

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XC
n. 3

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

RELAZIONE

SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

(Aggiornata al 30 aprile 2011)

(Articolo 60, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165)

Trasmessa alla Presidenza il 10 maggio 2011

PAGINA BIANCA

INDICE

DELIBERAZIONE	Pag.	7
PREMESSA	»	9
SINTESI DELLE OSSERVAZIONI CONTENUTE NELLA RELAZIONE	»	11

Parte prima

L'Evoluzione della consistenza e della spesa per il personale delle pubbliche amministrazioni

CAPITOLO PRIMO

IL QUADRO D'INSIEME

1. Il quadro d'insieme	»	18
----------------------------------	---	----

CAPITOLO SECONDO

IL PERSONALE DIRIGENZIALE

1. Premessa	»	25
2. Gli interventi legislativi sulla dirigenza	»	26
3. La giurisprudenza costituzionale in tema di <i>spoils system</i>	»	28
4. I rinnovi contrattuali per le aree dirigenziali.	»	30
5. Esiti del controllo successivo sulla gestione: <i>rinvio</i>	»	31
6. La consistenza del personale.	»	31
7. La spesa complessiva	»	34
8. La spesa media per trattamento fondamentale	»	36
9. La spesa media accessoria	»	38
10. La dirigenza esterna e le alte specializzazioni	»	44

CAPITOLO TERZO

IL PERSONALE NON DIRIGENZIALE

1. Le politiche di contenimento e di razionalizzazione	Pag.	46
2. Gli effetti delle politiche di contenimento e razionalizzazione sull'evoluzione del personale a tempo indeterminato . . .	»	52
2.1 <i>La riduzione della consistenza del personale nel periodo 2001-2009</i>	»	52
2.2 <i>L'evoluzione delle dotazioni organiche</i>	»	57
2.3 <i>La mobilità e il turnover</i>	»	58
3. Le progressioni orizzontali e verticali	»	62
3.1 <i>Le progressioni orizzontali</i>	»	65
3.2 <i>Le progressioni verticali</i>	»	66
3.3 <i>La composizione del personale</i>	»	68
4. I contratti di lavoro a tempo determinato e le nuove forme di flessibilità	»	71
4.1 <i>Problematiche concernenti la stabilizzazione del personale precario</i>	»	72
4.2 <i>La consistenza del personale a t.d. e con rapporto di lavoro flessibile</i>	»	79
5. La spesa per il personale non dirigente: il trattamento fondamentale e il trattamento accessorio	»	82

CAPITOLO QUARTO

IL PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO

1. Premessa	»	87
2. Il personale di magistratura e di Avvocatura dello Stato . . .	»	90
2.1 <i>La consistenza</i>	»	91
2.2 <i>La spesa</i>	»	92
3. Il personale docente delle università statali	»	92
3.1 <i>La consistenza</i>	»	94
3.2 <i>La spesa</i>	»	94
4. Il personale della carriera prefettizia	»	95
4.1 <i>La consistenza</i>	»	95
4.2 <i>La spesa</i>	»	96
5. Il personale della carriera diplomatica	»	97
5.1 <i>La consistenza</i>	»	97
5.2 <i>La spesa</i>	»	98
6. Il personale dirigente della carriera penitenziaria	»	98
6.1 <i>La consistenza</i>	»	99
6.2 <i>La spesa</i>	»	99

7. Il personale appartenente ai Corpi di polizia	Pag. 99
7.1 La consistenza	» 101
7.2 La spesa.	» 102
8. Il personale delle Forze armate	» 102
8.1 La consistenza	» 103
8.2 La spesa.	» 104
9. Il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco	» 104
9.1 La consistenza	» 104
9.2 La spesa.	» 105

Parte seconda

Le politiche dei redditi nella gestione dei conti pubblici

CAPITOLO QUINTO

LE POLITICHE DEI REDDITI ATTRAVERSO LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

1. Il completamento della tornata contrattuale 2006-2009.	» 107
2. Il bilancio della tornata contrattuale derivante dall'accordo di luglio 1993.	» 111
3. Competenza e cassa nei rinnovi degli ultimi quattro bienni.	» 114
4. Le prospettive di medio-lungo periodo: gli effetti della manovra relativa al 2011 sull'attuazione della <i>riforma Brunetta</i>	» 119
5. Il quadro degli interventi sul pubblico impiego in Europa.	» 123
6. L'attuale assetto delle relazioni sindacali.	» 125
7. L'andamento della contrattazione integrativa nel 2009.	» 128

CAPITOLO SESTO

LA SPESA DEL PUBBLICO IMPIEGO NEL QUADRO DELLA GESTIONE DEI CONTI PUBBLICI

1. Programmazione e consuntivo	» 135
2. Spesa per redditi e crescita economica.	» 139
3. Il quadro tendenziale	» 143
4. I redditi da lavoro dipendente: un confronto tra i principali paesi europei	» 146
5. Competitività e produttività del sistema Italia	» 151
<i>Elenco delle sigle e delle abbreviazioni</i>	» 154

PAGINA BIANCA

Modulario
C.C.2

Del. n. 26/CONTR/CL/16

MOD. 2

*Corte dei Conti*

a

Sezioni Riunite in sede di controllo

Presidente: Luigi GIAMPAOLINO;

Presidenti di Sezione: Vittorio ZAMBRANO, Giuseppe S. LAROSA, Maurizio MELONI, Vittorio LOMAZZI, Luigi MAZZILLO, Rita ARRIGONI, Mario FALCUCCI, Giuseppe COGLIANDRO, Gaetano D'AURIA;

Consiglieri: Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Antonio FRITTELLA, Giovanni COPPOLA, Aldo CAROSI, Marco PIERONI, Mario NISPI LANDI, Vincenzo PALOMBA, Cinzia BARISANO, Luigi PACIFICO, Natale A.M. D'AMICO, Ugo MARCHETTI, Francesco TARGIA;

Primo Referendario: Alessandra SANGUIGNI.

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il T.U. delle leggi della Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO l'art. 60, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 che attribuisce alla Corte dei conti il compito di riferire annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse destinate al personale del settore pubblico;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti a Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000, modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza 19 giugno 2008, n. 229, concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, in particolare l'art. 6, comma 1, lett. d) che attribuisce alle Sezioni riunite in sede di controllo il compito di riferire al Parlamento in tema di costo del lavoro;

VISTA la deliberazione n. 57 dell'11 novembre 2010 sul programma di lavoro delle Sezioni riunite in sede di controllo per l'anno 2011;

VISTA l'ordinanza n. 6 del 30 marzo 2011 del Presidente della Corte dei conti che ha determinato la composizione delle Sezioni riunite in sede di controllo;

UDITI nell'adunanza del 2 maggio 2011 i relatori, Presidente di Sezione Luigi Mazzillo, Cons. Simonetta Rosa, Cons. Marco Pieroni, Cons. Mario Nispi Landi, Cons. Vincenzo Palomba e Cons. Cinzia Barisano.

DELIBERA

la Relazione 2011 sul costo del lavoro pubblico.

ORDINA

che copia della presente Relazione sia trasmessa ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'economia e delle finanze e al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Così deciso nell'adunanza del giorno 2 maggio 2011.

I Relatori:

f.to Presidente di Sezione Luigi Mazzillo

f.to Cons. Simonetta Rosa

f.to Cons. Marco Pieroni

f.to Cons. Mario Nispi Landi

f.to Cons. Vincenzo Palomba

f.to Cons. Cinzia Barisano

Il Presidente

f.to Luigi Giampaolino

Depositato in Segreteria il 6 maggio 2011.

Il Dirigente
f.to Patrizio Michetti

P R E M E S S A

La Relazione sul costo del lavoro pubblico, prevista dall'art. 60 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, rappresenta uno dei momenti più importanti di collaborazione istituzionale fra la Corte dei conti e il Parlamento in materia di coordinamento della finanza pubblica, sia sotto il profilo finanziario, considerato che la spesa per il personale rappresenta circa l'11% del prodotto interno lordo, sia con riferimento alla platea degli enti interessati, che coincide con l'universo delle pubbliche amministrazioni, centrali e locali.

Le osservazioni formulate dalla Corte sono state, spesso, alla base di modifiche al quadro normativo, alle disposizioni contenute nei contratti collettivi e alle metodologie adottate dall'ARAN per la quantificazione degli oneri contrattuali.

Le relazioni illustrative ad alcune norme del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, e del più recente decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, contengono un significativo richiamo al contenuto specifico delle relazioni sul costo del lavoro pubblico.

Merita di essere evidenziata, in questa sede, la norma relativa al ridimensionamento dei fondi unici per i trattamenti accessori da corrispondere anche al personale dirigenziale, in relazione alle intervenute riduzioni di personale; parimenti, l'abolizione della cosiddetta clausola di salvaguardia, in base alla quale il dirigente, in caso di attribuzione di un incarico di minore importanza, conservava, a titolo personale, il precedente trattamento accessorio, interviene in esito alle osservazioni contenute nei rapporti di certificazione dei contratti collettivi e riprese nelle relazioni sul costo del lavoro pubblico.

Anche il nuovo accordo quadro sull'assetto delle relazioni sindacali riprende le considerazioni della Corte in merito all'opportunità di riferire gli incrementi retributivi alle sole componenti fisse della retribuzione, allo scopo di sterilizzare eventuali anomali andamenti della contrattazione integrativa in alcuni comparti di contrattazione.

La messa a disposizione, entro il mese di dicembre del 2010, da parte della Ragioneria generale dello Stato, dei dati e delle elaborazioni facenti parte del conto annuale per il 2009, consente alla Corte di rispettare la prevista cadenza temporale per la presentazione al Parlamento della Relazione annuale sul costo del lavoro pubblico.

La Corte auspica che la Ragioneria generale dello Stato prosegua nella direzione intrapresa di un'ulteriore, progressiva, riduzione dei tempi tecnici necessari al completamento della propria attività, in modo da consentire, in prospettiva, di poter riferire al Parlamento sugli andamenti dell'ultimo esercizio finanziario, avviando a tal fine l'implementazione delle opportune procedure informatiche di acquisizione e di elaborazione dei dati.

