

ATTI PARLAMENTARI

XV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XC

n. 1

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

R E L A Z I O N E **SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO** **(Anni 2003, 2004 e 2005)**

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

Trasmessa alla Presidenza il 15 maggio 2007

PAGINA BIANCA

INDICE

	Pagina
DELIBERAZIONE	1
RELAZIONE	
<i>Premessa</i>	3
Considerazioni di sintesi e risultati d'insieme	5
CAPITOLO PRIMO	
PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA E STRUMENTI DI CONTROLLO NEL LAVORO PUBBLICO	
1. Premessa: basi informative e misure programmatiche	15
2. Il quadro programmatico nei Dpef	17
3. Le misure di contenimento della spesa del personale nelle leggi finanziarie	20
4. I dati aggregati disponibili	25
5. Le criticità del sistema	28
CAPITOLO SECONDO	
LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA	
1. Premessa	33
2. La contrattazione per specifiche categorie di personale	34
3. Il procedimento per la determinazione delle risorse disponibili per la contrattazione	37
4. I rapporti tra contrattazione nazionale ed integrativa	40
5. La quantificazione delle risorse necessarie ai rinnovi contrattuali	46
6. La quantificazione dei costi contrattuali	48
7. Fenomeni connessi con la mobilità del personale tra i diversi comparti di contrattazione	50
8. Osservazioni specifiche sulle singole ipotesi di accordo	52
9. Osservazioni sul procedimento di certificazione	55
CAPITOLO TERZO	
RISULTATI DELLA GESTIONE DEL PERSONALE DIRIGENZIALE	
1. Premessa	61
2. Gli interventi legislativi sulla dirigenza e orientamenti della Corte costituzionale	62
3. Le principali novità della tornata contrattuale	65
4. Analisi della consistenza del personale	70
5. La spesa complessiva per la dirigenza	72
6. La retribuzione di parte variabile	75
7. La spesa media <i>pro capite</i> per retribuzioni di posizione e di risultato	77
8. Dirigenza esterna	80
9. La gestione degli incarichi dirigenziali nello Stato dopo la legge n. 145/2002	84
10. La retribuzione base di riferimento dei Ccnl per il biennio economico 2002/2003	85
11. Rapporto tra personale dirigenziale e non dirigenziale	86

CAPITOLO QUARTO

RISULTATI DELLA GESTIONE DEL PERSONALE NON DIRIGENZIALE

1. Premessa	87
2. La consistenza del personale a tempo indeterminato	88
3. Il ricambio del personale (<i>turn over</i>)	95
4. La mobilità del personale	98
4.1 <i>La mobilità del personale a seguito del decentramento amministrativo (legge 59/97)</i>	98
4.2 <i>La mobilità del personale a seguito del nuovo ordinamento professionale</i>	99
4.3 <i>Struttura e composizione in relazione al nuovo inquadramento del personale</i>	103
5. Il <i>part time</i>	105
6. I contratti di lavoro a tempo determinato e le nuove forme di flessibilità	108
6.1 <i>Personale a tempo determinato</i>	108
6.2 <i>Altre forme flessibili di rapporto di lavoro</i>	111
7. La spesa del personale nel quadriennio 2002-2005	113
8. Le risorse e gli impieghi dei fondi unici di amministrazione	121
9. La spesa per la retribuzione media <i>pro capite</i> e la compatibilità economica degli incrementi contrattuali della tornata 2002-2005	121

CAPITOLO QUINTO

RISULTATI DELLA GESTIONE DEL PERSONALE NON CONTRATTUALIZZATO

1. Premessa	127
2. Il personale di Magistratura e di Avvocatura	128
2.1 <i>Considerazioni introduttive</i>	128
2.2 <i>Consistenza e struttura</i>	129
2.3 <i>La spesa</i>	130
3. Il personale docente delle Università	135
3.1 <i>Considerazioni introduttive</i>	135
3.2 <i>Consistenza e struttura</i>	136
3.3 <i>La spesa</i>	137
4. Il personale della carriera prefettizia	145
4.1 <i>Considerazioni introduttive</i>	145
4.2 <i>Consistenza e struttura</i>	146
4.3 <i>La spesa</i>	147
5. Il personale diplomatico	149
5.1 <i>Considerazioni introduttive</i>	149
5.2 <i>Consistenza e struttura</i>	150
5.3 <i>La spesa</i>	150
6. Il personale appartenente ai Corpi di Polizia	153
6.1 <i>Considerazioni introduttive</i>	153
6.2 <i>Consistenza e struttura</i>	154
6.3 <i>La spesa</i>	156
7. Il personale delle Forze Armate	157
7.1 <i>Considerazioni introduttive</i>	157
7.2 <i>Consistenza e struttura</i>	157
7.3 <i>Trattamento economico complessivo medio annuo</i>	160
7.4 <i>Trattamento economico fondamentale ed accessorio</i>	160

MODULARIO
C.C. 2

N. 7/CONTR./CL/07

MOD 2



Corte dei Conti

A SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO
III COLLEGIO – COSTO DEL LAVORO

PRESIDENTE: dott. Tullio LAZZARO

PRESIDENTI DI SEZIONE: dott. Rosario Elio BALDANZA
dott. Enrico GUSTAPANE

CONSIGLIERI: dott. Laura DI CARO, dott. Mario FALCUCCI, dott. Giuseppe COGLIANDRO (**relatore**), dott. Carlo CHIAPPINELLI, dott. Renzo LIBERATI, dott. Antonio SCUDIERI, dott. Fabio VIOLA, dott. Marco PIERONI, dott. Mario NISPI LANDI, dott. Stefano SIRAGUSA, dott. Giorgio CANCELLIERI, dott. Antonio MEZZERA, dott. Vincenzo PALOMBA, dott.ssa Cinzia BARISANO;

I° REFERENDARIO: dott.ssa Luisa D'EVOLI;

REFERENDARI: dott. Giancarlo ASTEGIANO

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

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

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

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

VISTO l'art. 30 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dall'art. 10 della legge 23 agosto 1988, n. 362, richiamato dal citato art. 60, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che prescrive l'obbligo a carico delle amministrazioni pubbliche di presentare il conto annuale delle spese sostenute per il personale;

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

VISTA la deliberazione della Corte dei conti n. 136, con la quale il Consiglio di Presidenza nell'adunanza del 22-23 marzo 2006 ha determinato la composizione delle Sezioni riunite in sede di controllo e in particolare la composizione del Collegio III (costo del lavoro pubblico);

UDITI nell'adunanza del 21 marzo 2007 il relatore, cons. Giuseppe Cogliandro, e i correlatori cons. Carlo Chiappinelli per la programmazione finanziaria e strumenti di controllo nel lavoro pubblico; cons. Mario Nispi Landi per la contrattazione collettiva; cons. Marco Pieroni per i risultati della gestione del personale dirigenziale; cons. Vincenzo Palomba e I° ref. Luisa D'Evoli per i risultati della gestione del personale non dirigenziale; cons. Fabio Viola per i risultati della gestione del personale non contrattualizzato.

DELIBERA

la relazione sul costo del lavoro pubblico per gli anni 2003, 2004 e 2005

ORDINA

che copia della presente relazione sia trasmessa ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'economia e delle finanze e al Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica amministrazione.

Così deciso nell'adunanza del giorno 21 marzo 2007.

Il Relatore
f.to Giuseppe COGLIANDRO

Il Presidente
f.to Tullio LAZZARO

Depositato in Segreteria il 3 maggio 2007

Il Dirigente
f.to Antonino FUSCO

PREMESSA

La Relazione al Parlamento sul costo del lavoro pubblico adempie ad uno specifico obbligo cui è tenuta la Corte dei conti, ai sensi dell'art. 60, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, fornendo nel contempo l'occasione per proporre, alla luce delle politiche del personale pubblico stabilite nei documenti di programmazione economico-finanziaria, una riflessione intesa ad evidenziare i profili essenziali emersi nel corso della tornata contrattuale 2002-2005, soprattutto avendo riguardo alla dinamica e alla struttura del personale e al conseguente trend di spesa.

E' da premettere, al riguardo, che la Corte, nell'esercizio di tale funzione di referto sul costo del lavoro pubblico, si avvale, come espressamente recita la norma suddetta, "di tutti i dati e le informazioni disponibili presso le amministrazioni pubbliche" e in primo luogo del conto annuale elaborato dal Ministero dell'economia e finanze (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale - Igop).

L'Igop ha solo di recente pubblicato, nel corso del mese di gennaio 2007, i dati relativi ai conti annuali 2004 e 2005 contestualmente aggiornando alcuni conti precedenti e peraltro rinviando la pubblicazione dei valori di retribuzione media relativi alle singole qualifiche di ciascun comparto di amministrazioni.

La natura dinamica della rilevazione comporta che i conti vengano costantemente aggiornati via via che gli enti tenuti all'invio dei dati, ancorché in ritardo, provvedano comunque ad adempiere. Ciò determina il permanere di un margine di variabilità e di incertezza soprattutto nelle analisi delle serie storiche relative alla spesa e segnatamente alla retribuzione media procapite.

Il periodo preso a riferimento, nella presente relazione, riguarda gli anni 2001-2005, sulla base dei dati pubblicati dall'Igop.

Ancorché si abbia riguardo ad un periodo coincidente con l'ultima tornata contrattuale (2002-2005) i conti citati non contengono, se non in misura limitata, gli effetti della contrattazione economica. I contratti collettivi nazionali di lavoro (Ccnl) relativi al secondo biennio della tornata stessa sono stati infatti stipulati solo a partire dall'autunno 2005 ma con una forte concentrazione tra il mese di dicembre 2005 e quello di giugno 2006. Sarà dunque il conto relativo all'anno 2006 a registrare gli effetti economici complessivi della tornata trascorsa.

Le elaborazioni contenute nella presente relazione risentono dunque di tutti i fattori citati nonché della complessità della base informativa di natura censuaria e tra le più imponenti nel settore pubblico (dati relativi a oltre tre milioni e mezzo di dipendenti appartenenti a circa diecimila amministrazioni pubbliche).

Una notazione particolare, in tema di contrattazione collettiva, attiene all'attività di certificazione che la Corte dei conti è chiamata a svolgere, in base all'art. 47 del decreto legislativo n. 165/2001, al fine di valutare le compatibilità economico-finanziarie del contratto con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

Nell'intento di velocizzare il procedimento di contrattazione, l'art. 1, comma 548 della legge finanziaria per l'anno 2007 ha stabilito che il procedimento di certificazione debba compiersi in tempi certi, entro 40 giorni o, in determinate situazioni, entro 55 giorni dalla sottoscrizione dell'ipotesi di accordo, con la conseguenza che i contratti, al termine di tali periodi, diverranno efficaci nel senso che i benefici economici derivanti potranno essere subito erogati.

La normativa citata impone un maggiore e più responsabile impegno da parte di tutti i soggetti chiamati ad esprimere giudizi e pareri sulle diverse ipotesi di accordo sottoscritte, al fine di evitare, in caso di superamento del complessivo limite temporale, che possano entrare in vigore contratti collettivi non adeguatamente valutati sotto il profilo della compatibilità economico-finanziaria.

CONSIDERAZIONI DI SINTESI E RISULTATI D'INSIEME

1. La spesa per i dipendenti pubblici è cresciuta, in base alle indicazioni provenienti da diverse fonti di osservazione, a ritmi elevati negli ultimi anni e il suo contenimento deve costituire una priorità delle politiche retributive, per gli effetti che si proiettano sulla finanza pubblica e sul sistema economico in cui è inserito il nostro Paese. Per raggiungere tale obiettivo occorre innanzi tutto dare una coerente applicazione al complesso delle disposizioni contenute negli accordi e protocolli d'intesa sulla politica dei redditi e sull'occupazione del 23 luglio 1993 e del 4/6 febbraio 2002 e nel decreto legislativo n. 165/2001.

In primo luogo non vanno dilatati i tempi per il rinnovo dei contratti scaduti che hanno una durata quadriennale per la materia normativa e biennale per la parte economica in quanto l'esperienza ha dimostrato (alcuni accordi sono stati stipulati anche con due anni di ritardo rispetto alla loro scadenza) che ciò si risolve in un aumento dei costi e in un eccessivo appesantimento dei bilanci delle amministrazioni sotto il profilo della gestione di cassa, oltre a determinare una alterazione nella quantificazione preventiva dei costi contrattuali e, dunque, della tenuta di obiettivi programmatici fissati nei principali documenti di programmazione. L'accordo del luglio '93, e ciascun contratto collettivo, prevedono la corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale, decorsi tre mesi dalla scadenza del contratto, a richiesta di ciascuna delle parti contraenti, ma tale istituto risulta pressoché inutilizzato.

La normativa attuale prevede anche (art. 46 decreto legislativo n. 165/2001) la predisposizione, con cadenza trimestrale, da parte dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran) di un rapporto sull'evoluzione delle retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti e un monitoraggio sull'applicazione dei contratti collettivi nazionali e sulla contrattazione collettiva integrativa, elementi che meritano grande attenzione ai fini della determinazione delle basi di calcolo degli incrementi retributivi. L'incidenza delle retribuzioni di fatto, qui intese come somme effettivamente corrisposte ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni in ragione del rapporto di lavoro, sugli aumenti stabiliti dalla contrattazione in alcuni settori del pubblico impiego è molto rilevante, come dimostrano i dati riportati nella presente Relazione, dando luogo a diversità di trattamenti retributivi nei vari comparti e al superamento della soglia di compatibilità economica rispetto a quella programmata.

Il meccanismo di crescita delle retribuzioni, come delineato dall'Accordo sulla politica dei redditi del luglio 1993, sulla base del quale viene tuttora definito il quadro tendenziale degli andamenti economici nei documenti di programmazione economico-finanziaria per ciascun periodo di riferimento, presuppone, per poter essere attuato, un rigido rispetto della scansione temporale degli accordi collettivi.

Tale meccanismo è incentrato sulla corresponsione di incrementi retributivi delle componenti fisse della retribuzione pari al tasso di inflazione programmata, sul parziale recupero della perdita del potere d'acquisto dei salari rispetto al precedente biennio di contrattazione in relazione all'andamento dell'inflazione reale e su ulteriori eventuali incrementi delle componenti accessorie da ancorare a miglioramenti della produttività individuale e collettiva.

2. Nelle ultime tornate contrattuali si sono riscontrati forti ritardi nell'iter di formazione delle risorse che ha condizionato tutto il successivo svolgimento del procedimento di contrattazione.

Le risorse stanziare nelle leggi finanziarie hanno dovuto necessariamente misurarsi con le condizioni di perdurante difficoltà delle finanze pubbliche, cui si sono contrapposte le attese retributive del personale del pubblico impiego, e ciò ha comportato che l'avvio effettivo delle trattative sia avvenuto solo a seguito di accordi tra Governo e parti sociali, che hanno dato luogo all'assegnazione di ulteriori risorse alla contrattazione collettiva e all'imputazione dei maggiori oneri di personale anziché agli esercizi finanziari di competenza ad un momento successivo in cui la maggior spesa ha potuto rientrare nei parametri del Patto di stabilità.

Il ritardo nello svolgimento della contrattazione determina una serie di effetti distorsivi, già evidenziati nella precedente Relazione della Corte sul costo del lavoro pubblico (luglio 2004), in quanto consente ai diversi fattori di crescita della retribuzione, che sono legati soprattutto all'andamento della contrattazione integrativa, di riflettersi sulla successiva contrattazione nazionale, attraverso la assunzione a base di calcolo dei futuri miglioramenti contrattuali di una retribuzione più elevata di quella risultante dal contratto precedente.

Inoltre il cumulo in un singolo esercizio dei pagamenti relativi a diverse annualità arretrate, oltre a contribuire a determinare una spinta inflativa, è causa di forti scostamenti rispetto a quanto contabilizzato nell'aggregato "redditi da lavoro dipendente" nel conto della P.A. e nei documenti di programmazione.

Infine, la conoscenza dei dati consolidati circa l'andamento della inflazione reale determina il concentrarsi della trattativa "politica" tra Governo e organizzazioni sindacali proprio sul recupero del divario tra crescita programmata e perdita effettiva del potere di acquisto delle retribuzioni, ancorché negli ultimi tempi il divario in parola si sia progressivamente ridotto.

Tutto ciò induce a ritenere che, sebbene l'Accordo del luglio 1993 abbia svolto un importante ruolo nel periodo caratterizzato da elevati tassi di inflazione reale, attualmente appare opportuna la individuazione, nella contrattazione collettiva, di strumenti idonei a garantire la tenuta dei livelli della contrattazione decentrata, e ciò al fine di realizzare un più efficace contenimento e controllo della spesa pubblica senza al tempo stesso venir meno all'esigenza di tutelare il potere di acquisto dei salari dei dipendenti pubblici.

3. La contrattazione collettiva nazionale è volta ad assicurare una dinamica retributiva coerente con il quadro macroeconomico di riferimento e con gli andamenti di finanza pubblica. Su di essa si concentrano le valutazioni e i controlli previsti dall'art. 47 del decreto legislativo n. 165/2001, in particolare quello della Corte dei conti nella fase conclusiva del procedimento, sotto forma della certificazione dei contratti collettivi.

La contrattazione integrativa trova le proprie risorse nei fondi di amministrazione (o di ente o nei numerosi altri fondi che, con denominazione diversa, si rinvencono nei vari comparti o aree della dirigenza) i quali sono alimentati dalle disponibilità economiche previste dagli accordi di comparto e da una molteplicità di istituti per i quali spesso manca una compiuta quantificazione del relativo gettito finanziario. Tali risorse solo in parte vengono utilizzate per compensare i dipendenti che abbiano contribuito alla migliore efficienza dei servizi o ad elevare i livelli di produttività (anche perché spesso sono carenti i criteri di misurazione della

produttività), essendo in prevalenza destinate ad implementare trattamenti fissi e continuativi (progressioni di carriera, incrementi di indennità fisse, ecc.).

Il controllo della contrattazione integrativa è affidato ad organi di controllo interno i quali sono tenuti ad inviare al Ministero dell'economia e delle finanze specifiche informazioni sui costi della stessa.

4. Si è venuto a determinare, in effetti, un sistema a doppio binario, come più ampiamente riferito nel capitolo secondo della presente Relazione, in base al quale le risorse stanziare nelle leggi finanziarie sono utilizzate quasi esclusivamente per incrementare le voci retributive fisse e continuative, mentre altre risorse (es. quelle derivanti dalla retribuzione individuale di anzianità di personale che ha lasciato il servizio o quelle di varia altra natura) affluiscono ai fondi unici di amministrazione. Tali ultime risorse integrano, in molti casi in misura considerevole, le retribuzioni definite "accessorie", ma nella realtà "fisse" e generalizzate nonché svincolate da un effettivo riscontro della produttività individuale o collettiva. In siffatta situazione, il limite della crescita complessiva delle retribuzioni è stato finora costituito dalle disponibilità dei singoli bilanci delle Amministrazioni.

Il sistema, in mancanza di opportuni correttivi, corre il rischio di perdere il controllo della dinamica retributiva e la compatibilità della stessa con il quadro macroeconomico e con le scelte programmatiche.

Il legislatore, solo di recente, è intervenuto con l'art. 1, comma 189, della legge finanziaria per l'anno 2006 stabilendo che, a decorrere da tale anno, l'ammontare complessivo dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa non può eccedere quello previsto per l'anno 2004, come certificato dagli organi di controllo a ciò deputati.

La norma si applica ai vari comparti della contrattazione, escluso il personale delle Regioni ed enti locali e del Servizio sanitario nazionale.

I successivi commi fanno divieto di costituire fondi e stabiliscono che l'ammontare complessivo degli stessi può essere incrementato soltanto degli importi fissi previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro (Ccnl) che non risultino già confluiti nei fondi dell'anno 2004 (comma 191). Le norme, ora citate, sembrano avere posto limiti precisi all'espansione non regolamentata dei fondi che alimentano la contrattazione integrativa.

L'esperienza applicativa dirà se le misure restrittive previste dal legislatore troveranno effettiva rispondenza negli assetti contrattuali e nelle dinamiche degli effetti economici che, nella logica del sistema del "doppio binario", avranno come obiettivo di base la coerenza con i tassi di inflazione programmata per quanto attiene alla contrattazione nazionale e, sotto altro profilo, i miglioramenti dell'efficienza gestionale delle pubbliche amministrazioni per quanto riguarda la contrattazione integrativa decentrata.

5. Permangono ancora in larga parte irrisolte talune problematiche di fondo, in particolare la necessità del potenziamento degli strumenti e delle metodologie di conoscenza e monitoraggio degli andamenti di spesa del personale pubblico e soprattutto di quelli relativi ai rinnovi contrattuali, dovendosi dare risposta alla primaria esigenza conoscitiva della realtà finanziaria complessiva, a garanzia dell'unitarietà ed equilibrio del sistema.

L'analisi condotta nel capitolo primo della Relazione rileva, con ampiezza di elementi, le criticità del sistema da ricondurre anche ad una disallineata

rappresentazione contabile delle spese per il personale sia nei documenti programmatici che in quelli consuntivi. Le diversità metodologiche, con riguardo alla ricostruzione dei dati relativi al costo del lavoro pubblico, si inquadrano, nella realtà, in una più complessa e generale discrasia tra criteri di contabilizzazione propri della contabilità finanziaria (fondata su criteri di competenza giuridica e di cassa) e criteri di competenza economica derivata dai manuali redatti in sede Eurostat (SEC 95).

6. Per quanto riguarda la consistenza del personale pubblico, i dati aggregati disponibili, tratti dai conti annuali della Ragioneria generale dello Stato (RgS) consentono di rilevare nel quinquennio 2001-2005 nel settore statale (comprensivo del personale dei comparti e del personale in regime di diritto pubblico di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 165/2001) una riduzione graduale delle unità in servizio (-2 %) che erano di 2.027.526 nel 2001 e risultano essere di 1.987.267 nel 2005.

Quanto al settore non statale (Servizio sanitario nazionale - Ssn, Regioni e autonomie locali, Università, ecc.) si è verificato invece nel quinquennio (con qualche variabilità nel triennio 2002-2004) un incremento delle unità di personale (+ 0,7): erano 1.631.082 nel 2001 e sono passate a 1.643.201 a fine 2005.

Il dato complessivo del personale impiegato nella P.A. (comprensivo dei due settori statale e non statale) registra nel quinquennio una riduzione (-0,77%) di circa 28 mila unità (3.658.608 nel 2001 a fronte di 3.630.468 nel 2005), dovuta ad una riduzione di 40 mila unità nel settore statale, compensata, in parte, da un aumento nel settore non statale di 12 mila unità.

Una dinamica in crescita nel quinquennio si registra in ordine ai rapporti di lavoro a tempo determinato (da 86.543 a 125.539 unità), ai contratti di formazione e lavoro, ai rapporti di lavoro interinale, con la eccezione dei lavoratori socialmente utili, in diminuzione (da 61.758 a 34.466).

I dati relativi al *part time* evidenziano, dopo il sensibile incremento nel biennio 2001-2002, un rallentamento nel ritmo di crescita nel triennio successivo, in particolare nel settore statale.

7. I dati complessivi di spesa per retribuzioni al personale in servizio, comprensivi del personale dei comparti statali e non statali, del personale in regime di diritto pubblico e del personale degli enti di cui agli artt. 60 e 70 del d.lgs. n. 165/2001, presentano, al netto degli oneri riflessi, il seguente andamento in crescita nel quinquennio:

anno	importo (milioni di €)
2001	90.202,8
2002	94.321,8
2003	96.388,3
2004	99.888,9
2005	101.722,5

L'incremento della spesa, prendendo a riferimento il conto annuale 2001 della RgS rapportato a quello del 2005, è stato di 11.519,7 milioni di euro (+ 12,8%).

E' da rilevare però, come innanzi detto, che il dato di spesa relativo all'anno 2005 non contiene, se non limitatamente a pochi comparti, gli aumenti retributivi determinati dal rinnovo dei contratti per il biennio 2004-2005, in quanto sottoscritti in massima parte nell'anno 2006.

L'elaborazione dei costi sostenuti dalla P.A. inerenti al personale complessivamente impiegato, includendo in essi, oltre alle spese per retribuzioni (fisse e accessorie), gli oneri riflessi ed altre voci (indennità di missione e trasferimento, equo indennizzo, formazione, benessere, ecc.) ha evidenziato, sulla base di elementi tratti dai conti annuali del quinquennio 2001-2005, un andamento crescente dei costi valutabili in 130.012 milioni di euro nel 2001 e in 148.723 milioni di euro a fine 2005 (+ 18.711 milioni di euro), con un incremento del 14,4% nel quinquennio.

La suddetta elaborazione dei costi incorpora la componente di gran lunga più significativa, costituita dalle spese per retribuzioni e dai relativi oneri contributivi a carico del datore del lavoro (essi incidono nella misura del 38,38% sulla spesa per retribuzioni fisse nel settore statale e del 37% circa nel settore non statale).

Delle spese per retribuzioni, al netto degli oneri contributivi, si farà qui di seguito una breve sintesi, preceduta dai dati più significativi relativi alla consistenza del personale in servizio, facendo rinvio, per gli approfondimenti, agli specifici capitoli della Relazione.

8. Per quanto riguarda le aree dirigenziali è da premettere che nel periodo considerato (2001-2005) i dati dei conti annuali inglobano gli effetti dei rinnovi relativi al biennio economico 2000-2001 per quanto attiene alle Aree I, Area II (Regioni e Autonomie locali) e alla dirigenza scolastica, nonché gli effetti del rinnovo dei contratti per la dirigenza delle Aree III e IV (Ssn) relativi al primo biennio economico 2002-2003 della tornata contrattuale 2002-2005, in quanto tutti gli altri contratti della dirigenza sono stati stipulati nel corso del 2006.

La spesa complessiva per la dirigenza ha registrato nel quinquennio un incremento del 17,4%, a fronte di un aumento della consistenza pari all'1,1%, (trattasi, alla fine del periodo suddetto, di 165.425 unità, di cui 137 mila appartenenti al Ssn).

E' da rilevare, nonostante il consistente slittamento dei rinnovi contrattuali della dirigenza oltre il periodo qui considerato, una crescita delle retribuzioni medie pari a circa il 13%.

Nello specifico capitolo dedicato al personale dirigenziale si evidenzia la crescita di tutte le retribuzioni medie, pur in un contesto in cui non sono stati introdotti (tranne per i pochi contratti sopra indicati, stipulati prima del 2006) incrementi retributivi contrattuali.

Il fenomeno è in parte ascrivibile alle erogazioni dei fondi per la retribuzione di posizione e di risultato concordate in sede di contrattazione di secondo livello, ai quali confluiscono, tra l'altro, componenti retributive del personale cessato, come la retribuzione individuale di anzianità.

Ciò comporta che, anche nei casi di riduzione del personale dirigenziale, aumenta la retribuzione media del personale che permane in servizio, in alcune aree ben oltre le percentuali di incremento stabilite in sede nazionale dai Ccnl.

Altra problematica di non poco rilievo, determinante ai fini dell'innalzamento della retribuzione media del personale dirigenziale, è da ricondurre al grave ritardo con cui sono avviate le procedure di rinnovo dei contratti per cui la parte pubblica (costituita peraltro da personale della stessa categoria dirigenziale, influente soprattutto nell'ambito della contrattazione integrativa) ritiene debba prendersi in considerazione, ai fini della quantificazione delle risorse da destinare al rinnovo contrattuale, la retribuzione effettivamente percepita al momento della formulazione dell'atto di indirizzo (ovviamente più elevata perché comprensiva di altre spettanze

indennitarie a carattere continuativo), in luogo di quella “in uscita” dal precedente contratto.

Questo aspetto merita un’approfondita riflessione in quanto, come è noto, condiziona la quantificazione delle risorse da apprestare per la necessaria copertura dei Ccnl in sede di legge finanziaria o in sede di direttive dei Comitati per i comparti non statali. Al riguardo si riterrebbe opportuna, anche in via normativa, una più esplicita indicazione metodologica per il calcolo delle basi retributive di riferimento allo scopo di ancorare le risorse da accantonare per i rinnovi contrattuali a principi di chiarezza e univocità, creando, al contempo, le premesse per rendere omogenei i presupposti per i rinnovi delle diverse aree di contrattazione.

Un accenno, infine, alla tendenza in atto, nel quinquennio, di sostituire, a seguito del blocco del *turn over*, i dirigenti a tempo indeterminato con quelli a tempo determinato, particolarmente accentuata per quanto riguarda la dirigenza di seconda fascia delle Aree I e II. Infatti il trend di sostituzione ha comportato, in tali aree, una diminuzione dei dirigenti a tempo indeterminato del 16,2% e per contro una crescita di quelli a tempo determinato del 58,6%.

9. Quanto al personale non dirigenziale, escludendo dal computo i dipendenti dagli enti di cui all’art. 70 del decreto legislativo n. 165/2001 e di altri enti del settore pubblico, nonché i Segretari comunali (assimilabili al personale con qualifica dirigenziale), la consistenza si attesta nel 2004 a 2.628.385 unità e nel 2005 a 2.623.791 unità facendo registrare una riduzione complessiva di poco più dell’1% nel periodo 2002-2005 e di poco più del 2% rispetto al 2001.

Nel periodo considerato dalla presente Relazione si registra un mutamento di strategia nel perseguimento degli obiettivi di contenimento. Le leggi finanziarie fino al 2004 imponevano obblighi di riduzione della consistenza numerica, senza peraltro raggiungere pienamente gli obiettivi fissati, mentre la successiva legge finanziaria 2005 concentrava l’attenzione sulla dotazione organica, pervenendo, per tale via, a risparmi modesti, in dipendenza sia dell’elevato tasso di copertura degli organici e sia del blocco delle assunzioni, cosicché la rideterminazione degli organici ha addirittura prodotto, in alcuni casi, un aumento di spesa, dato che ne è derivata, a seguito dell’attivazione dei percorsi di riqualificazione professionale, una rimodulazione delle qualifiche e un addensamento del personale in quelle più elevate.

In proposito, si registrano complessivamente, dal 2001 (data di avvio della contrattazione integrativa) al 2005, circa 964 mila passaggi orizzontali e circa 645 mila passaggi verticali. Ciò equivale a dire 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 all’interno delle aree hanno interessato in prevalenza le categorie apicali che hanno raggiunto medie elevate in taluni comparti (83% nel comparto enti pubblici non economici, 82% nelle Agenzie fiscali).

Per quanto riguarda il personale a tempo determinato, lo stesso, al netto del personale del comparto Scuola, risulta costituito, a fine 2005, da circa 98 mila unità, con una crescita del 30,4%, nel periodo 2002-2005.

Il ricorso alle altre forme flessibili di rapporto di lavoro (lavoro interinale, contratti di formazione lavoro, lavoratori socialmente utili e telelavoro), risulta in crescita

soprattutto nelle Regioni, nelle autonomie locali e negli enti pubblici non economici.

La spesa complessiva (trattamento fondamentale e accessorio) relativa al personale non dirigenziale, risultante dai dati dei conti annuali 2002-2005, non registra gli incrementi disposti con la contrattazione relativa al biennio economico 2004-2005, in quanto gli accordi sono stati stipulati solo a partire dalla fine del 2005.

Tenuto conto di tale elemento, la spesa per retribuzioni complessive espone nel periodo 2001-2005 un aumento del 5,3%, con una crescita del trattamento fondamentale dello 0,7% rispetto al 2001. La spesa per retribuzione accessoria, invece, registra un tasso di crescita pari al 31% nel periodo indicato.

La forbice delle variazioni rilevate nelle retribuzioni accessorie rispetto a quelle fondamentali rende l'idea delle più consistenti erogazioni derivanti, nei vari comparti, dalla contrattazione integrativa rispetto a quella nazionale.

Le retribuzioni medie *pro capite*, a fronte di una crescita retributiva programmata del 5,66% per il biennio 2002-2003, registrano nel quadriennio 2002-2005 incrementi del 10,8%. In particolare, il trattamento medio fondamentale cresce del 6,6%, mentre il trattamento medio accessorio cresce del 37,5%.

Nel quadriennio 2002-2005, ad eccezione del comparto della Scuola, che registra un incremento complessivo del 5,6% e per il quale valgono alcune specifiche considerazioni svolte nel capitolo quarto, risulta confermata una crescita delle retribuzioni, per la generalità del personale inserito nei comparti, che si attesta tra il 12% ed il 16%.

10. Uno specifico capitolo della relazione è dedicato al personale non contrattualizzato. Con tale locuzione si identifica innanzitutto il personale appartenente alla magistratura, all'avvocatura e il personale docente delle università per il cui ordinamento giuridico ed economico provvedono specifiche disposizioni normative di natura non contrattuale, nonché il personale appartenente alle carriere diplomatica e prefettizia, ai corpi di polizia ed alle forze armate, al cui trattamento giuridico ed economico provvedono atti negoziali recepiti con decreto del Presidente della Repubblica.

Per quanto riguarda il personale di magistratura, le cui retribuzioni sono soggette all'adeguamento automatico, nel periodo ricompreso tra fine 2001 e fine 2005 - preso in considerazione per ragioni di simmetria con il personale contrattualizzato - la spesa complessiva per retribuzioni è passata da 924,5 milioni di euro a 1,166 miliardi di euro, con un aumento percentuale pari al 26,2%.

Il personale docente delle università (professori e ricercatori) è stato destinatario di provvedimenti di riordino, tra cui il più recente è il decreto legislativo n. 164/2006 (Riordino della disciplina del reclutamento dei professori universitari, a norma dell'articolo 1, comma 5, della legge 4 novembre 2005, n. 230). La spesa per retribuzioni lorde di detto personale, tra fine 2001 e fine 2005, presenta una crescita pari al 21,4%.

La dotazione organica del personale della carriera diplomatica si attesta a 1.119 unità al 31 dicembre 2005, mentre la spesa complessiva per retribuzioni lorde, nel periodo 2001-2005 considerato, aumenta del 21%. Cresce l'incidenza della spesa per retribuzione accessoria (nella quale rientra l'indennità di servizio all'estero) rispetto alla spesa totale per retribuzioni che passa dal 64% del 2001 al 71% del 2005.

In ordine all'aggregato "carriera prefettizia", va rilevato che la spesa per retribuzioni lorde, nonostante la flessione evidenziatasi negli anni 2004 e 2005, registra una consistente crescita, pari al 42,3%, nel più ampio arco temporale preso in esame, ricompreso tra fine 2001 e fine 2005.

Quanto ai corpi di polizia (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di finanza, Corpo Forestale e Polizia penitenziaria), le iniziative del legislatore continuano a convergere verso una razionalizzazione degli assetti normativi sia per quanto riguarda le modalità e i termini del reclutamento, i gradi, le qualifiche, i sistemi di avanzamento, sia per quanto attiene al trattamento economico, per il quale si rileva una forte esigenza perequativa. Attualmente è in discussione un disegno di legge (Atto Senato n. 142/2006) relativo al riordino dei ruoli del personale dei corpi di polizia e delle forze armate.

La consistenza del personale appartenente all'aggregato corpi di polizia rivela un trend abbastanza contenuto: nel periodo 2001-2005 il personale in servizio cresce, infatti, meno dell'1%, laddove la spesa per retribuzioni lorde, nello stesso arco temporale, aumenta del 19,8%.

Più consistente la riduzione di personale nelle forze armate che, nel periodo 2001-2005, è pari all'8,6%. La spesa complessiva per retribuzioni lorde registra, invece, nello stesso periodo, incrementi dell'8,3%, passando da 4,8 miliardi di euro del 2001 a 5,2 miliardi del 2005. A tale ultimo proposito, va, tuttavia, rilevato che trattasi di un dato di crescita sottostimato, essendo incomplete le informazioni sulla spesa accessoria relativa all'Esercito, non avendo l'Amministrazione della difesa, a tutt'oggi, trasmesso i valori di spesa inerenti a talune indennità, tra cui quella operativa di base.

11. Più ampio sviluppo ai dati ora indicati si ritrova negli specifici capitoli della Relazione che confermano la tendenza ad aumenti salariali eccedenti, nel loro complesso, i tassi reali di inflazione nell'arco di tempo considerato (anni 2001-2005), tendenza che potrebbe avere ripercussioni per l'immediato sulla dinamica salariale di tutta l'economia e in particolare del settore pubblico, atteso che il 2007 sarà un anno di rinnovi contrattuali di tutto il pubblico impiego.

La crescita retributiva nel quinquennio considerato è stata nel complesso contenuta se riferita al trattamento fondamentale (stipendio, indennità integrativa speciale e altri emolumenti fissi e continuativi) derivante dalla contrattazione nazionale, salvo i forti incrementi di cui hanno beneficiato, in misura non omogenea, le varie categorie dirigenziali, come registra, sempre nel quinquennio, l'incremento della spesa complessiva del 17,4%.

L'aspetto che qui va rimarcato, come illustrato nel corso dell'esposizione, è che gli aumenti maggiori sono stati ottenuti attraverso la contrattazione integrativa a livello di singola amministrazione.

Tali aumenti sono stati in prevalenza determinati da promozioni del personale, con criteri basati poco sulla valutazione dei singoli e molto sulla semplice anzianità di servizio.

Gli aumenti retributivi scaturiti dalla contrattazione integrativa non hanno avuto, in molti casi, alcuna correlazione con esigenze di natura funzionale o con le retribuzioni corrisposte, per servizi similari, nel settore privato.

Gli incrementi salariali decisi in sede di contrattazione integrativa hanno tenuto conto delle condizioni di bilancio, più esattamente della consistenza dei fondi di ente o di amministrazione, cosicché dove tali condizioni risultavano migliori, in

relazione a disposizioni normative o contrattuali o anche a seguito della applicazione di più elevate tariffe dei servizi, le retribuzioni, formalmente erogate sotto forma di premi di produttività o di altro tipo, sono risultate di maggiore consistenza.

Un tale sistema retributivo però viene a perdere ogni collegamento con la produttività effettivamente resa e misurata e con il criterio di flessibilità che erano tra gli obiettivi della riforma del lavoro pubblico del 1993.

E' da aggiungere, anzi, che talora è stata la stessa legge finanziaria a disporre la trasformazione di quote del salario variabile in quote fisse della retribuzione.

Il tema della verifica, della misurazione e della incentivazione della qualità dei servizi è stato recentemente ripreso nel memorandum del gennaio 2007 sottoscritto da Governo e sindacati. In esso si afferma che la qualità, i risultati e la produttività del lavoro devono essere il riferimento per la retribuzione dei dirigenti e del personale delle pubbliche amministrazioni.

E' auspicabile che le direttive dei Comitati di settore riprendano tali concetti con più forza rispetto al passato e che gli obiettivi indicati si traducano in fatti concreti e in comportamenti virtuosi.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO PRIMO

PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA E STRUMENTI DI CONTROLLO

NEL LAVORO PUBBLICO

1. Premessa: basi informative e misure programmatiche - 2. Il quadro programmatico nei Dpef - 3. Le misure di contenimento della spesa del personale nelle leggi finanziarie - 4. I dati aggregati disponibili - 5. Le criticità del sistema

1. Premessa: basi informative e misure programmatiche

Il rilievo quantitativo e qualitativo della spesa per il personale pubblico trova esplicitazione negli obiettivi programmatici via via adottati, non solo nella sequenza dei Documenti di programmazione economico-finanziaria (Dpef) e delle leggi finanziarie, ma anche in altri documenti, quali il “protocollo d’intesa” del 27 maggio 2005 tra Governo e parti sociali, oltre che in ulteriori disposizioni normative, adottate al fine di consentire l’esplicazione della contrattazione ed insieme di perseguire il contenimento della spesa imposto dalle esigenze nazionali e sopranazionali (sulle quali si dimensionano i conseguenti controlli finanziari, sia interni che esterni).

Le specifiche dinamiche del settore vanno, dunque, lette in una più articolata prospettiva, posta nel nuovo contesto istituzionale, alla luce della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, attuata con la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 e dei principi di derivazione comunitaria, in specie sotto il profilo di regole e vincoli finanziari, relativi alla disciplina europea del “Patto di stabilità e di crescita”. In questo diverso contesto istituzionale si collocano anche i profili di riforma e di ammodernamento della pubblica amministrazione conseguenti al complesso ed articolato percorso di autonomia e di responsabilizzazione delle amministrazioni e dei suoi operatori, cui si accompagnano forme più moderne di verifica e di controllo, anche in termini di efficienza ed efficacia, oltre che di tenuta finanziaria.

In questa prospettiva assume primario rilievo e fondamentale spessore l’esigenza di una più chiara ed univoca definizione della base conoscitiva, anche con specifico riguardo agli andamenti del costo del lavoro pubblico e, più in generale, alle dinamiche di finanza pubblica, nel contesto della sempre più stretta integrazione delle politiche U.E., e di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione, tenendo conto anche della riserva costituzionalmente assicurata al legislatore statale in materia di coordinamento statistico ed informativo (art. 117, comma 3, lett. r).

In tale ottica vanno dunque esaminati i processi programmatici che si sono sviluppati anche attraverso specifiche normative di contenimento, scrutinate dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha richiamato il rispetto degli obblighi comunitari a loro fondamento e giustificazione. Senza ripercorrerne qui l'evoluzione, basti ricordare che per la Corte costituzionale (sent. n. 417 del 2005¹) possono dal legislatore statale essere legittimamente imposti agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio - anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti - solo, con "disciplina di principio", "per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari". Per la Consulta tali vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli Enti locali se hanno ad oggetto l'entità del disavanzo di parte corrente, oppure (ma solo in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale) la crescita della spesa corrente degli enti autonomi.

In queste coordinate di fondo, sinteticamente accennate, si ripropongono talune problematiche già in parte rappresentate nella relazione dedicata agli esercizi 2001 e 2002² (sorrette da un'ampia ricostruzione dei documenti programmatici) e che permangono in larga parte ancora oggi irrisolte: si era evidenziata, in particolare, la necessità del potenziamento degli strumenti e delle metodologie di conoscenza e monitoraggio degli andamenti di spesa del personale pubblico ed, in particolare, di quelli relativi ai rinnovi contrattuali, assicurando sufficiente risposta alla primaria esigenza conoscitiva della realtà finanziaria complessiva, a garanzia di unitarietà ed equilibrio del sistema, anche alla luce del crescente ruolo della contrattazione integrativa. Si erano rilevate in particolare le sensibili difformità metodologiche tra l'impostazione seguita nella predisposizione del conto annuale della Ragioneria generale dello Stato (i cui dati sono riportati nel paragrafo 4 e nei successivi capitoli della relazione) e i criteri della contabilità economica nazionale forniti dall'Istat (cui fa riferimento il paragrafo 2 del presente capitolo); era stata altresì richiesta una esplicitazione sull'incidenza dei singoli fattori sottesi con riguardo agli indici delle "retribuzioni contrattuali" e "di fatto", in modo tale da consentire una rilevazione compiuta, funzionale ad una più corretta esplicazione della contrattazione collettiva, sia nazionale che di secondo livello/integrativa, auspicandosi il potenziamento delle iniziative di coordinamento metodologico, oltre che lo sviluppo di sempre più adeguati sistemi informativi. Va considerato che tale esigenza non è riferita alla sola verifica dell'impatto dei rinnovi contrattuali - cioè alle informazioni analitiche e di sintesi circa l'andamento della spesa di personale

¹ Con essa sono state accolte le censure prospettate avverso i commi 9, 10, 11 dell'art. 1 del decreto legge n. 168 del 2004, convertito dalla legge n. 191 del 2004, in quanto introducenti puntuali vincoli (riguardanti spese per studi e incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, missioni all'estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni, spese per l'acquisto di beni e servizi), facendone conseguire l'incostituzionalità anche delle altre disposizioni strumentali rispetto ad essi (disciplinanti adempimenti consequenziali, controlli, obblighi di motivazione o informazione, ipotesi di responsabilità disciplinare ed erariale per la loro violazione). Pur restando invariato il principio di fondo, secondo la giurisprudenza già maturata dalla Corte, della legittima imposizione agli enti autonomi di vincoli alle politiche di bilancio, per soddisfare alle esigenze del patto si registra dunque una svolta rispetto alla precedente giurisprudenza, maggiormente incline a riconoscere la legittimità anche di singole disposizioni concernenti adempimenti puntuali.

² Delibera n. 28/Contr/cl/04 del 22 luglio 2004.

desumibili dalla verifica di compatibilità ai sensi degli artt. 47 e segg. del decreto legislativo n. 165/2001 - ma alla più generale valutazione degli andamenti effettivi di spesa del settore, non agevolmente comparabili nella pluralità di fonti conoscitive a disposizione.

2. Il quadro programmatico nei Dpef

Con riferimento ai documenti programmatici e di bilancio si conferma la relativa significatività dei Dpef - i quali definiscono il tasso di inflazione programmato cui deve uniformarsi la dinamica degli effetti economici della contrattazione - per la definizione del quadro previsionale riferito ai rinnovi contrattuali³; i seguenti prospetti riportano il divario tra tasso di inflazione programmata (tip) e tasso di inflazione reale o effettiva (tir) e gli scostamenti rilevabili tra previsioni del Dpef e consuntivi Istat.

Tabella 1

Anno	T.i.p.	T.i.r.	scostamento
1998	1,80%	2,00%	-0,20%
1999	1,50%	1,70%	-0,20%
2000	1,20%	2,50%	-1,30%
2001	1,70%	2,70%	-1,00%
2002	1,70%	2,50%	-0,80%
2003	1,40%	2,70%	-1,30%
2004	1,70%	2,20%	-0,50%
2005	1,60%	1,90%	-0,30%

Fonte: Aran, Rapporto trimestrale, n. 2/2006

(miliardi di euro)

Tabella 2

Anno	Consuntivi Istat ⁽¹⁾	Periodi previsionali dei Dpef							
		2000/03	2001/04	2002/06	2003/06	2004/07	2005/09	2006/09	2007/11
1998	115,7								
1999	118,9	116,5							
2000	124,3	120,0	120,0						
2001	131,6	123,5	122,9	127,7					
2002	137,6	126,9	124,5	129,3	135,4				
2003	144,7	130,1	125,3	130,4	139,4	140,6			
2004	149,6		126,4	131,5	141,7	142,1	152,7		
2005	155,5			133,0	144,3	145,1	155,8	157,8	
2006				134,6	146,7	148,0	159,4	154,5	162,5
2007						151,1	162,9	156,2	161,2
2008							167,0	158,8	164,0
2009								161,6	158,0
2010									171,2
2011									174,1
Prev/Cons ⁽²⁾		-2,1%	-3,6%	-3,1%	-1,6%	-3,0%	2,0%	-	-

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

(1) Dati di consuntivo come risultanti dalla serie storica diffusa dall'Istat il 30 giugno 2006 per il periodo 1982-2005. (2) Tasso di scostamento tra la previsione effettuata da ciascun Dpef per il primo degli anni di riferimento ed il dato consuntivo, relativo al medesimo anno, come risultante dalla serie storica Istat 30 giugno 2006.

³ Si ricorda che, a partire dall'esercizio 2000, i Dpef non ricomprendono gli effetti delle *politiche invariate*: in base alle modifiche apportate dalla legge n. 208/1999 tale documento indica "i parametri economici essenziali utilizzati e le previsioni tendenziali, per grandi comparti, dei flussi di entrata e di spesa del settore statale e del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni basate sulla legislazione vigente, ivi compreso il flusso di risorse destinate allo sviluppo del Mezzogiorno, con l'indicazione dei fondi nazionali addizionali, e, per la parte discrezionale della spesa, sull'invarianza dei servizi e delle prestazioni offerte".

L'insufficiente valenza programmatica dei Dpef ha portato da un lato, a ricorrere ad ulteriori momenti programmatici, questi ultimi anche formalmente condivisi (si allude alla intesa con le parti sociali - protocollo d'intesa 27 maggio 2005), dall'altro ad affidare alle leggi finanziarie non solo la "traduzione" delle misure di contenimento della spesa del personale prefigurate nei documenti programmatici, ma pure il compito di disegnarne esse stesse i contorni, spesso anche nei profili di rilievo ordinamentale, così definendo l'effettiva portata delle politiche del settore.

Non risulta dunque agevole, con riguardo alla materia, ricostruire nella recente evoluzione un disegno unitario, dovendosi rintracciare le linee di fondo nelle disposizioni via via intervenute, anche nella decretazione d'urgenza (v., ad es., decreto legge 30 giugno 2005, n. 115, conv. nella legge 17 agosto 2005, n. 168, e decreto legge 10 gennaio 2006, n. 6, conv. nella legge 9 marzo 2006, n. 80).

Sono peraltro presenti, soprattutto nei documenti programmatici, insieme alle indicate esigenze di contenimento della spesa, ulteriori significativi indirizzi, nel senso di considerare il rilievo della funzionalità e dei costi del sistema amministrativo anche come fattore di propulsione e di sviluppo⁴.

I percorsi prefigurati si basano infatti su di un indirizzo di modernizzazione degli apparati, da ricondurre, sempre più, a logiche aziendalistiche di efficienza: tale impostazione si rinviene in particolare nella sequenza dei Dpef approvati nel periodo considerato.

Nel quadro programmatico esposto nei Dpef emerge, come dato costante d'insieme, la consapevolezza che le disposizioni del lavoro pubblico si intrecciano strettamente a quelle organizzative, anch'esse fortemente ispirate ad obiettivi di contenimento della spesa (anche se, non di rado, concepite per corrispondere a problematiche settoriali).

