Tabella 2

	Tasso di sos	tituzione ⁽¹⁾	consist	one della enza al embre	Differ	enza ⁽²⁾
	2008	2009	2008/2007	2009/2008	2008	2009
AREA I	-5,8	-6,6	-2,2	-6,5	3,7	0,1
Dirigente I fascia	-10,7	-12,8	-2,8	-3,3	7,8	9,5
Dirigente II fascia	-4,4	-9,2	-0,7	-9,9	3,8	-0,7
Dirigente I fascia tempo determ.	-48,9	-4,3	-48,9	10,6	0,0	14,9
Dirigente II fascia tempo determ.	-9,9	4,5	-8,2	12,6	1,6	8,1
Dirig. medici e prof. sanitarie Min. salute ⁽³⁾	-1,8	2,4	0,9	-2,0	2,8	-4,4
AREA II	-5,5	-4,7	-2,5	-2,5	3,0	2,2
Dirigente II fascia	-5,9	-5,1	-4,6	-3,4	1,3	1,7
Dirigente II fascia tempo determ.	-3,8	-3,5	5,0	0,4	8,8	3,8
AREA III	-1,3	-0,3	0,0	0,3	1,3	0,6
Dirigenti con incarico di struttura complessa	-8,9	-6,8	-2,1	-1,7	6,8	5,2
Dirigenti con inc. di strut. semplice e altri inc.	-0,1	0,7	0,4	1,0	0,5	0,3
Dirigenti a tempo determinato	4,4	2,5	1,4	-7,7	-3,0	-10,2
AREA IV	1,1	0,7	1,1	0,6	0,0	-0,1
Dirigenti con incarico di struttura complessa	-4,6	-5,4	0,5	-1,3	4,0	4,1
Dirigenti con incarico di struttura semplice	-4,2	-4,1	2,1	-1,7	6,3	2,4
Dirigenti a tempo determinato	3,6	-2,1	-6,3	-10,8	-10,0	-8,7
Dirigenti con altri inc. profess.	2,9	2,6	1,2	1,5	-1,8	-1,0
AREA V ⁽⁴⁾	-6,4	-8,9	4,3	-4,4	10,7	4,5
Dirigente scolastico	-6,4	-8,9	4,3	-4,4	10,7	4,5
AREA VI	-6,7	-7,7	-4,7	-4,6	2,0	3,0
Dirigente I fascia	-26,5	-26,1	-14,8	-3,1	11,6	23,0
Dirigente II fascia	-10,1	-14,6	-8,8	-16,2	1,2	-1,6
Dirigente I fascia tempo determ.	-17,6	6,3	-5,9	6,3	11,8	0,0
Dirigente II fascia tempo determ.	-6,4	-4,0	0,9	13,2	7,3	17,2
Professionisti Epne	-3,8	-3,1	-3,7	-3,2	0,1	-0,1
Medici Epne	-1,6	-2,5	-1,6	-2,5	0,0	0,0
AREA VII	-6,8	-10,3	-3,0	-10,3	3,8	0,0
Dirigente I fascia	-8,7	-19,0	-8,7	-19,0	0,0	0,0
Dirigente II fascia	-7,2	-8,3	3,6	-8,3	10,8	0,0
Dirigente I fascia tempo determ.	-7,1	-18,2	-21,4	0,0	-14,3	18,2
Dirigente II fascia tempo determ.	-5,8	-12,4	-12,2	-13,9	-6,4	-1,5
AREA VIII	-9,6	2,5	-4,5	2,5	5,1	0,0
Dirigente I fascia	-20,9	-6,3	-8,1	38,0	12,8	44,3
Dirigente II fascia	-3,7	11,8	-10,1	-8,9	-6,4	-20,7
Dirigente I fascia tempo determ.	-40,9	-22,6	40,9	-22,6	81,8	0,0
Dirigente II fascia tempo determ.	5,1	0,0	5,1	0,0	0,0	0,0
TOTALE AREE	-0,5	-0,8	0,7	-0,3	1,2	0,5

^{(1) (}Assunti - cessati) con esclusione dei passaggi all'interno dello stesso comparto / personale presente al 31 dicembre dell'anno precedente * 100.

⁽²⁾ Tasso di cessazione - variazione della consistenza al 31 dicembre. Il valore può costituire un indicatore del passaggio verticale a dirigente nell'ambito dello stesso comparto (superamento di concorso di personale appartenente alla stessa amministrazione; art. 19 d.lgs. n. 165/2001).

⁽³⁾ Incluse le professionalità sanitarie a tempo determinato del Ministero della salute.

⁽⁴⁾ L'accesso alla dirigenza scolastica è riservato al personale docente. Il conto annuale rileva le assunzioni a dirigente scolastico nella tabella relativa ai passaggi verticali e non in quella relativa al personale assunto. Pertanto, il tasso di cessazione evidenzia il numero dei cessati rispetto al personale in servizio al 31 dicembre dell'anno precedente.

La tabella 1 evidenzia, per il complesso delle aree dirigenziali, al 31 dicembre 2009, un sostanziale allineamento della consistenza dei presenti al dato rilevato al 31 dicembre 2007 (+0,4%); pur a fronte di un incremento dei dirigenti dell'Area IV (+1,8%), numericamente la più consistente, tutte le altre aree sono in riduzione, con l'eccezione dell'Area III che rimane stabile.

Marcate flessioni si registrano, invece, per l'Area VI (pari a -507 unità) e per l'Area I (pari a -327 unità), che però influiscono in termini relativi data la scarsa entità numerica dei dirigenti di dette aree.

Nel 2009, le nuove assunzioni per nomina da concorso sono pari a circa il 60% del totale³. Le cessazioni sono imputabili in prevalenza a dimissioni volontarie (35% del totale), per limiti di età (22% del totale) e per "altre cause" (37%).

Il tasso di sostituzione (pari alla differenza assunti-cessati, con esclusione della mobilità all'interno delle amministrazioni dello stesso comparto, rispetto al personale presente al 31 dicembre dell'anno precedente), raffrontato con il dato di variazione della consistenza del personale, evidenzia scarti particolarmente rilevanti (v. terza colonna della tabella 2), imputabili in prevalenza ai c.d. passaggi verticali a dirigente nell'ambito dello stesso comparto (superamento di concorso da parte di personale appartenente alla stessa amministrazione ovvero conferimento di incarichi dirigenziali ex art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001), che non sono inclusi nelle cessazioni (la problematica è stata affrontata anche nella Relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico).

Per quanto riguarda l'accesso alla dirigenza scolastica (Area V), va evidenziato che esso riguarda prevalentemente il personale docente; pertanto il tasso di sostituzione rappresenta il numero dei cessati rispetto al personale in servizio al 31 dicembre dell'anno precedente.

