Nell'ambito della Presidenza del Consiglio e delle agenzie fiscali, i passaggi orizzontali si addensano, in media, nell'area III rispettivamente per il 41,1% e per il 49,6%, mentre nel comparto enti pubblici non economici la percentuale media dei passaggi orizzontali nell'ambito dell'area C si attesta al 78,7%.

Il comparto Regioni e autonomie locali fa registrare, anche nel triennio considerato, una forte concentrazione dei passaggi nell'ambito delle aree C (Regioni) e D (autonomie locali); analogo andamento si verifica nel comparto università in cui i passaggi si concentrano nell'area C.

Nel comparto SSN infine si riducono sensibilmente nel triennio i passaggi del personale apicale appartenente al ruolo sanitario a favore del personale tecnico e amministrativo nel cui ambito i passaggi registrano una media nel triennio rispettivamente del 26,6% e del 45,9%.

Relativamente alle progressioni verticali, la *tabella 6* - che evidenzia l'addensamento del personale di ciascun comparto nelle rispettive aree a seguito del completamento delle progressioni verticali - conferma, a livello aggregato, il significativo passaggio verso qualifiche superiori.

Tabella 6

*Addensamento nelle aree del personale di ciascun comparto
a seguito delle progressioni verticali
(in percentuale)*

Comparto	Area	2006	2007	2008
Servizio sanitario nazionale	D	65	65	66
Enti pubblici non economici	C	77	75	75
Ricerca	Ricercatori e tecnologi	45	46	45
	C	27	26	27
Regioni	D	48	47	46
Autonomie locali	C	40	41	42
Regioni a statuto speciale	C	34	34	35
	B	35	35	34
Ministeri	Area II	63	63	63
Presidenza Consiglio ministri	Area III	52	50	47
	Area II	46	48	51
Agenzie fiscali	Area III	40	49	49
	Area II	57	49	49
Università	C	50	50	49

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

Rilevante appare il dato del SSN, che conferma la crescita dei passaggi verso l'area D, e del comparto Regioni ed autonomie locali, ove cresce di misura l'addensamento del personale delle autonomie locali nell'area C (42%).

Nell'ambito del personale regionale alla leggera contrazione dell'addensamento nell'area D si contrappone una contenuta crescita del personale appartenente alle aree C e B.

Stabile rimane, invece, la composizione del personale regionale, delle agenzie fiscali, degli enti pubblici non economici e della ricerca ove il personale apicale rappresenta rispettivamente il 49%, il 75% e il 27% del totale del comparto.

Confermano viceversa un riequilibrio verso le fasce intermedie i comparti ministeri (ove la concentrazione del personale rimane per circa il 63% nell'ambito dell'area II) e della Presidenza del Consiglio (ove il personale appartenente all'area II sale al 51%).

6.6. Il part time

L'obbligo di assunzione di personale con contratto di lavoro a tempo parziale o con altre forme di rapporti di lavoro flessibile e, comunque, la previsione di facilitazioni e incentivi per il personale già in servizio che volesse trasformare il proprio rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, erano stati introdotti dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449²⁶ e precisati nelle manovre successive²⁷.

La normativa successiva non ha confermato le citate disposizioni anche in relazione ai problemi di funzionalità e buon andamento degli uffici delle pubbliche amministrazioni determinati dal diffondersi dell'istituto, in particolare nelle strutture periferiche con organici spesso sottodimensionati.

In tale direzione la legge n. 133 del 2008 ha in particolare limitato la possibilità di trasformare il rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, già previsto in via automatica nella legge 23 dicembre 1996, n. 662, ed ha incrementato la quota delle eventuali economie di spesa da indirizzare all'incentivazione della mobilità del personale delle amministrazioni che abbiano provveduto a razionalizzare la struttura organizzativa.

La rilevazione contenuta nel conto annuale riflette ancora le politiche avviate negli anni precedenti ed infatti evidenzia una progressiva e consistente crescita dei lavoratori che scelgono la modalità di prestazione lavorativa a tempo ridotto.

Stabile, nel 2008, risulta sostanzialmente anche il personale in part time del comparto ministeri che aveva segnato una prima flessione nell'esercizio precedente.

Disaggregando i dati²⁸ a seconda delle diverse figure, risultano in crescita sia il part time con contratto oltre il 50%, sia il part time con orario ridotto inferiore al 50%.

La rilevazione espone andamenti crescenti omogenei in quasi tutti i settori tranne nell'ambito dei ministeri e degli enti pubblici non economici, ove si evidenzia anche nel 2008 una leggera flessione di valore, tuttavia, nettamente inferiore al precedente esercizio.

Nel periodo 2006-2008, l'incremento più significativo si registra nell'ambito del personale degli enti di ricerca (+24,5%), delle Regioni e autonomie locali (+12% concentrato nell'ambito degli enti locali), dell'università (+9,6%) e del SSN (+5%).

I dati relativi alla scuola, pur in crescita, sono poco significativi in relazione al coinvolgimento, in valore assoluto, di una percentuale molto bassa del personale (solo l'1% delle unità del comparto), in coerenza con la peculiarità del settore

²⁶ Che prevedeva l'obbligo di procedere al 10% delle assunzioni con prestazione lavorativa non superiore al 50% di quella a tempo pieno.

²⁷ La legge n. 448 del 1998 elevava la percentuale di nuovi assunti a tempo parziale al 25% e la legge n. 488 del 1999 al 50%; la legge n. 388 del 2000 prevedeva inoltre l'obbligo di effettuare nuove assunzioni esclusivamente con contratto a tempo parziale per le amministrazioni che non avessero raggiunto una quota di personale a tempo parziale pari almeno al 4% del totale dei dipendenti.

²⁸ Al netto di particolari figure (segretari comunali, contrattisti, vigili ausiliari di leva, ecc.).

nell'ambito del quale si presenta preminente la necessità di assicurare la continuità didattica.

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

6.7.1. Considerazioni generali

I vincoli posti nel tempo dal legislatore alla crescita del personale pubblico hanno trovato una parziale compensazione nel massiccio ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato nonché ad altre forme flessibili di rapporto di lavoro, introdotte nel settore pubblico in occasione dei rinnovi contrattuali relativi al periodo 1998-2001 e annualmente confermate²⁹ fino al 2005.

L'espandersi del fenomeno ha determinato una nuova politica di gestione del personale, caratterizzata, da un lato, dal generalizzato blocco delle assunzioni a tempo determinato³⁰ e, dall'altro, dall'avvio di un ampio programma di stabilizzazione del personale precario.

Al cambio di legislatura è mutata nuovamente la rotta delle politiche del personale pubblico che, nell'obiettivo di recuperare parte della flessibilità, hanno consentito alle amministrazioni pubbliche, in caso di esigenze temporanee ed eccezionali, di avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e impiego del personale previste dal codice civile³¹.