Il consolidato rapporto di collaborazione tra i funzionari della Ragioneria generale dello Stato e il Nucleo tecnico costo del lavoro pubblico, operante presso le Sezioni riunite della Corte dei conti, ha reso possibile, nel tempo, il

miglioramento della qualità dei dati attraverso la tempestiva evidenziazione di anomalie e di disallineamenti, inevitabili all'interno di una rilevazione censuaria che si riferisce a dati provenienti da oltre 10 mila enti.

Nel confermare la metodologia adottata nelle precedenti relazioni, basata su un confronto fra gli obiettivi delle politiche pubbliche e gli effettivi risultati gestionali, la Relazione 2011 si caratterizza per tre importanti approfondimenti.

In primo luogo, la conclusione della tornata contrattuale 2006-2009, l'ultima svoltasi nella vigenza dell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi, ha sollecitato la Corte ad effettuare una riflessione complessiva sull'andamento della spesa per redditi a partire dall'avvio della seconda privatizzazione del pubblico impiego, per evidenziare problematiche e criticità in vista dell'entrata in vigore delle nuove regole applicabili a partire dal successivo triennio.

In attuazione di quanto disposto dal citato d.lgs. n. 150 del 2009 è stata, poi, avviata una prima rilevazione in merito ai contenuti della contrattazione integrativa, sulla base di un'attività condivisa con la Ragioneria generale dello Stato di implementazione dei dati e delle informazioni contenute in una specifica tabella del conto annuale.

Infine, il capitolo relativo all'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente nel quadro della gestione dei conti pubblici è stato integrato con un'analisi comparata a livello europeo. Si è così visto che, a fronte di valori non dissimili dalla media dei paesi appartenenti all'UE per quanto attiene al rapporto tra la spesa per redditi da lavoro dipendente da un lato e, rispettivamente, il prodotto interno lordo, la spesa corrente e il numero degli abitanti, l'anomalia del sistema italiano è rappresentata da una struttura retributiva che privilegia pressoché esclusivamente le componenti fisse della retribuzione, con una minima incidenza sulla dinamica salariale degli emolumenti effettivamente legati a valorizzare la produttività delle amministrazioni e il merito individuale dei dipendenti.

SINTESI DELLE OSSERVAZIONI CONTENUTE NELLA RELAZIONE

1. Secondo i dati contenuti nel conto annuale, predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato e riferiti al 31 dicembre 2009, i dipendenti di tutte le pubbliche amministrazioni ammontano a poco più di 3,5 milioni, con una flessione del 2% rispetto al precedente esercizio, dovuta principalmente alla diminuzione del numero dei dipendenti appartenenti al comparto scuola (-5%), in esito all'impegnativo intervento di razionalizzazione dell'organizzazione scolastica e di riduzione degli organici avviato con il decreto-legge n. 112 del 2008.

L'andamento della consistenza del personale a partire dal 2001 evidenzia una complessiva diminuzione del 5,4% (percentuale che scende al 4,4% al netto degli effetti derivanti dall'abolizione del servizio obbligatorio di leva).

I dati confermano le osservazioni più volte formulate dalla Corte sui modesti risultati conseguiti attraverso le politiche di limitazione delle assunzioni e di riduzione degli organici avviate a partire dalla legge finanziaria per il 2002 e caratterizzate da un dispositivo estremamente parcellizzato, di difficile gestione, che prevede deroghe ed esenzioni per specifiche tipologie di personale e da una continua rimodulazione degli interventi all'interno delle leggi finanziarie per ciascun esercizio di riferimento.

Maggiormente rilevante l'efficacia delle misure contenute nel citato decreto-legge n. 112 del 2008, i cui effetti iniziano ad essere rilevati dall'analisi dei dati relativi al 2009. Particolarmente evidente la riduzione di personale nei comparti maggiormente destinatari delle misure restrittive (ministeri, agenzie fiscali ed enti pubblici non economici), con un andamento in controtendenza nel servizio sanitario nazionale, nel settore della ricerca, nei vigili del fuoco e nella magistratura.

Disaggregando i dati relativi alla consistenza del personale per tipologia di rapporto di lavoro, si rileva un'accentuata diminuzione dei dipendenti con contratto a tempo determinato. In diminuzione anche il ricorso a forme di lavoro flessibile, ampiamente utilizzate dalle pubbliche amministrazioni nei precedenti esercizi finanziari a partire dal 2001. Cresce nel 2009 il numero dei lavoratori socialmente utili, peraltro drasticamente ridotto rispetto alle 60 mila unità in servizio nel 2001.

La spesa per il personale (comprensiva degli oneri sociali a carico dell'amministrazione e al netto dell'IRAP) ammonta, nel 2009, a 154,6 miliardi, lievemente superiore a quella del precedente esercizio (+0,7% complessivo, con una dinamica più marcata per il personale non statale). Tale moderato incremento va imputato al venir meno della forte componente di arretrati corrisposta nel 2008 in esito ai rinnovi contrattuali per il biennio 2006-2007, solo in parte compensato dal valore dei contratti sottoscritti nel 2009. Il confronto con il 2001 evidenzia una crescita del costo del personale pari al 29,5%.

1.1. Il numero complessivo dei dirigenti resta sostanzialmente invariato nel triennio 2007-2009. Tutte le aree dirigenziali, ad eccezione di quelle del servizio sanitario nazionale, mostrano un andamento in diminuzione dei presenti in servizio.

La spesa per le retribuzioni, relativamente ad un esercizio non interessato da rinnovi contrattuali, evidenzia un andamento del trattamento fondamentale coerente con

quello della consistenza del personale, a fronte di una dinamica dei trattamenti accessori di più difficile lettura.

Tale tendenza va correlata all'elevato ammontare delle risorse presenti nei fondi unici per la retribuzione di posizione e di risultato, utilizzati in sede di contrattazione integrativa.

Più volte la Corte ha sottolineato il sovradimensionamento delle predette disponibilità, quantificate con riferimento al numero dei posti di funzione dirigenziale e non a quello, più limitato, dei dirigenti effettivamente in servizio. Le osservazioni della Corte hanno trovato riscontro nella norma contenuta nel decreto-legge n. 78 del 2010 che obbliga le amministrazioni a ridurre l'ammontare dei fondi per il trattamento accessorio proporzionalmente all'andamento della consistenza del personale.

A determinare il valore delle risorse disponibili ha contribuito, nel tempo, anche il gettito della retribuzione individuale di anzianità, in relazione al costante e progressivo collocamento a riposo dei beneficiari del predetto emolumento.

Le rilevazioni dell'IGOP mostrano un elevato valore della voce "altre spese", non compatibile con il principio di omnicomprensività dei trattamenti spettanti alla dirigenza, e una rilevante entità delle somme corrisposte a titolo di arretrati. Si può rilevare che si tratta della corresponsione differita nel tempo di un'ulteriore quota della retribuzione di risultato, che dovrebbe essere oggetto di adeguata evidenziazione. Tali importi, corrisposti in maniera costante nel tempo, dovrebbero essere inclusi nel calcolo della retribuzione media percepita che, escludendoli, risulta, così, sottostimata.

1.2. L'andamento della consistenza del personale non dirigente risente maggiormente degli effetti delle misure di contenimento e mostra andamenti non omogenei. Il confronto con il 2001 evidenzia una flessione significativa del personale appartenente ai comparti ministeri, agenzie fiscali ed enti pubblici non economici, principali destinatari delle misure di riduzione. La consistente flessione del personale appartenente al comparto Regioni e autonomie locali si attenua nel triennio 2007-2009.

Di complessa lettura i dati relativi al comparto scuola. Le misure contenute nel decreto-legge n. 112 del 2008 hanno determinato una riduzione strutturale del personale a tempo determinato (in particolare dei docenti con incarico fino al termine delle attività didattiche), in esito ad un processo di razionalizzazione volto a garantire il regolare svolgimento dei servizi attraverso un migliore impiego del personale di ruolo.

A partire dal 2001, il fenomeno delle progressioni orizzontali e verticali ha interessato pressoché tutti i comparti di contrattazione.

I passaggi orizzontali hanno coinvolto, nel complesso, quasi i tre quarti del personale in servizio nel periodo 2001-2009; nel medesimo periodo ha beneficiato, inoltre, di progressioni di carriera il 40% dei dipendenti. Le progressioni interne sono state improntate, in un primo periodo, al prevalente criterio dell'anzianità di servizio, in un contesto che ha privilegiato le aspettative del personale e non le reali necessità organizzative delle pubbliche amministrazioni.

La materia è stata oggetto di una significativa modifica da parte del d.lgs. n. 150 del 2009. Per l'attribuzione di livelli economici superiori all'interno della stessa area la legge rende obbligatori più rigorosi criteri di selettività sui requisiti culturali e professionali e sui risultati accertati in esito al rinnovato sistema di valutazione. Per

i passaggi fra le aree viene ribadito l'obbligo di ricorrere a pubblici concorsi, aperti all'esterno, con possibilità di una riserva non superiore al 50% per il personale comunque in possesso del necessario titolo di studio.

Particolarmente rilevante, nel triennio 2007-2009, il fenomeno della stabilizzazione del personale precario, la cui attuazione necessita di essere valutata alla luce del rispetto del principio costituzionale dell'accesso all'impiego presso le amministrazioni per concorso, non sufficientemente garantito da procedure selettive che prevedono il mero accertamento della capacità professionale degli stabilizzandi. Nel 2009, pur essendo stata sottoscritta la maggior parte dei contratti relativi al biennio 2008-2009, la spesa per retribuzione complessiva evidenzia una modesta riduzione dello 0,2%, in relazione al già ricordato venir meno della rilevante componente di arretrati corrisposti nel 2008 in esito alla sottoscrizione degli accordi relativi al biennio 2006-2007.

1.3. Con riferimento al personale in regime di diritto pubblico, meritano di essere segnalate le problematiche emerse in sede di controllo preventivo di legittimità dei decreti di recepimento degli accordi relativi al personale della carriera diplomatica e delle forze armate.

Per la carriera diplomatica, a fronte di una quantificazione delle disponibilità effettuata avendo a riferimento il monte salari di tutti gli appartenenti alla categoria (circa 970 unità), le risorse sono state utilizzate per incrementare in misura prevalente la componente variabile della retribuzione di posizione (lasciando inalterati i valori minimi) e per rimodulare la retribuzione di risultato. Si tratta di istituti retributivi applicabili esclusivamente al personale che opera in Italia (352 unità) che, in tal modo, viene a beneficiare di un complessivo incremento retributivo (4,7%) di gran lunga superiore alla prevista percentuale.