7. La spesa complessiva

Passando all'esame della spesa complessiva della dirigenza, inclusiva degli arretrati, nel 2009 si registra un incremento del 5,6% rispetto al 2007 a fronte di una crescita molto più contenuta (1,3%) della media dei presenti.

La componente accessoria cresce di quasi due punti percentuali in più rispetto a quella fissa.

Il consistente incremento registrato sembra imputabile: a) ai rinnovi delle aree III e IV, in termini numerici le più consistenti (oltre che al rinnovo dell'area VII); b) alla corresponsione di arretrati della componente accessoria della retribuzione; c) alle disposizioni di "leggi speciali" che prevedono risorse aggiuntive a favore dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle Amministrazioni statali; d) alla disponibilità della retribuzione individuale di anzianità (RIA) in caso di cessazione dal servizio.

Va aggiunto che dal 2008 è stata erogata l'indennità di vacanza contrattuale (IVC) che, nel conto annuale, viene rilevata come voce del trattamento accessorio; pur essendo una componente retributiva di entità modesta rispetto al totale, l'IVC determina comunque un lieve incremento della spesa accessoria.

.

³ Il "totale" non include i passaggi all'interno dello stesso comparto.

Tabella 3
Spesa (1) per retribuzioni per i dirigenti nel triennio 2007-2009
(importi in migliaia)

(importi in									migliaia)
		2007			2008			2009	
	Spesa	Spesa	Spesa	Spesa	Spesa	Spesa	Spesa	Spesa	Spesa
	fisso	access.	totale	fisso	access.	totale	fisso	access.	totale
AREA I	184.411	167.536	351.946	175.898	182.326	358.224	162.275	167.956	330.231
Dirigente I fascia	19.246	36.802	56.048	18.908	38.790	57.699	18.411	36.546	54.957
Dirigente II fascia	122.452	98.542	220.994	116.223	114.676	230.899	110.024	103.388	213.412
Dirigente I fascia tempo determ.	3.912	7.183	11.095	3.376	5.809	9.184	1.647	3.701	5.348
Dirigente II fascia tempo determ.	10.983	15.053	26.035	10.230	9.322	19.552	12.688	9.532	22.220
Dir. medici e prof. sanitarie Min. salute	27.818	9.956	37.775	27.161	13.728	40.889	19.505	14.789	34.294
AREA II	483.376	474.119	957.495	423.401	480.677	904.078	414.406	465.200	879.606
Dirigente II fascia	390.739	393.237	783.976	329.159	388.085	717.244	318.288	368.650	686.938
Dirigente II fascia tempo determ.	92.637	80.882	173.519	94.242	92.592	186.834	96.118	96.549	192.667
AREA III	868.571	514.279	1.382.850	906.486	529.492	1.435.978	908.823	551.427	1.460.250
Dir. con incarico di struttura complessa	138.026	136.480	274.505	141.559	139.867	281.426	139.516	142.768	282.284
Dir. con inc. di strut. semplice e altri inc.	694.916	356.283	1.051.199	727.325	366.193	1.093.518	733.307	384.254	1.117.561
Dir. a tempo determinato	35.629	21.517	57.146	37.602	23.432	61.034	36.000	24.405	60.405
AREA IV	5.374.994	3.913.433	9.288.427	5.636.696	4.064.225	9.700.921	5.683.686	4.170.455	9.854.141
Dir. con incarico di struttura complessa	559.799	642.552	1.202.351	572.438	661.541	1.233.980		664.563	1.227.063
Dir. con incarico di struttura semplice	966:726	740.807	1.707.533	1.022.135	786.162	1.808.298	1.009.826	803.548	1.813.374
Dir. a tempo determinato	46.942	32.156	79.097	44.728	35.340	80.068	39.850		74.264
Dir. con altri inc. profess.	3.801.528	2.497.918	6.299.446	3.997.393	2.581.181	6.578.575	4.071.510	2.667.930	6.739.439
AREA V	370.851	87.089	457.940	536.006	142.972	678.978	505.004	1 1	652.243
Dirigente scolastico	370.851	87.089	457.940	536.006	142.972	678.978	505.004	147.239	652.243
AREA VI	233.756	319.932	553.687	233.485	340.146	573.631	210.117	334.780	544.897
Dirigente I fascia	11.862	25.734	37.596		26.390	38.677	10.430	25.186	35.616
Dirigente II fascia	93.497	119.082	212.579	86.228	122.191	208.419	71.859	111.005	182.865
Dirigente I fascia tempo determ.	1.264	2.996	4.259	776	2.036	2.811	948	2.261	3.209
Dirigente II fascia tempo determ.	27.824	36.061	63.885	27.811	47.517	75.329	29.779	49.411	79.190
Professionisti Epne	45.856	83.138	128.994	53.402	85.607	139.008	45.682	88.891	134.573
Medici Epne	53.454	52.920	106.374	52.982	56.405	109.387	51.418	58.026	109.444
AREA VII	20.754	22.468	43.222	27.467	24.432	51.899	19.868	22.015	41.883
Dirigente I fascia	1.574	1.354	2.928	3.093	1.693	4.786	1.171	1.744	2.916
Dirigente II fascia	11.159	12.268	23.428	15.869	14.737	30.607	12.215	13.223	25.439
Dirigente I fascia tempo determ.	875	1.500	2.375	762	1.326	2.088	716	1.180	1.896
Dirigente II fascia tempo determ.	7.146	7.346	14.492	7.743	6.676	14.418	5.765	5.868	11.633
AREA VIII	18.225	25.100	43.325	17.248	22.827	40.075	17.628	30.158	47.786
Dirigente I fascia	6.152	10.681	16.833	6.240	11.335	17.575	6.688	14.070	20.758
Dirigente II fascia	9.591	10.594	20.185	8.315	8.197	16.512	7.495	11.762	19.257
Dirigente I fascia tempo determ.	1.189	2.106	3.294	1.106	1.679	2.785	1.502	2.317	3.819
Dirigente II fascia tempo determ.	1.293	1.719	3.012	1.587	1.616	3.204	1.942	2.009	3.951
TOTALE AREE	7.554.938	5.523.955	13.078.893	7.956.687	5.787.096	13.743.783	7.921.808	5.889.228	13.811.036
Dirig. di regioni e province a stat. spec. (2)	73.384	47.988	121.372	79.897	53.877	133.774	73.333	55.490	128.823
Altri dirigenti del pubblico impiego (3)									
Auri airigenii aei pubblico impiego	47.465	23.171	70.637	46.340	23.421	69.761	46.287	25.838	72.124

⁽¹⁾ Inclusi arretrati e al netto dei recuperi per ritardi, assenze, ecc.

