

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

Aziende autonome

In tale comparto, si registra, in controtendenza, un indice di *turn over* ancora positivo nel quadriennio 2002-2004 in relazione alla consentita immissione del personale appartenente al Corpo dei Vigili del fuoco, sempre confermata nelle leggi finanziarie che si sono succedute dal 2002.

Fortemente negativi si presentano invece gli indici registrati nell'ambito dei Monopoli di Stato.

Enti pubblici non economici

Anche l'indice di *turn over* del personale degli enti pubblici non economici evidenzia nel periodo considerato un andamento in linea con gli altri comparti, registrando una spiccata e progressiva diminuzione dei valori di riferimento.

Il dato non risulta tuttavia uniforme nell'ambito del personale del comparto, ove, alla progressiva flessione dell'indice relativo al personale dei livelli, si contrappone un andamento non omogeneo del personale appartenente ai profili più elevati (professionisti), la cui flessione negli esercizi 2002 e 2004 compensa tuttavia ampiamente la crescita del 2003.

Università

Il valore sempre positivo e crescente fino al 2001 dell'indice del tasso del *turn over*, riconducibile alla forte autonomia organizzatoria riconosciuta al comparto anche in materia di assunzioni, si contrae decisamente nel quadriennio successivo a seguito dell'estensione alle Università (art. 19 della legge finanziaria 2002) del divieto di assumere personale tecnico.

Fa eccezione l'esercizio 2005 ove si registra un tasso nuovamente positivo (3,63) influenzato dall'andamento del personale dei livelli (4,02).

Regioni e autonomie locali

Il valore assunto dall'indice di *turn over*, nel quadriennio 1998-2001, aveva risentito dell'evoluzione della consistenza del comparto conseguente all'uscita del personale ATA e all'ingresso del personale statale trasferito alle autonomie in attuazione del decentramento amministrativo.

Completata tale fase, gli indici registrati nel periodo successivo confermano la tendenza a contenere il ricambio del personale alla luce della maggiore responsabilizzazione finanziaria degli enti sui cui bilanci ricade, dal 1998, la spesa per i rinnovi contrattuali. A tale risultato ha inoltre contribuito la forte spinta al contenimento della spesa corrente al fine di rispettare gli impegni assunti con il Patto di stabilità e crescita (Patto di stabilità interno), anche se la riduzione del personale impiegato rappresenta un elemento di criticità nella normale attività istituzionale degli enti di ridotte dimensioni.

Servizio sanitario nazionale

La perdurante crescita del personale a tempo indeterminato ha influenzato anche l'andamento del tasso di *turn over* del comparto: più spiccato negli esercizi 1999 e 2000 e meno accentuato nell'esercizio 2001. Il blocco delle assunzioni, sia pur caratterizzato da ampie deroghe relativamente al personale del ruolo sanitario, ha consentito di raggiungere un valore negativo nell'esercizio 2003 (-0,90), poi confermato in misura minore nell'esercizio successivo. Nell'esercizio 2005 si registra invece una leggera crescita (0,22).

4. La mobilità del personale*4.1 La mobilità del personale a seguito del decentramento amministrativo (legge 59/97)*

Il trasferimento del personale statale alle amministrazioni interessate, a cinque anni dalla emanazione dei decreti legislativi di attuazione della delega contenuta nella legge 59/1997, risulta in via di esaurimento.

Sulla base delle rilevazioni svolte dall'ISAE e aggiornate all'inizio del 2004¹⁴, a fronte di 21.005 unità di personale da assegnare agli enti territoriali, determinate con i Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri relativi a ciascuna materia oggetto di trasferimento¹⁵, il personale effettivamente individuato, e per il quale sono state avviate le procedure attraverso i necessari decreti ministeriali, ammonta a 11.868 unità, delle quali 9.271 (78,1%) assegnate agli Enti Territoriali¹⁶; per quasi la metà del personale individuato, invece, non si è dato avvio ad alcuna procedura di trasferimento.

Relativamente al personale non trasferito, è previsto il ricorso al trasferimento di risorse finanziarie sostitutive con le modalità previste dall'art. 32 della legge n. 488/1999¹⁷, esaurita (o anche non avviata) la procedura di mobilità forzata.

Tale andamento trova conferma nei dati tratti dal sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato i quali, dopo i consistenti trasferimenti alle Autonomie Locali del 2001 e 2002, segnano una progressiva e consistente diminuzione, registrando 431 unità trasferite nel 2004 e 277 nel 2005. Di minor importanza numerica risultano i trasferimenti a comparti diversi tra quali si segnala

¹⁴ Isae, Rapporto annuale 2004 sull'attuazione del Federalismo.

¹⁵ Rispetto ad una prima valutazione di circa 23.000 unità di personale, effettuata a fine 1999.

¹⁶ E' da osservare che oltre la metà (5.639 unità) dei 9.271 dipendenti trasferiti, appartiene alle Direzioni regionali e provinciali del lavoro e alle Agenzie per l'impiego, mentre solo 3.632 dipendenti siano stati quelli assegnati a tutte le rimanenti funzioni.

¹⁷ L'art. 32 della legge n. 488/1999 dispone che al fine di attuare il conferimento di funzioni alle Regioni e agli enti locali previsto dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, qualora la riduzione delle dotazioni di bilancio relative alle funzioni conferite alle Regioni e agli enti locali, ai sensi del Capo I della predetta legge n. 59 del 1997, non risulti sufficiente ad assicurare la copertura delle quote di risorse determinate ai sensi dell'art. 7 della stessa legge n. 59 del 1997 e dell'art. 7 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, la differenza è coperta mediante corrispondente riduzione delle dotazioni relative alle funzioni residue alla competenza statale negli stati di previsione delle amministrazioni interessate. Tale riduzione è operata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro competente. La riduzione può essere effettuata anche con riferimento a stanziamenti previsti da disposizioni di legge.

solo il Servizio Sanitario Nazionale (Ssn) che assorbe nel periodo 2001-2005 circa 910 unità.