Già nell'analisi del quadro programmatico fatta nel capitolo primo della scorsa relazione al Parlamento, dedicata agli esercizi 2001 e 2002 si era osservato che le politiche di contenimento della spesa per il personale si fondavano in larga parte anche su prioritari aspetti di natura strutturale di riforma e di ammodernamento della pubblica amministrazione. Anche nel Dpef relativo al periodo 2004-2007 avevano rilievo la qualità e la formazione delle risorse umane, da valutare attraverso una "*Rete dei nuclei di valutazione e verifica*", era in particolare previsto un ulteriore e forte ricorso ai meccanismi premiali e sanzionatori legati all'utilizzo delle risorse aggiuntive, anche per assicurare incrementi di efficienza nella produzione di servizi pubblici di primaria importanza, accelerando il processo di modernizzazione della pubblica amministrazione, grazie anche al ricorso alle nuove tecnologie informatiche. Nel Dpef relativo al periodo dal 2005 al 2009, per gli Enti territoriali, si rinviene un più diretto aggancio agli esiti della precedente contrattazione: in presenza di criticità manifestate sul fronte della spesa conseguente ai miglioramenti contrattuali del biennio 2002-2003, veniva previsto, ai fini del rispetto del Patto di stabilità interno, un contenimento delle spese per consumi intermedi cui vincolare gli enti inadempienti, accelerando il

⁴ V. ad es. il decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 (provvedimento sulla "competitività"). V. anche il disegno di legge in materia di efficienza delle amministrazioni pubbliche e di riduzione degli oneri burocratici per cittadini ed imprese e sulle misure di reingegnerizzazione e innovazione tecnologica, presentato alla Camera il 24 gennaio 2007 (Atto Camera n. 2161).

processo di modernizzazione della pubblica amministrazione, grazie anche al ricorso alle nuove tecnologie informatiche, finalizzando la certezza della contrattazione ai miglioramenti di produttività. Nel Dpef relativo al periodo 2006-2010 si prospettava la introduzione di meccanismi premiali per le amministrazioni ed i comparti più virtuosi⁵.

Nell'ultimo Dpef 2007-2011 si legge che la competitività complessiva del Paese passa attraverso l'efficienza della Pubblica amministrazione, la semplificazione amministrativa, il riordino, l'innovazione organizzativa, la reingegnerizzazione dei processi, l'adozione di metodologie di valutazione dei costi, dei tempi e dell'efficacia delle attività amministrative, la sperimentazione dei nuovi metodi amministrativi e governo dei fondi pubblici. Vi si legge che il contenimento in termini di tetti o di riduzione del personale deve avvenire attraverso una riforma nel modo di esercizio delle funzioni grandi e piccole dell'apparato dello Stato...assumendo come elemento centrale l'attuazione dell'articolo 118 della Costituzione e che "una pubblica amministrazione efficace snella ed efficiente nella sua struttura organizzativa è amica del cittadino e della impresa e si pone come fattore chiave dello sviluppo e della competitività del paese. Nel mondo delle nuove tecnologie e della concorrenza internazionale le amministrazioni pubbliche vanno trasformate perché ne risulteranno anche un minor costo dei servizi resi e un contenimento della spesa pubblica". Tra gli obiettivi vi sono dunque l'accorpamento e la razionalizzazione degli enti, con uno sforzo di moderazione salariale legato a strumenti di valutazione del personale e all'attività di controllo della gestione..."con costruzione di percorsi di carriera che diano al personale della pubblica amministrazione un quadro di certezze e di adeguati incentivi; costituzione dei fondi di previdenza complementare nei ministeri etc".

Tabella 3

Unità di lavoro delle Amministrazioni pubbliche per sottosettore istituzionale
(migliaia)

SOTTOSETTORI	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1998-05
Amministrazioni centrali	1.923	1.925	1.975	2.019	2.035	2.048	2.039	2.032	109
di cui: Stato (a)	1.878	1.881	1.932	1.974	1.990	2.004	1.994	1.988	110
Amministrazioni locali	1.502	1.504	1.493	1.492	1.502	1.511	1.517	1.516	14
di cui: Regioni, province, comuni (a)	683	683	665	639	636	632	629	626	-57
di cui: Enti locali sanitari	677	677	682	691	693	697	700	700	23
Enti di previdenza	56	55	57	58	57	59	58	58	2
Totale PA al netto dei militari di leva	3.481	3.484	3.525	3.569	3.595	3.619	3.615	3.606	126
Militari di leva	145	136	116	104	87	40	28	4	-141

Fonte: Istat – contabilità nazionale

⁵ Una corrispondenza di ciò si può rinvenire nel comma 176 della legge finanziaria per il 2006, che prevede che ai fini di quanto disposto dall'articolo 48, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le risorse per la contrattazione collettiva nazionale previste per il biennio 2004-2005 dall'articolo 3, comma 46, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e dall'articolo 1, comma 89, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, a carico del bilancio statale, sono incrementate, a decorrere dall'anno 2006, di 390 milioni di euro da destinare anche all'incentivazione della produttività.

3. Le misure di contenimento della spesa del personale nelle leggi finanziarie

Se risulta chiaro dal complesso degli obiettivi programmatici dei Dpef sinteticamente richiamati, l'intento di razionalizzazione e riduzione della spesa, non si rinviene peraltro una costante traduzione sul versante delle misure disposte nelle leggi finanziarie, i cui effetti, già non sempre puntualmente quantificati nelle relazioni tecniche di accompagnamento, in quanto relativi ad economie sulle spese di funzionamento, sollecitano ad un attento monitoraggio dei risultati attesi.

Senza ripercorrere l'ampia trattazione svolta nella relazione dedicata agli esercizi 2001 e 2002, può considerarsi, in estrema sintesi, che a partire dal 1997, le leggi finanziarie hanno di volta in volta reiterato obiettivi settorializzati (ministeri, aziende, enti pubblici non economici, scuola) di riduzione del personale, peraltro mitigato da consistenti autorizzazioni in deroga soprattutto per i servizi relativi alle funzioni fondamentali dello Stato; la percentuale di riduzione veniva rapportata di volta in volta ad una base fissa (personale in servizio al 31 dicembre del 1997) o via via individuata (personale in servizio al 31 dicembre dell'anno precedente)⁶.

Tabella 4

Obiettivi di riduzione di personale nel periodo 2000-2006, in base a specifiche norme delle leggi finanziarie

Legge fin.	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
LF 2001 (l. 338/2000, art. 51, c. 1)			-0,55%	-0,50%				rispetto al 1997
LF 2002 (l. 448/2001, art. 19, c. 3)				-1%	-1%			rispetto al 2002
LF 2003 (l. 289/2002, art. 34, c. 22)					-1%	-1%		rispetto al 2003
LF 2004 (l. 350/2003, art. 1, c. 69)						-1%	-1%	rispetto al 2004
LF 2005 (l. 311/2004, art. 1 c. 93)								riduzione dotazione organica 5%
LF 2006 (l. 266/2006, art. 1 c. 249)								nessuna disposizione

Tabella 5

Raffronto tra riduzioni di personale attese e riduzioni risultanti dal conto annuale con riferimento ad insiemi di Pubbliche Amministrazioni nel periodo 2000-2004, in base a specifiche norme delle leggi finanziarie

anno	unità		obiettivo	rid. attesa	rid. effettiva	%
1997	372.325					
2001	360.694	-1%	rispetto al 1997	-3.723	208	0,06%
2002	354.227				-6.467	-1,79%
2003	346.496	-1%	rispetto al 2002	-3.542	-7.731	-2,18%
2004	341.248	-1%	rispetto al 2002	-7.007	-5.248	-1,51%
		-1%	rispetto al 2003			

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RgS-Igop.

Con la legge finanziaria per il 2005 viene modificata questa impostazione, per gli enti presi in considerazione, con l'introduzione di un vincolo permanente di riduzione non già delle unità del personale in servizio, ma della dotazione organica

⁶ Problematica specifica è rappresentata dalle politiche di contenimento per le assunzioni e la spesa per il personale degli enti territoriali, trattata più diffusamente nelle annuali relazioni della Corte sulla finanza regionale.

delle amministrazioni, in misura tale da determinare una riduzione di spesa del 5% secondo le modalità dettate dalla norma⁷ e con un allargamento dei settori destinatari, che ricomprende anche gli enti di ricerca e sperimentazione e quelli ex art. 70 del decreto legislativo 165/2001. Viene in sostanza, spostata l'ottica di contenimento della spesa dalla riduzione delle unità di personale direttamente sulle dotazioni organiche; questa disciplina viene a rafforzarsi in base alla modifica introdotta dal decreto legge 10 gennaio 2006, n. 4 convertito dalla legge 9 marzo 2006, n. 80, che all'art. 11 modifica l'art. 6 del decreto legislativo n. 165/2001, introducendo una disciplina di maggiore rigore.

In sintesi, le politiche di contenimento della spesa di personale si sono incentrate in misure volte a contenere la complessiva spesa di personale, attraverso generalizzati divieti di nuove assunzioni e obblighi di riduzioni degli organici, senza peraltro incidere sulle altre variabili, quali la dinamica delle *retribuzioni di fatto* o la distribuzione del personale nei diversi livelli di inquadramento, che pure rivestono un non secondario rilievo nella composizione della spesa.

La consapevolezza dell'esigenza di politiche maggiormente "mirate" di riduzione e nello stesso tempo di riqualificazione della spesa – anche per le preoccupazioni espresse in diverse sedi circa la relativa *sostenibilità*, soprattutto per il settore della sanità e delle autonomie locali⁸ - si rinviene nella impostazione della politica di bilancio in materia di personale della legge finanziaria per il 2006. In particolare la Corte aveva costantemente richiamato l'attenzione sulla insufficienza dei limiti posti dalla contrattazione nazionale per il contenimento della spesa di personale, evidenziando, in diverse certificazioni non positive e nei conseguenti referti al Parlamento, le anomalie nella contrattazione integrativa ai fini sia della tenuta finanziaria, che della coerente ricostruzione della base di partenza delle piattaforme contrattuali utili per i rinnovi contrattuali.

Nella legge finanziaria 2006 si possono in proposito individuare due gruppi di norme: l'uno (art. 1, commi 189-197) si riferisce al settore statale, nonché ai comparti del settore non statale destinatari del vincolo sulle dotazioni organiche sopra menzionato; l'altro alle autonomie territoriali ed al Servizio sanitario nazionale (Ssn) (commi 198-205). Per il primo gruppo, i commi 189 e seguenti sono intesi a porre un limite alla contrattazione integrativa, attraverso l'obbligo di costituire fondi unici di amministrazione (destinati esclusivamente alla retribuzione accessoria attraverso la contrattazione di secondo livello o integrativa) nel limite massimo da essi raggiunto nel 2004, come certificati dagli organi di controllo

⁷ In base all'art. 1, comma 93, legge n. 311 del 2004, le dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie, incluse le agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, degli enti pubblici non economici, degli enti di ricerca e degli enti di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono rideterminate, sulla base dei principi e criteri di cui all'articolo 1, comma 1, di tale decreto legislativo e all'articolo 34, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, apportando una riduzione non inferiore al 5 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico di ciascuna amministrazione, tenuto comunque conto del processo di innovazione tecnologica... anche sulla base di quanto previsto dal comma 192.

⁸ Dai documenti dell'Istat e dell'Aran si rilevavano crescite retributive ben al di sopra del tasso di inflazione programmato e persino del tasso di inflazione effettivo; nelle audizioni parlamentari del Ministro dell'economia, e negli stessi Dpef, come evidenziato nel testo, venivano denunciate anomalie nella contrattazione integrativa, ritenuta responsabile delle forte crescita delle retribuzioni di fatto percepite dai pubblici dipendenti.

interno. Il secondo gruppo (commi 198-205) riguarda le autonomie territoriali e il Ssn, tenuti ad adottare provvedimenti idonei a contenere la complessiva spesa di personale (e dunque non solo la parte accessoria) ai livelli raggiunti nel 2004.

I principi sottesi da questa normativa⁹ sono da considerare nei documenti programmatici degli enti e nei correlati controlli interni, anche con riguardo alla complessiva portata dei parametri di *compatibilità economico-finanziaria* accolti nei documenti di programmazione e di bilancio e di quelli di *sostenibilità* elaborati dalla Corte in sede di certificazione dei Contratti collettivi nazionali di lavoro (Ccnl) per il settore non statale, che si definiscono, nel un più ampio contesto, degli equilibri complessivi della finanza pubblica.

Anche con riguardo ai profili più squisitamente finanziari si registra un non univoco percorso rintracciabile nelle leggi finanziarie, come emerge dalla tabella 6 dove sono riprodotti gli stanziamenti disposti con le leggi finanziarie per gli anni 2001-2006.

⁹ Nella legge finanziaria per il 2007 (art. 1, comma 557, legge n. 296/2006) viene confermato il richiamo al concorso delle autonomie regionali e locali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica garantendo il contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative; gli enti, nella propria autonomia, possono fare riferimento alle misure previste nei commi 189, 191 e 194 della legge finanziaria per il 2006. La stessa norma prevede che le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 98, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e all'articolo 1, commi da 198 a 206, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, fermo restando quanto previsto per gli anni 2005 e 2006, sono "disapplicate" per gli enti di cui si tratta, a decorrere dalla data di entrata in vigore della stessa legge.

Atto	2001	2002	2003	2004	05	2006	2007	2008	Destinazione	Tabella 6
388/00 (L.F. 2001)	664,2	401,8	1.066,0	1.066,0	1.066,0	1.066,0	1.066,0		Settore Stato	
	568,1	568,1	568,1	568,1	568,1	568,1	568,1		Scuola	
		206,6	309,9	309,9	309,9	309,9	309,9		Scuola (contr. integr.)	
	51,6	51,6	51,6	51,6	51,6	51,6	51,6		Dirigenza Statale	
	248,4	150,3	150,3	150,3	150,3	150,3	150,3		Restante pers. dir. pubbl.	
	42,9	42,9	42,9	42,9	42,9	42,9	42,9		Pers. non contrattualizz.	
	475,1	475,1	475,1	475,1	475,1	475,1	475,1		Corpi Polizia e FF.AA.	
	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2		VV.FF.	
	123,4	163,7	126,5	126,5	126,5	126,5	126,5		FF.AA. e P.S.	
	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2		Corpi di Polizia	
448/2001 (L.F. 2002)		1.240,5	2.299,9	2.299,9	2.299,9	2.299,9	2.299,9		Settore Stato	
		108,5	381,4	726,8	726,8	726,8	726,8		Scuola (contr. integr.)	
		35,0							Autoagg. Docenti	
		20,7	20,7	20,7	20,7	20,7	20,7		Dirigenti scolastici	
		454,1	843,7	843,7	843,7	843,7	843,7		Restante pers.dir. pubblico.	
		273,7	480,3	480,3	480,3	480,3	480,3		Accessorio P.S. e FF.AA.	
		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0		Resp. civile e amm. P.S.	
		47,0	92,0	138,0	138,0	138,0	138,0		Stipendi FF.AA e P.S.	
		5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2		Pers. carriera diplomatica	
		9,3	9,3	9,3	9,3	9,3	9,3		Pers. carriera prefettizia	
289/2002 (L.F. 2003)			570,0	570,0	570,0	570,0	570,0		Settore Stato	
				39,0	58,0	58,0	58,0		Access. Pers. ATA	
			208,0	208,0	208,0	208,0	208,0		Restante pers.dir. pubblico.	
			50,0	50,0	50,0	50,0	50,0		Dirigenti P.S. e FF.AA.	
			50,0	150,0	500,0	500,0	500,0		Stipendi FF.AA e P.S.	
			2,0	2,0	2,0	2,0	2,0		Pers. carriera dipl.	
			5,0	5,0	5,0	5,0	5,0		Pers. carriera prefettizia	
			3,0	3,0	3,0	3,0	3,0		Figure specialistiche VV.FF.	
350/2003 (L.F. 2004)				1.030,0	1.970,0	1.970,0	1.970,0		Settore Stato	
				430,0	810,0	810,0	810,0		Restante pers. dir. pubbl.	
				200,0	200,0	200,0	200,0		Tratt. Access. FF.AA. e P.S.	
				550,0	275,0	275,0	275,0		Contratto SSN	
				87,0	42,0	42,0	42,0		Riallineam. pers. Ff.aa.	
				73,0	118,0	118,0	118,0		Riordino ruoli FF.AA e P.S.	
				2,0	2,0	2,0	2,0		Figure specialistiche VV.FF.	
311/2004 (L.F. '05)					292,0	396,0	396,0		Settore Stato	
					119,0	159,0	159,0		Restante pers. dir. pubbl.	
266/'05 (L.F. 2006)						390,0	390,0		Sett. stat. (0,7%)	
						155,0	155,0		Pers. dir. pubblico (0,7%)	
						220,0	220,0 (*)		Sett. non stat. (0,7%)	
						213,0	213,0 (*)		Sanità (0,7%)	
296/2006 (L.F. 2007)						222,0	322,0		Settore Stato	
						108,0	183,0		Pers. dir. pubbl. (vac. contr.)	
							807,0	2.193,0	Settore Stato (2006-07)	
							304,0	805,0	FF.AA. e P.S.	
							40,0	80,0	FF.AA. e P.S. (contr. integr.)	
							6,0	6,0	Interni (fondo unico)	
							2,0	2,0	Contr. integrativa (varie)	
							7,0	7,0	Contr. integrativa (varie)	
Nuovi stanz.	2.184,1	4.265,3	6.527,7	3.431,8	4.386,0	1.863,0	1.671,0	3.093,0		
Totale	2.184,1	4.265,3	7.826,0	10.730,4	12.555,4	14.007,4	15.348,4			

Nota: Sono evidenziati in grassetto gli importi in aumento stabiliti dall'articolato della legge finanziaria. In carattere normale gli importi a regime.
 (*) Importo eccezionalmente posto a carico del bilancio dello Stato ancorché afferente il settore non statale

Accanto alla frammentazione di “risposte” normative e programmatiche destinate a specifici settori, si evidenziano le criticità - quantitative e qualitative - conseguenti all’abnorme ritardo nella definizione dei più rilevanti contratti collettivi nazionali di lavoro relativi alla tornata 2002-2005, il cui impatto per competenze arretrate va a ricadere sul 2006, con evidenti discrasie tra programmazione e ricadute finanziarie. Per far fronte alle attese sindacali il Governo, con una intesa con le parti sociali (protocollo d’intesa 27 maggio 2005), aveva assunto l’impegno di integrare le risorse per la definizione dei contratti relativi al periodo 2004-2005, con risorse aggiuntive pari allo 0,7% del monte salari di riferimento poi allocate sulla legge finanziaria 2006, rispetto a quelle già stanziare sulle due precedenti leggi finanziarie¹⁰, così da garantire una crescita delle retribuzioni a regime pari, in media, al 5,01% (il protocollo determinava altresì nello 0,5% del totale la quota complessiva di risorse da destinare alla incentivazione della produttività del personale interessato). A questo impegno è corrisposto uno stanziamento (0,7% del monte salari) nella finanziaria 2006 (vedi tabella 6) del relativo importo, posto a totale carico del bilancio dello Stato anche per i comparti del settore non statale (sanità, Enti locali ecc.)¹¹.

Le conseguenze rispetto alle fisiologiche scansioni programmatiche e della cornice ordinamentale si rinvergono dunque nella “concentrazione” della tornata contrattuale, con la definizione dei rinnovi di quasi tutto il pubblico impiego contrattualizzato (con l’eccezione della dirigenza degli Enti locali, relativamente al secondo biennio economico 2004-2005, della dirigenza delle università e degli enti di ricerca, relativamente ad entrambi i bienni, oltre ai segretari comunali ed altri enti minori); nel ricorso a diversi momenti di quantificazione delle risorse (Dpef, legge finanziaria e protocollo di intesa), e, soprattutto, nella modifica alla impostazione normativa, accolta a partire dalla legge finanziaria per il 2000 (l. 488/1999), in base a cui gli oneri per il rinnovo dei Ccnl del personale non statale sono posti a carico dei rispettivi bilanci degli enti¹².

La necessità di una riconsiderazione complessiva della strumentazione sinora adottata appare dunque necessaria, sia a fronte di un “sovraccarico” decisionale delle leggi finanziarie, che di un sostanziale svuotamento dei documenti

¹⁰ In particolare, per il biennio 2004-2005, si ricorda che l’art. 3, comma 46, della legge n. 350/2003 (legge finanziaria per il 2004) ipotizzava una crescita delle retribuzioni nel biennio 2004-2005 pari al tasso di inflazione programmata per ciascuno degli anni di riferimento (1,7% e 1,5% - valore quest’ultimo successivamente rideterminato in aumento di 1/10 di punto percentuale), al netto della quota da destinare ad incrementi della produttività pari allo 0,4% complessivo per i due anni. Con l’art. 1, comma 88, della legge n. 311/2004 (legge finanziaria per il 2005) le risorse per i rinnovi contrattuali venivano incrementate di una percentuale pari allo 0,61% del monte salari, (ripartito in 0,43% nell’anno 2005 e 0,18% nell’anno 2006), portando al 4,31% la percentuale programmata di incremento retributivo medio.

¹¹ In relazione all’ulteriore 0,7% previsto nel citato protocollo di intesa, l’art. 1, comma 117, della legge finanziaria per il 2006, in deroga al principio posto dall’art. 48, comma 2, del decreto legislativo 165/2001, ha previsto la copertura a carico del bilancio dello Stato degli ulteriori benefici concessi con riferimento a tutti i comparti e le aree di inquadramento del personale delle pubbliche amministrazioni.

¹² La Corte costituzionale (sent. n. 4 del 2004) ha escluso che l’art. 16, comma 7, della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria 2002), nelle parti in cui pone gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali a carico delle amministrazioni di competenza nell’ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci, e in cui dispone che i comitati di settore, in sede di deliberazione degli atti di indirizzo, si attengono ai criteri indicati per il personale dello Stato e provvedono alla quantificazione delle risorse necessarie, esprimano discipline di dettaglio e siano dunque lesive della competenza regionale.

programmatici, non risultando peraltro chiara la coerenza del complesso di disposizioni via via adottate (e spesso stratificatesi), delle quali va attentamente esaminata la portata, se di stabile ridefinizione di regole, limiti, controlli, ovvero di contingente soluzione a problematiche finanziarie e sociali¹³.

4. I dati aggregati disponibili

Pur con le indicate problematicità, è dunque possibile riassumere, in un quadro di insieme, talune linee di fondo relative alla consistenza e composizione del personale pubblico, ed alle generali dinamiche del settore, rinviando, per specifiche considerazioni, ai singoli capitoli della relazione.

Dalle risultanze tratte dalle tabelle di rilevazione¹⁴, degli ultimi cinque “conti annuali” disponibili (2001-2005) emerge, nel raffronto tra l’ultimo anno della serie ed il primo, che la consistenza del personale complessivamente impiegato nella P.A., a prescindere dalla natura del rapporto di lavoro, risulta in diminuzione (circa 28 mila unità). Tale flessione è da ricondurre prevalentemente alle amministrazioni del “settore statale”, che registra una riduzione di 40 mila unità¹⁵, compensata, in parte, da un aumento di circa 12 mila unità nel restante settore pubblico (per effetto, in particolare, del sensibile incremento registrato nel comparto università)¹⁶.

¹³ Per la successiva contrattazione la legge finanziaria 2006 ha stanziato (comma 183) le somme necessarie per la corresponsione della sola “indennità di vacanza contrattuale” (IVC), pari al 30% del tasso di inflazione programmata (*tip*), fissato dal dpef al 1,7% per il 2006 ed al 50% del *tip* 2006 per il 2007, senza determinare gli stanziamenti per il rinnovo contrattuale di un biennio economico, come sempre avvenuto a far data dall’accordo sulla politica dei redditi e dell’occupazione del luglio 1993. La legge finanziaria per il 2007 per il primo anno (2006) lascia invariati gli stanziamenti, mentre vengono aggiunte risorse tali da determinare una crescita complessiva della retribuzione media pari al 2% per il 2007 e al 4,46% a regime; le integrazioni fatte per il 2007 coprono il *tip* 2007 (2%) senza saldo della IVC del 2006, mentre il restante 2,46% che concorre a determinare l’incremento a regime (4,46 %) è da corrispondere solo a partire dal 31 dicembre del 2007 ed a valere sul 2008.

¹⁴ Il conto annuale è compilato dalle singole Amministrazioni-Istituzioni, sulla base della circolare annuale del Ministero dell’economia e finanze – RgS – Igop, che si riferisce ad aggregati e impiega metodologie diverse da quelle adottate dall’Istat nella formazione del conto delle Amministrazioni pubbliche, avendo la prima, natura censuaria, e rispondendo, le due rilevazioni, ad esigenze conoscitive in parte diverse.

¹⁵ Per tale settore la consistenza complessiva del personale si è ridotta del 2% passando da 2.027.526 nel 2001 a 1.987.267 unità nel 2005.

¹⁶ Per quanto riguarda il personale del settore non statale si registrano risultanze di segno diverso: a fronte di una diminuzione di circa 10.000 unità per il comparto Regioni e autonomie locali, il comparto Università evidenzia un considerevole incremento (126.173 unità a fine 2001 a fronte di 142.000 unità nel dicembre 2005). Il comparto enti di ricerca presenta un andamento costante. Il Ssn registra nel quinquennio un incremento di poco inferiore alle 9.000 unità.

Tabella 7

Unità in servizio presso le Amministrazioni rilevate dal conto annuale nel periodo 2001-2005

Comparti di Amministrazioni	2001	2002	2003	2004	2005
Ministeri	273.886	270.497	266.354	202.873	199.854
Aziende autonome	41.374	38.690	36.629	36.715	36.410
Scuola e a.f.a.m.	1.143.371	1.139.930	1.127.406	1.130.138	1.136.952
Presid. del cons. dei ministri	-	-	-	2.474	2.530
Agenzie fiscali	-	-	-	56.830	57.689
Forze armate	219.727	219.171	225.031	199.122	201.638
Corpi di polizia	336.618	337.445	337.881	343.195	339.020
Magistratura	9.961	10.514	10.434	10.768	10.627
Carriere diplom. e prefettizia	2.589	2.574	2.571	2.532	2.547
Settore statale	2.027.526	2.018.821	2.006.306	1.984.647	1.987.267
Servizio sanitario nazionale	714.283	715.761	713.973	717.476	723.132
Regioni ed autonomie locali	690.853	719.140	688.437	685.029	680.884
Enti pubblici non economici	67.013	67.106	66.936	66.364	65.547
Enti di ricerca	20.538	20.353	20.742	20.462	20.365
Università	126.173	130.336	133.164	135.018	142.420
Autorità indipendenti	-	56	923	1.363	1.433
Enti art. 70, c. 4, d.lgs. 165/01	4.337	5.357	5.220	4.734	4.621
Enti art. 60, c. 3, d.lgs. 165/02	7.885	9.257	2.934	4.353	4.799
Settore non statale	1.631.082	1.667.366	1.632.329	1.634.799	1.643.201
TOTALE	3.658.608	3.686.187	3.638.635	3.619.446	3.630.468

Fonte: Conto annuale.

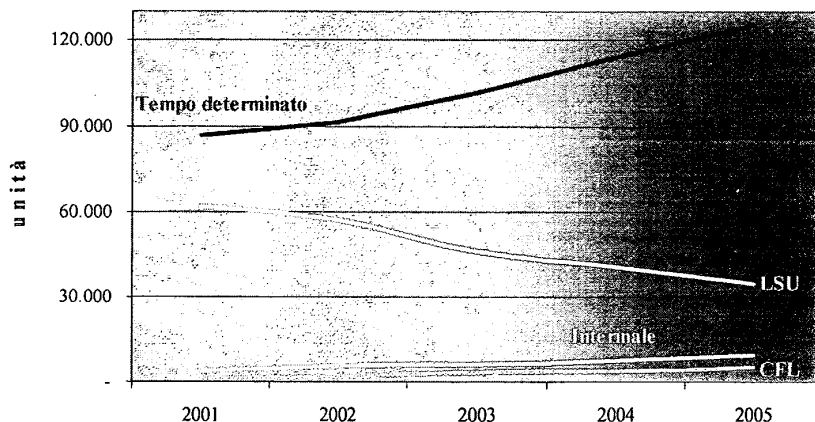
Nota: Dati che aggregano: i dati di Tabella 1 ("Personale dipendente a tempo indeterminato e personale dirigente in servizio al 31 dicembre") e "Tabella 2 (Personale con rapporto di lavoro flessibile)". Cfr., da ultimo, circolare n. 15 del 16 marzo 2006 relativa al conto annuale 2005.

Ad una analisi più specifica, i dati sottoriportati evidenziano una dinamica in forte ascesa dei rapporti di lavoro a tempo determinato, del lavoro *interinale* e dei *contratti formazione e lavoro*, con una sensibile flessione dei *lavoratori socialmente utili*.

Anno	TD	CFL	Interinale	LSU
2001	86.543	860	3.583	61.758
2002	91.335	1.793	5.519	57.446
2003	101.538	3.073	6.171	46.341
2004	114.023	3.732	7.378	40.545
2005	125.539	5.086	9.264	34.466

Tabella 8

Nota: td: tempo determinato; lsu: lavoratori socialmente utili; cfl: contratto formazione e lavoro



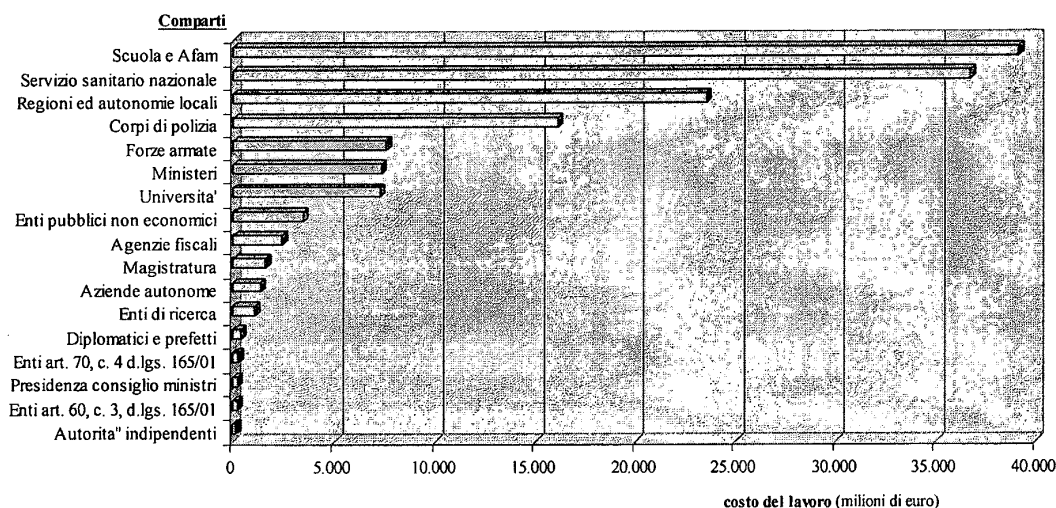
Quanto al *part time* emerge, dopo il sensibile incremento negli anni 2001-2002, un rallentamento del ritmo di crescita nel triennio successivo, con una lieve flessione nel 2005 per il settore statale.

Tabella 9

Anno	Settore statale				Totale PI			
	PT < 50%	PT > 50%	Totale	Variazione	PT < 50%	PT > 50%	Totale	Variazione
2001	14.785	17.439	32.224	26,9%	46.206	63.176	109.382	25,2%
2002	16.312	20.396	36.708	13,9%	49.528	76.472	126.000	15,2%
2003	16.704	22.672	39.376	7,3%	50.054	86.581	136.635	8,4%
2004	14.613	25.599	40.212	2,1%	48.286	96.102	144.388	5,7%
2005	15.872	23.776	39.648	-1,4%	48.959	99.197	148.156	2,6%

Il costo sostenuto nella Pubblica Amministrazione per il personale complessivamente impiegato, presenta un andamento crescente nel confronto degli ultimi cinque conti annuali. In particolare, in una più ampia accezione di “costo del lavoro” - comprensivo degli elementi indicati nella tabella 14 del conto annuale della RGS “*Altri oneri che concorrono a formare il costo del lavoro*”¹⁷, passando da 130.012 milioni di euro (anno 2001) a 148.723 milioni di euro (a fine 2005) evidenzia un incremento di circa 19 miliardi di euro (14,4%) nel quinquennio.

Il costo del lavoro nel 2005



Rinviando alle considerazioni svolte nei singoli capitoli - che analizzano la spesa per retribuzioni, distintamente per il personale dirigenziale, non dirigenziale e per il personale in regime di diritto pubblico - possono svolgersi delle considerazioni di massima.

¹⁷ Tale aggregato - che somma alla spesa retributiva netta fissa e accessoria, gli oneri riflessi tra cui l'Irap, i contributi a carico del datore ed ogni altra voce connessa al rapporto di lavoro, anche con riferimento al lavoro flessibile - incorpora anche: incarichi di studio/ricerca consulenza (l. 311/2004, art. 1 commi 11 e 42), indennità di missione e trasferimento, equo indennizzo, assegni familiari, formazione, benessere, mense, buoni pasto, coperture assicurative ecc.

Va infatti considerato che oltre alla già riscontrata asimmetria temporale tra rilevazioni del costo del lavoro, quali emergono dai conti annuali disponibili, ed effettiva ricaduta della spesa conseguente ai diversi rinnovi contrattuali, nei documenti consuntivi non risulta agevole isolare la spesa derivante da questi ultimi.

In particolare va ricordato il diverso regime di finanziamento dei rinnovi (per il personale riconducibile al “settore statale”, come è noto, è più rigido e predeterminato l’ammontare delle risorse, definite nella legge finanziaria¹⁸). Anche per tali ragioni, va ribadita la necessità che i competenti servizi di controllo interno degli enti ricompresi nel “settore non statale”, effettuino puntuali analisi con riguardo, sia al rispetto dei parametri generali evidenziati, che alla verifica delle effettive disponibilità di bilancio e della reale dimensione delle altre voci che vanno, come si è detto, a comporre il complessivo aggregato del costo del lavoro.

Appare dunque complessa la verifica degli effettivi andamenti, anche per la diversità di impostazione metodologica sottesa alle varie fonti disponibili, già rilevata nella precedente relazione sul costo del lavoro pubblico¹⁹, per la misurazione degli effetti della contrattazione, utile a reimpostare sia la programmazione finanziaria generale che quella relativa ai nuovi cicli contrattuali. Gli effetti della contrattazione nazionale sono, come è noto, calcolati dall’Istat in base all’*indice delle retribuzioni contrattuali*, che registra gli aumenti retributivi definiti nei Ccnl, mentre le “retribuzioni di fatto”²⁰ registrano valori diversi e maggiori, comprensivi anche dell’impatto delle progressioni di carriera e della contrattazione integrativa in generale. Senza analizzare specificamente in questa sede tali informazioni, va dunque evidenziata l’esigenza di un necessario affinamento e una più puntuale esplicitazione delle metodologie impiegate.

5. Le criticità del sistema

In base alle considerazioni svolte, la tenuta delle compatibilità finanziarie del sistema è quindi da ricondurre ai diversi attori ed alle diverse responsabilità dei soggetti istituzionali coinvolti nelle procedure contrattuali, tenendo conto del più ampio margine di autonomia riconosciuto agli stessi. Per consentire tale esercizio di responsabilità, va evidenziata una generale esigenza di ulteriore definizione del ruolo e dei contenuti dei principali strumenti contabili e programmatori, anche alla luce dell’evoluzione istituzionale del sistema. Essa pone, come emerge dalle certificazioni della Corte, sensibili problemi di ricostruzione dei flussi finanziari, in particolare di quelli non appartenenti al settore statale, anche tenuto conto che il procedimento di contrattazione relativo alle amministrazioni non statali è stato rimodulato, con un più incisivo potere dei competenti comitati di settore.

¹⁸ Non può, tra l’altro, non considerarsi che gli oneri contributivi a carico delle amministrazioni datrici di lavoro (contributi di previdenza e di assistenza, *irap*, *inail*, *tfr* ecc.) sono previsti in misura diversa: nel c.d. “settore statale” sono pari al 38,38% della spesa per retribuzione fissa, mentre nel “settore pubblico non statale” detti oneri non superano in media il 37%.

¹⁹ Tali discrasie sono ascrivibili, oltre che alla diversa composizione degli aggregati, anche alla natura dei dati e alle relative modalità di acquisizione, rilevando in particolare il momento di registrazione delle operazioni e le fonti informative utilizzate, in relazione ai criteri adottati (di contabilità finanziaria e di contabilità economica).

²⁰ Secondo la definizione Istat, le retribuzioni di fatto comprendono i salari, gli stipendi e le competenze accessorie e occasionali, in denaro e in natura, al lordo delle trattenute erariali e previdenziali; esse si differenziano dalle retribuzioni contrattuali perché queste ultime comprendono per definizione solo le competenze determinate dai contratti nazionali di lavoro.

In tali logiche - che prevedono l'esclusione, di norma, del coinvolgimento delle risorse e del contributo statale alla contrattazione del "settore non statale" - non si sono accompagnate adeguate verifiche attraverso i meccanismi di controllo interno e di monitoraggio degli andamenti effettivi della spesa.

Su di un piano programmatico la necessità di un più compiuto quadro previsionale, maggiormente rappresentativo delle complessive politiche contrattuali, deve accompagnarsi ad uno sviluppo dei processi di pianificazione e controllo all'interno delle stesse Amministrazioni. La concreta ricaduta delle specifiche ipotesi contrattuali sollecita infatti un ruolo particolarmente incisivo dei controlli interni, per consentire una utile valutazione degli effetti indotti, non solo in termini finanziari, ma anche di impatto gestionale e di verifica degli aumenti di produttività, con particolare riguardo alla contrattazione integrativa, i cui effetti vanno poi ad incidere sulla successiva contrattazione nazionale (aumentando la base utilizzata per calcolare i successivi incrementi percentuali nella quantificazione dei costi contrattuali). Come è noto, l'art. 40-bis, aggiunto all'articolo 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001 dall'art. 17, comma 2, della l. n. 448 del 2001, dispone che agli organi di controllo interno spetta effettuare il controllo sulla compatibilità dei costi con i vincoli di bilancio e con gli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione; la norma precisa che, nel caso in cui i controlli e le rilevazioni previste evidenzino costi non compatibili con i vincoli di bilancio, le relative clausole dell'accordo integrativo sono nulle di diritto²¹. Tale controllo si riferisce all'equilibrio dei bilanci dei singoli enti, traducendosi di fatto, nella verifica della correttezza delle modalità di determinazione ed allocazione delle risorse da destinare ai fondi unici di amministrazioni. I servizi di controllo interno sono tenuti, tra l'altro, ad inviare annualmente specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa al Ministero dell'economia e delle finanze (art. 39 comma 3-ter della legge 449/1997, espressamente richiamato dall'art. 40 bis del decreto legislativo n. 165/2001), così consentendo ai comitati di settore ed al Governo di procedere a verifiche congiunte in merito alle implicazioni finanziarie complessive della contrattazione integrativa di comparto²².

La consapevolezza di tali problematiche è emersa, da ultimo, anche nel *Memorandum d'intesa sul lavoro pubblico* sottoscritto da Governo e Confederazioni sindacali in data 18 gennaio 2007. Pur essendo limitato l'ambito - per il rinvio a specifici accordi di settore per i comparti delle Regioni, della Sanità, delle Autonomie Locali e degli Enti pubblici -, il *Memorandum* ha come obiettivo l'individuazione di strumenti atti a concorrere, sotto il profilo contrattuale,

²¹ Tali previsioni, così come diverse altre concernenti misure volte a contenere la voce di spesa rappresentata dal personale (art. 19, commi 1, 3, 7, 8, 14, della legge 448 del 2001) sono state lette dalla Corte costituzionale come finalizzate a dare effettività al Patto di stabilità interno, escludendo che esse interferiscano nella materia regionale "impiego presso la Regione e gli Enti locali" (sent. n. 4 del 2004).

²² Specifici controlli ispettivi sono affidati dall'art. 60 del decreto legislativo n. 165/2001 alla Ragioneria generale dello Stato; presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri opera poi un Ispettorato con il compito di verificare il buon andamento, l'efficacia dell'attività amministrativa. In particolare l'art. 14-septies del decreto legge 30 giugno 2005, n. 115, conv. nella legge 17 agosto 2005, n. 168, prevede, al fine di verificare lo stato di ammodernamento della pubblica amministrazione in relazione ai processi normativi di riforma volti al contenimento della spesa e alla semplificazione delle procedure, il potenziamento di tale Ispettorato, che viene posto alle dirette dipendenze del Ministro per la funzione pubblica.

amministrativo e normativo, sia alla riduzione degli sprechi che “ad una maggiore responsabilizzazione dei centri di spesa al fine di ottenere un’azione amministrativa di qualità, nel rispetto delle norme sull’imparzialità, il buon andamento e la legalità della Pubblica Amministrazione nonché del benessere dei cittadini”. Alla più esplicita consapevolezza delle problematiche di contenimento e riqualificazione della spesa, attraverso le diverse modalità prospettate²³, devono ovviamente seguire coerenti comportamenti, di rilievo in specie per quanto riguarda l’attivazione concreta dei processi di misurazione della quantità e della qualità dei servizi prestati a fini di una più corretta applicazione delle misure poste in sede di contrattazione integrativa.

Vanno dunque valorizzati sia gli strumenti di programmazione che l’effettività operativa degli organi di controllo interno, sviluppando i necessari raccordi di coerenza con i vincoli posti dai documenti programmatici generali e dalla contrattazione nazionale e con le stesse indicazioni che emergono dalle pronunce del controllo esterno, rendendo così compiuto il complessivo disegno normativo, come “validato” dalla Consulta, che ne ha sottolineato la valenza a fini di coordinamento della finanza pubblica²⁴. A tali finalità concorre, infatti, il controllo della Corte, anche attraverso la c.d. certificazione di compatibilità economico finanziaria; questa risulta estesa, oltre che alle procedure di rinnovo delle convenzioni riguardanti categorie del personale sanitario convenzionato²⁵, anche, sia pure non univocamente²⁶, alle Regioni ad autonomia speciale.

²³ Misure di contenimento della spesa vengono realizzate attraverso la revisione dei sistemi di reclutamento del personale, proponendo, affianco alla stabilizzazione dei precari, la limitazione del ricorso al lavoro flessibile ed alle consulenze esterne; la pianificazione del turn over e la sperimentazione di concorsi comuni alle diverse amministrazioni; il rafforzamento della mobilità del personale, l’incentivazione agli esodi del personale in esubero. Per la dirigenza viene prevista la riduzione del rapporto medio dirigente/personale e proposto l’utilizzo di una quota delle economie così liberate da impiegare per la valorizzazione delle posizioni organizzative del personale non dirigente. Il trattamento economico sia dei dirigenti che del personale non dirigente viene strettamente ancorato ai risultati conseguiti e opportunamente valutati attraverso la misurazione della quantità e della qualità dei servizi. In questa direzione, Governo e Organizzazioni Sindacali si sono in particolare impegnati perché nella contrattazione integrativa i fondi unici di amministrazione contengano quote da corrispondere a fini premiali per i risultati positivi raggiunti.

²⁴ Nella già citata sentenza della Corte costituzionale n. 417 del 2005 si è, tra l’altro, affermata la legittimità costituzionale della disposizione (art. 1, comma 5 del decreto legge 12 luglio 2004 n. 168, conv. dalla legge 30 luglio 2004 n. 191, che ha introdotto l’art. 198-bis nel t.u.E.L.) in base a cui la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione degli Enti locali fornisca “la conclusione” del controllo, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi, anche alla Corte dei conti. E’ stato osservato nella pronuncia che la finalità del coordinamento finanziario giustifica il raccordo tra i due tipi di controllo, operato attraverso la previsione dell’obbligo di comunicazione alla Corte dei conti dell’esito del controllo interno, “realizzando così quella finalità collaborativa cui fa espresso riferimento l’art. 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003”; la definizione di norme da parte del legislatore statale “proprio perché viene incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del Patto di stabilità interno, è idonea a realizzare l’ulteriore finalità del buon andamento delle pubbliche amministrazioni”.

²⁵ V. il ruolo della Sisac - Struttura interregionale sanitari convenzionati, organismo istituito ai sensi dell’articolo 52, comma 27, della legge 289/2002 (legge finanziaria per l’esercizio 2003).

²⁶ Nella sent. n. 171 del 2005 la Corte costituzionale ha affermato, in sede di conflitto di attribuzione, che non spetta alla Corte dei conti l’esame della contrattazione della Provincia di Trento data la mancanza di una esplicita previsione, diversamente da quanto prima previsto per il controllo preventivo di legittimità dall’art. 60, comma 3, della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7.

In definitiva, le problematiche evidenziate in parte attengono più specificamente alle dinamiche del settore, ed in parte si ricollegano a quelle più generali di finanza pubblica. E' evidente, infatti, che, soprattutto per le Autonomie, gli effetti di spesa, oltre che alle specifiche criticità, si correlano anche alla individuazione delle responsabilità fiscali previste dall'ordinamento. Sotto tale aspetto, prioritaria valenza assume indubbiamente la definizione dei meccanismi attuativi dell'art. 119 della Costituzione, così come del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici²⁷, nel cui ampio contesto rientra anche la riferita esigenza di una più coerente ed univoca rappresentazione dei flussi attinenti al lavoro pubblico. In una ottica più generale, l'esigenza di consolidamento dei conti pubblici e di armonizzazione dei bilanci - nel rispetto naturalmente delle diverse autonomie riconosciute dall'ordinamento - rappresenta una necessità sempre più avvertita, per due ragioni che si intersecano: da un lato infatti i vincoli europei richiedono sempre più una considerazione unitaria della realtà finanziaria, dall'altro una siffatta esigenza viene anche dall'evoluzione in senso autonomistico dell'ordinamento, anche per far fronte agli interventi di perequazione e di sviluppo previsti dall'art. 119, terzo e quinto comma, della Costituzione. In tale contesto, si rileva, in via generale, una carente rappresentazione contabile delle spese per il personale, sia nei documenti programmatici che in quelli consuntivi. Le diversità metodologiche sinteticamente riassunte²⁸, con riguardo alla ricostruzione dei dati relativi al costo del lavoro pubblico, si inquadrano, in realtà, in una più complessa e generale discrasia tra criteri di contabilizzazione propri della contabilità finanziaria (fondata su criteri di competenza giuridica e di cassa) e criteri di competenza economica derivata dai manuali redatti in sede Eurostat (SEC 95).

Nella sensibile evoluzione istituzionale in senso autonomistico e federale si richiede, per le ragioni esposte, un efficace supporto dei sistemi informativi oggi operanti, fondati sulla partecipazione attiva anche delle amministrazioni oggetto di rilevazioni e sulla necessaria condivisione delle metodologie applicate²⁹. Si tratta, dunque, di sviluppare, con l'ausilio di adeguati strumenti informativi, le necessarie basi conoscitive per la migliore definizione sia dei documenti programmatici e delle conseguenti misure normative, che delle nuove piattaforme contrattuali.

In definitiva, i meccanismi di programmazione e monitoraggio degli andamenti del costo del lavoro pubblico appaiono inadeguati, a fronte delle reali

²⁷ In tal senso è di particolare rilievo la previsione di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. r), che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la materia del coordinamento informativo e statistico (Corte Cost., sent. n.17 del 2004). Si tratta - a fronte delle sensibili divergenze riscontrabili tra i criteri di impostazione dei bilanci dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali - di consentire una raffrontabilità dei dati contabili e di completezza delle inerenti rappresentazioni, nel rispetto naturalmente delle autonome sfere di competenza normativa. V. il parere delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 2 del 5 luglio 2004 relativo allo schema di decreto legislativo concernente i principi per l'armonizzazione dei bilanci pubblici, redatti in base all'art. 1, comma 4, della legge 131 del 2003 e l'audizione, informalmente resa nella scorsa legislatura, nell'ambito dell'esame dello schema del provvedimento, poi tradottosi nel decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 170, di ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

²⁸ V. anche la relazione dedicata agli esercizi 2001 e 2002.

²⁹ In tale direzione si colloca la banca dati predisposta e curata dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Igop (Ispettorato Generale per gli Ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico), denominata SICO (Sistema COnoscitivo del Personale Dipendente dalle Amministrazioni Pubbliche), finalizzata a supportare con maggiore efficacia le esigenze informative e decisionali in materia di pubblico impiego.

dinamiche del settore, in particolare per quanto riguarda l'effettivo esplicarsi della spesa al di fuori delle amministrazioni statali. Il nuovo assetto istituzionale conseguente alla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione rende non più eludibile, insieme alla generale ridefinizione dei meccanismi fiscali e di armonizzazione dei conti pubblici, una attenta riconsiderazione delle capacità di controllo delle specifiche dinamiche di settore, non essendo soddisfacente la mera riconduzione - peraltro non sempre seguita, come si è visto - degli oneri di personale alla esclusiva responsabilità dei bilanci delle singole amministrazioni. Alla individuazione dei meccanismi attuativi dell'art. 119 deve accompagnarsi, in sostanza, una revisione delle procedure di programmazione (sia generale che di settore, sia esterna che interna alle pubbliche amministrazioni) e di monitoraggio delle risorse finanziarie impiegate, a fronte della complessa ed evolvendosi realtà finanziaria ed ordinamentale.

CAPITOLO SECONDO

LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

1. Premessa - 2. La contrattazione per specifiche categorie di personale - 3. Il procedimento per la determinazione delle risorse disponibili per la contrattazione - 4. I rapporti tra contrattazione nazionale ed integrativa - 5. La quantificazione delle risorse necessarie ai rinnovi contrattuali - 6. La quantificazione dei costi contrattuali - 7. Fenomeni connessi con la mobilità del personale tra i diversi comparti di contrattazione - 8. Osservazioni specifiche sulle singole ipotesi di accordo - 9. Osservazioni sul procedimento di certificazione

1. Premessa

Nella precedente relazione sul costo del lavoro pubblico, edita nel mese di luglio 2004¹, la Corte dei conti, evidenziava tra l'altro, sintetizzando quanto emerso in sede di certificazione delle diverse ipotesi di accordo, le principali problematiche connesse con l'avvio della tornata contrattuale relativa al quadriennio normativo 2002- 2005 ed al primo biennio economico.

Iniziata con la sottoscrizione del contratto collettivo concernente il comparto ministeri per il biennio economico 2002-2003, esaminato dalle Sezioni riunite in data 11 giugno 2003, la tornata deve intendersi pressoché conclusa per entrambi i bienni economici, solo negli ultimi mesi del 2006, ben oltre, quindi, il fisiologico periodo di vigenza degli accordi.

