

dipendenti cessati dal servizio, esteso anche al comparto dell'università e della ricerca, ed ha vincolato le amministrazioni statali ad un complesso procedimento di revisione degli assetti organizzativi finalizzato alla concreta individuazione degli uffici da sopprimere attraverso una adeguata redistribuzione e coordinamento delle attività; obiettivo, quest'ultimo, riproposto nelle successive misure di riduzione degli assetti organizzativi e degli interventi di razionalizzazione previste nella legge 26 febbraio 2010, n. 25 (di conversione del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194).

Nell'ottica di un recupero di efficienza e di produttività delle amministrazioni, si pongono altresì le disposizioni dirette a ridurre i compensi in caso di malattia, a disciplinare la reperibilità dei dipendenti ed a ridurre le prerogative sindacali per il cui esercizio sono state introdotte più rigorose modalità di controllo.

Nell'ambito dei comparti statali, specifiche disposizioni sono state dettate sin dalla legge finanziaria 1994 per il settore della scuola³ - nel cui ambito era già emersa la necessità di una più profonda ristrutturazione del settore - che, in linea con le criticità poi evidenziate nel "quaderno bianco" predisposto dal MIUR nel 2007 e affrontate con decisione nell'ultimo triennio, già prevedevano interventi di razionalizzazione della rete scolastica, di soppressione di plessi di scuole elementari e di sezioni staccate di istituti di istruzione secondaria e di modifica dei parametri per la formazione delle classi in alcuni ordini di scuole.

La legislazione successiva, nel confermare l'obiettivo della riduzione del complesso del personale, demandava al Ministero la determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale docente e la sua ripartizione su base regionale⁴; provvedeva ad individuare i criteri per la determinazione della dotazione organica di insegnanti di sostegno per l'integrazione degli alunni handicappati (fissata nella misura di un insegnante per ogni gruppo di 138 alunni complessivamente frequentanti gli istituti scolastici statali della provincia) e introduceva la figura del dirigente scolastico avviando il primo corso-concorso di reclutamento. L'obiettivo del contenimento delle cattedre si riconduceva, da un lato, all'attribuzione ai docenti, in servizio nell'istituzione scolastica, delle frazioni di cattedra, inferiori a quelle stabilite contrattualmente, come ore aggiuntive di insegnamento oltre l'orario d'obbligo fino ad un massimo di 24 ore settimanali e, dall'altro, alla riconduzione a 18 ore settimanali delle cattedre costituite con orario

³ L'art. 4, comma 11, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 - che anticipava all'anno scolastico 1993-1994 l'attuazione delle direttive del piano di rideterminazione del rapporto alunni-classi, di cui all'articolo 5, comma 6, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 - prevedeva, per gli anni scolastici 1994-1995 e 1995-1996, un separato provvedimento per la rideterminazione dei rapporti medi provinciali alunni-classi, tenendo conto delle specifiche condizioni demografiche, geografiche e socio-economiche di ciascuna provincia, in particolare delle aree montane, nonché della presenza di alunni portatori di handicap e disponeva, a decorrere dall'anno scolastico 1994-1995, che gli organici del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico e ausiliario delle scuole ed istituti di istruzione di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative fossero rideterminati in relazione alle prevedibili cessazioni dal servizio e, comunque, nel limite delle effettive esigenze di funzionamento delle classi previste dal piano di cui all'articolo 5 della legge 30 dicembre 1991, n. 412.

⁴ In ambito regionale le dotazioni organiche sono definite, nell'ambito di ciascuna Regione, dal dirigente preposto all'ufficio scolastico regionale, su proposta formulata dai dirigenti delle istituzioni scolastiche interessate, sentiti i competenti organi collegiali delle medesime istituzioni, nel limite dell'organico regionale, assicurando una distribuzione degli insegnanti di sostegno all'handicap correlata all'effettiva presenza di alunni iscritti portatori di handicap nelle singole istituzioni scolastiche.

inferiore all'orario obbligatorio d'insegnamento dei docenti. Veniva infine prevista una riduzione complessiva, nel triennio 2003-2005, anche degli organici dei collaboratori scolastici e una indisponibilità di una quota dei restanti posti in relazione alla possibilità per le istituzioni scolastiche di affidare in appalto i servizi di pulizia, di igiene ambientale e di vigilanza dei locali scolastici e delle loro pertinenze.

Più decise politiche di razionalizzazione si rinvencono nella legislazione più recente nell'ambito della quale, in linea con gli obiettivi previsti nelle manovre precedenti, l'intervento di maggior rilievo, sia sotto il profilo dell'organizzazione e della funzionalità, sia sotto quello del contenimento della spesa, è contenuto nel decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che, all'art. 64, ha previsto misure per la scuola finalizzate ad aumentare, gradualmente, di un punto il rapporto medio alunni/docenti e a realizzare una riduzione complessiva delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico e ausiliario nella misura complessiva del 17 per cento della consistenza organica determinata per l'anno scolastico 2007/2008.

Il conseguimento di tali obiettivi triennali di riduzione (67.000 docenti e 42.500 unità di personale tecnico e amministrativo) e di riqualificazione del servizio scolastico è stato affidato ad un Piano programmatico predisposto dal MIUR di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze che ha rinviato ad appositi strumenti normativi (adottati nel corso del 2010) la disciplina concernente la revisione degli ordinamenti scolastici⁵, la riorganizzazione della rete scolastica⁶ e il più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole⁷.

Quanto infine alle Regioni e agli enti locali, già nell'ambito della legislazione più risalente, le manovre finanziarie avevano disposto, sia pur limitatamente agli enti non strutturalmente deficitari e non in condizioni di squilibrio finanziario, misure di contenimento delle spese di personale meno rigide rispetto alle amministrazioni dello Stato, in considerazione dell'autonomia ad esse riconosciuta dalla Costituzione. Nei confronti degli enti locali la legge finanziaria per l'esercizio

⁵ In tale ambito le misure mirano alla revisione degli ordinamenti scolastici, dei piani di studio e dei quadri orari, all'attuazione del decreto-legge 1 settembre 2008, n. 137, concernente la reintroduzione nella scuola primaria del maestro unico nonché alla definizione ed al riordino del sistema di istruzione e formazione professionale.