⁽²⁾ Esclusa Regione Sicilia. Incluso il personale scolastico.

⁽³⁾ Enti degli articoli 60 e 70 del d.lgs. n. 165 del 2001 e autorità indipendenti.

Esaminando l'andamento della spesa complessiva al netto degli arretrati, si osserva che la spesa per il trattamento fondamentale⁴ appare coerente con l'andamento della consistenza numerica del personale. Per l'area VII, a fronte di una flessione dell'11,6% delle unità annue, la riduzione della spesa non decresce in misura proporzionale, a causa dell'avvenuto rinnovo, per il personale di detta area, dei CCNL relativi ai bienni economici 2002-2003 e 2004-2005, per i quali è stata stimata una crescita delle retribuzioni medie in uscita dal precedente contratto di circa 10 punti percentuali.

I dati della spesa accessoria si rivelano in molti casi privi di congruenza, con variazioni percentuali da un anno a un altro particolarmente marcate, anche all'interno delle singole aree dirigenziali; sicché il fenomeno induce a mantenere riserve circa una valutazione dei relativi andamenti, anche a causa delle problematiche connesse alla contabilizzazione nella retribuzione media accessoria delle voci "arretrati" e "altre spese", che verranno approfondite nei paragrafi che seguono.

Le risultanze dei dati di spesa complessiva per retribuzioni di posizione e risultato dei dirigenti nel triennio 2007/2009 mostrano che le variazioni più marcate si riscontrano per l'Area V (+65,7%), l'Area IV (+20,6%), l'Area III (+11,3%) e l'Area VI (+8,9%); più contenuto è l'incremento di detta spesa per le altre aree, che non supera mediamente il 6%.

8. La spesa media per trattamento fondamentale

Al "fermo" della contrattazione nel triennio 2007-2009 non ha corrisposto un andamento costante della spesa media per retribuzioni. Se, da un lato, la spesa media per il trattamento fisso riflette la stasi dei CCNL, quella per il trattamento accessorio⁵ ha un andamento irregolare fra le aree e, all'interno delle stesse, fra le diverse qualifiche dirigenziali.

La dinamica della spesa media annua per trattamento fondamentale (calcolata al netto degli "arretrati"), per area di contrattazione, si presenta coerente con l'andamento della contrattazione, che evidenzia una stasi dei rinnovi contrattuali, tranne quelli riguardanti nel 2008 le Aree III, IV e VII.

Per quanto riguarda la retribuzione fissa, gli scostamenti rispetto agli anni precedenti sono determinati principalmente da variazioni nell'ammontare della tredicesima mensilità e della retribuzione individuale di anzianità (RIA).

La tredicesima, infatti, assomma, oltre che la quota puramente stipendiale, anche altre componenti previste da norme o CCNL (ad es., retribuzione di posizione, RIA, IVC, etc.), che possono presentare maggiore variabilità; la RIA, in generale, ha un andamento decrescente a causa del *turnover*.

Orbene, la variazione della RIA è particolarmente rilevante nell'area V della dirigenza scolastica, come si rileva dalla *tabella 4*.

La RIA del personale cessato confluisce nei fondi per la retribuzione di posizione e di risultato e in essi si consolida: di qui un innalzamento, lieve ma continuo, della media per accessorio.

⁴ Il trattamento fondamentale o "fisso" comprende le seguenti voci: stipendio e indennità integrativa speciale, retribuzione individuale anzianità e tredicesima mensilità.

⁵ Retribuzione di posizione, retribuzione di risultato, assegni personali pensionabili, altre spese accessorie e indennità varie, indennità di vacanza contrattuale (IVC) e altre specifiche voci previste dai diversi CCNL.

Tabella 4

				(in euro)
		RIA MEDIA		DIFFERENZA
	2007	2008	2009	2009/2007
AREA I	3.066	2.628	2.475	-591
Dirigente I fascia	4.559	4.140	3.815	-744
Dirigente II fascia	3.337	2.809	2.459	-878
Dirigente I fascia tempo determ.	1.366	1.366	1.887	520
Dirigente II fascia tempo determ.	3.017	2.288	2.208	-809
Dirigenti medici e medici Ministero salute	1.478	1.426	1.893	414
AREA II	920	810	712	-207
Dirigente II fascia	1.107	999	892	-215
Dirigente II fascia tempo determ.	157	159	128	-29
AREA III	973	900	823	-149
Dirigenti con incarico di struttura complessa	1.693	1.454	1.303	-390
Dirigenti con inc. di strut. semplice e altri inc.	871	829	764	-106
Dirigenti a tempo determinato	348	313	287	-61
AREA IV	4.042	3.735	3.516	-525
Dirigenti con incarico di struttura complessa	8.601	8.081	7.835	-766
Dirigenti con incarico di struttura semplice	5.810	5.528	5.405	-405
Dirigenti a tempo determinato	1.879	2.076	2.195	316
Dirigenti con altri inc. profess.	3.090	2.806	2.596	-494
AREA V	6.984	4.683	3.815	-3.169
Dirigente scolastico	6.984	4.683	3.815	-3.169
AREA VI	3.004	2.818	2.536	-467
Dirigente I fascia	4.404	3.835	3.042	-1.362
Dirigente II fascia	2.766	2.573	2.251	-515
Dirigente I fascia tempo determ.	485	99	157	-328
Dirigente II fascia tempo determ.	957	834	659	-298
Professionisti Epne	2.967	2.752	2.412	-555
Medici Epne	4.537	4.466	4.310	-227
AREA VII	2.117	1.978	1.752	-366
Dirigente I fascia ⁽¹⁾				
Dirigente II fascia	2.901	2.789	2.398	-503
Dirigente I fascia tempo determ.	4.259	2.412	1.717	-2.542
Dirigente II fascia tempo determ.	743	754	677	-66
AREA VIII	2.168	2.042	1.885	-283
Dirigente I fascia	2.463	2.400	2.187	-276
Dirigente II fascia	2.029	1.848	1.685	-344
Dirigente I fascia tempo determ.				
Dirigente II fascia tempo determ.				
TOTALE AREE	3.538	3,211	2.989	-549

 $^{^{(1)}\}Pi$ dato è in corso di verifica da parte dell'IGOP.

9. La spesa media accessoria

La spesa media per retribuzione accessoria presenta una forte variabilità.

Sulla base del principio di omnicomprensività della retribuzione dei dirigenti, la spesa accessoria, di norma, è costituita dalle due componenti: retribuzione di posizione e retribuzione di risultato. I diversi CCNL, prevedono poi specifiche voci retributive di entità generalmente modesta, raggruppabili in una voce residuale.

