

7.3. Il personale docente delle università statali

7.3.1. Considerazioni introduttive

La presente relazione ha ad oggetto il costo del lavoro del personale docente (professori e ricercatori) delle università statali, nonché dell’Osservatorio Vesuviano di Napoli (19 unità), dell’Istituto nazionale di astrofisica (INAF) (298 unità) e del Ministero della difesa (29 unità, che prestano servizio nelle accademie), al quale si applica la medesima disciplina in materia di contratto di lavoro.

La normativa che disciplina lo stato giuridico ed il trattamento retributivo del personale docente delle università¹¹ è definita dai decreti del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382 (riordino della docenza) e 19 novembre 1998, n. 390 (disciplina della materia del reclutamento), dalla legge 4 novembre 2005, n. 230 (nuove disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari e delega al Governo per il riordino del reclutamento dei professori universitari), dal d.lgs. 6 aprile 2006, n. 164, che ha esercitato la delega.

Per quanto riguarda il reclutamento, da ultimo, il d.l. 10 novembre 2008, n. 180¹² (diritto allo studio e valorizzazione del merito e della qualità del sistema universitario e della ricerca), in attesa del riordino organico del sistema ed in presenza in diverse università di una spesa per il personale di ruolo che supera il 90% dei trasferimenti statali dal fondo per il finanziamento ordinario, ha disposto, per gli atenei che hanno superato detto limite, il divieto di nuove assunzioni e di indizione di concorsi.¹³

Alle stesse università è stato consentito dall’art. 1 del citato d.l. n. 180 del 2008 di completare le assunzioni dei ricercatori già vincitori di precedenti concorsi, purché sia garantita l’assenza di oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

Inoltre, l’art. 1-bis del citato decreto-legge ha previsto la chiamata diretta, nell’ambito delle disponibilità di bilancio delle università, di studiosi stabilmente impegnati all’estero in attività di ricerca o di insegnamento a livello universitario da almeno un triennio, per la copertura di posti di professore ordinario e associato.

Per completezza di informazione, si osserva che il d.m. 16 settembre 2009 ha stabilito i criteri per la stipula di contratti di diritto privato a tempo determinato per lo svolgimento di attività di ricerca e di didattica integrativa. Il trattamento economico minimo dei contratti è stato stabilito nella misura del 120% del trattamento economico dei ricercatori confermati a tempo pieno¹⁴.

La normativa richiamata articola il personale docente in professori ordinari a tempo pieno e a tempo definitivo, in professori straordinari, a tempo pieno ed a

¹¹ Al personale tecnico amministrativo delle università si applica il d.lgs. n.165 del 2001.

¹² Convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 9 gennaio 2009, n. 1.

¹³ Le università che superano il limite del 90% sono escluse dalla ripartizione dei fondi relativi agli anni 2008-2009 previsti dall’art. 1, comma 650, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (40 milioni per il 2007 ed 80 milioni per il 2009). Nell’ottica di garantire una maggiore trasparenza ed efficacia alla valutazione dei candidati, sono stati innovati i meccanismi di formazione delle commissioni. Un disegno di legge in materia, tra l’altro, di reclutamento del personale accademico, è attualmente all’esame delle Camere.

¹⁴ I dati relativi al personale docente con contratti a tempo determinato stipulati ai sensi del d.m. 21 maggio 1998, n. 242 ed ai ricercatori, di cui all’art. 1, comma 14 della legge 4 novembre 2005, n. 230, non sono pubblicati nel “conto annuale”. Nel 2008 sono state interessate complessivamente 19.833 unità, di cui professori 19.242; nel 2007, complessivamente 20.964 unità, di cui 20.525 professori.

tempo definito, in professori associati confermati e non confermati, parimenti a tempo pieno e definito.

Similmente, la categoria dei ricercatori è formata dai ricercatori confermati, a tempo pieno e definito, dai ricercatori non confermati e dagli assistenti di ruolo ad esaurimento.

La progressione del relativo trattamento economico si sviluppa attraverso gli automatismi in classi e scatti biennali, rispettivamente dell'8% e del 2,5%, nonché attraverso il meccanismo, anch'esso automatico, di cui all'art. 24, comma 1, della legge n. 448 del 1998¹⁵ che comporta l'adeguamento di diritto, ogni anno, in ragione degli incrementi medi, calcolati dall'Istituto nazionale di statistica, conseguiti nell'anno precedente dalle categorie dei pubblici dipendenti contrattualizzati, sulle voci retributive (compresa l'indennità integrativa speciale), utilizzate dal medesimo Istituto per l'elaborazione degli indici delle retribuzioni contrattuali.

Per il 2008, il d.P.C.M. 7 maggio 2008 ha determinato l'adeguamento del trattamento economico nella misura dell'1,77%, considerando nella base di calcolo del 2007 l'aumento pieno del 4,28% anche per quel personale che, avendo le retribuzioni complessive annue lorde superiori a 53.000 euro, aveva ricevuto l'incremento solo per il 70%.

7.3.2. Consistenza del personale

Come già osservato nelle premesse, la determinazione dell'organico dei docenti universitari è rimessa dalla legge (comma 5 dell'art. 51 della legge n. 449 del 1997) ai singoli atenei. Di conseguenza, la *tabella 5* illustra esclusivamente, i dati delle unità in servizio ed il loro andamento nel triennio 2006-2008.

Complessivamente, nel 2008 si è avuto un incremento di 1.031 unità rispetto al 2007 (pari all'1,7%), anno in cui si era invece registrata una riduzione di 276 unità rispetto al 2006. L'incremento ha interessato esclusivamente i ricercatori (+1.977), a fronte di una riduzione dei professori (-946), confermando l'andamento dell'ultimo biennio.