Ferma restando la competenza delle amministrazioni in ordine alla individuazione delle necessità organizzative, in coerenza con quanto stabilito dalle vigenti disposizioni di legge, è stata inoltre demandata ai contratti collettivi nazionali la disciplina dei contratti di lavoro a tempo determinato, dei contratti di formazione e lavoro, degli altri rapporti formativi e della somministrazione di lavoro (con esclusione del personale dirigente) nonché del lavoro accessorio di cui alla lettera d) del comma 1 dell'articolo 70 del d.lgs. n. 276 del 2003.

Rilevanti integrazioni sono state apportate anche alla disciplina del contratto a tempo determinato³²: è stata, in particolare, riconosciuta la possibilità di apporre un termine al contratto di lavoro subordinato per ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo e sostitutivo riferibili anche alla ordinaria attività del datore di lavoro e, nel caso di violazioni di norme imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori a termine presso le pubbliche amministrazioni, è stata confermata l'esclusione della sanzione della conversione in rapporto a tempo indeterminato.

²⁹ Cfr. art. 34, comma 13, della legge n. 289 del 2002; art. 3, comma 65, della legge n. 350 del 2003; art. 1, comma 116, della legge n. 311 del 2004 che autorizzano l'assunzione di personale a tempo determinato o con convenzioni o con la stipula di contratti di collaborazione coordinata e continuativa entro individuati limiti di spesa. Tali limiti di spesa non si applicano al personale sanitario del SSN e al personale delle Regioni ed enti locali che hanno rispettato il Patto di stabilità interno.

³⁰ Relativamente ai contratti di lavoro flessibile, la nuova formulazione dell'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 – introdotta dall'art. 3, comma 79, della legge finanziaria 2007 – ha definito il contratto di lavoro a tempo indeterminato come forma sostanzialmente esclusiva di lavoro presso le pubbliche amministrazioni, riducendo drasticamente la possibilità di ricorrere ad assunzioni a termine.

³¹ Cfr. art. 49 della legge n. 133 del 2008.

³² Cfr. art. 21 della legge n. 133 del 2008.

6.7.2. *Il personale a tempo determinato*

Con riferimento al personale assunto con contratto a tempo determinato, al netto del personale appartenente al comparto scuola³³, i dati tratti dal conto annuale evidenziano nel 2008 una prima e significativa flessione (5,3% rispetto al 2006).

Tale riduzione si registra in tutti i comparti di contrattazione con l'eccezione del SSN e del comparto ricerca.

Significativa appare in particolare la flessione nell'ambito del comparto agenzie fiscali (che si riducono nel 2008 ad appena 10 unità) ministeri (83%), seguita, con valori tuttavia molto inferiori, dal comparto enti pubblici non economici (22,2%), università (18,5%) e Regioni e autonomie locali (9,7%).

La crescita registrata invece nel comparto del SSN (5,4%) risponde alla esigenza di garantire la prestazione dei servizi essenziali, mentre la più consistente evoluzione, nell'ambito del comparto ricerca, dei ricercatori e dei tecnologi (25,6%), si riconduce alla necessità di dare attuazione ai progetti finanziati, anche con fondi europei, in ordine ai quali risultano già definiti i piani di fabbisogno.

6.7.3. *Le altre forme flessibili del rapporto di lavoro*

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

I contratti di formazione lavoro, dei quali più della metà riferiti al comparto Regioni ed autonomie locali e alle agenzie fiscali, dopo la crescita del precedente periodo, segnano una progressiva e forte flessione (dai 6.167 contratti del 2006 si passa ai 3.171 del 2008), ascrivibile anche allo sblocco nel 2007 dei procedimenti di conversione³⁴. Resta comunque salva, anche per il 2008, la norma di salvaguardia che proroga tutti i contratti di formazione lavoro che non hanno dato luogo ad assunzioni a tempo indeterminato.

I contratti di lavoro interinale, introdotti a partire dall'esercizio 2001, a seguito della firma dei CCNL integrativi, continuano invece ad evidenziare una costante crescita (9,3% rispetto al 2006), in particolare nell'ambito del comparto Regioni ed autonomie locali (fino al 2007) e, dal 2006, nel comparto degli enti del SSN.

Cresce anche il ricorso al telelavoro, sia pure in misura nettamente inferiore all'esercizio 2007, che tuttavia richiede anche uno sforzo economico in relazione alla necessità di finanziare gli indispensabili investimenti.

³³ Computato per le ragioni esposte nell'ambito del personale a tempo indeterminato.

³⁴ La legge finanziaria 2007 ha autorizzato, a decorrere dal 1° gennaio 2007, la conversione in rapporti di lavoro a tempo indeterminato dei contratti di formazione e lavoro (CFL), già prorogati dall'articolo 1, comma 243, della legge finanziaria 2006 o comunque in essere alla data del 30 settembre 2006, nel limite dei posti disponibili nei ruoli organici delle singole amministrazioni. In attesa dell'espletamento delle procedure di conversione dei CFL, i medesimi contratti erano stati prorogati fino al 31 dicembre 2007 (comma 528).

Tabella 7

Flessibilità nel rapporto di lavoro del personale non dirigente

Comparto	2006					2007					2008				
	Tempo determ.	Form. lavoro	Inter.	LSU	Telelav.	Tempo determ.	Form. lavoro	Inter.	LSU	Telelav.	Tempo determ.	Form. lavoro	Inter.	LSU	Telelav.
Ministeri	5.881	0	698	0	1	5.376	0	712	0	1	997	0	644	0	4
Presidenza del Consiglio dei ministri	15	0	0	0	0	19	0	0	0	0	13	1	2	0	0
Agenzie fiscali	1.513	2.709	0	0	0	0	1.865	0	0	11	10	1.388	0	0	12
Scuola	622	0	0	0	0	625	0	0	0	0	482	0	0	0	0
Istituz. di alta formaz. art. e mus.	332	0	2	0	0	227	0	0	0	0	246	0	3	0	0
Enti pubblici non economici	2.675	1.062	358	374	199	2.316	1.025	543	344	178	2.080	576	589	330	191
Regioni e autonomie locali ⁽¹⁾	44.186	2.236	5.225	29.478	360	44.665	1.161	5.519	24.020	452	39.908	1.111	4.669	21.159	525
Regioni	1.843	96	910	1.418	195	1.831	33	736	1.227	212	1.399	36	355	1.177	247
Autonomie locali	42.343	2.140	4.315	28.060	165	42.834	1.128	4.783	22.793	240	38.509	1.075	4.314	19.982	278
Regioni a stat. spec. e Prov. autonome ⁽²⁾	6.198	14	324	187	32	11.247	10	281	77	27	11.031	23	334	110	100
Servizio sanitario nazionale	27.574	124	3.595	391	36	28.268	66	4.167	632	528	29.086	69	4.952	580	29
Ricerca	3.720	22	7	0	20	4.118	8	5	0	15	4.674	3	16	0	85
Università ⁽³⁾	5.487	0	236	102	82	5.131	0	248	49	66	4.469	0	206	21	108
Totale	98.203	6.167	10.445	30.532	730	101.992	4.135	11.475	25.122	1.278	92.996	3.171	11.415	22.200	1.054
Enti artt. 60 e 70 d.lgs. 165/2001 e aut. indep.	943	120	51	7	2	814	32	149	0	2	733	31	113	0	2
Totale	99.146	6.287	10.496	30.539	732	102.806	4.167	11.624	25.122	1.280	93.729	3.202	11.528	22.200	1.056