La *tabella 5* (riferita ai dirigenti di prima e seconda fascia a tempo indeterminato) riporta la composizione della spesa media annua concernente la retribuzione accessoria per area dirigenziale. La *tabella 6* ne prospetta le variazioni percentuali nel triennio.

Tali tabelle non includono i dati relativi ai medici e dirigenti del servizio sanitario nazionale (aree III e IV).

Tabella 5
Composizione della spesa ⁽¹⁾ media per retribuzione accessoria

(importi in euro)

		Posizione	Risultato	Altre accessorie e indennità varie ⁽²⁾	Restanti voci di conto annuale (3)	TOTALE	Arretrati anni precedenti
	2007	29.831	8.380	3.150	573	41.934	3.768
Area I	2008	31.069	13.353	2.145	560	47.127	6.121
	2009	32.976	11.011	1.557	894	46.438	5.318
[2007	31.330	8.777	3.630	308	44.045	4.893
Area II	2008	32.639	10.620	5.008		48.505	3.392
	2009	33.772	10.773	2.898	940	48.384	2.515
	2007	8.118	643	850	1.055	10.666	54
Area V	2008	9.478	664	1.191	773	12.106	1.928
l	2009	10.023	723	1.799	1.312	13.858	1
	2007	35.868	20.443	2.609	851	59.770	4.636
Area VI	2008	36.770	28.826	2.550	890	69.036	1.647
<u> </u>	2009	39.025	31.038	4.113	1.819	75.996	1.731
	2007	33.215	8.450	1.931	512	44.108	1.973
Area VII	2008	36.132	9.358	1.317	1.026	47.833	8.093
	2009	35.958	10.059	1.606	755	48.378	3.050
	2007	40.717	5.295	6.352	691	53.055	6.166
Area VIII	2008	43.722	7.788	1.462	198	53.169	6.409
	2009	45.951	7.006	4.952	597	58.506	

 $^{^{(1)}}$ Riferita ai dirigenti di I e Π fascia a tempo indeterminato. Escluso trattamento accessorio all'estero.

⁽²⁾ Specifica voce presente nella tabella 13 del conto annuale per la rilevazione di spese accessorie, a carattere residuale, non classificate nella stessa tabella 13.

⁽³⁾ Aggregazione delle voci della tabella 13 del conto annuale composta dall'indennità di vacanza contrattuale e da tutte le voci di spesa diverse da "posizione", "risultato" e "altre spese accessorie".

Tabella 6

Variazione percentuale delle voci di spesa (1) media per retribuzione accessoria

(Valori percentuali))

		Posizione	Risultato	Altre accessorie e indennità varie ⁽²⁾	Restanti voci di conto annuale (3)	TOTALE
Area I	2009/2007	11	31	-51	56	11
Area II	2009/2007	8	23	-20	206	10
Area V	2009/2007	23	13	112	24	30
Area VI	2009/2007	9	52	58	114	27
Area VII	2009/2007	8	19	-17	47	10
Area VIII	2009/2007	13	32	-22	-14	10

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

Tabella 7

La voce "altre spese accessorie" ⁽¹⁾: % sul totale della spesa media per retribuzione accessoria ⁽²⁾

	2007	2008	2009
Area I	10	6	5
Area II	8	10	6
Area V	8	10	13
Area VI	4	4	5
Area VII	4	3	3
Area VIII	12	3	8
MEDIA	8	6	7

⁽¹⁾ Riferita ai dirigenti di I e II fascia a tempo indeterminato.

⁽²⁾ Specifica voce presente nella tabella 13 del conto annuale per la rilevazione di spese accessorie, a carattere residuale, non classificate nella stessa tabella 13.

⁽³⁾ Aggregazione delle voci della tabella 13 del conto annuale composta dall'indennità di vacanza contrattuale e da tutte le voci di spesa diverse da "posizione", "risultato" e "altre spese accessorie".

⁽¹⁾ Riferita ai dirigenti di I e II fascia a tempo indeterminato.

⁽²⁾ Esclusi arretrati e trattamento accessorio all'estero. Inclusa indennità di vacanza contrattuale.

Spesa media per arretrati (1)

12

(p	percentuale sul t	otale ⁽²⁾)	
	2007	2008	2009
rea I	9	13	1
rea II	10	7	
rea V	1	14	

5 Ar 0 Area VI 2 7 2 Area VII 4 14 Area VIII 10 11 MEDIA 7 10

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

Da tale rappresentazione dei dati si evince che:

- 1) la spesa media per retribuzione di posizione e per retribuzione di risultato mostra una marcata tendenza di crescita "inerziale" derivante dalle norme per l'alimentazione dei relativi fondi (solo l'area VII ha siglato, nel 2008, i rinnovi 2002-2003 e 2004-2005);
- 2) la voce "altre spese" del conto annuale, data la consistenza di tale componente, è inidonea a rappresentare una voce residuale in una categoria in regime di omnicomprensività del trattamento economico;
- 3) in ogni anno del triennio sono presenti rilevanti somme arretrate, anche in assenza di rinnovo.

Per quanto riguarda la rilevata crescita "inerziale", essa sembra imputabile all'andamento dei flussi di risorse che originano dalle c.d. norme speciali cui fanno riferimento, di volta in volta, le diverse disposizioni dei CCNL che disciplinano i fondi per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato, nonché agli effetti del versamento nei fondi della retribuzione individuale di anzianità (RIA) dei dirigenti che cessano dal servizio.

Passando ad esaminare le voci "altre spese" e "arretrati", i dati sopra riportati inducono la Corte a ritenere che in tali voci vengano ricondotte impropriamente talune componenti retributive in considerazione non già della natura delle stesse bensì solo delle modalità di pagamento o differimento nel pagamento di dette voci, modalità che presentano caratteristiche diverse da quelle ordinarie previste per il pagamento della retribuzione di posizione o di risultato. Nonostante le raccomandazioni contenute nelle circolari della Ragioneria generale dello Stato alle amministrazioni, il fenomeno continua a registrarsi, evidentemente, a causa di incertezze applicative in cui incorrono i funzionari compilatori del conto annuale delle diverse amministrazioni pubbliche.

A conferma delle perplessità manifestate dalla Corte circa una possibile incongruità dei dati concernenti la voce "arretrati" e di quella "altre spese", l'IGOP ha avviato in modo collaborativo e tempestivamente le opportune verifiche che hanno evidenziato a titolo esemplificativo le seguenti anomalie di rilevazione:

⁽¹⁾ Riferiti ai dirigenti di I e II fascia a tempo indeterminato.

⁽²⁾ Escluso trattamento accessorio all'estero. Inclusa indennità di vacanza contrattuale.