Al 31 dicembre 2008, delle complessive 60.952 unità in servizio, circa il 59% è costituito dai professori. Rispetto al 31 dicembre 2007, il rapporto in questione tra i due sub-aggregati risulta modificato; infatti, nella precedente rilevazione i professori rappresentavano il 61% del totale del personale docente.

¹⁵ “A decorrere dal 1° gennaio 1998 gli stipendi, l'indennità integrativa speciale e gli assegni fissi e continuativi dei docenti e dei ricercatori universitari, del personale dirigente della Polizia di Stato e gradi di qualifiche corrispondenti, dei Corpi di polizia civili e militari, dei colonnelli e generali delle Forze armate, del personale dirigente della carriera prefettizia, nonché del personale della carriera diplomatica, sono adeguati di diritto annualmente in ragione degli incrementi medi, calcolati dall'ISTAT, conseguiti nell'anno precedente dalle categorie di pubblici dipendenti contrattualizzati sulle voci retributive, ivi compresa l'indennità integrativa speciale, utilizzate dal medesimo Istituto per l'elaborazione degli indici delle retribuzioni contrattuali”.

Tabella 5

Consistenza del personale docente delle università

		2006	2007	2008
PROFESSORI	Professore ordinario tempo pieno	14.464	14.424	15.101
	Professore ordinario tempo definito	929	937	957
	Professore associato conf. tempo pieno	11.758	11.707	13.133
	Prof. associato confermato tempo def.	612	622	715
	Professore associato non conf. tempo pieno	5.599	5.273	3.513
	Professore associato non conf. tempo definito	363	360	255
	Professore straordinario tempo pieno	3.490	3.241	2.017
	Professore straordinario tempo definito	238	242	169
	<i>TOTALE</i>	<i>37.453</i>	<i>36.806</i>	<i>35.860</i>
RICERCATORI	Ricercatore confermato tempo pieno	13.759	14.145	15.828
	Ricercatore confermato tempo def.	838	905	972
	Ricercatore non confermato dopo 1 anno	4.815	6.175	5.389
	Ricercatore non confermato	2.678	1.358	2.458
	Assistente ruolo esaurimento tempo pieno	511	419	354
	Assistente ruolo esaurimento tempo definito	143	113	91
	<i>TOTALE</i>	<i>22.744</i>	<i>23.115</i>	<i>25.092</i>
TOTALE GENERALE		60.197	59.921	60.952

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

7.3.3. *La spesa*

Per i docenti ed i ricercatori, come per tutto il personale delle università, la spesa per retribuzioni grava sul fondo di finanziamento ordinario (FFO) e ne assorbe circa il 64% delle risorse.

Nel 2008, la spesa complessiva per retribuzioni lorde ha registrato, rispetto al 2007, una crescita del 2,4% (del 5,1% rispetto al 2006). Se si considera separatamente l'andamento della spesa tra professori e ricercatori, si osserva che l'incremento maggiore riguarda i ricercatori (+5,3, dal 2007 al 2008, +8,5 dal 2006 al 2008, a fronte di un +1,4 tra il 2007 ed il 2008 per il professori ed un +3,8 dal 2006 al 2008) ed è da ricondurre all'incremento del numero di ricercatori rispetto alla diminuzione dei quello dei professori.

La spesa per competenze fisse, che rappresenta il 77% del totale della spesa per retribuzioni lorde (76% nel 2007), nel 2008, ha subito un incremento del 7,8% sul 2006 e del 4,1% rispetto al 2007, mentre le spese per retribuzioni accessorie sono diminuite del 3,1% nei confronti del 2007, confermando un andamento già verificatosi nel biennio 2006/2007.

Tabella 6

Spesa per retribuzioni - Professori e ricercatori

Categoria	Anni	(migliaia di euro)		
		Retribuzione fissa	Retribuzione accessoria	Retribuzione linda
Professori	2006	2.057.503	644.461	2.701.964
	2007	2.120.172	648.296	2.768.468
	2008	2.192.726	613.334	2.806.060
Ricercatori	2006	722.275	263.186	985.461
	2007	756.893	258.714	1.015.607
	2008	804.398	265.674	1.070.072
Totale	2006	2.779.778	907.648	3.687.426
	2007	2.877.065	907.009	3.784.075
	2008	2.997.125	879.007	3.876.132

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

La retribuzione annua pro capite del personale docente, unitariamente considerato, a fine 2008, è cresciuta del 3,7% rispetto all'omologo dato al 31 dicembre 2007 (*tabella 7*).

Tra le competenze fisse è compresa anche la retribuzione individuale di anzianità (RIA), che pesa percentualmente per il 27% per i professori e per il 17% per i ricercatori sul totale della retribuzione fissa.

Nell'esercizio in esame è stato speso, complessivamente, per arretrati circa 41 milioni, di cui circa 27 con riferimento alla categoria dei professori.

Tra le competenze accessorie, le voci di maggior peso riguardano gli assegni aggiuntivi e l'indennità prevista dall'art. 31 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (c.d. indennità De Maria¹⁶) per il personale delle cliniche e degli istituti universitari. Dette indennità sono pari rispettivamente a circa 409 e 320 milioni.