⁶ Relativamente alla rete scolastica e all'offerta formativa sul territorio, le misure mirano ad una complessiva e incisiva revisione che elimini duplicazioni di indirizzi e legittimi la presenza di istituzioni scolastiche dimensionate sulla base dei parametri previsti dal d.P.R. n. 233 del 1998 per l'attribuzione dell'autonomia scolastica. Tali interventi dovrebbero essere realizzati gradualmente dalle Regioni e dagli enti locali in tempi medio-lunghi nei territori montani e nelle piccole isole.

⁷ Il processo di razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane della scuola si inserisce nel più ampio contesto di un globale riassetto della spesa pubblica e si articola in una serie di provvedimenti che si pongono in una logica di continuità con le azioni previste e in parte avviate negli esercizi 2007-2008. Tra i provvedimenti più significativi si ripropongono misure volte ad incidere sul complesso delle norme e delle procedure che presiedono alla definizione degli organici del personale docente; ad accorpate le classi di concorso con una comune matrice culturale e professionale; alla realizzazione di una intensiva formazione dei docenti che non hanno ancora il titolo per poter insegnare la lingua inglese; a risolvere il problema dei docenti inidonei per motivi di salute; ad attivare corsi di riconversione professionale per i docenti, facenti parte delle classi di concorso in esubero; a rivedere gli istituti giuridici che comportano comandi, collocamenti fuori ruolo, utilizzazioni, ecc., onde ridurre allo stretto necessario l'incidenza della spesa rappresentata dal pagamento dei supplenti in sostituzione; ad una nuova revisione dei criteri e parametri che presiedono alla quantificazione e assegnazione del personale amministrativo (ATA).

2002 si limitava a richiedere che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale fossero improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa di cui all'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, e che eventuali deroghe a tale principio fossero analiticamente motivate, mentre il blocco delle assunzioni veniva previsto solamente per gli enti locali che non avessero rispettato il patto di stabilità interno.

Con le successive leggi finanziarie (a partire dalla legge n. 289 del 2002) si sono invece introdotti vincoli più stringenti anche per gli enti locali "virtuosi" e per le Regioni, prevedendo un divieto di effettuare assunzioni (salve specifiche deroghe) sino all'entrata in vigore di appositi d.P.C.M. (adottati previo accordo tra Governo, Regioni e autonomie locali da concludere in sede di Conferenza unificata); assunzioni da contenere, in ogni caso, in limiti non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso del precedente esercizio⁸. Più stringenti vincoli alle spese di personale delle autonomie territoriali si rinvenivano nelle disposizioni dettate nella legge finanziaria per l'esercizio 2006, ove veniva per la prima volta stabilito un obiettivo di riduzione delle spese di personale⁹ (al netto degli oneri per i rinnovi contrattuali), lasciando tuttavia all'autonomia degli enti la scelta delle misure da adottare. In caso di mancato conseguimento degli obiettivi di risparmio di spesa ivi previsti, era inoltre fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo. La successiva disciplina, dettata nelle leggi finanziarie 2007 e 2008, interveniva nuovamente sulle spese di personale in considerazione della nuova impostazione e delle nuove regole del patto di stabilità interno per il triennio 2007-2009, alla cui violazione veniva, tra le altre sanzioni, comminato il divieto di procedere ad assunzioni di personale di qualsiasi categoria. La nuova disciplina, ribadendo l'obiettivo del contenimento della spesa per il personale da perseguire anche tramite la razionalizzazione delle strutture amministrative, disapplicava i precedenti vincoli quantitativi e si limitava ad indicare ai medesimi enti, come principi meramente orientativi, una serie di regole fissate per le amministrazioni dello Stato su cui potevano far leva, nella loro autonomia, per ridurre la spesa per il personale in funzione del rispetto dei vincoli finanziari fissati dalle regole del patto di stabilità interno. Per quanto riguarda invece gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, si prevedeva un duplice limite in tema di spesa per il personale di natura finanziaria (la spesa del personale non poteva superare l'ammontare registrato nel 2004) e quantitativa (le nuove assunzioni non potevano eccedere il numero delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente avvenute nell'anno precedente). Tale disciplina veniva attenuata con la legge finanziaria 2008 che introduceva la possibilità (anche per gli enti non soggetti al rispetto del patto di stabilità interno),

⁸ Le relative norme di riferimento sono state dichiarate incostituzionali con la sentenza della Corte costituzionale n. 390/2004.

⁹ Le amministrazioni regionali e gli enti locali di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché gli enti del servizio sanitario nazionale, fermo restando il conseguimento delle economie di cui all'articolo 1, commi 98 e 107, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando misure necessarie a garantire che le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, non superino per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1 per cento. A tal fine si considerano anche le spese per il personale a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni.

in presenza di specifici requisiti, di effettuare nuove assunzioni in deroga al principio di riduzione complessiva della spesa per il personale (art. 3, comma 120).

Nell'ottica del maggior rigore nel contenimento delle spese correnti che ha caratterizzato nel 2008 il cambio di legislatura, la legge n. 133 del 2008 con le successive modifiche, ha fortemente irrobustito le misure di contenimento della dinamica delle nuove assunzioni, precisando la nozione di spese di personale al fine del rispetto del vincolo al contenimento della spesa¹⁰ e inserendo nuovamente il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale nei confronti degli enti che non rispettano il previsto obbligo della riduzione della spesa di personale rispetto al precedente esercizio ovvero nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti¹¹.