- a) per quanto riguarda gli arretrati relativi agli anni 2008 e 2007 riguardanti la dirigenza di II fascia in servizio presso l'INPS, l'ente ha comunicato di avere modificato i dati riconoscendo un errore di imputazione delle spese relative ad indennità e altri emolumenti accessori corrisposti sistematicamente nell'anno successivo a quello di competenza che, come precisato nella circolare n. 21/2010 della Ragioneria generale dello Stato (allegato 3 alla circolare, pagina 251), andavano invece rilevati come emolumenti di competenza dell'anno di rilevazione;
- b) il Dipartimento delle dogane, sempre per quanto riguarda l'andamento delle retribuzioni medie pro-capite per le competenze accessorie relative al personale con qualifica dirigenziale e ai funzionari di terza area con incarico dirigenziale, ha comunicato che nell'anno 2007 non è stato corrisposto alcun premio di risultato mentre nell'anno 2008 sono stati liquidati gli importi relativi al risultato sia per il 2007 che per il 2006;
- c) il Ministero dell'economia e delle finanze ha comunicato che la diminuzione della retribuzione accessoria 2009 dei dirigenti di II fascia è da imputarsi alla c.d. "cartolarizzazione" (art. 12, comma 1, del d.l. 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140) che è stata pagata nell'anno 2008, mentre quella relativa all'anno 2009 è stata liquidata nel 2010; inoltre, circa l'assegno personale pensionabile, il Ministero ha comunicato che fra i dirigenti di I e II fascia, sono inseriti anche i docenti della Scuola superiore dell'economia e delle finanze i quali, come ex professori universitari o ex magistrati, hanno uno stipendio anomalo rispetto allo stipendio tabellare dei dirigenti ministeriali; pertanto, la differenza fra tali stipendi e gli stipendi tabellari è stata inserita come assegno personale pensionabile (nel conto 2009, l'IGOP ha inserito i dati delle suddette unità facendo riferimento al contratto università).

I dati riportati nelle tabelle rimangono comunque quelli comunicati dalla Ragioneria alla data del 1° aprile 2011, sicché le rilevate incongruenze e i correttivi ancora in corso verranno evidenziati nella prossima Relazione.

In merito poi alla voce "altre competenze accessorie", l'INPS ha chiarito che in esse sono comprese le seguenti spese: incentivo alla mobilità territoriale; indennità sostitutiva per ferie non godute per il personale cessato nell'anno 2009; quota parte di retribuzione legata alla realizzazione dei progetti speciali finanziati ex art. 18 della legge n. 88 del 1989, all'interno del fondo trattamenti accessori (che dunque andava propriamente computata nella retribuzione di risultato, sia pure con apposita evidenziazione); assegno ad personam non riassorbibile del personale dirigente proveniente dalla ex seconda qualifica dirigenziale in applicazione dell'art. 34 comma 2 del CCNL 1994/1997.

Tali evidenze costituiscono dunque dimostrazione del permanere di talune problematiche nella rilevazione dei dati di Conto annuale segnalate dalla Corte, in relazione alle quali la Ragioneria ha mostrato particolare cura nella ricerca degli opportuni correttivi.

Di fronte alla presenza costante nel tempo di rilevante spesa per "arretrati" in assenza di rinnovo del CCNL, esigenze di trasparenza dovrebbero comunque indurre ad accogliere una soluzione realistica circa l'effettiva consistenza della retribuzione media percepita, includendovi anche una parte di dette somme che appunto non possono qualificarsi tecnicamente quali "arretrati"; sicché, a questo scopo, la voce "arretrati", attraverso apposita contabilizzazione, dovrebbe essere depurata, ad esempio, di quelle somme dei fondi non utilizzate a fine anno e

successivamente riassegnate, in quanto non qualificabili come arretrati, restituendo a detta "voce" il carattere che è loro proprio.

Per le ragioni sopra illustrate si potrebbero riconsiderare gli stessi criteri di calcolo della retribuzione media, includendo in modo più realistico anche una quota della componente arretrati, prendendo come riferimento, viste le incertezze di rilevazione, un arco temporale ultra annuale.

Analoga esigenza si avverte con riguardo alla voce "altre spese accessorie"; anche in questo caso l'IGOP, ispirandosi a criteri di trasparenza, dovrebbe introdurre ulteriori voci di rilevazione di spesa in modo tale da restituire anche a detta "voce" un valore effettivamente residuo.

Per esigenze di chiarezza, si avverte poi l'esigenza di una specifica contabilizzazione delle diverse fonti di alimentazione dei fondi per il finanziamento della retribuzione di posizione e di quella di risultato dei dirigenti di prima e seconda fascia, allo scopo di individuare in modo mirato le diverse entità delle somme che affluiscono al fondo, a seconda delle diverse fonti normative che ne costituiscono il titolo.

In tema di variazioni della componente accessoria media va segnalato l'incremento registrato per i dirigenti dell'Area VI.

Per detta Area, l'aumento della spesa media nel triennio 2007/2009, che si presenta molto marcato (11,8%), pur a fronte di una flessione del personale (di circa il 10%) e dell'assenza di rinnovi contrattuali, è da imputare segnatamente alla crescita del 2009 rispetto 2007 della sola spesa media accessoria (+21%), che riguarda tutte le categorie di cui si compone l'Area.

Ciò ha indotto la Corte ad effettuare un ulteriore *focus* sugli andamenti delle retribuzioni accessorie delle principali amministrazioni e categorie dirigenziali che compongono l'Area VI: la retribuzione di posizione cresce nel triennio in modo lineare, incrementandosi a partire dal 2008 di 3 punti percentuali annui raggiungendo il 9% nel 2009 rispetto al 2007. Per quanto invece riguarda la retribuzione di risultato, essa presenta in molti casi variazioni del tutto irregolari, imputabili (come si è detto) al momento in cui le somme vengono effettivamente corrisposte e, dunque, all'esercizio in cui dette somme sono contabilmente registrate in termini di cassa. Va aggiunto che i dati medi delle retribuzioni di posizione e di risultato di un'area dirigenziale possono costituire la risultante di un "addensamento" di unità dirigenziali in poche istituzioni dominanti per numerosità dei dipendenti, con le relative conseguenze sul piano delle risultanze di spesa.

Si valuti, in proposito, per i dirigenti di II fascia dell'Area I, il dato della retribuzione di posizione (circa 26 mila euro medi nel 2009) che risulta particolarmente diversificato, con punte di 35 mila euro per i dirigenti delle politiche agricole; in altri ministeri, detta componente retributiva risulta inferiore ai 20 mila euro (Ministero dell'istruzione).