L'accordo concernente i vigili del fuoco prevedeva l'istituzione di una speciale indennità operativa per il servizio di soccorso tecnico urgente espletato all'esterno degli aeroporti, da finanziare attraverso un apposito fondo alimentato da un incremento dell'imposta addizionale sui diritti d'imbarco sugli aeromobili a carico dei vettori. Tale fondo presentava, alla data di sottoscrizione dell'accordo, stanziamenti di competenza pari a zero, in relazione ad un contenzioso non ancora risolto con le società aeroportuali che avrebbero dovuto procedere al previsto versamento. L'aumento dell'indennità operativa è stato posto, pertanto, a carico delle ordinarie disponibilità del fondo di amministrazione che, negli ultimi esercizi, presentava sistematicamente una rilevante quota di risorse non utilizzate in contrattazione integrativa. L'Ufficio di controllo preventivo ha sottolineato l'esigenza di un'attenta valutazione relativamente al carattere strutturale delle predette economie, il cui utilizzo per finanziare incrementi continuativi della retribuzione rappresenta un'anomalia, con conseguente necessità di predisporre in tempi brevi le condizioni per il funzionamento a regime della prevista ordinaria modalità di finanziamento dell'indennità.

2. La relazione 2011 sul costo del lavoro pubblico si colloca in un contesto temporale caratterizzato dalla definitiva conclusione della tornata contrattuale 2006-2009, l'ultima regolata dall'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi e dal testo unico n. 165 del 2001 nella versione antecedente le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 150 del 2009.

L'onere complessivo, in termini di cassa, derivante dagli accordi sottoscritti a partire dal secondo semestre 2010, riguardanti principalmente le aree dirigenziali per l'intero quadriennio normativo 2006-2009 e il personale in regime di diritto pubblico (forze armate, corpi di polizia, carriera diplomatica e vigili del fuoco), ammonta complessivamente a circa 3 miliardi.

In sede di certificazione della compatibilità economico-finanziaria, la Corte ha verificato il rispetto delle percentuali di incremento previste nel quadro programmatico e rese successivamente obbligatorie dal disposto dell'articolo 9, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010.

La Corte ha osservato, in linea generale, che i contratti relativi alle aree dirigenziali sottoscritti nel periodo citato, sulla base di atti di indirizzo risalenti nel tempo, ripropongono e consolidano un assetto fra le diverse voci della retribuzione che privilegia le componenti fisse, con il rischio di rendere difficile il raggiungimento dell'obiettivo programmatico, contenuto nel citato d.lgs. n. 150 del 2009, di destinare alla retribuzione di risultato almeno il 30% dei trattamenti complessivi.

Il compimento della tornata contrattuale 2006-2009 sollecita una complessiva e definitiva riflessione sull'andamento della spesa per redditi delle pubbliche amministrazioni, a partire dall'avvio della seconda privatizzazione del pubblico impiego.

Fino al biennio 2008-2009 l'andamento della contrattazione collettiva per i dipendenti pubblici ha evidenziato significativi scostamenti rispetto alle regole per la dinamica retributiva poste nell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi.

La mancata condivisione del parametro di crescita delle retribuzioni, legato all'obiettivo di contenere l'inflazione nei limiti dei valori programmati, ha determinato notevoli ritardi nell'avvio delle trattative, alterando i previsti meccanismi per l'eventuale recupero, a consuntivo, del differenziale tra l'inflazione programmata e quella reale.

Le risorse da destinare ai rinnovi contrattuali sono state, pertanto, rideterminate, nelle leggi finanziarie successive, in esito a trattative dirette tra il Governo e le organizzazioni sindacali che hanno previsto l'adeguamento dei salari all'inflazione reale e ulteriori disponibilità da destinare a finalità incentivanti e premiali, di fatto, peraltro, utilizzate per incrementare le componenti fisse della retribuzione.

A fronte di tutto ciò, i contratti collettivi, ma anche ricorrenti leggi settoriali, hanno previsto un ampliamento delle fonti di alimentazione della contrattazione integrativa attraverso la riassegnazione ai fondi unici di economie sulle spese di personale, ovvero demandando ai singoli enti la possibilità di integrare le disponibilità, spesso senza la previsione di limiti massimi, in relazione al raggiungimento di parametri di virtuosità gestionale non sempre stringenti o per generiche sopravvenute esigenze organizzative, difficili da verificare in sede di controllo di compatibilità.

In tale contesto l'andamento delle retribuzioni realmente percepite dagli interessati è risultato, a consuntivo, superiore rispetto alla stesse percentuali pattuite in sede di ridefinizione del quadro programmatico che, come detto, già ipotizzavano incrementi superiori all'andamento dell'inflazione.

Completamente disatteso, infine, al di là di reiterate affermazioni di principio, è risultato l'obiettivo di correlare i trattamenti accessori a recuperi di produttività dei singoli enti.

Solo relativamente al biennio 2008-2009 il parametro del tasso di inflazione programmata è stato rispettato, con incrementi coerenti con il quadro programmatico che ipotizzava, in modo peraltro maggiormente realistico, un andamento dell'inflazione nel biennio pari complessivamente al 3,2%.

Per tale biennio, inoltre, gli incrementi a regime sono stati previsti a decorrere dal secondo anno di vigenza degli accordi, confermando, per il 2008, la sola, già avvenuta, corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale, annullando l'impatto di cassa sul predetto esercizio derivante dal pagamento di emolumenti arretrati.

La contrattazione collettiva per il triennio 2010-2012 avrebbe dovuto svolgersi in un quadro ordinamentale significativamente mutato per effetto delle modifiche apportate al testo unico n. 165 del 2001 dalla riforma Brunetta e dalla ridefinizione delle regole per l'assetto delle relazioni sindacali e per lo svolgimento delle trattative negoziali.

Nella relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico la Corte sottolineava positivamente l'introduzione di un vincolante principio di correlazione fra i trattamenti accessori e gli effettivi incrementi di produttività nelle amministrazioni e di meccanismi volti a garantire la preliminare condivisione dei parametri di crescita, nonché la previsione di correlare gli incrementi alle sole componenti stipendiali della retribuzione, con conseguente sterilizzazione degli effetti della contrattazione integrativa.

La revisione del quadro normativo, osservava la Corte, appariva complessivamente in grado di superare le distonie evidenziate nell'applicazione dell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi e di garantire il rigoroso rispetto della sincronia dei rinnovi contrattuali.

Su tale quadro normativo è intervenuto il decreto-legge n. 78 del 2010 che, nell'ambito di un più generale intervento sui conti pubblici, contiene misure severe in materia di contenimento della spesa per il pubblico impiego, comprendenti, fra l'altro, il blocco della contrattazione collettiva per il triennio 2010-2012 ed il congelamento delle retribuzioni complessivamente in godimento al valore registrato nel 2010.

3. Fino al 2007 le criticità riscontrate nello svolgimento della contrattazione nazionale e integrativa sono alla base dell'andamento incontrollato della spesa di personale, con una sistematica sottostima delle previsioni governative di oltre 4 punti percentuali, in media, rispetto ai dati di consuntivo, con significativi picchi, superiori al 6% nel 2001 e 2002 e al 5,4% nel 2006.

Per l'intero periodo di riferimento la spesa per redditi ha evidenziato un andamento superiore all'inflazione ed alla dinamica del prodotto interno lordo in termini reali.

Una significativa inversione di tale tendenza si rileva, già a partire dal 2009, per effetto delle misure restrittive contenute nel decreto-legge n. 112 del 2008 e della ritrovata moderazione salariale nella tornata contrattuale riferita al biennio 2008-2009.

Le previsioni contenute nel recente documento di economia e finanza per il 2011-2014 scontano l'entrata in vigore delle severe e impegnative misure di contenimento della spesa di personale contenute nel citato decreto-legge n. 78 del 2010.

Per il 2010 le previsioni sull'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente vengono riviste in significativo ribasso, con una percentuale di incremento (0,5%)

che rappresenta il valore minimo raggiunto dalla predetta variabile nell'ultimo decennio.

Le previsioni a politiche invariate mostrano una marcata diminuzione della spesa per redditi nel 2011 e una sostanziale stabilità per il 2012 e il 2013. Lo scenario a legislazione vigente ipotizza, per il 2014, il riavvio dell'attività contrattuale, con un incremento stimato della spesa pari ad un ulteriore 1,1% rispetto al quadro tendenziale.

Alla luce di tali previsioni, viene stimato in significativa diminuzione il rapporto tra la spesa per redditi da lavoro dipendente e il prodotto interno lordo, fino a raggiungere, nel 2014, un valore pari al 9,8%, inferiore di 0,7 punti alla percentuale minima registrata nell'ultimo decennio.

L'esame comparativo in merito all'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente nei diversi paesi appartenenti all'Unione europea, raffrontata con la popolazione residente, con la dinamica del prodotto interno lordo e con quella relativa alla spesa corrente delle amministrazioni pubbliche, evidenzia un sostanziale allineamento dell'Italia con i dati riferiti agli altri paesi.

Misure analoghe a quelle contenute nel decreto-legge n. 78 del 2010 sono state del resto adottate, nel medesimo periodo di riferimento, anche dai principali paesi appartenenti all'Unione europea, in misura peraltro accentuata da parte di quelli maggiormente investiti dalla crisi finanziaria (Irlanda, Grecia e Portogallo).

Per quanto riguarda più specificamente il sistema Italia, si può piuttosto evidenziare l'anomalia di una struttura retributiva composta pressoché esclusivamente da componenti fisse e continuative, con una minima incidenza dei trattamenti accessori legati alla produttività ed al merito sulla complessiva dinamica della spesa per redditi registrata nell'ultimo decennio.

In tal senso risultano estremamente significative le osservazioni contenute nel rapporto semestrale dell'ARAN sulle retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti nel secondo semestre 2010.

In considerazione di ciò, non si può non sottolineare come le misure di contenimento della spesa di personale abbiano determinato un rinvio, nel tempo, nell'applicazione delle norme più significative contenute nella riforma Brunetta in materia di distribuzione del salario accessorio sulla base di una valutazione della *performance* delle amministrazioni e della produttività individuale dei dipendenti.