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

⁽¹⁾ Esclusi i collaboratori a tempo determinato (art. 90 d.lgs. n. 267/2000), pari a 2.926 unità nel 2006, 2.997 nel 2007 e 3.403 nel 2008 e le alte specializzazioni (art. 110 c. 2 d.lgs. n. 267/2000), pari a 880 unità nel 2006, 931 nel 2007 e 829 nel 2008.⁽²⁾ Incluso il personale scolastico.⁽³⁾ Inclusi i collaboratori ed esperti linguistici.

Sempre sul versante del lavoro flessibile, occorre evidenziare l'evoluzione dei lavoratori socialmente utili - concentrati in particolare nel comparto Regioni ed autonomie locali - che, dopo il picco registrato nel 1999 (102.151 unità), segnano una progressiva e consistente flessione (22.200 nel 2008), in relazione alle avviate politiche di stabilizzazione.

6.8. La stabilizzazione del personale precario

6.8.1. L'evoluzione normativa e giurisprudenziale

La possibilità di utilizzo della speciale forma di reclutamento pubblico costituita dalla stabilizzazione del personale precario, trattandosi di una palese deroga all'ordinario sistema di accesso al pubblico impiego rappresentato dal concorso pubblico³⁵, è stata circoscritta al triennio 2007/2009. I riferimenti temporali contenuti nella normativa di merito (in particolare, art. 1, commi 519, 526 e 558, della legge finanziaria 2007; art. 3, comma 90, della legge finanziaria 2008; art. 66, comma 5, del d.l. n. 112 del 2008) vanno, pertanto, considerati in termini preclusivi rispetto ad ogni eventuale applicazione ulteriore della disciplina in questione. Gli interventi normativi più recenti, sostanzialmente concentrati nell'art. 17, comma 10 e ss., del d.l. n. 78 del 2009, convertito in legge n. 102 del 2009, nel tener fermo il rispetto da parte delle pubbliche amministrazioni della programmazione triennale del fabbisogno nonché dei vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente in materia di assunzioni e di contenimento della spesa di personale, hanno invece privilegiato per il triennio 2010-2012 l'opzione per specifiche articolazioni del regime di reclutamento ordinario che agevolino o, quanto meno, valorizzino le figure stabilizzabili e non ancora stabilizzate, e quelle non stabilizzabili ma, comunque, titolari di posizioni giuridiche qualificate³⁶. Nelle more della realizzazione di dette procedure, sono stati (soltanto) prorogati i termini

³⁵ La Corte costituzionale ha costantemente riconosciuto nel concorso pubblico la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione (tra le molte, sentenze n. 34/2004, n. 194 del 2002 e n. 1 del 1999). E ciò, pur ammettendo che il principio del concorso pubblico (art. 97 Cost.) non sia incompatibile - nella logica di agevolare il buon andamento dell'amministrazione - con la previsione per legge di condizioni di accesso intese a consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione (sentenza n. 205/2004). Le deroghe alla regola del concorso sono legittime solo in presenza di «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» ricollegabili alla peculiarità delle funzioni che il personale da reclutare è chiamato a svolgere, in particolare relativamente all'esigenza di consolidare specifiche esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione e non acquisibili all'esterno, le quali facciano ritenere che la deroga al principio del concorso pubblico sia essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione.

³⁶ Il comma 10, infatti, prevede, per il triennio 2010-2012, l'espletamento da parte delle pubbliche amministrazioni di procedure concorsuali per le assunzioni a tempo indeterminato con una riserva di posti, non superiore al 40% dei posti messi a concorso, per il personale non dirigenziale in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e all'articolo 3, comma 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, percentuale elevabile al 50% in presenza di unioni di Comuni fino al raggiungimento di ventimila abitanti. Il comma 11, inoltre, prevede l'ulteriore possibilità di procedure concorsuali per titoli ed esami finalizzate a valorizzare con apposito punteggio l'esperienza professionale maturata dal personale di cui al comma 10 nonché dal personale di cui all'articolo 3, comma 94, lettera b), della legge 24 dicembre 2007, n. 244, cioè di quello utilizzato con contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Alle procedure previste dai citati commi 10 e 11 è destinato il 40% delle risorse disponibili in materia di assunzioni.

per l'espletamento delle procedure di stabilizzazione effettuabili nell'anno 2008 (art. 17, comma 15) e nell'anno 2009 (art. 17, commi 17 e 18)³⁷.

In sintesi, nel rispetto da parte delle pubbliche amministrazioni della programmazione triennale del fabbisogno nonché dei vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente in materia di assunzioni e di contenimento della spesa di personale:

- con riferimento all'anno 2008, le amministrazioni previste dal comma 523 della legge finanziaria 2007³⁸ possono procedere ad assunzioni speciali attraverso stabilizzazione del rapporto di lavoro del personale non dirigenziale in possesso dei requisiti previsti dal comma 519, entro il limite del 40% della spesa relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente (comma 526). Il termine entro cui procedere alle stabilizzazioni in questione è il 31 dicembre 2010, e le relative autorizzazioni possono essere concesse entro il 31 dicembre 2009 (art. 17, comma 15, del d.l. n. 78 del 2009);

- con riferimento all'anno 2009, le stesse amministrazioni possono procedere a stabilizzazioni entro il limite del 10% della spesa relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente (art. 66, comma 5, del d.l. n. 112 del 2008). Il termine entro cui procedere alle stabilizzazioni in questione è il 31 dicembre 2010, e le relative autorizzazioni possono essere concesse entro il 31 marzo 2010 (art. 17, comma 17, del d.l. n. 78 del 2009);

- con riferimento agli anni 2008 e 2009, le amministrazioni regionali e locali possono procedere alla stabilizzazione di cui all'art. 1, comma 558, della legge finanziaria 2007, secondo quanto disposto dall'art. 3, comma 90, lett. b), della legge finanziaria 2008.

Sotto il profilo giurisprudenziale, il reclutamento tramite procedure di stabilizzazione di personale precario ha fatto sorgere perplessità di varia natura, che vanno dalla individuazione della giurisdizione di merito alla compatibilità costituzionale sia dell'istituto stesso che della disciplina prevista a livello regionale.