2. Gli effetti delle politiche di contenimento e razionalizzazione sull'evoluzione del personale a tempo indeterminato¹²

La frammentarietà e la continua rimodulazione delle politiche in materia di personale pubblico si riflettono sull'effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati alle misure di contenimento che si sono succedute nel corso degli ultimi esercizi. L'analisi delle rilevazioni tratte dal conto annuale consente di valutare l'effetto delle politiche in termini di andamento della consistenza del personale nell'ambito dei diversi comparti di contrattazione e permette altresì, limitatamente agli anni nei quali i dati si presentano omogenei e tendenzialmente completi (ultimo triennio), prime valutazioni sulle politiche di riduzione degli organici e sulla tenuta dei limiti posti al *turnover* del personale pubblico.

2.1. La riduzione della consistenza del personale nel periodo 2001-2009

Relativamente alla consistenza del personale pubblico contrattualizzato, il cui andamento tuttavia contribuisce solo in parte alla realizzazione delle politiche di contenimento della spesa, la rilevazione, effettuata anche con riferimento all'esercizio 2001, evidenzia nel complesso una contenuta diminuzione del personale in servizio che, passando dalle 2.636.460 unità del 2001 alle 2.478.313

¹⁰ Ai fini dell'applicazione della presente norma, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.

¹¹ Al riguardo, gli enti soggetti al patto di stabilità, che invece presentano un rapporto tra le spese di personale e le spese correnti al di sotto di tale soglia, hanno la possibilità di procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti sono ammesse, in deroga al limite del 20 per cento e comunque nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni per *turnover* che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'art. 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42.

¹² I dati commentati, tratti dal sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato (SICO), si riferiscono al personale in servizio a tempo indeterminato e sono stati costruiti al fine di evidenziare - a livello aggregato, per comparto, e, nei casi più rilevanti, per categoria o per singola qualifica - i principali risultati delle politiche del lavoro pubblico, sia sotto il profilo della consistenza che sotto quello della spesa.

unità del 2009, registra una flessione del solo 6%, di cui circa il 2,2% nell'ultimo triennio.

Di rilievo risulta nel 2009 l'applicazione dell'art. 72, comma 1, della legge n. 133 del 2009, che ha consentito alle amministrazioni di risolvere il rapporto di lavoro del personale con più di 40 anni di contributi. Tali cessazioni (2.472 unità), pari nel complesso a circa l'1,4% del totale, appaiono particolarmente significative nell'ambito del comparto ministeri, agenzie fiscali e università, mentre rivestono minor rilevanza, in termini percentuali, nell'ambito del comparto Regioni e autonomie locali e servizio sanitario nazionale.

L'analisi disaggregata per comparto di contrattazione, pur scontando le difficoltà nel rendere omogenei i dati a seguito delle successive modifiche della composizione dei comparti, mostra tuttavia risultati fortemente differenziati.

Flette infatti in maniera significativa il personale appartenente al comparto ministeri (-11,8%), alle agenzie fiscali (-8,6%) e al comparto enti pubblici non economici (-14,1%). Tali comparti - oggetto, negli anni 2000-2004, di specifici obblighi di riduzione - hanno indubbiamente meglio risposto alle politiche di razionalizzazione avviate nell'ultimo biennio, con una riduzione superiore al 2,7% per i ministeri e le agenzie fiscali - che sono state fortemente interessate nel 2007 dalla politica di stabilizzazione del personale precario e comprendono, dal 2008, il personale proveniente dai Monopoli di Stato - e di oltre il 6% per gli enti pubblici non economici.

La flessione, pure rilevante, del personale della Presidenza del Consiglio dei ministri (diventa comparto autonomo dalla tornata contrattuale 2002-2005) va tuttavia letta alla luce della forte consistenza del personale in prestito (ai sensi dell'art. 9 della legge n. 303 del 1999) che, invece, evidenzia uno spiccato incremento sia nel periodo 2001-2009 (+28%) che nell'ultimo anno (11,5%) e, comunque, rappresenta più del 43% del personale.

Una consistente flessione del personale si registra anche nel comparto Regioni e autonomie locali (-9,7%), nettamente più consistente nell'ambito delle Regioni (-16,2%) rispetto agli enti locali (-9,2%), anche in relazione ai vincoli più stringenti posti alla evoluzione della spesa a decorrere dall'esercizio 2002. La sostanziale stabilità della consistenza, registrata nell'ultimo triennio, appare invece coerente, da un lato, con l'attenuazione delle specifiche politiche di contenimento della spesa di personale perseguite negli ultimi esercizi, unita all'avvio del piano straordinario di stabilizzazione del personale precario autorizzato negli esercizi 2007 e 2008 (6.257 unità nel 2007, 9.830 nel 2008 e 6.569 unità nel 2009). A tale risultato potrebbero aver altresì contribuito i nuovi limiti posti dal legislatore alla possibilità per gli enti di esternalizzare servizi e attività in precedenza gestiti dalle proprie strutture; vincoli posti, da un lato, alla conservazione in mano pubblica di società non funzionali all'esercizio dei compiti propri degli enti e, dall'altro, all'obbligo, in caso di esternalizzazione, di riduzione della consistenza organica e della misura dei fondi destinati alla contrattazione integrativa. Le ulteriori e più rigorose misure di contenimento della spesa per il personale contenute nella manovra per il 2010-2011 andranno attentamente monitorate, anche al fine di valutare la capacità degli enti di garantire un soddisfacente livello di efficienza dei servizi direttamente gestiti.