In particolare, la contrattazione relativa alle aree dirigenziali - anche a causa delle modifiche normative concernenti la soppressione del ruolo unico e la conseguente necessità di ridefinire le aree di contrattazione - ha subito un notevole differimento: di fatto per numerose categorie di dirigenti pubblici i contratti relativi ai due bienni economici sono stati sottoscritti nella medesima data con un ritardo, quindi, per quanto attiene al biennio 2002-2003, di quasi quattro anni rispetto alla scadenza dei precedenti accordi.

Relativamente all'intera tornata contrattuale la Corte ha esaminato 72 ipotesi di accordo, di cui 48 attinenti ai rinnovi della parte normativa ed economica, 10 accordi quadro e 14 code contrattuali.

Quanto sopra, a riprova della complessità della contrattazione collettiva (frammentata in una molteplicità di atti, in relazione al perdurante fenomeno del rinvio ad accordi integrativi, contratti di raccordo e code contrattuali), della differenziata disciplina giuridica ed economica di particolari categorie di personale, nonché dei numerosi accordi-quadro necessari per la ridefinizione dei comparti di contrattazione, del numero elevato di enti del settore pubblico (che rappresentano,

¹ Delibera n. 28/contr/cl/04 del 22 luglio 2004.

ai sensi dell'art. 70 del decreto legislativo n.165 del 2001, un autonomo comparto) e del frequente utilizzo da parte dei giudici dell'istituto della richiesta alle parti di interpretazione autentica di clausole contrattuali controverse, attraverso la sottoscrizione di accordi interpretativi con valore retroattivo.

Con riferimento all'esito dei diversi procedimenti di certificazione relativi al periodo di riferimento delle presente relazione, le certificazioni positive, tutte accompagnate da osservazioni e raccomandazioni, sono state 49, quelle negative 15.

Relativamente alle ipotesi di accordo non positivamente certificate, la Corte dei conti ha già riferito al Parlamento ai sensi dell'art. 47, comma 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001 "sulla definitiva quantificazione dei costi contrattuali, sulla loro copertura finanziaria e sulla compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio", dando atto delle ulteriori iniziative assunte dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran) del seguito della procedura e delle osservazioni provenienti da tutti i soggetti coinvolti nella procedura di contrattazione².

La presente relazione rappresenta, allora, l'occasione per inserire le considerazioni specifiche riferite a singoli contratti collettivi, all'interno di un più ampio discorso sulle problematiche relative all'intero andamento della contrattazione collettiva per il quadriennio 2002-2005.

L'esame, pressoché completo, delle ipotesi di accordo relative alla seconda tornata contrattuale, condotta dall'Aran, consente, infatti, una riflessione sulle criticità di un sistema che, solo in parte, ha corrisposto alle finalità volute dal legislatore di attenuare, attraverso la creazione di un'agenzia tecnica, la valenza politica della contrattazione e di assicurare margini di responsabile autonomia ai comparti di contrattazione non statale mediante la creazione di specifici Comitati di settore.

2. La contrattazione per specifiche categorie di personale

Nel corso del quadriennio 2002-2005, sono stati, altresì, esaminati sotto il profilo della compatibilità economico-finanziaria, i primi accordi relativi ai professionisti sanitari (medici di famiglia, pediatri, specialisti ambulatoriali, veterinari) convenzionati con il Servizio sanitario nazionale, stipulati dalla Sisac (Struttura interregionale sanitari convenzionati), organismo istituito ai sensi dell'articolo 52, comma 27, della legge n. 289/2002 (legge finanziaria per l'esercizio 2003)³. Al di là dei contenuti specifici dei singoli accordi e delle problematiche riguardanti la quantificazione dei costi e la compatibilità economico-finanziaria degli stessi, da valutare nel più generale contesto del non positivo andamento della spesa sanitaria, è da considerare apprezzabile, secondo il giudizio della Corte, il tentativo di estendere il contenuto delle convenzioni ad aspetti importanti della politica sanitaria, quali il ruolo ed il coinvolgimento dei medici e degli altri professionisti nell'organizzazione del Servizio sanitario nazionale, le relative responsabilità, la tipologia dei servizi ed i livelli minimi di assistenza da erogare, le garanzie per i cittadini.

² Da ultimo cfr., delibera n. 46 del 2006.

³ Ai sensi della citata norma la Sisac è composta da componenti nominati dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, da rappresentanti dei Ministeri dell'economia e delle finanze, del lavoro e delle politiche sociali e della salute.

Quanto sopra in linea con un disegno programmatico volto ad avviare, in ambito distrettuale e territoriale, una rete integrata di servizi aventi ad oggetto l'erogazione delle cure primarie, allo scopo di ridurre le attività impropriamente svolte delle strutture ospedaliere.

La creazione di una agenzia specializzata, che opera quale struttura tecnica della Conferenza unificata Stato-Regioni e Province autonome, dovrebbe in prosieguo garantire un sempre più stretto raccordo tra i contenuti delle convenzioni con i professionisti e le scelte programmatiche, in un'ottica di contenimento della complessiva spesa sanitaria attraverso la razionalizzazione dell'organizzazione, il miglioramento dei servizi e il coordinamento degli interventi.

Merita altresì di essere positivamente valutata la scelta di introdurre, anche in relazione alle citate convenzioni, una forma di controllo non impeditiva dell'ulteriore corso degli accordi e incentrata sulle valutazioni di compatibilità economico-finanziaria, analoga a quella prevista per le ipotesi di accordo concernenti il personale con un rapporto di lavoro subordinato alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche⁴.

Un analogo meccanismo di controllo risulta, altresì, introdotto, dalla legge 30 settembre 2004, n. 252 contenente la delega al Governo per la emanazione della disciplina in materia di rapporto di impiego del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (delega attuata con il successivo decreto legislativo n. 217 del 13 ottobre 2005).

Nel ricondurre in ambito pubblicistico il rapporto di lavoro degli interessati, con la previsione di una disciplina simile a quella dei Corpi di polizia e delle Forze armate, l'art. 1, comma 1, lett. a) della citata legge delega prevede, infatti, che l'accordo intervenuto tra la delegazione di parte pubblica e le organizzazioni sindacali del personale - destinato ad essere successivamente recepito con decreto del Presidente della Repubblica - sia sottoposto a certificazione di compatibilità da parte della Corte dei conti secondo le ordinarie procedure individuate nell'art. 47 del decreto legislativo n. 165/2001.

Per contenuti, parametri di giudizio e modalità procedurali tale forma di controllo appare, infatti, maggiormente rispondente all'esigenza di garantire l'autonomia e la speditezza della contrattazione, la verifica della coerenza della dinamica retributiva con il quadro programmatico e di finanza pubblica, una più trasparente quantificazione dei costi di ciascun accordo, rispetto al controllo preventivo di legittimità, tuttora previsto per i decreti presidenziali di recepimento degli accordi relativi ai Corpi di polizia ed alle Forze armate.

La certificazione di compatibilità economico finanziaria, da parte della Corte dei conti appare del resto uno strumento adottato, sia pur con i necessari adattamenti, anche dalla maggior parte delle Regioni ad autonomia speciale (v. ad esempio l'art. 36 delle norme di attuazione dello Statuto della regione Friuli Venezia Giulia di cui al d.P.R. 25 novembre 1975 n. 502, come sostituito dall'art. 6 del decreto legislativo 15 maggio 2003 n. 125 - che ha affidato alla competente

⁴ Gli aspetti procedurali concernenti la stipula delle convenzioni con i professionisti convenzionati sono stati definiti con l'art. 5, comma 4, dell'accordo ratificato in sede di Conferenza Stato-Regioni e Province autonome il 23 luglio 2003.

Sezione regionale di controllo della Corte dei conti la certificazione dei contratti collettivi relativi al comparto regionale)⁵.

Con riferimento al sistema vigente per la Regione Siciliana, con la delibera n. 2 del 2005 le Sezioni riunite della Corte per la predetta Regione, avendo riguardo al contesto normativo che regola la competenza ed i limiti del procedimento di certificazione dei contratti collettivi riguardante il personale dipendente dalla Regione e dagli Enti locali, hanno osservato in particolare che le vigenti norme di attuazione dello Statuto regionale (art. 1, comma 2, del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, nel testo sostituito con l'art. 1 del decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200), in base alle quali "la composizione e la competenza delle sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana sono determinate dalle disposizioni della legge statale in materia", vanno interpretate quale richiamo ad una forma di rinvio dinamico alla legislazione statale in tema di funzioni della Corte dei conti e, pertanto, nella fattispecie di cui all'art. 47, commi 4, 5 e 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. "Tale tipologia di controllo mediante verifica della compatibilità economico-finanziaria dei contratti collettivi regionali", prosegue la citata delibera – "non solo è pienamente compatibile con il modello di contrattazione prescelto dal legislatore regionale, ma, alla luce di quanto sottolineato anche dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 29 del 1995), trova sicuro ancoraggio in interessi costituzionalmente tutelati quali quelli racchiusi negli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione".

Premangono talune incertezze relative alla normativa applicabile ai contratti collettivi concernenti il personale della Regione Trentino Alto-Adige e delle due Province autonome di Trento e Bolzano.

Con sentenza n. 171 del 2005, la Corte costituzionale, accogliendo il ricorso presentato dalla Provincia autonoma di Trento, ha affermato che, sulla base della vigente normativa provinciale attuativa dello Statuto speciale che riserva alla provincia di Trento competenza esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e disciplina del personale, non spetta alla Corte dei conti effettuare alcuna forma di riscontro, neppure sotto il profilo della compatibilità economico - finanziaria, sui

⁵ Con delibera n. 15 del 4 ottobre 2006 la Sezione di controllo per la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia ha deliberato di rendere certificazione non positiva sulla ipotesi di accordo relativa al personale del comparto unico per il biennio economico 2004-2005, osservando che la percentuale di incremento retributivo per il periodo di riferimento (8,7%) non era compatibile con le dinamiche della finanza pubblica sia regionale che nazionale, considerato altresì che la istituzione del comparto unico e la conseguente omogeneizzazione dei trattamenti (attuata da oltre 8 anni) avrebbe dovuto costituire il presupposto del processo di devoluzione di funzioni dalla Regione agli Enti locali, a tutt'oggi lontano da una compiuta attuazione. In esito a tale pronuncia gli aspetti relativi alla perequazione del trattamento economico tra tutti gli appartenenti al comparto unico sono stati disciplinati dalla legge regionale 27 novembre 2006, n. 23 ed è stato quindi approvato un nuovo elaborato contrattuale che rinvia sul punto alla nuova disciplina normativa. Con successiva delibera n. 82 del 5 dicembre 2006, la Sezione del controllo nel rendere certificazione positiva sulla nuova ipotesi di accordo ha sottolineato peraltro "che il diverso percorso ora scelto dalla Regione con la legge regionale n. 23/2006 ha alterato, all'interno del processo di attuazione del comparto unico, le condizioni per esprimere, in sede di certificazione del contratto collettivo, un giudizio sulla correlazione (non più configurabile) tra gli oneri relativi alla perequazione, oggi esclusi dalla negoziazione perché introdotti autoritativamente con norma di legge, e i possibili benefici derivanti dal riassetto organizzativo; talché la Sezione non può più valutare la effettiva ricaduta, sul sistema della pubblica amministrazione locale, dei trasferimenti di singole funzioni così disposti con la citata legge regionale, nonché della ulteriore fase di devoluzione, peraltro annunciata con norma di carattere meramente programmatico".

decreti con i quali la Giunta autorizza la stipula dei contratti collettivi relativi ai dipendenti della Provincia.

Anche dopo la predetta sentenza, continuano, peraltro, a pervenire alla Corte decreti di autorizzazione alla stipula dei contratti collettivi relativi al personale dipendente dalla Regione autonoma Trentino-Alto-Adige.

Nell'esaminare il decreto di autorizzazione concernente il contratto per il personale non dirigente della Regione, la Corte, nell'auspicare una evoluzione dell'ordinamento che intesti la certificazione di compatibilità alla competente Sezione regionale con sede in Trento, ha ribadito l'indeclinabilità di un momento di verifica della compatibilità economico-finanziaria della dinamica retributiva di tutto il personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni, compreso quello in servizio presso le Regioni ad autonomia speciale, affidato ad un organo in posizione di neutralità ed indipendenza, da effettuare, in mancanza di una precisa normativa regionale di dettaglio, secondo i principi posti nella legislazione statale (art. 47 del decreto legislativo n. 165/2001), con esclusione, quindi, di ogni valutazione di legittimità sulle singole clausole negoziali e con un giudizio, dunque, limitato alla verifica della coerenza delle scelte negoziali con la programmazione finanziaria della Regione e con gli equilibri di finanza pubblica⁶.

3. Il procedimento per la determinazione delle risorse disponibili per la contrattazione

Il precedente referto sul costo del lavoro pubblico evidenziava come, relativamente al biennio economico 2002-2003, l'avvio della contrattazione collettiva tra l'Aran e le organizzazioni sindacali era stato preceduto da un protocollo di intesa sottoscritto tra il Governo e le parti sociali, a seguito del quale la originaria quantificazione delle risorse disponibili per i rinnovi contrattuali contenuta nella legge finanziaria per il 2003, era stata successivamente aggiornata nella manovra per il successivo esercizio, con conseguenti ritardi nella definizione degli accordi collettivi.

La stessa Aran riconosce che la contrattazione per il secondo biennio economico è stata sotto tale profilo ancor più difficoltosa⁷.

L'art. 3, comma 46, della legge n. 350/2003 (legge finanziaria per il 2004), nel quantificare le risorse da inserire nel fondo previsto dall'art. 11, comma 3, lett. h), della legge n. 468/1978, ipotizzava una crescita delle retribuzioni nel biennio 2004-2005 pari al tasso di inflazione programmata per ciascuno degli anni di riferimento (rispettivamente pari a 1,7% ed 1,5%, valore quest'ultimo successivamente rideterminato in aumento di un decimo di punto percentuale), al netto della quota da destinare ad incrementi della produttività, pari allo 0,4% complessivo per i due anni.

Successivamente, con l'art. 1, comma 88, della legge n. 311/2004 (legge finanziaria per il 2005), attese le difficoltà di avviare le trattative sulla base del precedente quadro programmatico, le risorse per i rinnovi contrattuali venivano incrementate di una percentuale pari allo 0,61% del monte salari (ripartito in 0,43%

⁶ Delibera 4/contr/cl/06 del 14 febbraio 2006.

⁷ La posizione dell'Aran è espressa dalla nota, firmata dal Presidente dell'Agenzia, "Tornata contrattuale 2002-2005- Spunti per una riflessione", pubblicata in *Aran newsletter*, n. 3 del 2006.

per l'anno 2005 e 0,18% per l'anno 2006), portando al 4,31% la prevista percentuale di incremento retributivo medio.

Tale rideterminazione, tuttavia, non si è rivelata sufficiente per l'avvio della contrattazione.

Il Governo, pertanto, sottoscriveva direttamente con le parti sociali in data 27 maggio 2005 un protocollo di intesa con il quale si impegnavano ad individuare nella legge finanziaria per il successivo esercizio 2006, ulteriori risorse necessarie a garantire una crescita delle retribuzioni a regime pari, in media, al 5,01%.

Il citato protocollo determinava altresì nello 0,5% la quota complessiva di risorse da destinare alla incentivazione della produttività del personale interessato.

In relazione alle difficoltà manifestate dai rappresentanti delle amministrazioni non statali e soprattutto dagli Enti locali circa la possibilità di garantire all'interno dei bilanci di ciascun ente le previste percentuali di incremento e in particolare l'ulteriore 0,7% previsto nel citato protocollo di intesa, l'art. 1, comma 117, della legge finanziaria per il 2006, in deroga al principio posto dall'art. 48, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, ha previsto la copertura a carico del bilancio dello Stato degli ulteriori benefici concessi con riferimento a tutti i comparti e le aree di inquadramento del personale delle pubbliche amministrazioni.

La contrattazione, avviata nel mese di settembre 2005, risulta pressoché conclusa nel primo semestre del 2006. Per taluni comparti la compiuta definizione del trattamento spettante è stata frammentata in due successive ipotesi di accordo in relazione alla disponibilità delle ulteriori somme necessarie a coprire i previsti incrementi retributivi solo a partire dal 1° gennaio 2006. Fortemente condizionato da quanto stabilito nel citato protocollo di intesa, il contenuto dei contratti collettivi risulta estremamente semplificato, omogeneo per tutti i comparti e limitato, in definitiva, a pochi articoli, con i quali le risorse disponibili vengono destinate, pressoché interamente ad incrementi delle componenti fisse della retribuzione.

Il complesso procedimento di determinazione delle risorse disponibili per i rinnovi contrattuali sembra destinato a ripetersi per il futuro con tutte le negative conseguenze in termini di ritardo nella acquisizione di efficacia dei contratti collettivi e di decorrenza retroattiva degli stessi.

La legge finanziaria per il 2006 ha ulteriormente frazionato il predetto procedimento appostando, per la prima volta, risorse addirittura inferiori al tasso di inflazione programmata, sufficienti al mero riconoscimento, a fini puramente contabili, dell'indennità di vacanza contrattuale, di fatto mai corrisposta agli interessati⁸.

La legge finanziaria relativa all'esercizio 2007 (articolo unico, comma 546) ha previsto una rideterminazione in aumento delle risorse fino al raggiungimento di una percentuale di crescita a regime delle retribuzioni pari al 4,46%, inferiore a quelle applicate nei precedenti bienni (5,66%, per il primo e 5,07% per il secondo).

⁸ Il comma 183 dell'art. 1 della citata legge finanziaria per il 2006 prevede uno stanziamento di 222 milioni di euro per il 2006 e 322 milioni di euro per l'anno successivo, sufficiente alla corresponsione della sola indennità di vacanza contrattuale pari, in percentuale, rispettivamente per i due anni, al 30% ed al 50% del tasso di inflazione programmata per il 2006 (1,7%). Si tratta quindi di incrementi pari rispettivamente per i due anni allo 0,57% ed allo 0,85% della retribuzione di riferimento. Tali stanziamenti, inoltre, risultano al lordo e non al netto degli oneri riflessi, con la conseguenza che il previsto incremento della retribuzione media dei dipendenti va correttamente quantificato nella minor misura dello 0,41% e dello 0,63%.

La stessa legge finanziaria ha inoltre reso immediatamente esigibile il complesso delle risorse disponibili per i rinnovi contrattuali.

In relazione a quanto sopra, e considerati comunque i tempi tecnici necessari alla definizione dei contratti collettivi, è probabile che anche per il biennio in corso la stipula degli accordi interverrà in prossimità o addirittura dopo la scadenza del periodo di riferimento.

In data 18 gennaio 2007 è intervenuta la stipula di un *memorandum* di intesa sul lavoro pubblico e la riorganizzazione delle amministrazioni fra il Ministro per le innovazioni nella pubblica amministrazione, il Ministro dell'economia e delle finanze e le organizzazioni sindacali ammesse alla contrattazione. Punto qualificante del citato documento è il tentativo di introdurre il principio della misurazione della qualità e quantità dei servizi resi dalle diverse amministrazioni, al fine di correlare il percorso professionale dei dipendenti ai risultati effettivamente conseguiti e di finalizzare l'utilizzo dei fondi unici, e più in generale gli stessi contenuti della contrattazione integrativa, a verificabili miglioramenti dell'azione amministrativa.

Rinviano ai successivi paragrafi un esame nel merito dei contenuti del citato memorandum, va in questa sede sottolineato il ritorno ad una negoziazione diretta tra il Governo e le organizzazioni sindacali non solo in merito all'entità delle risorse disponibili, ma anche per quanto attiene alla definizione di vere e proprie linee-guida per fissare il contenuto dei contratti collettivi di lavoro.

Un fatto in conclusione appare certo ed indiscutibile: la lunghezza del periodo necessario alla definizione dei contratti, le cui negative conseguenze sono state più volte evidenziate dalla Corte, non dipende dalla complessità del procedimento previsto dal decreto legislativo n. 165 del 2001, quanto piuttosto proprio dalla decisione politica per la determinazione delle risorse disponibili e per la individuazione dello scenario di riferimento, frutto essa stessa di una concertazione con le parti sociali che anticipa e condiziona la contrattazione vera e propria e le scelte dei diversi soggetti coinvolti nel successivo procedimento (Comitati di settore e Aran).

In questa sede, la Corte non può che ribadire l'anomalia di un procedimento di contrattazione in cui una delle parti contraenti, oltre ad avere piena conoscenza dell'ammontare delle risorse disponibili, si trova anche nella condizione di far valere impegni già concordati con il Governo per quanto attiene non solo all'intero impiego delle disponibilità stanziare, ma anche al riparto sostanziale delle stesse tra le componenti fisse ed accessorie della retribuzione, con un conseguente forte condizionamento anche del merito delle scelte contrattuali.

Il meccanismo sopra descritto, correlato ad una condizione di perdurante difficoltà della finanza pubblica, che impedisce, in relazione alla entità complessiva della manovra di bilancio per gli anni di riferimento, di appostare, fin dall'inizio, risorse sufficienti ad avviare l'iter per il rinnovo degli accordi — specie allorché a carico del medesimo esercizio vengano contemporaneamente a gravare le risorse per la contrattazione relativa al nuovo biennio e quelle ulteriori necessarie a definire accordi da tempo scaduti — è alla base di tutte le criticità e delle problematiche evidenziate nel prosieguo del capitolo.

In particolare, i ritardi nella sottoscrizione dei contratti collettivi determinano in concreto forti difficoltà a rispettare il meccanismo di crescita delle retribuzioni, ipotizzato dall'accordo sulla politica dei redditi del luglio 1993, sulla base del quale

viene tutt'ora definito il quadro tendenziale degli andamenti economici nei documenti di programmazione economico-finanziaria, per ciascun periodo di riferimento.

Tale meccanismo - incentrato sulla corresponsione di incrementi retributivi delle componenti fisse della retribuzione pari al tasso di inflazione programmata, con successivo parziale recupero della perdita del potere di acquisto dei salari nel successivo biennio di contrattazione, e su ulteriori eventuali incrementi delle componenti accessorie da ancorare a miglioramenti della produttività individuale e collettiva - presuppone, per poter essere attuato, un rigoroso rispetto della scansione temporale degli accordi collettivi.

Con il trascorrere del tempo, infatti, da un lato, perde di attualità l'ipotesi di corrispondere al personale una percentuale di incremento correlata all'andamento ipotizzato dell'inflazione, una volta conosciuti i dati relativi all'andamento reale del fenomeno, dall'altra, diviene sempre più difficile a consuntivo del periodo di riferimento correlare gli incrementi retributivi a miglioramenti della produttività, in mancanza della previa predisposizione di parametri ed indicatori, idonei a valutare il diverso impegno profuso dagli interessati.

Gli stessi accordi tra il Governo e le parti sociali, successivamente trasfusi nella manovra di bilancio per i successivi esercizi, del resto, riducono, come visto, progressivamente la quota di risorse da destinare alle predette finalità.

Il differimento della contrattazione impedisce inoltre, al momento della predisposizione del nuovo quadro programmatico, di valutare appieno gli effetti della precedente tornata, spesso neppure avviata, con conseguente difficoltà ad individuare i dati di riferimento sui quali applicare i previsti incrementi percentuali, destinati a mutare per effetto della stipula retroattiva degli accordi nazionali e soprattutto del successivo andamento della contrattazione integrativa.

Deriva da quanto sopra, come innanzi detto, una estrema difficoltà a valutare gli effettivi costi di ciascuna tornata contrattuale, e, più in generale, a ricostruire attraverso significative serie storiche, le reali cause di incrementi retributivi che a consuntivo risultano superiori a quanto previsto nei documenti di programmazione e nelle schede tecniche contenenti la quantificazione degli oneri relativi a ciascuna ipotesi di accordo.

4. I rapporti tra contrattazione nazionale ed integrativa

Gli esiti delle verifiche, condotte in sede di certificazione delle ipotesi di accordo relative al biennio 2004-2005, confermano e rafforzano le considerazioni già svolte dalla Corte nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2005, circa la progressiva perdita di efficacia della contrattazione nazionale di comparto, quale strumento per garantire la concreta attuazione delle decisioni programmatiche in materia di politica del personale, incentrate sul contenimento della spesa, e assicurare una dinamica retributiva coerente con il quadro macroeconomico di riferimento e gli andamenti di finanza pubblica.

L'evidenziato sempre maggior divario tra l'indice delle retribuzioni contrattuali del personale delle pubbliche amministrazioni (basato sull'applicazione ai dati riferiti ad un anno di riferimento dei soli incrementi previsti dalla contrattazione nazionale) e quello relativo alle retribuzioni di fatto percepite dagli interessati, evidenzia come la principale causa dell'andamento incontrollato e disordinato della spesa di personale e della crescita retributiva complessiva

svincolata da qualunque riferimento a predeterminati parametri di compatibilità economica, sia da imputare pressoché per intero all'andamento della contrattazione integrativa nei diversi comparti.

Lo stesso raffronto tra i dati contenuti nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato relativi al periodo 2001-2005, effettuato nei successivi capitoli del presente referto, evidenzia, in particolar modo per il personale dirigenziale, una crescita significativa delle retribuzioni, pur in una situazione di sostanziale rinvio della contrattazione nazionale relativa all'intero periodo di riferimento.

Risulta ormai consolidato un sistema a doppio binario che vede le risorse stanziare dalle diverse leggi finanziarie, utilizzate pressoché esclusivamente per attribuire agli interessati incrementi delle sole voci tabellari, con rinvio dell'intera disciplina dei trattamenti accessori, numerosi dei quali aventi carattere fisso e continuativo, e soprattutto delle materie relative alle progressioni di carriera e alla contrattazione decentrata, finanziata dalle disponibilità accertate, al termine di ciascun esercizio di riferimento, nei diversi fondi unici di amministrazione.

Tali fondi risultano in concreto alimentati da una molteplicità di fonti, il cui gettito, legato ad una pluralità di norme legislative e collettive, spesso neppure esattamente e compiutamente censite, finora non è mai stato quantificato attraverso opportune serie storiche.

In relazione ai singoli comparti di riferimento concorrono ad alimentare i fondi unici: economie sulle spese di personale conseguenti a riduzioni di organici ed al blocco delle assunzioni, risparmi derivanti dall'utilizzo del *part time*, il gettito di particolari voci retributive spettanti ad esaurimento a determinate categorie di personale in occasione del collocamento a riposo dei destinatari, quota parte dei proventi derivanti da contratti di sponsorizzazioni o da attività svolta per conto terzi dai singoli enti, percentuali della minor spesa corrente imputabile ad intervenuti processi di riorganizzazione, quote delle maggiori entrate imputabili all'accresciuto impegno del personale.

Per gli Enti locali, in particolare, l'implementazione del fondo è garantita da un ulteriore meccanismo che prevede l'appostamento di risorse aggiuntive correlate nella loro entità al raggiungimento di predeterminati parametri di virtuosità gestionale, sulla cui significatività la Corte ha più volte manifestato ampie e motivate riserve⁹.

In sede di contrattazione integrativa le risorse vengono in minima parte utilizzate per finanziare istituti volti a premiare la maggior produttività degli interessati, dato che sono in prevalenza destinate ad implementare trattamenti fissi e continuativi, passaggi di livello retributivo e progressioni di carriera.

Ne deriva che gli effetti della contrattazione integrativa sono destinati in prosieguo a refluire sulla successiva contrattazione nazionale, aumentando la base utilizzata per calcolare i successivi incrementi percentuali attraverso il particolare meccanismo che sarà descritto nel successivo paragrafo dedicato alla quantificazione dei costi contrattuali.

I ritardi nella stipula della contrattazione, la disomogeneità delle scelte contrattuali a livello decentrato, la diversa struttura ed il diverso gettito dei fondi nei

⁹ Sulle problematiche relative alla citata ipotesi di accordo, le Sezioni riunite della Corte in data 24 novembre 2006 (delibera n. 46/2006) hanno già trasmesso al Parlamento lo specifico referto previsto dall'art. 47, comma 6, decreto legislativo n. 165/2001.

diversi enti interessati impediscono una quantificazione preventiva dei reali costi di ciascuna tornata contrattuale, evidenziati solo a posteriori dal diverso andamento delle retribuzioni di fatto, senza possibilità, per mancanza di specifiche rilevazioni e aggregazioni dei dati, di correlare, nei diversi comparti di contrattazione e all'interno di questi ultimi nei diversi enti, la dinamica retributiva alle specifiche cause che determinano il fenomeno.

Per l'intero periodo di riferimento della presente relazione le politiche di personale, ampiamente commentate nella relazione sul rendiconto generale per l'esercizio 2005, si sono sostanziate in misure volte a contenere la complessiva spesa di personale attraverso generalizzati divieti di nuove assunzioni e obblighi di riduzioni degli organici, senza incidere sulle altre variabili che determinano il fenomeno (dinamica delle retribuzioni di fatto e addensamento del personale nei diversi livelli economici di inquadramento).

In effetti, proprio il meccanismo di finanziamento dei fondi unici ha in parte vanificato l'efficacia delle predette misure per due concomitanti ragioni.

Da una parte, infatti, le fonti di alimentazione della contrattazione integrativa sono slegate dal numero degli appartenenti ai singoli comparti di contrattazione in quanto correlate agli andamenti delle specifiche fonti di finanziamento, con la conseguenza che, in caso di riduzione dei dipendenti, le medesime risorse vengono distribuite tra un minor numero di interessati, dall'altra, concorrono ad alimentare i fondi unici anche, e proprio percentuali delle economie registrate sulla spesa di personale¹⁰.

La crescita delle retribuzione medie viene in tal modo paradossalmente a dipendere anche dalla diminuzione quantitativa del personale e dalle politiche di razionalizzazione, vanificando in parte gli attesi effetti in termini di contenimento della spesa complessiva e determinando, in prosieguo, un ulteriore inasprimento delle misure restrittive.

L'effetto è quello di una amministrazione chiamata a svolgere compiti sempre maggiormente impegnativi con un numero di dipendenti tendenzialmente ridotto, progressivamente invecchiato e concentrato nei livelli più alti dell'organico, che beneficino in virtù soprattutto della contrattazione integrativa, di una dinamica retributiva complessivamente superiore alle percentuali previste in sede di programmazione, in assenza di obiettivi meccanismi che dimostrino il maggior impegno degli interessati e gli incrementi nella produttività individuale e complessiva di ciascuna struttura.

Deriva inoltre dal sopradescritto meccanismo la seria possibilità di una dinamica retributiva non omogenea anche all'interno dei medesimi comparti di contrattazione collettiva, determinata in concreto dall'andamento di molteplici

¹⁰ La Corte, fin dalla delibera n. 19 del 26 marzo 2001, ha più volte sottolineato negativamente gli effetti derivanti dalle norme contrattuali che indicavano tra le fonti di alimentazione del fondo unico anche il gettito della retribuzione individuale di anzianità (Ria) al momento della cessazione dal servizio degli interessati. Si legge nella citata delibera, tra l'altro, come "la prassi di consolidare in bilancio importi corrispondenti ad emolumenti non più dovuti, come quelli corrisposti a titolo di Ria, rendono insensibili le relative risorse alla cessazione del personale cui spettava tale tipologia di emolumento in deroga al principio di contabilità in base al quale il venire meno delle posizioni giuridiche inerenti alla Ria dovrebbe comportare una riduzione dei corrispondenti stanziamenti e, quindi, delle relative disponibilità di bilancio e non, invece, la creazione di risparmi da far confluire nel fondo unico di amministrazione, tanto più che la Ria rappresenta per gli interessati cessati dal servizio, un emolumento pensionabile che si traduce in altra spesa, sia pure a differente titolo".

variabili e, in definitiva, dalla capacità contrattuale a livello locale di singole categorie di personale, all'interno di un sistema in cui la parte pubblica in sede decentrata, contratta direttamente con i rappresentanti sindacali, con conseguente maggior influenza del momento politico sulle scelte negoziali.

Di fatto, l'unico limite alla crescita complessiva delle retribuzioni viene ad essere rappresentato dall'andamento dei singoli bilanci degli enti interessati e dal raggiungimento di economie sulla complessiva spesa corrente.

Il sistema, dunque, assicura tendenzialmente la copertura della spesa di personale attraverso risparmi, economie di bilancio o maggiori entrate, ma non garantisce il controllo della dinamica retributiva e la compatibilità della stessa con il quadro macroeconomico e con le scelte programmatiche.

L'attuale sistema di controlli non è in grado di intervenire sul sopradescritto fenomeno.

La certificazione di compatibilità economico-finanziaria dei costi derivanti dalla contrattazione nazionale, demandata alla Corte dei conti, sconta, infatti, la progressiva perdita di importanza degli accordi di comparto e le decisioni già assunte in sede di programmazione delle risorse disponibili di concedere, sia pur a distanza di tempo, incrementi superiori all'andamento dell'inflazione nel periodo di riferimento, concentrati per di più sulle componenti fisse dei trattamenti.

Con riferimento alla contrattazione integrativa, il controllo sulla compatibilità dei costi è demandato al collegio dei revisori dei conti di ciascun ente ovvero ai nuclei di valutazione o ai servizi di controllo interno.

Tale controllo, peraltro ha quale unico riferimento l'andamento dei bilanci di ciascun ente, e si risolve, in definitiva, nella verifica della correttezza delle modalità con le quali viene determinato per ciascun periodo di riferimento, l'ammontare delle risorse da destinare ai singoli fondi unici di amministrazione¹¹.

La stessa norma di chiusura rappresentata dall'art. 40, comma 3, del decreto legislativo n. 165/2001 in base alla quale "le pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi in contrasto con i vincoli posti dalla contrattazione nazionale o che comportino oneri non previsti nella programmazione annuale e pluriennale di ciascun ente", risulta inattuata ed inattuabile, in presenza di una contrattazione nazionale sempre meno in grado di fissare vincolanti limiti alla crescita dei fondi unici di amministrazione e di individuare priorità per il successivo riparto delle disponibilità.

Risultano, poi, episodici, frammentati, disomogenei e tra loro non coordinati i restanti controlli che il citato decreto legislativo n. 165/2001 demanda ad altri organi in materia di monitoraggio sugli andamenti della contrattazioni integrativa (organi di controllo interno, nuclei di valutazione, Servizi ispettivi della finanza, Ispettorato per la funzione pubblica, Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti)¹².

¹¹ Per le sole amministrazioni statali, l'art. 39, comma 3-ter, della legge n. 449/1997, richiamato dall'art. 40-bis del decreto legislativo n. 165/2001, prevede successivamente alla certificazione dei competenti organi di controllo l'ulteriore accertamento della compatibilità economico-finanziaria, operato congiuntamente dal Dipartimento della funzione pubblica e dalla Ragioneria generale dello Stato (Igop) da compiere nel termine perentorio di 30 giorni. Nel caso in cui il riscontro abbia esito negativo le parti sono tenute a riprendere le trattative.

¹² Specifici momenti di controllo sulla contrattazione integrativa sono previsti in modo disorganico all'interno del decreto legislativo n. 165/2001: nell'art 40-bis commi 1 e 2, art. 48, commi 6 e 7, oltre che nella specifica *sedes materiae* del titolo V dedicato ai controlli sul costo del lavoro. In

Sotto il profilo delle politiche di contenimento della spesa e dei controlli sull'andamento della contrattazione integrativa, la legge finanziaria per il 2006 segna una significativa inversione di tendenza.

Proprio le evidenziate difficoltà di contenere la dinamica retributiva attraverso lo strumento della contrattazione nazionale hanno indotto il legislatore ad intervenire dall'esterno ed in modo generalizzato nella materia.

L'art. 1, comma 189, della citata legge stabilisce un complessivo vincolo alla crescita dei fondi unici, bloccando il loro ammontare a quello previsto per l'anno 2004 come certificato dagli organi di controllo.

Per la prima volta, viene introdotto nell'ordinamento un limite non solo alla complessiva crescita della spesa di personale, sinora affidato esclusivamente a misure di contenimento del numero dei dipendenti, ma anche alla complessiva dinamica retributiva.

Per valutare compiutamente gli effetti della citata previsione, limitati, comunque alle sole amministrazioni statali, appare peraltro indispensabile un necessario approfondimento della significatività del parametro preso a riferimento, che andrebbe, comunque, depurato, per evitare possibili sperequazioni, dagli effetti di eventuali andamenti anomali della contrattazione integrativa presso singole amministrazioni od enti verificatisi nel predetto esercizio.

Per le amministrazioni non statali e, in particolare per gli Enti locali, la medesima legge finanziaria pone l'obbligo di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica adottando le misure necessarie a garantire che la complessiva spesa di personale a carico delle amministrazioni non superi l'ammontare di quella realizzata nel 2004, diminuito di un punto percentuale, con possibilità di utilizzare a tal fine alcune o tutte le misure di contenimento previste per le amministrazioni statali¹³.

Il controllo della dinamica contrattuale e in particolare di quella conseguente alla contrattazione integrativa rappresenta per le amministrazioni interessate, dunque, uno dei possibili strumenti da utilizzare per raggiungere i previsti obiettivi.

Il rispetto della citata disposizione appare peraltro già fortemente condizionato dalla stipula del contratto collettivo per il biennio 2004-2005 relativo al personale non dirigente degli Enti locali, destinato ad entrare in vigore a partire dal 1° gennaio 2006, relativamente al quale lo stesso Governo ha espresso avviso non positivo, proprio con riferimento alla sua incoerenza con il nuovo quadro programmatico in materia di politiche del personale¹⁴.

particolare l'art. 60, nel prevedere la possibilità di visite ispettive da parte dei Servizi ispettivi di finanza della Ragioneria generale dello Stato, si sovrappone alla complessa normativa vigente senza chiarire in modo definitivo i rapporti tra i diversi organi, le diverse procedure ed i diversi interventi previsti.

¹³ Tale previsione contenuta nell'articolo 1, comma 198, della citata legge finanziaria per il 2006 è all'esame della Corte costituzionale a seguito di ricorso presentato da diverse Regioni. La norma comunque risulta inserita tra quelle oggetto di espressa disapplicazione ai sensi del comma 557 della legge finanziaria per il 2007.

¹⁴ La legge finanziaria per l'esercizio 2007 prevede, peraltro, l'espressa disapplicazione delle norme contenute nei commi da 198 a 206 della precedente legge finanziaria per il 2006. Scompare, quindi per le Regioni e gli Enti locali l'obbligo di contenere la spesa di personale nell'ammontare previsto per il 2004 diminuito di una prefissata percentuale. Resta il generico richiamo al concorso delle autonomie regionali e locali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, garantendo il contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale attraverso il ricorso alle misure previste

Come anticipato nel precedente paragrafo il recente, “*memorandum di intesa*”, stipulato tra il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, il Ministro dell’economia e delle finanze e le organizzazioni sindacali sul costo del lavoro pubblico e la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, dedica particolare attenzione ai rapporti tra contrattazione nazionale ed integrativa. Le parti, in quella sede, hanno infatti tra l’altro concordato di finalizzare, nei prossimi rinnovi contrattuali, l’utilizzo dei fondi anche al miglioramento della qualità dei servizi.

Viene poi affermato il principio, più volte richiamato dalla Corte, dell’individuazione delle risorse da destinare alla contrattazione integrativa esclusivamente in sede di contrattazione nazionale evitando ricorsi ad interventi normativi per integrare le disponibilità, fatti salvi specifici interventi concordati tra le parti finalizzati a specifici obiettivi di miglioramento della qualità dei servizi. La contrattazione collettiva dovrà inoltre rispondere a criteri omogenei dettati dai contratti nazionali in cui siano riflessi a fini premiali i risultati positivi della gestione. Dovranno essere introdotti nei contratti collettivi nazionali sistemi di valutazione e misurazioni finalizzati all’accertamento dell’apporto individuale alla produttività, all’interno di un sistema in cui il raggiungimento dei risultati potrà rappresentare giustificato motivo di differenziazione del trattamento economico.

Le parti si impegnano, infine, a dare concreta attuazione all’osservatorio sull’andamento della contrattazione integrativa previsto presso l’Aran dall’art. 46, comma 4, del decreto legislativo n. 165/2001.

La Corte, nell’esprimere positivo apprezzamento sull’impianto generale del citato *memorandum*, auspica che i principi enunciati trovino coerente attuazione nelle direttive dei diversi Comitati di settore e vengano successivamente trasfusi in vincolanti norme contrattuali.

Appare tuttavia difficile in relazione ai tempi ormai ristretti per l’avvio della prossima tornata contrattuale, la tempestiva predisposizione di criteri obiettivi per la valutazione della produttività individuale e il miglioramento qualitativo dei servizi, considerato altresì che anche per il biennio 2006-2007 i contratti collettivi avranno in buona sostanza valore retroattivo.

Resta, inoltre, il problema di fondo connesso con la rigidità dei fondi unici le cui risorse sono alla attualità in larga parte utilizzate per la corresponsione di voci stipendiali fisse che rappresentano veri e propri diritti soggettivi per gli interessati, con scarsi margini di manovra per ulteriori possibili impieghi.

nella legge finanziaria per il 2005 per le amministrazioni statali, contenute nei commi 189, 191 e 194 della legge finanziaria per il 2006.

In controtendenza rispetto alla norma sul blocco dei fondi unici l’art. unico, comma 508, della legge finanziaria per il 2007 prevede, relativamente al personale del comparto ministeri, la possibilità di destinare al finanziamento della contrattazione integrativa una quota degli ulteriori accantonamenti sulle spese di parte corrente finalizzati al raggiungimento di economie, da riconnettere a procedimenti di razionalizzazione dell’organizzazione derivanti dal maggior impegno del personale interessato.

Anche in tal caso, pur essendo la maggior spesa di personale coperta dalle economie realizzate, manca l’indicazione di un complessivo limite alla crescita delle retribuzioni complessive e una vincolante indicazione della priorità nell’utilizzo delle predette ulteriori disponibilità, che in coerenza con i presupposti, dovrebbero essere utilizzate per le attribuzioni di compensi individuali, graduati in relazione al diverso impegno dei dipendenti.

Il rischio da evitare è quello che, a fronte di indicazioni ancora generiche, quale quella di un utilizzo dei fondi unici *anche* al fine di incentivare la qualità dei servizi e premiare la produttività individuale, il *memorandum* di intesa rappresenti l'occasione per un ulteriore incremento delle fonti di alimentazione dei fondi unici senza alcuna vincolante garanzia di una percentuale prefissata di destinazione delle risorse alle finalità sopraindicate e di una previa individuazione degli indicatori da utilizzare.

5. La quantificazione delle risorse necessarie ai rinnovi contrattuali

Con riferimento alla tornata contrattuale 2004-2005, il ritardo nell'avvio delle trattative ha comportato effetti distorsivi anche sulla stessa metodologia di quantificazione delle risorse da destinare a copertura degli oneri contrattuali.

Per i comparti statali di contrattazione, come evidenziato nei precedenti paragrafi, la quantificazione delle risorse disponibili viene effettuata all'interno della manovra di bilancio relativa al primo anno successivo alla scadenza dei precedenti accordi. A tal fine il Governo si avvale dei dati riportati nella più recente versione del conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, risalenti, di regola, ad almeno due esercizi precedenti, aggiornati di volta in volta applicando le previste percentuali di incremento per il periodo di contrattazione, non ancora rilevabili dalle elaborazioni della Ragioneria.

Le risorse vengono, dunque, quantificate prendendo a base le cosiddette retribuzioni contrattuali, cioè quelle relative ad un anno di riferimento incrementate della sola percentuale riferibile alla successiva contrattazione nazionale, senza considerare gli effetti, non facilmente prevedibili e, come visto estremamente disomogenei, della contrattazione integrativa.

Qualora la contrattazione collettiva rispettasse in modo rigoroso la prevista cadenza biennale, in occasione del successivo rinnovo, la base di calcolo per i nuovi incrementi (cosiddetta retribuzione di entrata) dovrebbe coincidere con il dato utilizzato nella precedente contrattazione aggiornato tenendo conto solo delle previste percentuali di crescita relative al periodo trascorso (cosiddetta retribuzione di uscita).

I ritardi nella stipula dei contratti impediscono il funzionamento del predetto meccanismo, teoricamente idoneo a garantire l'adeguamento nel tempo del potere di acquisto della retribuzione riferita ad un determinato anno, secondo percentuali compatibili con la programmazione economico finanziaria dei successivi esercizi.

Con particolare riferimento alla trascorsa tornata quadriennale di contrattazione, la tendenza rilevata è stata quella di ridefinire la base di calcolo utilizzando dati di riferimento più prossimi alla retribuzione realmente percepita dagli interessati, alla data, cioè, di applicazione del nuovo contratto collettivo.

Il ritardo, dunque, ha consentito agli ulteriori fattori di crescita della retribuzione - legati soprattutto all'andamento della contrattazione integrativa - di riflettersi sulla successiva contrattazione nazionale, attraverso la determinazione di una retribuzione iniziale non allineata con quella stimata come presumibile valore di uscita dalla precedente tornata.

Quanto sopra risulta particolarmente evidente per la contrattazione delle aree dirigenziali avviata, come detto, con oltre quattro anni di ritardo dalla scadenza dei precedenti accordi.

Ancor più accentuato il fenomeno relativamente ai comparti non statali in relazione al diverso procedimento seguito per quantificare le disponibilità da utilizzare per i rinnovi contrattuali.

Nell'effettuare tale operazione in prossimità dell'avvio della contrattazione, i Comitati di settore, infatti, in mancanza di un chiaro quadro normativo di riferimento, di regola utilizzano dati più aggiornati sulle retribuzioni degli interessati, in alcuni casi rilevati da fonti diverse per metodologia di aggregazione rispetto al conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato.

In sede di esame del contratto relativo ai dirigenti degli Enti locali per il biennio 2002-2003, stipulato con oltre quattro anni di ritardo, la Corte dei conti rilevava che la base di calcolo utilizzata dal Comitato di settore per quantificare le risorse necessarie alla nuova contrattazione evidenziava una crescita percentuale della retribuzione, nel triennio antecedente il contratto all'esame, tre volte superiore (21,7%) rispetto alle previsioni contenute nei documenti di programmazione per il medesimo periodo di riferimento.

Tale anomalo e incontrollato andamento della contrattazione integrativa veniva ad incidere in modo rilevante sulla stessa base di calcolo utilizzata dai Comitati di settore per quantificare i successivi incrementi contrattuali.

Nel rapporto di certificazione relativo al predetto contratto la Corte dei conti evidenziava gli effetti, per certi aspetti abnormi, delle modalità di quantificazione delle risorse: in palese contrasto con la lettera ed i contenuti sostanziali dell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi ai dirigenti degli Enti locali risultavano corrisposte per intero le percentuali di incremento retributivo stabilite in via generale per il biennio, legate al mantenimento del potere di acquisto dei salari, a fronte di una dinamica retributiva, evidenziata a consuntivo di gran lunga superiore all'andamento dell'inflazione reale.

Tali incrementi venivano in aggiunta determinati partendo da una base di calcolo comprensiva degli effetti di una contrattazione integrativa particolarmente vantaggiosa, che consolidandosi, rende stabile il divario retributivo tra le diverse categorie¹⁵.

La norma contenuta nell'art. 1, comma 186, della legge finanziaria per il 2006 risolve solo in parte il problema.

La citata disposizione prevede infatti che nella quantificazione delle disponibilità per i rinnovi contrattuali i Comitati di settore siano tenuti ad utilizzare i dati comunicati dalle rispettive amministrazioni alla Ragioneria generale per la predisposizione del conto annuale.

Viene dunque opportunamente resa omogenea la fonte di riferimento da utilizzare per le successive operazioni, senza chiarire, peraltro, se per i comparti non statali la quantificazione degli incrementi retributivi debba prendere in considerazione la retribuzione contrattuale o quella di fatto percepita dagli interessati, rilevata utilizzando una versione del conto annuale maggiormente vicina al momento di entrata in vigore degli accordi da stipulare.

Allo scopo di tentare una misurazione delle conseguenze dei ritardi della contrattazione sulla metodologia di calcolo dei costi contrattuali, la tabella, riportata alla fine del presente capitolo, evidenzia che la retribuzione di ingresso nella tornata contrattuale 2002-2005, calcolata al momento di avvio della contrattazione, risulta

¹⁵ Analogo fenomeno è stato evidenziato con riferimento all'ipotesi di accordo relativa al personale dipendente dagli enti pubblici non economici (delibera n. 10 del 12 aprile 2006).

in media superiore del 4,7% a quella di uscita dal precedente biennio, con un divario particolarmente elevato per le aree dirigenziali, a causa del maggior ritardo nell'avvio delle trattative.

Per calcolare l'effettivo costo della tornata contrattuale 2002-2005, occorrerà attendere l'avvio della contrattazione per il prossimo quadriennio, in quanto le retribuzioni di uscita evidenziate nella tabella, saranno probabilmente inferiori a quelle utilizzate per determinare i futuri incrementi retributivi.

6. La quantificazione dei costi contrattuali

A causa dei ritardi nell'avvio della contrattazione, l'Aran si trova a gestire risorse determinate sulla base di una fotografia del numero e della distribuzione nei livelli del personale interessato non più attuale e destinata a mutare ulteriormente per effetto della contrattazione integrativa relativa al trascorso biennio non ancora conclusa, con la quale potranno essere disposti con valore retroattivo percorsi di incremento economico e di carriera del personale interessato.

Relativamente al periodo contrattuale all'esame, le Sezioni riunite della Corte hanno rilevato, in sede di certificazione di alcune specifiche ipotesi di accordo che le risorse originariamente stanziare e successivamente ripartite tra i singoli comparti di contrattazione sono state completamente utilizzate, anche in ipotesi di successiva riduzione del numero dei dipendenti per effetto delle politiche restrittive delle nuove assunzioni. Di volta in volta tale scelta, che comporta una crescita retributiva media superiore alla percentuale stimata, è stata giustificata con esigenze specifiche legate alla particolarità dei singoli comparti quali il riequilibrio delle retribuzioni o il finanziamento di particolari istituti¹⁶.