Tabella 7

Retribuzione media del personale docente

Macrocategoria	Anno	(valori in euro)							
		Stipendio e IIS	RIA	13 [^] mens.	Totale voci stipendiali	Inden. fisse	Altre inden. acc.	Totale inden. acces.	Retribuz. comples.
Professori e ricercatori	2006	31.678	11.138	3.579	46.396	6.924	1.413	8.337	54.733
	2007	32.823	11.047	3.745	47.614	7.081	1.388	8.469	56.083
	2008	33.579	12.004	3.878	49.460	7.289	1.450	8.739	58.199

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

¹⁶ Tale indennità non è utile ai fini previdenziali ed assistenziali ed è corrisposta nella misura in cui consente di equiparare il relativo trattamento economico complessivo a quello del personale delle aziende sanitarie locali di pari funzioni.

7.4. Il personale della carriera prefettizia

7.4.1. Considerazioni introduttive

Il rapporto di impiego del personale appartenente alla carriera prefettizia è disciplinato dal d.lgs. 19 maggio 2000, n. 139¹⁷, che ha introdotto un procedimento negoziale di settore per la definizione di alcuni aspetti giuridici ed economici del rapporto medesimo (art. 26).

Il modello applicato ricalca quello già delineato dalla legge quadro sul pubblico impiego¹⁸. Le trattative, infatti, si svolgono tra una delegazione di parte pubblica (composta dal Ministro per la funzione pubblica, che la presiede, e dai Ministri dell'interno e dell'economia e delle finanze) ed una delegazione delle organizzazioni sindacali rappresentative del personale della carriera prefettizia, individuate con decreto del Ministro per la funzione pubblica, secondo i criteri generali stabiliti per il pubblico impiego¹⁹. Previa deliberazione del Consiglio dei ministri, l'ipotesi di accordo, una volta sottoscritta, viene recepita con decreto del Presidente della Repubblica.

Trattasi di una procedura analoga a quella prevista per il c.d. “comparto sicurezza”, che include le Forze di polizia e militari, e per i diplomatici²⁰.

Con d.P.R. n. 105 del 4 aprile 2008 è stato recepito l'accordo sindacale relativo al quadriennio normativo 2006-2009 ed al biennio economico 2006-2007²¹.

Per quanto attiene alla struttura del trattamento economico si osserva che, in linea con quanto previsto in generale per tutto il pubblico impiego, è stata soppressa ogni forma di automatismo stipendiale, collegando la retribuzione al miglioramento della produttività ed assicurando sviluppi omogenei e proporzionali rapportati alla figura apicale.

In particolare, il citato decreto del Presidente della Repubblica (n. 105 del 2008) ha riconosciuto benefici economici complessivi analoghi a quelli accordati al personale statale contrattualizzato.

La legge finanziaria 2006 (legge 23 dicembre 2005, n. 266) ha previsto che anche per il personale della carriera prefettizia gli stanziamenti per i rinnovi contrattuali siano disposti dalla legge finanziaria ed ha stanziato le risorse occorrenti per la corresponsione della “indennità di vacanza contrattuale”. Tale indennità è stata altresì oggetto di una specifica disposizione (art. 33 d.l. 29

¹⁷ D.lgs. n. 139 del 2000, recante : “Disposizioni in materia di rapporto di impiego del personale della carriera prefettizia, a norma dell'articolo 10 della legge 28 luglio 1999, n. 266”.

¹⁸ Legge 29 marzo 1983, n. 93.

¹⁹ Cfr. art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001.

²⁰ La disciplina ha durata quadriennale per gli aspetti giuridici e biennale per quelli economici. Le norme transitorie hanno previsto che, al fine di garantire il parallelismo temporale con il comparto dei ministeri, il primo decreto avesse a riguardo il biennio 2000-2001 sia per gli aspetti economici sia per quelli giuridici.

²¹ Le vicende contrattuali avevano avuto il seguente svolgimento:

- nel 2003, con d.P.R. n. 252 del 1° agosto, è stato recepito l'accordo sindacale per il quadriennio 2002-2005 per gli aspetti normativi ed il biennio 2002-2003 per gli aspetti economici;
- successivamente, il d.P.R. 28 novembre 2005 n. 293 ha recepito l'accordo sindacale relativo al biennio economico 2004-2005, che ha previsto aumenti di stipendio tabellare e della retribuzione di posizione e di risultato in due tranches, con decorrenza dal 1° gennaio 2004 e dal 1° gennaio 2005;
- nel 2006, con d.P.R. n. 179 del 3 aprile, è stato recepito l'accordo sindacale integrativo relativo al biennio economico 2004-2005.

novembre 2008, n. 185)²² che, in termini di incremento sulla retribuzione media complessiva, ha definito una crescita dello 0,29% nell'anno 2006, dello 0,57% nell'anno 2007.

Successivamente, la legge finanziaria 2007 ha integrato le risorse complessive al fine di garantire una crescita retributiva fino al 2% nell'anno 2007 e fino al 4,46% nell'anno 2008.

Le finanziarie 2008 e 2009 hanno riconosciuto un incremento pari al 3,2% sulla massa salariale²³, in analogia a quanto previsto per tutto il pubblico impiego.

Coerentemente, il comma 1 dell'art. 66 del d.lgs. n. 105 del 2008 ha escluso la possibilità che l'accordo negoziale possa prevedere, in caso di vacanza contrattuale, l'attribuzione di elementi retributivi provvisori percentualmente correlati al tasso di inflazione programmato.

Inoltre, ai sensi dell'art. 63 del d.lgs. in parola, la disciplina negoziale approvata con il decreto del Presidente della Repubblica ha ora durata triennale, sia per la parte economica che normativa, conservando efficacia fino all'entrata in vigore del decreto successivo.