4.2 La mobilità del personale a seguito del nuovo ordinamento professionale

I rinnovi contrattuali relativi al quadriennio 1998-2001 si sono inseriti in una fase della riforma della pubblica amministrazione volta ad affrontare il problema della gestione del personale sotto i profili, tra loro collegati, della razionalizzazione della struttura organizzativa e del miglioramento della qualità delle prestazioni lavorative. Tali obiettivi hanno dato vita ad una revisione del sistema di classificazione volto, da un lato, ad una nuova distribuzione dei profili idonea ad assicurare la flessibilità e la coerenza della struttura delle risorse umane con le esigenze organizzative e, dall'altro, a valorizzare il personale attraverso sistemi di incentivazione orientati ai risultati e al riconoscimento delle professionalità, della qualità delle prestazioni individuali e delle competenze acquisite attraverso la formazione e l'esperienza lavorativa.

Ciò ha consentito 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 degli enti la possibilità di effettuare al loro interno progressioni retributive e di carriera nell'ambito delle aree di inquadramento (progressioni orizzontali) o tra aree diverse (progressioni verticali), demandando comunque alla contrattazione decentrata la determinazione del numero delle promozioni e i criteri di attuazione delle stesse.

La complessità delle trattative relative ai Ccnl del biennio 1998-2001 e la forte segmentazione delle procedure contrattuali (code contrattuali, contrattazione del secondo biennio e contrattazione decentrata) ha ritardato il completamento delle procedure di mobilità anche se, nel dettare la disciplina transitoria, molti contratti hanno previsto una serie di inquadramenti che, accanto alle vere e proprie progressioni verticali, hanno immediatamente prodotto un notevole mutamento nella distribuzione del personale.

I dati tratti dal Conto annuale registrano complessivamente, dal 2001 (data di avvio della contrattazione integrativa) al 2005, 964.393 passaggi orizzontali e 644.637 passaggi verticali. Si rileva pertanto che in ciascun anno i passaggi orizzontali hanno interessato mediamente il 20% del personale in servizio (tranne nell'anno di avvio ove hanno raggiunto il 29% del personale) e i passaggi verticali hanno interessato mediamente l'8% del personale in servizio, con un picco nell'anno 2001 (20%).

Le progressioni orizzontali hanno interessato tutti i comparti di contrattazione e si sono omogeneamente distribuite nell'arco del quinquennio 2001-2005; le progressioni verticali hanno interessato in modo consistente solo alcuni comparti di contrattazione (servizio sanitario nazionale, regioni ed enti locali e università) e si sono concentrate in particolare nell'esercizio 2001, in relazione alle specifiche discipline contrattuali che hanno previsto, per lo più direttamente, il passaggio alle categorie superiori.

Gli esercizi successivi hanno evidenziato una progressiva contrazione dei passaggi verticali – disciplinati in sede di contrattazione integrativa - che, dai 117.627 del 2002, hanno raggiunto nel 2005 il numero di 72.622, attestandosi nell'ultimo triennio al 5% del personale in servizio.

Tabella 4

Passaggi orizzontali e verticali del personale non dirigente

Comparto	2001		2002		2003		2004		2005		TOTALE	
	orizz	vert	orizz	vert	orizz	vert	orizz	vert	orizz	vert	orizz	vert
<i>servizio sanitario nazionale ⁽¹⁾</i>	n.r.	235.191	n.r.	62.449	n.r.	31.092	n.r.	43.600	686	33.925	n.r.	406.257
<i>enti pubblici non economici</i>	17.558	2.737	4.668	558	2.690	2.379	10.983	236	4.555	126	40.454	6.036
<i>enti di ricerca</i>	867	121	543	-	1.408	16	2.480	23	543	44	5.841	204
<i>regioni ed autonomie locali</i>	223.721	65.347	125.653	45.101	89.717	29.718	137.337	31.055	179.063	33.085	755.491	204.306
<i>ministeri</i>	21.000	1.629	22.270	4.660	22.801	439	13.754	479	10.798	1.585	90.623	8.792
<i>agenzie fiscali</i>	-	-	-	-	-	-	561	49	4.248	1.174	4.809	1.223
<i>presidenza consiglio ministri</i>	-	-	-	-	-	-	296	38	40	54	336	92
<i>aziende autonome</i>	39	4	375	3	213	27	2.600	-	1.967	28	5.194	62
<i>universita'</i>	22.838	5.184	9.776	4.856	3.606	1.745	14.399	3.279	10.340	2.601	60.959	17.665
Totale	286.023	310.213	163.285	117.627	120.435	65.416	182.410	78.759	212.240	72.622	964.393	644.637

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Rgs - Igop

(1) Non è rilevato nel conto annuale il numero di passaggi nei singoli livelli retributivi

Ministeri

Le progressioni orizzontali si sono concentrate negli esercizi 2001-2003, mentre segnano un forte rallentamento negli esercizi successivi. Le progressioni verticali seguono invece l'evoluzione della contrattazione integrativa concentrandosi nel 2001 (1.629), nel 2002 (4.660) e nel 2005 (1.585).

Più modesti risultano i passaggi verticali negli altri esercizi.

Ricerca

L'applicazione retroattiva delle disposizioni del Ccnl 1998-2001 siglato solo al termine della tornata contrattuale ha influenzato il tasso di mobilità a partire dall'esercizio 2001. I passaggi di livello, in maggioranza orizzontali, derivano in particolare dall'applicazione dell'art. 54 (per il personale dei livelli IV-X) e dall'art. 64 (per il personale dei livelli II e III).