Nella opposta ipotesi di aumento del numero degli interessati o di una maggior concentrazione del personale nei livelli più alti, verificatasi per effetto della contrattazione integrativa conclusasi in epoca successiva alla originaria quantificazione delle risorse, i reali costi a regime del contratto risultano sottostimati nella scheda tecnica predisposta dall'Aran, che utilizza, per asserite esigenze di omogeneità, i medesimi dati non più attuali, utilizzati per quantificare le risorse, con conseguente necessità di coprire a consuntivo la maggior spesa nell'ambito del bilancio di ciascuna delle amministrazioni interessate.

¹⁶ Tale fenomeno si è verificato con riferimento al contratto relativo alla dirigenza scolastica per il biennio 2004-2005 dove sono state utilizzate per intero le maggiori disponibilità derivanti da una originaria quantificazione del personale, sulla base dei dati risalenti al 2001 pari a 9.966 unità, mentre già nel 2003 risultava una sensibile riduzione attestandosi a 8.162 unità (delibera n. 16 dell'8 maggio 2006).

Anche relativamente al personale della Presidenza del Consiglio dei ministri, in sede di certificazione la Corte dei conti rilevava una sovrastima delle risorse originariamente quantificate che venivano, comunque, interamente utilizzate per coprire i costi contrattuali (delibera n. 22 del 6 giugno 2006).

Particolarmente emblematico di quanto riferito nel testo, il contratto relativo al personale dipendente dalle Agenzie fiscali per il biennio economico 2004-2005: le risorse originariamente quantificate che comprendevano tra gli interessati anche i dipendenti dell'Agenzia del demanio successivamente trasformata in ente pubblico economico, con conseguente fuoriuscita del personale dai comparti di contrattazione pubblici, sono state distribuite per intero ai dipendenti delle restanti Agenzie che hanno beneficiato, dunque, di incrementi retributivi superiori in percentuale alla media degli altri comparti statali di contrattazione (delibera n. 17 del 10 maggio 2006).

Quanto sopra nonostante più volte in sede di certificazione la Corte abbia sottolineato la necessità di utilizzare nella quantificazione dei costi contrattuali, dati più aggiornati relativi alla consistenza ed alla distribuzione nei livelli di inquadramento del personale interessato.

Pur considerando che i due fenomeni sopra evidenziati - la tendenziale diminuzione del numero dei dipendenti e la loro concentrazione nei livelli più alti dell'organigramma - determinano, in termini economici, effetti di segno opposto, in parte destinati ad essere compensati tra loro, la quantificazione dei costi contrattuali e la stessa certificazione di compatibilità economico-finanziaria demandata alle Sezioni riunite della Corte dei conti finiscono per avere come riferimento dati meramente convenzionali relativi alle grandezze che determinano la maggior spesa di personale (effettivo numero dei destinatari del contratto, retribuzione base di partenza e distribuzione del personale interessato nei diversi livelli di inquadramento).

A conclusione di quanto esposto in questo e nei precedenti paragrafi si ritiene che, qualora dovesse proseguire, come appare ipotizzabile, anche per il biennio in corso, la tendenza a rinviare la contrattazione ad un momento addirittura successivo al periodo di vigenza degli accordi - all'interno di un sistema caratterizzato dalla accresciuta importanza della contrattazione integrativa, l'unico modo per garantire il sostanziale rispetto dei principi posti nell'accordo del luglio del 1993 sulla politica dei redditi sia quello di riferire, per tutti i comparti di contrattazione, le percentuali di incremento alle retribuzioni contrattuali.

In altri termini, proprio il consolidarsi di un meccanismo di crescita retributiva a doppio binario, basato sulla previsione di specifiche ed ulteriori fonti di finanziamento dei fondi unici di amministrazione, da utilizzare anche e soprattutto per incrementare componenti fisse e continuative della retribuzione, comporta la necessità di evitare ogni possibile influenza del diverso andamento della contrattazione integrativa sulla successiva contrattazione nazionale¹⁷.

Si rivela, inoltre, non ulteriormente procrastinabile, per garantire l'efficacia di qualunque intervento di contenimento della complessiva dinamica retributiva, una preliminare attività di ricognizione, comparto per comparto, delle diverse fonti di alimentazione dei fondi unici, spesso connesse ad interventi legislativi settoriali o a clausole contenute in accordi collettivi da tempo stipulati, le une e le altre richiamate in modo generico e non analitico nella successiva contrattazione.

Più volte la Corte ha sottolineato la necessità, da un lato, di limitare il perdurante fenomeno di norme di settore che attribuiscono particolari benefici a determinate categorie di personale e, dall'altro, ha richiamato l'attenzione dell'Aran e dei Comitati di settore sull'esigenza che i contratti collettivi - competenti nell'attuale quadro normativo a disciplinare in via esclusiva la materia degli istituti retributivi spettanti al personale - assumano la configurazione di un testo unico di tutte le disposizioni ancora attuali, evitando generiche clausole di rinvio o di

¹⁷ L'Aran, nel rapporto trimestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti edito ad agosto 2006, osserva (pag. 7), come "nello spirito originario del Protocollo del luglio 1993, la contrattazione di primo livello era stata impostata per garantire la copertura dei soli elementi fondamentali della retribuzione. Ove possibile si poteva garantire qualcosa in più come riconoscimento *erga omnes* della produttività dell'intero sistema. Ma le due partite erano separate con percentuali di adeguamento differenziate e destinazioni altrettanto distinte".

salvaguardia di istituti vigenti, non espressamente richiamati attraverso la individuazione della relativa fonte.

Va parimenti avviata in tempi brevi, attraverso la fattiva collaborazione di tutti i soggetti coinvolti nella contrattazione e, più in generale, nell'attività di raccolta ed elaborazione dei dati sulla dinamica retributiva del personale, la predisposizione di significative serie storiche dell'ammontare accertato dei diversi fondi unici e del loro riparto tra i diversi possibili impieghi.

In mancanza di tali presupposti appare di non facile attuazione la norma pur importante ed innovativa, contenuta nell'art. 1, comma 190, della legge finanziaria per il 2006, in base alla quale "è fatto divieto di costituire fondi unici in assenza di certificazione, da parte degli organi di controllo della compatibilità economico-finanziaria dei fondi relativi al biennio precedente".

7. Fenomeni connessi con la mobilità del personale tra i diversi comparti di contrattazione

In sede di certificazione delle diverse ipotesi di accordo la Corte dei conti ha più volte sottolineato le difficoltà per la parte pubblica a gestire in sede contrattuale le problematiche connesse con un sempre più frequente passaggio di intere categorie di personale ad un diverso comparto di contrattazione.

Il fenomeno è strettamente legato ad interventi di riordino e riorganizzazione dei diversi apparati alla privatizzazione di settori della pubblica amministrazione, al trasferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed agli Enti locali, alla creazione di nuove figure organizzative non facilmente inquadrabili nei preesistenti comparti, a ripetuti interventi normativi concernenti la dirigenza pubblica che hanno visto la progressiva soppressione del ruolo unico, dopo un breve periodo di funzionamento e la conseguente nuova frammentazione delle aree di contrattazione.

Nell'effettuare le operazioni, spesso complesse, di nuovo inquadramento del personale in comparti aventi strutture retributive differenziate, risulta disapplicato il principio, contenuto nell'art. 2, comma 3, del decreto legislativo n. 165/2001, della tendenziale riassorbibilità dei trattamenti conservati a titolo personale agli interessati, in attuazione del divieto di *reformatio in peius*.

Tale norma risulta di fatto interpretata come riferibile esclusivamente alle ipotesi di miglioramenti retributivi attribuiti direttamente dal legislatore e non già in ipotesi di successione di differenti contratti collettivi¹⁸.

Anche il raffronto tra il trattamento spettante nella categoria di provenienza ed in quella di successiva destinazione risulta spesso effettuato con modalità non sempre ritenute convincenti dalla Corte.

Tale raffronto non prende come base il trattamento complessivo, ma le singole voci retributive, spesso non omogenee tra loro. Ne consegue che gli interessati vengono a godere di una duplicazione di benefici: cioè la stabilizzazione della complessiva retribuzione in godimento, comprese le componenti accessorie legate alla particolare gravosità dell'impegno od alle specificità del lavoro svolto nell'ente di provenienza, e l'applicazione del miglior trattamento spettante relativamente a voci retributive tipiche del nuovo comparto di inquadramento. A regime, dunque, la

¹⁸ L'interpretazione limitativa del citato art. 2 è stata espressamente enunciata dall'Aran in occasione dell'istruttoria relativa al contratto collettivo approvativo delle tabelle di equiparazione necessarie al definitivo inquadramento del personale delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente nelle qualifiche del comparto sanità (cfr. delibera n. 13 del 20 aprile 2005).

retribuzione del personale trasferito risulta superiore a quella degli altri dipendenti del comparto a parità di lavoro svolto, con conseguente disparità di trattamento e possibile avvio di processi emulativi e di rincorsa salariale.

In altri casi, il trasferimento rappresenta l'occasione per la attribuzione generalizzata agli interessati di una qualifica più elevata rispetto a quella di appartenenza, operazione giustificata con l'esigenza di privilegiare, in ossequio al divieto di *reformatio in peius*, una collocazione superiore nella impossibilità di individuare, nel nuovo organigramma, una posizione professionale in tutto e per tutto equivalente alle mansioni svolte dagli interessati nell'ente di appartenenza.

In tale contesto, nonostante la previsione della neutralità economica gli interventi di riorganizzazione dell'amministrazione determinano a distanza di tempo incrementi permanenti nella spesa di personale.

I ritardi nella contrattazione rendono ancor più evidente il fenomeno allorché gli interessati abbiano beneficiato di incrementi retributivi o di percorsi di riqualificazione nell'ente di provenienza, non ancora attivati nel comparto di destinazione, a causa del divario temporale nella stipula dei contratti nazionali e soprattutto di quelli integrativi.

In tali evenienze frequente è il rischio che il trasferimento si traduca in una duplicazione di benefici contrattuali per il medesimo arco temporale.

Particolarmente evidente il fenomeno nel contratto collettivo relativo all'area dei dirigenti delle professionalità sanitarie operanti presso il Ministero della salute. I ripetuti passaggi del personale in questione dal comparto ministeri a quello della dirigenza sanitaria, hanno determinato il cumulo dei benefici attribuiti ai due comparti, con la conseguenza che all'attualità gli interessati percepiscono contemporaneamente tutte le voci retributive tipiche della dirigenza sanitaria mantenute a titolo personale, ed il maggior trattamento sulle altre componenti retributive previsto per il comparto ministeri¹⁹.

Significativa sotto tale profilo anche la vicenda legata alla privatizzazione della Cassa depositi e prestiti.

Ai fini di valutare l'entità dell'eventuale assegno personale da mantenere agli interessati in virtù del divieto di *reformatio in peius* dei trattamenti spettanti, il confronto retributivo è stato effettuato prendendo in considerazione, da un lato, l'intera retribuzione spettante nel sistema pubblicistico (comprensiva degli istituti legati alla specificità dell'incarico e al raggiungimento degli obiettivi – retribuzione di posizione di parte variabile e retribuzione di risultato) e, dall'altro, i soli incrementi fissi del trattamento spettanti secondo i contratti collettivi di diritto privato per i dirigenti del credito, a fronte di un sistema che demanda alla contrattazione individuale l'intera materia del trattamento accessorio.

Sulla base delle predette modalità di confronto agli interessati risulta attribuito un assegno *ad personam* non riassorbibile pari a circa 40 mila euro annui lordi (40,4% del trattamento complessivo).

¹⁹ Nello specifico referto al Parlamento, approvato con delibera n. 7 del 24 febbraio 2005, le Sezioni riunite della Corte osservavano come il ripetuto passaggio degli interessati da un comparto all'altro, al di là delle affermazioni di principio, rischia di riproporre forme retributive differenziate destinate a restare stabili nel tempo per effetto del mancato riassorbimento dei trattamenti conservati *ad personam*, non giustificate dalla diversità delle funzioni, con conseguente rottura del sinallagma contrattuale, evidenti disparità di trattamento tra soggetti chiamati a svolgere le medesime mansioni e possibili fenomeni di rincorsa salariale.

Di fatto l'intera retribuzione accessoria legata alla importanza di uno specifico incarico ed al raggiungimento dei risultati è stata stabilizzata nel nuovo trattamento, al quale andranno aggiunti gli ulteriori compensi da definire nei singoli contratti individuali di lavoro secondo il sistema privatistico di contrattazione per la dirigenza²⁰.

Pur considerando il modesto numero degli interessati e la scarsa incidenza in termini assoluti della maggior spesa sul bilancio della nuova S.p.a. della predetta operazione, la fattispecie appare emblematica delle conseguenze spesso non adeguatamente valutate dal legislatore di importanti riforme di settori dell'amministrazione legate alle difficoltà di governare i predetti processi in un sistema in cui la concessione di benefici economici spesso non giustificati da ragioni obiettive, appare il prezzo da pagare per ottenere il consenso del personale al cambiamento.

In altri casi la duplicazione dei benefici retributivi è stata disposta direttamente dal legislatore.

La legge delega n. 252/2004 contenente i principi per la determinazione del nuovo trattamento economico e giuridico dei Vigili del fuoco, destinati a fuoriuscire dai comparti di contrattazione, prevedeva uno specifico stanziamento volto a garantire il finanziamento dei nuovi inquadramenti del personale nelle qualifiche analoghe a quelle previste per i Corpi di polizia e le Forze armate.

Considerati i ritardi con i quali è stata data attuazione alla citata legge delega gli stanziamenti relativi agli esercizi 2004 e 2005 sono stati finalizzati alla corresponsione di un emolumento *una tantum* calcolato in misura proporzionale alla retribuzione in godimento.

Tale beneficio quantificabile, in modo sia pur approssimativo, in un ulteriore 1,3% della massa salariale di riferimento, si è di fatto venuto a sovrapporre a quelli previsti dalla contrattazione collettiva relativa al medesimo periodo, considerato che il nuovo ordinamento del personale è entrato in vigore solo a partire dall'esercizio 2006.

In sede di certificazione del relativo contratto la Corte ha messo in evidenza le particolarità della vicenda sottolineando l'assenza del necessario coordinamento tra la vicenda contrattuale e quella normativa, da parte degli organismi istituzionalmente competenti a valutare gli effetti di entrambi i procedimenti²¹.

8. Osservazioni specifiche sulle singole ipotesi di accordo

Relativamente ad entrambi i bienni economici, la Corte non ha ravvisato i presupposti per una positiva certificazione di tutti i contratti relativi a personale del comparto sanità e della specifica area dirigenziale.

Sulle relative problematiche, le Sezioni riunite hanno già riferito al Parlamento ai sensi dell'art. 47, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001²².

²⁰ Le Sezioni riunite sono venute a conoscenza della vicenda in sede di certificazione del contratto collettivo relativo al biennio 2002-2003, stipulato solo in data 11 ottobre 2006 quindi successivo alla intervenuta privatizzazione. Nel rapporto di certificazione (delibera n. 40 del 2006) si sottolineava come rideterminando *a posteriori* la retribuzione spettante agli interessati prima della privatizzazione, l'assegno personale derivante dalle anomale modalità di raffronto stipendiale risulterà a regime ulteriormente aumentato.

²¹ Cfr. delibera n. 42 del 29 dicembre 2005.

²² Cfr., da ultimo, delibera n. 41 del 29 ottobre 2006.

In questa sede va ribadito come, al di là degli aspetti particolari legati alle singole ipotesi di accordo, i motivi della mancata certificazione sono da ricondurre, in definitiva, a fondate preoccupazioni inerenti alla capacità dei bilanci delle aziende e degli enti del comparto a sostenere l'impatto degli incrementi della spesa di personale derivanti dai rinnovi contrattuali, alla luce delle risultanze delle specifiche analisi e delle conseguenti relazioni effettuate nelle pertinenti sedi da questa stessa Corte dei conti, che evidenziano uno stato di profonda crisi finanziaria della sanità nel suo insieme.

In tutti i contratti esaminati, il Comitato di settore che pure, ai sensi dell'art. 41, comma 3, del decreto legislativo n. 165/2001 è costituito nell'ambito della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, si è limitato ad indicare in valori assoluti l'entità delle risorse da utilizzare nella contrattazione calcolate ipotizzando la corresponsione agli interessati di incrementi retributivi analoghi in percentuale a quelli indicati nelle leggi finanziarie per dipendenti da amministrazioni statali, senza alcuna analisi volta ad evidenziare le specifiche misure da adottare per ricondurre in equilibrio la gestione, allo scopo di evitare, da una parte, ogni possibile concorso delle finanze statali a consuntivo per ripianare bilanci di amministrazioni o enti non in grado di sostenere le relative spese e, dall'altra, che la maggior spesa di personale si rifletta negativamente sul livello dei servizi da rendere alla collettività.

Quanto sopra alla luce dei contenuti dell'intesa formalizzata in sede di Conferenza Stato-Regioni del 23 marzo 2005, che prevede il tendenziale raggiungimento di un equilibrio generale del sistema mediante l'adozione di strumenti volti a realizzare recuperi interni di efficienza e ad assicurare l'appropriatezza delle prestazioni (monitoraggio della spesa sanitaria, razionalizzazione della rete ospedaliera e vincolo alla crescita dei costi di produzione).

In tale contesto la possibilità riconosciuta dalla legge n. 311 del 2004 alle Regioni di ricorrere, nella propria autonomia, alla leva fiscale, al fine del rispetto dell'equilibrio economico-finanziario ovvero per la copertura dei disavanzi di gestione accertati o stimati nel settore sanitario, costituisce, una misura di chiusura a salvaguardia del sistema, idonea a garantire la continuità del servizio e gli standard di prestazioni concordate, che non attenua, ma rende anzi più stringente la necessità di un concreto e responsabile apporto dei soggetti coinvolti nella contrattazione ad una prioritaria verifica della coerenza della maggior spesa di personale con gli andamenti generali della spesa sanitaria.

Ad avviso della Corte, la fisiologica crescita delle retribuzioni del personale del comparto sanità, in misura percentuale analoga a quella degli altri comparti, non può rappresentare una variabile indipendente, ma deve essere inserita in un più ampio contesto programmatico in cui la stessa contrattazione collettiva si ponga quale strumento di attuazione di un processo di razionalizzazione dei servizi e delle prestazioni.

Sulla base di quanto disposto dalla legge finanziaria per l'esercizio 2002, per il personale della scuola è previsto, in sede di rinnovo dei contratti collettivi di lavoro, l'utilizzo di risorse aggiuntive derivanti da economie realizzate e certificate sulla complessiva spesa di personale connesse con la attuazione dei previsti interventi di razionalizzazione della organizzazione scolastica e di contenimento degli organici.

L'utilizzo di tali risorse per il biennio economico 2004 - 2005 ha comportato un incremento della retribuzione media degli interessati superiore dello 0,76% rispetto alla percentuale di crescita prevista nei documenti di programmazione (5,01%).

In sede di certificazione del relativo contratto è stato sottolineato come la prevista riduzione di organico, alla base della possibilità di utilizzo delle predette risorse aggiuntive, non trovi corrispondenza nei dati relativi alla consistenza di personale contenuta nel conto annuale della Ragioneria generale dello Stato, a causa di una diversa metodologia di aggregazione e classificazione adottata nel predetto documento rispetto ai documenti utilizzati dal Ministero dell'istruzione per la determinazione dell'organico. A parte tale discrepanza tra le fonti utilizzate, la pur intervenuta riduzione di personale non si è tradotta in una effettiva economia sui pertinenti capitoli di spesa del Ministero che, anzi, a consuntivo, evidenziano eccedenze di spesa destinate ad essere di volta in volta coperte con la legge di approvazione del rendiconto.

La stessa Ragioneria generale dello Stato ha sottolineato in merito la improcrastinabile necessità di approfondire le reali cause del fenomeno, riconducibile in parte alla difficile conoscibilità *a priori* degli oneri connessi con la ricostruzione di carriera del personale precario di volta in volta stabilizzato nei ruoli, evidenziando la necessità di un costante monitoraggio sulla gestione finanziaria dei predetti capitoli di bilancio.

Va in questa sede ribadita, quindi, l'anomalia di un meccanismo che prevede la destinazione di ulteriori risorse per garantire il finanziamento di specifici compensi accessori al personale della scuola, attraverso la realizzazione di economie di fatto non realizzate per le difficoltà di governare da un punto di vista finanziario programmatico e gestionale la spesa di personale nel suo complesso.

Relativamente al personale appartenente ai comparti degli enti di ricerca e degli enti pubblici non economici, l'attenzione della Corte si è soffermata, tra l'altro, sulla specifica clausola contrattuale che prevede l'elevazione della quota percentuale della indennità integrativa speciale da prendere in considerazione per il calcolo della indennità di fine rapporto spettante agli interessati.

Pur prendendo atto della specifica normativa applicabile in materia al predetto personale e delle differenze tra la indennità di fine rapporto e la indennità di buonuscita spettante al restante personale delle pubbliche amministrazioni, lo stesso Governo, nell'esprimere il proprio avviso sui contenuti dell'ipotesi in questione, aveva manifestato perplessità sulla competenza della contrattazione collettiva a disciplinare una materia riservata alla legge per i suoi evidenti riflessi sulla entità della spesa sociale a tutela degli equilibri di finanza pubblica.

Con riferimento ai contratti relativi a tutte le aree dirigenziali, la Corte dei conti, in sede di certificazione, si è particolarmente soffermata sul contenuto della cosiddetta "clausola di salvaguardia"²³ in base alla quale, in sede di attribuzione al dirigente di un nuovo incarico "ove non siano disponibili posizioni dirigenziali vacanti di pari fascia nell'ambito del ruolo di appartenenza, ovvero le stesse richiedano il possesso di specifici titoli di studio e professionali, dovrà, comunque, di regola essere garantita una retribuzione di posizione non inferiore del 10% rispetto a quella in precedenza goduta.

²³ V. capitolo 3, par. 3.

La norma precedente, già oggetto di forti perplessità da parte delle Sezioni riunite, prevedeva, che fosse, comunque, garantita al dirigente l'attribuzione di un "incarico equivalente" formulazione non più riproducibile nel mutato contesto normativo, in quanto l'attuale disposizione dell'art. 19, comma 1, del decreto legislativo n. 165/2001, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 3, comma 1, lett. a) della legge 15 luglio 2002, n. 145, devolve ormai, in via esclusiva, al previo provvedimento amministrativo di conferimento, l'individuazione del pertinente incarico di funzione da attribuire, e limita gli ambiti della fonte contrattuale, accessiva al provvedimento, alla definizione del "corrispondente trattamento economico".

La riformulazione della c.d. "clausola di salvaguardia", se da un lato ridimensiona le preoccupazioni relative al temuto sconfinamento della fonte contrattuale dagli ambiti di propria competenza (l'Amministrazione ora non è più tenuta a conferire un incarico "equivalente"), suscita perplessità forse ancora maggiori, dato che viene meno la necessaria correlazione tra le funzioni in concreto esercitate e lo specifico trattamento economico percepito, in contrasto con il principio posto nell'art. 24 del decreto legislativo n. 165/2001, in base al quale, il trattamento economico accessorio va correlato alle funzioni attribuite e alle connesse responsabilità.

In definitiva il contratto collettivo introduce una sorta di divieto di *reformatio in peius*, anche per il predetto emolumento, in contrasto con l'art. 19 suddetto in base al quale "al conferimento degli incarichi e al passaggio ad incarichi diversi non si applica l'art. 2103 del codice civile".

9. Osservazioni sul procedimento di certificazione

Alla luce di un'esperienza maturata in sede di certificazione di ipotesi di accordo relative a due quadrienni normativi ed a quattro bienni economici, si ravvisa l'opportunità di formulare alcune considerazioni sugli aspetti procedurali della certificazione e, in particolare, sul rispetto dei termini previsti dagli articoli 47 e 48 del decreto legislativo n. 165/2001 nel testo vigente sino alle modifiche apportate con la legge finanziaria per il 2007.

Come evidenziato nella premessa al presente capitolo, il ritardo nella sottoscrizione dei contratti è in primo luogo diretta conseguenza di una iniziale insufficiente quantificazione delle risorse necessarie ai rinnovi contrattuali, con conseguente necessità della rideterminazione delle stesse nella manovra di bilancio relativa all'esercizio immediatamente successivo a quello di scadenza del precedente accordo.

La fase di contrattazione vera e propria tra l'Aran e le organizzazioni sindacali, che per definizione non può essere sottoposta a termini perentori, è stata inoltre fortemente condizionata da interventi normativi di riordino della dirigenza destinati ad essere recepiti in preliminari accordi quadro per la individuazione delle diverse aree di contrattazione e dalla necessità per l'Aran di operare in costante raccordo con i Comitati di settore, al fine di acquisire il necessario preventivo avviso in merito alla compatibilità di particolari clausole contrattuali con le direttive e gli atti di indirizzo per la contrattazione.

La stessa Aran ha evidenziato in una recente pubblicazione, come i tempi necessari alla certificazione di compatibilità dei costi contrattuali, demandati alla

Corte dei conti, siano da ritenere pressoché ininfluenti sulla complessiva tempistica del procedimento di contrattazione.

L'analisi disaggregata della tempistica evidenzia, peraltro, una eccessiva lunghezza della fase procedimentale successiva alla conclusione delle trattative.

Dalla sottoscrizione delle diverse ipotesi di accordo alla loro successiva trasmissione alla Corte dei conti intercorre, infatti, un periodo di gran lunga superiore, a quello ipotizzato dalla normativa.

Nel testo precedente il comma 7 dell'art. 47 del decreto legislativo n. 165 del 2001 prevedeva che il procedimento di certificazione dovesse concludersi entro un termine complessivo di 40 giorni a partire dalla firma di ciascuna ipotesi di accordo (compresi dunque i 15 giorni per il giudizio della Corte dei conti, decorrenti, peraltro, questi ultimi, dal ricevimento degli atti da parte delle Sezioni riunite), trascorsi i quali il Presidente dell'Aran aveva mandato a sottoscrivere definitivamente il contratto collettivo.

Nella prassi, nella gran maggioranza dei casi, le ipotesi di accordo sono state trasmesse alla Corte quando il termine complessivo di quaranta giorni, risultava da tempo trascorso.

Quanto sopra nonostante l'art. 47 contenesse ai commi precedenti l'indicazione sia pur non completa ed esaustiva di una tempistica, dei principali momenti procedimentali (ritenuta nella prassi avente valore meramente ordinatorio) per l'espressione dei previsti pareri del Governo e dei Comitati di settore.

In tali evenienze la Corte ha ribadito il principio della ineludibilità del rispetto del tempo necessario per la certificazione che, seppur non impeditiva dell'ulteriore corso della procedura appare finalizzato, se non positiva, a sollecitare un rapido ma doveroso momento di ulteriore riflessione da parte di tutti gli organi coinvolti nel procedimento di contrattazione.

La Corte dei conti ha sempre rispettato il termine di 15 giorni per l'esame dei contratti (media: giorni 14), anche nei casi (molto frequenti) di contestuale invio di più contratti, considerato che l'attività di certificazione si esercita non solo sui rinnovi propriamente detti, ma anche sulla numerosa gamma di contratti - quadro, di raccordo, integrativi nazionali, code contrattuali, interpretazioni autentiche, oltre che su alcuni contratti regionali e su quelli stipulati dalla Sisac (Struttura interregionale sanitari convenzionati) per il personale medico e specialistico ambulatoriale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale.

Va altresì considerato l'elevato numero di contratti relativi ad enti ricompresi nell'art. 70 del decreto legislativo n. 165/2001 che costituiscono autonomi comparti di contrattazione.

La norma prevista dall'art. 47, comma 6, è stata sin dall'inizio interpretata nel senso più rigoroso escludendosi ogni possibilità di interruzione o sospensione del termine, anche nei casi di documentazione ritenuta incompleta o insufficiente, attivando procedure informali e strumenti rapidi di integrazione e chiarimenti con tutti i soggetti coinvolti nel procedimento all'interno di un rapporto di piena collaborazione con l'Aran e con la Ragioneria generale dello Stato.

Va al riguardo sottolineato che, in caso di esito positivo della certificazione, la sottoscrizione definitiva del contratto può avvenire il giorno successivo all'adunanza della Corte, sulla base dell'immediata comunicazione dell'esito della riunione collegiale, senza alcuna necessità di attendere il deposito della delibera e

del relativo rapporto di certificazione, che comunque, di regola, interviene entro pochi giorni dall'adunanza.

Nei casi di certificazione non positiva la normativa, al fine di rispettare il principio della autonomia della contrattazione e di un'efficacia solo sospensiva ma non impeditiva, della pronuncia della Corte, è stata interpretata nel senso che l'Aran è esclusivamente tenuta, ove non ritenga di riaprire le trattative (ipotesi mai verificatesi), a comunicare alla Corte le iniziative assunte ai fini del successivo referto al Parlamento, iniziative tra le quali rientra anche la definitiva sottoscrizione del contratto sulla base delle indicazioni impartite in tal senso da parte del Comitato di settore.

Ne consegue che anche in caso di certificazione non positiva i tempi per la conclusione della procedura si sono protratti unicamente per il breve periodo occorrente per la elaborazione del rapporto di certificazione della Corte (in media 2-3 giorni) e per l'acquisizione del parere del Comitato di settore competente ad autorizzare la stipula definitiva dell'accordo.

Assolutamente ininfluenti sulla durata complessiva del procedimento di contrattazione sono stati i tempi, non espressamente previsti dall'art. 47, per l'elaborazione del referto al Parlamento nel caso di certificazione non positiva, considerato che il contratto poteva essere sottoscritto in via definitiva, qualora non si fosse rilevato indispensabile riaprire le trattative.

Il comma 7 del citato art. 47 del decreto legislativo n. 165/2001 è stato modificato dall'art. 1, comma 547, della legge finanziaria per il 2007.

La norma citata prevede un termine omnicomprensivo di 40 giorni per la conclusione di tutte le fasi successive alla stipula di ciascuna ipotesi di accordo, fissando una tempistica vincolante per ciascuna fase procedimentale e disciplinando gli effetti della eventuale inerzia dei diversi organi chiamati ad intervenire nel procedimento.

Qualora, decorso tale termine (prorogabile per una sola volta nella misura di 15 giorni per motivate esigenze istruttorie della Presidenza del Consiglio dei ministri o del Comitato di settore), il procedimento di certificazione non risulti concluso con una formale pronuncia delle Sezioni riunite, la stessa ipotesi di accordo diviene a tutti gli effetti efficace, cioè produttiva dei previsti effetti giuridici.

Nel caso, viceversa, che entro i termini prescritti intervenga una pronuncia della Corte dei conti, gli effetti della certificazione (positiva o negativa) restano quelli disciplinati nei precedenti commi 5 e 6 dell'art. 47.

La normativa citata impone per l'avvenire un maggior e più responsabile impegno da parte di tutti i soggetti chiamati ad esprimere giudizi e pareri sulle diverse ipotesi di accordo sottoscritte, al fine di evitare in caso di superamento del complessivo limite temporale che possano entrare in vigore contratti collettivi non adeguatamente valutati sotto il profilo della compatibilità economico-finanziaria.

L'esecuzione di contratti non verificati dal datore di lavoro attraverso l'intervento dei Comitati di settore e del Governo e, soprattutto, non certificati, dalla Corte dei conti, verrebbe infatti a configurare un vulnus grave al principio della necessaria verifica della copertura delle nuove spese di personale, vanificando i risultati delle manovre finanziarie per gli esercizi di riferimento incentrate sul contenimento della dinamica retributiva entro livelli compatibili con l'andamento

della finanza pubblica e delle grandezze macroeconomiche per il periodo di riferimento.

Nel nuovo sistema risulta, quindi, ulteriormente rafforzato il ruolo della Corte dei conti in quanto una eventuale pronuncia negativa rappresenta l'unica ipotesi in cui è ancora prevista la possibilità di una riapertura delle trattative.

Deriva da quanto sopra la necessità di un miglior raccordo tra tutti i soggetti pubblici chiamati ad intervenire nel procedimento di contrattazione, e di una conseguente attivazione di modalità istruttorie più rapide ed informali, per garantire il rispetto della tempistica voluta dal legislatore.

**Valori retributivi medi utilizzati come base di calcolo per la stipula dei Ccnl
nella tornata contrattuale 2002-2005**

Comparto/Unità base 2002-03	Valori di uscita dalla tornata 1998-2001 (A)	Valori di ingresso nella tornata 2002-2005 (B)	Crescita di (B) rispetto ad (A)	Valori di uscita dalla tornata 2002-2005 (C)	Crescita di (C) rispetto ad (B)	Crescita di (C) rispetto ad (A)
<i>Ministeri</i> 202.296	22.484	24.334	8%	27.078	11%	20%
<i>Aziende</i> 38.649	23.707	26.502	12%	29.640	12%	25%
<i>Scuola</i> 1.135.543	23.553	24.334	3%	28.010	15%	19%
<i>Epne</i> 59.282	28.419	29.438	4%	34.152	16%	20%
<i>Reg. e aut. loc.</i> 589.914	20.886	21.589	3%	24.285	12%	16%
<i>Ssn</i> 571.702	22.729	23.639 ⁽¹⁾	4%	27.694	17%	22%
<i>Università</i> 57.978	22.437	23.837	6%	26.452	11%	18%
<i>Enti di ricerca</i> 20.101	33.062	35.162	6%	39.050	11%	18%
<i>Area 1</i> 4.432	63.827	72.844	14%	82.365	13%	29%
<i>Area 2</i> 11.519	60.127	67.986	13%	non stipulato	-	-
<i>Area 3</i> 20.468	42.272	55.228 ⁽²⁾	31%	61.497	11%	45%
<i>Area 4</i> 108.916	54.180	61.567 ⁽³⁾	14%	68.557	11%	27%
<i>Area 5 (*)</i> 9.412	-	51.970	-	57.691	11%	-
<i>Area 6 (*)</i> 5.514	-	76.242	-	84.994	11%	-
<i>Area 7 (*)</i>	-	non stipulato	-	non stipulato	-	-
<i>Area 8 (*)</i> 248	-	89.488	-	104.010	16%	-
<i>PCM (*)</i> 2.692	-	29.302	-	33.633	15%	-
<i>Ag. fiscali (*)</i> 58.890	-	26.754	-	30.988	16%	-
<i>Afam (*)</i> 8.382	-	30.810	-	34.505	12%	-
In media	24.432	25.964	4,7%	29.458	14,4%	19,7% ⁽⁴⁾

NOTE:

(*) I comparti *PCM* e *Agenzie fiscali* sono stati costituiti per scorporo dal Comparto *Ministeri*; il Comparto *Afam* (istituti di alta formazione artistica e musicale) è stato costituito per scorporo dal Comparto *Scuola*; l'*Area dirigenziale 5* (presidi) è stata istituita per scorporo dal Comparto *scuola*; l'*Area 6* (dirigenti delle Agenzie fiscali e degli Epne), l'*Area 7* (dirigenti delle università ed enti di ricerca) e l'*Area 8* (dirigenti della Presidenza del consiglio dei ministri) sono state costituite per scorporo dalla dirigenza dell'*Area 1*.

Per tutti tali Comparti ed Aree si è ritenuto di non stimare un valore di uscita da collocare nella colonna A rispetto a cui misurare la crescita complessiva della base di calcolo. Si tenga però presente che il personale di ciascun nuovo Comparto o Area godeva di livelli retributivi superiori alla media del Comparto o Area di provenienza.

(A) *Retribuzioni medie annue* risultanti dall'applicazione dei miglioramenti stabiliti dal contratto per il biennio 2000-2001, sulla base di calcolo assunta dall'Aran per la stipula del Ccnl relativo al medesimo biennio.

(B) *Retribuzioni medie annue* risultanti dalle relazioni tecniche Aran ed assunte a base di calcolo per la determinazione dei miglioramenti da corrispondere con il Ccnl relativo al primo biennio della nuova tornata 2002-2005.

(C) *Retribuzioni medie annue* risultanti a regime, dopo l'applicazione dei contratti 2004-2005, ricavata applicando alla base di calcolo utilizzata dall'Aran per la contrattazione, gli incrementi contrattuali stabiliti per il medesimo biennio.

(1) Il Ccnl 2000-2001, oltre alle risorse strettamente contrattuali che hanno determinato il valore di retribuzione di uscita indicato nella colonna (A), ha disposto di ulteriori risorse aggiuntive regionali per 100 miliardi di lire destinati alla previdenza complementare e 1.200 miliardi di lire a regime al lordo degli oneri riflessi destinati alla ricollocazione nella categoria D delle professioni infermieristiche già collocate in categoria C, nonchè per la remunerazione delle mansioni di coordinamento (cd. vertenza infermieristica e capo sala). Tenuto conto di tali risorse aggiuntive, la retribuzione di fatto uscente dal Ccnl 2000-2001 raggiunge il valore di € 23.892, valore di fatto assunto a base di calcolo della successiva tornata (vedi colonna (B)).

(2) Il dato risente delle risorse affluite "extra contratto" per l'equiparazione tra l'ex decimo e l'ex nono livello, pari a circa 40 miliardi di lire (biennio 2000-2001).

(3) Valore vicino al dato di spesa complessivo (compresa indennità di esclusività) risultante dal conto annuale 2001.

(4) Indici ottenuti come media ponderata dei valori delle rispettive colonne.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO TERZO

RISULTATI DELLA GESTIONE DEL PERSONALE DIRIGENZIALE

1. Premessa - 2. Gli interventi legislativi sulla dirigenza e orientamenti della Corte costituzionale - 3. Le principali novità della tornata contrattuale - 4. Analisi della consistenza del personale - 5. La spesa complessiva per la dirigenza - 6. La retribuzione di parte variabile - 7. La spesa media *pro capite* per retribuzioni di posizione e di risultato - 8. Dirigenza esterna - 9. La gestione degli incarichi dirigenziali nello Stato dopo la legge n. 145/2002 - 10. La retribuzione base di riferimento dei Ccnl per il biennio economico 2002/2003 - 11. Rapporto tra personale dirigenziale e non dirigenziale.

1. Premessa

Nel presente capitolo i dati sulla dirigenza pubblica relativi agli anni 2001 - 2005 sono esposti avendo riguardo alla suddivisione nelle cinque aree di contrattazione collettiva, stabiliti dal Contratto collettivo nazionale quadro (Ccnq) del 18 dicembre 2002, nonostante lo stesso sia stato successivamente modificato.

Ciò in quanto essendo stati siglati i primi rinnovi dei contratti della dirigenza a ridosso della scadenza del secondo biennio economico, e cioè verso la fine del 2005, si è ritenuto preferibile, per ragioni di omogeneità dei dati, fare riferimento al precedente sistema di articolazione della dirigenza.

Il nuovo accordo collettivo quadro per la modifica dell'accordo quadro siglato il 23 settembre 2004 ha ridisegnato le aree autonome di contrattazione della dirigenza per il quadriennio 2002 - 2005 come segue:

- Area I: dirigenti del comparto dei Ministeri e delle Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo;
- Area II: dirigenti del comparto Regioni e Autonomie locali;
- Area III: dirigenti dei ruoli sanitario, professionale, tecnico, amministrativo del comparto del Servizio sanitario nazionale;
- Area IV: dirigenza medico - veterinaria, comprendente medici, veterinari ed odontoiatri del comparto del Servizio sanitario nazionale;
- Area V: dirigenti dei comparti Scuola e Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale;
- Area VI: dirigenti dei comparti Agenzie fiscali e Enti pubblici non economici;
- Area VII: dirigenti dei comparti Università e Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione;
- Area VIII: dirigenti del comparto della Presidenza del Consiglio dei ministri.

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

Va comunque tenuto presente che data la natura dinamica della base informativa costituita dal conto annuale, ancorché pubblicati nel corso del mese di gennaio 2007, i dati relativi al 2004 e 2005 sono tuttora in corso di aggiornamento; in ogni caso i dati relativi alla consistenza numerica del personale dirigenziale delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome sono di poca attendibilità.

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

Per completezza, va evidenziato che tra la fine del 2005 e il primo semestre 2006 sono stati stipulati i contratti riguardanti i bienni economici 2002-2003 e 2004-2005 per tutte le aree di contrattazione, ad eccezione dei dirigenti dell'Area II, per i quali non è stato ancora definito il contratto relativo al secondo biennio e dei dirigenti dell'Area VII, per i quali deve ancora intervenire la contrattazione per entrambi i bienni economici.

2. Gli interventi legislativi sulla dirigenza e orientamenti della Corte costituzionale

Nell'ultima Relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2005¹ sono stati posti in evidenza taluni elementi della disciplina giuridica della dirigenza pubblica.

In particolare, la Corte ha posto in evidenza come il complesso meccanismo di incentivazione/disincentivazione, incentrato sulla valutazione (art. 5 decreto legislativo n. 286 del 1999) non abbia nella pratica funzionato; anzitutto, a causa della durata degli incarichi dirigenziali. Infatti all'origine, l'incarico aveva durata non inferiore a due anni e non superiore a sette (art. 19 decreto legislativo n. 29/1993, modificato dall'art. 13 del decreto legislativo n. 80/1998, poi trasfuso nel corrispondente articolo del decreto legislativo n. 165/2001). La norma si esponeva a riserve, perché consentiva al Governo di conferire incarichi per la durata massima di sette anni anche in prossimità della scadenza della legislatura, sottraendo così il potere di nomina al nuovo Governo nominato a seguito delle elezioni.

La disposizione è stata ulteriormente modificata dall'art. 3, comma 1, della legge n. 145/2002, il quale stabiliva che la durata massima non potesse eccedere, per gli incarichi dirigenziali di vertice (segretario generale e capo dipartimento) o per quelli di livello dirigenziale generale (direttore generale), il termine di tre anni e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni. La mancata previsione di una durata minima ha consentito ai ministri di conferire incarichi anche per pochi mesi.

La formulazione dell'art. 3 ha suscitato condivisibili perplessità perché una durata così breve è palesemente incompatibile con la funzione tipica dei dirigenti,

¹ Cfr. Volume I, pag. 351 e segg.

che è quella di raggiungere gli obiettivi assegnati loro dal Ministro attraverso la direttiva ministeriale per l'attività amministrativa e la gestione (art. 14 decreto legislativo n. 165/2001).

La discussa norma è stata recentemente modificata dall'art. 14-*sexies*, comma 1, del decreto legge n. 115/2005, convertito, con modificazioni, nella legge n. 168/2005, secondo il quale la durata degli incarichi dirigenziali (sia di prima che di seconda fascia²) non può essere inferiore a tre anni né eccedere il termine di cinque anni³.

Va poi segnalato che in materia di incarichi dirigenziali è intervenuta una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 233 del 16 giugno 2006) che affronta il tema dello *spoils system*. Secondo la Corte, la regola in base alla quale le nomine conferite *intuitu personae* (nella fattispecie, si trattava degli organi di vertice degli enti regionali e dei rappresentanti regionali nei consigli di amministrazione degli enti dell'ordinamento regionale, effettuate dagli organi rappresentativi della Regione) cessano all'atto dell'insediamento di nuovi organi politici "mira a consentire a questi ultimi la possibilità di rinnovarle, scegliendo (ancora su base eminentemente personale) soggetti idonei a garantire proprio l'efficienza e il buon andamento dell'azione della nuova Giunta, per evitare che essa risulti condizionata dalle nomine effettuate nella parte finale della legislatura precedente"⁴.

Aspetti di criticità presentano le innovazioni introdotte dal decreto legge n. 115/2005 in materia di incarichi ad estranei e di vicedirigenza, che consente (art. 19, comma 6) il conferimento di incarichi dirigenziali a persone estranee alle amministrazioni pubbliche, dotate di particolare qualificazione professionale, derivante dallo svolgimento di funzioni dirigenziali in aziende pubbliche o private, oppure specializzazione culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria o postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro maturate, "anche presso amministrazioni statali".

Il citato art. 14-*sexies* del decreto legge n. 115, con il comma 3, aggiunge, dopo l'espressione virgolettata, le parole: "ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi". Ciò significa che i vertici politici possono conferire incarichi dirigenziali, non solo a funzionari di altre amministrazioni provvisti, beninteso, dei

² La differenza tra le due fasce, nelle quali si articola la qualifica dirigenziale (art. 23 decreto legislativo n. 165 del 2001), rileva, oltre che ai fini del conferimento dell'incarico, anche per il trattamento economico.

³ La legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge n. 145 del 2002 era stata messa in dubbio dal Tribunale di Roma, che, con ordinanze del 1° aprile 2004, del 30 aprile 2004 e dell'11 maggio 2004, aveva investito del problema la Corte costituzionale, la quale ha, però, ordinato la restituzione degli atti ai giudici rimettenti (ord. n. 398 del 2005), omettendo di pronunciarsi, in quanto, successivamente alla proposizione delle questioni di legittimità costituzionale, è entrato in vigore, come si è visto, l'art. 14-*sexies* del decreto legge 115 del 2005, che ha modificato la disciplina a regime della durata degli incarichi dirigenziali.

⁴ A diversa soluzione è invece pervenuta la Corte nel caso di un rapporto di lavoro non fondato sull'*intuitus personae*. La Corte ha infatti dichiarato l'incostituzionalità di una norma (della legge regionale della Calabria n. 11 del 2004) la quale stabiliva che la nomina di un nuovo direttore generale delle aziende ospedaliere o sanitarie locali determinava la decadenza anche delle nomine dei responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e dei responsabili dei distretti sanitari territoriali. "Così disponendo - ha affermato la Corte - la norma comporta l'azzeramento automatico dell'intera dirigenza in carica, pregiudicando il buon andamento dell'amministrazione e violando l'art. 97 Cost.".

requisiti richiesti dalla legge, ma anche a persone appartenenti alla stessa Amministrazioni e ovviamente prive di qualifica dirigenziale.

L'innovazione non ha alcuna spiegazione razionale. Il ricorso ad estranei di particolare qualificazione o specializzazione tende infatti ad "internalizzare" conoscenze, saperi, culture, metodiche, pratiche, esperienze, professionalità, atteggiamenti mentali spesso assenti nell'amministrazione, presupposto che naturalmente non ricorre nel caso dell'incarico dato ad un funzionario interno. Si aggiunga che la facoltà prevista dalla norma comporta l'elusione delle regole generali per l'accesso alla dirigenza, regole che prevedono il concorso pubblico oppure la maturazione di una determinata anzianità e professionalità⁵. Tanto più l'innovazione appare discutibile, considerato che l'art. 3, comma 147, della legge finanziaria per il 2004 aveva già aumentato la quota di incarichi per la titolarità di uffici di livello dirigenziale conferibili a dirigenti di seconda fascia e ad estranei dal 50 al 70 per cento della relativa dotazione organica (art. 19, comma 4, decreto legislativo 165/2001).

Quanto alla vicedirigenza, l'art. 14-*octies* del decreto legge n. 115, a modifica dell'art. 17-*bis* del decreto legislativo n. 165/2001, secondo il quale la contrattazione collettiva del comparto ministeri deve disciplinare l'istituzione di "un'apposita area", dispone l'inserimento, dopo la parola "apposita", dell'aggettivo "separata", statuendo così che l'area della vicedirigenza deve essere non solo apposita, ma anche separata. Se scopo della disposizione è di favorire il distacco della vicedirigenza dal comparto ministeri per farne una autonoma, *separata* appunto, altra area dirigenziale, allora il giudizio della Corte non può essere positivo.

Il secondo motivo del mancato funzionamento del meccanismo incentivante/disincentivante consiste nel fatto che l'art. 5 del decreto legislativo n. 286/1999, concernente la valutazione dei dirigenti, è rimasto sostanzialmente inapplicato. Il problema riveste particolare gravità, in quanto, nonostante l'assenza della valutazione, volta a verificare il raggiungimento degli obiettivi e l'osservanza delle direttive, le Amministrazioni dello Stato continuano a corrispondere ai dirigenti l'indennità di risultato, in modo normalmente generalizzato⁶.

L'attuale prassi, a parte ogni valutazione di ordine giuridico, costituisce un rischio di crisi per l'intero sistema dei controlli interni dei risultati. La percezione da parte dei dirigenti della retribuzione di risultato (peraltro di importo notevolmente inferiore a quella di posizione), senza che venga accertato il presupposto (raggiungimento degli obiettivi) alla cui sussistenza il legislatore subordina il beneficio economico, disincentiva i dirigenti dall'attivare il controllo di gestione, dato che la valutazione delle *performances* dei dirigenti non apicali deve tener conto dell'esito del controllo di gestione. A sua volta, l'assenza di quest'ultimo determina il depotenziamento della direttiva con la quale il Ministro, ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 165/2001, assegna gli obiettivi ai vari Centri di responsabilità, riflettendosi negativamente sull'esercizio delle funzioni dei Servizi di controllo

⁵ Consiglio di Stato, Commissione speciale pubblico impiego, parere n. 514/2003.

⁶ Ha osservato la Corte dei conti (deliberazione della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 10 del 2006) che, "nonostante la quasi totalità delle amministrazioni abbia elaborato gli strumenti necessari per esaminare le prestazioni del personale dirigenziale, deve registrarsi che molti sono entrati a regime solo nel 2005 essendosi ritenuto, per il passato, di dare ad essi attuazione solo in via sperimentale".