E' pertanto auspicabile che durante il periodo di blocco della contrattazione proseguano, comunque, le attività necessarie al completamento del nuovo sistema di valutazione nell'ambito di un percorso condiviso con le organizzazioni sindacali volto a prefigurare le condizioni per il necessario riequilibrio delle componenti retributive.

4. Le osservazioni formulate in conclusione del precedente paragrafo trovano puntuale riscontro in un andamento della contrattazione integrativa che ha privilegiato l'utilizzo delle risorse dei fondi unici per corrispondere indennità fisse e continuative, ovvero per finanziare progressioni economiche che, pur inizialmente legate ad una valutazione, più o meno selettiva e comparativa, del personale, si sostanziano, in definitiva, in incrementi fissi e continuativi delle componenti stipendiali, determinando un ulteriore irrigidimento delle risorse disponibili negli anni successivi.

La contrattazione integrativa, anche relativamente all'esercizio 2009, continua ad essere frammentata in una serie di atti variamente denominati (verbali, intese,

accordi) con i quali, con modalità procedurali spesso semplificate, viene di volta in volta decisa la quantificazione economica delle risorse da destinare a specifici istituti retributivi.

Le rilevazioni effettuate sulla base dei dati contenuti nel conto annuale mettono in luce l'adozione di criteri non univoci ed uniformi per la determinazione delle risorse dei fondi unici e per la rappresentazione contabile delle diverse poste che rende difficile l'effettuazione di significativi raffronti.

Si confermano, in particolare, le considerazioni, svolte nella relazione 2010, in merito al diverso peso percentuale, sul totale delle disponibilità dei fondi unici, delle diverse fonti di alimentazione (alcune delle quali specifiche per singoli comparti o enti), con particolare riferimento all'elevata incidenza delle risorse storiche, ed alla progressiva importanza assunta dal gettito della retribuzione individuale di anzianità (RIA), il cui ammontare viene assegnato ai fondi al momento della cessazione dal servizio delle categorie di personale ancora destinatarie di tale emolumento.

Per gli enti locali risulta rilevante, in percentuale, la quota di risorse aggiuntive previste dai contratti collettivi nazionali a fronte del raggiungimento di predeterminati parametri di virtuosità finanziaria e di quelle legate all'attivazione di nuovi servizi in favore della collettività.

Per il 2009 si evidenziano il sostanziale azzeramento delle risorse provenienti da leggi speciali, la cui efficacia è stata sospesa dal decreto-legge n. 112 del 2008, ed il valore dei tagli effettuati per ottemperare ai nuovi limiti di crescita.

La nuova metodologia di rilevazione adottata dall'IGOP consente una prima evidenza degli esiti della contrattazione integrativa per il 2009 e delle decisioni assunte per il riparto delle risorse fra i possibili impieghi. Il dato maggiormente rilevante è rappresentato dalla rigidità delle risorse che concorrono a determinare il valore del fondo, già impegnate per corrispondere incrementi fissi e continuativi agli interessati e, quindi, non più disponibili.

I contratti integrativi privilegiano ancora l'istituto delle progressioni economiche, al quale è destinato il 31,8% delle risorse con riferimento al comparto ministeri e percentuali comunque elevate per gli altri comparti (16,8% per gli enti del servizio sanitario nazionale, 14,7% per le università, 14,3% per le Regioni ed autonomie locali), mentre i contratti integrativi sottoscritti nel 2009 dagli enti di ricerca non destinano specifiche risorse a tale finalità.

Alla produttività collettiva viene attribuito oltre il 50% delle disponibilità per il 2009 nei contratti integrativi relativi agli enti pubblici non economici ed il 28% nel comparto ministeri. Decisamente minore, fatta eccezione per il comparto delle Regioni ed autonomie locali (24,8%), l'entità delle risorse destinate a premiare la produttività individuale (6,2% nel servizio sanitario nazionale e 10,3% nei ministeri), anche se non sempre le rilevazioni consentono di chiarire l'esatta distinzione tra i due istituti (produttività individuale e collettiva) e i criteri alla base del riparto delle risorse.

PARTE PRIMA

L'EVOLUZIONE DELLA CONSISTENZA E DELLA SPESA PER IL PERSONALE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

CAPITOLO PRIMO

IL QUADRO D'INSIEME

1. Il quadro d'insieme

I risultati delle politiche pubbliche in materia di personale, anche in relazione all'evoluzione della contrattazione collettiva e alla chiusura della tornata contrattuale 2006-2009, vengono esaminati, sia nel loro complesso che a livello disaggregato, sulla base dei più recenti dati contenuti nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato.

La tempestiva messa a disposizione di tale documento, pur permettendo alla Corte dei conti di rispettare la cadenza annuale per la presentazione al Parlamento della relazione sul costo del lavoro pubblico (art. 60 del d.lgs. n. 165 del 2001), consente analisi riferite all'esercizio 2009 e sconta le difficoltà di una rilevazione censuaria che coinvolge oltre 10 mila amministrazioni, non tutte adempienti all'obbligo dell'invio dei dati richiesti. Si conferma pertanto la necessità sia di disporre di dati più aggiornati, sia di elevare lo standard di qualità degli stessi ed affinare la loro elaborazione al fine di offrire una rappresentazione completa e coerente della consistenza e della spesa per il personale pubblico; elementi questi che offrono un contributo fondamentale alla costruzione attendibile dei documenti di finanza pubblica e rappresentano la base per la definizione delle politiche retributive da declinare nella prossima tornata contrattuale.

Tenendo presenti tali considerazioni, il quadro d'insieme della consistenza¹ e della spesa del personale evidenzia che i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, al 31 dicembre 2009, raggiungevano nel loro complesso le 3.526.586 unità (-2% rispetto 2008), per una spesa complessiva di oltre 165,4 miliardi (+0,8% rispetto al 2008).

Un confronto con l'esercizio 2001 - pur scontando la diversa composizione dei comparti di contrattazione, l'incompletezza dei dati concernenti le Regioni a statuto speciale e la rilevanza che nel 2001 rivestiva il personale delle forze armate in servizio di leva - evidenzia una riduzione del complesso del personale pubblico di appena il 5,4% (che scende al 4,4% al netto del personale di leva), a fronte di un incremento nominale della spesa pari a circa il 29%.

¹ Che raggruppa tutti i dipendenti delle amministrazioni indicate nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, indipendentemente dalla qualifica (dirigenti e non) e dalla tipologia contrattuale.

Tabella 1

*Unità in servizio presso le Amministrazioni
rilevate dal conto annuale nel periodo anno 2001 e triennio 2007-2009*

Comparti e aree dirigenziali	2001	2007	2008	2009	% 2009/2001	% 2009/2007	% 2009/2008
Ministeri	210.296	190.284	185.191	180.756	-14,0	-5,0	-2,4
Agenzie fiscali	60.713	57.521	56.637	55.559	-8,5	-3,4	-1,9
Monopoli di Stato ⁽¹⁾	6.050	1.330					
Presid. del Cons. dei ministri	2.877	2.709	2.430	2.377	-17,4	-12,3	-2,2
Scuola	1.134.810	1.138.243	1.130.347	1.075.259	-5,2	-5,5	-4,9
Ist. di alta formaz. art. e music.	8.561	8.449	9.258	9.142	6,8	8,2	-1,3
Vigili del fuoco	32.558	35.124	35.587	35.351	8,6	0,6	-0,7
Forze armate ⁽²⁾	219.727	191.825	191.940	196.802	-10,4	2,6	2,5
Corpi di polizia ⁽³⁾	336.618	333.492	330.816	328.786	-2,3	-1,4	-0,6
Carriera penitenziaria		494	473	456		-7,7	-3,6
Magistratura	9.961	10.280	10.410	10.486	5,3	2,0	0,7
Carriera diplom. e prefet.	2.589	2.480	2.413	2.334	-9,8	-5,9	-3,3
Settore statale	2.024.760	1.972.231	1.955.502	1.897.308	-6,3	-3,8	-3,0
Servizio sanitario nazionale	714.283	722.966	732.353	734.153	2,8	1,5	0,2
Regioni e autonomie locali	672.514	590.624	588.904	578.910	-13,9	-2,0	-1,7
Regioni a statuto speciale ⁽⁴⁾		81.763	84.099	84.335		3,1	0,3
Enti pubblici non economici	67.013	62.748	59.697	58.182	-13,2	-7,3	-2,5
Ricerca	20.538	19.976	22.215	21.765	6,0	9,0	-2,0
Università ⁽⁵⁾	126.173	142.957	144.396	140.424	11,3	-1,8	-2,8
Enti art. 70, c. 4, d.lgs. 165/01	4.337	4.581	4.650	4.431	2,2	-3,3	-4,7
Enti art. 60, c. 3, d.lgs. 165/01	7.885	5.042	5.187	5.442	-31,0	7,9	4,9
Autorità indipendenti		1.482	1.540	1.636		10,4	6,2
Settore non statale	1.612.743	1.632.139	1.643.041	1.629.278	-4,2	-0,2	-0,8
Totale	3.637.503	3.604.370	3.598.543	3.526.586	-5,4	-2,2	-2,0

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

⁽¹⁾ Dal 2008 transitati nel comparto agenzie fiscali.

⁽²⁾ Compresa la categoria "altro personale", pari a 42.648 unità nel 2001, 50.824 nel 2007, 45.547 nel 2008 e 51.127 nel 2009.

⁽³⁾ Compresa la categoria "altro personale", pari a 14.733 unità nel 2001, 1.878 unità nel 2007, 5.152 nel 2008 e 3.410 nel 2009.

⁽⁴⁾ Nel 2001 i dati non sono completi.

⁽⁵⁾ Compresi i professori e ricercatori a tempo determinato pari a 6.978 unità nel 2001, 20.964 nel 2007, 19.836 unità nel 2008 e 21.624 nel 2009.

Quanto alla consistenza, si rileva, nel periodo preso in considerazione, una omogenea riduzione delle unità tanto nell'ambito del settore statale (-4,5%, al netto dei militari di leva) che in quello non statale (-4,2%).

Diverso risulta invece l'andamento nell'ambito dell'ultimo triennio ove continua a registrarsi una progressiva, anche se contenuta, flessione del personale in servizio; flessione tuttavia, quasi interamente concentrata nei comparti e nelle aree del personale del settore statale (-3,8% rispetto al 2007), maggiormente inciso dalle politiche di razionalizzazione, soprattutto nell'ultimo anno in esame.

