

## CAPITOLO SESTO

## I RISULTATI DELLA GESTIONE DEL PERSONALE NON DIRIGENZIALE

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

**6.1. Premessa**

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

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

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

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

Sostanzialmente analoga è risultata la politica retributiva volta al contenimento delle spese di personale. Accanto ad incrementi della retribuzione fissa nei limiti dei tassi programmati di inflazione, sono stati infatti introdotti criteri sempre più rigidi nella determinazione del salario accessorio, nell'intento di valorizzare l'incremento della produttività e, nel contempo, di evitare una crescita fuori controllo delle risorse a ciò destinate.

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

Quanto alle misure di contenimento della spesa, sono state nuovamente rese più rigorose le disposizioni concernenti la riduzione delle dotazioni organiche e le politiche di assunzione del personale<sup>1</sup>, privilegiando tuttavia non più meri obiettivi di riduzione quantitativa ma politiche dirette alla razionalizzazione delle strutture e al miglioramento della funzionalità dei servizi.

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

## **6.2. La consistenza del personale a tempo indeterminato<sup>2</sup>**

L'andamento della consistenza del personale inserito nei comparti di contrattazione, già in flessione nel periodo precedente, continua a registrare una riduzione, sia pure più contenuta, nel triennio esaminato nella presente relazione<sup>3</sup>.

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

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

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

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

---

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

<sup>2</sup> I dati commentati, tratti dal sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato (SICO), si riferiscono al personale in servizio a tempo indeterminato e sono stati costruiti al fine di evidenziare - a livello aggregato, per comparto, e, nei casi più rilevanti, per categoria o per singola qualifica - i principali risultati delle politiche del lavoro pubblico, sia sotto il profilo della consistenza che sotto quello della spesa.

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

Tabella 1

## Consistenza del personale non dirigente a tempo indeterminato

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

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

<sup>(1)</sup> Dal 2008 transitati nel comparto agenzie fiscali.<sup>(2)</sup> Incluso il personale del ruolo ad esaurimento.<sup>(3)</sup> Incluso il personale scolastico.<sup>(4)</sup> Inclusi i collaboratori ed esperti linguistici.

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

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

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

La realizzazione di tali obiettivi ha infatti consentito, da un lato, una rilevante riduzione dei posti in organico anche nell'esercizio 2008<sup>5</sup> e, dall'altro, una progressiva immissione in ruolo del personale docente e non docente in attuazione dei piani pluriennali di assunzioni del 2005-2008 e del 2007-2009.

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

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

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

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

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

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

A decorrere dall'anno 2005, le università sono tenute infatti ad adottare programmi triennali del fabbisogno di personale, a tempo determinato e indeterminato, sulla base delle risorse a tal fine stanziare nei rispettivi bilanci, la cui coerenza con le risorse previste nel fondo di finanziamento ordinario (FFO) deve essere valutata dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Tale autonomia ha tuttavia contribuito ad irrigidire le risorse del FFO che in molte realtà tendono a superare la soglia del 90% destinata alle retribuzioni fisse del personale, con le negative conseguenze in tema di nuove assunzioni e ripartizione delle quote aggiuntive dei trasferimenti statali.

Molto più contenuta appare la crescita del personale nel comparto Regioni e autonomie locali (0,3%), essenzialmente concentrata nell'ambito dei Comuni e delle Province, malgrado la forte spinta data alla stabilizzazione del personale precario (6.257 unità nel 2007 e 9.823 nel 2008).

---

<sup>5</sup> Nel mese di novembre 2008, dopo il completamento dell'organico di fatto, il monitoraggio effettuato dal MIUR sulla corretta gestione degli organici del personale docente e non docente ha evidenziato una riduzione di 11.500 posti (rispetto ai 13.000 previsti).

L'inversione di tendenza della consistenza del comparto, in flessione nel precedente periodo in attuazione delle politiche di contenimento della spesa (rideterminazione delle dotazioni organiche e introduzione di limiti alle assunzioni<sup>6</sup>), appare in parte ascrivibile anche ai sempre più stringenti limiti imposti dal legislatore alla possibilità per gli enti di esternalizzare servizi e attività in precedenza gestiti da proprie strutture.

Quanto infine al personale del servizio sanitario nazionale (SSN), la modesta crescita registrata nel triennio (0,5%) va letta tenendo conto delle politiche di stabilizzazione avviate nel 2008<sup>7</sup> (circa 7.900 unità) che tuttavia non hanno evitato un andamento in forte crescita del personale a tempo determinato, necessario al fine di garantire continuità nell'erogazione dei servizi.

Al di fuori del personale appartenente ai comparti di contrattazione, anche nell'esercizio 2008 si segnala il ricorso, sempre elevato anche nel periodo precedente, a convenzioni e a contratti di diritto privato diretti ad ottenere prestazioni lavorative a tempo indeterminato, in deroga alla programmazione delle assunzioni e al relativo blocco. Il personale contrattista a tempo indeterminato, dopo il picco registrato nel 2001 (+18,9% nel quadriennio 1998-2001) e nel 2002, flette comunque sensibilmente negli esercizi successivi per raggiungere nel 2008 le 7.419 unità.

### 6.3. L'evoluzione delle dotazioni organiche

Il processo di riforma e di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni, avviato sin dal 2002, continua ad avere tra i suoi principali obiettivi quello di razionalizzare le strutture secondo criteri di funzionalità, efficienza e flessibilità, anche alla luce del processo di riforma delle amministrazioni centrali e al trasferimento di funzioni alle Regioni ed enti locali, derivante dalla modifica del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione.