Enti pubblici non economici

In tale comparto i passaggi orizzontali si sono concentrati essenzialmente negli esercizi 2000 e 2001, a seguito della firma del relativo Ccnl, e nell'esercizio 2004; mentre i passaggi verticali si sono concentrati negli esercizi 2001 e 2003 per poi flettere nettamente nei successivi esercizi.

Università

A seguito della firma del Ccnl relativo al primo biennio 1998-1999, avvenuta il 9 agosto 2000, il maggior numero di progressioni orizzontali e verticali si sono verificate negli esercizi 2001 e 2002. Nel 2001 le progressioni orizzontali, disciplinate dall'art. 56 del contratto, sono state 22.838, mentre nel 2002 sono state 9.776. Un'ulteriore crescita, pur in mancanza del rinnovo contrattuale¹⁸, si registra negli esercizi successivi in particolare nel 2004 (14.399) e nel 2005 (10.340). Le progressioni verticali, disciplinate dall'art. 57, hanno dato vita a 5.184 passaggi nel 2001 e a 4.856 passaggi nel 2002. Meno numerose risultano invece le progressioni concluse negli esercizi successivi.

Restano in ogni caso superiori alla media registrata nel complesso del personale pubblico, i valori dei passaggi verticali che trovano tuttavia giustificazione anche nella disciplina transitoria dettata dall'art. 74 del contratto collettivo che, nel disciplinare una serie di inquadramenti e altre procedure assimilabili a vere e proprie progressioni verticali, ha immediatamente prodotto un notevole mutamento nella distribuzione del personale¹⁹.

¹⁸ Il Ccnl relativo al quadriennio 2002-2005 è stato siglato nel 2005.

¹⁹ Con effetto dalla data di stipulazione del Ccnl, il personale dipendente inquadrato nella ex V qualifica funzionale è inquadrato nella categoria C, posizione economica C1 mentre il personale dipendente inquadrato nella ex VII qualifica funzionale è inquadrato nella categoria D, posizione economica D1. In prima applicazione, le amministrazioni sono tenute: a) inquadrare nella categoria EP, posizione economica EP1, il personale laureato appartenente alla ex VIII qualifica che svolga incarichi, conferiti con atto formale anteriormente al 1/1/1998, per il cui espletamento è richiesta l'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato, architetto o ingegnere e il personale della ex VIII qualifica di cui al comma 2 dell'art. 46 del Ccnl 21/5/96, non inquadrato ai sensi del successivo comma 3 dello stesso art. 46, con riassorbimento dell'indennità di cui al comma 2 del medesimo art. 46; b) attuare procedure selettive, che tengano conto anche dei titoli professionali di

Regioni e autonomie locali

L'introduzione del nuovo ordinamento professionale approvato con il Ccnl del 31 marzo 1999 e l'applicazione della nuova disciplina sulla contrattazione decentrata integrativa prevista dal Ccnl del 14 settembre 2000, hanno consentito di accelerare le procedure di mobilità orizzontale e verticale che hanno interessato tutto il personale del comparto, dando vita, nel biennio 2001-2002, rispettivamente a 223.721 passaggi orizzontali e a 65.347 passaggi verticali e a 125.653 passaggi orizzontali e a 45.101 passaggi verticali. Il trend si è mantenuto elevato negli esercizi successivi, anche a seguito dell'entrata in vigore del Ccnl 2002-2005, siglato nel gennaio 2004, che ha, tra l'altro, integrato il numero delle posizioni economiche delle quattro categorie previste dal Ccnl del 31.3.1999.

Relativamente ai passaggi verticali, anche nel comparto in esame il valore nettamente superiore alla media registrata nel complesso del personale pubblico, risulta in parte ascrivibile alla stessa disciplina contrattuale 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 retributivo²⁰.

Servizio sanitario nazionale

Il processo di attuazione del nuovo ordinamento professionale si è avviato solo al termine della tornata contrattuale 1998-2001, con la stipula del Ccnl integrativo del 20 settembre 2001.

Relativamente ai passaggi orizzontali, essi non sono rilevati dal conto annuale.

Nettamente superiori alla media del personale pubblico risultano i passaggi verticali. Dopo il picco registrato nel 2001 con 235.191 passaggi e nel 2002 con 62.449 passaggi, le progressioni verticali si stabilizzano nel triennio successivo mantenendo comunque valori elevati (31.092 nel 2003, 43.600 nel 2004 e 33.925 nel 2005).

La forte prevalenza dei passaggi verticali si riconduce alla stessa disciplina contrattuale che, nel risolvere la vertenza sindacale del personale infermieristico, ha previsto un generalizzato passaggio di tale personale dall'area C all'area D, a decorrere dal 1° settembre 2001, e il riconoscimento, ai caposala e similari, dell'indennità di coordinamento con la stessa decorrenza²¹. In alcune regioni ha inoltre contribuito al fenomeno una prima applicazione della disposizione che ha

cui all'art. 59, comma 2, lett. b), d) ed e), da concludere entro il 31.12.2001, per la progressione verticale di personale, con un'anzianità di servizio di almeno 5 anni nella ex qualifica appartenente alle ex qualifiche V, VII ed VIII per il passaggio, rispettivamente, alle categorie C, D ed EP (i predetti passaggi avranno decorrenza dal 31/12/2000). Il personale, infine, di cui all'art. 45, comma 1, del Ccnl 21/5/96, non ancora inquadrato ai sensi del successivo comma 2 dello stesso articolo 45, confluirà nella categoria corrispondente del nuovo sistema di classificazione, in base alla qualifica immediatamente superiore con riassorbimento dell'indennità di cui al predetto comma 1, mentre il personale di cui all'art. 46, comma 1, del Ccnl 21/5/96, già di VII qualifica, non ancora inquadrato ai sensi del successivo comma 3 dello stesso articolo 46, confluirà nella categoria corrispondente del nuovo sistema di classificazione in base alla qualifica immediatamente superiore con riassorbimento dell'indennità di cui al predetto comma 1.