Tabella 1

Consistenza del personale non dirigente a tempo indeterminato

Comparto	2001	2007	2008	2009	% 2009/2001	% 2009/2007
Ministeri	196.753	178.312	177.549	173.549	-11,8	-2,7
Presidenza del consiglio dei ministri	2.523	2.355	2.094	2.016	-20,1	-14,4
Agenzie fiscali	57.626	53.734	53.405	52.670	-8,6	-2,0
Monopoli di Stato ⁽¹⁾	6.014	1.286			-100,0	-100,0
Scuola	1.124.915	1.127.401	1.119.207	1.064.595	-5,4	-5,6
Docenti t.i.	745.532	712.189	715.854	688.954	-7,6	-3,3
A.T.A. t.i.	197.304	166.952	167.373	166.567	-15,6	-0,2
Docenti religione	23.208	14.394	14.170	14.729	-36,5	2,3
Docenti t.d.	97.210	154.167	143.658	129.575	33,3	-16,0
A.T.A. t.d.	61.661	79.699	78.152	64.770	5,0	-18,7
Istituzioni di alta formaz. art. e music.	8.350	8.193	8.981	8.765	5,0	7,0
Enti pubblici non economici ⁽²⁾	58.209	53.522	51.285	50.006	-14,1	-6,6
Regioni e autonomie locali ⁽³⁾	553.188	494.292	501.041	499.433	-9,7	1,0
Regioni	41.371	34.672	34.532	34.659	-16,2	0,0
Autonomie locali	511.817	459.620	466.509	464.774	-9,2	1,1
Servizio sanitario nazionale	553.347	543.195	549.608	552.712	-0,1	1,8
Ricerca	17.107	15.448	17.203	17.955	5,0	16,2
Livelli	9.749	8.399	9.496	9.618	-1,3	14,5
Ricercatori e tecnologi	7.358	7.049	7.707	8.337	13,3	18,3
Università	58.428	56.156	58.407	56.612	-3,1	0,8
Livelli ⁽⁴⁾	55.929	52.587	54.747	53.092	-5,1	1,0
Elevate professionalità	2.499	3.569	3.660	3.520	40,9	-1,4
Totale	2.636.460	2.533.894	2.538.780	2.478.313	-6,0	-2,2

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

⁽¹⁾ Nel 2001 appartenenti al comparto aziende autonome. Dal 2008 transitati nel comparto Agenzie fiscali.

⁽²⁾ Incluso il personale del ruolo ad esaurimento. Nel 2001 sono stati decurtati i professionisti.

⁽³⁾ Escluse le Regioni a statuto speciale.

⁽⁴⁾ Inclusi i professori incaricati ed i collaboratori ed esperti linguistici.

Più complessa risulta la lettura dei dati concernenti il comparto scuola, che evidenzia una flessione non lontana dalla media del personale pubblico, ma concentrata essenzialmente nell'ambito del personale di ruolo, a fronte di una spiccata crescita del personale non di ruolo (in netta flessione tuttavia nell'esercizio 2009). Tale andamento riflette la particolare procedura di definizione dell'organico del personale docente e amministrativo che ha fino ad ora determinato un ricorrente scostamento tra il c.d. organico di diritto - cioè la pianta organica definita prima dell'avvio dell'anno scolastico (che guida i processi di mobilità, allocazione e reclutamento del personale) - e l'organico c.d. di fatto, vale a dire l'organico effettivo in carico alle singole scuole che determina le concrete necessità di personale per lo svolgimento del servizio scolastico. In un contesto organizzativo ottimale il primo organico dovrebbe coincidere con il secondo, ma le difficoltà di

programmazione, legate ad un insieme di fattori¹³ solo recentemente oggetto di una organica politica di razionalizzazione, hanno viceversa nel tempo allargato la forbice, atteso che l'organico di diritto, che rappresenta la risposta immediata alle disposizioni normative di contenimento, ha registrato una progressiva flessione, mentre l'organico di fatto, che rappresenta una specie di assestamento volto ad evitare pesanti contraccolpi sull'offerta formativa e sulla continuità didattica, ha registrato una costante crescita fino all'anno scolastico 2007-2008, per poi flettere in misura consistente negli anni scolastici successivi. L'andamento del personale in servizio ha seguito naturalmente tale andamento, registrando una progressiva diminuzione nell'ambito del personale docente (-7,6%) e amministrativo (-15,6%) di ruolo, cui risponde una spiccata crescita del personale docente (+33,3%) e amministrativo (+5%) a tempo determinato.

Una inversione di tendenza appare peraltro evidente dall'analisi dei dati relativi all'ultimo triennio in relazione all'avvio delle politiche di razionalizzazione e riorganizzazione del servizio scolastico avviate nel biennio 2007-2008. Come già ricordato, l'intervento di maggior rilievo, contenuto nel decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, si è articolato in interventi diretti alla revisione degli ordinamenti scolastici, alla riorganizzazione della rete scolastica e al più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole. Il conseguimento degli obiettivi finanziari programmati, basato principalmente sul ridimensionamento degli organici del personale docente e amministrativo, unitamente all'attuazione di un piano pluriennale di assunzioni, ha consentito, da un lato, di mantenere omogenea la consistenza del personale di ruolo nel triennio (anche in relazione all'andamento del *turnover* che, tornato negativo nel 2009, ha determinato una effettiva riduzione del personale docente e amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) a tempo indeterminato) ed ha, dall'altro, determinato una flessione strutturale del personale a tempo determinato (ed in particolare dei docenti con incarico fino al termine delle attività didattiche) che, pur indispensabile al fine di garantire il regolare svolgimento dei servizi, tende a rientrare nei limiti fisiologici diretti a fronteggiare le esigenze di funzionamento.

A fronte della flessione media della consistenza del personale pubblico dal 2001 al 2009, nettamente inferiore risulta l'andamento del personale appartenente ai restanti comparti di contrattazione (servizio sanitario nazionale, ricerca e università) anche in relazione alla spiccata ripresa registrata nell'esercizio 2008 per effetto delle immissioni in ruolo del personale precario.

La sostanziale stabilità del personale appartenente al servizio sanitario nazionale (ridottosi, rispetto al 2001, del solo 0,1%) appare, inoltre, coerente con le politiche di riduzione della spesa rispettose dell'autonomia lasciata alle Regioni in ordine alle misure da adottare per raggiungere gli obiettivi previsti dalla legge. Contribuiscono inoltre a tale risultato la deroga, da sempre prevista, in relazione alle assunzioni del personale infermieristico (che rappresenta la quota più rilevante del personale del comparto) e il fenomeno recente della esternalizzazione del servizio. La modesta crescita registrata nel 2009 (0,6%) - che porta ad un incremento nel triennio di circa l'1,8% - va letta tenendo conto delle politiche di stabilizzazione

¹³ Caratteristiche e entità orarie dei curricoli obbligatori relativi ad ogni ordine e grado di scuola; rapporto studenti/classi nel rispetto di criteri e di priorità che tengano conto della specificità dei diversi contesti territoriali; dimensione delle istituzioni scolastiche e dei punti di erogazione del servizio; necessità di garantire interventi a sostegno degli alunni in particolari situazioni.

avviate (circa 5.928 unità nel 2009) che tuttavia non hanno evitato un significativo ricorso, sia pure in diminuzione, del personale a tempo determinato, indice di una sofferenza nel garantire la continuità nell'erogazione dei servizi.