In tale ambito consistente risulta la riduzione del numero del personale dirigenziale e non dirigenziale dei ministeri, delle agenzie fiscali e, in particolare, del comparto scuola, ove le politiche di razionalizzazione, avviate nel 2008, hanno determinato un significativo contenimento del personale docente e amministrativo, sia a tempo determinato che a tempo indeterminato.

Quanto ai Corpi di polizia, a fronte di un complessivo incremento di organico e dell'autorizzazione ad assumere personale, le unità in servizio sono ulteriormente diminuite nel 2009 (-1,4% rispetto al 2007) mentre un andamento inverso hanno registrato, nel complesso, le Forze armate, cresciute, nello stesso periodo, di oltre il 2,6%.

La consistenza del personale appartenente al settore non statale registra nel 2009 una flessione nettamente più contenuta (-0,2% rispetto al 2007) in confronto al personale statale. La leggera flessione del personale degli enti pubblici non economici, del personale dirigenziale delle Regioni e delle autonomie locali e delle università risulta infatti in parte compensata dalla crescita registrata nell'ambito del personale dirigente e non dirigente del servizio sanitario nazionale (SSN). Tale andamento si conferma anche con riferimento al periodo preso in considerazione nel corso del quale, a fronte di una diminuzione di circa il 4,2%, segna una consistente crescita il personale del SSN (+2,8%) e, ancor più, il personale docente e non docente delle università (+11,3%).

Per completezza, la *tabella 1* evidenzia anche il personale in servizio presso alcune autorità indipendenti censite nell'ambito del conto annuale 2009²; si tratta, tuttavia, di enti che seguono proprie dinamiche di spesa e di consistenza ed a cui non si estende la disciplina dettata dal d.lgs. n. 165 del 2001 né la più recente normativa di contenimento e di razionalizzazione.

L'analisi delle diverse tipologie di rapporto di lavoro (*tabella 2*) evidenzia, nel confronto con il 2001, una riduzione del 3,2% del personale a tempo indeterminato e una forte crescita del personale a tempo determinato che, raggiungendo le 114.955 unità, registra un aumento del 33,5%. Nell'ambito degli altri rapporti di lavoro flessibile segnano una consistente flessione sia i contratti di lavoro interinale sia i lavori socialmente utili; si sviluppano invece significativamente i contratti di formazione lavoro.

Una inversione di tendenza si registra invece nell'ultimo triennio nel quale, accanto alla continua diminuzione del personale a tempo indeterminato (-1,5% rispetto al 2007), molto più consistente appare la flessione del ricorso a forme di

² COVIP – Commissione vigilanza fondi pensione; AGCM – Autorità garante della concorrenza e del mercato; Garante per la regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici; CONSOB – Commissione nazionale per le società e la borsa; Garante per la protezione dei dati personali; ISVAP – Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo; Autorità di vigilanza sui lavori pubblici.

lavoro flessibili, ampiamente utilizzate negli esercizi precedenti. Diminuiscono, in particolare, il personale assunto con contratto a tempo determinato (-14,6% rispetto al 2007), il ricorso a contratti di formazione e lavoro (-18% rispetto al 2007) e l'utilizzo di personale assunto con contratto di lavoro interinale (-46,5% rispetto al 2007); cresce, per contro, sia pure di lieve misura, l'utilizzo di lavoratori socialmente utili.

Tabella 2

*Unità di personale aggregato per natura
del rapporto di lavoro nel periodo anno 2001 e triennio 2007-2009*

Rapporto di lavoro	2001	2007	2008	2009	% 2009/2001	% 2009/2001	% 2009/2001
Tempo indeterminato	3.486.975	3.429.167	3.436.668	3.376.915	-3,2	-1,5	-1,7
Tempo determinato	86.098	134.534	125.599	114.955	33,5	-14,6	-8,5
Interinale	3.582	4.143	3.205	2.215	-38,2	-46,5	-30,9
Lavori socialmente utili	59.988	11.564	10.990	12.025	-80,0	4,0	9,4
Formazione lavoro	860	24.962	22.081	20.476	2.280,9	-18,0	-7,3
Totale	3.637.503	3.604.370	3.598.543	3.526.586	-3,0	-2,2	-2,0

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

Passando ad esaminare i dati di spesa, va preliminarmente rilevato che gli elementi attualmente disponibili nel conto annuale 2009 registrano gli effetti della tornata contrattuale 2008-2009 solamente nell'ambito del personale dei livelli mentre per le aree dirigenziali tutti i rinnovi contrattuali relativi ad entrambi i bienni, ad esclusione del biennio 2006-2007 delle aree III e IV, sono stati siglati nel corso del 2010.

Sotto il profilo contabile, le elaborazioni contenute nel conto annuale si riferiscono alla spesa di personale effettivamente sostenuta in ciascun esercizio dai diversi enti secondo il criterio della cassa, con l'unica eccezione degli enti appartenenti al comparto SSN che, a partire dalla rilevazione del 2001, in relazione alla adozione del metodo di contabilità analitica per la predisposizione dei propri bilanci, inviano i dati di spesa in termini di competenza economica.

Va, inoltre, ricordato che i diversi aggregati di spesa qui presi in considerazione sono difficilmente raffrontabili con quelli riportati nel conto economico delle amministrazioni pubbliche; tale conto, impostato secondo i criteri di contabilità economica elaborati in sede Eurostat e riferito ad una diversa platea di istituzioni, è invece posto a base delle valutazioni contenute nel capitolo sesto.

Premesso quanto sopra, il conto annuale raggruppa i dati di spesa nei seguenti aggregati:

- "Retribuzioni lorde al personale": indica le spese sostenute per il pagamento delle retribuzioni fisse e accessorie al personale in servizio (sia a tempo indeterminato che a tempo determinato o con contratto di formazione e lavoro);

- “Costo del personale”: somma alle “Retribuzioni lorde” un complesso disomogeneo di spese relative allo svolgimento della prestazione lavorativa (erogazione dei buoni pasto e spesa per la gestione delle mense), agli oneri sociali a carico del datore di lavoro (assegni familiari, equo indennizzo, coperture assicurative, contributi a carico dell’amministrazione, quote di accantonamento per la corresponsione del TFR), al benessere del personale e al saldo delle partite di giro per i compensi al personale comandato.

Aggiungendo al costo del personale, come sopra definito, le spese per la formazione, le indennità di missione e trasferimento e l’IRAP, si ottiene infine l’aggregato “Costo del lavoro dipendente”, che evidenzia l’impatto finanziario complessivo della spesa per il personale.

La *tabella 3* evidenzia per il triennio 2007-2009 il valore dei diversi aggregati e delle singole voci che li compongono e propone un confronto con l’anno 2001 del costo totale del personale e, in particolare, della spesa per la retribuzione lorda del personale; voce che, pur scontando la diversa configurazione nel tempo delle rilevazioni del conto annuale, presenta più ampi margini di omogeneità.

L’analisi dei dati evidenzia nel 2009 una modesta crescita del “costo del personale”, pari allo 0,7% rispetto al 2008 (nell’anno precedente la crescita era stata tuttavia di circa il 6%), con un incremento, peraltro, nettamente superiore nell’ambito del settore non statale (1,2%) rispetto al settore statale (0,2%).

Nel confronto con il 2001, si rileva una crescita di circa il 30% abbastanza omogenea nei due settori.

La componente più significativa di tale spesa è costituita dalle “retribuzioni lorde del personale” che raggiunge nel 2009 i 120 miliardi (a fronte dei 119,3 miliardi nel 2008 e dei 111,2 del 2007). In questo ambito, alla crescita delle spese per il personale a tempo indeterminato corrisponde una sostanziale invarianza della spesa per il personale a tempo determinato, aumentata di appena lo 0,3%.

La distinzione tra settore statale e quello non statale conferma la prevalenza degli incrementi della spesa non statale (1,2%) rispetto a quella statale (0,1%), condizionata, peraltro, dall’andamento del settore della scuola, che assorbe più della metà della spesa.

Il confronto con il 2001 evidenzia, nel complesso, una crescita di circa il 29,5%, anche in tal caso più accentuata nell’ambito del settore non statale (+31,6%) rispetto a quello statale (+27,8%). Quanto invece alla tipologia di rapporti, in coerenza con le politiche restrittive in materia di assunzioni, nettamente più consistente è risultata nel periodo 2001-2009 la crescita della spesa per il personale a tempo determinato (+38,1%) rispetto alla spesa per il personale a tempo indeterminato (+29,3%).

Quanto alle altre voci di spesa, per le quali il confronto si limita all’ultimo triennio, cresce di circa il 7% la componente degli oneri sociali a carico del datore di lavoro, all’interno dei quali le spese per gli assegni al nucleo familiare e per l’equo indennizzo al personale, pur in crescita nel triennio, continuano a rappresentare una quota marginale delle relative spese.

Tabella 3

Costo del lavoro dipendente nel settore statale e non statale ⁽¹⁾ - anno 2001 e triennio 2007-2009

VOCI SPESA	2001			2007			2008			2009		
	Settore statale	Settore non statale	TOTALE	Settore statale	Settore non statale	TOTALE	Settore statale	Settore non statale	TOTALE	Settore statale	Settore non statale	TOTALE
1 Retribuzioni lorde personale a tempo indeterminato	48.234.089	42.220.624	90.454.713	57.087.918	50.735.842	107.823.760	62.411.040	53.803.400	116.214.439	62.275.083	54.718.287	116.993.371
2 Retribuzioni pers. a tempo determ. e formaz. lavoro	1.023.730	1.215.705	2.239.435	774.237	2.595.413	3.369.651	474.914	2.608.296	3.083.211	661.002	2.432.973	3.093.975
3 Retribuzioni lorde personale (1+2)	49.257.820	43.436.329	92.694.148	57.862.155	53.331.255	111.193.410	62.885.954	56.411.696	119.297.650	62.936.085	57.151.260	120.087.345
4 Oneri Sociali a carico del datore di lavoro	13.585.014	12.684.256	26.269.270	17.093.106	15.699.423	32.792.528	18.236.954	16.506.129	34.743.082	18.368.223	16.693.309	35.061.533
5 Benessere del Personale	46.421	69.366	115.786	32.580	60.328	92.909	39.353	65.513	104.866	44.728	66.571	111.299
6 Saldo dei rimborsi relativi al pers. comandato	-280.350	-423.938	-704.288	1.289.353	-739.022	550.332	61.013	-680.352	-619.339	66.557	-710.092	-643.535
7 Costo del personale (3+4+5+6)	62.608.904	55.766.013	118.374.917	76.277.195	68.351.984	144.629.179	81.223.274	72.302.986	153.526.260	81.415.594	73.201.048	154.616.642
8 Formazione del personale	275.320	158.504	433.825	77.433	184.599	262.032	72.718	186.838	259.556	63.846	184.061	247.907
9 Indennità di missione e trasferimento	361.508	271.935	633.443	390.996	292.582	683.578	404.221	280.421	684.643	467.688	278.183	745.871
10 IRAP	4.534.256	3.745.562	8.279.818	4.918.221	4.405.433	9.323.654	5.095.098	4.607.506	9.702.604	5.124.980	4.686.571	9.811.551
11 Costo del lavoro dipendente (7+8+9+10)	67.779.988	59.942.014	127.722.002	81.663.845	73.234.598	154.898.443	86.795.312	77.377.751	164.173.063	87.072.108	78.349.864	165.421.972

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

⁽¹⁾ Esclusi gli enti degli artt. 60 e 70 del d.lgs. n. 165 del 2001 e le autorità indipendenti.