²⁰ Art. 3 e art. 7 del Ccnl relativo alla revisione del sistema di classificazione del 31 marzo 1999.

²¹ Artt. 9 e 10 del Ccnl del 20 settembre 2001.

consentito ulteriori passaggi verticali del personale non beneficiario degli istituti giuridico-economici destinati alla soluzione della vertenza sindacale²².

Le politiche di sviluppo e gestione del personale previste nel successivo Ccnl relativo al quadriennio 2002-2005 hanno, inoltre, continuato ad incentivare il percorso di valorizzazione e riqualificazione professionale dei dipendenti, introducendo nuovi profili nella categoria C e consentendo il completamento del processo di sviluppo professionale orizzontale e verticale nonché il riconoscimento di posizioni organizzative del personale dei ruoli tecnico ed amministrativo già avviato in alcune regioni²³.

Anche in questo caso l'inquadramento diretto dei profili del personale del ruolo sanitario nella categoria superiore ha determinato un innalzamento sia della retribuzione media *pro capite*, sia della spesa complessiva connessa al riconoscimento degli emolumenti contrattuali.

4.3 Struttura e composizione in relazione al nuovo inquadramento del personale

Una prima ricognizione della struttura del personale pubblico a seguito del completamento delle procedure di inquadramento nel nuovo ordinamento professionale (nuovo riposizionamento dei profili tra le categorie e attuazione delle progressioni orizzontali) emerge dall'analisi delle seguenti tabelle che evidenziano, per ciascun comparto e per ciascun anno, la qualifica nella quale si sono concentrati il maggior numero di passaggi di livello ed il relativo peso percentuale sul totale.

Relativamente alle progressioni orizzontali si evidenzia un deciso passaggio verso posizioni economiche superiori come emerge immediatamente dalla concentrazione dei passaggi nelle categorie apicali, che raggiungono una media del 83% nell'ambito degli enti pubblici non economici e dell'82% nell'ambito delle Agenzie fiscali. Medie elevate si registrano anche nell'ambito del comparto università (56%) e del servizio sanitario nazionale (61%). Una incidenza meno significativa si registra invece nell'ambito dei ministeri (49%) - che sconta tuttavia la separazione del personale della Presidenza del consiglio e delle agenzie fiscali - e delle regioni e autonomie locali (38%).

Tabella 5

Categorie alle quali sono approdate il maggior numero di progressioni orizzontali rispetto al totale di comparto - Valori percentuali

Comparti	categoria	2001	2002	2003	2004	2005	Media
<i>servizio sanitario nazionale</i>	ruolo san.	91	67	23	80	45	61%
<i>enti pubblici non economici</i>	Area C	84	80	78	88	88	83%
<i>regioni ed autonomie locali</i>	Area C	36	43	36	35	41	38%
<i>ministeri</i>	Area C	45	45	64	41	48	49%
<i>agenzie fiscali</i>	Area C	-	-	-	67	96	82%
<i>presidenza consiglio ministri</i>	Area C	-	-	-	71	75	73%
<i>aziende autonome</i>	Area B	100	97	100	59	94	90%
<i>universita'</i>	Area C	57	58	56	52	57	56%

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Rgs - Igop

²² Art. 12 del Ccnl del 20 settembre 2001.

²³ Art. 18 e 19 del Ccnl del 10 aprile 2004.

Relativamente alle progressioni verticali, la tabella conferma, a livello aggregato, il significativo incremento, registrato nel 2001 e nel 2002 nell'ambito del comparto università, enti pubblici non economici, Regioni e Enti locali e Servizio sanitario nazionale, dei passaggi alle categorie superiori.

Rilevante risulta la concentrazione, per ciascun comparto, nelle categorie più elevate.

Tabella 6

*Addensamento nelle aree
del personale di ciascun comparto*

ANNO	Area *	2001	2002	2003	2004	2005	% Media
Servizio Sanitario Nazionale	A	11	9	8	7	6	8
	B	24	24	24	23	21	23
	C	15	7	8	7	9	9
	D	51	59	61	62	64	59
Enti Pubblici non economici	A	2	2	2	3	3	2
	B	18	18	16	16	18	17
	C	73	72	75	75	74	74
	D	0	0	0	0	0	0
Enti di ricerca e sperimentazione	A	3	1	1	2	3	2
	B	29	28	28	28	22	27
	C	57	59	61	62	66	61
	D	6	6	6	4	7	6
Regioni e Autonomie locali	A	10	9	8	7	6	8
	B	31	30	31	30	30	31
	C	37	38	38	38	38	38
	D	21	23	23	24	25	23
Ministeri	A	9	8	8	8	8	8
	B	61	61	61	63	63	62
	C	30	30	30	28	28	29
	D	0	0	0	0	0	0
Aziende ed amm.ni dello Stato ad ord. autonomo	A	3	2	2	2	3	2
	B	86	84	86	88	92	87
	C	6	5	5	5	5	5
	D	0	0	0	0	0	0
Università	A	0	0	0	0	0	0
	B	21	19	18	16	15	18
	C	51	50	50	49	49	50
	D	20	22	23	25	26	23
Agenzie fiscali	A				7	4	5
	B				54	56	55
	C				39	40	40
	D				0	0	0
Presidenza del Consiglio dei Ministri	A				30	3	16
	B				70	47	58
	C				0	50	25
	D				0	0	0

* Il personale non dirigenziale in ciascun comparto è stato raggruppato in quattro categorie, anche nei comparti che non adottano tale classificazione, e ciò allo scopo di consentire una valutazione parzialmente comparativa.