7.4.2. Consistenza e struttura

Il personale della carriera prefettizia si articola in tre qualifiche: prefetto, vice prefetto e vice prefetto aggiunto. Peraltra, ai sensi dell'art. 2, comma 2, del d.lgs. 19 maggio 2000, n. 139, nel momento dell'immissione in ruolo, per il periodo di due anni di frequenza del corso di formazione, i vincitori assumono la qualifica di consigliere di prefettura.

Il d.m. 4 ottobre 2002, n. 243, emanato ai sensi dell'art. 7 del d.l. 6 maggio 2002, n. 83²⁴, ha fissato, a decorrere dal 31 dicembre 2001, la dotazione organica del personale prefettizio in 1.787 unità, di cui 156 prefetti, 719 viceprefetti e 912 vice prefetti aggiunti.

Successivamente, l'art. 4 del d.l. 31 marzo 2005, n. 45 ha modificato con decorrenza 2006 la consistenza organica, con una riduzione di 88 unità (complessivamente 1.699).

Detta consistenza è stata modificata per effetto dell'art. 74 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 che ha disposto una riduzione degli assetti organizzativi delle amministrazioni statali. Con d.P.R. 24 novembre 2009, n. 210 le dotazioni organiche delle qualifiche di prefetto, di viceprefetto e di viceprefetto aggiunto, sono state ridotte rispettivamente di 12, 7 e 60 unità.

A tutto il 2008 la dotazione organica complessiva era di 1.699 unità, con 1.478 presenze in servizio ed una carenza del 34,2% nella sola categoria dei vice prefetti aggiunti, a fronte di eccedenze per le qualifiche superiori.

L'incidenza delle donne sul personale complessivo supera di poco il 50% (741) che si è incrementato al 52% (725) nel 2009.

²² Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 28 gennaio 2009, n. 2.

²³ La massa salariale è il risultato del prodotto tra unità di personale e retribuzione media.

²⁴ Convertito con modificazioni dalla legge 2 luglio 2002, n. 133.

*Tabella 8**Dotazione organica e personale in servizio*

Categoria	2006		2007		2008	
	dotaz. org.	unità in serv.	dotaz. org.	unità in serv.	dotaz. org.	unità in serv.
Prefetto	156	205	156	214	156	212
Vice Prefetto	631	663	631	647	631	660
Vice Prefetto aggiunto	912	575	912	532	912	600
Consigliere di prefettura	0	118	0	117	0	6
Totale	1.699	1.561	1.699	1.510	1.699	1.478

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

7.4.3. *La spesa*

La spesa complessiva linda nel 2008 si è incrementata rispetto al precedente esercizio, pur mantenendosi inferiore al dato del 2006, anno nel quale sono stati pagati circa 12 mln di arretrati sulla retribuzione fissa e circa 7 mln sulla retribuzione accessoria, a seguito del d.P.R. 28 novembre 2005, n. 293, relativo al biennio economico 2004-2005.

*Tabella 9**Spesa per retribuzioni*

Categoria	Anni	(migliaia di euro)		
		Retribuzione fissa	Retribuzione accessoria	Retribuzione londa
Prefetto	2006	20.629	10.241	30.870
	2007	19.568	10.105	29.673
	2008	21.983	11.703	33.686
Vice Prefetto	2006	31.094	17.378	48.472
	2007	24.321	15.089	39.410
	2008	47.089	17.074	64.163
Vice Prefetto aggiunto	2006	31.094	12.146	43.240
	2007	24.321	8.607	32.928
	2008	28.736	11.042	39.778
Consigliere di prefettura	2006	2.893	0	2.893
	2007	3.863	42	3.905
	2008	1.505	15	1.521
Totale	2006	100.730	39.765	140.496
	2007	90.705	33.842	124.547
	2008	99.314	39.834	139.149

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

L'incremento è dovuto ad aumenti generalizzati di tutte le voci sia delle competenze fisse, sia di quelle accessorie ed è da ricondurre alla crescita retributiva prevista dall'accordo sindacale dell'aprile 2008, nonché alla corresponsione di arretrati relativi agli anni precedenti.

La spesa per competenze fisse è ancora inferiore al dato del 2006.

La tabella 11 illustra l'andamento della spesa per competenze accessorie, che raggiunge i 40 milioni, per il 67,5% destinati alla retribuzione di posizione a fronte di un solo 10,7% alla retribuzione di risultato. Tale dato evidenzia la difficoltà a valorizzare la capacità professionale di raggiungere gli obiettivi assegnati al personale, in contrasto con il quadro normativo generale.

Tabella 10

Spesa per competenze fisse

(migliaia di euro)

Categoria	Anni	Stipendio	RIA	13 [^] mens.	Arretr. anno corr.	Arretr. anni prec.	Recuperi	TOTALE
Prefetto	2006	15.141	2.161	1.442	0	1.884	0	20.629
	2007	15.723	2.246	1.497	0	115	14	19.568
	2008	16.896	2.606	1.625	73	1.042	259	21.983
Vice Prefetto	2006	32.202	4.433	3.053	0	6.426	0	46.114
	2007	33.365	4.595	3.163	0	1.895	65	42.953
	2008	34.887	5.779	3.389	1	3.310	277	47.089
Vice Prefetto agg.	2006	24.183	950	2.094	0	3.867	0	31.094
	2007	21.498	843	1.862	0	121	2	24.321
	2008	24.288	977	2.105	0	1.449	83	28.736
Consigliere di Prefettura	2006	2.628	1	219	0	46	0	2.893
	2007	3.561	4	297	0	1	0	3.863
	2008	1.300	4	109		93	0	1.505
TOTALE	2006	74.154	7.544	6.808	0	12.223	0	100.730
	2007	74.147	7.687	6.820	0	2.132	81	90.705
	2008	77.371	9.366	7.228	74	5.894	619	99.314