Per quanto concerne il personale del comparto università, la modesta flessione registrata nel periodo 2001-2009 (-3,1%) appare coerente con le deroghe sempre apportate alle politiche di contenimento delle assunzioni nonché all'autonomia riconosciuta agli atenei nella determinazione delle dotazioni organiche anche del personale amministrativo. Al riguardo l'analisi disaggregata dei dati evidenzia, a fronte della flessione del personale appartenente ai livelli (-5,1%), un significativo incremento delle posizioni di elevata professionalità che crescono, nel periodo considerato, di circa il 41% (con una leggera flessione negli ultimi esercizi). Tale andamento, che si riconduce sia all'autonomia organizzativa degli atenei e sia all'ampio ricorso alle progressioni verticali disciplinate nei contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) fino ad oggi in vigore, ha tuttavia contribuito ad irrigidire le risorse del Fondo di finanziamento ordinario (FFO), assorbite, in molte realtà regionali, per oltre il 90% dalle spese destinate alle retribuzioni fisse del personale, con le negative conseguenze in tema di nuove assunzioni e ripartizione delle quote aggiuntive dei trasferimenti statali. La netta flessione registrata nell'esercizio 2009¹⁴ (-3,1%), che ha riportato la consistenza del personale al livello del 2007, consegue alle decise misure di contenimento introdotte con la legge n. 1 del 2009. Tale legge, a fronte della forte rigidità assunta nel tempo dalle spese di personale rispetto alle fonti di finanziamento ordinario delle università, ha vietato nuove assunzioni di personale nel caso in cui le relative spese superino il 90% del FFO ed ha introdotto, anche per il personale del comparto università, le percentuali di riduzione del *turnover* dettate per le altre amministrazioni pubbliche¹⁵.

Nell'ambito dei comparti di contrattazione spicca, infine, il settore degli enti di ricerca che evidenzia un deciso incremento della consistenza del personale in servizio nel periodo preso in considerazione (+5%) interamente ascrivibile al personale appartenente al ruolo dei ricercatori e dei tecnologi (+13,3%); cala, invece, il personale amministrativo: (-1,3% rispetto al 2001) che tuttavia nel 2009 ha registrato un forte balzo in avanti nell'ultimo esercizio. Il personale della ricerca segna, in particolare, un incremento nel 2009 di circa il 4,4%, concentrato essenzialmente nell'ambito dei ricercatori e dei tecnologi (+8,2% rispetto all'1,3% del personale dei livelli) che registrano nel triennio una crescita di circa il 18,3%. Tale dato risente delle disposizioni finalizzate ad accrescere in Italia il numero dei giovani ricercatori in base alle quali, accanto alle assunzioni in deroga¹⁶, sono state effettuate ulteriori assunzioni in attuazione dell'art. 1, commi 519 e 520, della legge finanziaria 2007 (1.015 unità nel 2008 e 1.073 unità nel 2009). La diminuzione registrata nel 2009 sembra inoltre destinata ad essere fortemente ridimensionata dal nuovo e più consistente incremento del personale tecnico (ricercatori e tecnologi), in relazione all'avvio dei bandi in attuazione del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97,

¹⁴ -3% per il personale dei livelli e -3,8% per le elevate professionalità.

¹⁵ Per il triennio 2009-2011, le università statali, fermi restando i limiti di cui all'articolo 1, comma 105, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, possono procedere, per ciascun anno, ad assunzioni di personale nel limite di un contingente corrispondente ad una spesa pari al cinquanta per cento di quella relativa al personale a tempo indeterminato complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente.

¹⁶ Commi 95, 96 e 97 dell'art.1 della legge finanziaria 2005.

convertito dalla legge 2 agosto 2008, n. 129 (c.d. legge Mussi), e all'autorizzazione ad avviare le procedure di reclutamento (d.P.C.M. 20 novembre 2009) di personale a tempo indeterminato.

2.2. L'evoluzione delle dotazioni organiche

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

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

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

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

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

Per verificare se la normativa in materia di dotazioni organiche abbia trovato corretta applicazione è stata elaborata la *tabella 2* sulla base dei dati trasmessi dalle amministrazioni alla Ragioneria generale dello Stato¹⁷ (solo il 76% delle amministrazioni ha tuttavia provveduto nel triennio in considerazione ad inviare i dati relativi alla dotazione organica aggiornata).

Nei limiti appena indicati, dall'analisi - che evidenzia, almeno come tendenza, gli effetti delle disposizioni aventi ad oggetto la riduzione delle dotazioni organiche - emerge una contrazione delle dotazioni organiche nell'ambito degli enti pubblici non economici, delle Regioni e autonomie locali e dei ministeri, mentre in crescita risultano gli organici nell'ambito del comparto degli enti di ricerca (sia nell'ambito del personale amministrativo che in quello dei ricercatori e tecnologi).

La rilevazione esclude i dati relativi al comparto scuola (ove norme specifiche disciplinano il procedimento di formazione degli organici), nonché al comparto università (cui si applica la disciplina dettata dall'art. 3, comma 105, della legge n. 350 del 2003).

¹⁷ La *tabella* indica le dotazioni organiche (per comparto) riferibili agli enti che hanno inviato le informazioni in tutti gli anni del triennio e le corrispondenti unità di personale in servizio.