Inizialmente si è registrata una diffusa incertezza circa le posizioni giuridiche soggettive di riferimento nelle speciali procedure di reclutamento attraverso stabilizzazione, nonché l'ambito di discrezionalità esercitato in materia dalla pubblica amministrazione e la correlata giurisdizione di merito³⁹. A fronte di ciò, si è andato configurando un più netto orientamento a qualificare dette procedure non in termini strettamente selettivi bensì come forme di assunzione senza espletamento di concorso pubblico, rientranti nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, giudice naturale delle controversie concernenti l'assunzione, tra le quali va compreso anche il procedimento di stabilizzazione di lavoratori già assunti a tempo determinato (TAR Lazio n. 2551/2008).

E' stato successivamente meglio precisato che, come confortato dalla normativa di riferimento e dalle direttive impartite a livello amministrativo, il

³⁷ Dell'art. 7 del d.d.l. 1167 di "Delega al Governo in materia di lavori usuranti, ecc.", il cui contenuto è stato in parte modificato e trasferito nel citato art.17 del d.l. n. 78 del 2009, rimane, quindi, al momento rilevante, con riferimento alla normativa sulla stabilizzazione, soltanto la prevista abrogazione di tutte le norme sulla stabilizzazione recate dalla legge finanziaria 2007 (fatta eccezione per il comma 565 in materia di sanità) e 2008.

³⁸ Si tratta delle amministrazioni statali, agenzie, enti pubblici non economici, enti di ricerca ed enti ex art. 70 del d.lgs. n. 165 del 2001.

³⁹ Di questo si è dato ampiamente conto nella relazione 2009 sul costo del lavoro pubblico di cui alla delibera delle sezioni riunite n. 11/2009.

reclutamento attraverso stabilizzazione determina una forma di incardinamento del personale nella p.a. in forza di preesistenti rapporti a tempo determinato e, quindi, di un procedimento selettivo avvenuto 'a monte'. Pertanto, sussistendo i requisiti previsti dalla legge ed avviata la procedura nell'ambito della disponibilità finanziaria accordata, spetterebbe al soggetto un diritto all'assunzione, non rimanendo alcun margine di discrezionalità alla p.a.. L'amministrazione non sarebbe, invero, tenuta ad effettuare le stabilizzazioni, atteso che prioritariamente stabilisce, nell'ambito della programmazione triennale del fabbisogno, l'opportunità di coprire i posti vacanti mediante stabilizzazione del personale precario, valutando se i contratti a termine sono stati utilizzati a copertura di esigenze strutturali e durature dell'apparato amministrativo, ben potendo dunque a margine di tale valutazione anche decidere di non effettuare alcuna stabilizzazione. Però, effettuata la scelta di procedere alle stabilizzazioni, non sussisterebbe alcuna discrezionalità in merito all'ammissione dei soggetti in possesso dei requisiti previsti dalla norma (Tribunale Trani ord. 2 marzo 2009). Il procedimento di stabilizzazione va inteso come misura eccezionale, indirizzata unicamente nei confronti di coloro che abbiano intrapreso un rapporto con la pubblica amministrazione a seguito di una procedura selettiva, senza nuovamente 'aprire all'esterno' la procedura. Tale lettura porterebbe ad escludere il procedimento di stabilizzazione dalle procedure concorsuali, attenendo diversamente alla fase dell'assunzione e della conseguente instaurazione del rapporto di lavoro, che rientra nella giurisdizione ordinaria, ai sensi del comma 1 dell'art. 63 del d.lgs. n. 165 del 2001 (TAR Lazio n. 10976/2008; TAR Emilia Romagna n. 2120/2009; Tribunale Pisa n. 455/2009).

La compatibilità dell'istituto della stabilizzazione con l'ordinamento costituzionale è stata sottoposta al vaglio del Giudice delle leggi il quale, con ordinanza n. 70 del 2009, pur rilevando la manifesta inammissibilità della rimessione, ha comunque individuato la presenza nella disciplina in questione di criteri non manifestamente irragionevoli.

In ambito regionale, con specifico riferimento al comparto sanitario, il reclutamento tramite procedure di stabilizzazione è oggetto di disposizioni particolari (art. 1, comma 565, lett. c, n. 3, della legge finanziaria 2007), applicabili nel triennio 2007-2009. In attuazione di dette disposizioni, in alcune Regioni sono stati emanati provvedimenti normativi volti a prevedere l'accesso a procedure di stabilizzazione anche da parte di personale dirigenziale assunto a tempo determinato e, attraverso lo stesso strumento normativo, in alcuni casi, è stato aperto l'accesso anche a personale dipendente da uffici di diretta collaborazione di organi politici regionali.

Tali disposizioni, riferite a categorie di personale esplicitamente escluse a livello nazionale dalla possibilità di stabilizzazione, sono state dichiarate incostituzionali in relazione agli artt. 3, primo comma, e 97, primo e terzo comma, Cost., per insussistenza, nei casi di specie, delle peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico che, soltanto, giustificerebbero un reclutamento in deroga alla regola del concorso pubblico.

In particolare, per quanto attiene al personale sanitario dirigenziale, la Corte costituzionale⁴⁰ ha rilevato come il sistema sia caratterizzato non soltanto dall'individuazione del concorso come modalità ordinaria di accesso alla dirigenza

⁴⁰ Con sentenza n. 215/2009, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.1, commi 1 e 4, della l.r. Campania n. 5/2008.

sanitaria, ma anche dalla previsione secondo cui «il dirigente è sottoposto a verifica triennale; quello con incarico di struttura, semplice o complessa, è sottoposto a verifica anche al termine dell'incarico» (art. 15, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992). E per assicurare «la generalità della regola del concorso pubblico disposta dall'art. 97 Cost., l'area delle eccezioni», ammissibile entro ben circoscritti limiti, va «delimitata in modo rigoroso» (sentenza n. 363 del 2006). Le deroghe alla regola del concorso sono legittime solo in presenza di «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» ricollegabili alla peculiarità delle funzioni che il personale da reclutare è chiamato a svolgere, in particolare relativamente all'esigenza di consolidare specifiche esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione e non acquisibili all'esterno, le quali facciano ritenere che la deroga al principio del concorso pubblico sia essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione. Circostanza non presente nel caso in cui «non sono delimitati i presupposti per l'esercizio del potere di assunzione», non essendo la «costituzione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato (...) subordinata all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione», né risultano «previste procedure imparziali e obiettive di verifica dell'attività svolta, per la valutazione di idoneità ad altri incarichi dirigenziali, in grado di garantire la selezione dei migliori» (sentenza n. 363 del 2006). Principi, questi, che vanno oltremodo ribaditi con riferimento alla posizione dei dirigenti sanitari, stante l'indubbio rilievo che presenta l'osservanza della regola della loro selezione concorsuale per la migliore organizzazione del servizio sanitario.