Nell'ambito degli altri costi, si segnalano, nel triennio: la scarsa significatività e l'andamento decrescente delle risorse destinate alla formazione del personale (appena 247 milioni nel 2009) - che viceversa dovrebbero contribuire alla necessaria riqualificazione del personale in funzione di una maggiore efficienza ed efficacia dei servizi forniti dalle pubbliche amministrazioni - e un significativo incremento delle spese per indennità di missione e trasferimento (746 milioni), destinati ad una drastica riduzione negli esercizi successivi.

Nei capitoli che seguono vengono esaminate in modo disaggregato (personale dirigente e personale appartenente ai comparti, oltre al personale in regime di diritto pubblico) le principali variabili che compongono il costo del lavoro, rappresentate essenzialmente dalla consistenza e dalla composizione del personale in servizio e dall'andamento della spesa per le retribuzioni lorde al personale, nelle componenti fisse e accessorie.

Relativamente a tale aggregato, occorre ribadire che tutti gli importi non includono né gli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione né l'IRAP (rilevati in apposita voce del conto annuale), mentre comprendono le spese corrisposte a titolo di arretrati, offrendo in tal modo un quadro della reale dimensione della spesa erogata nell'anno. La spesa media annua, al contrario della spesa complessiva, non include invece la componente di arretrati, né le somme pagate a titolo di indennità di esclusività e il trattamento accessorio all'estero, e può corrispondere alla retribuzione media teoricamente spettante a ciascuna categoria di personale. Il pagamento di parte delle componenti della retribuzione nell'anno successivo a quello di riferimento può, tuttavia, escludere tali valori dal computo della spesa media.

CAPITOLO SECONDO

IL PERSONALE DIRIGENZIALE

1. Premessa - 2. Gli interventi legislativi sulla dirigenza - 3. La giurisprudenza costituzionale in tema di *spoils system* - 4. I rinnovi contrattuali per le aree dirigenziali - 5. Esiti del controllo successivo sulla gestione: *rinvio* - 6. La consistenza del personale - 7. La spesa complessiva - 8. La spesa media per trattamento fondamentale - 9. La spesa media accessoria - 10.

1. Premessa

Nel presente capitolo i dati riferibili alla dirigenza pubblica negli anni 2007-2009 sono esposti con riguardo alla suddivisione nelle 8 autonome aree di contrattazione collettiva, aventi elementi di omogeneità organizzativa e funzionale, individuate dal contratto collettivo nazionale quadro (CCNQ) del 23 settembre 2004, modificato con il successivo accordo quadro del 3 ottobre 2005¹.

Con il successivo accordo, in data 1° febbraio 2008, è stata confermata la ripartizione della dirigenza in 8 aree, con l'introduzione di alcune variazioni. In particolare, l'area I comprende ora i "dirigenti del comparto ministeri, ivi compresi i dirigenti delle professionalità sanitarie del Ministero della salute di cui all'art. 2 della legge n. 120 del 2007".

¹ L'accordo quadro distingue il personale dirigenziale nelle seguenti 8 aree:

- Area I: dirigenti del comparto dei ministeri e delle amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo.
- Area II: dirigenti del comparto Regioni e autonomie locali.
- Area III: dirigenti dei ruoli sanitario, professionale, tecnico, amministrativo del comparto del servizio sanitario nazionale (SSN).
- Area IV: dirigenza medico-veterinaria, comprendente medici, veterinari ed odontoiatri del comparto del servizio sanitario nazionale.
- Area V: dirigenti dei comparti scuola e istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale.
- Area VI: dirigenti dei comparti agenzie fiscali ed enti pubblici non economici.
- Area VII: dirigenti dei comparti università e istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione.
- Area VIII: dirigenti del comparto della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Con tale accordo le parti, preso atto dell'art. 1, comma 125, della legge n. 311 del 2004, hanno stabilito che i professionisti del comparto enti pubblici non economici sono collocati in apposita separata sezione nell'area dirigenziale VI.

2. Gli interventi legislativi sulla dirigenza

Com'è noto, nel corso del 2010, le principali novità normative sono state introdotte dal d.lgs. n. 150 del 2009, emanato su legge di delegazione 4 marzo 2009, n. 15.

I capisaldi di tale rinnovata impostazione riguardano²:

- a. l'ampliamento dei poteri del dirigente in materia di gestione del rapporto di lavoro e la conseguente maggiore autonomia nei confronti delle organizzazioni sindacali e degli organi di governo;
- b. il rafforzamento del sistema delle responsabilità (dirigenziale, disciplinare, penale e amministrativo-contabile);
- c. l'introduzione degli obblighi di trasparenza e di pubblicità nel conferimento degli incarichi dirigenziali.

Merita di essere ribadito che la leva della retribuzione di risultato, come disciplinata dalla predetta normativa, è coerente con l'impostazione della riforma, che, per dare maggiore effettività all'autonomia del dirigente e alle connesse responsabilità, ha imposto che «il trattamento accessorio collegato ai risultati deve costituire almeno il 30 per cento della retribuzione complessiva del dirigente considerata al netto della retribuzione individuale di anzianità (RIA) e degli incarichi aggiuntivi soggetti al regime di onnicomprensività» (art. 24, comma 1-bis, d.lgs. n. 165 del 2001, aggiunto dall'art. 45, d.lgs. n. 150 del 2009).

Ne consegue che essa può essere decurtata fino all'80%, nell'ipotesi di *culpa in vigilando* prevista dal citato art. 21, comma 1-bis, d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo, ovvero esclusa *in toto*, qualora l'amministrazione di appartenenza, decorso il termine semestrale dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009, «non abbia predisposto il sistema di valutazione di cui al Titolo II» dello stesso testo (art. 24, comma 1-quater, d.lgs. n. 165 del 2001, aggiunto dall'art. 45, d.lgs. n. 150 del 2009).

La stessa misura del divieto di erogazione della retribuzione di risultato discende dalla mancata adozione del Piano della *performance* (art. 10, comma 5, d.lgs. n. 150 del 2009) e del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, nonché dal mancato assolvimento degli adempimenti in materia di posta elettronica certificata e degli obblighi di pubblicazione sul sito istituzionale delle iniziative concernenti "Trasparenza, valutazione e merito" (art. 11, comma 9, d.lgs. n. 150 del 2009). I riferiti adempimenti, in buona sostanza, sono da ritenere prevalenti sulle previsioni di cui all'art. 21 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di trasparenza sulle retribuzioni dei dirigenti e sui tassi di assenza e di maggiore presenza del personale.

Tra le novità legislative intervenute volte al contenimento della spesa per il personale, ivi incluso quello dirigenziale, vanno evidenziate le disposizioni contenute nell'art. 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

In particolare, il comma 1 dell'art. 9 prevede che per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi

² V. *amplius* Corte conti, *Relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico*, delibera 12/2010/CONTR/CL.

ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati.

Il successivo comma 2 prevede poi, “a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013”, consistenti riduzioni dei trattamenti economici complessivi che siano superiori a determinati importi.

Il comma 2-*bis* del citato art. 9 dispone inoltre che “A decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio”.

Tale disposizione appare opportuna in quanto, per un verso, si riferisce espressamente anche ai dirigenti e, per altro, nel fissare un tetto di spesa introduce un criterio di ripartizione del trattamento accessorio in proporzione al personale che rimane in servizio, con la finalità di contenere il fenomeno espansivo della spesa nonostante la flessione della consistenza numerica del personale.

Nel senso del contenimento della spesa complessiva è anche la disposizione contenuta nel comma 3 del medesimo art. 9, secondo la quale “a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, nei confronti dei titolari di incarichi di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche, come individuate dall'Istituto nazionale di Statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3, dell'articolo 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non si applicano le disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi”.

Di rilievo è anche la previsione contenuta nell'art. 9, comma 32, del citato decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 del 2010, con la quale si dispone che a decorrere dalla data di entrata in vigore del provvedimento “le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 che, alla scadenza di un incarico di livello dirigenziale, anche in dipendenza dei processi di riorganizzazione, non intendono, anche in assenza di una valutazione negativa, confermare l'incarico conferito al dirigente, conferiscono al medesimo dirigente un altro incarico, anche di valore economico inferiore. Non si applicano le eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli; a decorrere dalla medesima data è abrogato l'art. 19, comma 1-*ter*, secondo periodo, del decreto legislativo n. 165 del 2001. Resta fermo che, nelle ipotesi di cui al presente comma, al dirigente viene conferito un incarico di livello generale o di livello non generale, a seconda, rispettivamente, che il dirigente appartenga alla prima o alla seconda fascia”.

Con tale disposizione, dunque, si introducono, a regime, alcune rilevanti modifiche alla disciplina degli incarichi di funzioni dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni dettata dall'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, che solo pochi mesi

prima era stata oggetto dell'ampia revisione operata dal citato d.lgs. n. 150 del 2009.