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	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					
	532	-45	553	508	-20	529	499	-63	621	554	2	607	617	-46	629					
	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					
	71	1	47	171	-5	139	184	-12	134	178	-18	125	149	-23	124					
	175	35	138	476	25	390	596	-5	549	600	55	517	708	29	642					
AREA II	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					
	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					
	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					
	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					
	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					
AREA III	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					
	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					
				382	210	331	501	98	463	642	83	567	735	111	654					
	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					
	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					
AREA IV	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					
				828	450	779	852	49	773	1.006	113	1.105	921	32	927					
	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					
	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					
	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					
Dirigenti di regioni e province a statuto speciale ⁽²⁾	685	-12	642	1.215	-29	1.163	1.693	-180	1.711	1.783	-61	1.685	1.708	-85	1.642					
	295	-28	293	2.903	-63	397	471	-33	470	612	-16	597	668	-14	634					
Altri dirigenti del pubblico impiego																				

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-Igeop

^{a)} Dirigenti medici e medici del Ministero della salute, medici degli Enti pubblici non economici^{b)} 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

	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															
Dirigente I fascia	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 II 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 I fascia tempo determ.	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 II 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
Altro ⁰⁾	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
	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															
Dirigente II fascia	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 tempo determ.	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
Altro ⁰⁾	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															
Dirigenti con incarico di struttura complessa	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 inc. di strut. semplice e altri inc.	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 a tempo determinato	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
				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															
Dirigenti con incarico di struttura complessa	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 semplice	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 a tempo determinato	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
				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
AREA V															
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
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 AREA	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 speciale⁰⁾	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	83,9	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

⁰⁾ Dirigenti medici e medici del Ministero della salute, medici degli Enti pubblici non economici⁰⁾ 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 confluiscano, 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

	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																				
Dirigente I fascia	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 II 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 I fascia tempo determ.	183.604,9	23,3	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 II 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					
Altro ⁽¹⁾	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					
AREA II																				
Dirigente I fascia	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					
Dirigente II fascia	362.571,3	27,9	11.585	372.045,9	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 tempo determ.	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					
AREA III																				
Dirigenti con incarico di struttura complessa	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 inc. di str. semplice e altri inc.	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	142.175,6	40,1	3.213					
Dirigenti a tempo determinato	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					
AREA IV																				
Dirigenti con incarico di struttura complessa	3.795.598,6	32,5	110.395	4.055.920,2	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 semplice	638.521,1	56,6	10.671	672.311,5	57,6	10.939	679.771,2	61,4	10.682	663.509,3	61,5	10.463	658.228,9	57,8	10.732					
Dirigenti a tempo determinato	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 con altri inc. professa.	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																				
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 AREA	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					
Dirigenti di regioni e province a statuto speciale⁽²⁾	13.463,3	19,0	642	18.098,3	14,7	1.163	39.747,4	19,2	1.711	45.180,4	23,7	1.685	44.234,0	23,9	1.642					
Altri dirigenti del pubblico impiego	10.065,8	33,8	293	14.739,2	31,1	397	18.486,2	33,8	470	19.584,4	31,3	597	21.170,1	32,2	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

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

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										
Dirigente I fascia	19.658	4.031	22.953	3.916	21.894	3.525	23.028	4.380	23.519	6.262
Dirigente II fascia	61.386	6.300	60.061	12.266	65.399	10.789	70.430	13.116	75.684	14.582
Dirigente I fascia tempo determ.	18.864	4.333	22.677	3.516	21.063	3.048	21.761	4.227	22.016	6.262
Dirigente II fascia tempo determ.	33.512	1.422	61.662	10.916	62.737	12.138	61.744	13.950	57.579	19.482
Altro ⁽¹⁾	15.639	2.624	18.437	5.294	21.365	7.062	22.832	6.926	23.189	9.850
	9.124	2.250	11.181	2.487	9.888	2.542	11.540	1.652	11.563	2.866
AREA II										
Dirigente II fascia	21.893	3.064	21.730	5.055	23.645	5.978	24.795	6.593	26.017	6.707
Dirigente II fascia tempo determ.	22.630	3.053	22.355	5.041	24.211	6.107	25.526	6.746	26.603	6.820
AREA III										
Dirigenti con incarico di struttura complessa	14.883	3.166	16.715	5.171	19.688	5.080	20.488	5.691	22.900	6.102
Dirigenti con incarico di struttura semplice e altri inc.	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 semplice e altri inc.	15.956	4.765	15.496	5.183	18.548	5.605	19.539	6.170	17.849	5.980
Dirigenti a tempo determinato	8.651	3.144	9.317	3.994	9.660	3.685	9.825	3.757	6.511	3.349
AREA IV										
Dirigenti con incarico di struttura complessa	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 semplice	13.605	3.904	15.096	4.332	17.122	4.362	16.471	4.592	14.746	3.724
Dirigenti a tempo determinato	8.189	2.336	8.888	2.972	9.304	2.802	9.805	3.269	7.999	2.498
Dirigenti con altri inc. profess.			6.426	2.284	7.167	2.593	8.707	2.063	6.510	1.776
AREA V										
Dirigente scolastico	6.353	2.609	7.135	2.942	7.398	2.803	7.399	2.880	4.431	2.391
			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>	17.115	837	8.025	1.579	11.062	1.695	16.487	2.030	16.942	2.239
<i>Altri dirigenti del pubblico impiego</i>	7.566	308	10.126	1.092	12.718	2.110	6.023	1.068	6.479	1.709

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

La tabella 6 mostra la consistenza numerica del ricorso alle altre figure dirigenziali non contrattualizzate.

Mentre per i dirigenti degli enti pubblici non economici della ricerca e dell'università, la situazione è rimasta pressoché stazionaria nel quinquennio in esame, per i dirigenti generali delle Regioni e Autonomie locali si registra nel 2005 un incremento di oltre il 24% della consistenza rispetto al dato 2001. Per i dirigenti fuori dotazione organica delle Regioni e Autonomie locali l'incremento nel periodo considerato è quasi del 50% (con riferimento ai presenti al 31 dicembre).

La successiva tabella 7 riguarda la spesa totale e la spesa media *pro capite* per le retribuzioni delle altre figure dirigenziali non contrattualizzate in servizio nel quinquennio in esame.

In termini assoluti il maggior onere viene sostenuto per i direttori sanitari del Servizio sanitario nazionale (98,3 milioni di euro nel 2005) e per i dirigenti di Regioni ed autonomie locali (61,8 milioni di euro), con un incremento, rispetto al 2001, rispettivamente del 79% e del 58%.

La spesa media più elevata è sostenuta per i direttori generali del Servizio sanitario nazionale (190 mila euro), e per i direttori sanitari (155 mila euro); segue la retribuzione media riservata ai dirigenti Epne, ricerca e università (150 mila euro).

La spesa per retribuzioni fisse rappresentata nella tabella 8 mostra diversi andamenti: per i dirigenti fuori dotazione organica delle regioni e per i dirigenti Epne, università e ricerca, il peso della retribuzione fissa su quella totale ha subito nel quinquennio una riduzione a vantaggio della retribuzione variabile, avvicinandosi alle dinamiche retributive della dirigenza di ruolo; per i direttori generali del Ssn e per i direttori sanitari, amministrativi e dei servizi sociali del Ssn la componente fissa assorbe la quasi totalità della retribuzione complessiva, con un andamento crescente nel quinquennio. I direttori generali di regioni e autonomie locali presentano la maggiore flessibilità, con una percentuale della componente fissa sul totale della retribuzione pari a circa il 57%. Va parimenti segnalata la composizione retributiva dei segretari generali delle Camere di commercio (Ccia) che sembrerebbe riservare alla componente fissa solo il 32%.

attività in organismi ed enti pubblici o privati o aziende pubbliche o private, con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali apicali o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e post-universitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro. I contratti hanno durata non inferiore a due anni e non superiore a cinque con facoltà di rinnovo. Le Asl e le aziende ospedaliere possono poi stipulare contratti a tempo determinato, in numero non superiore al 5% della dotazione organica della dirigenza sanitaria, a esclusione della dirigenza medica, nonché della dirigenza professionale, tecnica e amministrativa, per l'attribuzione di incarichi di natura dirigenziale, relativi a profili diversi da quello medico, ad esperti di provata competenza che non godano del trattamento di quiescenza e che siano in possesso del diploma di laurea e di specifici requisiti coerenti con le esigenze che determinano il conferimento dell'incarico. In più occasioni la Corte, nella sua attività di referto al Parlamento e attraverso le relazioni annuali delle Sezioni regionali di controllo, ha avuto modo di occuparsi del fenomeno delle esternalizzazioni di incarichi dirigenziali e di vertice, nonché dell'utilizzo, in progressiva ascesa, delle consulenze esterne per far fronte anche a compiti e funzioni di stretta pertinenza del personale di ruolo. Il fenomeno inoltre è ben noto sotto il diverso profilo del possibile danno erariale che concreta l'affidamento di consulenze esterne in situazioni di "ordinaria amministrazione", cioè in carenza del presupposto della eccezionalità e straordinarietà del conferimento.

Tabella 5
*Indennità di esclusività delle Aree III e IV e indennità di direzione incaric. della dirigenza dell'Area V
nel quinquennio 2001-2005*

	2001		2002		2003		2004		2005	
	Spesa complessiva	Spesa media	Spesa complessiva	Spesa media	Spesa complessiva	Spesa media	Spesa complessiva	Spesa media	Spesa complessiva	Spesa media
AREA III										
Dirigenti con incarico di struttura complessa	114.376,1	5,6	121.998,7	5,8	126.857,1	6,1	129.479,6	6,3	131.853,3	6,4
Dirigenti con inc. di strut. semplice e altri inc.	14.281,4	4,5	14.751,2	4,1	15.057,3	4,7	14.639,6	4,6	14.193,7	4,4
Dirigenti a tempo determinato	100.094,8	5,8	106.950,2	6,3	111.383,9	6,5	114.330,2	6,8	117.094,4	7,1
			297,4	0,9	415,8	0,9	509,8	0,9	563,1	0,9
AREA IV										
Dirigenti con incarico di struttura complessa	989.182,5	9,0	1.024.583,2	9,2	1.055.217,2	9,4	1.080.385,8	9,6	1.115.440,1	10,0
Dirigenti con incarico di struttura semplice	170.574,4	16,0	170.576,4	15,6	173.653,1	16,3	169.694,6	16,2	167.087,4	15,6
Dirigenti a tempo determinato	205.674,0	9,8	204.104,3	10,3	212.290,7	10,2	210.066,2	10,6	210.013,8	11,3
Dirigenti con altri inc. profess.			3.187,9	4,1	3.866,2	5,0	7.543,9	6,8	5.515,2	6,0
	612.934,1	7,8	646.714,5	8,1	665.407,2	8,3	693.081,1	8,6	732.823,7	9,0
AREA V										
Dirigente scolastico	44.168,3	4,7	42.357,0	4,8	37.126,0	4,5	42.248,6	5,2	149,6	0,0
	44.168,3	4,7	42.357,0	4,8	37.126,0	4,5	42.248,6	5,2	149,6	0,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-Igop

Tabella 6

Altre figure dirigenziali non contrattualizzate nel quinquennio 2001-2005

Qualifiche	2001			2002			2003			2004			2005		
	Pres. al 31.12	Saldo cessati assunti	Media presenti	Pres. al 31.12	Saldo cessati assunti	Media presenti	Pres. al 31.12	Saldo cessati assunti	Media presenti	Pres. al 31.12	Saldo cessati assunti	Media presenti	Pres. al 31.12	Saldo cessati assunti	Media presenti
Dir. gen. Epne e Ricerca e dir. amn. Università	105	-4	115	108	-5	102	111	-6	107	107	-7	105	107	-5	105
Dir. gen. regioni e autonomie locali	432	13	410	479	-9	470	489	-5	474	488	-22	488	536	0	496
Dir. f.d.o. regioni e aut. loc.	285	21	260	322	16	290	336	2	297	373	21	333	425	16	355
Direttori generali Ssn	281	94	246	297	-1	272	308	0	293	305	-2	284	306	-7	298
Direttori sanitari, amn. e dei servizi soc. Ssn	606	198	524	641	-9	609	644	-15	598	623	-15	580	609	-35	609
Segretari generali CCIA	95	-5	95	91	-2	93	84	-8	82	88	-1	87	89	-3	89
Regioni e province a statuto speciale ⁽¹⁾						9	35	6	31	40	4	40	45	3	45
Altri dirigenti del pubblico impiego	1	-18	1	19	-6	2	15	-4	15	14	-1	13	16		14

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-Igop

⁽¹⁾ Friuli, Sardegna, Trentino, Valle d'Aosta, Trento e Bolzano

Tabella 7

Altre figure dirigenziali non contrattualizzate - Spesa totale per retribuzioni nel quinquennio 2001-2005

Qualifiche	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
Dir. gen. Epne e Ricerca e dir. amn. Università	11.740,8	97,8	115	13.812,5	123,0	102	14.754,3	133,2	107	15.702,4	142,5	105	16.116,7	150,2	105
Dir. gen. regioni e autonomie locali	39.035,0	91,4	410	48.894,5	100,6	470	51.527,1	104,0	474	58.185,0	114,9	488	61.769,8	122,3	496
Dir. f.d.o. regioni e aut. loc.	14.379,1	54,9	260	17.054,5	57,0	290	19.528,9	65,0	297	22.573,3	66,7	333	25.739,5	71,1	355
Direttori generali Ssn	34.131,4	135,6	246	45.384,3	157,5	272	44.675,0	149,4	293	45.619,0	157,9	284	58.270,9	189,8	298
Direttori sanitari, amn. e dei servizi soc. Ssn	55.049,6	102,5	524	80.872,0	123,3	609	76.854,5	125,4	598	75.951,6	128,3	580	98.315,0	154,9	609
Segretari generali CCIA	12.486,5	116,5	95	12.496,1	129,0	93	11.839,5	138,7	82	12.074,9	135,5	87	13.065,9	144,9	89
Regioni e province a statuto speciale ⁽¹⁾				1.406,5	134,4	9	1.833,5	54,5	31	2.400,2	58,6	40	2.831,7	60,0	45
Altri dirigenti del pubblico impiego	196,3	196,3	1	401,4	225,8	2	2.081,5	136,1	15	1.538,0	117,9	13	2.063,5	129,4	14

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-Igop

⁽¹⁾ Friuli, Sardegna, Trentino, Valle d'Aosta, Trento e Bolzano

Complessivamente le categorie dirigenziali non contrattualizzate beneficiano nel quinquennio di incrementi della retribuzione media che vanno dal 40% per i direttori generali del Servizio sanitario nazionale, al 34% per i dirigenti generali delle regioni, sino ad arrivare al 51% per i direttori sanitari e a circa il 54% per i dirigenti Epne, università e ricerca.

Da notare (come evidenziato nella tabella successiva) che la spesa media annua *pro capite* per la retribuzione di posizione e risultato risulta estremamente contenuta rispetto alla retribuzione complessiva.

9. La gestione degli incarichi dirigenziali nello Stato dopo la legge n. 145/2002

Con la delibera n. 10/2006/G, del 21 giugno 2006, la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha approvato la relazione sul risultato dell'indagine concernente "La gestione degli incarichi dirigenziali nello Stato dopo la legge n. 145/2002". L'istruttoria, svolta nei confronti della Presidenza del Consiglio, di tutti i ministeri e delle altre amministrazioni statali che erano comprese nell'*ex* Ruolo unico (Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, Cnel, Corte dei conti e degli organi della Giustizia amministrativa), delle Agenzie delle dogane, delle entrate, del territorio e dell'APAT, ha evidenziato i ritardi nell'attuazione delle riforma della dirigenza.

La Sezione di controllo ha, in particolare, analizzato le modalità di conferimento degli incarichi dirigenziali, evidenziando come la quasi totalità delle amministrazioni esaminate abbia in linea di massima disatteso la normativa intesa ad evitare che l'attribuzione degli incarichi dirigenziali dipenda esclusivamente dal rapporto fiduciario.

Limitato è risultato il numero delle amministrazioni che ha ritenuto di dare seguito alle disposizioni del contratto collettivo volte a promuovere una più analitica regolamentazione dei criteri e delle modalità per dare pubblicità alla volontà di coprire le posizioni vacanti, ed anche nei casi in cui si è provveduto, è stato constatato che non sempre a tali indicazioni è stato dato seguito. Nella fase di affidamento degli incarichi tranne poche eccezioni, non sono emersi con chiarezza i criteri seguiti per rilevare, nei singoli casi, le capacità ed esperienze dei soggetti incaricati.

Inoltre sono stati riscontrati ritardi a) nell'entrata a regime dei sistemi di valutazione dei dirigenti, b) nella predisposizione dei ruoli dei dirigenti (a tutto oggi non presenti presso alcuni ministeri), nonché c) nell'approntamento della banca dati della dirigenza. Questi fattori, unitamente a difficoltà operative connesse alla riorganizzazione dei dicasteri avviata nel 2001, rendono ancor più evidenti, a distanza di più di un decennio dall'entrata in vigore della riforma della dirigenza e del pubblico impiego, i ritardi nell'attuazione del nuovo sistema.

Con riferimento, poi, agli aspetti economici la rilevazione effettuata ha messo in luce una accentuata diversificazione del trattamento economico variabile corrisposto dalle singole amministrazioni ministeriali presso la quale la funzione viene esercitata. Sono emerse, infatti, differenze quantificabili intorno ai 105 mila euro per gli incarichi di livello dirigenziale generale ed ai 50 mila per quelli di livello non generale. Il dato appare ancor più significativo ove si consideri, come già sottolineato, il ritardo nella messa a punto di effettivi sistemi di valutazione, la cui applicazione, spesso sperimentale, non sembra aver consentito una consapevole corresponsione della "retribuzione di risultato".

10. La retribuzione base di riferimento dei Ccnl per il biennio economico 2002/2003

Il prospetto che segue mostra le retribuzioni medie prese a base di riferimento per il calcolo degli incrementi retributivi stabiliti con la nuova tornata contrattuale per il biennio economico 2002/2003.

L'incrocio di tali dati con quelli indicati nella tabella 2 dimostra il forte divario tra retribuzioni ricavabili dal conto annuale e basi di riferimento per la contrattazione (vedi capitolo secondo di questa relazione).

Come è noto il problema, per le ipotesi di accordo 2002/2003, come anche per quelle 2004/2005, risiede nel grave ritardo con il quale è intervenuta la nuova tornata contrattuale; sicché in più occasioni, la parte pubblica ha preso in considerazione la retribuzione di fatto percepita in luogo di quella "in uscita" dal precedente contratto.

Pur prendendo atto della esigenza di basi di riferimento non è sempre agevole cogliere i punti di concordanza tra le retribuzioni medie indicate nella tabella che segue e quelle risultanti dai dati di conto annuale, richiamati nelle schede tecniche allegate alle diverse ipotesi di accordo che fanno riferimento al dato 31.12.01.

Mentre risulta una piena coerenza tra la retribuzione media di riferimento dei dirigenti di prima fascia dell'Area I, che coincide con quella di fatto percepita al 31.12.2005, maggiori difficoltà di raccordo presentano i dati di retribuzione media indicati per le restanti fasce dirigenziali, che in ogni caso, a differenza della predetta categoria di dirigenti, si discostano in modo rilevante dalle retribuzioni di fatto calcolate al 31.12.2005.

Questo aspetto merita un'approfondita riflessione in quanto, come è noto, condiziona la quantificazione delle risorse da apprestare per le necessarie coperture dei Ccnl in sede di predisposizione della norma di copertura degli oneri prevista in finanziaria; onde si riterrebbe opportuna, anche in sede legislativa, una più esplicita indicazione metodologica per il calcolo delle basi retributive di riferimento allo scopo di ancorare le risorse da accantonare per i rinnovi contrattuali a principi di chiarezza e veridicità, creando, al contempo, le premesse per rendere omogenei i presupposti per i rinnovi delle diverse aree di contrattazione.

*Retribuzioni di riferimento
rinnovo biennio 2002-2003*

Area I	
Dirigenti I fascia	160.867
Dirigenti II fascia	65.600
Area II	
Dirigenti II fascia	67.986
Area III	
Dirigenti non medici dei ruoli	55.228
Area IV	
Dirigenti medici	61.567
Area V	
Dirigenti scolastici	51.970

11. Rapporto tra personale dirigenziale e non dirigenziale

Il prospetto che segue mostra il rapporto tra il personale dirigente o assimilato ed il restante personale non dirigenziale, a tempo determinato e indeterminato.

Lo scarto tra le due categorie di personale è assai ridotto per il Servizio sanitario nazionale, mentre la maggiore divaricazione numerica tra personale dirigenziale e non dirigenziale si riscontra per le Aziende autonome e per le Università.

Nel quinquennio gli andamenti mostrano una flessione di detto rapporto per le Aziende autonome, gli Enti di ricerca e le Università; solo per il personale della scuola si registra una lieve aumento del rapporto, che invece permane sostanzialmente stabile per i Ministeri, il Servizio sanitario nazionale, le Regioni e gli Enti locali.

*Rapporto tra il personale dirigente o assimilato
ed il restante personale non dirigenziale, a tempo determinato e indeterminato*

Comparto	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Ministeri</i>	43	41	41	47	44
<i>Aziende autonome</i>	196	193	184	189	161
<i>Scuola</i>	120	128	137	127	134
<i>Servizio sanitario nazionale</i>	4	4	4	4	4
<i>Regioni ed autonomie locali</i>	43	35	40	40	41
<i>Enti pubblici non economici</i>	23	23	23	22	22
<i>Enti di ricerca</i>	76	71	51	49	45
<i>Università'</i>	194	161	154	145	137

CAPITOLO QUARTO

RISULTATI DELLA GESTIONE DEL PERSONALE NON DIRIGENZIALE

1. Premessa - 2. La consistenza del personale a tempo indeterminato - 3. Il ricambio del personale (*turn over*) - 4. La mobilità del personale - 4.1 *La mobilità del personale a seguito del decentramento amministrativo (legge 59/97)* - 4.2 *La mobilità del personale a seguito del nuovo ordinamento professionale* - 4.3 *Struttura e composizione in relazione al nuovo inquadramento del personale* - 5. Il *part time* - 6. I contratti di lavoro a tempo determinato e le nuove forme di flessibilità - 6.1 *Personale a tempo determinato* - 6.2 *Altre forme flessibili di rapporto di lavoro* - 7. La spesa del personale nel quadriennio 2002 – 2005 - 8. Le risorse e gli impieghi dei fondi unici di amministrazione - 9. La spesa per la retribuzione media *pro capite* e la compatibilità economica degli incrementi contrattuali della tornata 2002-2005.

1. Premessa

Questa parte della relazione si propone, alla chiusura della tornata contrattuale 2002-2005 e alla luce delle politiche del personale pubblico delineate nei documenti di programmazione, nelle leggi finanziarie e nelle leggi di settore prodotte nel quadriennio, una valutazione - comparata per comparto di appartenenza - dell'impatto da esse prodotto sulla consistenza e sulla spesa complessiva del personale non dirigente del settore pubblico.

Il contesto normativo, delineato nelle leggi finanziarie adottate nel periodo considerato, ha confermato sostanzialmente la finalità di contenimento della spesa per il personale, definita ma non realizzata nella normativa del precedente periodo (1998-2001), non disgiunta tuttavia dall'obiettivo dell'ottimizzazione delle risorse e del miglioramento della funzionalità dei servizi.

In tale ambito, le linee direttrici per la riduzione della spesa, accanto all'obbligo della programmazione triennale del fabbisogno del personale, hanno ad oggetto una più rigorosa programmazione degli accessi, la riduzione del personale in servizio e la rideterminazione delle dotazioni organiche, l'aumento della quota di personale ad orario ridotto e l'introduzione di filosofie di lavoro flessibile.

L'ottimizzazione delle risorse e il miglioramento della funzionalità dei servizi presuppongono, invece, accanto all'incremento della retribuzione nei limiti dei tassi programmati di inflazione, la valorizzazione del salario accessorio in funzione dell'incremento della produttività, accompagnata da efficaci strumenti di controllo e di valutazione delle performance.

I dati tratti dal sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato (SICO) sono stati pertanto costruiti al fine di evidenziare - a livello aggregato, per

comparto, e, nei casi più rilevanti, per categoria o per singola qualifica¹ – i principali risultati delle politiche del lavoro pubblico, sia sotto il profilo della consistenza che sotto quello della spesa.

Va precisato che le valutazioni relative al quadriennio 2002/2005 si basano su dati, tratti dal conto annuale 2005 presentato dal ministero del Tesoro – IGOP, suscettibili di ulteriori variazioni.

2. La consistenza del personale a tempo indeterminato

La politica di riduzione del personale pubblico, che nel periodo 1998-2001² non aveva raggiunto gli effetti previsti (la consistenza del personale nel suo complesso aveva anzi evidenziato una consistente crescita pari ad oltre il 4,5% quasi interamente imputabile all'esercizio 2000), continua, nel successivo quadriennio 2002-2005, a mancare i risultati attesi pur registrando, tuttavia, nel complesso una consistente flessione.

Non risultano pienamente raggiunti gli obiettivi di contenimento che, per il settore statale (Ministeri, aziende autonome e enti pubblici non economici con oltre 200 dipendenti), venivano quantificati per il 2002 nella misura dell'1% del personale in servizio nel 1997³, per il 2003⁴ nella misura dell'1% del personale in servizio nel 2002, per il 2004⁵ nella misura dell'1% del personale in servizio nel 2003 e per il 2005⁶ nella misura dell'1% del personale in servizio nel 2004, mentre per le altre amministrazioni, si poneva l'obbligo della coerenza con gli obiettivi fissati nei Documenti di programmazione finanziaria (Dpef).

La programmazione del fabbisogno di personale, introdotta dal 1998⁷ e incentrata sull'individuazione di un tetto massimo complessivo delle assunzioni e sul blocco delle stesse previsto nella legge finanziaria per il 2002 e sempre confermato nella legislazione successiva⁸, hanno comunque determinato una flessione nel quadriennio successivo, consentendo una riduzione dell'1,01% nel 2002, dell'1,89% nel 2003 e dello 0,17% nel 2005 (nel 2004 si è registrata una leggera crescita dello 0,96%).

Meno incisive sono apparse invece le disposizioni aventi ad oggetto la riduzione delle dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici, introdotte dalla legge finanziaria 2001 e successivamente reiterate, atteso che l'elevato tasso di scopertura, accentuato dal reiterato blocco delle assunzioni, ha frenato i previsti risparmi di spesa.

¹ In tale logica sono stati evidenziati separatamente i professionisti del comparto enti pubblici non economici, i ricercatori e tecnologi del comparto ricerca e le qualifiche EP (elevate professionalità) del comparto Università in quanto destinatari nei contratti della tornata contrattuale 1998-2001 di particolari disposizioni e inquadramenti, anche stipendiali, suscettivi di incidere significativamente sulla media del comparto.

² Cfr. Corte dei conti – Il Costo del lavoro pubblico negli anni 2001 e 2002.

³ Art. 51, comma 1, della legge 388/2000 (finanziaria 2001).

⁴ Art. 19, comma 3, della legge 448/2001 (finanziaria 2002).

⁵ Art. 34, comma 22, della legge 289/2002 (finanziaria 2003).

⁶ Art. 3, comma 69, della legge 350/2003 (finanziaria 2004).

⁷ Art. 39, comma 1, della legge n. 449/1997 (finanziaria 1998).

⁸ Art. 34, comma 4, della legge 289/2002 (finanziaria 2003); art. 3, comma 53, della legge 350/2003 (finanziaria 2004); art. 1, comma 95, della legge 311/2004 (finanziaria 2005).

Anzi, come già segnalato dalla Corte dei conti, la rideterminazione degli organici può rivelarsi addirittura controproducente allorché l'obiettivo venga perseguito attraverso una rimodulazione delle qualifiche a favore dei livelli più elevati e conseguente attivazione di percorsi di riqualificazione professionale che, come si dirà in seguito, tendono a favorire l'addensamento del personale nelle qualifiche più elevate.

Al netto dei dati relativi al personale degli enti di cui all'art. 70 del decreto legislativo n. 165/2001⁹ e ai segretari comunali¹⁰, la consistenza del personale pubblico non dirigente si attesta nel 2005 a 2.623.791 unità facendo registrare una riduzione complessiva dell'1,13% rispetto al 2002 e del 2,12% rispetto al 2001.

I dati per comparto mostrano risultati naturalmente non omogenei: mentre l'obiettivo di riduzione risulta centrato nell'ambito del comparto ministeri, in lieve crescita si attesta il personale in servizio nel servizio sanitario nazionale e nel comparto scuola (in particolare docenti e personale ATA a tempo determinato), escluso, però, dalle misure restrittive in materia di assunzioni e soggetto a specifiche misure di razionalizzazione.

Dopo la continua e spiccata flessione registrata nel triennio 2001-2004, riprende a crescere nel 2005 anche il personale delle Università, in particolare nell'ambito delle qualifiche di elevata professionalità, che, in controtendenza, hanno evidenziato forti incrementi in tutto il periodo considerato.

Ministeri

Il personale in servizio, al netto delle unità appartenenti alla Presidenza del Consiglio dei ministri e alle Agenzie fiscali che dal 2004 costituiscono comparti autonomi di contrattazione, passa dalle 196.753 unità del 2001 alle 189.628 del 2004 (con una diminuzione del 4,15%). Più significativa risulta la riduzione nel periodo 2001/2005 (-5,01%) considerato che la consistenza, nel 2005, si riduce ulteriormente a 186.904 unità.

Tale risultato va apprezzato anche alla luce del passaggio, attuatosi in gran parte nel precedente quadriennio, di parte del personale alle Regioni e agli Enti locali, a seguito del decentramento delle funzioni statali ai sensi della legge 59/97 che aveva significativamente influenzato gli indici di riduzione registrati nel periodo 1998-2001.

Relativamente alle Agenzie fiscali, i dati evidenziano una omogenea flessione del personale in servizio (che registra una diminuzione dell'8,03% nel periodo 2001-2005), mentre nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri si registra, dopo il calo del 2001-2003, una nuova crescita nel biennio successivo. La consistenza del personale della Presidenza del Consiglio deve essere, infine, valutata anche alla luce del personale comandato presso la stessa che registra nel quinquennio una progressiva e consistente crescita passando dalle 1.366 unità del 2001 alle 1.922 unità del 2005.

⁹ Non completi né omogenei in relazione all'uscita dal comparto del CONI e dell'ENAV.

¹⁰ Assimilabili al personale con qualifica dirigenziale.

Tabella 1*Consistenza del personale non dirigenziale a tempo indeterminato - valori assoluti*

Comparto	2001	2002	2003	2004	2005
Ministeri	196.753	194.999	192.466	189.628	186.904
Agenzie fiscali	57.626	56.158	54.733	53.324	52.998
Presidenza del consiglio dei ministri	2.523	2.045	1.849	2.053	2.168
Aziende	37.544	34.175	33.004	33.418	33.934
<i>Vigili del fuoco</i>	<i>31.201</i>	<i>31.493</i>	<i>31.836</i>	<i>32.056</i>	<i>32.594</i>
<i>Agea</i>	<i>329</i>	<i>319</i>			
<i>Monopoli di Stato</i>	<i>6.014</i>	<i>2.363</i>	<i>1.168</i>	<i>1.362</i>	<i>1.340</i>
Scuola ⁽¹⁾	1.127.935	1.098.550	1.065.825	1.098.712	1.101.399
<i>Docenti t.i.</i>	<i>746.376</i>	<i>740.068</i>	<i>722.641</i>	<i>715.222</i>	<i>727.404</i>
<i>A.T.A. t.i.</i>	<i>198.520</i>	<i>190.972</i>	<i>184.052</i>	<i>178.857</i>	<i>174.729</i>
<i>Docenti religione</i>	<i>23.199</i>	<i>22.467</i>	<i>24.133</i>	<i>24.028</i>	<i>24.457</i>
<i>Docenti t.d.</i>	<i>97.493</i>	<i>86.543</i>	<i>85.000</i>	<i>107.381</i>	<i>104.817</i>
<i>A.T.A. t.d.</i>	<i>62.347</i>	<i>58.499</i>	<i>50.000</i>	<i>73.224</i>	<i>69.993</i>
Enti pubblici non economici	59.535	59.051	58.047	58.102	57.608
<i>Livelli</i>	<i>58.209</i>	<i>57.788</i>	<i>56.747</i>	<i>56.861</i>	<i>56.320</i>
<i>Professionisti</i>	<i>1.326</i>	<i>1.263</i>	<i>1.300</i>	<i>1.241</i>	<i>1.288</i>
Regioni e aut. loc. e Regioni a stat. spec.	571.480	582.105	575.042	573.180	566.510
<i>Regioni e autonomie locali livelli</i>	<i>553.188</i>	<i>556.743</i>	<i>523.008</i>	<i>519.301</i>	<i>511.271</i>
<i>Regioni e autonomie locali collaboratori t.d.</i>	<i>3.270</i>	<i>2.426</i>	<i>2.182</i>	<i>2.243</i>	<i>2.798</i>
<i>Regioni a statuto speciale</i> ⁽²⁾	<i>15.022</i>	<i>22.936</i>	<i>49.852</i>	<i>51.636</i>	<i>52.441</i>
Servizio sanitario nazionale	553.347	554.989	550.417	549.286	549.925
Ricerca	17.107	16.549	16.661	16.465	16.283
<i>Livelli</i>	<i>9.749</i>	<i>9.391</i>	<i>9.375</i>	<i>9.167</i>	<i>8.968</i>
<i>Ricercatori e tecnologi</i>	<i>7.358</i>	<i>7.158</i>	<i>7.286</i>	<i>7.298</i>	<i>7.315</i>
Università	56.867	55.050	55.356	54.217	56.062
<i>Livelli</i>	<i>54.368</i>	<i>52.149</i>	<i>52.348</i>	<i>50.889</i>	<i>52.545</i>
<i>Elevate professionalità</i>	<i>2.499</i>	<i>2.901</i>	<i>3.008</i>	<i>3.328</i>	<i>3.517</i>
Totale	2.680.717	2.653.671	2.603.400	2.628.385	2.623.791
Segretari comunali, provinciali e CCIA	5.185	4.967	4.803	5.058	4.871
Alte specializzazioni f.d.o. regioni e aut. loc.	366	483	572	594	732
Contrattisti t.i.	12.047	11.718	9.537	8.441	8.226
Vigili ausiliari di leva	2.414	3.085	2.214	1.507	
Altro ⁽³⁾	11.434	26.582	8.779	9.768	9.988
Totale	31.446	46.835	25.905	25.368	23.817
Totale	2.712.163	2.700.506	2.629.305	2.653.753	2.647.608

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

⁽¹⁾ Inclusi Istituti di alta formazione artistica e musicale. Unità annue su stima Igop⁽²⁾ Friuli, Sardegna, Trentino, Valle d'Aosta, Trento e Bolzano.⁽³⁾ Altri enti del settore pubblico.

Tabella 2*Consistenza del personale non dirigenziale a tempo indeterminato.**Variazione %*

Comparto	2002/2001	2003/2002	2004/2003	2005/2004	2005/2001	2005/2002
Ministeri	-0,89	-1,30	-1,47	-1,44	-5,01	-4,15
Agenzie fiscali	-2,55	-2,54	-2,57	-0,61	-8,03	-5,63
Presidenza del consiglio dei ministri	-18,95	-9,58	11,03	5,60	-14,07	6,01
Aziende	-8,97	-3,43	1,25	1,54	-9,62	-0,71
<i>Vigili del fuoco</i>	0,94	1,09	0,69	1,68	4,46	3,50
<i>Agea</i>	-3,04	-100,00				
<i>Monopoli di Stato</i>	-60,71	-50,57	16,61	-1,62	-77,72	-43,29
Scuola⁽¹⁾	-2,61	-2,98	3,09	0,24	-2,35	0,26
<i>Docenti t.i.</i>	-0,85	-2,35	-1,03	1,70	-2,54	-1,71
<i>A.T.A. t.i.</i>	-3,80	-3,62	-2,82	-2,31	-11,98	-8,51
<i>Docenti religione</i>	-3,16	7,41	-0,44	1,79	5,42	8,86
<i>Docenti t.d.</i>	-11,23	-1,78	26,33	-2,39	7,51	21,11
<i>A.T.A. t.d.</i>	-6,17	-14,53	46,45	-4,41	12,26	19,65
Enti pubblici non economici	-0,81	-1,70	0,09	-0,85	-3,24	-2,44
<i>Livelli</i>	-0,72	-1,80	0,20	-0,95	-3,25	-2,54
<i>Professionisti</i>	-4,75	2,93	-4,54	3,79	-2,87	1,98
Regioni e aut. loc. e Regioni a stat. spec.	1,86	-1,21	-0,32	-1,16	-0,87	-2,68
<i>Regioni e autonomie locali livelli</i>	0,64	-6,06	-0,71	-1,55	-7,58	-8,17
<i>Regioni e autonomie locali coll. t.d.</i>	-25,81	-10,06	2,80	24,74	-14,43	15,33
<i>Regioni a statuto speciale⁽²⁾</i>	52,68	117,35	3,58	1,56	249,09	128,64
Servizio sanitario nazionale	0,30	-0,82	-0,21	0,12	-0,62	-0,91
Ricerca	-3,26	0,68	-1,18	-1,11	-4,82	-1,61
<i>Livelli</i>	-3,67	-0,17	-2,22	-2,17	-8,01	-4,50
<i>Ricercatori e tecnologi</i>	-2,72	1,79	0,16	0,23	-0,58	2,19
Università	-3,20	0,56	-2,06	3,40	-1,42	1,84
<i>Livelli</i>	-4,08	0,38	-2,79	3,25	-3,35	0,76
<i>Elevate professionalità</i>	16,09	3,69	10,64	5,68	40,74	21,23
Totale	-1,01	-1,89	0,96	-0,17	-2,12	-1,13
Segretari comunali, provinciali e CCIA	-4,20	-3,30	5,31	-3,70	-6,06	-1,93
Alte specializzazioni f.d.o. regioni e aut. loc.	31,97	18,43	3,85	23,23	100,00	51,55
Contrattisti t.i.	-2,73	-18,61	-11,49	-2,55	-31,72	-29,80
Vigili ausiliari di leva	27,80	-28,23	-31,93			-100,00
Altro ⁽³⁾	132,48	-66,97	11,27	2,25	-12,65	-62,43
Totale	48,94	-44,69	-2,07	-6,11	-24,26	-49,15
Totale	-0,43	-2,64	0,93	-0,23	-2,38	-1,96

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.

Scuola

Il personale in servizio – comprensivo in questo caso del personale a tempo determinato, attesa la sua rilevanza al fine di consentire il corretto svolgimento dell'attività didattica – evidenzia, dopo la crescita registrata nel periodo 1998-2001, una riduzione nel successivo biennio, seguita da una nuova crescita di entità inferiore negli esercizi 2004 e 2005.

Tale andamento risulta coerente con la politica di razionalizzazione delle cattedre avviata con la legge finanziaria 2002 – che all'art. 22, comma 1, ha consentito ai dirigenti scolastici di attribuire ai docenti di ruolo le frazioni di orario inferiori a quelle stabilite contrattualmente come ore aggiuntive di insegnamento oltre orario con un massimo di 24 ore – e rafforzata con la manovra finanziaria successiva che ha previsto la riconduzione a 18 ore settimanali delle cattedre costituite con orario inferiore a quello obbligatorio (art. 35, comma 1, della legge finanziaria 2003).

L'applicazione delle citate disposizioni, pur non avendo determinato significativi mutamenti di consistenza del comparto (1.101.399 unità medie nel 2005 con una diminuzione di 0,26% rispetto al 2002, ma del 2,35% rispetto al 2001), ha in particolare influenzato l'andamento delle diverse componenti del personale che evidenzia valori di segno negativo nell'ambito dei docenti a tempo indeterminato (-1,71% nel periodo 2002/2005 e -2,54% rispetto al 2001) e valori nettamente superiori alla media nell'ambito dei docenti a tempo determinato (+21,11% nel periodo 2002/2005 e +7,51% rispetto al 2001).

Va tuttavia segnalato (come chiarito in sede istruttoria dal Ministero dell'Economia e delle finanze e dal Ministero dell'Istruzione) che l'incremento dei docenti a tempo determinato si concentra non nelle nomine annuali ma negli "spezzoni" di cattedre o "posti-orario" per un numero inferiore di ore rispetto ai precedenti esercizi con conseguenti effetti riduttivi sull'ammontare delle spese.

Le citate disposizioni hanno influenzato anche la consistenza del personale ATA ove si registra una flessione della componente a tempo indeterminato che, dopo il forte incremento del precedente quadriennio a seguito del trasferimento allo Stato di circa 58.000 unità provenienti dagli enti locali, raggiunge nel 2005 le 174.729 unità e quindi una consistenza inferiore dell'8,51% rispetto all'esercizio 2002 e dell'11,98% rispetto all'esercizio 2001.

Tale valore risulta, tuttavia, in parte compensato dal nuovo incremento del personale a tempo determinato, che raggiungendo nel 2005 le 69.993 unità, registra una crescita del 19,65% nel periodo 2002/2005 e del 12,26% rispetto al 2001.

L'analisi della consistenza complessiva del comparto evidenzia, pertanto, da un lato, una evoluzione del personale a tempo indeterminato finalmente compatibile con gli obiettivi di riduzione indicati nelle leggi finanziarie, ma conferma, dall'altro, la difficoltà di garantire lo svolgimento del servizio scolastico in presenza di organici cresciuti a seguito dell'innalzamento dell'obbligo scolastico (legge n. 9/1999) e coperti solo in parte, considerato che le assunzioni, pur numerose nel 2005, sono state autorizzate in misura inferiore al numero complessivo dei posti vacanti.

Tale dinamica, comunque, unita al risultato dei processi di razionalizzazione innanzi indicati, ha contribuito in maniera decisa ad uno svecchiamento del personale e ad un minor ricorso al personale supplente con benefici effetti sull'ammontare delle spese destinate al settore.

Ricerca

Il personale in servizio, che era cresciuto di oltre l'11,2% nel periodo 1998/2001, flette in misura nettamente inferiore nel periodo successivo (-1,61% rispetto al 2002 e -4,82% rispetto al 2001), raggiungendo le 16.283 unità nel 2005, anche a seguito del blocco delle assunzioni a tempo indeterminato previsto nella finanziaria per il 2002 e successivamente sempre riconfermato.

A fronte, tuttavia, della forte diminuzione del personale dei livelli (-8% nel periodo 2001/2005 a seguito del maggior numero di cessazioni intervenute nel periodo considerato) si registra una flessione molto lieve dei ricercatori e tecnologi (-0,6% nel periodo dal 2001/2005 a fronte del precedente +27,5% nel periodo 1998/2001) influenzato, nel 2003, dall'ingresso nel comparto dell'APAT (Agenzia Nazionale Protezione dell'ambiente).

Nel confronto con i dati relativi al 2005 occorre in ogni caso tener conto delle modifiche intervenute nel comparto (Alcuni istituti del Cnr sono confluiti nell'Istituto Nazionale di Astrofisica (Inaf); il Consiglio per la Ricerca e la Sperimentazione in Agricoltura (Cra) ha assorbito tutto il personale degli Istituti di sperimentazione agraria e il personale rilevato nel 2004 dal Ministero delle politiche agricole; l'Istituto papirologico G.Vitelli è divenuto una struttura dell'Università di Firenze).

Aziende autonome

Il comparto aziende autonome ha subito un progressivo ridimensionamento per effetto del processo di privatizzazione che ha investito gli enti in esso compresi. Attualmente è composto solamente di due amministrazioni oltretutto scarsamente omogenee tra loro: il Corpo Nazionale dei vigili del fuoco e l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato. L'Agea (Agenzia per le erogazioni in agricoltura, ex Aima) è, infatti, ai sensi del decreto legislativo 165/1999, un ente pubblico non economico cui si applica il relativo contratto, mentre la Cassa Depositi e Prestiti, inserita nel 2002 tra gli enti di cui all'art. 70 del decreto legislativo 165/2001, è stata trasformata in s.p.a. dalla legge 326/2003, uscendo definitivamente dall'aggregato pubblico impiego.

Il personale appartenente al Corpo nazionale dei vigili del fuoco continua ad evidenziare un progressivo incremento pari a circa il 3,5% nel periodo 2002/2005 (nel 2005 risultano presenti 32.594 unità).

Il personale dei Monopoli di Stato, dopo il forte decremento del 2002 (-61%) a seguito del passaggio di buona parte del personale all'Ente Tabacchi Italiani (Eti) istituito con il decreto legislativo n. 283/1998¹¹, continua a registrare un trend discendente pari a oltre il 43,29% nel quadriennio 2002/2005 e del 77,72% rispetto al 2001.

Enti pubblici non economici¹²

Anche il personale degli enti pubblici non economici, oggetto specifico degli obiettivi di riduzione, registra una progressiva flessione nel periodo considerato (-

¹¹ Le unità addette alle attività produttive e commerciali trasferite all'ETI erano inserite in un ruolo ad esaurimento del Ministero delle Finanze e distaccate temporaneamente presso l'ente.

¹² Il comparto comprende i dipendenti di una parte degli enti di cui alla legge 70/75, i dipendenti degli istituti previdenziali nonché di altri enti non economici sottoposti alla vigilanza dello Stato.

2,4% nel quadriennio 2002/2005 e -3,24% rispetto al 2001) avvicinandosi agli obiettivi di riduzione previsti.

La flessione deve ricondursi, oltre alla forte riduzione degli enti oggetto della rilevazione (dai 191 enti del 1999 si è passati ai 167 del 2002) determinata dalla trasformazione di alcuni di essi in fondazioni, al più volte citato blocco delle assunzioni imposto per il 2002 e confermato per i successivi esercizi che ha consentito una riduzione del personale alle attuali 57.608 unità (58.102 unità nel 2004).

Disaggregando i dati a seconda della tipologia di personale, si registra anche in questo comparto il processo di “apicalizzazione” riscontrato nell’ambito della ricerca.

La flessione significativa del personale dei livelli (-2,54% nel quadriennio 2002/2005 e -3,25% rispetto al 2001), risulta compensata dall’incremento dei professionisti che, dopo la crescita del precedente quadriennio (+2,4%), registrano un andamento altalenante raggiungendo le 1.288 unità nel 2005 (+1,98% rispetto al 2002 ma - 2,87% rispetto al 2001).

Università

Il personale non dirigente delle Università registra nel periodo considerato un’evoluzione analoga agli altri comparti. A fronte di una progressiva crescita nel quadriennio 1998/2001 (+4%), più spiccata nell’esercizio 2001, si rileva una netta contrazione nel 2002 in considerazione del citato blocco delle assunzioni (-3,20%), seguita da una ulteriore flessione nel 2004 (-2,06%) e un forte incremento nel 2005 (3,40%), a seguito dell’allentamento dei vincoli. Disaggregando i dati a seconda delle categorie del personale, la rilevazione evidenzia, nel periodo 2002-2005, una crescita del personale di Elevata Professionalità nettamente superiore a quella del personale appartenente alle altre qualifiche (+21,23% delle elevate professionalità rispetto allo 0,76 dei livelli), ascrivibile ai nuovi inquadramenti previsti dal contratto collettivo nazionale di lavoro (Ccnl) del 9 agosto 2000 e suscettibile di influenzare significativamente l’evoluzione delle retribuzioni medie del comparto.

Regioni e autonomie locali

La dinamica della consistenza del comparto ha risentito nel precedente quadriennio dell’uscita del personale ATA (circa 58.000 unità trasferite, come già evidenziato, allo Stato) e dell’ingresso del personale statale trasferito alle autonomie in attuazione del decentramento amministrativo ex legge 59/1997, avviato nell’esercizio 2000 e destinato ad esplicare i suoi effetti anche negli anni successivi (delle circa 11.000 unità previste in attuazione dei decreti legislativi di attuazione risultano ad oggi trasferite 9.271).

La flessione registrata nel periodo 2002/2004 (oltre l’1,5%; in valore assoluto i dipendenti passano dalle 582.105 unità alle 573.180) trova conferma anche nel 2005 che registra una ulteriore diminuzione di circa l’1,16%.

Tale fenomeno si riconduce non solo agli interventi limitativi delle assunzioni, ma anche alla crescita della esternalizzazione delle linee di attività volte anche ad assicurare il rispetto del patto di stabilità interno.

Servizio sanitario nazionale

Il personale a tempo indeterminato del comparto passa dalle 554.989 unità del 2002 alle 549.925 unità del 2005 registrando una flessione dello 0,91% rispetto al 2002 e allo 0,62% rispetto al 2001 nonostante l'esclusione del personale infermieristico dalle misure limitative del *turn over*.

Tale variazione, in linea con quanto previsto nell'accordo dell'8 agosto 2001 e nelle disposizioni in tema di divieto di assunzioni di personale a tempo indeterminato, deve tuttavia essere posta in relazione all'andamento del personale a tempo determinato, in forte crescita, necessario al fine di garantire continuità nell'erogazione dei servizi.

3. Il ricambio del personale (*turn over*)

La progressiva flessione del personale in servizio a tempo indeterminato, registrata a partire dall'esercizio 2002, trova conferma nel confronto tra assunti e cessati e nell'evoluzione del tasso di *turn over* che consente di ricostruire l'attuazione delle politiche volte a porre un freno al ricambio del personale.

Tale indicatore,¹³ che espone il rapporto tra il dato del ricambio del personale e il numero dei dipendenti medi, registra nel complesso un rapporto tra assunti e cessati negativo in tutto il quadriennio (ad eccezione dell'esercizio 2005) e, in linea di massima, omogeneo nell'ambito dei diversi comparti.

Ministeri

Come già accennato, il numero dei cessati rimane nel periodo considerato costantemente al di sopra del numero degli assunti con la conseguenza che il tasso di *turn over* evidenzia valori negativi particolarmente significativi nel 2004-2005 (-1,51 nel 2004 e -1,44 nel 2005).

Scuola

In tale comparto, dopo la forte crescita degli assunti nell'esercizio 2000 (a seguito del passaggio allo Stato del personale ATA degli enti locali) e nell'esercizio 2001 (a seguito della consistente immissione in ruolo del personale docente vincitore di concorso), segue nel periodo successivo una nuova flessione del tasso di *turn over* più accentuato nell'ambito del personale ATA rispetto al personale docente. Solo l'esercizio 2005 registra un valore nuovamente positivo (1,57) per quanto riguarda il personale docente in conseguenza della ripresa delle immissioni in ruolo.

Ricerca

L'indice di *turn over* del comparto, dopo l'anomalo picco del 2001 (+11,62), in relazione all'assunzione di 2.211 unità, torna a diminuire in misura omogenea negli esercizi successivi. Il dato, pur in flessione, conferma tuttavia, nell'ambito del comparto, l'andamento registrato nel precedente quadriennio evidenziando valori molto più contenuti nell'ambito del personale di qualifica più elevata (ricercatori e tecnologi) rispetto al personale dei livelli.