Sempre con riferimento ai dirigenti di II fascia dell'Area I, le rilevazioni concernenti la retribuzione di risultato (circa 24 mila euro medi nel 2009) si presentano ancor più disomogenee, con punte che superano i 20 mila euro (Monopoli, Consiglio di Stato, Sviluppo economico). Per altre amministrazioni "il risultato" si presenta molto più contenuto (circa 4 mila euro per il Ministero della giustizia e circa 3 mila euro per il Ministero per i beni e le attività culturali). Non è infrequente che per le amministrazioni con valori bassi sulla componente di risultato, la voce "arretrati" o "altre spese" risulti, invece, molto elevata (nel 2009,

Salute, Ambiente, Istruzione). Ad esempio per quanto riguarda la componente arretrati, il *focus* dell'analisi delle voci retributive dell'Area I (salvo possibili erronee imputazioni) mostra l'attribuzione di ingenti importi (anche superiori a 20 mila euro medi annui) a titolo di arretrati (es. Affari esteri, nel 2007 e Salute, nel 2009). Pare così confermata la già evidenziata presenza di incongrue contabilizzazioni delle diverse componenti retributive.

Le risultanze dei dati della spesa annua pro capite per retribuzioni di posizione e risultato dei dirigenti nel triennio 2007/2009 mostrano che le variazioni più marcate si riscontrano per l'Area VIII (54 mila euro medi); quelle più contenute si registrano per le aree III e IV che raggruppano il più elevato numero di dirigenti.

Per quanto riguarda i dirigenti delle Aree III e IV, deve evidenziarsi che il trattamento accessorio presenta una conformazione del tutto peculiare: i relativi CCNL prevedono tre diversi Fondi per corrispondere il trattamento accessorio (fondo per l'indennità di specificità medica, retribuzione di posizione, equiparazione, specifico trattamento e indennità di direzione di struttura complessa; fondi per il trattamento accessorio legato alle condizioni di lavoro; fondo per la retribuzione di risultato e per la qualità della prestazione individuale).

Particolare incidenza presenta l'indennità di esclusività, che nel 2009 costituisce il 12,6% della spesa complessiva per l'Area IV e il 10,4% per l'Area III. Se poi si considera l'incidenza dell'indennità di esclusività sulla spesa complessiva accessoria essa è pari al 30% per l'Area IV e al 28% per l'Area III.

Tabella 9

Composizione percentuale della spesa per retribuzione accessoria per la dirigenza del servizio sanitario nazionale (aree III e IV)

		Area III			Area IV	
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Retribuzione di posizione	38,5	39,5	39,2	18,7	21,4	21,9
Retribuzione di risultato	17,0	17,5	17,9	8,0	8,3	8,2
Indennità specificità medica	4,9	4,7	4,7	1,6	1,6	1,7
Inden. direz. struttura complessa	0,2	0,2	0,2	24,0	23,0	22,7
Ind. di funzione posiz. organiz.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Indennità di coordinamento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Straordinario	1,5	1,3	1,2	3,2	3,1	3,0
Pronta disponibilità	1,4	1,3	1,2	3,2	3,1	3,0
Altri compensi particolari condiz. lavoro	0,6	0,5	0,5	2,1	1,9	2,0
Compensi di produttività	1,5	1,0	1,0	1,0	0,9	0,7
Compenso turni di guardia notturni	0,4	0,2	0,2	2,0	2,1	2,0
Altre spese acces. ed inden. varie	5,0	5,2	5,0	4,8	4,4	4,0
Indennità di vacanza contrattuale	0,0	0,2	0,8	0,0	0,2	0,6
Indennità di esclusività	29,1	28,4	28,1	31,3	30,1	30,1
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

10. La dirigenza esterna e le alte specializzazioni⁶

La consistenza numerica di tale tipologia di personale, nel triennio 2007-2009, presenta un generale ridimensionamento. Il dato relativo all'aggregato: direttori generali di enti pubblici non economici, agenzie fiscali e ricerca, direttori amministrativi delle università, di dipartimento e di istituto degli enti di ricerca, (che presenta, invece, un andamento crescente) è determinato dalla prima rilevazione di figure dirigenziali in servizio presso gli enti di ricerca che in passato erano diversamente classificate.

Tabella 10

Altre figure dirigenziali non contrattualizzate nel triennio 2007-2009

Qualifiche	2007	2008	2009
EPNE, agenzie fiscali, ricerca, università ⁽¹⁾	100	170	197
Dir. gen. regioni e autonomie locali	467	476	447
Dir. f.d.o. regioni e aut. loc.	409	388	404
Direttori generali SSN	304	310	280
Direttori sanitari, amm. e dei servizi soc. SSN	639	646	596
Segretari generali CCIA	90	92	90
Dir. gen. e dir. f.d.o. reg. stat. spec. e prov. aut. (2)	17	11	14

⁽¹⁾ Direttori generali di enti pubblici non economici, agenzie fiscali e ricerca. Direttori amministrativi delle università. Dal 2008, direttori di dipartimento e di istituto della ricerca.

Di conseguenza, per detto aggregato, la spesa media registra una diminuzione del 6,9%, a causa della marcata flessione del trattamento accessorio (-35%). La spesa totale, inclusi gli arretrati, ha un andamento omogeneo rispetto a quello della consistenza del personale.

In termini assoluti le qualifiche che percepiscono i livelli più alti di retribuzione (superiore ai 140 mila euro) sono i segretari generali delle Camere di commercio, i direttori generali del servizio sanitario nazionale e direttori sanitari, amministrativi e dei servizi sociali del SSN e i dirigenti dell'aggregato sopra detto (EPNE, agenzie fiscali, ricerca, università).

Analizzando l'incidenza percentuale della spesa per retribuzioni fisse sulla spesa totale, si rileva una disomogeneità tra le qualifiche analizzate. Mentre per alcune (direttori generali del SSN e direttori sanitari, amministrativi e dei servizi sociali del SSN) la retribuzione è quasi integralmente di carattere fisso, per altre qualifiche l'incidenza percentuale della componente fissa della retribuzione è molto più contenuta: per i segretari generali delle Camere di commercio la retribuzione fissa incide, nel triennio, in misura pari a circa il 30%.

⁽²⁾ Esclusa Regione Sicilia.

⁶ Per l'inquadramento sistematico di tale tipologia di personale, si veda la Relazione *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004 e 2005*, maggio 2007, p. 77 ss.