In tale ambito, un particolare rilievo è stato sempre dato al tema della organizzazione delle strutture amministrative e della rideterminazione delle dotazioni organiche del personale delle amministrazioni dello Stato e, sia pur nel rispetto della loro autonomia, di quelle delle amministrazioni non appartenenti al comparto statale.

Quanto alle prime<sup>8</sup>, le leggi finanziarie che si sono succedute nel periodo preso in considerazione hanno sempre confermato la necessità di adottare misure di razionalizzazione degli uffici, volte anche a ridurre la spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico di ciascuna amministrazione.

Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali agli obiettivi di finanza pubblica, tali obiettivi sono stati estesi, con specifiche modalità, anche alle predette amministrazioni e agli enti del SSN<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> L'art. 1, comma 98, della legge finanziaria 2005 aveva dettato limiti e criteri per le assunzioni volti a garantire la realizzazione di economie di spesa lorde per gli anni 2005-2008.

<sup>7</sup> Il personale infermieristico è escluso dalle misure limitative del turnover.

<sup>8</sup> Amministrazioni dello Stato, agenzie fiscali, enti pubblici non economici, enti di ricerca, enti di cui all'art. 70, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001.

<sup>9</sup> Con il d.P.C.M. del 15 febbraio 2006 sono stati fissati i criteri e i limiti per la rideterminazione delle dotazioni organiche per enti locali, Regioni ed enti del SSN.

Erano rimaste invece escluse da tale specifica disciplina le università, le istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale e la scuola, destinatarie di specifici obiettivi.

Un ambizioso programma di razionalizzazione ha in particolare investito il settore scolastico, interessato sin dall'esercizio 2007 da un processo di riorganizzazione - confermato e ampliato nel 2008<sup>10</sup> - diretto ad un contenimento dell'organico del personale docente di circa 87.400 unità entro il 2012.

Nuovo impulso alla riduzione proviene dalla legislazione successiva, che ha imposto alle amministrazioni dello Stato di ridimensionare gli assetti organizzativi esistenti e contenere le dotazioni organiche sia del personale dirigenziale che del personale non dirigenziale, con esclusione degli enti di ricerca<sup>11</sup>.

Nel caso inoltre di esternalizzazione di servizi precedentemente prodotti al proprio interno, è stato previsto per tutte le pubbliche amministrazioni (compresi gli enti territoriali) l'obbligo di congelare i posti in organico nelle more del conseguente processo di riduzione delle dotazioni e di riallocazione del personale<sup>12</sup>.

Per verificare se la normativa in materia di dotazioni organiche abbia trovato corretta applicazione è stata elaborata la *tabella 2* sulla base dei dati trasmessi dalle amministrazioni alla Ragioneria generale dello Stato<sup>13</sup> (solo il 76% delle amministrazioni ha provveduto nel triennio in considerazione ad inviare i dati relativi alla dotazione organica aggiornata).

Nei limiti appena indicati, l'analisi evidenzia, almeno come tendenza, i meno incisivi effetti delle disposizioni aventi ad oggetto la riduzione delle dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici.

Dai dati tratti dal conto annuale 2008 emerge infatti una contrazione delle dotazioni organiche nell'ambito degli enti del SSN, degli enti pubblici non economici e delle Regioni e autonomie locali, mentre in crescita risultano gli organici nell'ambito del comparto ministeri e degli enti di ricerca (sia nell'ambito del personale amministrativo che in quello dei ricercatori e tecnologi).

Risultano, anche per l'esercizio 2008, non completi i dati forniti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e delle università (appena tre atenei su 67 hanno inviato i dati relativi alle dotazioni organiche).

La rilevazione esclude i dati relativi al comparto scuola, ove norme specifiche disciplinano il procedimento di formazione degli organici, investito fin dal 2007 da politiche di contenimento, nell'ambito del quale, accanto all'organico di diritto, assume particolare rilievo l'organico di fatto che determina il numero effettivo dei docenti in servizio nell'anno scolastico.

Il confronto tra la consistenza delle dotazioni organiche degli enti che hanno inviato i dati nel triennio 2006-2008 e il numero dei dipendenti in servizio negli stessi enti, ha evidenziato che in tutti i comparti, anche nell'ambito di quelli "virtuosi", si riscontra un elevato tasso di scopertura che, accentuato dal reiterato blocco delle assunzioni, ha frenato i previsti risparmi di spesa.

L'andamento nel triennio non registra inoltre la riduzione della citata forbice che sembra lasciare – in particolare nell'ambito del comparto Regioni e autonomie

<sup>10</sup> Legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 64.

<sup>11</sup> Legge 9 gennaio 2009, n. 1, art. 76.

<sup>12</sup> Legge 18 giugno 2009, n. 69, art. 22.

<sup>13</sup> La *tabella* indica le dotazioni organiche (per comparto) riferibili agli enti che hanno inviato le informazioni in tutti gli anni del triennio e le corrispondenti unità di personale in servizio.

locali e ministeri – ancora ampi spazi di applicazione alle politiche di razionalizzazione degli strutture.

La contrazione del tasso di scopertura nell'ambito degli enti del SSN risulta coerente con le politiche dirette a coniugare il rispetto dei vincoli finanziari posti alle Regioni nelle intese con il Governo (tra cui anche la razionalizzazione della rete ospedaliera) con la necessità di assicurare le prestazioni comprese nei livelli essenziali di assistenza<sup>14</sup>.