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

Tabella 11

Spesa per competenze accessorie

Categoria	Anni	Retr. di posizione	Retr. di risultato	Inden. 2^ lingua	Assegno person.	Arr. anni prec.	Altre sp. acc. ed ind. varie	(migliaia di euro)
								TOTALE
Prefetto	2006	5.478	824	6	24	1.170	2.739	10.241
	2007	5.555	678	3	27	931	2.910	10.105
	2008	6.298	960	3	17	698	3.728	11.703
Vice Prefetto	2006	12.116	1.936	2	52	2.893	378	17.378
	2007	11.822	1.710	0	34	1.071	453	15.089
	2008	13.081	2.151		37	1.529	277	17.074
Vice Prefetto aggiunto	2006	7.958	1.194	5	60	2.616	312	12.146
	2007	6.343	805	5	60	1.135	258	8.607
	2008	7.500	1.151	3	59	1.830	500	11.042
Consigliere di prefettura	2006	0	0	0	0	0	0	0
	2007	0	0	0	0	0	42	42
	2008	0	0	0	0	1	14	15
TOTALE	2006	25.552	3.955	13	136	6.680	3.430	39.765
	2007	23.720	3.193	9	121	3.137	3.663	33.842
	2008	26.879	4.261	5	112	4.058	4.519	39.834

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

Nel 2008, la retribuzione media, rispetto al 2007, anno in cui si era registrata una riduzione rispetto al precedente esercizio, durante il quale erano stati pagati arretrati, si è incrementata del 12%. In particolare l'aumento ha interessato la voce relativa alle indennità accessorie (21%).

Tabella 12

Retribuzione media del personale

Macrocategoria	Anno	Stipendio e IIS	RIA	13^ mens.	Totale voci stipendiali	Inden. fisse	Altre inden. acces.	Totale inden. acces.	(valori in euro)
									Retribuz. comples.
Carriera prefettizia	2006	48.682	4.953	4.470	58.104	19.469	2.252	21.720	79.824
	2007	49.077	5.088	4.514	58.679	17.899	2.425	20.324	79.002
	2008	52.684	6.372	4.917	63.972	21.553	3.074	24.628	88.600

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

7.5. Il personale diplomatico

7.5.1. Considerazioni introduttive

La disciplina della carriera del personale diplomatico è definita da un complesso di norme che si sono susseguite nel tempo, anche in connessione con le modifiche all'assetto organizzativo del Ministero degli affari esteri.

Le norme di base sono contenute nel d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18, come modificato dal d.lgs. 24 marzo del 2000, n. 85 e dalla legge 23 aprile 2003, n. 109, coordinate, per quanto riguarda gli avanzamenti in carriera, con quelle contenute nella Sezione II del Capo IV del d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1077 e con quelle del Capo II, Sezione I, del d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748.

La nuova classificazione del personale diplomatico è ripartita in cinque qualifiche, anziché le precedenti sette (ambasciatore, ministro plenipotenziario, consigliere di ambasciata, consigliere di legazione, segretario di legazione).

Infine, è intervenuta una ulteriore modifica per effetto della citata legge n. 109 del 2003, che all'art. 14 ha previsto un periodo minimo di permanenza di almeno quattro anni presso gli uffici all'estero o in organizzazioni internazionali, prima della promozione a consigliere di legazione.

Inoltre, l'art. 16 della medesima legge ha ridotto da sette a sei anni l'anzianità minima nel grado che deve essere posseduta dai ministri plenipotenziari per essere nominati ambasciatori.

Dal 1° gennaio 2003 la materia dei concorsi per la carriera diplomatica è stata disciplinata dal d.P.C.M. n. 285 del 2001, fino alla riforma approvata da ultimo con il regolamento adottato con d.P.C.M. 1° aprile 2008, n. 72.

Il nuovo procedimento negoziale per la disciplina del rapporto di lavoro è stato definito dall'art. 112 del d.P.R. n. 18 del 1967, come modificato dall'art. 14 del richiamato d.lgs. n. 85 del 2000, che ha previsto una delegazione di parte pubblica, composta dal Ministro per la funzione pubblica, che la presiede, e dai Ministri degli affari esteri e dell'economia e delle finanze, o dai sottosegretari di Stato all'uopo delegati, ed una delegazione delle organizzazioni sindacali rappresentative del personale diplomatico, una cadenza quadriennale per gli aspetti giuridici ed una biennale per quelli economici. L'obiettivo del procedimento negoziale, in analogia a quanto avviene per la carriera prefettizia, vuole assicurare un trattamento economico omnicomprensivo, con sviluppi omogenei e proporzionati secondo appositi parametri, con la soppressione di ogni forma di automatismo stipendiale.

I contenuti dell'accordo sono recepiti, con decreto del Presidente della Repubblica, con cadenza triennale tanto per la parte economica che normativa, come di recente stabilito dal già richiamato art. 63, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2009. L'accordo sindacale relativo al servizio prestato in Italia per il biennio 2006-2007²⁵ è stato recepito dal d.P.R. 24 aprile 2008, n. 94.