Va ricordato in proposito che, a seguito delle pronunce della Corte costituzionale (sentt. nn. 103 e 104/2007, nonché, da ultimo, la sent. n. 124/2011, su cui si veda il successivo paragrafo della presente Relazione), il d.lgs. n. 150 del 2009 aveva introdotto una serie di innovazioni per rendere meno discrezionali le decisioni delle amministrazioni sugli incarichi dirigenziali, con limitazione della possibilità di revoca degli incarichi solo ai casi di accertata responsabilità dirigenziale; inoltre, nella parte ora abrogata (comma 19, comma 1-ter) si stabiliva che "l'amministrazione che, in dipendenza dei processi di riorganizzazione ovvero alla scadenza, in assenza di una valutazione negativa, non intende confermare l'incarico conferito al dirigente, è tenuta a darne idonea e motivata comunicazione al dirigente stesso con un preavviso congruo, prospettando i posti disponibili per un nuovo incarico".

Ebbene, con la novella viene meno la differenziazione del regime della mancata conferma degli incarichi a seconda che alla base di essa ci sia o meno una valutazione negativa; donde anche il dirigente che abbia ottenuto una valutazione positiva sul suo operato potrà vedersi attribuito un altro incarico senza preavviso che gli consenta di interloquire con l'amministrazione prima della decisione, anche per verificare alternative ipotesi circa la propria riallocazione. Appare così evidente una rilevante attenuazione degli esiti del momento della valutazione del dirigente che costituiva parte essenziale delle pronunce della Consulta oltre che dei principi a base della riforma introdotta dal d.lgs. n. 150 del 2009.

Sul versante della "valutazione" in esito alla verifica dei risultati dell'azione amministrativa, occorre evidenziare che, mentre rimane incontestata, sin dalla riforma della pubblica amministrazione risalente alla legge delega n. 421 del 1992, l'affermazione di principio secondo la quale la dirigenza va valutata in base ai risultati che raggiunge, i processi e le tecniche della valutazione rimangono insoddisfacenti, sia per la intrinseca debolezza dei sistemi di pianificazione e controllo – data la difficoltà di acquisizione delle informazioni circa l'andamento dei risultati gestionali in relazione agli obiettivi e la scarsa incisività degli *standard* di risultato – sia per il noto fenomeno del ritardo nella conclusione dei cicli contrattuali, che di fatto comporta l'attribuzione di emolumenti "a pioggia".

3. La giurisprudenza costituzionale in tema di *spoils system*

In tema di dirigenza pubblica la Corte costituzionale si è espressa con numerose pronunce concernenti principalmente i profili: a) dell'accesso nella pubblica amministrazione (es. stabilizzazioni *ex lege*) in relazione al parametro del principio del pubblico concorso; b) del c.d. *spoils system*.

Mentre la prima serie di decisioni è trattata nel successivo paragrafo della presente Relazione, si dà qui conto della giurisprudenza costituzionale riguardante il c.d. *spoils system*.

Di rilievo è la recente sentenza n. 124 del 2011, con la quale la Corte costituzionale ha concluso nel senso dell'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 8, d.lgs. n. 165 del 2001, nella parte in cui dispone che gli incarichi di funzione dirigenziale generale di cui al comma 5-bis, limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (nel testo vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 40 del decreto legislativo

27 ottobre 2009, n. 150), cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo.

Preliminarmente all'esame del merito della questione, i Giudici hanno ricostruito il contesto normativo nel quale si colloca il censurato art. 19, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001 nonché il percorso della giurisprudenza della stessa Corte costituzionale sin qui maturato.

La Corte ha ricordato che il meccanismo di *spoils system* – originariamente limitato ai soli incarichi di cui all'art. 19, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 (segretario generale di ministeri, direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e incarichi di livello equivalente) – è stato successivamente esteso agli incarichi di livello dirigenziale generale, nonché di livello dirigenziale non generale, in ragione delle particolari caratteristiche soggettive del titolare dell'incarico, cioè nelle ipotesi in cui tali incarichi fossero conferiti a dirigenti pubblici non appartenenti ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001 o anche a soggetti esterni che non fossero dirigenti pubblici. In particolare, l'art. 2, comma 159, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, con una disposizione destinata ad applicarsi in via permanente (a regime), ha modificato il testo dell'art. 19, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001, estendendo l'applicazione del meccanismo di *spoils system* agli incarichi dirigenziali di cui al comma 5-bis dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001, e a quelli di cui al comma 6 del medesimo art. 19 (incarichi conferiti «a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione»). Inoltre, con riferimento a queste stesse tipologie di incarichi, l'art. 2, comma 161, del d.l. n. 262 del 2006 ha previsto un meccanismo di *spoils system* applicabile in via transitoria (*una tantum*), stabilendo che tali incarichi, conferiti prima del 17 maggio 2006, cessassero ove non confermati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto.

Orbene, il meccanismo transitorio (*una tantum*) è stato dichiarato illegittimo dalla Corte, sia nella parte in cui si riferiva agli incarichi di cui al comma 5-bis dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 (sentenza n. 161/2008), sia nella parte in cui si applicava agli incarichi di cui al comma 6 del medesimo articolo (sentenza n. 81/2010). Il corrispondente meccanismo permanente (a regime), sulla cui base è intervenuta la decadenza *ope legis*, è stato, invece, abrogato dal legislatore che, con l'art. 40 del d.lgs. n. 150 del 2009, ha ripristinato l'originario ambito di applicazione dell'art. 19, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001, attualmente applicabile alle sole posizioni dirigenziali di cui al comma 3 del medesimo articolo.

Sulla base di detta premessa la Corte ha affrontato la questione sollevata riguardante una disposizione che, nella parte censurata, prevede un meccanismo di *spoils system* dalle seguenti caratteristiche: a) sotto il profilo oggettivo, cioè del tipo e livello di incarico conferito, riguarda i titolari di tutti gli incarichi previsti dall'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, compresi in particolare gli incarichi di livello dirigenziale generale, come quello cui la disposizione è stata applicata nella fattispecie oggetto del giudizio *a quo*; b) sotto il profilo soggettivo, cioè della provenienza del titolare dell'incarico, si applica agli incarichi a dirigenti pubblici non appartenenti ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001 (art. 19, comma 5-bis del d.lgs. n. 165 del 2001); c) sotto il profilo dell'efficacia nel tempo, opera a

regime, essendo cioè destinato a trovare applicazione in occasione di ogni futuro avvicendamento di governo.

Quanto al primo profilo (oggettivo), la Corte ha più volte ritenuto l'illegittimità costituzionale di meccanismi di *spoils system* riferiti ad incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di compiti di gestione, cioè di «funzioni amministrative di esecuzione dell'indirizzo politico» (sentenze n. 224 e n. 34/2010, n. 390 e 351/2008, n. 104 e n. 103/2007), ritenendo, di converso, costituzionalmente legittimo lo *spoils system* quando riferito a posizioni apicali (sentenza n. 233/2006), del cui supporto l'organo di governo «si avvale per svolgere l'attività di indirizzo politico amministrativo» (sentenza n. 304/2010). Orbene, la Corte costituzionale ha affermato che la disposizione censurata si riferisce ad una tipologia di incarichi (incarichi dirigenziali di livello generale dell'amministrazione dello Stato) con specifico riferimento ai quali la stessa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di meccanismi di cessazione automatica disposti in via transitoria dal legislatore (sentenza n. 103/2007).

Sotto il secondo profilo (soggettivo), relativo alle caratteristiche del soggetto cui l'incarico viene conferito, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 161, del decreto-legge n. 262 del 2006, nella parte in cui esso si applicava agli incarichi a dirigenti pubblici non appartenenti ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001 (sentenza n. 161/2008). Con tale pronuncia, pertanto, è stato dichiarato illegittimo un meccanismo di *spoils system* transitorio (*una tantum*) del tutto analogo, sotto il profilo soggettivo, a quello previsto, a regime, dalla disposizione censurata. Nell'occasione la Corte ha osservato che «la natura esterna dell'incarico non costituisce un elemento in grado di diversificare in senso fiduciario il rapporto di lavoro dirigenziale, che deve rimanere caratterizzato, sul piano funzionale, da una netta e chiara separazione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestorie»; sicché «anche per i dirigenti esterni il rapporto di lavoro instaurato con l'amministrazione che attribuisce l'incarico deve essere (cfr. sentenza n. 103/2007) connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione» (sentt. n. 161/2008 e n. 81/2010).

Sotto il terzo profilo, ossia l'efficacia nel tempo, la Corte ha ritenuto che la disposizione censurata – diversamente da quanto prevedeva la norma dichiarata illegittima con la sentenza n. 161/2008 – non ha carattere transitorio e non opera *una tantum*, ma introduce un meccanismo di *spoils system* a regime. Ma tale differenza, secondo la Corte, non può indurre ad una diversa conclusione in punto di legittimità costituzionale, in quanto se è illegittima una norma che, per una sola volta e in via transitoria, disponga la cessazione automatica di incarichi dirigenziali, a prescindere da ogni valutazione circa l'operato dei dirigenti, a maggior ragione deve ritenersi illegittima una disposizione che consenta di replicare un simile meccanismo per un numero indeterminato di future occasioni.

4. I rinnovi contrattuali per le aree dirigenziali

I rinnovi contrattuali, per le aree dirigenziali, si sono concentrati nell'anno 2006 con riguardo alla tornata 2002-2005 e nel 2010 per la tornata 2006-2009. Il relativo effetto sarà dunque rilevabile nel prossimo conto annuale.

Nel 2007 è stato stipulato il CCNL secondo biennio 2004-2005 per i dirigenti dell'Area II, mentre nel 2008 sono stati stipulati i rinnovi per le aree VII (primo e secondo biennio) e III e IV (primo biennio).

	Rinnovi nel 2006	Rinnovi nel 2007	Rinnovi nel 2008	Rinnovi nel 2009	Rinnovi nel 2010
I biennio 2002-2003	area I area II area V area VI area VIII		area VII		
II biennio 2004-2005	area I area III area IV area V area VI area VIII	area II	area VII		
I biennio 2006-2007			area III area IV		Tutte le restanti aree
II biennio 2008-2009					Tutte le aree

5. Esiti del controllo successivo sulla gestione: *rinvio*

Con la deliberazione n. 2/2011/G (cui si fa rinvio), la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha deliberato una apposita Relazione concernente “la riorganizzazione della dirigenza dopo il d.lgs. n. 150 del 2009”.