Il rilevante tasso di scopertura rilevato nell'ambito degli enti di ricerca va invece valutato alla luce delle disposizioni volte ad incentivare l'assunzione di giovani ricercatori che, anche al fine di allineare il loro numero a quello dei maggiori Paesi europei, consentiranno nei prossimi anni, da un lato, una consistente immissione in ruolo di ricercatori a tempo determinato e, dall'altro, la possibilità di bandire nuovi concorsi.

Tabella 2

*Copertura dell'organico del personale non dirigente*

Comparto	2006		2007		2008	
	Dotaz. organ.	% copert.	Dotaz. organ.	% copert.	Dotaz. organ.	% copert.
Ministeri	122.045	86,2	122.552	83,9	122.590	83,4
Presidenza del Cons. dei ministri <sup>(1)</sup>	-	-	-	-	-	-
Istituz. di alta formaz. art. e mus.	321	78,2	320	83,4	320	81,9
Enti pubblici non economici	61.187	87,7	61.320	86,2	56.394	89,9
Regioni e autonomie locali	510.045	79,9	507.197	79,4	508.853	79,8
Servizio sanitario nazionale	412.132	90,7	400.169	92,4	403.540	92,6
Ricerca	17.020	78,2	17.099	75,2	17.975	76,7
<i>Livelli</i>	8.771	82,1	8.801	78,5	9.364	79,6
<i>Ricercatori e tecnologi</i>	8.249	74,0	8.298	71,6	8.611	73,5
Università <sup>(1)</sup>	-	-	-	-	-	-

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

<sup>(1)</sup> Dati incompleti.

#### 6.4. La mobilità e il turnover

L'andamento del personale in servizio a tempo indeterminato, registrata nel periodo oggetto della rilevazione, trova conferma nel confronto tra la consistenza dei dipendenti assunti e di quelli cessati nel triennio e nell'evoluzione del tasso di turnover, che consente di ricostruire l'attuazione delle politiche volte a limitare il ricambio del personale.

Per il triennio 2005-2007, a tutte le amministrazioni dello Stato era fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato (ad eccezione delle categorie protette e fatte salve quelle già autorizzate in esecuzione della

<sup>14</sup> A ciò contribuisce anche l'esclusione dal blocco delle assunzioni del personale infermieristico.

programmazione dell'anno precedente nonché le assunzioni volte a fronteggiare indifferibili esigenze di servizio di particolare rilevanza ed urgenza).

Quanto alle Regioni, alle autonomie locali e al servizio sanitario nazionale, a seguito della dichiarata incostituzionalità dei rigidi limiti percentuali alle assunzioni negli enti locali, fissati nelle precedenti leggi finanziarie (Corte costituzionale, sentenza n. 390/2004), non erano stati più previsti vincoli numerici ma economie di spesa lorda da conseguire, sulla base di apposti d.P.C.M.<sup>15</sup>.

Una prima deroga al blocco delle assunzioni ha preso avvio dall'esercizio 2007 con la c.d. sanatoria dei precari del pubblico impiego<sup>16</sup>, che si è concretizzata definitivamente dal 2008 con un allentamento dei vincoli posti al turnover.

La legge finanziaria 2007 ha consentito infatti per gli anni 2008 e 2009 alle amministrazioni dello Stato<sup>17</sup> di assumere personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente corrispondente ad una spesa pari al 20% di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente. Relativamente agli enti di ricerca, il predetto limite è stato nettamente aumentato permettendo assunzioni a tempo indeterminato pari al 100% delle risorse relative alle cessazioni intervenute l'anno precedente, purché la spesa per il personale rientrasse nel limite dell'80% delle spese correnti complessive.

Quanto, invece, al comparto Regioni ed enti locali e agli enti del SSN, sono state abrogate le limitazioni al turnover disposte con la legge finanziaria 2005 e consentite, in linea con quanto stabilito per il restante personale, procedure di stabilizzazione del personale in servizio a tempo determinato. Per tali enti, il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, in funzione della riduzione della spesa per il personale, è stata affidata, nell'ambito della propria autonomia, a processi di razionalizzazione e contenimento dei costi, ispirati ai principi dettati per le amministrazioni dello Stato.

Tale politica si è completata con la legge finanziaria successiva che ha ampliato la platea del personale precario interessato ai processi di stabilizzazione e incrementato il numero delle assunzioni consentite (60% della spesa relativa alle cessazioni intervenute nell'anno precedente) alle amministrazioni statali<sup>18</sup>.

Le citate disposizioni non hanno coinvolto le università e la scuola. Per le prime, già a decorrere dal 2005, la legge n. 311 del 2004, all'art. 105, ha previsto la possibilità di adottare autonomi programmi triennali del fabbisogno di personale, tenuto conto delle risorse stanziati nei rispettivi bilanci<sup>19</sup>. Per il comparto scuola le leggi finanziarie 2007 e 2008 hanno avviato un complesso di interventi volti al rilancio dell'efficienza e dell'efficacia del settore perseguendo con gradualità il processo di riduzione e di riequilibrio territoriale nel rapporto studenti/docenti, al fine di destinare i risparmi di spesa, derivanti dalla riduzione degli organici, al

---

<sup>15</sup>Con il d.P.C.M. del 15 febbraio 2006 sono stati fissati i criteri e i limiti per l'assunzione di personale per enti locali, Regioni ed enti del SSN.