²⁵ Dalla entrata in vigore del nuovo sistema di negoziazione sono intervenuti i seguenti d.P.R. di recepimento:

- d.P.R. 20 febbraio 2001, n. 114, che ha riguardato il quadriennio giuridico 2000-2003 ed il biennio economico 2000-2001; - d.P.R. 15 maggio 2003, n. 144, che ha recepito l'accordo sindacale per il biennio economico 2002-2003 per il personale che presta servizio in Italia; - d.P.R. 20 gennaio 2006, n. 107 che ha recepito l'accordo sindacale per il quadriennio giuridico 2004-2007 e per il biennio

7.5.2. Consistenza e struttura

Di recente, il d.P.C.M. 29 maggio 2009, ai sensi dell'art. 41, comma 10, del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, convertito con modificazioni, dall'art. 1, della legge 27 febbraio 2009, n. 14, ha rideterminato le dotazioni organiche del personale della carriera diplomatica del Ministero degli affari esteri, con una riduzione di 15 unità (-16 unità nella qualifica di consigliere di legazione, +1 unità in quella di segretario di legazione).

Esaminando i dati al 31 dicembre 2008, si rileva una ulteriore riduzione del personale in servizio rispetto all'organico, ad eccezione della qualifica intermedia di consigliere d'ambasciata e dei Ministri plenipotenziari, che presentano sempre un numero di unità in servizio maggiore rispetto a quello previsto in organico. Tale fenomeno è da ricondurre alla disciplina della progressione di carriera del personale diplomatico, in base alla quale (comma 1 dell'art. 108 del richiamato d.P.R. n. 18 del 1967²⁶), le promozioni al grado di consigliere di ambasciata sono effettuate fra i consiglieri di legazione che nel loro grado abbiano compiuto quattro anni di effettivo servizio.

Tabella 13

Dotazione organica e personale in servizio

Categoria	2006		2007		2008	
	dotaz. org.	unità in serv.	dotaz. org.	unità in serv.	dotaz. org.	unità in serv.
Ambasciatori	25	25	28	22	28	24
Ministri plenipotenziari	208	225	208	216	208	217
Consiglieri d'ambasciata	242	252	242	264	242	256
Consiglieri di legazione	270	159	270	145	270	148
Segretari di legazione	387	322	387	323	387	290
Totale	1.132	983	1.135	970	1.135	935

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

Nel 2008, l'incidenza della presenza femminile sul totale del personale è pari a circa il 16% (15% nel 2007) e continua a presentare divari più accentuati nelle qualifiche alte. Nella qualifica di ambasciatore, nel 2008, è presente 1 donna (1 nel 2007, 2 nel 2006); in quella di ministro plenipotenziario, sempre nel 2008, le donne sono aumentate di 2 unità (16 nel 2007). Mentre il dato relativo alla qualifica di consigliere d'ambasciata si è mantenuto stabile, le altre qualifiche di consiglieri di legazione e di segretario di legazione vedono una leggera diminuzione della presenza femminile. Al 31 dicembre 2009, le donne rappresentano il 17% (155) delle unità in servizio.

economico 2004-2005. Con questo accordo è stata ridefinita la struttura del trattamento economico omnicomprensivo, articolata nelle componenti dello stipendio tabellare, della retribuzione di posizione e delle retribuzioni di risultato. È stato altresì previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2005, il conglobamento dell'indennità integrativa speciale nello stipendio.

²⁶ Comma prima modificato dall'art. 30 della legge n. 109 del 2003 e successivamente sostituito dall'art. 8 *quater* del d.l. 28 maggio 2004, n. 136, convertito con modificazioni dalla legge 27 luglio 2004, n. 186.

7.5.3. La spesa

Dopo una rilevante flessione (11%) in corrispondenza del 2007, la spesa nel 2008 registra un lieve aumento rispetto al 2006. La notevole incidenza della retribuzione accessoria sull'ammontare complessivo della spesa (circa il 66%) è da ricondurre alla circostanza che nella “accessoria” sono comprese le indennità di servizio all'estero, percepite dalla maggioranza del personale in questione, per un totale di circa 92 mln (*tabella 16*), pari al 69% sul totale della spesa “accessoria”.

Per il finanziamento delle componenti retributive di posizione e di risultato, è costituito un apposito fondo, nel quale confluiscono tutte le risorse finanziarie, diverse da quelle destinate allo stipendio di base, individuate tramite il procedimento negoziale.

Si osserva come siano poco significative, rispetto all'entità della spesa per retribuzione di posizione, le risorse destinate alla retribuzione di risultato (solo lo 0,5% della spesa complessiva per competenze accessorie). In ulteriore riduzione sia in termini assoluti che in percentuale rispetto ai precedenti esercizi.

Tabella 14
Spesa per retribuzioni

Categoria	Anni	(migliaia di euro)		
		Retrib. fissa	Retrib. access.	Retribuz. comple.
Ambasciatori	2006	3.163	33.712	36.875
	2007	2.748	33.450	36.198
	2008	3.444	33.254	36.698
Ministri Plenipotenziari	2006	23.148	10.975	34.123
	2007	18.886	10.299	29.185
	2008	24.447	13.596	38.042
Consiglieri d'ambasciata	2006	19.860	27.009	46.869
	2007	16.132	27.916	44.048
	2008	19.831	29.567	49.398
Consiglieri di legazione	2006	11.946	18.121	30.067
	2007	7.099	16.497	23.595
	2008	8.732	16.957	25.690
Segretari di legazione	2006	15.191	38.032	53.223
	2007	10.117	38.535	48.652
	2008	12.534	39.380	51.913
TOTALE	2006	73.308	127.849	201.157
	2007	54.982	126.697	181.678
	2008	68.987	132.754	201.741

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

Si richiamano, sul punto, le osservazioni già formulate con riferimento alla carriera prefettizia (peraltro, per la carriera diplomatica, l'incidenza delle risorse da destinare alla retribuzione di risultato è, percentualmente, ancora inferiore a quella della carriera prefettizia), sottolineando che anche per il personale non contrattualizzato e, pertanto, escluso, salvo alcune norme richiamate in premessa, dall'applicazione del d.lgs. n. 150 del 2009, è opportuno prevedere un idoneo

sistema di valutazione e di misurazione dell'apporto dato dai singoli al raggiungimento dei risultati, così da ancorare il trattamento economico alla produttività ed al merito.