Tabella 11

Altre figure dirigenziali non contrattualizzate Spesa⁽¹⁾ per retribuzioni nel triennio 2007-2009

(importi in migliaia)

Qualifiche	2007				2008		2009		
	Spesa fisso	Spesa access.	Spesa totale	Spesa fisso	Spesa access.	Spesa totale	Spesa fisso	Spesa access.	Spesa totale
EPNE, agenzie fiscali, ricerca, università ⁽²⁾	11.604,7	4.776,7	16.381,5	17.366,7	5.223,2	22.589,9	22.699,9	6.150,2	28.850,1
Dir. gen. regioni e autonomie locali	42.055,5	17.694,0	59.749,4	44.479,6	16.752,2	61.231,8	43.568,0	18.305,2	61.873,2
Dir. f.d.o. regioni e aut. loc.	18.786,0	14.219,1	33.005,1	17.871,2	14.563,2	32.434,4	18.107,1	14.000,5	32.107,6
Direttori generali SSN	47.539,2	1.313,3	48.852,5	47.713,1	1.473,9	49.187,0	43.661,5	1.553,8	45.215,3
Direttori sanitari, amm. e dei servizi soc. SSN	80.973,5	2.423,6	83.397,1	82.557,2	2.749,1	85.306,3	78.139,6	3.336,6	81.476,3
Segretari generali CCIA	5.172,5	10.477,6	15.650,2	4.797,7	10.363,0	15.160,7	4.754,8	11.142,1	15.897,0
Dir. gen. e dir. f.d.o. reg. stat. spec. e prov. aut. (3)	1.443,4	587,9	2.031,4	864,8	451,8	1.316,6	610,8	338,8	949,6

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

Tabella 12

Altre figure dirigenziali non contrattualizzate Spesa annua pro capite nel triennio 2007-2009 (1)

(importi in migliaia)

Qualifiche	2007				2008		2009		
	Tratt. fisso	Tratt.	Totale		Tratt. access.	Totale	Tratt. fisso	Tratt.	Totale
EPNE, agenzie fiscali, ricerca, università (2)	114,5	46,2	160,7	119,2	34,2	153,4	119,6	30,0	149,6
Dir. gen. regioni e autonomie locali	91,4	36,6	127,9	95,4	33,3	128,8	94,7	37,5	132,2
Dir. f.d.o. regioni e aut. loc.	43,2	32,8	76,0	43,6	35,2	78,8	46,3	34,7	81,0
Direttori generali SSN	150,2	3,6	153,8	152,7	3,9	156,6	149,5	4,7	154,1
Direttori sanitari, amm. e dei servizi soc. SSN	123,8	3,1	126,9	126,0	3,3	129,3	122,4	4,6	127,0
Segretari generali CCIA	52,1	110,1	162,2	52,0	112,5	164,5	51,6	119,1	170,8
Dir. gen. e dir. f.d.o. reg. stat. spec. e prov. aut. (3) Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.	77,2	30,4	107,6	66,4	40,6	106,9	52,2	28,9	81,1

⁽¹⁾ Il trattamento fisso comprende stipendio, indennità integrativa speciale, RIA, tredicesima mensilità.

Il trattamento accessorio non include gli arretrati, il trattamento accessorio all'estero e l'indennità di esclusività.

⁽¹⁾ Inclusi arretrati e al netto dei recuperi per ritardi, assenze, ecc.

⁽²⁾ Direttori generali di enti pubblici non economici, agenzie fiscali e ricerca. Direttori amministrativi delle università. Dal 2008, direttori di dipartimento e di istituto della ricerca.

⁽³⁾ Esclusa Regione Sicilia.

⁽²⁾ Direttori generali di enti pubblici non economici, agenzie fiscali e ricerca. Direttori amministrativi delle università. Dal 2008, direttori di dipartimento e di istituto della ricerca.

⁽³⁾ Esclusa Regione Sicilia.

CAPITOLO TERZO

IL PERSONALE NON DIRIGENZIALE

1. Le politiche di contenimento e di razionalizzazione - 2. Gli effetti delle politiche di contenimento e razionalizzazione sull'evoluzione del personale a tempo indeterminato - 2.1. La riduzione della consistenza del personale nel periodo 2001-2009 - 2.2 L'evoluzione delle dotazioni organiche - 2.3 La mobilità e il turnover - 3. Le progressioni orizzontali e verticali - 3.1. Le progressioni orizzontali - 3.2. Le progressioni verticali - 3.3. La composizione del personale - 4. I contratti di lavoro a tempo determinato e le nuove forme di flessibilità -4.1 Problematiche concernenti la stabilizzazione del personale precario - 4.2 La consistenza del personale a tempo determinato e con rapporto di lavoro flessibile - 5. La spesa per il personale non dirigente: il trattamento fondamentale e il trattamento accessorio

1. Le politiche di contenimento e di razionalizzazione

Questa parte della relazione, alle soglie dell'avvio di un nuovo piano industriale dall'ambizioso obiettivo di contenere le criticità fino ad ora evidenziate nella gestione del personale pubblico, è volta ad evidenziare gli effetti delle politiche di contenimento e di razionalizzazione sulla consistenza e sulla spesa complessiva per i dipendenti con qualifiche non dirigenziali del settore pubblico.

Le politiche di gestione del personale pubblico sin dalle prime riforme del 1993, pur nell'obiettivo primario del contenimento delle spese correnti, sottolineavano il rilievo della funzionalità e dei costi del sistema amministrativo anche come fattore di propulsione e di sviluppo.

Tale impostazione, posta a base di tutti i documenti di programmazione, trova conferma anche nei quadri programmatici più recenti (DPEF 2010-2013 - DFP 2011-2013 e DEF 2011) ove si legge che la sostenibilità dei conti pubblici, la competitività e la crescita complessiva del Paese si ottengono anche attraverso la modernizzazione della pubblica amministrazione - orientata alla trasparenza, al merito e alla soddisfazione dei cittadini e delle imprese – assieme alla semplificazione amministrativa e normativa e all'intensificarsi nell'uso di ICT nel comparto pubblico. Queste finalità sono, da ultimo, perseguite attraverso la riforma della pubblica amministrazione e il Piano di e-government 2012. La prima, in linea con gli obiettivi più volte ribaditi anche all'interno di intese tra Governo e parti sociali, rafforza nell'ambito della P.A. i criteri di premialità, la valutazione dei risultati e la trasparenza nei confronti dei cittadini e delle imprese. L'e-government 2012, anch'esso in linea con gli objettivi di modernizzazione sempre confermati nei documenti programmatici, si configura come un'azione di profonda innovazione tecnologica che si concretizza in un insieme di progetti di innovazione digitale (in cui hanno priorità i settori della giustizia, della salute, della scuola, dell'università e

del rapporto cittadino-pubblica amministrazione) volti a modernizzare ed a rendere più efficiente e trasparente la pubblica amministrazione, migliorando la qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese.