<sup>16</sup> Legge n. 296 del 2006, art. 1, commi 519 e 526.

<sup>17</sup> Comprese le agenzie, gli enti pubblici non economici e gli enti di cui all'art. 70, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001.

<sup>18</sup> Per le Regioni e gli enti locali e per gli enti di ricerca sono restati in vigore le disposizioni previste nella legge finanziaria 2007.

<sup>19</sup> Tali programmi, fermo restando i limiti previsti dalla normativa vigente, sono soggetti alla valutazione del MIUR ai fini della coerenza dei relativi oneri con le risorse stanziati nel fondo di finanziamento ordinario.

sostegno dell'edilizia scolastica, dei servizi per gli studenti, dei sistemi di valutazione e incentivazione del personale.

Come già evidenziato, una inversione di tendenza alle politiche del personale si rileva a partire dalla fine del 2008, a seguito del cambio di legislatura. L'analisi degli effetti delle nuove e più restrittive misure, che hanno investito tutti i comparti del pubblico impiego, potranno essere esaminate già a partire dall'esercizio 2009.

Passando ad esaminare i dati del conto annuale 2008, un primo indicatore può trarsi dal tasso di turnover. Tale tasso - risultante dal rapporto tra la differenza tra il personale cessato dal servizio e il personale assunto (al netto dei passaggi tra amministrazioni) e il numero dei dipendenti in servizio nell'anno precedente - espone un valore algebrico negativo nel caso in cui le unità di personale cessato dal servizio superano il numero dei dipendenti assunti e un valore positivo nel caso opposto.

Come evidenzia *la tabella 3*, i valori complessivi registrati nel triennio 2006-2008 (-1,6%; -0,1% e +0,7%) risentono delle politiche meno restrittive avviate nel biennio e del processo di stabilizzazione del personale precario che ha portato nel 2008 oltre 23.000 nuove unità tra il personale di ruolo.

Disaggregando i dati relativi al biennio 2006-2007, tutti i comparti evidenziano indici negativi; gli unici valori positivi si registrano nei comparti scuola, istituzioni di alta formazione artistica e musicale (AFAM) e università, tutti esclusi dalle politiche di contenimento.

L'esercizio 2008 evidenzia viceversa valori nel complesso positivi (indice di assunzioni superiori alle cessazioni), con l'eccezione della Presidenza del Consiglio (che tuttavia utilizza in maniera consistente personale in posizione di comando: circa il 42% del personale in servizio), degli enti pubblici non economici e delle agenzie fiscali.

I valori positivi più elevati si rilevano nell'ambito del comparto ricerca (11,5%), AFAM (10,1%) e università (3,6%).

In linea con quanto suggerito dalla Corte nelle ultime relazioni sul costo del lavoro pubblico<sup>20</sup>, nell'esercizio 2008 è stato inserito un maggior dettaglio tra le voci in cui si articola la rilevazione del personale assunto e cessato.

Ciò ha consentito, seppure in modo per ora sommario, di rilevare l'effettiva incidenza delle procedure di mobilità del personale e la tenuta dei limiti posti nel tempo alla disciplina del turnover.

Quanto alla mobilità, rilevata sia nell'ambito delle amministrazioni appartenenti allo stesso comparto che in quelle appartenenti a comparti diversi, i dati evidenziano il sostanziale bilanciamento tra le entrate e le uscite nello stesso comparto e la scarsa rilevanza degli spostamenti tra comparti diversi.

La consistente mobilità all'interno del medesimo comparto - concentrata nel 2007 nell'ambito del comparto ministeri e nel 2008 nel comparto del SSN - appare coerente con le modifiche organizzative avviate nell'ultimo biennio, caratterizzate dalla nuova contrazione del numero dei ministeri (legge 14 luglio 2008, n. 121) e dalla concentrazione delle aziende sanitarie (che passano da 338 a 324).

---

<sup>20</sup> Relazione 2009 sul costo del lavoro pubblico.

Tabella 3

Tasso di cessazione <sup>(1)</sup> del personale non dirigente a tempo indeterminato

Comparto	2006	2007	2008
Ministeri	-1,7	-2,6	0,0
Presidenza del Consiglio dei ministri	-3,0	-2,3	-9,1
Agenzie fiscali	-0,4	2,9	-3,1
Scuola	-1,9	1,3	0,6
Docenti t.i.	-1,6	1,6	0,7
A.T.A. t.i.	-3,2	0,1	0,3
Istituz. di alta formaz. art. e mus.	1,6	1,8	10,1
Enti pubblici non economici <sup>(2)</sup>	-4,3	-3,0	-4,8
Regioni e autonomie locali	-2,2	-1,1	1,1
Regioni	-1,2	-3,1	0,6
Autonomie locali	-2,3	-0,9	1,2
Servizio sanitario nazionale	-0,8	-0,8	1,0
Ricerca	-2,6	-2,0	11,5
Livelli	-3,4	-2,6	13,8
Ricercatori e tecnologi	-1,6	-1,2	8,8
Università	1,1	0,0	3,6
Livelli <sup>(3)</sup>	1,5	0,3	4,1
Elevate professionalità	-3,7	-5,3	-4,6
<b>Totale</b>	<b>-1,6</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,7</b>

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

<sup>(1)</sup> Assunti - cessati con esclusione della mobilità / personale presente al 31 dicembre dell'anno precedente \* 100.<sup>(2)</sup> Incluso il personale del ruolo ad esaurimento.<sup>(3)</sup> Inclusi i collaboratori ed esperti linguistici.