Con riferimento, invece, alla prevista stabilizzazione del personale dipendente da uffici di diretta collaborazione di organi politici regionali, la Corte⁴¹ ha affermato come il carattere interamente riservato di una procedura ne contraddica la natura pubblica concorsuale la quale esige invece che la selezione sia aperta alla partecipazione degli esterni e abbia natura comparativa (sentenza 205 del 2004). Peraltro, eventuali deroghe al principio del concorso pubblico devono essere giustificate da peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico, non rilevabili nel caso di specie. Al contrario, la stabilizzazione di personale di diretta collaborazione degli organi politici non solo non appare funzionale al buon andamento dell'amministrazione, ma contrasta con la specifica funzione cui questo personale deve assolvere, cioè quella di consentire al titolare dell'organo politico di avvalersi di personale nominato *intuitu personae*. La stabilizzazione di questa specifica categoria di personale, infatti, impedirebbe ai titolari degli organi politici nella successiva legislatura «di potersi valere, per la durata del mandato, di collaboratori di loro fiducia», diversi cioè da quelli stabilizzati, «se non accettando che il nuovo personale così assunto si aggiunga ad essi, con inevitabile aggravio del bilancio regionale» (sentenza n. 277 del 2005).

6.8.2. I risultati del 2008

Dalla *tabella* che segue emerge un andamento complessivo del numero delle stabilizzazioni in fortissima crescita: in valore assoluto dalle circa 10.700 procedure

⁴¹ Con sentenza n. 293/2009, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 4, commi 1, 2 e 4, della l.r. Veneto n. 3/2008.

del 2007 si è passati a più di 24.000, con un incremento percentuale superiore al 120%.

Tabella 8

Stabilizzazione per comparto e per categorie di personale

Comparto	Categorie di personale stabilizzate	ANNO 2007		ANNO 2008		Var. % 08/07
		Totale	di cui donne	Totale	di cui donne	
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	Medici	133	67	794	443	497,0
	Dirigenti non medici	6	1	66	47	1.000,0
	Personale non dirigente	811	554	7.036	5.284	767,6
	Altro personale	0	0	1	1	0,0
	Totale	950	622	7.897	5.775	731,3
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	Medici	1	0	0	0	-100,0
	Personale non dirigente	735	440	149	117	-79,7
	Altro personale	0	0	0	0	0,0
	Totale	736	440	149	117	-79,8
ENTI DI RICERCA	Ricercatori	10	6	286	136	2.760,0
	Tecnologi	4	3	83	47	1.975,0
	Personale non dirigente	13	7	645	396	4.861,5
	Totale	27	16	1.014	579	3.655,6
REGIONI	Dirigenti	1.040	579	2	0	-99,8
	Personale non dirigente	276	193	709	349	156,9
	Altro personale	0	0	1	0	0,0
AUTONOMIE LOCALI	Segretari	0	0	2	1	0,0
	Dirigenti	0	0	3	1	0,0
	Personale non dirigente	5.980	4.355	9.101	5.792	52,2
	Altro personale	1	0	5	0	400,0
	<i>Tot. Regioni e aut. loc.</i>	<i>6.257</i>	<i>4.548</i>	<i>9.823</i>	<i>6.143</i>	<i>57,0</i>
REGIONI A STATUTO SPECIALE	Personale non dirigente	149	123	239	166	60,4
MINISTERI	Personale non dirigente	131	76	3.655	2.313	2.690,1
AGENZIE FISCALI	Personale non dirigente	1.836	525	0	0	-100,0
SCUOLA	Docenti	141	131	49	48	-65,2
ISTITUZIONI DI ALTA FORMAZIONE ARTISTICA E MUSICALE	Personale delle aree	23	20	10	6	-56,5
	Personale EP	1	1	0	0	-100,0
	Professori	17	4	15	5	-11,8
	Totale	41	25	25	11	-39,0
UNIVERSITA'	Personale EP	4	0	35	17	775,0
	Personale non dirigente	438	299	1.121	777	155,9
	Altro personale	18	16	79	61	338,9
	Totale	460	315	1.235	855	168,5
VIGILI DEL FUOCO	Personale non dirigente	0	0	10	8	0,0
CORPI DI POLIZIA	Personale non dirigente	8	3	0	0	-100,0
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO		10.736	6.824	24.096	16.015	124,4

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

I comparti che evidenziano le maggiori percentuali di crescita sono quelli degli enti di ricerca, dei ministeri, del servizio sanitario nazionale e dell'università, mentre il comparto dove in valore assoluto si è concentrato il numero maggiore di procedure è quello delle Regioni e autonomie locali. A quest'ultimo proposito, si rileva nel 2008 un ricorso molto più diffuso alle procedure di stabilizzazione del personale delle Regioni a statuto ordinario. Infatti, nel 2007 si registrano stabilizzazioni di personale regionale soltanto in Emilia Romagna, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Veneto, mentre nel 2008 soltanto in Abruzzo, Basilicata e Lazio non si registrano stabilizzazioni. Per quanto riguarda gli enti locali, il più elevato numero di stabilizzazioni si evidenzia nel Comune di Roma (832 nel 2007 e 1834 nel 2008), seguito da Milano, Torino e Venezia.

Per quanto riguarda le categorie di personale stabilizzato, nel comparto sanità si riscontrano ancora stabilizzazioni di personale dirigenziale, effettuate verosimilmente in attuazione di normative regionali dichiarate incostituzionali soltanto di recente (vedi sopra).

6.9. La spesa per il personale non dirigenziale

Il triennio 2006-2008⁴² fa ancora registrare gli effetti, con riferimento alla corresponsione al personale non dirigente sia degli incrementi retributivi a regime che degli arretrati, dei contratti collettivi relativi al biennio economico 2004-2005⁴³, sottoscritti, per la maggior parte dei comparti, nel corso del 2006. I contratti relativi al biennio 2006-2007 sono stati sottoscritti prevalentemente nel corso del 2008, ad eccezione di quelli riferiti ai comparti ministeri, scuola ed enti pubblici non economici, già formalizzati nel 2007. Nello stesso esercizio 2008, sono inoltre giunti a definizione anche i contratti, fortemente in ritardo, relativi al personale Unioncamere (biennio 2004-2005) e ai segretari comunali e provinciali (bienni 2002-2003 e 2004-2005).