Tabella 15

Spesa per competenze fisse

(migliaia di euro)

Categoria	Anni	Stipendio	RIA	13 ^a mens.	Arretr. anno corr.	Arretr. anni prec.	Rec. per ritardi	TOTALE
Ambasciatori	2006	2.101	254	257	0	582	-30	3.163
	2007	2.213	254	255	0	26	0	2.748
	2008	2.474	219	302	3	453	-8	3.444
Ministri plenipotenziari	2006	15.511	1.720	1.842	0	4.324	-250	23.148
	2007	15.330	1.534	1.763	0	260	0	18.886
	2008	17.726	1.355	2.101	4	3.329	-68	24.447
Consiglieri d'ambasciata	2006	13.068	1.073	1.413	0	4.526	-220	19.860
	2007	13.384	1.104	1.507	0	137	0	16.132
	2008	14.828	1.060	1.679	3	2.300	-39	19.831
Consiglieri di legazione	2006	7.254	584	783	0	3.501	-176	11.946
	2007	5.889	429	705	0	76	0	7.099
	2008	6.723	377	815	0	823	-5	8.732
Segretari di legazione	2006	9.722	133	951	0	4.599	-214	15.191
	2007	9.087	88	896	0	46	0	10.117
	2008	10.105	45	984	0	1.409	-10	12.534
TOTALE	2006	47.656	3.764	5.247	0	17.532	-890	73.308
	2007	45.904	3.409	5.125	0	543	0	54.982
	2008	51.857	3.056	5.881	10	8.313	-130	68.987

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

Tabella 16

Spesa per competenze accessorie

(migliaia di euro)

Categoria	Anni	Retr. di posizione	Retr. di risultato	Ind. servizio all'estero	Assegno di rappr.	Altre spese acc.	Arretr. anni prec.	TOTALE
Ambasciatori	2006	763	17	24.062	8.449	0	421	33.712
	2007	778	15	23.817	8.492	35	312	33.450
	2008	987	21	23.022	8.415	13	797	33.254
Ministri plenipotenziari	2006	4.571	208	3.203	622	0	2.372	10.975
	2007	4.403	214	2.770	547	330	2.035	10.299
	2008	5.757	229	2.846	562	228	3.972	13.596
Consiglieri d'ambasciata	2006	2.696	186	20.139	2.559	0	1.429	27.009
	2007	2.790	181	20.829	2.663	307	1.147	27.916
	2008	3.349	165	21.074	2.739	376	1.863	29.567
Consiglieri di legazione	2006	1.795	203	13.511	1.401	0	1.211	18.121
	2007	1.636	200	12.693	1.240	89	638	16.497
	2008	2.206	210	11.780	1.225	114	1.422	16.957
Segretari di legazione	2006	2.409	216	31.868	2.670	0	868	38.032
	2007	2.237	165	32.653	2.736	183	561	38.535
	2008	2.260	146	33.241	2.793	246	694	39.380
TOTALE	2006	12.235	831	92.782	15.701	0	6.301	127.849
	2007	11.843	776	92.762	15.678	943	4.694	126.697
	2008	14.559	771	91.964	15.735	978	8.749	132.754

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

Tabella 17

Retribuzione media

Macrocategoria	Anno	Stipendio e IIS	RIA	13^ mens.	Totale voci stipendiali	Inden. fisse	Altre inden. acc.	(valori in euro)	
								Totale inden. acces.	Retribuz. comples.
Carriera diplomatica	2006	52.572	3.868	5.391	61.832	13.426	0	13.426	75.257
	2007	53.070	3.567	5.363	62.000	13.205	987	14.192	76.192
	2008	59.713	3.229	6.213	69.155	16.523	1.033	17.556	86.711

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

7.6. Il personale dirigente della carriera penitenziaria*7.6.1. Considerazioni introduttive*

Il d.lgs. 15 febbraio 2006, n. 63, in attuazione della delega conferita dalla legge 27 luglio 2005, n. 154, ha istituito la carriera dirigenziale penitenziaria, nella quale è stato ricompreso il personale direttivo e dirigenziale dell'Amministrazione penitenziaria appartenente agli ex profili professionali di direttore penitenziario, di direttore di ospedale psichiatrico giudiziario e di direttore di servizio sociale²⁷.

La delega indicava tra i principi ed i criteri direttivi: a) la revisione delle qualifiche attraverso il maggior accorpamento possibile; b) il concorso pubblico per l'accesso alla carriera dirigenziale esclusivamente dal grado iniziale ed escludendo ogni immissione dall'esterno; c) la previsione di un procedimento negoziale tra delegazione di parte pubblica ed una delegazione delle organizzazioni sindacali, da attivare con cadenza quadriennale, adesso triennale ai sensi del comma 5 dell'art. 63 del d.lgs. n. 150 del 2009, tanto per la parte economica che normativa.