La mobilità tra amministrazioni appartenenti a comparti diversi, concentrata essenzialmente nel comparto Regioni e autonomie locali, evidenzia, invece, una scarsa incidenza sul complesso degli spostamenti (1,5% delle cessazioni e 1,9% delle assunzioni), con eccedenza delle entrate sulle uscite pari a 851 unità, assorbiti in massima parte dal SSN.

I dati, al netto dei citati passaggi tra amministrazioni, attestano, nel complesso, una tenuta dei vincoli complessivi alla crescita del personale a tempo indeterminato. Ciò tenendo conto, da un lato, dell'effetto di trascinamento delle autorizzazioni previste per i precedenti esercizi e delle deroghe consentite dalla normativa per far fronte a situazioni di necessità e, dall'altro, dell'avvio delle politiche di stabilizzazione del personale precario che hanno determinato una crescita del personale di ruolo di 10.728 unità nel 2007 e 23.201 unità nel 2008.

I dati disaggregati per comparto, pur al netto del personale stabilizzato (destinatario di una particolare disciplina), evidenziano invece un andamento delle assunzioni non in linea con le limitazioni del turnover previste per le singole amministrazioni<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> La possibilità di ricorrere al turnover, prevista dalle relative disposizioni in termini di percentuale della minor spesa derivante dalle cessazioni intervenute nel corso del precedente esercizio, è stata in prima approssimazione calcolata sul numero assoluto delle unità cessate (in linea, peraltro, con le

Le rilevazioni relative al 2006 hanno messo in luce la difficoltà nel rispettare le rigide previsioni legislative. In tutti i comparti di contrattazione - e in particolare nell'ambito dei comparti ministeri e agenzie fiscali - sono state infatti registrate assunzioni in numero superiore alle percentuali consentite dalle disposizioni vigenti.

Nell'esercizio successivo si registra invece nel complesso una tenuta dei limiti - peraltro molto meno rigidi - posti alle amministrazioni, che mostrano, con l'eccezione delle agenzie fiscali, assunzioni coerenti con le disposizioni di contenimento.

Scostamenti più rilevanti si rilevano nell'esercizio 2008 ove le assunzioni consentite superano le cessazioni, in particolare, nell'ambito dei comparti ministeri, Presidenza del Consiglio, AFAM, ricerca e università. Solo le agenzie fiscali e gli enti pubblici non economici evidenziano entrate in linea con il prescritto 20% delle cessazioni.

La sostanziale tenuta dei limiti previsti per ricambio del personale nell'ambito del comparto Regioni e SSN negli ultimi due esercizi appare coerente con la maggiore responsabilizzazione finanziaria degli enti sui cui bilanci ricade la spesa per i rinnovi contrattuali. A tale risultato ha inoltre contribuito la forte spinta al contenimento della spesa corrente indotta dall'obbligo di rispettare gli impegni assunti nel Patto di stabilità interno nelle sue diverse formulazioni.

## **6.5. Le progressioni orizzontali e verticali**

### *6.5.1. Considerazioni generali*

Il sistema di classificazione del personale, delineato nelle sue linee essenziali nei rinnovi contrattuali relativi al quadriennio 1998-2001, si proponeva, da un lato, una nuova distribuzione dei profili, idonea ad assicurare la flessibilità e la coerenza delle risorse umane con le esigenze organizzative e, dall'altro, una valorizzazione del personale attraverso sistemi di incentivazione orientati ai risultati e al riconoscimento delle professionalità, della qualità delle prestazioni individuali e delle competenze acquisite attraverso la formazione e l'esperienza lavorativa.

Ciò ha prodotto un'ampia diversificazione dei sistemi di inquadramento sia in relazione alla definizione delle categorie funzionali, corrispondenti a livelli omogenei di competenze, sia in relazione alle possibilità di accesso. Sotto tale ultimo aspetto, il nuovo sistema di classificazione ha aperto al personale delle amministrazioni la possibilità di effettuare al loro interno progressioni retributive e di carriera nell'ambito delle aree di inquadramento (progressioni orizzontali) o tra aree diverse (progressioni verticali), demandando comunque alla contrattazione decentrata la determinazione del numero delle promozioni e i criteri di attuazione delle stesse.

L'esperienza successiva ha evidenziato i limiti di tale sistema, atteso che: le selezioni interne sono state improntate al prevalente criterio dell'anzianità di servizio; la formazione finalizzata allo sviluppo professionale si è spesso dimostrata insufficiente; le progressioni sono state decise essenzialmente sulla base delle disponibilità di bilancio e non in funzione delle reali necessità organizzative della

---

disposizioni transitorie e con i parametri adottati nelle disposizioni di contenimento successive al 2008).

pubblica amministrazione e hanno coinvolto praticamente tutto il personale, in contrasto con il criterio generale della selettività delle promozioni.

Al riguardo, anche il Documento sulle linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali 2006-2009 aveva segnalato la necessità di evitare progressioni di massa, per l'accesso a posizioni economiche più elevate, senza tener conto delle effettive esigenze di personale inteso come patrimonio di professionalità e di escludere, in sede di revisione delle dotazioni organiche, l'incremento indiscriminato delle posizioni più elevate a discapito di quelle inferiori, senza benefici reali in termini di efficienza e produttività.