¹³ (Assunti – cessati)/dipendenti medi*100.

Tabella 3

*Tasso di turn over del personale non dirigenziale
a tempo indeterminato*

Comparto	2001	2002	2003	2004	2005
Ministeri	-0,21	-0,88	-0,87	-1,51	-1,44
Agenzie fiscali	-1,41	-2,19	-3,44	-1,78	-1,74
Presidenza del consiglio dei ministri	-2,79	-1,51	-2,13	-2,67	1,50
Aziende	0,07	-1,19	0,83	0,61	1,61
<i>Vigili del fuoco</i>	3,87	1,34	1,17	0,69	1,74
<i>Agea</i>	7,39				
<i>Monopoli di Stato</i>	-16,72	-19,35	-6,02	-1,29	-1,59
Scuola ⁽¹⁾	4,11	-2,04	-2,71	-1,27	0,91
<i>Docenti t.i.</i>	4,79	-1,55	-2,44	-0,74	1,57
<i>A.T.A. t.i.</i>	1,54	-3,98	-3,76	-3,38	-1,83
Enti pubblici non economici	-1,35	-2,54	-3,04	-2,49	-2,73
<i>Livelli</i>	-1,42	-2,52	-3,18	-2,43	-2,78
<i>Professionisti</i>	1,34	-3,53	3,28	-4,77	-0,62
Regioni e aut. loc. e Regioni a stat. spec.	1,49	0,35	-1,29	-0,38	-1,19
<i>Regioni e autonomie locali livelli</i>	1,67	0,44	-1,46	-0,57	-1,49
<i>Regioni e autonomie locali coll. t.d.</i>	-6,94	-23,64	-6,19	10,06	24,59
<i>Regioni a statuto speciale</i> ⁽²⁾	-3,19	-0,07	0,57	1,28	0,96
Servizio sanitario nazionale	1,16	0,18	-0,90	-0,28	0,22
Ricerca	11,62	-1,99	-1,48	-1,18	-1,08
<i>Livelli</i>	5,09	-2,26	-2,10	-2,28	-1,82
<i>Ricercatori e tecnologi</i>	21,42	-1,64	-0,69	0,21	-0,15
Università	4,30	-1,77	-1,60	-1,70	3,63
<i>Livelli</i>	4,20	-1,70	-1,54	-1,63	4,02
<i>Elevate professionalità</i>	6,59	-3,19	-2,72	-2,80	-2,35
Totale	2,26	-0,91	-1,78	-0,89	0,00
Segretari comunali, provinciali e CCIA	-2,81	-1,78	-1,96	11,24	-2,80
Alte specializzazioni f.d.o. regioni e aut. loc.	27,92	23,08	23,40	2,31	22,66
Contrattisti t.i.	9,64	-1,29	-5,78	-2,83	-0,44
Altro ⁽³⁾	-3,10	-2,04	-2,88	1,36	2,21
Totale	2,24	-1,68	-3,44	2,04	0,87
Totale	2,26	-0,92	-1,79	-0,86	0,01

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.

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 enti 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</i> ⁽¹⁾	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
Inc. % su totale pass. verticali	3,3%	3,7%	1,4%	2,3%	3,3%

* 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 i.i.	7.100	6.728	7.900	7.993	8.215	9.009	8.002	9.453	8.015	9.535
A.T.A. i.i.	2.493	1.331	2.107	1.733	2.090	2.070	19	4.300	1.891	2.343
Docenti religione	1	-	1	-	1	1	1	1	1	1
Docenti i.d.	5	6	6	5	8	2	4	3	4	3
A.T.A. i.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 i.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	2.283	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 CCIAA	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 i.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 Iivelli	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	-	-	-	-	-
Altre 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 - Igep

⁽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	4.509	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 CCIAA	-	1	58	1	-	1	68	-	-	-	173	-	-	-	-	1	-	-	-	-
Altre 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

7. La spesa del personale nel quadriennio 2002-2005

I dati di spesa nel quadriennio 2002-2005, confrontati con i dati 2001, scontano gli aumenti retributivi relativi al solo biennio economico 2002-2003 e a parte delle code contrattuali del precedente biennio economico. Occorre, peraltro, considerare che il ritardo nella contrattazione del primo biennio economico ha prodotto una concentrazione della spesa nel 2003 e nel 2004.

Nel periodo 2002-2005, la spesa per retribuzioni complessive nell'intero settore pubblico ha fatto registrato un aumento del solo 5,3% (passata da 62,5 miliardi di euro a 66 miliardi di euro) ed in particolare, la spesa per il trattamento fondamentale è cresciuta del solo 0,7% rispetto al 2001 (passando da 54 miliardi di euro a 54,4 miliardi di euro). Aumenti significativi ha invece fatto registrare la spesa per la retribuzione accessoria, che passa da 9,5 miliardi di euro nel 2001 a 12,5 miliardi di euro nel 2005, con un tasso di crescita pari al 31% nel periodo indicato, e ciò tenuto conto, come evidenziato già nella precedente relazione, che nella retribuzione accessoria, ai fini della compilazione del conto annuale, sono incluse anche voci retributive che, pur non essendo ricomprese nel trattamento fondamentale, rivestono natura di emolumenti fissi e continuativi. Al netto di tali voci, gli incrementi differenziali del trattamento accessorio risulterebbero notevolmente ridimensionati.

La *forbice* rilevante delle variazioni registrate nelle retribuzioni fisse e nelle retribuzioni accessorie è segno ad ogni modo del notevole ridimensionamento della contrattazione nazionale a favore della contrattazione integrativa.

Come la Corte ha avuto modo di evidenziare nei rapporti di certificazione dei contratti collettivi relativi ai comparti considerati, ribadendo peraltro quanto già rappresentato nella precedente relazione sul costo del lavoro, la maggiore spesa si è concentrata nella retribuzione fissa e in particolare in quella fondamentale.

Occorre, tuttavia, rilevare che sul dato complessivo del pubblico impiego incidono ampiamente i risultati della gestione del personale nel comparto della scuola, che costituisce circa un terzo dell'intero personale delle pubbliche amministrazioni. I dati di spesa relativi al personale del comparto scuola presentano, in special modo nel 2003, un andamento del tutto peculiare rispetto a quello di altri comparti interessati dall'applicazione dei contratti collettivi di lavoro nel medesimo arco temporale. Sulla base dei dati di spesa complessiva pubblicati dalla Ragioneria generale dello Stato, il 2003 registra infatti, per la scuola, un incremento di soli 0,7 miliardi di euro rispetto all'anno precedente ed il successivo 2004 una flessione di circa 250 milioni di euro rispetto al 2003, nonostante la sigla nel luglio 2003 del Ccnl relativo al biennio 2002-2003 che, sulla base delle quantificazioni a preventivo elaborate dall'ARAN, avrebbe determinato miglioramenti retributivi a regime per oltre 2,8 miliardi di euro.

Sulla peculiarità dei dati registrati dal comparto della scuola, il Ministero dell'economia, di concerto con il Ministero dell'istruzione, nel corso di uno specifico incontro di approfondimento, nel fornire precisazioni con particolare riferimento agli andamenti della spesa *pro capite*, ha fatto al riguardo presente che i dati di spesa sono fortemente incisi dalla complessità delle norme concernenti il processo di razionalizzazione del personale scolastico e dalla specificità della carriera del personale docente.

La spesa complessiva del pubblico impiego sconta, pertanto, nel quadriennio 2002-2005, la minore spesa registrata dal comparto della scuola per effetto della specificità della carriera del personale docente (basata fondamentalmente sull'anzianità di servizio) e per effetto dell'applicazione nel periodo 2002-2005 delle norme relative al processo di razionalizzazione del personale docente (art. 22 della legge n. 448 del 2001 e art. 35, comma 1, della legge n. 289 del 2002), che ha previsto la riconduzione delle cattedre a 18 ore settimanali, e delle norme relative al processo di razionalizzazione del personale amministrativo (art. 35, comma 1, della legge n. 289 del 2002), che ha determinato negli anni 2003-2005 una riduzione complessiva di 10.000 unità.

Ministeri

La spesa complessiva per le retribuzioni sconta nel quadriennio 2002-2005 gli aumenti retributivi derivanti dall'applicazione del contratto collettivo relativo al solo biennio economico 2002-2003. Il contratto è stato siglato a giugno 2003, sicché la spesa registra aumenti soprattutto nel 2003.

Per quanto riguarda la spesa per il trattamento fondamentale, a fronte infatti di un incremento nel quadriennio 2002-2005 del 4% (con una crescita in valori assoluti da 3.301 milioni di euro nel 2001 a 3.433 milioni di euro nel 2005), il 2003 registra il maggiore aumento (4,3%) rispetto al 2002 (3.564 milioni di euro rispetto a 3.417 milioni di euro).

Per quanto riguarda la spesa per la retribuzione accessoria, fatte salve le considerazioni esposte circa le diverse voci che compongono tale aggregato di spesa, a fronte di un aumento della spesa nel quadriennio 2002-2005 pari al 14,6% (con una crescita in valori assoluti da 1.100 milioni di euro nel 2001 a 1.260 milioni di euro nel 2005), il 2002 registra il maggiore aumento (23,5%) rispetto al 2001 (1.359 milioni di euro contro appunto 1.100 milioni di euro), effetto questo della contrattazione integrativa conclusa nel 2002 in attuazione del precedente contratto collettivo.

La spesa complessiva per retribuzioni registra nel quadriennio considerato un aumento del 6,7%, passando da 4.401 milioni di euro nel 2001 a 4.694 milioni di euro nel 2005.

Scuola

Anche per la scuola, la spesa complessiva per le retribuzioni sconta nel quadriennio 2002-2005 gli aumenti retributivi derivanti dall'applicazione del contratto collettivo relativo al solo biennio economico 2002-2003. Il contratto è stato siglato a luglio 2003, sicché la spesa registra aumenti soprattutto nel 2003, sebbene sia al riguardo da osservare che la maggiore spesa rappresentata dai dati in commento, meno che proporzionale rispetto agli aumenti contrattuali riconosciuti, sconta, come detto in premessa, gli effetti dei processi di razionalizzazione menzionati, i quali hanno contribuito ad uno svecchiamento del personale.

Secondo i dati di stima comunicati dall'Igop del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato in sede istruttoria, la minore spesa imputabile alla riduzione della retribuzione individuale di anzianità per effetto del *turn over* ammonterebbe nel quadriennio 2002-2005 a 1,5 miliardi di euro a fronte di una spesa a regime derivante dal Ccnl 2002-2003 per oltre 2,8 miliardi di euro.

Complessivamente, per quanto riguarda la spesa per la retribuzione fondamentale, a fronte di decrementi nel quadriennio 2002-2005 del 7,4% rispetto al 2001 (in valori assoluti 23.488 milioni di euro nel 2005 rispetto a 25.369 milioni di euro nel 2001), il 2003 registra il maggiore aumento (2,4%) rispetto al 2002 (24.547 milioni di euro contro 23.961 milioni di euro).

Per quanto riguarda la spesa per la retribuzione accessoria si registrano incrementi nell'intero quadriennio 2002-2005 pari al 65,8% (passando da 2.176 milioni di euro nel 2001 a 3.607 milioni di euro nel 2005).

La spesa complessiva per retribuzioni, che passa da 27.545 milioni di euro nel 2001 a 27.096 milioni di euro nel 2005, registra tuttavia nel quadriennio considerato un decremento dell'1,6% coerentemente con le politiche di riduzione del personale realizzate nel periodo considerato.

Ricerca

Il comparto ricerca sconta, più degli altri, il forte ritardo nella contrattazione 1998-2001 e 2002-2005. I contratti per i bienni economici 1998-1999 e 2000-2001 sono stati infatti siglati solo a febbraio 2002, mentre i contratti relativi alla tornata 2002-2005 sono stati siglati a maggio 2006, sicché i dati di spesa del quadriennio 2002-2005 registrano valori corrispondenti agli effetti della contrattazione della precedente tornata contrattuale. Gli incrementi (17,1% nel periodo considerato per la spesa complessiva per retribuzioni, passata da 490 milioni di euro nel 2001 a 574 milioni di euro nel 2005), nonostante l'elevata incidenza percentuale, sono in questo senso neutrali in termini di impatto della nuova tornata contrattuale.

Enti pubblici non economici

Anche per gli enti pubblici non economici, la spesa complessiva per le retribuzioni sconta nel quadriennio 2002-2005 gli aumenti retributivi derivanti dall'applicazione del contratto collettivo relativo al solo biennio economico 2002-2003. Il contratto è stato siglato a novembre 2003, sicché la spesa registra aumenti soprattutto nel 2003.

Complessivamente, per quanto riguarda la spesa per la retribuzione fondamentale, a fronte di aumenti nel quadriennio 2002-2005 del solo 1,7% (in valori assoluti 1.221 milioni di euro nel 2005 rispetto a 1.201 milioni di euro nel 2001), il 2003 registra il maggiore aumento (4,7%) rispetto al 2002 (1.258 milioni di euro contro 1.202 milioni di euro).

Per quanto riguarda la spesa per la retribuzione accessoria si registrano incrementi nell'intero quadriennio 2002-2005 pari al 26,2% (passando da 584 milioni di euro nel 2001 a 737 milioni di euro nel 2005), con una concentrazione della spesa nel 2002 e nel 2003.

La spesa complessiva per retribuzioni, che passa da 1.785 milioni di euro nel 2001 a 1.958 milioni di euro nel 2005, registra tuttavia nel quadriennio considerato un aumento del 9,7%, che riflette solo parzialmente una meno marcata politica di riduzione del personale realizzata nel periodo considerato.

Università

Il comparto università sconta, rispetto agli altri comparti e ad eccezione del comparto degli enti di ricerca, il forte ritardo nella contrattazione relativa al secondo

biennio economico 2000-2001 della precedente tornata contrattuale. Il contratto per il secondo biennio economico è stato infatti siglato solo a giugno 2003, mentre il contratto relativo al primo biennio economico 2002-2003 della nuova tornata contrattuale è stato siglato solo a giugno 2005. I dati di spesa seguono pertanto il relativo iter negoziale.

Nel quadriennio 2002-2005, la spesa complessiva ha fatto registrare infatti un incremento rispetto agli altri comparti di contrattazione pari al 19,3%, passando da 1.330 milioni di euro nel 2001 a 1.586 milioni di euro nel 2005, con una concentrazione della spesa nel 2003 (+5,7% rispetto al 2002) e nel 2005 (+11,9% rispetto al 2004). Significativo, anche per il quadriennio considerato come nel precedente, è l'incremento della spesa per retribuzioni destinate al personale inquadrato nelle elevate professionalità (oltre il 65%), che passa da 97 milioni di euro nel 2001 a 160 milioni di euro nel 2005. In particolare, la spesa per il trattamento fondamentale ha fatto complessivamente registrare un incremento nel quadriennio 2002-2005 del 23,4% (con una crescita in valori assoluti da 982 milioni di euro nel 2001 a 1.212 milioni di euro nel 2005). Il solo personale inquadrato nelle elevate professionalità ha fatto registrare un incremento di spesa a tale titolo di oltre il 76,2% (con una crescita in valori assoluti da 57 milioni di euro nel 2001 a 101 milioni di euro nel 2005).

Diverso andamento segue la spesa per la retribuzione accessoria, che ha fatto registrare per tutto il comparto un incremento nel quadriennio 2002-2005 del solo 7,8%, passando da 347 milioni di euro nel 2001 a 374 milioni di euro nel 2005.

Regioni ed autonomie locali

Anche per le regioni ed autonomie locali, la spesa complessiva per le retribuzioni sconta nel quadriennio 2002-2005 gli aumenti retributivi derivanti dall'applicazione del contratto collettivo relativo al solo biennio economico 2002-2003. Il contratto è stato siglato a gennaio 2004, sicché la spesa registra aumenti soprattutto nel 2004.

Per il comparto in esame, si fa riferimento per le serie storiche ai dati del triennio 2002-2004 confrontati con i dati 2001, non risultando completi allo stato degli atti i dati 2005.

Complessivamente, per quanto riguarda la spesa per la retribuzione fondamentale, a fronte di incrementi nel triennio 2002-2004 del 7,8% rispetto al 2001 (in valori assoluti 11.663 milioni di euro nel 2004 rispetto a 10.165 milioni di euro nel 2001), solo il 2004 registra aumenti del 12,6% rispetto al 2003 (11.663 milioni di euro contro 10.563 milioni di euro).

Per quanto riguarda la spesa per la retribuzione accessoria si registrano incrementi nell'intero triennio 2002-2004 pari al 26,6% (passando da 2.049 milioni di euro nel 2001 a 2.723 milioni di euro nel 2004).

La spesa complessiva per retribuzioni, che passa da 12.215 milioni di euro nel 2001 a 14.386 milioni di euro nel 2004, registra tuttavia nel periodo 2002-2004 un aumento del 5% coerentemente con le politiche di riduzione del personale realizzate nel periodo considerato.

Servizio sanitario nazionale

Anche per il servizio sanitario nazionale, la spesa complessiva per le retribuzioni sconta nel quadriennio 2002-2005 gli aumenti retributivi derivanti

dall'applicazione del contratto collettivo relativo al solo biennio economico 2002-2003. Il contratto è stato siglato ad aprile 2004, ma la spesa registra aumenti anche negli anni precedenti per effetto dello slittamento al 2002 dell'operatività di alcuni istituti retributivi previsti dal precedente contratto relativo al biennio 2000-2001.

Complessivamente, per quanto riguarda la spesa per la retribuzione fondamentale, a fronte di incrementi nel quadriennio 2002-2005 del 12% (con una crescita in valori assoluti da 9.999 milioni di euro nel 2001 a 11.197 milioni di euro nel 2005), il 2004 registra aumenti del 5,5% rispetto al 2003 (11.389 milioni di euro contro 10.792 milioni di euro).

Per quanto riguarda la spesa per la retribuzione accessoria si registrano incrementi nell'intero quadriennio 2002-2005 pari a circa il 10%, passando da 2.333 milioni di euro nel 2001 a 2.561 milioni di euro nel 2005, cosicché la spesa complessiva per retribuzioni registra nel quadriennio considerato un aumento dell'11,5% coerentemente con le politiche di riduzione del personale realizzate nel periodo considerato.

Tabella 11

Spesa per il trattamento fondamentale ^()
del personale non dirigenziale a tempo indeterminato*

(Importi in migliaia)

Comparto	2001	2002	2003	2004	2005
Ministeri	3.301.344	3.417.775	3.564.606	3.514.774	3.433.849
Agenzie fiscali	1.137.221	1.018.450	999.571	980.250	1.008.007
Presidenza del consiglio dei ministri	48.649	61.084	40.374	72.802	47.957
Aziende	651.026	612.795	574.909	640.058	614.916
Vigili del fuoco	527.673	540.355	549.547	615.632	590.604
Agea	5.903	0	0	0	0
Monopoli di Stato	117.450	72.441	25.362	24.426	24.312
Scuola ⁽¹⁾	25.369.263	23.961.442	24.547.235	23.733.200	23.488.512
Docenti t.i.	18.417.285	17.942.934	18.236.612	17.224.664	17.029.155
A.T.A. t.i.	3.531.365	3.114.124	3.722.652	3.176.492	3.054.083
Docenti religione	593.264	452.626	497.406	469.542	481.633
Docenti t.d.	1.910.614	1.627.627	1.456.157	1.792.509	1.920.034
A.T.A. t.d.	916.736	824.132	634.408	1.069.993	1.003.607
Enti pubblici non economici	1.201.071	1.202.195	1.258.789	1.227.035	1.221.469
Livelli	1.155.111	1.156.103	1.214.867	1.182.086	1.176.638
Professionisti	45.960	46.092	43.921	44.949	44.831
Regioni e aut. loc. e Regioni a stat. spec.	10.165.682	10.605.424	10.563.400	11.663.230	11.144.869
Regioni e aut. loc. livelli	9.790.895	9.932.975	9.373.542	10.550.373	9.959.727
Regioni e aut. loc. coll. t.d.	39.202	31.114	30.190	34.157	40.822
Regioni a statuto speciale ⁽²⁾	335.585	641.336	1.159.668	1.078.701	1.144.320
Servizio sanitario nazionale	9.999.380	10.494.559	10.792.824	11.389.406	11.197.434
Ricerca	412.535	500.193	491.786	484.193	471.700
Livelli	173.359	191.002	196.630	191.891	183.952
Ricercatori e tecnologi	239.175	309.191	295.156	292.301	287.748
Università	982.737	987.479	1.084.709	1.027.822	1.212.311
Livelli	925.348	927.367	1.009.262	940.705	1.111.219
Elevate professionalità	57.390	60.112	75.447	87.117	101.093
Totale	53.268.908	52.861.396	53.918.203	54.732.769	53.841.024
Segret. comunali, provinciali e CCIA	163.283	166.382	157.183	163.401	157.567
Alte spec. f.d.o. regioni e aut. loc.	6.669	8.913	10.712	12.576	13.724
Contrattisti t.i.	269.900	299.953	246.857	236.248	131.999
Altro ⁽³⁾	318.883	335.325	226.542	250.851	267.546
Totale	758.735	810.573	641.294	663.076	570.836
Totale	54.027.643	53.671.969	54.559.497	55.395.845	54.411.860

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

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

Tabella 12

Spesa per la retribuzione accessoria ^()
del personale non dirigenziale a tempo indeterminato*

(Importi in migliaia)

Comparto	2001	2002	2003	2004	2005
Ministeri	1.100.208	1.359.054	1.206.822	1.222.721	1.260.354
Agenzie fiscali	322.652	352.598	455.067	734.949	593.789
Presidenza del consiglio dei ministri	23.797	36.435	32.136	48.387	63.652
Aziende	264.859	270.144	238.968	256.899	258.837
Vigili del fuoco	210.370	230.357	223.184	243.041	243.781
Agea	3.036				
Monopoli di Stato	51.452	39.788	15.784	13.859	15.055
Scuola ⁽¹⁾	2.176.224	2.341.633	2.521.123	3.072.921	3.607.898
Docenti t.i.	1.673.569	1.890.569	2.057.371	2.454.151	2.620.360
A.T.A. t.i.	358.850	326.365	217.344	339.399	351.850
Docenti religione	29.352	36.512	41.450	39.724	77.764
Docenti t.d.	95.326	58.227	166.559	198.706	417.799
A.T.A. t.d.	19.128	29.960	38.400	40.941	140.125
Enti pubblici non economici	584.458	644.202	731.145	729.431	737.442
Livelli	546.623	603.862	682.370	657.579	648.968
Professionisti	37.836	40.340	48.775	71.853	88.474
Regioni e aut. loc. e Regioni a stat. spec.	2.049.915	2.124.850	2.248.560	2.723.085	2.622.995
Regioni e aut. loc. livelli	1.997.707	2.055.118	2.089.008	2.529.299	2.422.015
Regioni e aut. loc. coll. t.d.	5.786	8.398	9.747	10.515	13.731
Regioni a statuto speciale ⁽²⁾	46.421	61.335	149.805	183.271	187.249
Servizio sanitario nazionale	2.333.033	2.504.366	2.428.901	2.632.389	2.561.696
Ricerca	78.435	96.814	99.949	105.246	103.220
Livelli	63.233	73.137	75.869	82.250	81.481
Ricercatori e tecnologi	15.202	23.677	24.081	22.997	21.739
Università	347.577	354.284	333.899	390.328	374.665
Livelli	307.583	306.161	284.806	325.780	314.815
Elevate professionalità	39.994	48.123	49.093	64.549	59.850
Totale	9.281.157	10.084.381	10.296.572	11.916.356	12.184.549
Segret. comunali, provinciali e CCIA	151.008	172.638	184.159	203.764	205.873
Alte spec. f.d.o. regioni e aut. loc.	2.629	4.675	5.511	7.960	8.416
Contrattisti t.i.	24.190	21.544	20.370	17.565	16.536
Altro ⁽³⁾	86.197	119.203	88.191	92.999	87.700
Totale	264.025	318.060	298.231	322.287	318.525
Totale	9.545.182	10.402.441	10.594.803	12.238.643	12.503.073

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

^(*) Inclusi arretrati.⁽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.

Tabella 13

Spesa complessiva per retribuzioni^()
del personale non dirigenziale a tempo indeterminato*

(Importi in migliaia)

Comparto	2001	2002	2003	2004	2005
Ministeri	4.401.552	4.776.829	4.771.428	4.737.495	4.694.203
Agenzie fiscali	1.459.873	1.371.048	1.454.639	1.715.199	1.601.797
Presidenza del consiglio dei ministri	72.445	97.519	72.510	121.189	111.609
Aziende	915.885	882.940	813.877	896.958	873.752
<i>Vigili del fuoco</i>	<i>738.044</i>	<i>770.711</i>	<i>772.731</i>	<i>858.672</i>	<i>834.385</i>
<i>Agea</i>	<i>8.939</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Monopoli di Stato</i>	<i>168.902</i>	<i>112.228</i>	<i>41.146</i>	<i>38.285</i>	<i>39.367</i>
Scuola ⁽¹⁾	27.545.487	26.303.075	27.068.358	26.806.121	27.096.410
<i>Docenti t.i.</i>	<i>20.090.854</i>	<i>19.833.503</i>	<i>20.293.982</i>	<i>19.678.815</i>	<i>19.649.515</i>
<i>A.T.A. t.i.</i>	<i>3.890.215</i>	<i>3.440.489</i>	<i>3.939.996</i>	<i>3.515.891</i>	<i>3.405.933</i>
<i>Docenti religione</i>	<i>622.616</i>	<i>489.137</i>	<i>538.856</i>	<i>509.266</i>	<i>559.398</i>
<i>Docenti t.d.</i>	<i>2.005.940</i>	<i>1.685.854</i>	<i>1.622.716</i>	<i>1.991.215</i>	<i>2.337.832</i>
<i>A.T.A. t.d.</i>	<i>935.863</i>	<i>854.092</i>	<i>672.808</i>	<i>1.110.934</i>	<i>1.143.733</i>
Enti pubblici non economici	1.785.529	1.846.397	1.989.933	1.956.466	1.958.911
<i>Livelli</i>	<i>1.701.733</i>	<i>1.759.966</i>	<i>1.897.237</i>	<i>1.839.665</i>	<i>1.825.606</i>
<i>Professionisti</i>	<i>83.796</i>	<i>86.432</i>	<i>92.696</i>	<i>116.802</i>	<i>133.306</i>
Regioni e aut. loc. e Regioni a stat. spec.	12.215.597	12.730.274	12.811.960	14.386.315	13.767.865
<i>Regioni e aut. loc. livelli</i>	<i>11.788.602</i>	<i>11.988.093</i>	<i>11.462.550</i>	<i>13.079.672</i>	<i>12.381.743</i>
<i>Regioni e aut. loc. coll. t.d.</i>	<i>44.989</i>	<i>39.511</i>	<i>39.937</i>	<i>44.671</i>	<i>54.553</i>
<i>Regioni a statuto speciale⁽²⁾</i>	<i>382.006</i>	<i>702.670</i>	<i>1.309.473</i>	<i>1.261.972</i>	<i>1.331.569</i>
Servizio sanitario nazionale	12.332.414	12.998.925	13.221.725	14.021.795	13.759.129
Ricerca	490.970	597.007	591.736	589.439	574.920
<i>Livelli</i>	<i>236.593</i>	<i>264.139</i>	<i>272.499</i>	<i>274.141</i>	<i>265.433</i>
<i>Ricercatori e tecnologi</i>	<i>254.377</i>	<i>332.867</i>	<i>319.237</i>	<i>315.298</i>	<i>309.487</i>
Università	1.330.314	1.341.764	1.418.608	1.418.150	1.586.976
<i>Livelli</i>	<i>1.232.930</i>	<i>1.233.529</i>	<i>1.294.068</i>	<i>1.266.485</i>	<i>1.426.033</i>
<i>Elevate professionalità</i>	<i>97.384</i>	<i>108.235</i>	<i>124.540</i>	<i>151.666</i>	<i>160.942</i>
Totale	62.550.065	62.945.777	64.214.775	66.649.125	66.025.572
Segret. comunali, provinciali e CCIA	314.291	339.020	341.341	367.165	363.440
Alte spec. f.d.o. regioni e aut. loc.	9.298	13.588	16.223	20.536	22.140
Contrattisti t.i.	294.091	321.498	267.227	253.813	148.534
Altro ⁽³⁾	405.080	454.528	314.734	343.850	355.246
Totale	1.022.760	1.128.633	939.526	985.363	889.361
Totale	63.572.825	64.074.411	65.154.300	67.634.488	66.914.933

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

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

⁽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.

8. Le risorse e gli impieghi dei fondi unici di amministrazione

Sui fondi unici di amministrazione la Corte, già nella precedente relazione sul costo del lavoro pubblico, ha avuto modo di evidenziare che la loro natura contabile li assimila ad una sorta di gestioni extrabilancio. Le soluzioni adottate dai diversi comparti sono differenziate in relazione alla complessità del comparto stesso. Così nel comparto ministeri, ma invero nella maggior parte dei comparti, è previsto un unico fondo di amministrazione o di ente indifferente destinato a finanziare il salario accessorio finalizzato ad incentivare la produttività e al tempo stesso i passaggi orizzontali. La Corte ha più volte sottolineato come tale meccanismo contabile non risponda propriamente a principi di trasparenza contabile. Altri comparti (es. sanità) hanno adottato una soluzione che prevede non un unico fondo, ma più fondi con diversa natura.

La Corte al momento non dispone di significativi dati rilevabili dal conto annuale per la ricostruzione delle fonti di alimentazione e della distribuzione delle risorse allocate nei fondi unici. Si fa rinvio, pertanto, alle considerazioni esposte al riguardo nel capitolo II della presente relazione.

9. La spesa per la retribuzione media *pro capite* e la compatibilità economica degli incrementi contrattuali della tornata 2002-2005.

Come evidenziato nella precedente relazione sul costo del lavoro pubblico, occorre premettere che il riferimento alla banca dati dell'Igop, che poggia su dati di cassa, non consente di rilevare, pienamente anno per anno, le retribuzioni di fatto percepite. Onde ridurre l'approssimazione delle valutazioni sarebbe bene fare riferimento a valutazioni complessive nel quadriennio 2002-2005, che cumulano quindi per la maggior parte dei comparti gli incrementi riconosciuti anche in sede di contrattazione integrativa in attuazione della precedente tornata contrattuale e quelli riconosciuti dai contratti relativi al I biennio economico della nuova tornata contrattuale.

A fronte di una crescita retributiva programmata del 5,66% per il biennio 2002-2003, la spesa per la retribuzione complessiva media annua *pro capite* nel quadriennio 2002-2005, che, come rilevato, sconta l'effetto dei contratti relativi al solo biennio economico 2002-2003, ha fatto registrare, per l'intero settore pubblico, incrementi del 10,8%. In particolare, la spesa media annua *pro capite* per la retribuzione fondamentale ha fatto registrare un incremento nel quadriennio 2002-2005 del 6,6%, mentre la spesa media annua *pro capite* per la retribuzione accessoria ha fatto registrare un incremento nel medesimo quadriennio del 37,5%. Si riportano di seguito i dati della spesa media annua *pro capite* relativi a ciascun comparto di contrattazione:

Tabella 14

Spesa media annua pro capite per le retribuzioni fisse ()
del personale non dirigenziale a tempo indeterminato*

(Importi in euro)

Comparto	2001	2002	2003	2004	2005
Ministeri	17.163	18.004	18.535	18.677	18.420
Agenzie fiscali ⁽¹⁾	18.026	18.040	18.068	18.956	19.081
Presidenza del Consiglio dei Ministri ⁽¹⁾	18.871	19.406	19.989	20.851	21.051
Aziende	17.177	17.249	17.360	18.314	18.355
Vigili del fuoco	17.266	17.298	17.410	18.311	18.345
Agea	17.395				
Monopoli di Stato	16.778	16.895	16.360	18.385	18.597
Scuola e Istituti e Accademie afam ⁽¹⁾	21.204	21.674	22.323	21.436	21.192
Docenti t.i.	23.282	24.154	24.372	23.927	23.281
A.T.A. t.i.	16.775	15.946	19.522	17.438	17.215
Docenti religione	23.932	19.767	20.611	19.185	19.383
Docenti t.d.	18.392	18.757	17.131	16.670	18.329
A.T.A. t.d.	13.815	14.057	12.688	14.594	14.329
Enti pubblici non economici	20.037	20.506	21.635	21.684	21.221
Livelli	19.730	20.191	21.342	21.386	20.920
Professionisti	33.188	34.162	34.653	34.279	34.259
Regioni e aut. loc. e Regioni a stat. spec.	17.992	18.514	18.618	19.725	20.110
Regioni e aut. loc. livelli	17.926	18.235	18.285	19.490	19.765
Regioni e aut. loc. coll. t.d.	14.951	18.900	20.140	21.453	20.049
Regioni a statuto speciale ⁽²⁾	20.784	24.177	21.865	22.137	23.871
Servizio sanitario nazionale	18.314	19.443	20.030	20.966	21.262
Ricerca	26.202	28.672	29.029	29.108	29.269
Livelli	18.367	19.877	20.276	20.255	20.399
Ricercatori e tecnologi	37.975	39.631	40.396	40.332	40.328
Università	17.355	17.982	18.685	18.892	20.047
Livelli	17.095	17.663	18.331	18.475	19.584
Elevate professionalità	23.197	24.982	25.292	25.393	27.164
Totale	19.443	20.064	20.586	20.683	20.722
Segret. comunali, provinciali e CCIA	29.686	32.698	32.374	32.125	32.406
Alte spec. f.d.o. regioni e aut. loc.	22.411	22.769	23.506	23.286	22.729
Contrattisti t.i.	20.625	24.194	23.365	28.671	20.491
Altro ⁽³⁾	24.291	23.797	25.233	25.962	27.547
Totale	23.647	25.350	25.817	28.186	26.411
Totale	19.492	20.126	20.634	20.750	20.769

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

(*) Spesa annua per retribuzioni fisse (esclusi arretrati e al netto dei recuperi per ritardi, assenze, ecc.) / Consistenza media.

⁽¹⁾ Il dato relativo alla PCM anno 2004, il dato relativo alla scuola 2001 e i dati relativi alle Agenzie fiscali, sono stimati dalla RgS - Igop.⁽²⁾ Friuli, Sardegna, Trentino, Valle d'Aosta, Trento e Bolzano.⁽³⁾ Altri enti del settore pubblico.

Tabella 15

Spesa media annua pro capite per le retribuzioni accessorie ()
del personale non dirigenziale a tempo indeterminato*

(Importi in migliaia)

Comparto	2001	2002	2003	2004	2005
Ministeri	5.536	6.704	6.242	6.231	6.399
Agenzie fiscali ⁽¹⁾	5.553	6.107	8.440	10.302	10.698
Presidenza del Consiglio dei Ministri ⁽¹⁾	6.018	8.220	9.071	11.453	13.188
Aziende	6.973	7.070	7.265	7.775	7.697
Vigili del fuoco	6.874	6.808	7.124	7.671	7.545
Agea	8.978				
Monopoli di Stato	7.305	8.970	10.092	10.423	11.399
Scuola e Istituti e Accademie afam ⁽¹⁾	1.929	2.131	2.239	2.792	3.234
Docenti t.i.	2.242	2.554	2.677	3.425	3.561
A.T.A. t.i.	1.808	1.708	1.179	1.896	1.995
Docenti religione	1.265	1.625	1.581	1.633	3.132
Docenti t.d.	978	672	1.860	1.849	3.885
A.T.A. t.d.	307	511	767	559	1.987
Enti pubblici non economici	7.108	7.736	9.738	9.408	9.386
Livelli	6.850	7.460	9.171	8.683	8.684
Professionisti	18.211	19.727	34.936	40.001	39.747
Regioni e aut. loc. e Regioni a stat. spec.	3.358	3.444	3.746	4.372	4.499
Regioni e aut. loc. livelli	3.389	3.511	3.857	4.466	4.581
Regioni e aut. loc. coll. t.d.	2.150	5.062	6.477	6.651	6.686
Regioni a statuto speciale ⁽²⁾	2.485	1.983	2.559	3.307	3.508
Servizio sanitario nazionale	3.991	4.156	4.256	4.660	4.554
Ricerca	4.966	5.316	5.637	5.734	6.163
Livelli	6.683	7.553	7.579	7.849	8.690
Ricercatori e tecnologi	2.385	2.529	3.115	3.053	3.012
Università	5.882	6.150	5.791	6.541	6.357
Livelli	5.449	5.567	5.197	5.815	5.669
Elevate professionalità	15.603	18.925	16.844	17.866	16.944
Totale	3.283	3.551	3.680	4.231	4.449
Segret. comunali, provinciali e CCIA	27.194	33.113	36.974	38.865	41.406
Alte spec. f.d.o. regioni e aut. loc.	8.727	11.737	11.884	14.184	13.698
Contrattisti t.i.	1.788	1.712	1.871	2.080	2.534
Altro ⁽³⁾	6.631	7.112	8.705	8.697	9.057
Totale	8.037	9.210	11.445	12.998	14.552
Totale	3.339	3.618	3.751	4.309	4.532

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

(*) Spesa annua per retribuzioni accessorie (esclusi arretrati) / Consistenza media.

(1) Il dato relativo alla PCM e alle Agenzie fiscali per gli anni 2003-2005 nonché il dato relativo al personale a tempo determinato della scuola per l'anno 2003, sono stimati dalla RgS - Igop.

(2) Friuli, Sardegna, Trentino, Valle d'Aosta, Trento e Bolzano.

(3) Altri enti del settore pubblico.

Tabella 16

Spesa media annua pro capite per le retribuzioni()
del personale non dirigenziale a tempo indeterminato*

(Importi in migliaia)

Comparto	2001	2002	2003	2004	2005
Ministeri	22.699	24.708	24.778	24.907	24.819
Agenzie fiscali ⁽¹⁾	23.579	24.147	26.508	29.258	29.778
Presidenza del Consiglio dei Ministri ⁽¹⁾	24.889	27.626	29.060	32.304	34.239
Aziende	24.149	24.320	24.625	26.089	26.052
Vigili del fuoco	24.140	24.106	24.534	25.983	25.890
Agea	26.373	-	-	-	-
Monopoli di Stato	24.082	25.865	26.451	28.808	29.996
Scuola e Istituti e Accademie afam ⁽¹⁾	23.133	23.805	24.562	24.227	24.426
Docenti t.i.	25.524	26.708	27.048	27.351	26.842
A.T.A. t.f.	18.583	17.655	20.702	19.334	19.210
Docenti religione	25.197	21.392	22.192	20.818	22.515
Docenti t.d.	19.369	19.428	18.990	18.519	22.215
A.T.A. t.d.	14.122	14.569	13.456	15.153	16.316
Enti pubblici non economici	27.145	28.242	31.374	31.092	30.606
Livelli	26.580	27.651	30.513	30.070	29.604
Professionisti	51.400	53.889	69.589	74.280	74.005
Regioni e aut. loc. e Regioni a stat. spec.	21.349	21.958	22.363	24.096	24.610
Regioni e aut. loc. livelli	21.315	21.746	22.143	23.956	24.347
Regioni e aut. loc. coll. t.d.	17.101	23.962	26.616	28.104	26.735
Regioni a statuto speciale ⁽²⁾	23.269	26.161	24.425	25.444	27.379
Servizio sanitario nazionale	22.305	23.600	24.286	25.626	25.816
Ricerca	31.168	33.988	34.667	34.842	35.432
Livelli	25.050	27.430	27.855	28.104	29.090
Ricercatori e tecnologi	40.360	42.160	43.511	43.385	43.340
Università	23.237	24.132	24.476	25.433	26.403
Livelli	22.544	23.230	23.528	24.290	25.253
Elevate professionalità	38.800	43.907	42.136	43.259	44.108
Totale	22.726	23.615	24.266	24.914	25.171
Segret. comunali, provinciali e CCIA	56.880	65.812	69.348	70.990	73.812
Alte spec. f.d.o. regioni e aut. loc.	31.138	34.507	35.390	37.470	36.427
Contrattisti t.i.	22.413	25.906	25.236	30.751	23.025
Altro ⁽³⁾	30.922	30.910	33.938	34.659	36.603
Totale	31.684	34.560	37.262	41.184	40.962
Totale	22.831	23.744	24.386	25.060	25.301

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

(*) Spesa annua complessiva per retribuzioni (esclusi arretrati e al netto dei recuperi per ritardi, assenze, ecc.) / Consistenza media.

⁽¹⁾ Il dato relativo alla PCM anni 2003-05, il dato relativo alla scuola 2001 e, limitatamente al personale a tempo determinato 2003, e i dati relativi alle Agenzie fiscali, sono stimati dalla RgS - Igop.⁽²⁾ Friuli, Sardegna, Trentino, Valle d'Aosta, Trento e Bolzano.⁽³⁾ Altri enti del settore pubblico.

Dai dati esposti, è possibile verificare una certa variabilità nelle retribuzioni *pro capite* registrate nei diversi comparti di contrattazione, alcuni dei quali riportano gli effetti della fuoriuscita dal comparto medesimo di personale inquadrato in aree apicali.

Occorre tuttavia rilevare che i valori qui indicati costituiscono una prima elaborazione dei dati elementari tuttora in corso di verifica da parte dell'Igop anche con riferimento al 2003, posto che la Ragioneria generale dello Stato, pur avendo pubblicato nel corso del mese di gennaio i dati relativi ai conti 2004 e 2005, ha rinviato la pubblicazione delle retribuzioni medie di comparto.

Allo stato degli atti, può, dunque, solo affermarsi che, nel quadriennio 2002-2005, ad eccezione del comparto della scuola, che registra un incremento complessivo del 5,6% e per il quale valgono le considerazioni fatte in merito alla incidenza delle politiche di razionalizzazione del personale docente, sembra confermata una crescita per la generalità dei comparti che si attesta tra il 12% ed il 16%.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO QUINTO

RISULTATI DELLA GESTIONE
DEL PERSONALE NON CONTRATTUALIZZATO

1. Premessa – 2. Il personale di Magistratura e di Avvocatura - 2.1 *Considerazioni introduttive* - 2.2 *Consistenza e struttura* - 2.3 *La spesa* - 3. Il personale docente delle Università – 3.1 *Considerazioni introduttive* – 3.2 *Consistenza e struttura* – 3.3 *La spesa* – 4. Il personale della carriera prefettizia – 4.1 *Considerazioni introduttive* – 4.2 *Consistenza e struttura* – 4.3 *La spesa* – 5. Il personale diplomatico – 5.1 *Considerazioni introduttive* – 5.2 *Consistenza e struttura* – 5.3 *La spesa* – 6. Il personale appartenente ai Corpi di Polizia - 6.1 *Considerazioni introduttive* - 6.2 *Consistenza e struttura* - 6.3 *La spesa* - 7. Il personale delle Forze Armate - 7.1 *Considerazioni introduttive* – 7.2 *Consistenza e struttura* - 7.3 *Trattamento economico complessivo medio annuo* - 7.4 *Trattamento economico fondamentale ed accessorio*

1. Premessa

In questo capitolo viene analizzata la gestione del personale non contrattualizzato, vale a dire del personale che resta assoggettato al regime di diritto pubblico, in deroga all'art. 2, commi 2 e 3, del decreto legislativo n. 165/2001, che sottopone il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici alla disciplina del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa (personale contrattualizzato).

Nell'ambito del personale a statuto pubblico (art. 3 citato decreto legislativo 165/2001), sono individuabili due diverse categorie di dipendenti pubblici: nella prima il rapporto di lavoro è regolato interamente ed esclusivamente dalla legge; nella seconda il rapporto è oggetto di accordo tra la parte pubblica e le organizzazioni sindacali. Detto accordo, però, a differenza dei contratti collettivi concernenti il personale contrattualizzato, che acquistano efficacia con la sottoscrizione delle parti, che interviene dopo la certificazione della Corte dei conti (art. 47 decreto legislativo 165/2001), è approvato con decreto del Presidente della Repubblica, soggetto al normale controllo preventivo di legittimità.

Appartengono alla prima categoria i magistrati ordinari, amministrativi e contabili e gli avvocati e procuratori dello Stato (paragrafo 2) nonché i professori universitari (paragrafo 3); fanno parte della seconda categoria il personale delle carriere prefettizia e diplomatica e gli appartenenti ai Corpi di Polizia e alle Forze Armate, sui quali si riferirà nei paragrafi successivi.

Esiste infine una terza categoria di personale non contrattualizzato, non riconducibile alle due prime menzionate, che riguarda i Vigili del fuoco, per i quali si rinvia al capitolo secondo.

2. Il Personale di Magistratura e di Avvocatura

2.1 Considerazioni introduttive

Nel triennio 2003-2005 il quadro normativo già dettagliatamente delineato in occasione della precedente relazione, cui si rinvia, afferente al biennio 2001-2002, si è arricchito della disposizione contenuta nel comma 12 dell'art. 34 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria per il 2003), che ha accordato al personale di Magistratura (oltre che agli Avvocati dello Stato, che compongono lo stesso aggregato) la facoltà di permanere in servizio per un quinquennio oltre il limite di età e, cioè, fino al compimento dei 75 anni (in luogo dei 72 precedentemente indicati), nonché, soprattutto, della legge 25 luglio 2005, n. 150, concernente delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario.

Quest'ultima, per ciò che in particolare attiene al trattamento economico della categoria, all'art. 2, lettera q, ha fissato il criterio – puntualmente recepito dal susseguente decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160 – che la progressione economica dei Magistrati si articola automaticamente secondo 7 classi di anzianità, che si conseguono, rispettivamente, all'atto del decreto di nomina e, successivamente, al decorso del termine di 6 mesi, 2 anni, 5 anni, 13 anni, 20 anni e 28 anni dal suddetto decreto; termini che nel preesistente sistema comportavano, invece, l'acquisizione automatica di specifiche qualifiche (e del correlativo trattamento retributivo), che risultavano, tuttavia, indipendenti dall'esercizio in concreto delle inerenti funzioni.

Nel nuovo ordinamento è previsto, altresì, che il Magistrato possa maturare anticipatamente il trattamento economico della classe 5a e della classe 6a attraverso il conseguimento – a seguito di concorso per titoli ed esami e per soli titoli – delle funzioni, giudicanti o requirenti, di secondo grado e delle funzioni di legittimità.

Va ancora evidenziato che, nel corso del triennio 2003-2005, le retribuzioni dei Magistrati – in relazione al meccanismo di adeguamento automatico previsto dal combinato disposto della legge 19 febbraio 1981, n. 27 e dell'art. 24, commi 1 e 4, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, nonché per effetto del pertinente attuativo Dpcm 16 luglio 2003 – si sono incrementate, dapprima, del 12,3% con decorrenza 1 gennaio 2003, rispetto agli importi vigenti alla data del 1 gennaio 2000 (con contestuale assorbimento dell'aumento, pari complessivamente al 6,43%, provvisoriamente erogato nel precedente biennio 2001-2002) e, quindi, del 3,69% per ciascuno dei successivi anni 2004 e 2005; e ciò a titolo d'acconto sull'adeguamento triennale susseguente, produttivo di effetti a decorrere dal 1 gennaio 2006.

Per completezza espositiva va rilevato che quest'ultimo è stato, a sua volta, definito nella misura del 12,3% (la medesima del precedente triennio) dal recente Dpcm 15 maggio 2006. Cosicché la retribuzione del personale di Magistratura (composta da stipendio, indennità integrativa speciale e indennità speciale), in godimento alla data del 1 gennaio 2003, risulta aumentata nella suddetta misura complessiva con decorrenza 1 gennaio 2006, previo contestuale riassorbimento dei summenzionati acconti corrisposti per gli anni 2004 e 2005.

2.2 Consistenza e struttura

Le dotazioni organiche del personale appartenente alla carriera di Magistratura non sono risultate interessate da variazioni nel corso degli anni 2003, 2004 e 2005¹.

Pertanto, la dotazione organica complessiva del personale in questione nel triennio all'attenzione risulta pari a 11.695 posti.

Le tabelle 1 e 2 danno contezza della suddetta consistenza della dotazione organica cumulativa e di quella più specificamente riferita a ciascun plesso magistratuale, nonché delle pertinenti rappresentazioni sul grado di copertura delle medesime.

Tabella 1

Dotazione organica e personale in servizio - anni 2003 - 2005

Categoria	2003			2004			2005		
	Dotaz. Organ.	Pers. in servizio	di cui donne	Dotaz. Organ.	Pers. in servizio	di cui donne	Dotaz. Organ.	Pers. in servizio	di cui donne
Avvocatura dello Stato	370	331	110	370	355	123	370	351	123
C.d.S. e T.a.r.	498	450	70	498	470	77	498	467	77
Corte dei conti	615	515	97	615	512	97	615	523	105
Magistratura Ordinaria	10.109	9.043	3.467	10.109	9.336	3.707	10.109	9.188	3.683
Magistratura Militare	103	95	11	103	95	11	103	98	12
TOTALE	11.695	10.434	3.755	11.695	10.768	4.015	11.695	10.627	4.000

Tabella 2

Copertura della dotazione organica

Categoria	Consistenza			var. % 2003/2002		Consistenza			var. % 2004/2003		Consistenza			var. % 2005/2004	
	copert. organ.	peso %	peso % donne	unità	di cui donne	copert. organ.	peso %	peso % donne	unità	di cui donne	copert. organ.	peso %	peso % donne	unità	di cui donne
Avv. dello Stato	89,5	3,2	2,9	-1,5	0,0	95,9	3,3	3,1	7,3	11,8	94,6	3,3	3,1	-1,1	0,0
C.d.S. e T.a.r.	90,4	4,3	1,9	6,4	12,9	94,4	4,4	1,9	4,4	10,0	93,8	4,4	1,9	-0,6	0,0
Corte dei conti	83,7	4,9	2,6	3,6	12,6	83,3	4,8	2,4	-0,6	0,0	85,0	5,0	2,6	-0,6	8,2
Magistr. Ord.	89,5	86,7	92,3	-1,3	-0,4	92,4	86,7	92,3	3,2	6,9	90,9	86,5	92,1	-1,6	-0,6
Magistr. Militare	92,2	0,9	0,3	2,2	10,0	92,2	0,9	0,3	0,0	0,0	95,1	0,9	0,3	3,2	9,1
TOTALE	89,2	100,0	100,0	-0,8	0,4	92,0	100,0	100,0	3,2	6,9	90,9	100,0	100,0	-1,3	-0,4

A tale ultimo riguardo risultano in servizio alla data del 31 dicembre 2003, 2004 e 2005, rispettivamente, 10.434, 10.768 e 10.627 unità, con conseguente correlativa copertura pari all'89,2%, per l'anno 2003, al 92%, per l'anno 2004 e al 90,9%, per l'anno 2005, in cui si è verificato un decremento, rispetto all'anno precedente, di 141 unità.