Tabella 2

Copertura dell'organico del personale non dirigente

Comparto	2007		2008		2009	
	Dotaz. organ.	% copert.	Dotaz. organ.	% copert.	Dotaz. organ.	% copert.
Ministeri	128.081	81,2	128.173	80,9	117.323	87,1
Presidenza del Consiglio dei ministri	2.109	111,7	2.109	99,3	2.148	93,9
Agenzie fiscali	43.401	79,1	37.960	87,7	37.960	85,9
Enti pubblici non economici	61.300	86,2	56.367	89,9	55.766	88,7
Regioni e autonomie locali	509.094	79,3	511.546	79,7	510.507	79,5
Ricerca	16.880	73,6	17.015	79,3	17.908	78,1
<i>Livelli</i>	8.764	77,0	8.574	86,1	9.432	79,5
<i>Ricercatori e tecnologi</i>	8.116	70,0	8.441	72,3	8.476	76,5

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

Il confronto tra la consistenza delle dotazioni organiche degli enti che hanno inviato i dati nel triennio 2007-2009 e il numero dei dipendenti in servizio negli stessi enti ha evidenziato che in tutti i comparti, anche nell'ambito di quelli "virtuosi", si riscontra un elevato tasso di copertura che, accentuato dal reiterato blocco delle assunzioni, non consente risparmi di spesa.

L'andamento nel triennio non registra, inoltre, la riduzione della citata forbice che sembra lasciare - in particolare nell'ambito del comparto Regioni e autonomie locali, ministeri e enti pubblici economici - ancora ampi spazi di applicazione alle politiche di razionalizzazione delle strutture.

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

2.3. La mobilità e il turnover

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

Come già ricordato, il triennio 2007-2009 appare caratterizzato da un progressivo allentamento dei rigidi vincoli posti alle nuove assunzioni di personale, seguito repentinamente, in coincidenza con il cambio della legislatura, da una nuova stretta, estesa a tutte le amministrazioni pubbliche.

Una prima deroga al blocco delle assunzioni ha preso avvio dall'esercizio 2007 con la c.d. sanatoria dei precari del pubblico impiego¹⁸, che si è concretizzata definitivamente dal 2008 con un allentamento dei vincoli posti al *turnover*.

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

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

Tale politica si è completata con la legge finanziaria successiva che ha ampliato la platea del personale precario interessato ai processi di stabilizzazione e incrementato il numero delle assunzioni consentite (60% della spesa relativa alle cessazioni intervenute nell'anno precedente) alle amministrazioni statali¹⁹.

Le citate disposizioni non hanno coinvolto il personale amministrativo delle università, dotate al riguardo della possibilità di adottare autonomi programmi triennali del fabbisogno di personale, e il personale docente e amministrativo della scuola interessato da un complesso di interventi volti al rilancio dell'efficienza e dell'efficacia del settore.

Come già evidenziato, una inversione di tendenza alle politiche del personale si rileva a partire dalla fine del 2008.

Le disposizioni dettate dal citato decreto-legge n. 112 del 2008 (legge n. 133 del 2008), come modificate dalla legislazione successiva, hanno fortemente ridotto, nell'ambito delle amministrazioni statali, i margini di assunzione sia di nuovo personale che di personale precario, già a decorrere dall'esercizio 2009²⁰ ed hanno esteso la disciplina vincolistica anche al personale delle università²¹ e, a decorrere dal 2011, al personale degli enti di ricerca²².

¹⁸ Legge n. 296 del 2006, art. 1, commi 519 e 526.

¹⁹ Per le Regioni e gli enti locali e per gli enti di ricerca sono restatesi in vigore le disposizioni previste nella legge finanziaria 2007.

²⁰ Per l'anno 2009 le amministrazioni possono procedere, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato e a stabilizzazione di personale precario nel limite di un contingente complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 10% di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente; e comunque per un numero di unità non superiore al 10% delle unità cessate nell'anno precedente.

²¹ Per il triennio 2009-2011 le università statali possono procedere, per ciascun anno, ad assunzioni di personale nel limite di un contingente di spesa pari al 50% di quella relativa al personale a tempo indeterminato complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente.

²² Per il triennio 2011-2013 gli enti di ricerca possono procedere, per ciascun anno, ad assunzioni di personale nel limite di un contingente di spesa pari al 20% di quella relativa al personale a tempo indeterminato complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente.

Passando ad esaminare i dati del conto annuale 2009, un primo indicatore può trarsi dal tasso di sostituzione del personale. Tale tasso - risultante dal rapporto percentuale tra la differenza tra il personale cessato dal servizio e il personale assunto (al netto dei passaggi nell'ambito delle amministrazioni dello stesso comparto) e il numero dei dipendenti in servizio nell'anno precedente - espone un valore algebrico negativo nel caso in cui le unità di personale cessato dal servizio superano il numero dei dipendenti assunti e un valore positivo nel caso opposto.

Come evidenzia la *tabella*, i valori complessivi registrati nell'ultimo biennio (+0,7% nel 2008 e -1,4% nel 2009) confermano il profondo mutamento delle politiche del personale successive al cambio di legislatura.

Tabella 3

Tasso di sostituzione⁽¹⁾ del personale non dirigente a tempo indeterminato

Comparto	2008	2009
Ministeri	-0,1	-2,2
Presidenza del consiglio dei ministri	-10,5	-4,3
Agenzie fiscali	-3,0	-1,1
Scuola	0,6	-3,1
Docenti t.i.	0,7	-3,7
A.T.A. t.i.	0,3	-0,5
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	9,9	-2,2
Enti pubblici non economici ⁽²⁾	-4,2	-2,6
Regioni e autonomie locali	1,0	-0,4
Regioni	-0,6	-0,3
Autonomie locali	1,1	-0,4
Servizio sanitario nazionale	1,1	0,6
Ricerca	11,6	4,5
Livelli	13,9	1,4
Ricercatori e tecnologi	8,9	8,3
Università	3,4	-3,0
Livelli ⁽³⁾	3,9	-2,8
Elevate professionalità	-4,6	-7,0
Totale	0,7	-1,4

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

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

⁽²⁾ Incluso il personale del ruolo ad esaurimento.