In tale ambito, il citato documento aveva richiesto alla contrattazione collettiva il rispetto dei principi costituzionali in materia di accesso alle posizioni giuridiche superiori ed in particolare l'eliminazione di ogni forma di automatismo contrattuale, prevedendo che le progressioni professionali si svolgessero per quote predeterminate del personale in modo da assicurare reale selettività e sulla base non solo dell'anzianità di servizio ma considerando soprattutto l'esperienza professionale, acclarata da adeguati titoli di servizio e culturali, secondo principi di effettiva meritocrazia.

Tali obiettivi sono stati solo in parte attuati anche a causa del forte ritardo con cui si è conclusa la tornata contrattuale che ha, conseguentemente, privilegiato la parte economica rispetto alle previste modifiche della disciplina del rapporto di lavoro.

La materia è stata da ultimo completamente rivisitata nel nuovo d.lgs. n. 150 del 2009 che, nel ridisegnare la ripartizione di competenze tra legge e contratto collettivo, è intervenuto con decisione nella materia del reclutamento e della carriera dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Il decreto legislativo ha, in particolare, disciplinato sia le progressioni economiche (art. 23), intese come passaggi all'interno di una medesima area senza mutamenti mansionali, sia le progressioni di carriera (art. 24), intese come passaggi tra differenti aree di inquadramento.

Le prime dovranno essere ora assegnate con la stessa logica della retribuzione di risultato e quindi secondo principi di selettività e sulla base di competenze culturali e professionali e dei risultati rilevati dal sistema di valutazione.

Le seconde, che praticamente sostituiscono le vecchie progressioni verticali, saranno possibili solo mediante concorsi pubblici aperti all'esterno nell'ambito dei quali solo il 50% dei posti potrà essere riservato al personale interno inquadrato nell'area inferiore, comunque in possesso del necessario titolo di studio.

Tali disposizioni legislative costituiscono principi generali non derogabili in sede di contrattazione collettiva e destinati ad essere immediatamente recepiti negli ordinamenti delle amministrazioni pubbliche.

Gli enti territoriali e gli enti del SSN possono adeguare i propri ordinamenti ai principi in materia di reclutamento e progressioni entro la fine del 2010 lasciando in vigore, fino a tale data, le disposizioni vigenti.

Il rispetto di tali principi, cui dovranno comunque attenersi fin dal 2010 anche gli enti territoriali<sup>22</sup>, sarà oggetto di analisi attraverso i dati relativi agli esercizi 2009 e 2010.

---

<sup>22</sup> Corte dei conti, sezione delle autonomie, delibera n. 10/2010; un orientamento parzialmente difforme è stato espresso dalla sezione regionale di controllo per la Lombardia (delibera n. 517/2010).

Limitatamente all'esercizio 2008, è possibile trovare conferma, nei dati tratti dal conto annuale, di alcune distorsioni e criticità evidenziate con riferimento sia al numero delle promozioni, che hanno interessato praticamente tutto il personale dei comparti, sia al progressivo ed indiscriminato slittamento della struttura dei comparti verso le qualifiche più elevate.

I dati del conto annuale (*tabella 4*) registrano complessivamente, dal 2006 al 2008, 434.847 passaggi orizzontali e 159.853 passaggi verticali. I passaggi orizzontali hanno interessato, nel complesso, circa il 17% del personale in servizio<sup>23</sup>, mentre i passaggi verticali hanno riguardato nel complesso il 6%.

Considerando anche i dati registrati nel periodo dal 2001 (anno di avvio della contrattazione integrativa) al 2005 (996.582 passaggi orizzontali e 654.624 passaggi verticali), appare evidente la portata del fenomeno che ha coinvolto tutto il personale pubblico. Al netto dei dati del comparto scuola, solo marginalmente interessato, i passaggi orizzontali hanno coinvolto il 54% del personale pubblico, mentre i passaggi verticali ne hanno coinvolto il 31%.

Relativamente al periodo preso in considerazione, le progressioni orizzontali si sono concentrate in particolare nel 2007, mentre quelle verticali si sono concentrate essenzialmente nel 2006. L'esercizio 2008 registra per la prima volta una flessione, rispetto al 2007, sia delle progressioni orizzontali (131.970) che di quelle verticali (20.405), conseguenza, da un lato, della forte spinta degli esercizi passati, e, dall'altro, delle disposizioni contenute in tutti i rinnovi contrattuali, dirette al recupero di una maggiore selettività<sup>24</sup>.

#### 6.5.2. Le progressioni orizzontali

L'analisi per comparto evidenzia che i passaggi orizzontali, pur interessando tutti i comparti di contrattazione, si sono verificati essenzialmente nell'ambito dei ministeri, delle agenzie fiscali, delle Regioni ed autonomie locali (in particolare nei Comuni e nelle Province) e degli enti del SSN.

Relativamente al comparto ministeri, si registrano nel complesso 32.285 progressioni (pari a circa il 18% del personale del comparto) che, unite ai passaggi registrati nel periodo precedente, evidenziano circa 105.300 passaggi, pari a più della metà del personale del comparto.

Le agenzie fiscali, che fino al 2005 avevano fatto registrare circa 20.900 passaggi, hanno accelerato le procedure nel triennio considerato evidenziando un progressivo incremento dei passaggi orizzontali (40.714, pari al 75% del personale del comparto), raggiungendo nel complesso le 61.600 progressioni.