Come già rilevato nella relazione 2009, pure sul biennio economico 2006-2007, come peraltro avvenuto con riguardo anche a quello precedente, si riscontrano gli effetti delle trattative condotte fuori dei tradizionali tavoli di contrattazione, che hanno portato alla sottoscrizione degli accordi diretti tra Governo e organizzazioni sindacali del 6 aprile e del 29 maggio 2007. In forza di questi accordi, è stata prevista la retrodatazione al 1° febbraio 2007 degli incrementi disposti dalla legge finanziaria 2007, pari al 4,46%, e ulteriori risorse aggiuntive (0,39%) decorrenti dal 1° gennaio 2008, per un incremento complessivo a regime pari al 4,85%⁴⁴.

Considerata, pertanto, la sopra esposta tempistica contrattuale, l'andamento della retribuzione complessiva del personale non dirigente a tempo indeterminato, al lordo degli arretrati, mostra, ovviamente, una contrazione sensibile nel 2007, che

⁴² Per quanto riguarda le rilevazioni relative al 2008, va evidenziato l'inserimento a decorrere dal 2008 dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato nel comparto delle agenzie fiscali, ai sensi dell'art. 40, comma 2 del d.l. 1 ottobre 2007, n. 159.

⁴³ Per il comparto enti di ricerca anche del biennio 2002-2003, come meglio rilevato in seguito.

⁴⁴ In effetti, parte dei benefici economici riconosciuti con l'accordo di maggio 2007 è stata resa disponibile con decorrenza immediata ai sensi dell'art. 15 del d.l. 1 ottobre 2007, n. 159, convertito nella legge 22 novembre 2007, n. 222, di tal che è stato possibile corrispondere entro l'esercizio 2007 i benefici economici, retrodatandoli al 1° febbraio, riconosciuti dai contratti collettivi sottoscritti nel 2007.

è pari al 5,3%, con valori assoluti che si riducono da 73,4 a 69,5 miliardi. Nel 2008, durante il quale è stata corrisposta la maggior parte dei benefici riconducibili al biennio 2006-2007, la stessa retribuzione cresce del 10,3%, superando i 76,6 miliardi, con un incremento complessivo rispetto al 2006 del 4,4%.

Gli incrementi riconosciuti dai contratti collettivi hanno generato effetti significativi sia sul trattamento fisso che su quello accessorio della retribuzione. La parte fissa, complessivamente e al lordo degli arretrati, diminuisce nel 2007 del 5,4%, mentre aumenta nel 2008 dell'11,2% rispetto al 2007 (passando da 57,6 a 64 miliardi) e del 5,1% rispetto al 2006.

Anche l'andamento della spesa per retribuzione accessoria espone una complessiva riduzione nel 2007, pari al 4,9%, ed un'espansione più che corrispondente (6,1%) nel 2008, con una crescita della spesa nel triennio di quasi l'1%. In termini assoluti l'esborso è passato da circa 12,5 nel 2006 a 12,6 miliardi di euro nel 2008.

Ovviamente, per quanto attiene ai fattori di incidenza sull'andamento della spesa di personale, va rilevata la naturale correlazione con la consistenza dell'organico effettivo (complessivamente in lieve diminuzione). Ma, posto questo, va anche evidenziato che sullo specifico andamento delle due componenti della spesa rappresentate dal trattamento fisso ed accessorio, possono incidere elementi di rilevanza obiettiva, talvolta di segno opposto tra loro. Ad esempio, se sulla spesa per trattamento fondamentale naturali effetti incrementali sono determinati dal riconoscimento dei benefici contrattuali, sull'andamento del trattamento accessorio incidenza anche rilevante può derivare dal turnover⁴⁵ o dalla corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale⁴⁶ (allocata all'interno del trattamento accessorio) o dall'espletamento di procedure di avanzamento di carriera, a seguito delle quali parte della spesa precedentemente destinata all'accessorio viene destinata a finanziare componenti fisse della retribuzione. Inoltre, non è senz'altro privo di effetti il complesso di norme tese al contenimento della spesa di personale, con specifiche disposizioni di impatto diretto sulla contrattazione integrativa, che il legislatore ha emanato nel tempo⁴⁷.

⁴⁵ Il turnover presente nel comparto scuola (cessazioni, con conseguente fuoriuscita di personale da posizioni stipendiali tendenzialmente elevate, ed ingresso di personale nuovo in posizioni stipendiali più basse) comporta la corresponsione di retribuzione professionale ad un numero ridotto di unità, la maggiore concentrazione del personale nelle posizioni stipendiali inferiori (c.d. gradoni) e la minore spesa per retribuzione accessoria.

⁴⁶ Con il comma 1 dell'art. 33 del d.l. 29 novembre 2008, n.185, convertito in legge n. 2 del 28 gennaio 2009, è stata disposta l'erogazione per le amministrazioni dello Stato con lo stipendio del mese di dicembre, in unica soluzione, dell'indennità di vacanza contrattuale riferita al primo anno del biennio economico 2008-2009 ove non corrisposta durante l'anno 2008. Il comma 4 del medesimo articolo ha previsto analogha possibilità per le amministrazioni pubbliche non statali.

⁴⁷ In particolare, con riferimento al triennio qui in esame, va menzionato, oltre ai commi 191 e 194, il comma 189 dell'articolo unico della legge finanziaria 2006, che, con riferimento al comparto statale (oltre che alle agenzie, enti pubblici non economici, ricerca, università ed enti ex art. 70 del d.lgs. n. 165 del 2001), ha posto uno specifico tetto di spesa all'ammontare dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa. Vanno, inoltre, considerate le norme che richiamano detti commi con riferimento agli enti soggetti al patto di stabilità interno (comma 557 legge finanziaria 2007) ed agli enti del servizio sanitario nazionale (comma 565 della stessa legge).

Tabella 9

*Spesa per la retribuzione ⁽¹⁾ complessiva
del personale non dirigente a tempo indeterminato*

(Importi in migliaia)