⁽³⁾ Inclusi i professori incaricati ed i collaboratori ed esperti linguistici.

Disaggregando i dati, tutti i comparti evidenziano indici negativi, particolarmente significativi nell'ambito delle università, dei ministeri e della scuola; gli unici valori positivi si registrano nel comparto ricerca, peraltro ancora escluso nel 2009 dalle politiche di contenimento. Si registra quindi, nel complesso, una tenuta dei vincoli alla crescita del personale a tempo indeterminato, anche alla luce delle politiche di stabilizzazione del personale precario che hanno determinato

una crescita del personale di ruolo nel 2009 di ulteriori 16.992 unità (23.201 unità nel 2008).

In linea con quanto suggerito dalla Corte nelle ultime relazioni sul costo del lavoro pubblico, anche nell'esercizio 2009 è stato inserito un maggior dettaglio tra le voci in cui si articola la rilevazione del personale assunto e cessato.

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

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

La consistente mobilità all'interno del medesimo comparto - concentrata anche nel 2009 nell'ambito del comparto ministeri e, in misura prevalente, nell'ambito del SSN - appare coerente con le modifiche organizzative avviate nell'ultimo biennio, caratterizzate dalla nuova contrazione del numero dei ministeri e dalla concentrazione degli enti ricompresi nel comparto del SSN (che passano da 324 a 318).

La mobilità tra amministrazioni appartenenti a comparti diversi, concentrata essenzialmente nel comparto Regioni e autonomie locali e SSN, evidenzia, invece, una scarsa incidenza sul complesso degli spostamenti (circa lo 0,9% sia delle cessazioni che delle assunzioni), con eccedenza delle uscite sulle entrate pari a 319 unità.

Quanto al *turnover* del personale, l'analisi dei dati 2009 disaggregati per comparto, al netto anche delle assunzioni del personale stabilizzato (destinatario di una particolare disciplina e di un finanziamento dedicato), evidenzia un andamento delle assunzioni non del tutto in linea con le limitazioni previste per le singole amministrazioni²³.

Le rilevazioni - che peraltro scontano, da un lato, l'effetto di trascinamento delle autorizzazioni previste per i precedenti esercizi e, dall'altro, le deroghe consentite dalla normativa per far fronte a situazioni di necessità - hanno comunque messo in luce la difficoltà nel rispettare le rigide previsioni legislative, atteso che in alcuni comparti di contrattazione - e in particolare nell'ambito dei comparti ministeri e agenzie fiscali - sono state registrate assunzioni superiori alle percentuali consentite dalle disposizioni vigenti. Solo il comparto università evidenzia, nel complesso, un tasso di sostituzione del personale coerente con i vicoli di spesa imposti dalla legge n. 1 del 2009.

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

²³ La possibilità di ricorrere al *turnover*, prevista dalle relative disposizioni in termini di percentuale della minor spesa derivante dalle cessazioni intervenute nel corso del precedente esercizio, è stata in prima approssimazione calcolata sul numero assoluto delle unità cessate (in linea, peraltro, con le disposizioni transitorie e con i parametri adottati nelle disposizioni di contenimento successive al 2008).

3. Le progressioni orizzontali e verticali

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

Sotto tale ultimo aspetto, il nuovo sistema di classificazione ha aperto al personale delle amministrazioni la possibilità di effettuare al loro interno progressioni retributive e di carriera nell'ambito delle aree di inquadramento (progressioni orizzontali) o tra aree diverse (progressioni verticali), demandando comunque alla contrattazione decentrata la determinazione del numero delle promozioni e i criteri di attuazione delle stesse.

La complessità delle trattative relative ai CCNL del biennio 1998-2001 e la forte segmentazione delle procedure contrattuali (code contrattuali, contrattazione del secondo biennio e contrattazione decentrata) ha ritardato l'avvio delle procedure anche se, nel dettare la disciplina transitoria, molti contratti hanno previsto una serie di inquadramenti che, accanto alle vere e proprie progressioni verticali, hanno immediatamente prodotto un notevole mutamento nella distribuzione del personale.

L'esperienza successiva ha evidenziato i limiti di tale sistema, atteso che: le selezioni interne sono state improntate al prevalente criterio dell'anzianità di servizio; la formazione finalizzata allo sviluppo professionale si è spesso dimostrata insufficiente; le progressioni sono state decise essenzialmente sulla base delle disponibilità di bilancio e non in funzione delle reali necessità organizzative della pubblica amministrazione e hanno coinvolto praticamente tutto il personale, in contrasto con il criterio generale della selettività delle promozioni.

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

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

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

La materia è stata da ultimo completamente rivisitata nel d.lgs. n. 150 del 2009 che, nel ridisegnare la ripartizione di competenze tra legge e contratto

collettivo, è intervenuto con decisione nella materia del reclutamento e della carriera dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

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

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

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

La immediata applicabilità di tali disposizioni legislative, in quanto principi generali non derogabili in sede di contrattazione collettiva, ha richiesto più di un intervento interpretativo volto a definirne l'ambito e il termine di decorrenza.

Quanto alle progressioni orizzontali, appare al riguardo ormai consolidata l'interpretazione in base alla quale tutte le pubbliche amministrazioni, in attesa della completa definizione dei sistemi di valutazione previsti nel d.lgs. n. 150 del 2009, sono tenute ad adeguare i contratti integrativi vigenti ai principi di selettività e concorsualità enunciati nel titolo III del citato decreto legislativo, a prescindere dall'anno di riferimento finanziario del fondo di amministrazione; mentre i nuovi contratti integrativi, siglati successivamente alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009 (15 novembre 2009), sono immediatamente soggetti all'applicazione delle nuove regole. Tale principio si applica anche nei confronti del personale degli enti territoriali e degli enti del servizio sanitario nazionale, cui tuttavia il decreto legislativo attribuisce un più ampio termine di adeguamento dei contratti integrativi vigenti.