I suddetti dati evidenziano un perdurante elevato livello di copertura dell'organico, che risulterebbe ancor più rilevante qualora non fosse stata accordata,

¹ Al riguardo va rilevato che la minore entità del dato risultante dalla precedente relazione, relativo agli anni 2001 e 2002, con riferimento alla Corte dei conti, rinviene la sua giustificazione nella circostanza che il medesimo non includeva gli 83 posti inerenti i c.d. fuori ruolo istituzionali.

dalla legge finanziaria per il 2003, la facoltà di permanere in servizio fino al compimento del settantacinquesimo anno, di cui si è innanzi detto.

L'analisi del grado di copertura dell'organico effettuata con riguardo alle singole Magistrature evidenzia, poi, una situazione di maggior carenza all'interno della Corte dei conti, ove raggiunge la percentuale dell'85% al riferimento temporale finale del 31 dicembre 2005 (523 Magistrati in servizio su 615 posti), a fronte del 95,1% (98 Magistrati in servizio su 103 posti) rilevato con riferimento alla Magistratura militare, che rappresenta il picco dell'aggregato.

E', infine, confermato il dato, già chiaramente emerso negli anni precedenti, costituito dal costante incremento della componente femminile, che dopo aver raggiunto la percentuale, sul totale Magistrati in servizio, del 35,7% nel 2002, si è ulteriormente incrementata, nel successivo triennio, pervenendo al 37,6% nel 2005.

Nel dettaglio detta componente non si presenta omogenea all'interno delle diverse Magistrature. Al riferimento temporale del 31 dicembre 2005 si va, infatti, dal 12,2% della Magistratura militare (12 donne su 98 unità in servizio), al 16,5% della Magistratura amministrativa (77 su 467), al 20,1% della Magistratura contabile (105 su 523), al 35% dell'Avvocatura dello Stato (123 su 351), fino al 40,1% della Magistratura ordinaria (3.683 su 9.188).

2.3 La spesa

La spesa globale per retribuzioni lorde relativa al personale di Magistratura nel quadriennio ricompreso tra fine 2005 e fine 2001 – preso in considerazione per ragioni di simmetria con il personale contrattualizzato, interessato alla doppia tornata 2002/2003 e 2004/2005 – ha evidenziato una crescita del 26,2% (tenuto conto del dato di partenza riferito al 31 dicembre 2001 pari ad euro 924.566.000 e del dato terminativo riferito al 31 dicembre 2005 pari ad euro 1.166.377.000), con incrementi annuali del 6,3% nel 2002, rispetto al corrispondente dato relativo al 2001, del 4,6% nel 2003, rispetto al corrispondente dato relativo al 2002, del 5,5% nel 2004, rispetto al corrispondente dato relativo al 2003 e del 7,6% nel 2005, rispetto al corrispondente dato relativo al 2004.

La spesa per competenze fisse, che rappresenta l'89,6% del totale spesa per retribuzioni lorde al 31 dicembre 2005, nel complessivo periodo quadriennale preso ad esame, ha subito un incremento del 27,3% (passando da euro 820.397.000 di fine 2001 ad euro 1.044.653.000 di fine 2005), a fronte del corrispondente 16,9% della spesa per competenze accessorie (passata da euro 104.169.000 ad euro 121.724.000). A tale ultimo proposito, va, peraltro, rilevato che ben il 96% di tale ultima tipologia di spesa risulta riferita alla "speciale indennità" – riportata nelle pertinenti tabelle sotto la dizione "assegno magistrati" - di cui agli articoli 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 e 2 della legge 6 agosto 1984, n. 425, la cui erogazione, correlata all'esercizio effettivo delle funzioni, è determinata in misura fissa ed uguale per tutti.

Venendo alla retribuzione media annua pro-capite del personale di Magistratura, nel quadriennio di interesse – tenuto conto delle risultanze emerse in occasione della precedente relazione, cui si rinvia, inerente gli anni 2001 e 2002 - si registra un aumento complessivo del 17,2%, essendo la stessa passata da euro 91.696 di fine 2001 ad euro 107.429 di fine 2005, con variazioni annuali rispettivamente pari al 3,9% nel 2002, rispetto al corrispondente dato del 2001, all'1,9% nel 2003, rispetto al corrispondente dato del 2002, al 7% nel 2004, rispetto

al corrispondente dato del 2003 e al 3,4% nel 2005, rispetto al corrispondente dato del 2004.

I dati relativi al 2005 evidenziano, inoltre, che le retribuzioni medie annue pro-capite più elevate si registrano nella Magistratura contabile (euro 156.149) e nella Magistratura amministrativa (euro 144.376) - nelle quali è risultato chiaramente maggiore l'apporto recato dalla innovativa disposizione dell'art. 5, comma 4, della legge n. 388/00, su cui si è soffermata l'attenzione nella precedente relazione³ - mentre quelle inferiori nella Magistratura ordinaria (euro 101.827) e militare (euro 104.124), in ragione dei più lenti percorsi di carriera rilevabili in queste ultime. Le tabelle da 3 a 11, riportano analiticamente gli elementi della spesa per gli anni compresi nel periodo 2001-2005.

Tabella 3

Spesa per competenze fisse per il personale di Magistratura cumulativamente considerato - anni 2001-2005

(migliaia di euro)

Anno	Stipendio	R.I.A.	I.I.S.	13 ^a mens.	Arretr. anno corr.	Arretr. anni prec.	Recuperi	TOTALE
2001	652.418	0	93.139	67.042	0	9.031	1.233	820.397
2002	687.874	0	96.317	74.282	11.591	10.770	36	880.799
2003	714.512	0	99.885	67.843	32.421	5.716	-876	919.503
2004	773.487	0	108.117	73.180	11.236	6.644	-4.643	968.023
2005	818.782	0	114.701	78.583	6.932	26.481	-827	1.044.653

Tabella 4

Spesa per competenze accessorie per il personale di Magistratura cumulativamente considerato - anni 2001-2005

(migliaia di euro)

Anno	Indennità varie	Straord.	Altre spese accessorie	Arretr. anni prec.	TOTALE
2001	103.201	678	291	0	104.169
2002	99.421	687	465	1.268	101.841
2003	106.939	744	363	19	108.064
2004	111.073	866	2.701	974	115.613
2005	117.344	974	3.193	212	121.724

³ La disposizione in questione è intervenuta sulla grave situazione di scompenso retributivo determinatosi all'interno delle Magistrature (in specie amministrativa e contabile), ove a parità di funzioni svolte vi era una consistente differenza di retribuzione tra personale che aveva fruito del cosiddetto galleggiamento e personale che non ne aveva fruito. Lo strumento tecnico dell'intervento perequativo di che trattasi è consistito nell'estendere ai soli Magistrati ordinari, militari, amministrativi, contabili ed Avvocati dello Stato con qualifica di Consigliere di Corte di Cassazione ed equiparata, "che non hanno mai beneficiato di meccanismi di galleggiamento", il più favorevole trattamento economico previsto dall'art. 5 della legge 5 agosto 1998, n. 303 per i Magistrati di Cassazione emeriti.

Tabella 5

*Spesa per retribuzioni lorde per il personale di Magistratura
cumulativamente considerato - anni 2001-2005*

(migliaia di euro)

Anno	Spesa per comp.ze fisse (a)	Spesa per comp.ze access. (b)	Spesa per retr. lorde (a+b)
2001	820.397	104.169	924.566
2002	880.799	101.841	982.640
2003	919.503	108.064	1.027.568
2004	968.023	115.613	1.083.636
2005	1.044.653	121.724	1.166.377

Tabella 6

*Dettaglio della spesa per competenze fisse relativamente agli anni 2003/2005
per il personale di Magistratura distintamente considerato*

(migliaia di euro)

Categoria	Anno	Stipendio	I.I.S.	R.I.A.	13 ^a mens.	Arr. anno corrente.	Arr. anni preced.	Recup.	Retrib. fissa
Avvocatura dello Stato	2003	31.638	3.468	0	2.926	49	0	-26	38.056
	2004	32.857	3.806	0	3.055	39	108	0	39.867
	2005	34.931	3.909	0	3.237	0	274	-67	42.284
C.d.S. e T.a.r.	2003	46.649	4.549	0	4.363	0	0	0	55.562
	2004	48.141	4.881	0	4.454	553	76	-269	57.835
	2005	51.157	5.282	0	4.661	182	236	-139	61.378
Corte dei conti	2003	53.765	5.319	0	2.328	0	0	0	61.411
	2004	57.804	5.685	0	4.961	0	0	0	68.450
	2005	60.775	5.855	0	5.637	0	0	0	72.266
Magistratura Ordinaria	2003	575.096	85.643	0	57.627	32.373	5.716	-850	755.605
	2004	627.764	92.727	0	60.048	10.645	6.224	-4.373	793.034
	2005	664.661	98.583	0	64.355	6.750	25.416	-621	859.143
Magistratura Militare	2003	7.364	906	0	599	0	0	0	8.869
	2004	6.921	1.017	0	662	0	237	0	8.836
	2005	7.259	1.072	0	694	0	555	0	9.581
Totale	2003	714.512	99.885	0	67.843	32.421	5.716	-876	919.503
	2004	773.487	108.117	0	73.180	11.236	6.644	-4.643	968.023
	2005	818.782	114.701	0	78.583	6.932	26.481	-827	1.044.653

Tabella 7

*Dettaglio della spesa per competenze accessorie relativamente agli anni
2003-2005 per il personale di Magistratura distintamente considerato*

(migliaia di euro)

<i>Categoria</i>	<i>Anno</i>	<i>Assegno magistrati</i>	<i>Indenn. 2^a lingua</i>	<i>Ass. pers. pension.</i>	<i>Ind. specif.</i>	<i>Altre spese access.</i>	<i>Straord.</i>	<i>Arretrati anni prec.</i>	<i>Retrib. accessoria</i>
<i>Avvocatura dello Stato</i>	2003	3.497	8	33	3	4	402	11	3.960
	2004	3.869	7	39	112	0	369	0	4.397
	2005	3.948	8	39	35	16	405	0	4.451
<i>C.d.S. e T.a.r.</i>	2003	4.460	17	0	0	0	161	0	4.638
	2004	5.132	17	0	0	0	171	0	5.320
	2005	5.196	21	0	0	302	179	5	5.702
<i>Corte dei conti</i>	2003	5.211	8	237	0	155	180	0	5.791
	2004	5.591	11	0	0	0	165	0	5.767
	2005	5.745	11	0	0	33	136	0	5.926
<i>Magistratura Ordinaria</i>	2003	92.141	122	127	0	203	0	8	92.601
	2004	94.945	170	133	0	2.701	161	974	99.084
	2005	100.947	178	141		2.842	255	207	104.570
<i>Magistratura Militare</i>	2003	1.074	0	0	0	0	0	0	1.074
	2004	1.046	0	0	0	0	0	0	1.046
	2005	1.074	0	0	0	0	0	0	1.074
TOTALE	2003	106.384	155	397	3	363	744	19	108.064
	2004	110.583	205	173	112	2.701	866	974	115.613
	2005	116.911	218	181	35	3.193	974	212	121.724

Tabella 8

*Dettaglio della spesa globale per retribuzioni lorde anni 2003-2005
per il personale di Magistratura distintamente considerato*

(migliaia di euro)

<i>Categoria</i>	<i>Anno</i>	<i>Retribuzione fissa (a)</i>	<i>Retribuzione accessoria (b)</i>	<i>Retribuzione lorda (a)+(b)</i>
<i>Avvocatura dello Stato</i>	2003	38.054	3.960	42.014
	2004	39.865	4.397	44.262
	2005	42.284	4.451	46.736
<i>C.d.S. e T.a.r.</i>	2003	55.562	4.638	60.200
	2004	57.835	5.320	63.155
	2005	61.378	5.702	67.081
<i>Corte dei conti</i>	2003	61.411	5.791	67.202
	2004	68.450	5.767	74.217
	2005	72.266	5.926	78.192
<i>Magistratura Ordinaria</i>	2003	755.605	92.601	848.206
	2004	793.034	99.084	892.118
	2005	859.143	104.570	963.713
<i>Magistratura Militare</i>	2003	8.869	1.074	9.943
	2004	8.836	1.046	9.883
	2005	9.581	1.074	10.655
TOTALE	2003	919.503	108.064	1.027.568
	2004	968.023	115.613	1.083.636
	2005	1.044.653	121.724	1.166.377

Tabella 9

*Retribuzione media annua pro capite del personale di Magistratura
cumulativamente considerato, anni 2001-2005*

Anno	Stipendi	IIS	13 ^a mens.	Retrib. Media fissa (A)	Indennità varie	Straord.	Altre inden.	Retr. Media access. (B)	Retr. Media compl. (A)+(B)	Recup.	Arretr.
2001	65.271	9.311	6.705	81.284	10.313	68	29	10.411	91.696	123	900
2002	68.214	9.571	7.375	85.159	9.879	66	172	10.117	95.277	3	2.231
2003	69.968	9.824	6.674	86.466	10.516	73	36	10.624	97.090	86	3.747
2004	75.120	10.513	7.110	92.742	10.801	82	264	11.147	103.890	458	1.814
2005	77.614	10.862	7.448	95.924	11.111	93	302	11.506	107.429	76	3.207

Tabella 10

*Dettaglio della retribuzione media annua pro capite del personale di
Magistratura distintamente considerato relativamente agli anni 2003-2005*

Categoria	Anno	Stipendi	IIS	13 ^a mens.	Retr. media fissa (A)	Indennità varie	Straord.	Altre inden.	Retr. media access. (B)	Retr. media (A)+(B)	Recup.	Arretr.
Avvocatura dello Stato	2003	84.244	10.444	8.810	103.498	10.666	1.210	13	11.890	115.387	77	146
	2004	92.730	10.742	8.623	112.094	11.366	1.043	0	12.409	124.503	0	414
	2005	100.039	11.196	9.270	120.505	11.544	1.159	46	12.749	133.254	0	786
C.d.S. e T.a.r.	2003	110.151	10.742	10.303	131.196	10.571	381	0	10.952	142.148	0	0
	2004	108.834	11.035	10.069	129.938	11.640	386	0	12.027	141.965	609	1.420
	2005	110.570	11.416	10.074	132.060	11.276	386	653	12.315	144.376	301	912
Corte dei conti	2003	108.178	10.701	4.684	123.563	10.977	363	313	11.652	135.215	0	0
	2004	112.898	11.104	9.690	133.692	10.941	322	0	11.263	144.954	-	0
	2005	121.368	11.692	11.256	144.316	11.496	272	66	11.834	156.149	0	0
Magistratura Ordinaria	2003	65.191	9.708	6.532	81.431	10.473	0	23	10.496	91.927	96	4.318
	2004	70.704	10.444	6.763	87.911	10.728	18	304	11.050	98.961	493	1.900
	2005	72.621	10.771	7.031	90.424	11.064	28	311	11.403	101.827	68	3.537
Magistratura Militare	2003	77.521	9.532	6.306	93.359	11.309	0	0	11.309	104.668	0	0
	2004	72.857	10.704	6.963	90.524	11.011	0	0	11.011	101.535	0	2.492
	2005	74.837	11.053	7.158	93.049	11.075	0	0	11.075	104.124		5.725
TOTALE	2003	69.968	9.824	6.674	86.466	10.516	73	36	10.624	97.090	86	3.747
	2004	75.120	10.513	7.110	92.742	10.801	82	264	11.147	103.890	454	1.745
	2005	77.614	10.862	7.448	95.924	11.111	93	302	11.506	107.429	72	3.177

Tabella 11

Scostamento percentuale della retribuzione media pro capite del personale di Magistratura distintamente considerato rispetto ai valori medi complessivi anni 2003-2005

<i>Categoria</i>	<i>Anno</i>	<i>Stipendi</i>	<i>IIS</i>	<i>13^a mens.</i>	<i>Retr. media fissa (A)</i>	<i>Indenn. varie</i>	<i>Straord.</i>	<i>Altre inden.</i>	<i>Retr. media access. (B)</i>	<i>Retr. media compl. (A)+(B)</i>	<i>Recup.</i>	<i>Arretr.</i>
<i>Avvocatura dello Stato</i>	2003	20	7	27	19	1	1.564	-62	12	19	-10	-96
	2004	23	2	21	21	5	1.140	-100	11	20	-100	-77
	2005	29	3	25	26	4	1.360	-86	11	24	-100	-75
<i>C.d.S. e T.a.r.</i>	2003	57	10	49	51	1	424	-100	3	46	-100	-100
	2004	45	5	41	40	8	359	-100	8	37	33	-22
	2005	43	5	36	38	2	386	99	7	35	296	-72
<i>Corte dei conti</i>	2003	55	9	-30	43	4	399	774	10	39	-100	-100
	2004	50	6	36	44	1	292	-100	1	40	-100	-100
	2005	56	8	51	50	3	193	-78	3	45	-100	-100
<i>Magistratura Ordinaria</i>	2003	-7	-1	-6	-6	0	-100	-36	-1	-6	12	15
	2004	-6	-1	-5	-5	-1	-79	8	-1	-5	7	5
	2005	-6	-1	-5	-5	0	-65	-5	-1	-5	-11	10
<i>Magistratura Militare</i>	2003	11	-3	-9	8	8	-100	-100	6	8	-100	-100
	2004	-3	2	-2	-2	2	-100	-100	-2	-2	-100	37
	2005	-3	2	-4	-3	0	-100	-100	-4	-3	-100	79

3. Il personale docente delle Università

3.1 Considerazioni introduttive

Il trattamento economico del personale docente delle Università non forma oggetto di disciplina pattizia, trattandosi di personale disciplinato per legge sia per quanto attiene lo stato giuridico che retributivo.

La pertinente fondamentale disciplina va rinvenuta, in primis, nei Decreti del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, concernente il riordino della docenza universitaria, e 19 novembre 1998, n. 390, che ha disciplinato la materia del reclutamento, nonché, da ultimo, nella legge 4 novembre 2005, n. 230, recante nuove disposizioni sui Professori e sui Ricercatori universitari e delega al Governo per il riordino del relativo reclutamento, e nel decreto legislativo 6 aprile 2006 n. 164, che ha provveduto ad attuare la delega innanzi citata.

La categoria dei Professori, sulla base della suddetta normativa, risulta composta dai Professori ordinari, a tempo pieno e a tempo definito, dai Professori straordinari, anch'essi a tempo pieno e a tempo definito, oltretutto dai Professori associati confermati e da quelli non confermati, parimenti a tempo pieno e a tempo definito.

La categoria dei Ricercatori, a sua volta, è formata dai Ricercatori confermati, a tempo pieno e a tempo definito, dai Ricercatori non confermati e dagli Assistenti di ruolo ad esaurimento.

L'evoluzione del relativo trattamento economico si attua, sia attraverso l'automatica acquisizione di classi e scatti biennali, rispettivamente all'8% e al 2,50%, sia attraverso il meccanismo, parimenti automatico, di cui all'art. 24, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

Sulla base della disposizione ora menzionata la retribuzione del personale in questione viene adeguata di diritto, ogni anno, in ragione degli incrementi medi, calcolati dall'Istituto Nazionale di Statistica, conseguiti nell'anno precedente dalle categorie dei pubblici dipendenti contrattualizzati, sulle voci retributive, ivi compresa l'indennità integrativa speciale, utilizzate dal medesimo Istituto per l'elaborazione degli indici delle retribuzioni contrattuali. La percentuale dell'adeguamento annuale spettante è determinata, entro il 30 aprile di ciascun anno (trattasi di termine ovviamente ordinatorio), con apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri per la Funzione Pubblica e dell'Economia e Finanze.

Al riguardo va rappresentato che l'incremento di spettanza, negli anni oggetto di osservazione nella presente relazione, è stato via via fissato nella misura del 4,31%, dal 1 gennaio 2002 (Dpcm 17 maggio 2002), nella misura del 2,75%, dal 1 gennaio 2003 (Dpcm 20 giugno 2003), nella misura dell'1,38%, dal 1 gennaio 2004 (DPCM 14 maggio 2004) e, infine, nella misura del 2,82%, dal 1 gennaio 2005 (DPCM 13 aprile 2005).

Per completezza espositiva va, poi, aggiunto che l'ulteriore aumento di cui hanno fruito le retribuzioni del personale di che trattasi, a far data dal 1 gennaio 2006, è risultato pari al 2,23%.

3.2 Consistenza e struttura

Dalla tabella 12 che segue è possibile desumere ogni utile elemento conoscitivo in ordine alle unità in servizio nell'ampio intervallo temporale che va dal 2001 al 2005.

In proposito, con riferimento all'intero aggregato del personale docente delle Università, alla data del 31 dicembre 2005, in cui si contano 58.762 presenze, si evidenzia una crescita di 4.787 unità rispetto alle 53.975 rilevate al più vecchio riferimento temporale del 31 dicembre 2001, con incremento quantificabile nella misura pari all'8,9%.

Il dato cumulativo ora indicato è la risultante di una crescita del 9,7%, verificatasi nel sub aggregato dei Professori, e del 7,5%, verificatasi nel sub aggregato dei Ricercatori, relativamente al periodo considerato.

Alla data del 31 dicembre 2005, delle complessive 58.762 unità in servizio, il 62,7% è costituito da Professori a fronte del 37,3% dei Ricercatori.

Il rapporto di proporzione in questione tra i suddetti due sub aggregati risulta sostanzialmente omogeneo con quello rilevabile alla precedente data del 31 dicembre 2001, in cui i Professori rappresentavano il 62,2% del totale personale docente, rispetto al 37,8% dei Ricercatori.

Dalla richiamata tabella è, altresì, possibile ricavare più analitiche informazioni con riferimento alle ulteriori distinzioni operabili all'interno delle summenzionate due categorie di personale.

Tabella 12

*Consistenza del personale docente delle Università:
Professori e Ricercatori, anni 2001-2005*

		2001	2002	2003	2004	2005
PROFESSORI	Professore ordinario tempo pieno	10.494	10.159	10.658	12.535	13.895
	Professore ordinario tempo definito	849	822	788	849	927
	Professore associato conf. tempo pieno	9.260	9.091	9.279	10.441	11.354
	Prof. associato confermato tempo def.	699	612	584	583	597
	Professore associato non conf. tempo pieno	6.932	7.617	7.126	5.946	5.874
	Professore associato non conf. tempo definito	401	469	432	408	409
	Professore straordinario tempo pieno	4.657	6.171	5.537	3.763	3.518
	Professore straordinario tempo definito	271	365	346	256	241
	TOTALE	33.563	35.306	34.750	34.781	36.815
RICERCATORI	Ricercatore confermato tempo pieno	13.046	12.567	13.283	14.095	13.685
	Ricercatore confermato tempo def.	988	948	920	902	868
	Ricercatore non confermato	5.307	6.564	5.352	5.263	6.636
	Assistente ruolo esaurimento	1.071	987	901	831	758
	TOTALE	20.412	21.066	20.456	21.091	21.947
TOTALE GENERALE		53.975	56.372	55.206	55.872	58.762

3.3 La spesa

La spesa globale per retribuzioni lorde del personale docente delle Università nel quadriennio ricompreso tra fine 2005 e fine 2001 – preso in considerazione per ragioni di simmetria con il personale contrattualizzato, interessato alla doppia tornata 2002/2003 e 2004/2005 – ha registrato una crescita del 21,4% (tenuto conto del dato di partenza riferito al 31 dicembre 2001 pari ad euro 2.885.258.000 e del dato terminativo riferito al 31 dicembre 2005 pari ad euro 3.502.662.000), con incrementi del 7,6% nel 2002, rispetto al corrispondente dato relativo al 2001, del 4,2% nel 2003, rispetto al corrispondente dato relativo al 2002, del 2,9% nel 2004, rispetto al corrispondente dato relativo al 2003 e del 5,3% nel 2005, rispetto al corrispondente dato relativo al 2004.

La spesa per competenze fisse, che rappresenta il 76% del totale della spesa per retribuzioni lorde al riferimento temporale del 31 dicembre 2005, nel complessivo periodo quadriennale preso ad esame, ha subito un incremento del 20%, a fronte del corrispondente più elevato 26,2% della spesa per competenze accessorie.

Con riguardo a quest'ultima va, peraltro, posto in rilievo come la suddetta crescita non sia stata omogenea nel tempo, risultando gran parte di essa, invero, concentrata nel primo degli esercizi considerati (18,6%).

Andando ad analizzare i dati disaggregati riferiti, rispettivamente, ai Professori e ai Ricercatori, inerenti il quadriennio in esame, appare notevole la differenza in ordine all'entità della crescita delle relative spese. La spesa globale per retribuzioni lorde dei primi si è, infatti, incrementata del 24,2% (con variazioni pari al 22% per la componente retribuzioni fisse e al 32% per la componente retribuzioni accessorie), ben oltre, cioè, il corrispondente 14,2% (con variazioni pari al 14,5% per la componente retribuzioni fisse e al 13,4% per la componente retribuzioni accessorie) raggiunto per i secondi.

Venendo alla retribuzione media annua pro-capite del personale docente, unitariamente considerato, a fine 2005 si registra un aumento pari al 13,4% rispetto all'omologo dato di fine 2001 (euro 58.928 a fronte di euro 51.950). Il suddetto più elevato importo terminativo è composto per il 76,5% da retribuzione fissa e per il residuo 23,5% da retribuzione accessoria.

Anche con riguardo alle retribuzioni medie in questione si rilevano evidenti le differenze nei rispettivi trend di crescita tra i Professori – per i quali l'incremento di pertinenza, nell'intero periodo di osservazione, è risultato pari al 14,4% (euro 69.612 del 2005 a fronte di euro 60.867 del 2001) – ed i Ricercatori, per i quali si è registrato un corrispondente e più contenuto aumento pari al 10% (euro 41.005 del 2005 a fronte di euro 37.289 del 2001).

Le tabelle da 13 a 20 che seguono riportano analiticamente gli elementi di spesa per gli anni 2001, 2002, 2003, 2004 e 2005.

Tabella 13

*Spesa per competenze fisse relativa agli anni 2001-2005
per i Docenti universitari: Professori e Ricercatori*

(migliaia di euro)

<i>Categoria</i>	<i>Anno</i>	<i>Stipendio</i>	<i>I.I.S</i>	<i>R.I.A</i>	<i>13[^] mens.</i>	<i>Arretr. anno corr.</i>	<i>Arretr. anni prec.</i>	<i>Recup.</i>	<i>Retrib. fissa</i>
<i>Professori</i>	2001	1.194.884	263.751	26.720	126.761	0	4.408	260	1.616.264
	2002	812.998	288.494	445.284	134.362	15.508	4.267	-842	1.700.071
	2003	857.929	303.790	449.581	141.290	12.458	15.043	992	1.779.098
	2004	868.366	305.893	473.984	143.362	17.322	25.454	1.334	1.833.047
	2005	941.773	331.470	503.794	153.704	21.979	19.993	-1.104	1.971.609
<i>Ricercatori</i>	2001	390.767	153.491	10.204	45.419	0	3.730	253	603.358
	2002	275.514	159.439	126.074	46.120	4.499	2.597	-442	613.801
	2003	283.758	164.790	126.886	48.938	5.075	8.008	334	637.121
	2004	299.679	172.404	130.167	51.172	5.096	9.964	267	668.214
	2005	320.245	177.197	127.172	52.330	8.130	6.200	-306	690.968
<i>Totale</i>	2001	1.585.651	417.242	36.923	172.180	0	8.139	512	2.219.622
	2002	1.088.512	447.933	571.358	180.482	20.007	6.863	-1.284	2.313.872
	2003	1.141.687	468.579	576.467	190.228	17.533	23.051	1.326	2.416.219
	2004	1.168.045	478.297	604.151	194.534	22.418	35.417	1.601	2.501.261
	2005	1.262.018	508.668	630.966	206.033	30.109	26.193	-1.410	2.662.577

Tabella 14

*Spesa per competenze accessorie relativa agli anni 2001-2005
per i Docenti universitari: Professori e Ricercatori*

(migliaia di euro)

Categoria	Anni	Ass. person.	Imp. Aggiunt.	Ind. De Maria	Ind. di resp.	Ind. Rett.le	Rischio radiaz.	Comp. disagio	Comp. Produt.	Suppl.	Altre sp. Access.	Retr. di ris.	Retr. di pos.	Stra ord.	Arretr. anni prec.	Retrib. Access.
Professori	2001	0	220.857	143.152	136	10.077	826	161	338	41.768	24.000	0	0	1	16.071	457.388
	2002	47.995	237.745	170.799	9	15.325	496	185	1.520	40.256	35.553	0	25	0	13.522	563.431
	2003	57.088	247.472	185.818	12	15.719	379	173	1.173	41.553	30.054	1	0	180	9.981	589.603
	2004	49.362	253.613	190.305	28	16.461	136	368	538	39.571	21.787	0	0	0	11.180	583.348
	2005	40.408	271.455	185.831	28	19.134	134	317	517	39.559	20.005	32	0	0	26.435	603.856
Ricerc.	2001	0	62.078	102.057	9	121	233	151	171	26.964	7.229	7	31	17	9.181	208.248
	2002	3.374	60.183	118.273	22	117	251	109	815	22.389	12.063	9	14	24	8.291	225.934
	2003	2.780	62.382	123.650	16	97	196	100	384	22.479	10.921	1	0	3	4.684	227.696
	2004	3.111	67.299	130.155	0	82	92	257	113	23.923	7.998	43	0	0	9.670	242.743
	2005	2.660	73.986	117.134	26	459	79	684	980	20.834	5.670	32	1	0	13.686	236.230
Totale	2001	0	282.935	245.209	145	10.198	1.058	312	509	68.732	31.229	7	31	18	25.252	665.635
	2002	51.369	297.928	289.072	30	15.442	747	295	2.335	62.645	47.616	10	39	24	21.813	789.365
	2003	59.868	309.854	309.468	28	15.816	575	273	1.557	64.032	40.975	2	0	183	14.666	817.298
	2004	52.473	320.911	320.461	28	16.542	228	625	650	63.494	29.786	43	0	0	20.850	826.091
	2005	43.069	345.440	302.965	54	19.592	213	1.001	1.496	60.394	25.675	64	1	0	40.121	840.086

Tabella 15

*Spesa per retribuzioni lorde relative agli anni 2001-2005
per i Docenti universitari: Professori e Ricercatori*

(migliaia di euro)

Categoria	Anni	Retribuzione fissa	Retribuzione accessoria	Retribuzione lorda
Professori	2001	1.616.264	457.388	2.073.652
	2002	1.700.071	563.431	2.263.502
	2003	1.779.098	589.603	2.368.701
	2004	1.833.047	583.348	2.416.395
	2005	1.971.609	603.856	2.575.465
Ricercatori	2001	603.358	208.248	811.606
	2002	613.801	225.934	839.735
	2003	637.121	227.696	864.816
	2004	668.214	242.743	910.957
	2005	690.968	236.230	927.198
Totale	2001	2.219.622	665.635	2.885.258
	2002	2.313.872	789.365	3.103.237
	2003	2.416.219	817.298	3.233.517
	2004	2.501.261	826.091	3.327.352
	2005	2.662.577	840.086	3.502.662

Tabella 16

*Dettaglio della spesa per competenze fisse relativamente agli anni 2003-2005
per i Professori universitari*

(migliaia di euro)

<i>Categoria</i>	<i>Anni</i>	<i>Stipendio</i>	<i>I.I.S</i>	<i>R.I.A</i>	<i>13^ mens.</i>	<i>Arretrati anno corr.</i>	<i>Arretrati anni prec.</i>	<i>Recuperi</i>	<i>Retrib. fissa</i>
<i>Professore ordinario tempo pieno</i>	2003	307.329	92.483	269.026	58.325	6.495	3.407	-272	736.793
	2004	356.440	107.331	290.507	66.959	10.472	13.040	-548	844.200
	2005	412.588	124.974	316.230	75.761	10.208	9.459	-591	948.630
<i>Professore ordinario tempo def.</i>	2003	16.899	6.601	11.184	2.946	329	234	-84	38.108
	2004	18.094	7.060	11.222	3.188	496	574	-26	40.609
	2005	20.042	7.846	11.919	3.484	495	393	-19	44.159
<i>Professore associato conf. tempo pieno</i>	2003	198.131	78.453	159.387	37.744	3.474	7.658	-293	484.554
	2004	212.116	83.938	161.883	40.483	4.755	7.758	-398	510.534
	2005	233.663	92.049	163.245	43.537	7.676	8.597	-325	548.442
<i>Professore associato conf. tempo def.</i>	2003	9.259	4.808	5.565	1.655	164	338	-68	21.721
	2004	9.104	4.724	5.212	1.630	143	399	-6	21.206
	2005	9.365	4.855	5.071	1.663	229	241	-28	21.396
<i>Professore associato non conf. tempo pieno</i>	2003	145.846	61.563	2.012	18.472	1.001	1.619	-139	230.374
	2004	132.146	55.837	2.705	15.816	732	1.735	-166	208.804
	2005	136.696	58.279	4.204	15.450	1.718	721	-74	216.994
<i>Professore associato non conf. tempo def.</i>	2003	6.432	3.567	92	837	73	74	-3	11.072
	2004	6.064	3.370	127	782	44	80	-5	10.462
	2005	6.464	3.585	176	765	98	39	-6	11.121
<i>Professore straordinario tempo pieno</i>	2003	166.792	53.308	2.216	20.409	855	1.652	-132	245.099
	2004	128.358	41.110	2.203	13.842	636	1.801	-177	187.773
	2005	117.258	37.512	2.824	12.437	1.466	496	-60	171.934
<i>Professore straordinario tempo def.</i>	2003	7.241	3.007	100	901	68	61	0	11.378
	2004	6.045	2.523	125	662	44	66	-7	9.458
	2005	5.697	2.370	125	607	89	47	-2	8.934
<i>TOTALE</i>	2003	857.929	303.790	449.581	141.290	12.458	15.043	-992	1.779.098
	2004	868.366	305.893	473.984	143.362	17.322	25.454	-1.334	1.833.047
	2005	941.773	331.470	503.794	153.704	21.979	19.993	-1.104	1.971.609

Tabella 17

Dettaglio della spesa per competenze accessorie relativamente agli anni 2003-2005
per i Professori universitari

Categoria	Anni	Assegno personale	Importo aggiuntivo	Ind. De Maria	Inden. di resp.	Indennità rettorale	Rischio radiaz.	Comp. disagio	Comp. Produt.	Supplenze	Altre spese accessorie	Retrib. di risult.	Retrib. di posiz.	Straord.	(migliata di euro)	
															Arr. anni prec.	Retribuzione accessoria
Professore ordinario tempo pieno	2003	1.567	108.784	59.960	4	12.646	123	52	473	10.448	9.534	0	0	0	2.956	206.548
	2004	1.333	123.016	67.723	7	13.960	44	115	345	12.556	8.442	0	0	0	3.428	230.969
	2005	1.712	138.842	73.357	26	16.943	41	107	367	13.434	8.362	15	0	0	11.419	264.625
Professore ordinario tempo def.	2003	868	12	1.254	0	39	2	1	0	989	239	0	0	0	61	3.464
	2004	834	5	148	0	60	2	1	0	814	274	0	0	0	67	2.205
	2005	1.070	0	366	0	107	2	1	0	770	268	0	0	0	131	2.714
Professore associato conf. tempo pieno	2003	594	66.664	47.633	4	365	123	60	184	9.791	6.793	0	0	0	3.436	135.648
	2004	842	68.937	50.343	0	401	42	137	21	10.266	4.790	0	0	0	4.012	139.790
	2005	671	74.687	53.963	0	584	52	126	42	10.326	4.571	7	0	0	7.050	152.079
Professore associato conf. tempo def.	2003	40	0	785	0	2	2	1	0	913	118	0	0	0	29	1.892
	2004	51	16	597	0	4	1	3	4	391	157	0	0	0	39	1.262
	2005	59	0	699	0	10	2	3	1	1.169	117	0	0	0	133	2.193
Professore associato non conf. tempo pieno	2003	18.663	33.336	38.009	3	226	67	36	217	9.709	6.320	1	0	0	1.728	108.315
	2004	18.037	30.723	37.343	0	213	27	68	88	7.994	4.236	0	0	0	2.064	100.794
	2005	15.807	31.071	31.204	2	169	19	49	43	7.636	3.466	4	0	0	3.834	93.303
Professore associato non conf. tempo def.	2003	500	2	617	0	0	6	0	10	479	231	0	0	0	29	1.874
	2004	500	2	421	0	4	0	1	0	531	180	0	0	0	26	1.664
	2005	461	5	419	0	0	0	0	5	474	176	0	0	0	147	1.687
Professore straord. tempo pieno	2003	34.052	38.674	37.408	1	2.421	52	21	280	8.685	6.564	0	0	179	1.711	130.050
	2004	27.105	30.913	33.574	22	1.793	17	42	74	6.512	3.563	0	0	0	1.509	105.124
	2005	20.099	26.849	25.674	0	1.299	16	31	58	5.389	2.890	5	0	0	3.659	85.970
Professore straord. tempo def.	2003	803	1	152	0	19	2	0	9	539	255	0	0	0	31	1.812
	2004	660	0	157	0	25	3	1	6	507	146	0	0	0	33	1.539
	2005	528	0	151	0	23	3	0	0	361	155	0	0	0	63	1.285
TOTALE	2003	57.088	247.472	185.818	12	15.719	379	173	1.173	41.553	30.054	1	180	9.981	589.603	589.603
	2004	49.362	253.613	190.305	28	16.461	136	368	538	39.571	21.787	0	0	11.180	583.348	583.348
	2005	40.408	271.455	185.831	28	19.134	134	317	517	39.559	20.005	32	0	0	26.435	603.856

Tabella 18

*Dettaglio della spesa per competenze fisse relativamente agli anni 2003-2005
per i Ricercatori universitari*

(migliaia di euro)

<i>Categoria</i>	<i>Anno</i>	<i>Stipendio</i>	<i>I.I.S.</i>	<i>R.I.A.</i>	<i>13[^] mens.</i>	<i>Arretrati anno corr.</i>	<i>Arretrati anni prec.</i>	<i>Recuperi</i>	<i>Retrib. fissa</i>
<i>Ricercatore conf. tempo pieno</i>	2003	196.551	103.033	105.327	35.125	4.144	6.837	-257	450.760
	2004	214.952	112.486	109.106	37.860	4.179	8.644	-202	487.025
	2005	217.378	113.083	108.358	37.252	4.411	5.582	-214	485.851
<i>Ricercatore conf. tempo def.</i>	2003	10.299	7.198	5.244	1.887	199	256	-40	25.043
	2004	10.399	7.215	5.110	1.891	173	324	-7	25.105
	2005	10.219	7.065	5.009	1.811	204	170	-15	24.464
<i>Ricercatore non confermato</i>	2003	63.129	46.989	887	8.830	563	737	-29	121.106
	2004	61.301	45.525	944	8.470	616	667	-51	117.472
	2005	80.554	50.387	1.198	10.498	3.365	398	-73	146.328
<i>Assistente ruolo esaur. t. p.</i>	2003	11.428	5.947	13.561	2.612	150	158	-3	33.852
	2004	10.934	5.727	13.206	2.508	120	289	-6	32.778
	2005	10.134	5.293	11.082	2.349	115	46	-4	29.015
<i>Assistente ruolo esaur. T.d.</i>	2003	2.351	1.623	1.866	484	19	20	-4	6.359
	2004	2.093	1.451	1.801	442	8	40	0	5.834
	2005	1.960	1.369	1.524	419	35	4	0	5.310
TOTALE	2003	283.758	164.790	126.886	48.938	5.075	8.008	-334	637.121
	2004	299.679	172.404	130.167	51.172	5.096	9.964	-267	668.214
	2005	320.245	177.197	127.172	52.330	8.130	6.200	-306	690.968

Tabella 19

*Dettaglio della spesa per competenze accessorie relativamente agli anni 2003/2005
per i Ricercatori universitari*

<i>Categoria</i>	<i>Anni</i>	<i>Assegno personale</i>	<i>Importo aggiuntivo</i>	<i>Ind. De Maria</i>	<i>Inden. di resp.</i>	<i>Indennità rettorale</i>	<i>Rischio radiaz.</i>	<i>Comp. disagi</i>	<i>Comp. Produt.</i>	<i>Supplenze</i>	<i>Altre spese accessorie</i>	<i>Retrib. di risult.</i>	<i>Retrib. di posiz.</i>	<i>Straord.</i>	<i>Arr. anni prec.</i>	<i>Retribuzione accessoria</i>
<i>Ricercatore conf. tempo pieno</i>	2003	860	58.539	100.544	12	47	133	76	370	14.274	7.508	1	0	3	3.791	186.158
	2004	880	63.743	109.214	0	52	54	188	77	15.146	5.596	0	0	0	8.399	203.350
	2005	885	62.218	97.455	3	71	55	518	861	13.390	3.915	24	0	0	11.550	190.945
<i>Ricercatore conf. tempo def.</i>	2003	50	36	1.732	0	8	5	2	0	889	128	0	0	0	87	2.937
	2004	213	40	1.704	0	8	3	5	0	1.051	118	0	0	0	167	3.309
	2005	67	21	1.656	0	5	4	3	0	766	149	0	0	0	285	2.956
<i>Ricercatore non confermato</i>	2003	1.760	5	17.562	3	3	55	18	14	6.286	2.911	0	0	0	571	29.187
	2004	1.749	0	15.659	0	17	35	56	24	6.870	2.021	0	0	0	609	27.040
	2005	1.582	8.511	15.054	23	374	21	158	109	5.988	1.463	7	1	0	1.464	34.754
<i>Assistente ruolo esaur. i. p.</i>	2003	27	3.803	3.680	0	39	4	3	0	909	339	0	0	0	227	9.032
	2004	187	3.476	3.521	0	5	0	7	12	753	253	0	0	0	488	8.702
	2005	27	3.235	2.935	0	8	0	6	3	635	134	0	0	0	367	7.350
<i>Assistente ruolo esaur. i. d.</i>	2003	83	0	133	0	0	0	0	0	121	36	0	0	0	8	382
	2004	82	38	58	0	0	0	0	0	103	10	43	0	0	7	342
	2005	100	0	35	0	0	0	0	7	55	8	0	0	0	19	225
<i>TOTALE</i>	2003	2.780	62.382	123.650	16	97	196	100	384	22.479	10.921	1	0	3	4.684	227.696
	2004	3.111	67.299	130.155	0	82	92	257	113	23.923	7.998	43	0	0	9.670	242.743
	2005	2.660	73.986	117.134	26	459	79	684	980	20.834	5.670	32	1	0	13.686	236.230

(migliaia di euro)

Tabella 20

*Retribuzione media annua pro-capite
dei Professori e Ricercatori anni 2001-2005*

Categoria	Anno	Stipendi	IIS	RIA	13 ^a mens.	Retribuzione media fissa (A)	Indennità varie	Straord.	Altre inden.	Retribuzione media access. (A)	Retribuzione media compl. (A)+(B)	Recup.	Arretr.
Professori	2001	35.418	7.818	792	3.757	47.786	12.370	0	711	13.087	60.867	8	607
	2002	24.073	8.542	13.185	3.978	49.778	15.230	0	1.053	16.283	66.061	25	986
	2003	24.644	8.726	12.914	4.059	50.344	15.781	5	863	16.650	66.994	29	1.077
	2004	25.340	8.926	13.831	4.183	52.281	16.061	0	636	16.697	68.978	39	1.574
	2005	26.138	9.200	13.982	4.266	53.586	15.471	0	555	16.026	69.612	31	1.899
Ricercatori	2001	18.238	7.164	476	2.120	27.998	8.953	1	337	9.291	37.289	12	603
	2002	13.418	7.765	6.140	2.246	29.569	10.011	1	587	10.600	40.168	22	750
	2003	13.698	7.955	6.125	2.362	30.142	10.239	0	527	10.766	40.907	16	858
	2004	14.133	8.131	6.139	2.413	30.816	10.615	0	377	10.992	41.808	13	1.166
	2005	14.600	8.078	5.798	2.386	30.861	9.886	0	258	10.144	41.005	14	1.254
MEDIA	2001	28.921	7.571	673	3.138	40.302	11.078	0	570	11.648	51.950	10	605
	2002	20.043	8.248	10.521	3.323	42.226	13.280	0	879	14.159	56.385	24	898
	2003	20.588	8.441	10.399	3.430	42.858	13.728	3	739	14.470	57.328	24	996
	2004	21.127	8.633	10.936	3.518	44.214	14.016	0	539	14.555	58.769	29	1.421
	2005	21.829	8.781	10.925	3.564	45.099	13.385	0	444	13.829	58.928	25	1.658

Tabella 21

*Scostamento percentuale dal valore medio complessivo della retribuzione media pro-capite
dei Professori e Ricercatori anni 2001-2005*

Categoria	Anno	Stipendi	IIS	RIA	13 ^a mens.	Retribuzione media fissa (A)	Indennità varie	Straord.	Altre inden.	Retribuzione media access. (B)	Retribuzione media compl. (A)+(B)	Recup.	Arretr.
Professori	2001	22	3	18	20	19	12	-92	25	12	17	-16	0
	2002	20	4	25	20	18	15	-99	20	15	17	5	10
	2003	20	3	24	18	17	15	56	17	15	17	19	8
	2004	20	3	26	19	18	15	61	18	15	17	34	11
	2005	20	5	28	20	19	16	-73	25	16	20	26	15
Ricercatori	2001	-37	-5	-29	-32	-31	-19	151	-41	-20	-28	26	0
	2002	-33	-6	-42	-32	-30	-25	166	-33	-25	-29	-8	-16
	2003	-33	-6	-41	-31	-30	-25	-95	-29	-26	-29	-33	-14
	2004	-33	-6	-44	-31	-30	-24	-100	-30	-24	-29	-57	-18
	2005	-33	-8	-47	-33	-32	-26	122	-42	-27	-33	-43	-24

4. Il personale della carriera prefettizia

4.1 Considerazioni introduttive

Nell'ambito della carriera prefettizia il Decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139 ("Disposizioni in materia di rapporto di impiego del personale della carriera prefettizia, a norma dell'articolo 10 della legge 28 luglio 1999, n. 266"), ha segnato una svolta nel quadro giuridico-ordinamentale della carriera, riconoscendo che la sua specialità non deriva più esclusivamente dalle funzioni e dai compiti di ordine e sicurezza pubblica svolti, bensì, in primis, dalle funzioni di rappresentanza generale del Governo e di garanzia assegnate al prefetto.

Già con la riforma dell'organizzazione del Governo (decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300), la Prefettura era stata trasformata in Ufficio Territoriale del Governo, mantenendo tutte le funzioni di competenza e assumendone delle nuove. Con il decreto legislativo 21 gennaio 2004, n. 29, che ha introdotto modifiche alla precedente organizzazione, l'Ufficio ha assunto la denominazione di Prefettura - Ufficio territoriale del Governo (Utg).

Il Prefetto del capoluogo di regione è rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle Autonomie locali (art. 10 della legge 5 giugno 2003, n. 131). In ambito provinciale, le Prefetture - Utg svolgono un'azione propulsiva, di indirizzo, di mediazione sociale e di intervento, di consulenza e di collaborazione. I prefetti, titolari delle Prefetture - Utg., sono coadiuvati nelle nuove complesse funzioni da una Conferenza permanente (dPR 15 maggio 2001, n. 287), presieduta dal medesimo e composta dai responsabili delle strutture periferiche dello Stato.

Con il citato decreto n. 139/2000 è stata prevista l'introduzione di un procedimento negoziale di settore per la definizione di alcuni aspetti giuridici ed economici del rapporto d'impiego di tutto il personale appartenente alla carriera, prefetti inclusi. Il procedimento negoziale regolato dal capo II (articoli 26-32) ha ripreso, sostanzialmente, il modello delineato dalla legge quadro sul pubblico impiego (legge n. 93/1983): le trattative si svolgono tra una delegazione di parte pubblica (composta dal Ministro per la funzione pubblica, che la presiede, e dai Ministri dell'Interno e del Tesoro) ed una delegazione delle organizzazioni sindacali rappresentative del personale della carriera prefettizia, individuate con decreto del Ministro per la funzione pubblica (secondo i criteri generali stabiliti per il pubblico impiego)⁴.

Definita e sottoscritta l'ipotesi di accordo, la nuova disciplina viene recepita con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri⁵. Il meccanismo è, quindi, analogo a quello previsto per il personale del c.d. «comparto sicurezza» (forze di polizia e militari) e per i diplomatici.

⁴ V. art. 3, comma 1 del decreto legislativo 165/2001.

⁵ La disciplina ha durata quadriennale per gli aspetti giuridici e biennale per quelli economici. Le norme transitorie prevedono che, al fine di garantire il parallelismo temporale con il comparto dei ministeri, il primo decreto debba riguardare il biennio 2000-2001 sia per gli aspetti economici sia per quelli giuridici. L'art. 26, comma 4, del decreto legislativo n. 139/2000 precisa, inoltre, che "nei casi in cui le disposizioni generali sul pubblico impiego rinviano per il personale del comparto dei ministeri alla contrattazione collettiva e si verte in materie diverse da quelle indicate nell'art. 28 e non disciplinate per il personale della carriera prefettizia da particolari disposizioni di legge, per lo stesso personale si provvede, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400".