Il trattamento economico, omnicomprensivo, non inferiore a quello della dirigenza statale contrattualizzata, è articolato in tre componenti: stipendiale di base, correlata alle posizioni funzionali ricoperte ed agli incarichi di responsabilità esercitati, rapportata ai risultati conseguiti rispetto agli obiettivi assegnati.

La legge delega ha disposto, altresì, che al rapporto di impiego, di natura pubblicistica (art. 2), si applica la deroga di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001. Conseguentemente, è sottratto alla disciplina contrattuale del “comparto ministeri”.

Il decreto legislativo ha ripartito il personale in tre ruoli: dirigente di istituto penitenziario, dirigente di esecuzione penale esterna e dirigente medico psichiatra. La procedura negoziale è disciplinata dall'art. 23 e prevede la sottoscrizione di un'ipotesi di accordo, che non può comunque comportare, direttamente o

²⁷ In precedenza, l'art. 40 della legge 15 dicembre 1990, n. 305, sull'ordinamento del corpo di polizia penitenziaria, aveva equiparato lo *status* giuridico ed economico del personale dirigente e direttivo dell'Amministrazione penitenziaria al personale dirigente e direttivo delle corrispondenti qualifiche della Polizia di Stato (disciplinato dalla legge 1º aprile 1981, n. 121). Questa equiparazione è venuta meno per effetto dell'art. 41, comma 5, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, che ha disposto la cessazione dell'efficacia del richiamato art. 40 a partire dall'entrata in vigore del primo rinnovo contrattuale, con la conseguenza che lo *status* giuridico ed economico del personale dirigente e direttivo dell'Amministrazione penitenziaria era sottoposto all'ordinaria contrattualizzazione prevista in via generale per il pubblico impiego.

indirettamente, anche a carico di esercizi successivi, impegni eccedenti quanto stabilito nel documento di programmazione economico-finanziaria.

Verificate le compatibilità finanziarie, il Consiglio dei ministri approva l'ipotesi di accordo e lo schema di decreto del Presidente della Repubblica che viene inviato alla Corte dei conti per il controllo.

Non è ancora stato siglato il primo accordo sindacale relativo al quadriennio 2006-2009.

7.6.2. *Consistenza e struttura*

Complessivamente, l'organico previsto raggiunge nel 2008 le 501 unità. La tabella 18 evidenzia la consistenza, nel triennio 2006-2008, del personale in servizio e mostra una diminuzione del 6,5%, con un calo della presenza femminile del 5%. Pertanto, aumenta l'incidenza delle donne (60%) sul totale del personale in servizio. Tale percentuale si conferma anche nei dati provvisori relativi all'anno 2009.

Tabella 18

Personale in servizio

Qualifiche	2006		2007		2008	
	Totale	<i>di cui donne</i>	Totale	<i>di cui donne</i>	Totale	<i>di cui donne</i>
Dirigente generale penitenziario	22	3	22	3	25	3
Dirigente penitenz. con incarichi sup.	0	0	0	0	0	0
Dirigente penitenziario	484	295	472	288	448	280
Totali	506	298	494	291	473	283

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

7.6.3. *La spesa*

Dai dati del conto annuale risulta nel 2008 un incremento della retribuzione lorda rispetto al 2007, ma che non recupera il livello del 2006, anno nel quale sono stati pagati arretrati per circa 2,3 milioni.

Si osserva tuttavia che il dato complessivo di 36 milioni è attualmente oggetto di verifica da parte della Ragioneria generale dello Stato-IGOP, in quanto non appare certo nel suo ammontare il dato della retribuzione individuale di anzianità (RIA) per il 2008 che, diversamente da quanto riportato nel conto annuale, potrebbe attestare una spesa complessiva minore (pari a 34,5 milioni).

Nel 2008 la retribuzione fissa rappresenta il 58% della spesa complessiva. La retribuzione media registra un aumento del 12,9% sul 2007.

Tabella 19

Spesa per retribuzioni

Categoria	Anni	(migliaia di euro)		
		Retribuzione fissa	Retribuzione accessoria	Retribuzione linda
Carriera penitenziaria	2006	20.233	16.210	36.443
	2007	18.212	15.312	33.524
	2008	20.789	15.210	36.000

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

Tabella 20

Retribuzione media

Macrocategoria	Anno	Stipendio e IIS	RIA	13^ mens.	Totale voci stipendiali	Straor.	Ind. fisse	Altre ind. acc.	(valori in euro)	
									Totale ind. acces.	Retribuz. comples.
Carriera penitenziaria	2006	32.751	0	2.763	35.514	4.599	26.872	564	32.035	67.549
	2007	33.946	58	2.864	36.867	3.824	26.702	470	30.995	67.863
	2008	34.913	5.004	4.316	44.233	4.146	28.217	0	32.362	76.595

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

7.7. Il personale appartenente ai Corpi di polizia*7.7.1. Considerazioni introduttive*

L'ordinamento italiano prevede cinque polizie nazionali:

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

Il personale della Polizia di Stato, della Polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato è definito quale "polizia ad ordinamento civile", mentre il personale dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza appartiene alla "polizia ad ordinamento militare".

Inoltre, nell'aggregato "Corpi di polizia" è ricompreso anche il personale che esercita funzioni attinenti alla pubblica sicurezza, ma non compiti di polizia veri e propri.

Le varie iniziative legislative che si sono succedute negli anni, a cominciare dalla legge 10 aprile 1981, n. 121, che ha affermato il principio della equiparazione economica dei Corpi di polizia, qualunque ne sia il tipo di ordinamento – civile e