La successiva tabella, pur con una certa approssimazione tenta infine di rilevare lo stato ed il peso della apicalizzazione e le tendenze di evoluzione, evidenziando, per ciascun comparto, il numero di passaggi verticali provenienti da qualifiche non dirigenziali, verso qualifiche dirigenziali o similari.

Tabella 7

*Passaggi verticali provenienti da qualifiche non dirigenziali
verso qualifiche dirigenziali o pseudo dirigenziali*

Comparto	2001	2002	2003	2004	2005
<i>servizio sanitario nazionale</i>	1.312	1.342	868	216	220
<i>enti pubblici non economici</i>	25	10	20	3	17
<i>enti di ricerca</i>	121	-	16	23	44
<i>regioni ed autonomie locali</i>	797	1.017	331	466	433
<i>ministeri</i>	335	348	83	27	297
<i>agenzie fiscali</i>	-	-	-	26	31
<i>presidenza consiglio ministri</i>	-	-	-	-	1
<i>aziende autonome</i>	-	-	26	-	27
<i>scuola *</i>	5.931	2.231	12	1.402	544
<i>universita'</i>	1.706	1.142	259	634	550
Totale	10.227	6.090	1.615	2.797	2.164
<i>Inc. % su totale pass. verticali</i>	<i>3,3%</i>	<i>3,7%</i>	<i>1,4%</i>	<i>2,3%</i>	<i>3,3%</i>

* Inclusi gli Istituti e le accademie di alta formazione artistica e musicale

Il fenomeno appare rilevante rappresentando percentuali ravvicinate dei passaggi verticali registrati nel quinquennio idonee a contribuire, in primo luogo, alla crescita della spesa complessiva e ad elevare, in prospettiva, la retribuzione media *pro capite* e quindi l'ammontare delle risorse necessarie per far fronte ai prossimi rinnovi contrattuali.

Particolarmente accentuato risulta tale andamento nell'ambito del personale della scuola (capi d'istituto), del servizio sanitario nazionale e dell'università (elevate professionalità) i cui effetti distorsivi sull'andamento della spesa sono già stati evidenziati nei rapporti di certificazione esaminati nel capitolo 2.

5. Il part time

Come già evidenziato, l'istituto del *part-time* rappresenta, assieme al lavoro a tempo determinato e alle altre forme flessibili di rapporto di lavoro, uno strumento che la recente legislazione ha inteso incentivare per assicurare una maggiore efficienza anche nelle amministrazioni pubbliche, unitamente all'obiettivo di riduzione della spesa per il personale dipendente.

L'obbligo di assunzione di personale con contratto di lavoro a tempo parziale o con altre forme di rapporti di lavoro flessibile e, comunque, la previsione di facilitazioni e incentivi per il personale già in servizio che voglia trasformare il proprio rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale sono stati introdotti, inizialmente dalla legge 449/97 (che prevedeva il 10% delle assunzioni con prestazione lavorativa non superiore al 50% di quella a tempo pieno) e confermati nelle manovre successive (25% nella legge 448/1998, 50% nella legge 488/1999).

In tale direzione si ricorda ancora la norma che impone alle amministrazioni che non abbiano raggiunto una quota di personale a tempo parziale pari almeno al

4% del totale dei dipendenti, di effettuare eventuali nuove assunzioni esclusivamente con contratto a tempo parziale²⁴.

La normativa successiva non ha confermato le citate disposizioni mirando ad un più incisivo contenimento della spesa per il personale attraverso il blocco delle assunzioni, la riduzione del personale e la rideterminazione degli organici.

La tabella 8, che espone l'evoluzione dell'istituto nel periodo considerato, evidenzia una progressiva e consistente crescita della percentuale dei lavoratori che scelgono la modalità di prestazione lavorativa a tempo ridotto. Disaggregando i dati²⁵ a seconda delle diverse figure, la crescita si concentra nell'ambito del personale con contratto oltre il 50% (+29,7% nel quadriennio 2002-2005; in valore assoluto sono 94.494 nel 2004 e 97.351 nel 2005), mentre nettamente inferiore risulta la crescita del personale con orario ridotto inferiore al 50%.

La rilevazione espone andamenti omogenei in tutti i settori tranne nell'ambito dei ministeri ove, nel 2005, si evidenzia una leggera flessione (nel 2004 si registrava una crescita rispetto al 2002 del 6,8%).

Nel periodo 2002-2005, l'incremento più significativo del part time superiore al 50% si registra nell'ambito del personale della ricerca (+47,1%), del servizio sanitario nazionale (+41,3%), dell'università (26,3%) e della scuola (22,1%; era il +42,3% nel triennio 2002/2004).

Tale ultimo dato si ridimensiona, tuttavia, in relazione al coinvolgimento, in valore assoluto, di una percentuale molto bassa del personale (solo l'1% delle unità del comparto), in coerenza con la peculiarità del settore nell'ambito del quale si presenta preminente la necessità di assicurare la continuità didattica.

La flessione più significativa del *part-time* inferiore al 50% si rileva nell'ambito del personale della ricerca (-12,6%).

Meno rilevante appare la diminuzione nell'ambito del servizio sanitario nazionale e degli enti pubblici non economici.

²⁴ Da ultimo, infine, la legge 23 dicembre 2000 n. 388 prevede deroghe nel caso in cui le corrispondenti riduzioni di spesa siano realizzate mediante ricorso ad ulteriori tipologie di assunzioni comportanti oneri inferiori.

²⁵ Al netto di particolari figure (segretari comunali, contrattisti, vigili ausiliari di leva ecc.).