Con decreto del Presidente della Repubblica n. 252 del 1 agosto 2003 si è provveduto al recepimento dell'accordo sindacale per il quadriennio 2002-2005 per gli aspetti giuridici ed il biennio 2002-2003 per gli aspetti economici, stipulato tra la delegazione di parte pubblica e la delegazione sindacale.

Con successivo decreto del Presidente della Repubblica n. 293 del 28 novembre 2005 è stato recepito l'accordo sindacale relativo al biennio economico 2004-2005, che ha previsto aumenti dello stipendio tabellare e della retribuzione di posizione e di risultato, in due tranches, con decorrenza 1 gennaio 2004 e 1 gennaio 2005.

La struttura del trattamento economico è in linea con quella prevista in generale per tutto il pubblico impiego, essendo stata soppressa ogni forma di automatismo stipendiale, collegando la retribuzione al miglioramento della produttività e assicurando sviluppi omogenei e proporzionati, rapportati alla figura apicale.

Come per il personale contrattualizzato, anche per il personale della carriera prefettizia gli stanziamenti per i rinnovi contrattuali sono disposti dalla legge finanziaria.

4.2 Consistenza e struttura

Il personale della carriera prefettizia è articolato nelle tre qualifiche di Prefetto, Viceprefetto e Viceprefetto aggiunto.

Il decreto 4 ottobre 2002, n. 243 (Regolamento concernente la modifica delle dotazioni organiche della carriera prefettizia), ha fissato, a decorrere dal 31/12/2001, la dotazione organica del personale prefettizio in 1.787 unità (156 prefetti, 719 viceprefetti e 912 viceprefetti aggiunti).

Tale dotazione organica è rimasta ferma anche negli anni successivi.

La carenza del personale in servizio rispetto alla dotazione organica si attesta intorno al 15% nel 2003, al 18% nel 2004 e al 15% nel 2005.

Permangono, però, gli squilibri riferiti alla qualifica apicale che continua a registrare una crescente eccedenza (circa il 33% nel 2005) rispetto ai posti previsti in organico. Tuttavia va considerato che, per espresso disposto dell'art. 38 del decreto legislativo 139/2000, le posizioni soprannumerarie nelle diverse qualifiche sono soppresse e il relativo personale mantiene la posizione nel ruolo di provenienza ai fini del primo inquadramento nelle nuove qualifiche.

Resta sostanzialmente immutata la distribuzione del personale sul territorio nazionale, che vede il Lazio, la Campania, la Sicilia e la Lombardia ai primi posti.

Il Lazio, in particolare, continua ad assorbire circa un terzo di tutto il personale in attività.

L'incidenza delle donne sul personale complessivo è del 47% nel 2005. Va rilevato, però, che al crescere dell'importanza della qualifica, la "quota rosa" diminuisce. E' degno di nota, peraltro, che nel 2005 sono aumentate di 6 unità le donne con la qualifica di prefetto.

Tabella 22

Dotazione organica e personale in servizio

Categoria	2001		2002		2003		2004		2005	
	dotaz. org.	unità in serv.	dotaz. org.	unità in serv.	dotaz. org.	unità in serv.	dotaz. org.	unità in serv.	dotaz. org.	unità in serv.
Prefetto	146	193	156	175	156	207	156	203	156	208
Vice Prefetto	623	489	719	613	719	565	719	659	719	624
V. Prefetto aggiunto	1.065	919	912	779	912	774	912	656	912	719
Totale	1.834	1.601	1.787	1.567	1.787	1.546	1.787	1.518	1.787	1.551

4.3 La spesa

La spesa complessiva per retribuzioni lorde registra nel 2004 una flessione rispetto all'anno precedente del 9% (per effetto della riduzione del personale, con particolare riguardo alla qualifica di vice prefetto aggiunto), diminuendo ulteriormente nel 2005 del 15,6%. Detto fenomeno caratterizza, alla stessa stregua, tanto la competenza fissa che quella accessoria. Tali diminuzioni, pur in presenza di un aumento di 33 unità di personale nel 2005, potrebbero ricondursi al fenomeno del *turn-over* nelle qualifiche più basse, infatti, nell'anno in questione, diminuiscono di 35 unità i Vice-Prefetti e aumentano di 63 unità i Vice-Prefetti aggiunti. Nonostante la suddetta più recente contrazione, va segnalata, tuttavia, una consistente crescita della spesa per retribuzioni lorde, pari al 42,3%, nel più ampio arco temporale ricompreso tra fine 2005 e fine 2001, preso in considerazione per ragioni di simmetria con il personale contrattalizzato.

Tabella 23

Spesa per competenze fisse per il personale della carriera prefettizi, anni 2003-2005

(migliaia di euro)

Categoria	Anni	Stipendio	I.I.S	R.I.A	13 ^a mens.	Arretr. anno corr.	Arretr. anni prec.	TOTALE
Prefetto	2003	12.836	0	2.072	1.497	0	2.894	19.299
	2004	13.794	0	2.201	1.498	428	691	18.612
	2005	13.591	0	2.133	1.310	279	144	17.457
Vice Prefetto	2003	27.004	0	4.340	3.360	0	9.397	44.100
	2004	29.244	0	4.525	3.079	1.376	2.998	41.222
	2005	30.221	0	4.650	2.906	17	427	38.221
V. Prefetto agg.	2003	25.305	0	386	2.881	0	7.521	36.093
	2004	24.058	0	1.107	2.363	697	900	29.126
	2005	21.900	0	955	1.905	45	708	25.512
TOTALE	2003	65.144	0	6.799	7.738	0	19.812	99.492
	2004	67.096	0	7.833	6.940	2.502	4.589	88.960
	2005	65.711	0	7.738	6.121	341	1.280	81.191

Tabella 24

*Spesa per competenze accessorie per il personale
della carriera prefettizia, anni 2003-2005*

(migliaia di euro)

Categoria	Anni	Retr. di posizione	Retr. di risultato	Inden. 2 ^a lingua	Assegno personale	Arr. anni prec.	Altre sp. acc. ed ind. varie	TOTALE
Prefetto	2003	4.836	641	5	13	730	1.978	8.203
	2004	5.498	715	5	15	692	2.097	9.022
	2005	5.401	813	5	17	137	2.390	8.762
Vice Prefetto	2003	11.157	1.749	3	71	2.501	43	15.523
	2004	12.110	1.756	4	70	1.471	40	15.452
	2005	12.701	2.025	3	64	443	112	15.347
V. Prefetto aggiunto	2003	8.833	1.154	8	63	2.346	19	12.422
	2004	8.268	1.121	6	60	1.459	15	10.929
	2005	7.981	1.190	5	60	561	39	9.836
TOTALE	2003	24.826	3.543	15	147	5.576	2.040	36.148
	2004	25.875	3.592	15	146	3.622	2.152	35.402
	2005	26.083	4.027	13	141	1.141	2.540	33.945

Tabella 25

*Spesa globale per retribuzioni lorde
per il personale della Carriera Prefettizia*

(migliaia di euro)

Categoria	Anni	Retrib. fissa	Retrib. accessoria	Retrib. lorda
Prefetto	2001	11.602	4.329	15.932
	2002	14.520	5.995	20.514
	2003	19.299	8.203	27.502
	2004	18.612	9.022	27.633
	2005	17.457	8.762	26.219
Vice Prefetto	2001	21.365	6.216	27.581
	2002	28.739	8.141	36.880
	2003	44.100	15.523	59.623
	2004	41.222	15.452	56.674
	2005	38.221	15.347	53.568
Vice Prefetto aggiunto	2001	30.340	7.076	37.416
	2002	28.855	8.135	36.991
	2003	36.093	12.422	48.515
	2004	29.126	10.929	40.055
	2005	25.512	9.836	35.348
TOTALE	2001	63.307	17.622	80.929
	2002	72.114	22.271	94.385
	2003	99.492	36.148	135.640
	2004	88.960	35.402	124.362
	2005	81.191	33.945	115.136

5. Il personale diplomatico

5.1 Considerazioni introduttive

Lo status del personale della carriera diplomatica disciplinato dal decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 è stato modificato dal decreto legislativo 24 marzo 2000, n. 85 che ha riordinato l'intera carriera, portando ad una nuova classificazione del personale con la sostituzione delle sette precedenti qualifiche alle cinque attuali.

Una successiva modifica si è avuta con la legge 23 aprile 2003, n. 109 "Modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, recante ordinamento del Ministero degli affari esteri".

L'art. 14 di tale legge modifica l'art. 107, primo comma, lettera b), del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967, stabilendo che per la promozione al grado di consigliere di legazione i segretari di legazione debbano aver prestato servizio, per almeno quattro anni « negli uffici all'estero o in organizzazioni internazionali ».

L'articolo 16 ha ridotto da sette a sei anni l'anzianità minima nel grado che deve essere posseduta dai Ministri plenipotenziari per essere nominati al grado di ambasciatore (articolo 109-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967). La ragione di tale modificazione è derivata dal convincimento che il periodo propedeutico alla nomina ad ambasciatore da trascorrere nel grado immediatamente inferiore era troppo lungo.

Dal 1 gennaio 2003 tutta la materia concernente il concorso diplomatico è disciplinata dal nuovo regolamento di cui al Dpcm 17 maggio 2001, n. 285.

L'art. 14 del decreto legislativo 85/2000 ha previsto per il personale della carriera diplomatica un nuovo procedimento negoziale tra una delegazione di parte pubblica, composta dal Ministro per la funzione pubblica, che la presiede, e dai Ministri degli affari esteri e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, o dai Sottosegretari di Stato rispettivamente delegati, ed una delegazione delle organizzazioni sindacali rappresentative del personale diplomatico, con cadenza quadriennale per gli aspetti giuridici e biennale per quelli economici, i cui contenuti sono recepiti con decreto del Presidente della Repubblica, così come avviene per il personale della carriera prefettizia.

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 114 del 20 febbraio 2001 è stato il primo decreto di recepimento dell'accordo sindacale per tale categoria di personale. Esso riguarda il quadriennio giuridico 2000-2003 e il biennio economico 2000-2001. La decorrenza giuridica ed economica di tale accordo viene fissata al 26 aprile 2000, di conseguenza gli accordi successivi risentono di questo sfasamento. L'obiettivo del procedimento negoziale, analogamente a quanto previsto per la carriera prefettizia, è quello di assicurare un trattamento economico, omnicomprensivo, con sviluppi omogenei e proporzionati secondo appositi parametri, con soppressione di ogni forma di automatismo stipendiale.

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 144 del 15 maggio 2003 ha recepito l'accordo sindacale per il biennio economico 2002-2003 per il personale della carriera diplomatica relativamente al servizio prestato in Italia.

Con esso viene mantenuta inalterata la struttura del trattamento economico e vengono rideterminati, a decorrere dal 1 gennaio 2002, lo stipendio tabellare,

l'indennità integrativa speciale, la retribuzione di posizione e la retribuzione di risultato.

Con il DPR 20 gennaio 2006, n. 107 è stato recepito l'accordo sindacale per il quadriennio giuridico 2004-2007 e per il biennio economico 2004-2005 riguardante il personale della carriera diplomatica. Con tale accordo viene ridefinita la struttura del trattamento economico onnicomprensivo, articolata nelle tre componenti: stipendio tabellare, retribuzione di posizione e retribuzione di risultato. Viene previsto il conglobamento dell'indennità integrativa speciale nello stipendio a decorrere dal 1 gennaio 2005.

5.2 Consistenza e struttura

Il personale della carriera diplomatica è strutturato in cinque categorie: Ambasciatori, Ministri Plenipotenziari, Consiglieri d'Ambasciata, Consiglieri di Legazione e Segretari di legazione.

La dotazione organica è rimasta inalterata rispetto al dato del 2002 (1.119 unità), la consistenza del personale è cresciuta leggermente negli anni 2003 e 2004, ma ha avuto una flessione nel 2005 (996 unità rispetto alle 1.014 del 2004). Il dato di consistenza è ancora al di sotto del dato della dotazione organica (con un tasso di copertura, nel 2005, dell'89%). Migliora l'incidenza della presenza femminile sul totale del personale (circa il 13%), anche se presenta divari più accentuati nelle qualifiche alte. Continua la tendenza a promozioni eccedenti i posti previsti in organico per alcune qualifiche (Ministri plenipotenziari e Consiglieri d'ambasciata).

5.3 La spesa

La spesa complessiva per retribuzioni lorde del 2005 è cresciuta nel triennio 2003-2005 del 2,24% (21% rispetto al 2001).

Resta assai rilevante (71%) l'incidenza della retribuzione accessoria sull'ammontare complessivo della spesa, poiché rientrano in tale retribuzione le peculiari indennità di servizio all'estero (che rappresentano circa il 75% della spesa complessiva per competenze accessorie), che la maggior parte del personale in questione ha titolo a percepire.

Nell'anno 2003 la spesa per retribuzioni lorde (competenze fisse più competenze accessorie), è pari a 161.323.831 euro, per il 2004 la stessa cresce a 164.681.091 euro e per il 2005 è pari a 164.941.739 (tabella 29).

Tabella 26

Dotazione organica e personale in servizio

Categoria	2001		2002		2003		2004		2005	
	dotaz. org.	unità in serv.	dotaz. org.	in serv.	dotaz. org.	unità in serv.	dotaz. org.	unità in serv.	dotaz. org.	unità in serv.
Ambasciatori	22	19	22	22	22	19	22	24	22	23
Ministri Plenipotenziari	208	221	208	220	208	223	208	221	208	223
Consiglieri d'ambasciata	232	242	232	246	232	247	232	246	232	251
Consiglieri di legazione	270	193	270	196	270	191	270	177	270	169
Segretari di legazione	387	313	387	323	387	344	387	346	387	330
Totale	1.119	988	1.119	1007	1.119	1024	1.119	1014	1.119	996

Tabella 27*Spesa per competenze fisse per il personale della carriera diplomatica
anni 2003-2005**(migliaia di euro)*

<i>Categoria</i>	<i>Anni</i>	<i>Stipendio</i>	<i>I.I.S</i>	<i>R.I.A</i>	<i>13^a mens.</i>	<i>Arretr. anno corr.</i>	<i>Arretr. anni prec.</i>	<i>Rec. per ritardi</i>	<i>TOTALE</i>
<i>Ambasciatori</i>	2003	1.250	37	232	127	137	252	-9	2.026
	2004	1.525	76	256	219	51	14	-5	2.136
	2005	1.499	62	240	199	12	12	0	2.024
<i>Ministri Plenipotenziari</i>	2003	12.430	795	2.161	1.282	529	566	-79	17.685
	2004	12.040	880	1.958	1.590	298	121	-70	16.816
	2005	12.545	969	1.872	1.637	148	124	-90	17.205
<i>Consiglieri d'ambasciata</i>	2003	9.080	641	1.221	912	1.224	1.813	-24	14.867
	2004	9.749	753	1.153	1.186	236	63	-24	13.116
	2005	9.576	732	1.070	1.187	73	58	-27	12.669
<i>Consiglieri di legazione</i>	2003	5.144	863	777	565	285	272	-21	7.884
	2004	5.554	855	690	594	31	15	-9	7.730
	2005	5.165	752	661	646	0	145	-10	7.358
<i>Segretari di legazione</i>	2003	6.569	1.171	242	665	0	0	0	8.647
	2004	6.939	944	457	695	0	0	0	9.035
	2005	6.796	892	189	815	52	36	-11	8.769
<i>TOTALE</i>	2003	34.473	3.507	4.633	3.551	2.175	2.904	-133	51.109
	2004	35.807	3.507	4.513	4.284	616	213	-108	48.833
	2005	35.582	3.407	4.031	4.483	285	375	-139	48.025

Tabella 28*Spesa per competenze accessorie per il personale della carriera diplomatica
anni 2003-2005**(migliaia di euro)*

<i>Categoria</i>	<i>Anni</i>	<i>Retr. di posizione</i>	<i>Retr. di risultato</i>	<i>Ind. Serv. all'estero</i>	<i>Assegno di rappr.</i>	<i>Arretrati anni prec.</i>	<i>TOTALE</i>
<i>Ambasciatori</i>	2003	642	13	3.653	1.965	169	6.441
	2004	664	14	3.690	606	183	5.157
	2005	611	12	3.415	595	144	4.778
<i>Ministri Plenipotenziari</i>	2003	3.751	223	21.004	5.812	1.306	32.097
	2004	3.539	197	24.538	8.344	1.382	37.999
	2005	3.692	199	22.577	8.412	1.386	36.266
<i>Consiglieri d'ambasciata</i>	2003	2.147	183	25.508	3.554	551	31.943
	2004	2.134	190	20.832	2.449	688	26.292
	2005	2.106	185	20.067	2.531	618	25.507
<i>Consiglieri di legazione</i>	2003	437	72	9.902	997	55	11.463
	2004	1.363	238	17.315	1.682	163	20.760
	2005	1.401	221	12.200	1.390	614	15.826
<i>Segretari di legazione</i>	2003	3.077	1.055	22.276	1.863	0	28.271
	2004	2.448	247	20.986	1.959	0	25.640
	2005	2.213	248	29.150	2.547	382	34.540
<i>TOTALE</i>	2003	10.053	1.546	82.343	14.191	2.081	110.215
	2004	10.147	885	87.360	15.039	2.417	115.848
	2005	10.022	865	87.410	15.475	3.145	116.917

Tabella 29*Spesa per retribuzioni lorde anni 2003-2005**(migliaia di euro)*

<i>Categoria</i>	<i>Anni</i>	<i>Retrib. fissa (a)</i>	<i>Retrib. access. (b)</i>	<i>Retrib. lorda (a)+(b)</i>
Ambasciatori	2001	1.748	4.616	6.364
	2002	1.919	5.197	7.116
	2003	2.026	6.441	8.467
	2004	2.136	5.157	7.293
	2005	2.024	4.778	6.802
Ministri Plenipotenziari	2001	19.158	26.652	45.811
	2002	17.114	28.314	45.428
	2003	17.685	32.097	49.782
	2004	16.816	37.999	54.815
	2005	17.205	36.266	53.471
Consiglieri d'ambasciata	2001	11.516	25.181	36.697
	2002	11.531	27.171	38.702
	2003	14.867	31.943	46.809
	2004	13.116	26.292	39.408
	2005	12.669	25.507	38.176
Consiglieri di legazione	2001	7.186	12.839	20.025
	2002	7.148	5.196	12.344
	2003	7.884	11.463	19.347
	2004	7.730	20.760	28.490
	2005	7.358	15.826	23.184
Segretari di legazione	2001	9.144	18.406	27.550
	2002	7.903	31.320	39.223
	2003	8.647	28.271	36.918
	2004	9.035	25.640	34.675
	2005	8.769	34.540	43.309
TOTALE	2001	48.751	87.695	136.446
	2002	45.615	97.198	142.813
	2003	51.109	110.215	161.324
	2004	48.833	115.848	164.681
	2005	48.025	116.917	164.942

6. Il personale appartenente ai Corpi di Polizia

6.1 Considerazioni introduttive

L'ordinamento italiano prevede 5 polizie nazionali a diretto controllo governativo:

- la Polizia di Stato (dipendente dal Ministero dell'interno);
- l'Arma dei Carabinieri (Ministero della difesa), forza armata con funzioni di polizia;
- la Guardia di Finanza (Ministero dell'economia e delle finanze), con funzioni di polizia economico/finanziaria, polizia doganale e di frontiera;
- la Polizia Penitenziaria (Ministero della giustizia), con competenze specializzate nei servizi inerenti alla gestione delle persone soggette a restrizioni e limitazioni della libertà personale e delle strutture di contenzione;
- il Corpo forestale dello Stato (Ministero delle politiche agricole e forestali), con competenze specializzate nei servizi inerenti alla gestione del patrimonio ambientale nazionale.

Il personale della Polizia di Stato, della Polizia penitenziaria e del Corpo forestale viene definito "Polizia ad ordinamento civile", mentre il personale dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza si intende "Polizia ad ordinamento militare". La distinzione rileva ai fini sia dell'impiego dei corpi per eventuali esigenze di difesa militare (e della definizione delle catene di comando), sia del trattamento dei rispettivi appartenenti sotto gli aspetti gerarchici e disciplinari, e di normative applicabili.

L'aggregato "Corpi di polizia" comprende anche personale che esercita funzioni attinenti alla pubblica sicurezza, ma che non svolge compiti di polizia veri e propri⁶.

Le varie iniziative del Legislatore adottate negli anni, a cominciare dalla legge 10 aprile 1981, n. 121, che ha sancito il principio della equiparazione economica delle forze di polizia, qualunque sia il tipo di ordinamento, civile e militare, hanno permesso di conseguire una maggiore omogeneità nel trattamento economico, anche se permangono differenziazioni e difformità in conseguenza della atipicità nelle forme d'impiego del personale e nell'ordinamento delle funzioni quotidianamente espletate.

Il comparto, nell'insieme, si caratterizza per le peculiarità che lo distinguono dagli altri comparti del pubblico impiego, con ordinamento, stato giuridico, trattamento economico e progressione in carriera derivanti da discipline specifiche (a tal riguardo vedasi l'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni).

Il decreto legislativo 195/1995, e successive modificazioni demanda ad appositi accordi sindacali ed a provvedimenti di concertazione con i COCER la disciplina dei contenuti del rapporto d'impiego, rispettivamente, del personale dei

⁶ Vertici delle Forze di polizia, Prefetti titolari di sede, Ufficiali generali dell'Arma dei Carabinieri, personale dei Servizi per le informazioni e la sicurezza, personale delle Forze Armate impiegato in servizio di ordine pubblico, personale dell'amministrazione penitenziaria diverso da quello del Corpo della polizia penitenziaria, personale del Corpo delle Capitanerie di porto, personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, personale del Servizio ispettivo delle funzioni processuali del lavoro.

Corpi di polizia ad ordinamento civile e di quello dei Corpi di polizia ad ordinamento militare⁷.

Con il dPR 18 giugno 2002, n. 164 è stato recepito l'accordo sindacale per le Forze di Polizia relativo al quadriennio giuridico 2002-2005 e al biennio economico 2002-2003.

Il dPR 5 novembre 2004, n. 301 ha invece recepito l'accordo sindacale relativo al biennio economico 2004-2005.

6.2 Consistenza e struttura

La consistenza del comparto "Corpi di Polizia" è riportata nella tabella 30, che espone l'evoluzione delle varie unità nei cinque anni di serie storica (2001-2005). Al di fuori della tabella viene riportato anche il dato relativo ai cappellani militari.

La tabella mostra un trend evolutivo abbastanza contenuto, considerando che nel 2005 il personale è cresciuto, rispetto al 2001, meno dell'1% (0,84%).

Il fenomeno può essere legato alla politica relativa al divieto di assunzione di personale a tempo indeterminato messa in atto dal Legislatore a partire dalla legge finanziaria per l'anno 1998 (art. 39 l. n. 449/1997).

Con la legge finanziaria per il 2002 (art. 16, comma 4 l. n. 448/2001) è stato stabilito che per il triennio 2002-2004 i Corpi di Polizia, nonché le Forze Armate e il Corpo dei Vigili del fuoco, dovessero predisporre specifici piani annuali contenenti l'indicazione di un più razionale impiego delle risorse umane e delle eventuali richieste di nuove assunzioni che, comunque, non potevano superare le cessazioni dal servizio verificatesi al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento.

Le successive leggi finanziarie per il 2003 e per il 2004 hanno mantenuto fermo il divieto di assunzioni di personale tuttavia, il comma 54 dell'art. 3 della l. n. 350/2003 (legge finanziaria per il 2004) ha previsto una specifica possibilità di deroga al divieto di assunzione a tempo indeterminato in favore di alcune amministrazioni, tra cui i Corpi di Polizia e le Forze Armate.

La norma ha stabilito che le citate amministrazioni potessero procedere, per l'anno 2004 e previo esperimento delle procedure di mobilità e per effettive, motivate e indilazionabili esigenze di servizio, ad avviare assunzioni di personale nel limite di un contingente corrispondente ad una spesa annuale a regime pari a 70 milioni di euro per l'anno 2004 ed a 280 milioni di euro a decorrere dall'anno 2005.

⁷ Cfr. il Decreto legislativo n. 195/1995, come modificato dal Decreto legislativo 31 marzo 2000, n. 129. Il procedimento concernente le forze di polizia ad ordinamento civile è incentrato sulla sottoscrizione di un vero e proprio accordo sindacale, stipulato tra una delegazione di parte pubblica e le organizzazioni sindacali rappresentative. I procedimenti attinenti le forze di polizia ad ordinamento militare e il personale delle forze armate sono, invece, finalizzati alla concertazione tra le varie componenti della delegazione di parte pubblica. Di quest'ultima fanno parte i ministri interessati, i Comandanti generali dei Carabinieri e della GdF o il Capo di stato maggiore nonché le rispettive sezioni del Consiglio centrale di rappresentanza (COCER - sezione Carabinieri, Guardia di Finanza e COCER - sezioni Esercito, Marina e Aeronautica), organismo a base elettiva, a carattere nazionale e interforze, che agisce a tutela degli interessi collettivi degli appartenenti alle forze di polizia ad ordinamento militare e alle forze armate. La fondamentale distinzione tra i due moduli è che, "mentre le organizzazioni sindacali delle Forze di Polizia ad ordinamento civile sono associazioni private al pari delle altre, i Consigli di rappresentanza del personale militare, come è stato rilevato, hanno natura pubblica e costituiscono organi delle amministrazioni cui appartengono (art. 1, c. 3, dPR n. 691/1979)". I Consigli di rappresentanza non concludono un accordo sindacale, ma partecipano alla delegazione di parte pubblica per esprimere le proprie posizioni relativamente alla definizione degli schemi di provvedimento di concertazione.

Ciò al fine di favorire una più razionale ed efficace utilizzazione del personale, nel rispetto delle norme di legge e contrattuali vigenti in materia, con particolare riguardo agli articoli 30 e 34-bis del Decreto legislativo n. 165/2001.

Attualmente è in discussione un disegno di legge (Atto senato n. 142) relativo al riordino dei ruoli del personale delle Forze di Polizia e delle Forze armate. Proprio per tale motivo, il comma 261 dell'art. 1 della l. n. 266/2005 (legge finanziaria per il 2006) ha sospeso l'applicazione dell'art. 24 del decreto legislativo n. 334/2000 che prevedeva l'indizione annuale dei concorsi per l'accesso al ruolo di commissario e al ruolo direttivo speciale. Il provvedimento citato si inserisce in una serie di interventi legislativi finalizzati a soddisfare le esigenze di perequazione e di riordino dei ruoli delle Forze di polizia e delle Forze armate.

Al momento, il disegno di legge è in corso di esame in Commissione, in attesa di ricevere dal Governo la relazione tecnica sul testo, richiesta dalla Commissione stessa il 28 settembre 2006.

Nel triennio 2003-2005 la dotazione organica è aumentata complessivamente del 3%. La variazione positiva ha riguardato in particolare i Carabinieri, la cui incidenza sul totale è passata dal 30% al 32%. La Guardia di finanza registra invece nel 2005 una leggera diminuzione del suo peso.

La consistenza del personale espone in corrispondenza del 2004 un incremento dell'1,5%, cui segue nel 2005 una flessione di un punto, imputabile alla Polizia penitenziaria.

Tabella 30

Dotazione organica

Corpi di polizia	2003		2004		2005	
	Unità	%	Unità	%	Unità	%
Polizia di Stato	116.240	34	117.240	34	117.980	34
Carabinieri	103.341	30	106.531	31	110.718	32
Guardia di finanza	66.771	20	67.241	20	67.771	19
Polizia penitenziaria	45.121	13	45.121	13	45.121	13
Corpo forestale	7.413	2	7.413	2	7.413	2
Totale	338.886	100	343.546	100	349.003	100

Tabella 31

Consistenza del personale a tempo indeterminato

Corpi di polizia	2001		2002		2003		2004		2005	
	Unità	%	Unità	%	Unità	%	Unità	%	Unità	%
Polizia di Stato	109.267	32	109.342	32	110.490	33	111.026	32	110.158	32
Carabinieri	110.498	33	110.689	33	110.442	33	113.789	33	112.182	33
Guardia di finanza	65.084	19	65.003	19	65.303	19	65.445	19	65.015	19
Polizia penitenziaria	41.957	12	42.666	13	42.119	13	43.269	13	42.484	12
Corpo forestale	8.834	3	8.611	3	8.465	3	8.510	2	8.624	3
Totale	335.640	100	336.311	100	336.819	100	342.039	100	338.463	100
<i>Cappellani militari</i>	64		61		58		56		57	

6.3 La spesa

Dall'analisi della spesa per retribuzioni lorde del personale del comparto si rileva un aumento del 19,8% nell'arco temporale ricompreso tra fine 2005 e fine 2001, preso in considerazione per ragioni di simmetria con il personale contrattualizzato.

Il costo del lavoro, composto dalla spesa del personale e dalle spese per gestione mense, assegni di vitto, erogazione buoni pasto e da altre voci che concorrono a formare il benessere del personale, presenta nell'anno 2005 un incremento del 10,1% rispetto al 2004 e del 14,9% rispetto al 2003.

Tabella 32

Spesa totale per retribuzioni

(migliaia di euro)

Corpi di polizia	2003			2004			2005		
	Retr. fissa	Retr. Acces.	Retr. lorda	Retr. fissa	Retr. Acces.	Retr. lorda	Retr. fissa	Retr. Acces.	Retr. lorda
Polizia di Stato	2.036.223	1.263.064	3.299.287	2.068.215	1.342.858	3.411.074	2.330.355	1.389.567	3.719.923
Carabinieri	2.009.826	1.259.484	3.269.310	1.968.469	1.480.164	3.448.633	2.220.089	1.557.604	3.777.693
Guardia di finanza	1.248.847	777.081	2.025.928	1.279.823	821.121	2.100.944	1.140.905	625.438	1.766.343
Polizia penitenziaria	744.527	421.257	1.165.784	731.363	445.009	1.176.372	850.735	468.469	1.319.205
Corpo forestale	162.685	85.409	248.094	158.903	95.776	254.680	180.180	92.273	272.453
TOTALE	6.202.108	3.806.295	10.008.403	6.206.773	4.184.929	10.391.702	6.722.264	4.133.352	10.855.616
Cappellani Militari	1.706	1.011	2.717	1.748	1.043	2.791	1.901	1.109	3.010

Tabella 33

Corpi di polizia: retribuzione lorda, costo del lavoro e rapporto percentuale. Serie storica 2001-2005

Anno	Retribuzioni lorde (A)	Costo del lavoro (B)	% (A) / (B)
2001	9.064.355	12.816.780	71%
2002	9.461.749	13.211.212	72%
2003	10.008.403	13.950.631	72%
2004	10.391.702	14.549.372	71%
2005	10.855.616	16.024.086	68%

7. Il personale delle Forze Armate

7.1 Considerazioni introduttive

Tutto il personale facente parte del comparto “Forze Armate” (con esclusione dell’Arma dei Carabinieri) è suddiviso in quattro aree (Aeronautica, Marina, Esercito e Capitanerie di porto), ognuna articolata in quattro macrocategorie di personale: dirigenti, personale con trattamento superiore, personale non dirigente e altro personale. Nella macrocategoria “Altro personale” sono ricompresi i militari di leva, i volontari e gli allievi.

L’andamento dei trattamenti economici complessivi è stato comparato con i tassi di inflazione programmata e con i tassi di inflazione reale fissati per il quadriennio; inoltre l’andamento quantitativo del personale in servizio è stato analizzato con riferimento alle norme di settore disciplinanti le riduzioni dei quadri organici.

Non sono state effettuate specifiche analisi sugli aggregati “Corpo militare della Croce Rossa italiana” e “Servizio di assistenza spirituale – Cappellani militari”, in ragione dell’estrema esiguità delle corrispondenti unità in servizio. Solo per i Cappellani militari è stato riportato il numero di unità e i dati di spesa al di fuori delle tabelle relative ai corpi di “Forze Armate”.

Con il DPR 13 giugno 2002, n. 163 è stato recepito l’accordo di concertazione per le Forze Armate relativo al quadriennio normativo 2002-2005 e al biennio economico 2002-2003. Con esso sono stati previsti aumenti dello stipendio, dell’indennità integrativa speciale, dell’importo aggiuntivo pensionabile, delle indennità operative e delle altre indennità. A livello giuridico, il DPR ha recepito l’applicazione delle norme relative alla tutela della maternità.

Il successivo DPR del 5 novembre 2004, n. 302 di recepimento dell’accordo sindacale relativo al biennio economico 2004-2005, ha stabilito incrementi dello stipendio, dell’importo aggiuntivo pensionabile e delle altre indennità, con decorrenze 1 gennaio 2004 e 1 gennaio 2005.

Va tenuto conto, anche per le Forze Armate come per i Corpi di Polizia, che è in corso di esame il già citato disegno di legge, relativo al riordino dei ruoli dei due aggregati.

7.2 Consistenza e struttura

Dalla tabella 34 si rileva che, nel periodo 2001-2005 oggetto di osservazione, l’intero aggregato registra una riduzione di personale pari all’ 8,6%. Tale riduzione si riflette in maniera non omogenea fra le varie componenti del comparto:

- l’area Capitanerie evidenzia un aumento di personale, sempre rispetto al dato del 2001, del 12,5%, per effetto di un forte incremento del personale non dirigente (34,3%), che registra un dato pressochè stazionario nelle altre macrocategorie;
- l’area Esercito registra una contrazione complessiva del 18% derivante, prevalentemente, dalla riduzione della macrocategoria “Altro personale”, che si riduce, rispetto il 2001, di circa il 46%;
- l’area Marina evidenzia un incremento complessivo del 2% delle unità in servizio, dovuto, principalmente, all’aumento del personale con trattamento superiore (19%);
- l’area Aeronautica espone una riduzione complessiva del 3,2%, in conseguenza della variazione negativa della macrocategoria “Altro personale” (30%).

Tabella 34

Forze Armate: consistenza del personale

		Unità in servizio				
		2001	2002	2003	2004	2005
<i>Capitanerie</i>	<i>Dirigenti</i>	97	108	119	127	137
	<i>Personale con trattamento superiore</i>	307	315	375	403	412
	<i>Personale non dirigente</i>	4.664	5.124	5.418	5.571	6.267
	<i>Altro personale</i>	4.403	3.123	3.081	4.289	3.841
	<i>Totale</i>	9.471	8.670	8.993	10.390	10.657
<i>Esercito</i>	<i>Dirigenti</i>	999	983	1.133	1.267	1.337
	<i>Personale con trattamento superiore</i>	3.682	4.865	6.050	6.363	6.601
	<i>Personale non dirigente</i>	52.556	51.678	52.606	52.693	52.176
	<i>Altro personale</i>	70.445	67.703	70.017	45.953	48.276
	<i>Totale</i>	127.682	125.229	129.806	106.276	108.390
<i>Marina</i>	<i>Dirigenti</i>	497	523	599	597	623
	<i>Personale con trattamento superiore</i>	1.977	2.371	2.432	2.385	2.352
	<i>Personale non dirigente</i>	21.071	21.013	21.933	23.447	22.403
	<i>Altro personale</i>	12.281	13.122	12.445	7.449	11.159
	<i>Totale</i>	35.826	37.029	37.409	33.878	36.537
<i>Aeronautica</i>	<i>Dirigenti</i>	601	607	682	720	777
	<i>Personale con trattamento superiore</i>	2.435	2.940	3.113	2.537	2.639
	<i>Personale non dirigente</i>	36.188	34.991	35.596	36.546	36.728
	<i>Altro personale</i>	8.225	10.875	9.259	8.639	5.777
	<i>Totale</i>	47.449	49.413	48.650	48.442	45.921
<i>TOTALE</i>		220.428	220.341	224.858	198.986	201.505
<i>Cappellani militari</i>		156	165	173	136	133

Tabella 35

Spesa per trattamento economico fondamentale ed accessorio

		Spesa per trattamento economico fondamentale (migliaia di euro)					Spesa per trattamento economico accessorio (migliaia di euro)				
		2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Capitanerie</i>	<i>Dirigenti</i>	3.970	4.634	5.336	5.737	7.098	2.306	2.507	4.531	4.342	4.019
	<i>Personale con trattamento superiore</i>	9.345	10.148	14.029	13.926	16.643	3.633	3.833	7.182	6.365	7.167
	<i>Personale non dirigente</i>	86.409	91.378	110.591	111.834	132.853	40.173	47.015	67.790	61.922	72.037
	<i>Altro personale</i>	30.293	33.397	32.314	36.231	26.707	7.087	5.048	5.684	9.596	8.974
<i>Totale</i>		130.017	139.557	162.270	167.728	183.301	53.200	58.402	85.187	82.225	92.197
<i>Esercito</i>	<i>Dirigenti</i>	51.499	47.627	50.053	58.968	63.466	35.911	27.941	30.340	41.291	28.787
	<i>Personale con trattamento superiore</i>	132.467	159.672	196.038	251.000	256.969	78.809	69.051	92.304	98.084	39.032
	<i>Personale non dirigente</i>	985.837	969.134	991.624	1.027.315	1.151.030	723.697	457.697	513.432	466.064	282.784
	<i>Altro personale</i>	503.598	467.704	462.289	337.164	394.208	40.426	61.977	38.621	25.982	2.907
<i>Totale</i>		1.673.402	1.644.136	1.700.004	1.674.447	1.805.673	878.843	616.665	674.696	631.421	353.510
<i>Marina</i>	<i>Dirigenti</i>	22.542	24.166	24.075	21.773	28.040	17.373	23.294	19.025	17.120	24.265
	<i>Personale con trattamento superiore</i>	44.709	78.505	81.875	72.781	74.529	28.635	49.938	50.353	30.969	51.644
	<i>Personale non dirigente</i>	406.787	403.594	392.567	499.090	550.957	207.518	223.721	236.604	267.932	418.917
	<i>Altro personale</i>	107.234	102.724	90.417	86.772	6.257	9.922	9.218	8.226	11.453	2.638
<i>Totale</i>		581.272	608.989	588.935	680.415	659.784	263.447	306.171	314.207	327.475	497.464
<i>Aeronautica</i>	<i>Dirigenti</i>	26.231	28.209	29.502	37.488	39.125	16.851	16.183	16.905	22.649	24.795
	<i>Personale con trattamento superiore</i>	67.265	98.226	109.455	113.382	127.337	215.473	43.075	49.039	42.724	50.434
	<i>Personale non dirigente</i>	670.826	696.860	691.713	857.585	909.104	119.170	319.647	329.344	332.594	362.075
	<i>Altro personale</i>	60.148	59.100	63.606	83.751	5.404	41.390	6.044	6.925	11.964	1.803
<i>Totale</i>		824.470	882.395	894.276	1.092.206	1.080.969	392.884	384.949	402.213	409.930	439.107
<i>TOTALE GENERALE</i>		3.209.161	3.275.078	3.345.484	3.614.796	3.789.727	1.588.373	1.366.188	1.476.303	1.451.051	1.382.278
<i>Cappellani militari</i>		4.275	5.335	5.493	2.178	3.788	1.151	1.366	2.282	978	1.511

7.3 Trattamento economico complessivo medio annuo

La spesa complessiva del comparto in esame, nonostante la riduzione del personale, aumenta nel quadriennio in misura rilevante (da 4,8 miliardi di euro del 2001 a 5,2 miliardi di euro del 2005), pari all'8%. Il trattamento economico complessivo medio annuo (Tecma) passa dai 21.700 euro del 2001 ai 25.600 euro del 2005, con una percentuale di crescita di circa il 18%: l'incremento maggiore (34,3%) riguarda la Marina; quello minore (2,4%) l'Esercito. A tale ultimo proposito, va, tuttavia, evidenziato che i dati 2005 relativi all'Esercito sono incompleti per la parte concernente la spesa accessoria (che diminuirebbe del 44%), in quanto l'Amministrazione della difesa non ha, ad oggi, trasmesso i valori di spesa inerenti a talune indennità come ad esempio quelli sull'indennità operativa di base. Sono in corso tra il Ministero dell'Economia e Finanze (Ragioneria generale dello Stato) e il Ministero della Difesa i necessari interventi di completamento dei dati.

Per quanto concerne la macrocategoria dei dirigenti, nel 2005 il Tecma risulta sostanzialmente allineato fra Marina, Aeronautica e Capitanerie di Porto (circa 82.000 euro), mentre è notevolmente inferiore quello dell'Esercito.

Come anticipato in premessa, si procede all'analisi comparativa degli andamenti del trattamento economico rispetto ai tassi di inflazione (programmata e reale) al fine di valutare la coerenza tra il sistema del trattamento economico relativo allo specifico comparto e le linee di politica retributiva determinate dall'Accordo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993. Si osserva, al riguardo, che a fronte di una crescita nel quinquennio del tasso di inflazione programmata pari a 8,4% e del tasso di inflazione reale pari al 13,5%, tutti e quattro i corpi presentano trattamenti economici complessivi medi annui notevolmente superiori: del 29% l'Aeronautica, del 34% le Capitanerie di porto e la Marina, mentre quello dell'Esercito, per il quale, però, si rinvia a quanto detto sopra, si attesta intorno al 2,4%. Tale situazione di fatto, come già rilevato nella scorsa relazione, appare significativamente disallineata rispetto alle politiche salariali generalmente perseguite dal Governo.

7.4 Trattamento economico fondamentale ed accessorio

In generale, nel periodo 2001-2005, si rileva un aumento dell'incidenza della componente fissa (dal 66,9% al 73,3%), cui, specularmene, corrisponde una perdita di peso della componente accessoria, riscontrabile, in special modo, negli ultimi due anni. Si registrano per lo più in tutte le macrocategorie incrementi sia nel trattamento economico fondamentale che in quello accessorio, ad eccezione della macrocategoria "Altro personale", in cui, invece, decresce sia il trattamento economico fisso che quello accessorio, in seguito alla sospensione del servizio di leva, sancita dall'art. 7, comma 1, del decreto legislativo n. 215 dell'8 maggio 2001, come modificato dalla legge 23 agosto 2004, n. 226. Tale legge ha, anche, apportato modifiche alla ripartizione delle consistenze del personale volontario di truppa delle Forze armate e ha istituito le seguenti categorie di volontari dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica: volontari in ferma prefissata di un anno; volontari in ferma prefissata quadriennale.

Per entrambe le categorie, la legge ha determinato il trattamento economico, commisurandolo al valore giornaliero della retribuzione mensile relativa al grado iniziale dei volontari di truppa in servizio permanente.

Tabella 36

Spesa per trattamento economico complessivo medio annuo

	Spesa per trattamento economico complessivo (in migliaia)					Tratt. economico complessivo medio procapite				
	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005
Capitanerie										
Dirigenti										
Personale con trattamento superiore	6.276	7.141	9.867	10.079	11.117	64.704	66.124	82.913	79.359	81.146
Personale non dirigente	12.978	13.980	21.210	20.291	23.810	42.274	44.382	56.560	50.350	57.791
Altro personale	126.581	138.393	178.381	173.757	204.891	27.140	27.009	32.924	31.189	32.694
Totale / media	37.381	38.445	37.998	45.827	35.680	8.490	12.310	12.333	10.685	9.289
	183.216	197.959	247.456	249.953	275.498	19.345	22.833	27.517	24.057	25.851
Esercito										
Dirigenti	87.410	75.568	80.393	100.259	92.253	87.497	76.875	70.956	79.131	69.000
Personale con trattamento superiore	211.276	228.722	288.342	349.084	296.000	57.381	47.014	47.660	54.861	44.842
Personale non dirigente	1.709.534	1.426.832	1.505.055	1.493.379	1.433.814	32.528	27.610	28.610	28.341	27.480
Altro personale	544.024	529.680	500.909	363.146	397.115	7.723	7.824	7.154	7.903	8.226
Totale / media	2.532.245	2.260.802	2.374.699	2.305.868	2.219.182	19.989	18.053	18.294	21.697	20.474
Marina										
Dirigenti	39.915	47.460	43.100	38.892	52.306	80.312	90.746	71.953	65.146	83.958
Personale con trattamento superiore	73.344	128.442	132.228	103.750	126.173	37.098	54.172	54.370	43.501	53.645
Personale non dirigente	614.304	627.315	629.171	767.022	969.874	29.154	29.854	28.686	32.713	43.292
Altro personale	117.155	111.942	98.643	98.225	8.895	9.540	8.531	7.920	13.186	797
Totale / media	844.719	915.160	903.142	1.007.890	1.157.248	23.578	24.715	24.136	29.751	31.673
Aeronautica										
Dirigenti	43.082	44.392	46.407	60.137	63.920	71.683	73.133	68.045	83.523	82.265
Personale con trattamento superiore	282.738	141.301	158.494	156.106	177.771	116.114	48.062	50.914	61.532	67.363
Personale non dirigente	789.996	1.016.507	1.021.057	1.190.179	1.271.179	21.830	29.051	28.685	32.567	34.611
Altro personale	101.538	65.144	70.531	95.715	7.207	12.345	5.990	7.618	11.079	1.247
Totale / media	1.217.354	1.267.344	1.296.489	1.502.136	1.520.076	25.656	25.648	26.649	31.009	33.102
TOTALE / MEDIA	4.797.534	4.641.265	4.821.787	5.065.847	5.172.004	21.765	21.064	21.443	25.458	25.667

Tabella 37

Trattamento economico complessivo medio annuo

		Trend relativo al t.e.c.m.a.			
		2002/2001	2003/2002	2004/2003	2005/2004
Capitanerie	Dirigenti	2,2%	25,4%	-4,3%	2,3%
	Personale con trattamento superiore	5,0%	27,4%	-11,0%	14,8%
	Personale non dirigente	-0,5%	21,9%	-5,3%	4,8%
	Altro personale	45,0%	0,2%	-13,4%	-13,1%
	Media	18,0%	20,5%	-12,6%	7,5%
Esercito	Dirigenti	-12,1%	-7,7%	11,5%	-12,8%
	Personale con trattamento superiore	-18,1%	1,4%	15,1%	-18,3%
	Personale non dirigente	-15,1%	3,6%	-0,9%	-3,0%
	Altro personale	1,3%	-8,6%	10,5%	4,1%
	Media	-9,7%	1,3%	18,6%	-5,6%
Marina	Dirigenti	13,0%	-20,7%	-9,5%	28,9%
	Personale con trattamento superiore	46,0%	0,4%	-20,0%	23,3%
	Personale non dirigente	2,4%	-3,9%	14,0%	32,3%
	Altro personale	-10,6%	-7,1%	66,4%	-94,0%
	Media	4,8%	-2,3%	23,2%	6,5%
Aeronautica	Dirigenti	2,0%	-7,0%	22,7%	-1,5%
	Personale con trattamento superiore	-58,6%	5,9%	20,9%	9,5%
	Personale non dirigente	33,1%	-1,3%	13,5%	6,3%
	Altro personale	-51,5%	27,2%	45,4%	-88,7%
	Media	0,0%	3,9%	16,4%	6,7%
MEDIA		-3,2%	1,8%	18,7%	0,8%

Tabella 38

Incidenza % dei trattamenti fondamentale e accessorio sul trattamento complessivo
(migliaia di euro)

		Rapporto TEF/TEC					Rapporto TEA/TEC				
		2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005
Capitanerie	Dirigenti	63,3	64,9	54,1	56,9	63,8	36,7	35,1	45,9	43,1	36,2
	Pers. con trattamento superiore	72,0	72,6	66,1	68,6	69,9	28,0	27,4	33,9	31,4	30,1
	Pers. non dirigente	68,3	66,0	62,0	64,4	64,8	31,7	34,0	38,0	35,6	35,2
	Altro Pers.	81,0	86,9	85,0	79,1	74,8	19,0	13,1	15,0	20,9	25,2
	Totale / media	71,0	70,5	65,6	67,1	66,5	29,0	29,5	34,4	32,9	33,5
Esercito	Dirigenti	58,9	63,0	62,3	58,8	68,8	41,1	37,0	37,7	67,7	31,2
	Pers. con trattamento superiore	62,7	69,8	68,0	71,9	86,8	37,3	30,2	32,0	41,1	13,2
	Pers. non dirigente	57,7	67,9	65,9	68,8	80,3	42,3	32,1	34,1	31,2	19,7
	Altro Pers.	92,6	88,3	92,3	92,8	99,3	7,4	11,7	7,7	7,2	0,7
	Totale / media	65,6	72,7	71,6	72,6	84,1	34,4	27,3	28,4	29,3	15,9
Marina	Dirigenti	56,5	50,9	55,9	56,0	53,6	43,5	49,1	44,1	44,0	46,4
	Pers. con trattamento superiore	61,0	61,1	61,9	70,2	59,1	39,0	38,9	38,1	29,8	40,9
	Pers. non dirigente	66,2	64,3	62,4	65,1	56,8	33,8	35,7	37,6	34,9	43,2
	Altro Pers.	91,5	91,8	91,7	88,3	70,3	8,5	8,2	8,3	11,7	29,7
	Totale / media	68,8	66,5	65,2	67,5	57,0	31,2	33,5	34,8	32,5	43,0
Aeronautica	Dirigenti	60,9	63,5	63,6	62,3	61,2	39,1	36,5	36,4	37,7	38,8
	Pers. con trattamento superiore	23,8	69,5	69,1	72,6	71,6	76,2	30,5	30,9	27,4	28,4
	Pers. non dirigente	84,9	68,6	67,7	72,1	71,5	15,1	31,4	32,3	27,9	28,5
	Altro Pers.	59,2	90,7	90,2	87,5	75,0	40,8	9,3	9,8	12,5	25,0
	Totale / media	67,7	69,6	69,0	72,7	71,1	32,3	30,4	31,0	27,3	28,9
TOTALE / MEDIA		66,9	70,6	69,4	71,4	73,3	33,1	29,4	30,6	29,5	26,7

TEF: tratt. econ. fondamentale - TEA: tratt. econ. accessorio - TEC: tratt. econ. complessivo.