Comparto	2006	2007	2008	% 07/06	% 08/07	% 08/06
Ministeri	5.071.764	4.923.929	4.909.760	-2,9	-0,3	-3,2
Presidenza del consiglio dei ministri	113.121	107.641	113.627	-4,8	5,6	0,4
Agenzie fiscali	1.725.348	1.776.299	1.747.297	3,0	-1,6	1,3
Monopoli di Stato ⁽²⁾	40.269	41.273	0	2,5	-100,0	-100,0
Scuola	30.403.237	28.161.475	32.816.409	-7,4	16,5	7,9
Docenti t.i.	21.983.517	20.022.660	23.028.779	-8,9	15,0	4,8
A.T.A. t.i.	3.839.878	3.304.864	3.895.337	-13,9	17,9	1,4
Docenti religione	364.664	335.090	435.775	-8,1	30,0	19,5
Docenti t.d.	2.772.048	3.178.763	3.882.076	14,7	22,1	40,0
A.T.A. t.d.	1.443.129	1.320.097	1.574.442	-8,5	19,3	9,1
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	301.053	281.328	286.759	-6,6	1,9	-4,7
Enti pubblici non economici ⁽³⁾	2.033.390	1.929.344	1.894.513	-5,1	-1,8	-6,8
Regioni e autonomie locali	13.494.384	12.577.102	13.920.334	-6,8	10,7	3,2
Regioni	1.164.765	1.101.512	1.169.352	-5,4	6,2	0,4
Autonomie locali	12.329.619	11.475.591	12.750.982	-6,9	11,1	3,4
Regioni a statuto speciale e Province autonome ⁽⁴⁾	1.978.127	1.966.697	2.071.476	-0,6	5,3	4,7
Servizio sanitario nazionale	14.946.175	14.608.824	15.447.707	-2,3	5,7	3,4
Ricerca	766.709	615.069	675.210	-19,8	9,8	-11,9
Livelli	333.257	267.353	305.198	-19,8	14,2	-8,4
Ricercatori e tecnologi	433.453	347.716	370.011	-19,8	6,4	-14,6
Università	1.610.402	1.512.368	1.676.660	-6,1	10,9	4,1
Livelli ⁽⁵⁾	1.431.844	1.350.281	1.508.601	-5,7	11,7	5,4
Elevate professionalità	178.557	162.087	168.059	-9,2	3,7	-5,9
Totale	72.483.980	68.501.349	75.559.750	-5,5	10,3	4,2
Segretari comunali e provinciali	365.244	360.228	461.106	-1,4	28,0	26,2
Contrattisti	213.251	222.934	227.464	4,5	2,0	6,7
Enti artt. 60 e 70 d.lgs. 165/2001 e autorità indep.	337.146	401.710	391.713	19,2	-2,5	16,2
Totale	915.641	984.873	1.080.284	7,6	9,7	18,0
Totale	73.399.621	69.486.222	76.640.034	-5,3	10,3	4,4

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

⁽¹⁾ Inclusi arretrati e al netto dei recuperi per ritardi, assenze, ecc.⁽²⁾ Dal 2008 transitati nel comparto agenzie fiscali.⁽³⁾ Incluso il personale del ruolo ad esaurimento.⁽⁴⁾ Incluso il personale scolastico.⁽⁵⁾ Inclusi i collaboratori ed esperti linguistici.

Tabella 10

*Spesa per la retribuzione fondamentale⁽¹⁾
del personale non dirigente a tempo indeterminato*

(Importi in migliaia)

Comparto	2006	2007	2008	% 07/06	% 08/07	% 08/06
Ministeri	3.850.559	3.687.523	3.664.162	-4,2	-0,6	-4,8
Presidenza del consiglio dei ministri	52.837	50.639	53.209	-4,2	5,1	0,7
Agenzie fiscali	1.137.495	1.144.805	1.276.106	0,6	11,5	12,2
Monopoli di Stato ⁽²⁾	28.544	25.936	-	-9,1	-	-
Scuola	26.678.315	24.817.517	28.885.400	-7,0	16,4	8,3
Docenti t.i.	19.212.727	17.544.607	20.157.754	-8,7	14,9	4,9
A.T.A. t.i.	3.547.831	3.032.064	3.550.738	-14,5	17,1	0,1
Docenti religione	325.536	283.805	370.388	-12,8	30,5	13,8
Docenti t.d.	2.278.090	2.753.259	3.378.198	20,9	22,7	48,3
A.T.A. t.d.	1.314.132	1.203.783	1.428.321	-8,4	18,7	8,7
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	268.022	257.637	258.956	-3,9	0,5	-3,4
Enti pubblici non economici ⁽³⁾	1.324.127	1.256.086	1.220.132	-5,1	-2,9	-7,9
Regioni e autonomie locali	10.987.680	10.253.663	11.393.731	-6,7	11,1	3,7
Regioni	891.923	805.483	873.904	-9,7	8,5	-2,0
Autonomie locali	10.095.757	9.448.180	10.519.828	-6,4	11,3	4,2
Regioni a statuto speciale e Province autonome ⁽⁴⁾	1.668.880	1.656.365	1.749.225	-0,7	5,6	4,8
Servizio sanitario nazionale	12.419.485	12.142.723	12.941.756	-2,2	6,6	4,2
Ricerca	663.174	517.496	555.459	-22,0	7,3	-16,2
Livelli	254.203	192.096	212.422	-24,4	10,6	-16,4
Ricercatori e tecnologi	408.971	325.400	343.037	-20,4	5,4	-16,1
Università	1.225.588	1.134.318	1.291.979	-7,4	13,9	5,4
Livelli ⁽⁵⁾	1.118.735	1.037.687	1.185.609	-7,2	14,3	6,0
Elevate professionalità	106.853	96.632	106.370	-9,6	10,1	-0,5
Totale	60.304.707	56.944.709	63.290.115	-5,6	11,1	5,0
Segretari comunali e provinciali	155.223	150.392	238.562	-3,1	58,6	53,7
Contrattisti	197.471	208.002	209.567	5,3	0,8	6,1
Enti artt. 60 e 70 d.lgs. 165/2001 e autorità indep.	254.339	306.493	297.080	20,5	-3,1	16,8
Totale	607.033	664.887	745.209	9,5	12,1	22,8
Totale	60.911.739	57.609.596	64.035.323	-5,4	11,2	5,1

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

⁽¹⁾ Stipendio, indennità integrativa speciale, RIA, tredicesima mensilità.

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

⁽²⁾ Dal 2008 transitati nel comparto Agenzie fiscali.⁽³⁾ Incluso il personale del ruolo ad esaurimento.⁽⁴⁾ Incluso il personale scolastico.⁽⁵⁾ Inclusi i collaboratori ed esperti linguistici.

Tabella 11

*Spesa per la retribuzione accessoria⁽¹⁾
del personale non dirigente a tempo indeterminato*

(Importi in migliaia)