Tabella 8

Personale non dirigente in part time

Comparto	2001		2002		2003		2004		2005	
	< 50%	> 50%	< 50%	> 50%	< 50%	> 50%	< 50%	> 50%	< 50%	> 50%
Ministeri	4.244	7.045	4.852	7.565	5.187	7.901	5.354	8.083	5.065	7.679
Agenzie fiscali	720	2.169	1.252	2.950	1.018	3.425	1.050	3.525	787	3.926
Presidenza del consiglio dei ministri	28	25	1	-	21	18	26	20	26	25
Aziende	185	135	184	150	213	162	130	172	71	192
Vigili del fuoco	133	82	142	100	191	119	96	134	45	146
Agea	6	2	10	1						
Monopoli di Stato	46	51	32	49	22	43	34	38	26	46
Scuola ⁽¹⁾	9.606	8.065	10.014	9.731	10.314	11.082	8.026	13.847	9.911	11.882
Docenti t.i.	7.100	6.728	7.900	7.993	8.215	9.009	8.002	9.453	8.015	9.535
A.T.A. t.i.	2.493	1.331	2.107	1.733	2.090	2.070	19	4.390	1.891	2.343
Docenti religione	1	-	1	-	1	1	1	1	1	1
Docenti t.d.	5	6	6	5	8	2	4	3	4	3
A.T.A. t.d.	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Enti pubblici non economici	1.061	1.529	1.027	1.856	798	1.818	777	1.787	990	1.933
Livelli	1.050	1.528	1.017	1.854	787	1.817	762	1.783	978	1.930
Professionisti	11	1	10	2	11	1	15	4	12	3
Regioni e aut. loc. e Regioni a stat. spec.	15.233	18.549	16.260	23.478	16.583	26.315	16.931	28.764	16.097	30.570
Regioni e autonomie locali livelli	14.627	17.156	14.842	20.826	13.815	20.833	14.066	22.575	13.127	23.719
Regioni e autonomie locali collaboratori t.d.	307	256	323	118	276	84	229	95	408	190
Regioni a statuto speciale ⁽²⁾	299	1.137	1.095	2.534	2.492	5.398	2.636	6.081	2.562	6.661
Servizio sanitario nazionale	13.044	22.385	13.649	27.098	13.600	31.580	13.587	35.600	13.712	38.293
Ricerca	147	195	142	189	133	248	136	250	124	278
Livelli	120	166	115	159	102	209	103	202	92	216
Ricercatori e tecnologi	27	29	27	30	31	39	33	48	32	62
Università	1.045	1.889	1.160	2.037	1.396	2.285	1.297	2.446	1.158	2.573
Livelli	1.008	1.864	1.121	2.011	1.359	2.254	1.257	2.407	1.116	2.521
Elevate professionalità	37	25	39	26	37	31	40	39	42	52
Totale	45.313	61.986	48.541	75.054	49.263	84.834	47.314	94.494	47.941	97.351
Segretari comunali, provinciali e CCIA	97	45	96	41	126	37	156	42	164	40
Alte specializzazioni f.d.o. regioni e aut. loc.	52	14	75	24	104	19	116	20	143	35
Contrattisti t.i.	317	86	259	131	88	217	108	68	105	55
Vigili ausiliari di leva	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Altro ⁽³⁾	74	167	121	284	96	336	142	381	133	412
Totale	540	312	551	480	414	609	522	511	545	542
Totale	45.853	62.298	49.092	75.534	49.677	85.443	47.836	95.005	48.486	97.893

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Rgs - Igop; ⁽¹⁾ Inclusi gli Istituti e le accademie di alta formazione artistica e musicale; ⁽²⁾ Friuli, Sardegna, Trentino, Valle d'Aosta, Trento e Bolzano; ⁽³⁾ Altri enti del settore pubblico

Solo il comparto ministeri, al netto del personale della Presidenza del consiglio dei ministri e delle agenzie fiscali, evidenzia una forte crescita nel triennio 2002-2004 (+10,33%), seguita da un più contenuto aumento nel 2005 (la crescita nel periodo 2002-2005 si attesta infatti al 4,4%).

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

La difficoltà riscontrata nell'ambito del personale pubblico di ridurre il numero delle unità in servizio a tempo indeterminato in coerenza con le politiche definite in sede legislativa, ha influenzato l'evoluzione del personale assunto con contratti a tempo determinato nonché il ricorso ad altre forme flessibili di rapporto di lavoro introdotte nel settore pubblico in occasione dei rinnovi contrattuali relativi al periodo 1998-2001 e annualmente confermate dalla legge finanziaria²⁶.

6.1 Personale a tempo determinato

Con riferimento al personale assunto con contratto a tempo determinato, al netto del personale appartenente al comparto scuola²⁷, i dati tratti dal conto annuale evidenziano una progressiva crescita nel periodo 2002/2005 (+30,4%), particolarmente accentuata nell'ultimo esercizio.

Nell'ambito di tale personale, passato in valore assoluto dalle 75.085 unità del 2002 alle 97.932 unità del 2005, deve sottolinearsi la crescita del personale contrattista, assunto cioè con un contratto temporaneo di diritto privato, che raggiunge nell'esercizio 2005 le 8.056 unità.

Ministeri

E' l'unico comparto nel quale si registra nel biennio 2004-2005, accanto alla riduzione del personale in linea con gli obiettivi individuati in sede di programmazione nazionale, una forte flessione del personale a tempo determinato, più spiccata nell'ambito del personale contrattista che, assunto al di fuori della programmazione delle assunzioni, prima, e del blocco delle stesse poi, passa dalle 1.473 unità del 2002 alle 1.243 unità del 2004 ed alle 1.209 unità del 2005.