Il comparto Regioni e autonomie locali, che aveva avviato i passaggi di livello sin dal 2001, continua a registrare valori molto elevati anche nel triennio preso in considerazione (277.657 passaggi) che, uniti ai 728.400 passaggi del periodo

<sup>23</sup> Sulla base della consistenza media relativa al triennio 2006-2008.

<sup>24</sup> Relativamente ai passaggi verticali viene attribuita una particolare rilevanza alla verifica dell'effettivo possesso delle capacità acquisite attraverso percorsi formativi e il possesso di una serie di titoli (titoli di studio, corsi di formazione, qualità della prestazione lavorativa) valutati attraverso criteri oggettivi. Relativamente ai passaggi all'interno delle aree, anch'essi improntati ad un più incisivo criterio di selettività non fondato sulla sola anzianità di servizio, viene affidato un ruolo più rilevante agli sviluppi economici nell'intento di attribuire un più forte impulso alla carriera di tipo retributivo rispetto al mutamento delle mansioni svolte e dei profili rivestiti.

precedente, raggiungono oltre 1 milione di passaggi, nettamente superiori al numero del personale mediamente in servizio nel comparto.

La forte crescita delle progressioni orizzontali, in mancanza delle indicazioni demandate dal CCNL 2002-2005 ai lavori di un'apposita Commissione paritetica, ha indotto il comitato di settore a prevedere, in occasione della tornata contrattuale 2006-2007, meccanismi volti a raffreddare l'istituto e comunque a valorizzare maggiormente il carattere selettivo e meritocratico dei passaggi. Il contratto 2006-2009, siglato l'11 aprile 2008, ha dato risposta a tale esigenza inserendo una disciplina, applicabile a tutte le progressioni orizzontali successive alla firma del contratto, che prevede, ai fini della partecipazione a procedure selettive per la realizzazione delle progressioni orizzontali, il possesso del requisito di un periodo minimo di permanenza nella posizione economica attualmente in godimento di ventiquattro mesi.

Relativamente infine al SSN, il triennio oggetto di rilevazione evidenzia un rinnovato incremento delle progressioni orizzontali che raggiungono il numero di 30.200, a fronte di 13.400 nel precedente periodo.

### 6.5.3. *Le progressioni verticali*

Le progressioni verticali, nettamente più numerose nel 2006 ed in progressiva diminuzione negli anni successivi, hanno interessato in maniera più consistente alcuni comparti di contrattazione (università, Regioni ed enti locali e SSN) in relazione alle specifiche discipline contrattuali che hanno previsto, per lo più direttamente, il passaggio alle categorie superiori.

Nel comparto università, a fronte dei circa 18.100 passaggi effettuati nel precedente quinquennio, il periodo considerato evidenzia ulteriori 10.453 passaggi, dei quali più di 3.700 relativi all'esercizio 2008, malgrado il recente CCNL 2006-2007 abbia limitato ad una sola volta la possibilità di progressioni in deroga al titolo di studio.

Nel confronto con la media del personale del triennio tali passaggi interessano circa il 19% del personale del comparto; percentuale che supera il 52% considerando il complesso delle progressioni dal 2001 al 2008.

Con riferimento al comparto Regioni e autonomie locali, si registra nel triennio in esame una nuova crescita delle progressioni che superano, nel complesso, gli 87.700 passaggi, pari ad oltre il 17% del personale del comparto (il valore supera il 57%, considerando anche i passaggi registrati nel 2001-2005).

Tale elevata percentuale del personale coinvolto, nettamente superiore alla media registrata nel complesso del personale pubblico, si riconduce, in parte, alla stessa disciplina contrattuale, non modificata nelle tornate contrattuali successive, che ha lasciato alla facoltà degli enti di ridefinire, in base alla fisionomia assunta dalla organizzazione del lavoro, i profili professionali, la loro ampiezza e il relativo trattamento retributivo<sup>25</sup>.

In relazione infine al personale del SSN, i passaggi verticali continuano a registrare andamenti nettamente superiori alla media del personale pubblico.

Nel periodo 2006-2008 si registrano oltre 27.700 nuovi inquadramenti che hanno coinvolto circa il 5% del personale; percentuale che sale ad oltre il 79%, considerando anche i passaggi effettuati nel precedente quinquennio.

<sup>25</sup> Art. 3 e art. 7 del CCNL relativo alla revisione del sistema di classificazione del 31 marzo 1999.