Comparto	2006	2007	2008	% 07/06	% 08/07	% 08/06
Ministeri	1.221.205	1.236.405	1.245.598	1,2	0,7	2,0
Presidenza del consiglio dei ministri	60.284	57.002	60.417	-5,4	6,0	0,2
Agenzie fiscali	587.853	631.494	471.191	7,4	-25,4	-19,8
Monopoli di Stato ⁽²⁾	11.725	15.338	-	30,8	-	-
Scuola	3.724.922	3.343.958	3.931.009	-10,2	17,6	5,5
Docenti t.i.	2.770.790	2.478.054	2.871.025	-10,6	15,9	3,6
A.T.A. t.i.	292.048	272.800	344.599	-6,6	26,3	18,0
Docenti religione	39.129	51.285	65.388	31,1	27,5	67,1
Docenti t.d.	493.958	425.505	503.877	-13,9	18,4	2,0
A.T.A. t.d.	128.998	116.314	146.120	-9,8	25,6	13,3
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	33.031	23.691	27.802	-28,3	17,4	-15,8
Enti pubblici non economici ⁽³⁾	709.263	673.258	674.381	-5,1	0,2	-4,9
Regioni e autonomie locali	2.506.704	2.323.440	2.526.602	-7,3	8,7	0,8
Regioni	272.842	296.029	295.448	8,5	-0,2	8,3
Autonomie locali	2.233.863	2.027.411	2.231.154	-9,2	10,0	-0,1
Regioni a statuto speciale e Province autonome ⁽⁴⁾	309.246	310.331	322.251	0,4	3,8	4,2
Servizio sanitario nazionale	2.526.690	2.466.100	2.505.951	-2,4	1,6	-0,8
Ricerca	103.536	97.573	119.751	-5,8	22,7	15,7
Livelli	79.054	75.257	92.776	-4,8	23,3	17,4
Ricercatori e tecnologi	24.482	22.316	26.974	-8,8	20,9	10,2
Università	384.814	378.050	384.681	-1,8	1,8	0,0
Livelli ⁽⁵⁾	313.110	312.595	322.992	-0,2	3,3	3,2
Elevate professionalità	71.704	65.455	61.690	-8,7	-5,8	-14,0
Totale	12.179.273	11.556.639	12.269.635	-5,1	6,2	0,7
Segretari comunali e provinciali	210.021	209.837	222.544	-0,1	6,1	6,0
Contrattisti	15.780	14.932	17.898	-5,4	19,9	13,4
Enti artt. 60 e 70 d.lgs. 165/2001 e autorità indep.	82.807	95.217	94.633	15,0	-0,6	14,3
Totale	308.608	319.986	335.075	3,7	4,7	8,6
Totale	12.487.881	11.876.625	12.604.710	-4,9	6,1	0,9

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

⁽¹⁾ Inclusi arretrati.⁽²⁾ Dal 2008 transitati nel comparto Agenzie fiscali.⁽³⁾ Incluso il personale del ruolo ad esaurimento.⁽⁴⁾ Incluso il personale scolastico.⁽⁵⁾ Inclusi i collaboratori ed esperti linguistici.

Al netto degli arretrati, nel triennio considerato, l'andamento della spesa complessiva per retribuzioni mostra nel 2008 un tasso di crescita complessivo del 6,7% rispetto al 2006 (crescendo da 68,5 a 73 miliardi) e del 6,4% rispetto al 2007. La spesa per trattamento fondamentale cresce, invece, nel triennio ad un tasso più sostenuto (7,9%) variando in termini assoluti da 56,6 a 61,1 miliardi tra il 2006 ed il 2008. La spesa per trattamento accessorio cresce complessivamente nel triennio di poco più dell'1%, dato che ingloba la complessiva riduzione rilevata nel 2007 del

3,6% e la più che corrispondente crescita nel 2008 di quasi il 5%⁴⁸. Di conseguenza, anche il rapporto tra trattamento accessorio e fondamentale in valore assoluto si riduce nel tempo, passando complessivamente da un quinto nel 2006 a quasi un sesto nel 2008.

Ministeri

Nel triennio di riferimento sono riscontrabili gli effetti sulla retribuzione complessiva del personale non dirigente a tempo indeterminato dei ministeri sia del CCNL sottoscritto il 5 dicembre 2005, relativo al biennio 2004-2005, che del CCNL sottoscritto il 14 settembre 2007, relativo al biennio economico 2006-2007. Va, inoltre, evidenziato che, a seguito della sottoscrizione del contratto integrativo del 21 aprile 2006, sono stati applicati anche gli incrementi retributivi assentiti con il protocollo del 27 maggio 2005⁴⁹. In più, entro dicembre 2007, sono stati corrisposti anche gli emolumenti corrispondenti alla retrodatazione al 1° febbraio 2007 degli aumenti stipendiali relativi al biennio 2006-2007 finanziati con l'art. 15 del d.l. 1° ottobre 2007, n. 159, convertito nella legge 22 novembre 2007, n. 222.

I benefici economici come sopra riconosciuti hanno prodotto effetti sulla spesa nel triennio, pur se la combinazione tra incrementi contrattuali, arretrati e riduzione della consistenza del personale⁵⁰ non ha determinato alcuna espansione di spesa in termini assoluti, quanto piuttosto una complessiva riduzione. Infatti, al lordo degli arretrati, la spesa per retribuzione complessiva mostra una flessione non solo nel 2007 (2,9%) ma anche nel 2008, seppure di lieve entità (0,3%), con una complessiva riduzione nel triennio del 3,2% ed un decremento della spesa in valore assoluto da 5 a 4,9 miliardi. La spesa per trattamento fondamentale evidenzia una contrazione ancora più marcata (4,8% nel triennio, ripartita tra 4,2% nel 2007 e 0,6% nel 2008), mentre quella per trattamento accessorio cresce nel triennio del 2% (1,2% nel 2007 e 0,7% nel 2008).

Il peso degli arretrati è stato elemento determinante dell'andamento della spesa nel comparto ministeri, anche soltanto ove si consideri l'impatto sulla spesa 2006 che ha avuto il CCNL 2004-2005 (sottoscritto il 5 dicembre 2005), superiore a quello relativo al 2006-2007, sottoscritto il 14 settembre 2007. Peraltro, anche gli emolumenti relativi alla retrodatazione corrisposti nel 2007, essendo stati erogati nei mesi successivi al febbraio, hanno contribuito ad accrescere il peso degli arretrati.

Pertanto, al netto dei consistenti arretrati corrisposti nel 2006 e nel 2007, la spesa per retribuzione complessiva presenta incrementi lievi ma continui, pari nel triennio a 2,3% (1,8% nel 2007 e 0,4% nel 2008), passando da 4,7 miliardi del 2006 a 4,8 nel 2008. La spesa per trattamento fondamentale cresce nel triennio dell'1,8% e quella per trattamento accessorio del 3,8%⁵¹.

⁴⁸ L'andamento oscillante nel tempo della spesa complessiva per trattamento accessorio trova spiegazione nell'andamento altrettanto oscillante delle singole componenti del trattamento accessorio, di cui si darà conto nella successiva analisi della spesa per comparti di contrattazione.

⁴⁹ Con il quale sono stati riconosciuti a regime incrementi retributivi pari al 5,01% (e non più al 4,31% precedentemente previsto) per ciascun comparto di contrattazione, con una spesa pari allo 0,7% del monte salari 2003, assunta a carico dallo Stato e stanziata nella legge finanziaria per il 2006.

⁵⁰ Le unità annue nel triennio si riducono del 4,8%.

⁵¹ Sull'andamento incide in maniera rilevante, oltre all'indennità di vacanza contrattuale corrisposta nel 2008, un forte incremento dell'indennità di amministrazione nel 2008 ed un considerevole