Scuola

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

Enti pubblici non economici

Dopo la modesta contrazione del periodo 1998-2001, segue, nel periodo successivo, una spiccata crescita (+63,3%). Il personale contrattista, dopo aver

²⁶ Cfr. art. 34, comma 13, della legge 289/2002 e art. 3, comma 65, della legge 350/2003 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, con esclusione della scuola, del personale sanitario del Ssn e delle Regioni e Autonomie locali ottemperanti al Patto di stabilità interno.

²⁷ Computato per le ragioni esposte nell'ambito del personale a tempo indeterminato.

raggiunto nel 2001 le 290 unità, era sceso a 51 unità nel 2002 per risalire poi alle 123 unità nel 2005.

Regioni e Autonomie locali

E' il comparto che, evidenziando nel quadriennio 2002-2005 una nuova più consistente crescita (+23,9%), assorbe la maggior parte di tale categoria di personale pubblico. Il consistente ricorso a tale istituto - nell'ambito del quale flette il personale contrattista, tranne nel 2005 ove raggiunge le 3.589 unità (+9,1% rispetto al 2004) - si riconduce alla possibilità, riconosciuta dalle leggi finanziarie relative al periodo considerato, di ricorrere ad assunzioni di personale a tempo determinato, a convenzioni o a collaborazioni coordinate e continuative anche in relazione alla necessità di contenere le spese correnti in adesione alla disciplina relativa al patto di stabilità interno.

Servizio sanitario nazionale

Dopo la flessione registrata nel precedente quadriennio, torna a crescere progressivamente il personale a tempo determinato in servizio presso gli enti del servizio sanitario nazionale (+45,3% nel quadriennio 2002-2005; +25,7 nel triennio 2002/2004) che passano dalle 17.474 unità del 2002 alle 21.967 unità nel 2004 e alle 25.395 unità del 2005, nell'ambito delle quali cresce, fino al 2004 il personale contrattista (+25,4% nel triennio 2002/2004), mentre nel 2005 si evidenzia un'inversione di tendenza.

Ricerca

In questo comparto, il personale a tempo determinato registra una progressiva crescita passando dalle 3.207 unità del 2002, alle 3.495 unità del 2004 (+8,9% nel periodo 2002-2004) e alle 3.639 unità del 2005 (+13,47% nel periodo 2002-2005).

La consistenza di tale categoria di personale²⁸, di cui circa la metà ricercatori e tecnologi, si riconduce alla necessità di procedere nella realizzazione dei progetti definiti in sede di approvazione dei piani di fabbisogno.

Università

I dati relativi al comparto evidenziano, in analogia ad altri comparti, una forte crescita anche negli esercizi 2002-2004 (da 5.362 unità del 2002 alle 6.879 del 2004 con una crescita del 28,3%), seguita da una leggera flessione nell'esercizio successivo (le 6.451 unità registrate nel 2005 confermano comunque un crescita dal 2002 del 20,4%).

Nell'ambito del personale a tempo determinato dell'università continua rivestire un ruolo significativo il ricorso a contratti di diritto privato che, dopo la crescita del 2004 (2.445 unità), flettono nell'esercizio successivo (2.070 unità).

²⁸ Che copre circa un sesto del personale del comparto.

Tabella 9

Personale non dirigente a tempo determinato e contrattisti

Comparto	2001			2002			2003			2004			2005		
	Tempo determinato		Contrattisti t.i.	Tempo determinato		Contrattisti t.i.	Tempo determinato		Contrattisti t.i.	Tempo determinato		Contrattisti t.i.	Tempo determinato		Contrattisti t.i.
	Totale	di cui contr.		Totale	di cui contr.		Totale	di cui contr.		Totale	di cui contr.		Totale	di cui contr.	
Ministeri	4.444	1.054	2.580	4.673	1.473	2.467	8.185	1.563	2.353	6.247	1.243	2.354	6.101	1.209	2.376
Agenzie fiscali	1.578	-	-	1.561	-	-	1.759	-	-	1.648	-	-	1.634	-	-
Presidenza del consiglio dei ministri	63	58	-	85	85	-	220	10	-	100	-	-	15	-	-
Vigili del fuoco	1.212	-	-	1.220	-	-	1.220	-	-	1.605	-	-	2.265	-	-
Agea	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Monopoli di Stato	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Scuola ⁽¹⁾	691	-	-	217	-	-	454	-	-	661	-	-	721	-	-
Enti pubblici non economici	1.159	290	2.550	1.394	51	2.504	1.909	150	2.391	2.314	131	1.484	2.277	123	1.398
Regioni e aut. loc. e Regioni a stat. spec.	36.999	1.158	4.222	39.892	4.004	4.013	41.313	3.587	3.671	44.042	3.288	3.518	49.434	3.589	3.464
Regioni e autonomie locali livelli	34.936	1.146	3.806	35.106	3.465	3.596	32.652	2.777	3.256	35.765	2.566	3.104	41.177	2.850	3.044
Regioni a statuto speciale ⁽²⁾	2.063	12	416	4.786	539	417	8.661	810	415	8.277	722	414	8.257	739	420
Servizio sanitario nazionale	19.248	799	711	17.474	1.116	696	20.110	973	684	21.967	1.400	680	25.395	538	654
Ricerca	2.955	484	289	3.207	606	400	3.527	554	305	3.495	687	271	3.639	527	204
Università	5.738	3.260	1.695	5.362	2.163	1.638	5.849	2.046	134	6.879	2.445	135	6.451	2.070	131
Totale	74.087	7.103	12.047	75.085	9.498	11.718	84.546	8.883	9.538	88.958	9.194	8.442	97.932	8.056	8.227
Segretari comunali, provinciali e CCIA	27	-	-	9	-	-	39	-	-	9	-	-	-	-	-
Alte sp. f.d.o. regioni e aut. loc.	25	-	-	9	-	-	13	-	-	14	-	-	17	-	-
Altro ⁽³⁾	441	2	55	632	25	68	653	152	1	726	51	-	748	37	-
Totale	493	2	55	650	25	68	705	152	1	749	51	-	765	37	-
Totale	74.580	7.105	12.102	75.735	9.523	11.786	85.251	9.035	9.539	89.707	9.245	8.442	98.697	8.093	8.227