Tabella 4

## Passaggi orizzontali e verticali del personale non dirigente negli anni 2006-2008

Comparto	somma dal 2001 al 2005			2006			2007			2008			totale 2006-2008		
	orizz.	vert.	totale	orizz.	vert.	totale	orizz.	vert.	totale	orizz.	vert.	totale	orizz.	vert.	totale
Ministeri	73.028	7.446	80.474	7.562	4.926	12.488	4.143	2.036	6.179	20.580	1.890	22.470	32.285	8.852	41.137
Presidenza Consiglio ministri	2.677	219	2.896	168	71	239	1.389	-	1.389	-	17	17	1.557	88	1.645
Agenzie fiscali	20.896	2.585	23.481	8.603	1.836	10.439	28.461	5.983	34.444	3.650	105	3.755	40.714	7.924	48.638
Scuola	20.021	8.672	28.693	6	4.307	4.313	6.047	3.730	9.777	3.153	1.309	4.462	9.206	9.346	18.552
<i>Docenti t.i.</i>	17.824	8.471	26.295	6	4.021	4.027	5.764	3.729	9.493	2.809	1.309	4.118	8.579	9.059	17.638
<i>A.T.A. t.i.</i>	2.197	201	2.398		286	286	283	1	284	344		344	627	287	914
Istituz. alta formaz. art. e music.	15	46	61	-	13	13	-	9	9	1	1	2	1	23	24
Enti pubblici non economici	40.454	6.036	46.490	1.775	2.655	4.430	1.947	229	2.176	3.002	1.266	4.268	6.724	4.150	10.874
Regioni e autonomie locali	728.400	199.936	928.336	77.243	72.231	149.474	122.370	6.421	128.791	78.044	9.056	87.100	277.657	87.708	365.365
<i>Regioni</i>	72.079	10.326	82.405	9.429	3.860	13.289	6.306	496	6.802	5.913	492	6.405	21.648	4.848	26.496
<i>Autonomie locali</i>	#####	189.610	845.931	67.814	68.371	136.185	116.064	5.925	121.989	72.131	8.564	80.695	256.009	82.860	#####
Regioni a statuto speciale	26.885	3.691	30.576	3.930	1.996	5.926	2.570	470	3.040	3.099	746	3.845	9.599	3.212	12.811
Servizio sanitario nazionale	13.408	407.563	420.971	2.464	23.456	25.920	17.019	2.183	19.202	10.729	2.065	12.794	30.212	27.704	57.916
Ricerca	6.658	335	6.993	579	169	748	619	87	706	2.005	137	2.142	3.203	393	3.596
<i>Livelli</i>	5.841	193	6.034	65	128	193	237	12	249	1.808	73	1.881	2.110	213	2.323
<i>Ricercatori e tecnologi</i>	817	142	959	514	41	555	382	75	457	197	64	261	1.093	180	1.273
Università	64.140	18.095	82.235	4.886	4.747	9.633	11.096	1.949	13.045	7.707	3.757	11.464	23.689	10.453	34.142
<i>Livelli</i>	60.959	17.665	78.624	4.721	4.578	9.299	10.491	1.922	12.413	7.122	3.722	10.844	22.334	10.222	32.556
<i>Elevate professionalità</i>	3.181	430	3.611	165	169	334	605	27	632	585	35	620	1.355	231	1.586
<b>Totale</b>	<b>996.582</b>	<b>654.624</b>	<b>1.651.206</b>	<b>107.216</b>	<b>116.407</b>	<b>223.623</b>	<b>195.661</b>	<b>23.097</b>	<b>218.758</b>	<b>131.970</b>	<b>20.349</b>	<b>152.319</b>	<b>434.847</b>	<b>159.853</b>	<b>594.700</b>

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

Come già rilevato nella precedente relazione, tale andamento si riconduce essenzialmente alla stessa disciplina contrattuale che, risolta la vertenza sindacale del personale infermieristico con un generalizzato passaggio all'area D, ha continuato ad incentivare il percorso di valorizzazione e riqualificazione professionale dei dipendenti, introducendo nuovi profili nella categoria C e consentendo il completamento del processo di sviluppo professionale.

Nettamente inferiore risulta invece l'impatto delle progressioni verticali negli altri comparti, ove lo slittamento verso le qualifiche più elevate ha interessato meno del 10% del personale (ministeri ed enti di ricerca).

#### 6.5.4. La composizione del personale

Una ricognizione, più aggiornata, della struttura del personale pubblico a seguito dell'attuazione delle procedure di inquadramento nel nuovo ordinamento professionale emerge dall'analisi delle *tabelle 5 e 6* che evidenziano per ciascun comparto e per ciascun anno: a) relativamente alle progressioni orizzontali, le categorie/aree maggiormente interessate dal fenomeno e b) relativamente alle progressioni verticali, il nuovo riposizionamento dei profili tra le categorie/aree a chiusura delle procedure.

In ordine alle progressioni orizzontali, la *tabella 5* - che evidenzia le qualifiche nelle quali si sono concentrati il maggior numero di passaggi economici ed il relativo peso percentuale sul totale - mostra, anche nel triennio considerato, una concentrazione dei passaggi nell'ambito delle categorie apicali, con l'eccezione del comparto enti di ricerca (ove in media il 59% delle promozioni è avvenuto nell'area B) e dei ministeri (ove il 68,6% in media delle promozioni, con un picco nel 2008, si è concentrato nell'ambito della area II).

Tabella 5

*Categorie maggiormente interessate alle progressioni orizzontali  
(valori percentuali)*

Comparto	Area	2006	2007	2008	Media
Servizio sanitario nazionale	Ruolo amministrativo	28,4	24,4	29,7	27,5
	Ruolo sanitario	32,7	23,0	24,0	26,6
	Ruolo tecnico	38,9	52,7	46,2	45,9
Enti pubblici non economici	C	76,9	81,0	78,2	78,7
Ricerca	B	81,5	49,4	46,1	59,0
Regioni	C	35,6	40,8	34,1	36,8
	B	33,3	32,6	36,2	34,0
Autonomie locali	D	49,1	35,5	61,9	48,8
Ministeri	Area II	50,1	65,7	90,0	68,6
Presidenza Consiglio ministri	Area III	74,4	49,0	-	41,1
	Area II	25,6	51,0	-	25,5
Agenzie fiscali <sup>(1)</sup>	Area III	51,1	40,9	56,6	49,6
	Area II	48,7	59,1	43,4	50,4
Università	C	46,0	51,7	47,5	48,4

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

<sup>(1)</sup> Esclusi i Monopoli di Stato.