Relativamente alle progressioni verticali, l'immediata e diretta applicabilità, a decorrere dal 1° gennaio 2010, delle disposizioni contenute nell'art. 24 del d.lgs. n. 150 del 2009, è stata definitivamente acclarata dalla più recente giurisprudenza della Corte dei conti, nella considerazione che il termine del 31 dicembre 2010, di cui al comma 4 dell'art. 31 del decreto legislativo, va riferito più propriamente all'adeguamento della disciplina di organizzazione dell'ente, mentre l'art. 24, comma 1, del decreto è definito espressamente dall'art. 74 del decreto "norma di diretta attuazione dell'art. 97 della Costituzione" e "principio generale dell'ordinamento"²⁴.

Un ulteriore profilo interpretativo sull'applicazione dell'art. 24 del d.lgs. n. 150 concerne, infine, i criteri in base ai quali operare nei futuri bandi di concorso la riserva del 50% da destinare al personale interno all'ente che, in linea con l'orientamento più restrittivo assunto dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, deve riferirsi, nell'ipotesi della presenza di profili professionali diversi da coprire, non all'insieme dei posti vacanti, ma al singolo bando di concorso²⁵.

²⁴ Corte dei conti, Sezione delle autonomie, delibera n. 10/2010; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, delibera n. 41/2010; Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, delibera n. 136/2010.

²⁵ Sezione regionale di controllo per la Calabria, delibera n. 444/2010.

Tabella 4

Passaggi orizzontali e verticali personale non dirigente negli anni 2001-2009

Comparto	2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	orizz.	vert.	orizz.	vert.	orizz.	vert.	orizz.	vert.	orizz.	vert.	orizz.	vert.
Ministeri	10.633	620	19.757	4.387	18.084	299	13.578	519	10.817	1.621	7.562	4.926
PCM	1.381	54	14	-	1.105	73	296	38	40	54	168	71
Agenzie fiscali ⁽¹⁾	8.986	955	2.499	273	3.807	83	1.355	52	4.252	1.223	9.007	1.839
EPNE ⁽²⁾	17.558	2.737	4.668	558	2.690	2.379	10.983	236	4.555	126	1.775	2.655
Reg. e aut. loc.	220.205	64.876	124.099	44.608	84.198	28.998	127.184	29.729	172.750	31.705	77.243	72.232
Regioni	24.874	2.564	3.899	2.156	4.466	1.403	20.533	1.379	18.307	2.824	9.429	3.860
Auton. locali	195.331	62.312	120.200	42.452	79.732	27.595	106.651	28.350	154.443	28.881	67.814	68.372
Reg. stat. spec. ⁽³⁾	3.516	471	1.554	493	5.608	691	10.249	1.017	6.991	1.195	3.930	1.996
SSN	7.373	235.191	3.679	62.449	710	31.092	959	43.327	709	35.508	2.464	23.456
Ricerca	1.304	180	642	10	1.528	45	2.532	52	652	48	579	169
Livelli	867	121	543	-	1.408	16	2.480	23	543	33	65	128
Ricerca e tecnol.	437	59	99	10	120	29	52	29	109	15	514	41
Università	23.432	5.324	10.034	4.973	3.758	1.766	15.644	3.329	11.272	2.703	4.886	4.747
Livelli ⁽⁴⁾	22.838	5.184	9.776	4.856	3.606	1.745	14.399	3.279	10.340	2.601	4.721	4.578
Elev. profes.	594	140	258	117	152	21	1.245	50	932	102	165	169
Totale	294.388	310.408	166.946	117.751	121.488	65.426	182.780	78.299	212.038	74.183	107.614	112.091

Comparto	2007		2008		2009		Totale 2001-2009		media		
	orizz.	vert.	orizz.	vert.	orizz.	vert.	orizz.	vert.	unità	orizz.	vert.
Ministeri	4.143	2.036	20.580	1.890	5.141	366	110.295	16.664	185.920	59,3	9,0
PCM	1.389		-	14	1.800	4	6.193	308	2.132	290,5	14,4
Agenzie fiscali ⁽¹⁾	28.586	5.983	3.650	105	1.266	496	63.408	11.009	56.099	113,0	19,6
EPNE ⁽²⁾	1.947	229	3.002	1.266	4.617	208	51.795	10.394	54.481	95,1	19,1
Reg. e aut. loc.	122.376	6.421	78.074	9.046	86.112	8.970	1.092.241	296.585	518.673	210,6	57,2
Regioni	6.306	496	5.913	492	6.597	1.386	100.324	16.560	37.066	270,7	44,7
Auton. locali	116.070	5.925	72.161	8.554	79.515	7.584	991.917	280.025	481.607	206,0	58,1
Reg. stat. spec. ⁽³⁾	2.570	467	3.099	746	4.427	647	41.944	7.723	43.609	96,2	17,7
SSN	17.025	2.189	10.772	2.067	11.972	1.839	55.663	437.118	549.532	10,1	79,5
Ricerca	619	87	2.005	137	1.589	50	11.450	778	16.609	68,9	4,7
Livelli	237	12	1.808	73	1.394	10	9.345	416	9.199	101,6	4,5
Ricerca e tecnol.	382	75	197	64	195	40	2.105	362	7.410	28,4	4,9
Università	11.096	1.949	7.707	3.757	9.438	581	97.267	29.129	54.898	177,2	53,1
Livelli ⁽⁴⁾	10.491	1.922	7.122	3.722	8.743	568	92.036	28.455	51.606	178,3	55,1
Elev. profes.	605	27	585	35	695	13	5.231	674	3.292	158,9	20,5
Totale	189.751	19.361	128.889	19.028	126.362	13.161	1.530.256	809.708	2.072.133	73,8	39,1

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

⁽¹⁾ Inclusi i Monopoli di Stato transitati dal 2008 nel comparto agenzie fiscali.⁽²⁾ Enti pubblici non economici.⁽³⁾ Compresa, dal 2006, le scuole superiori di Trento e Bolzano (insegnanti t.i. e personale ATA).⁽⁴⁾ Compresi i professori incaricati.