Come già osservato nelle precedenti relazioni sul costo del lavoro pubblico, l'insufficiente valenza programmatoria dei precedenti documenti di finanza pubblica ha reso necessario affidare, prima, alle leggi finanziarie e, più di recente, alla decretazione d'urgenza, il compito di disegnare gli stessi contorni delle misure di contenimento della spesa di personale anche nei profili di rilievo ordinamentale, così definendo l'effettiva portata delle politiche di settore.

Ne è conseguito, anche alla luce della disciplina disomogenea del mondo del pubblico impiego, un susseguirsi di disposizioni non coordinate, derogatorie e spesso ispirate da problematiche di natura settoriale che, non solo ha reso non agevole ricostruire un disegno unitario, ma ha anche contribuito a consolidare un assetto delle pubbliche amministrazioni non in sintonia con le aspettative della riforma.

Senza voler ripercorrere analiticamente tutte le disposizioni dettate per il contenimento della spesa per il personale dei livelli, si rileva, in estrema sintesi, che a partire dal 1993 le leggi finanziarie e i provvedimenti collegati hanno di volta in volta reiterato obiettivi destinati sostanzialmente ad introdurre più o meno rigidi limiti alle politiche delle assunzioni del personale presso le pubbliche amministrazioni, delle quali tuttavia sono state modificate di volta in volta le modalità di attuazione.

Un primo limite alle assunzioni di personale risale agli interventi correttivi di finanza pubblica contenuti nella legge n. 537 del 1993 - e confermati, sia pur con ampie deroghe, fino al 1997 - le cui disposizioni erano più propriamente indirizzate alla rideterminazione delle dotazioni organiche¹, cui veniva subordinata la possibilità di ricorrere a procedure di mobilità o di provvedere a nuove assunzioni. Tali vincoli, originariamente applicabili a tutte le pubbliche amministrazioni con esclusione del personale della scuola, sono stati progressivamente attenuati nei confronti degli enti locali e delle Regioni nonché nei riguardi del personale del SSN, degli enti di ricerca e delle università, limitando pertanto la loro efficacia al solo personale dei ministeri e degli enti pubblici non economici.

Dopo il blocco delle assunzioni del 1997, anch'esso limitato a parte del personale del comparto ministeri, l'impianto normativo volto al contenimento delle spese per il personale delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie, degli enti pubblici non economici, delle università e degli enti di ricerca (tutto il personale pubblico ad eccezione di quello delle Regioni ed enti locali) si è incentrato sul nuovo sistema di programmazione triennale delle assunzioni (art. 39 della legge n. 449 del 1997 - legge finanziaria per il 1998) che, con alcuni aggiustamenti introdotti nelle manovre finanziarie successive², è rimasto sostanzialmente immutato ed è poi refluito nel d.lgs. n. 165 del 2001.

¹ In linea con gli obiettivi di razionalizzazione degli organici e di recupero di efficienza ed efficacia, veniva imposto alle pubbliche amministrazioni una procedura di verifica dei carichi di lavoro da effettuarsi con specifico riferimento alla quantità totale di atti o di operazioni, ai tempi standard di esecuzione delle attività e, ove rilevasse, al grado di copertura del servizio reso in rapporto alla domanda espressa o potenziale.

² Art. 3, comma 105, della legge n. 350 del 2003: "A decorrere dall'anno 2005, le università adottano programmi triennali del fabbisogno di personale docente, ricercatore e tecnico-amministrativo, a tempo determinato e indeterminato, tenuto conto delle risorse a tal fine stanziate nei rispettivi

La necessità di contenere le spese di personale, indipendentemente da una migliore e più efficace riorganizzazione amministrativa, ha tuttavia reso necessario superare, già a decorrere dalla legge finanziaria per il 2002 (legge n. 448 del 2001), tale impianto, con la previsione, anno per anno, del divieto di procedere a nuove assunzioni, salvo tassative eccezioni (cd. blocco del *turnover*).

Da tale momento, quindi, le politiche di controllo delle assunzioni hanno fatto ricorso, in maniera pressoché costante, al blocco delle assunzioni, con il duplice scopo di limitare gli oneri finanziari a carico del bilancio pubblico ed avviare una graduale riduzione del personale, contestuale all'incremento dell'efficienza dei servizi resi, individuando nelle procedure di mobilità il meccanismo di copertura dei posti disponibili nel periodo di blocco delle assunzioni.

Hanno quindi trovato una limitata efficacia sia gli specifici obblighi di riduzione del personale, previsti nella legge finanziaria 1998 e reiterati fino al 2004, cifrati in una percentuale rapportata di volta in volta ad una base fissa o via via individuata, sia i successivi vincoli permanenti di riduzione, non già delle unità in servizio, ma della dotazione organica delle amministrazioni statali in misura tale da determinare una riduzione percentuale della spesa.

La consapevolezza dell'esigenza di azioni maggiormente mirate di riduzione e riqualificazione della spesa si rinviene nelle politiche successive al 2005 (e confermate sino ad oggi) ove, accanto alla conferma del divieto di effettuare nuove assunzioni, sia pure con ampie deroghe finalizzate a fronteggiare indifferibili esigenze di servizio di particolare rilevanza e urgenza, sono state adottate regole più severe di politica retributiva destinate a riconoscere incrementi della retribuzione fondamentale nei limiti dei tassi di inflazione programmati e ad introdurre criteri sempre più rigidi nella determinazione del salario accessorio.

Sotto il profilo organizzativo, meno severe sono apparse invece le disposizioni contenute nelle leggi finanziarie per il 2007 e il 2008 che, attenuando significativamente le misure volte a garantire il blocco delle assunzioni a tempo indeterminato hanno, da un lato, consentito nuove assunzioni pubbliche per una spesa pari al 20% (poi elevata al 60%) di quella relativa alle cessazioni intervenute nell'anno precedente e, dall'altro, hanno avviato un ampio programma di stabilizzazione del personale precario con anzianità di servizio superiore ai tre anni.

Con il sostanziale obbligo di stipulare per il futuro solo contratti a tempo indeterminato, salvo alcune eccezioni tassativamente previste, veniva infine abbandonata la precedente politica diretta ad incentivare l'introduzione, anche nel pubblico impiego, delle forme di lavoro flessibile previste per il settore privato.

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 politiche di razionalizzazione, la manovra dell'estate del 2008 (decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008) ha provveduto a rafforzare le misure di contenimento della dinamica delle nuove assunzioni mediante un drastico ridimensionamento del tasso di sostituzione dei

bilanci. I programmi sono valutati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ai fini della coerenza con le risorse stanziate nel fondo di finanziamento ordinario, fermo restando il limite del 90 per cento ai sensi della normativa vigente".