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Rgs - Igop

⁽¹⁾ Inclusi gli Istituti e le accademie di alta formazione artistica e musicale⁽²⁾ Friuli, Sardegna, Trentino, Valle d'Aosta, Trento e Bolzano⁽³⁾ Altri enti del settore pubblico

6.2 Altre forme flessibili di rapporto di lavoro

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

I contratti di formazione lavoro, dei quali più della metà riferiti al comparto regioni ed autonomie locali, evidenziano una progressiva crescita (dai 1.771 contratti del 2002, ai 3.673 nel 2004 e ai 4.786 del 2005) ascrivibile anche al più volte reiterato blocco delle assunzioni che, impedendone la trasformazione in contratti a tempo indeterminato, ne ha prolungato nel tempo la efficacia.

I contratti di lavoro interinale, introdotti a partire dall'esercizio 2001 a seguito della firma dei Ccnl integrativi, hanno evidenziato la crescita più significativa raggiungendo nel 2002 i 5.442, nel 2003 i 6.092, nel 2004 i 7.294, per arrivare, nel 2005, ai 9.034 prevalentemente stipulati nel comparto Regioni ed Autonomie locali.

Più contenuto il ricorso al telelavoro (370 contratti nel 2002, 313 nel 2003, 471 nel 2004 e 388 nel 2005) che tuttavia richiede anche uno sforzo economico in relazione alla necessità di finanziare gli indispensabili investimenti.

Sempre sul versante del lavoro flessibile, occorre evidenziare l'evoluzione dei lavoratori socialmente utili - concentrati in particolare nel comparto regioni ed autonomie locali - che, dopo il picco registrato nel 1999 (102.151 unità), segnano una progressiva e consistente flessione passando ai 61.142 del 2001, ai 53.795 del 2002 per raggiungere i 39.013 nel 2004 e le 34.456 unità nel 2005.

Desta infine preoccupazione il ricorso, ancora elevato nel periodo considerato ma comunque in netta riduzione, a convenzioni e a contratti di diritto privato diretti ad ottenere prestazioni lavorative a tempo indeterminato in deroga alla programmazione delle assunzioni e al blocco previsto dal 2002. Il personale contrattista a tempo indeterminato, dopo il picco registrato nel 2001 (+18,9% nel quadriennio 1998-2001) e nel 2002, flette sensibilmente negli esercizi successivi per raggiungere nel 2004 le 8.441 unità e nel 2005 le 8.227 unità, rappresentando attualmente circa lo 0,31% del complesso del personale pubblico.

Tabella 10

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

Comparto	2001				2002				2003				2004				2005			
	Form. lavoro	Inter.	LSU	Telelav.	Form. lavoro	Inter.	LSU	Telelav.	Form. lavoro	Inter.	LSU	Telelav.	Form. lavoro	Inter.	LSU	Telelav.	Form. lavoro	Inter.	LSU	Telelav.
Ministeri	15	5	2.219	2	-	59	2.199	-	31	187	453	-	51	28	439	1	17	48	95	-
Agenzie fiscali	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	321	-	-	-	1.565	-	-	-
Presidenza del consiglio dei ministri	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vigili del fuoco	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Agea	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Monopoli di Stato	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Scuola ⁽¹⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	-	-	-	-	2	-
Enti pubblici non economici	236	68	794	1	917	149	464	-	1.414	120	450	-	1.323	290	189	8	1.086	355	184	14
Regioni e aut. loc. e Regioni a stat. spec.	489	2.635	56.348	124	795	4.070	49.728	329	1.440	4.334	42.356	288	1.822	4.799	37.285	370	2.025	5.881	33.553	365
Regioni e autonomie locali livelli	489	2.635	56.281	124	769	3.951	49.656	273	1.372	3.925	42.147	220	1.764	4.309	37.083	272	2.005	5.379	33.336	296
Regioni a statuto speciale ⁽²⁾	-	-	67	-	26	119	72	56	68	409	209	68	58	490	202	98	20	502	217	69
Servizio sanitario nazionale	9	715	1.303	47	10	998	961	9	95	1.255	997	4	124	1.903	905	40	63	2.443	507	22
Ricerca	37	5	3	2	49	9	-	1	44	3	-	1	31	7	-	4	30	6	-	3
Università	71	84	475	40	-	157	443	31	-	193	402	20	-	265	195	48	-	301	115	53
Totale	857	3.514	61.142	216	1.771	5.442	53.795	370	3.024	6.092	44.658	313	3.673	7.294	39.013	471	4.786	9.034	34.456	457
Segretari comunali, provinciali e CCIA	-	1	58	1	-	1	68	-	-	-	173	-	-	-	1	-	-	2	-	-
Alte specializ. f.d.o. regioni e aut. loc.	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Altro ⁽³⁾	3	28	2	-	22	53	3.497	-	38	47	-	-	208	71	7	2	300	195	7	1
Totale	3	29	60	1	22	54	3.568	-	38	47	173	-	208	71	8	2	300	197	7	1
Totale	860	3.543	61.202	217	1.793	5.496	57.363	370	3.062	6.139	44.831	313	3.881	7.365	39.021	473	5.086	9.231	34.463	458

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Rgs - Igop

⁽¹⁾ Inclusi gli Istituti e le accademie di alta formazione artistica e musicale⁽²⁾ Friuli, Sardegna, Trentino, Valle d'Aosta, Trento e Bolzano⁽³⁾ Altri enti del settore pubblico