L'indagine ha evidenziato una fase di “stallo” nell'attuazione del d.lgs. n. 150 del 2009, con conseguenti possibili ritardi nel conseguimento degli obiettivi della riforma.

6. La consistenza del personale

Come si è visto (v. paragrafo 5.1) i dati relativi alla consistenza del personale dirigenziale sono stati raggruppati tenendo conto della suddivisione dello stesso nelle otto aree previste dagli Accordi nazionali quadro vigenti nel periodo considerato.

Ferma restando la fisiologica revisione dei dati – elaborati dalla Corte dei conti sui dati raccolti dall'Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale (IGOP) del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che sono oggetto di costante aggiornamento nelle tabelle del “Conto annuale” – si rileva la sostanziale sovrapposibilità dei dati relativi alla presenza in servizio dei dirigenti al 31 dicembre 2007 con quelli esposti nella precedente Relazione di questa Corte sul costo del lavoro pubblico per l'anno 2010.

Tabella 1

Dirigenti in servizio nel triennio 2007-2009

	2007	2008	2009	2008/2007	2009/2008	2009/2007
AREA I	3.851	3.767	3.524	-2,2	-6,5	-8,5
Dirigente I fascia	281	273	264	-2,8	-3,3	-6,0
Dirigente II fascia	2.586	2.569	2.315	-0,7	-9,9	-10,5
Dirigente I fascia tempo determ.	92	47	52	-48,9	10,6	-43,5
Dirigente II fascia tempo determ.	243	223	251	-8,2	12,6	3,3
Dirigenti medici e prof. sanitarie Min. salute ⁽¹⁾	649	655	642	0,9	-2,0	-1,1
AREA II	9.913	9.666	9.424	-2,5	-2,5	-4,9
Dirigente II fascia	7.753	7.397	7.147	-4,6	-3,4	-7,8
Dirigente II fascia tempo determ.	2.160	2.269	2.277	5,0	0,4	5,4
AREA III	20.649	20.655	20.712	0,0	0,3	0,3
Dirigenti con incarico di struttura complessa	3.113	3.048	2.997	-2,1	-1,7	-3,7
Dirigenti con inc. di strut. semplice e altri inc.	16.679	16.738	16.913	0,4	1,0	1,4
Dirigenti a tempo determinato	857	869	802	1,4	-7,7	-6,4
AREA IV	116.766	118.061	118.820	1,1	0,6	1,8
Dirigenti con incarico di struttura complessa	10.404	10.347	10.217	-0,5	-1,3	-1,8
Dirigenti con incarico di struttura semplice	19.657	20.070	19.724	2,1	-1,7	0,3
Dirigenti a tempo determinato	962	901	804	-6,3	-10,8	-16,4
Dirigenti con altri inc. profess.	85.743	86.743	88.075	1,2	1,5	2,7
AREA V	10.247	10.683	10.208	4,3	-4,4	-0,4
Dirigente scolastico	10.247	10.683	10.208	4,3	-4,4	-0,4
AREA VI	5.581	5.320	5.074	-4,7	-4,6	-9,1
Dirigente I fascia	189	161	156	-14,8	-3,1	-17,5
Dirigente II fascia	1.959	1.786	1.496	-8,8	-16,2	-23,6
Dirigente I fascia tempo determ.	17	16	17	-5,9	6,3	0,0
Dirigente II fascia tempo determ.	885	893	1.011	0,9	13,2	14,2
Professionisti Epne	1.233	1.187	1.149	-3,7	-3,2	-6,8
Medici Epne	1.298	1.277	1.245	-1,6	-2,5	-4,1
AREA VII	472	458	411	-3,0	-10,3	-12,9
Dirigente I fascia	23	21	17	-8,7	-19,0	-26,1
Dirigente II fascia	279	289	265	3,6	-8,3	-5,0
Dirigente I fascia tempo determ.	14	11	11	-21,4	0,0	-21,4
Dirigente II fascia tempo determ.	156	137	118	-12,2	-13,9	-24,4
AREA VIII	335	320	328	-4,5	2,5	-2,1
Dirigente I fascia	86	79	109	-8,1	38,0	26,7
Dirigente II fascia	188	169	154	-10,1	-8,9	-18,1
Dirigente I fascia tempo determ.	22	31	24	40,9	-22,6	9,1
Dirigente II fascia tempo determ.	39	41	41	5,1	0,0	5,1
TOTALE AREE	167.814	168.930	168.501	0,7	-0,3	0,4
<i>Dirig. di regioni e province a statuto speciale⁽²⁾</i>	<i>1.467</i>	<i>1.467</i>	<i>1.459</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,5</i>
<i>Altri dirigenti del pubblico impiego⁽³⁾</i>	<i>534</i>	<i>535</i>	<i>532</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,6</i>	<i>-0,4</i>

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

⁽¹⁾ Incluse le professionalità sanitarie a tempo determinato del Ministero della salute.⁽²⁾ Esclusa Regione Sicilia. Inclusi dirigenti scolastici.⁽³⁾ Enti degli articoli 60 e 70 del d.lgs. n. 165 del 2001 e autorità indipendenti.

Tabella 2

	Tasso di sostituzione ⁽¹⁾		Variazione della consistenza al 31 dicembre		Differenza ⁽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

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⁾ 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)

	2007			2008			2009		
	Spesa fisso	Spesa access.	Spesa totale	Spesa fisso	Spesa access.	Spesa totale	Spesa fisso	Spesa access.	Spesa 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	562.500	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	34.414	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	147.239	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	12.287	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
<i>Dirig. di regioni e province a stat. spec.</i> ⁽²⁾	73.384	47.988	121.372	79.897	53.877	133.774	73.333	55.490	128.823
<i>Altri dirigenti del pubblico impiego</i> ⁽³⁾	47.465	23.171	70.637	46.340	23.421	69.761	46.287	25.838	72.124

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

⁽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

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

⁽¹⁾ Il 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
Area I	2007	29.831	8.380	3.150	573	41.934	3.768
	2008	31.069	13.353	2.145	560	47.127	6.121
	2009	32.976	11.011	1.557	894	46.438	5.318
Area II	2007	31.330	8.777	3.630	308	44.045	4.893
	2008	32.639	10.620	5.008	238	48.505	3.392
	2009	33.772	10.773	2.898	940	48.384	2.515
Area V	2007	8.118	643	850	1.055	10.666	54
	2008	9.478	664	1.191	773	12.106	1.928
	2009	10.023	723	1.799	1.312	13.858	1
Area VI	2007	35.868	20.443	2.609	851	59.770	4.636
	2008	36.770	28.826	2.550	890	69.036	1.647
	2009	39.025	31.038	4.113	1.819	75.996	1.731
Area VII	2007	33.215	8.450	1.931	512	44.108	1.973
	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
Area VIII	2007	40.717	5.295	6.352	691	53.055	6.166
	2008	43.722	7.788	1.462	198	53.169	6.409
	2009	45.951	7.006	4.952	597	58.506	23.155

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

⁽¹⁾ Riferita ai dirigenti di I e II 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.

⁽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".

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

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

⁽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.

Tabella 8

*Spesa media per arretrati ⁽¹⁾
(percentuale sul totale ⁽²⁾)*

	2007	2008	2009
Area I	9	13	12
Area II	10	7	5
Area V	1	14	0
Area VI	7	2	2
Area VII	4	14	6
Area VIII	10	11	28
MEDIA	7	10	9

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

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

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

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:

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

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

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

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

⁽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.

⁽²⁾ Esclusa Regione Sicilia.

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%.

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
<i>Dir. gen. e dir. f.d.o. reg. stat. spec. e prov. aut.⁽³⁾</i>	<i>1.443,4</i>	<i>587,9</i>	<i>2.031,4</i>	<i>864,8</i>	<i>451,8</i>	<i>1.316,6</i>	<i>610,8</i>	<i>338,8</i>	<i>949,6</i>

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

⁽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.

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. access.	Totale	Tratt. fisso	Tratt. access.	Totale	Tratt. fisso	Tratt. access.	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
<i>Dir. gen. e dir. f.d.o. reg. stat. spec. e prov. aut.⁽³⁾</i>	<i>77,2</i>	<i>30,4</i>	<i>107,6</i>	<i>66,4</i>	<i>40,6</i>	<i>106,9</i>	<i>52,2</i>	<i>28,9</i>	<i>81,1</i>

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

⁽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.

⁽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 obiettivi 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 programmatica 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 stanziare 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 stanziare nel fondo di finanziamento ordinario, fermo restando il limite del 90 per cento ai sensi della normativa vigente".

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 accorpare 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 (divenuta 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 restati 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 nel 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 vincoli 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, accelerata 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
Ricerc. 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
Ricerc. 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.

Le distorsioni e le criticità rilevate possono desumersi anche dall'analisi dei dati tratti dal conto annuale, con riferimento sia al numero delle promozioni, che hanno interessato praticamente tutto il personale dei comparti, sia al progressivo ed indiscriminato slittamento della struttura dei comparti verso le qualifiche più elevate.

I dati del conto annuale (*tabella 4*) - al netto dei dati del comparto scuola, solo marginalmente interessato - registrano dal 2001 al 2009 complessivamente 1.530.256 passaggi orizzontali e 809.708 passaggi verticali. I passaggi orizzontali hanno interessato, nel complesso, circa il 74% del personale in servizio²⁶, mentre i passaggi verticali hanno riguardato nel complesso il 39%; con ciò evidenziando la portata del fenomeno che ha praticamente coinvolto tutto il personale pubblico.

Le progressioni orizzontali si sono omogeneamente distribuite lungo tutto il periodo preso in considerazione, con l'eccezione dell'anno 2001 nel quale il dato risente del rilevante numero delle progressioni completate nell'ambito del comparto delle autonomie territoriali. Le progressioni verticali si sono invece concentrate essenzialmente nel 2001 e nel 2006, trainate in questo caso, accanto al comparto Regioni e autonomie locali, soprattutto dal comparto sanità, ove, come successivamente evidenziato, il dato risente dei passaggi automatici all'area superiore del personale dell'area C.

Gli ultimi esercizi segnano in ogni caso una flessione sia delle progressioni orizzontali che di quelle verticali, conseguenza, da un lato, della forte spinta degli esercizi passati, e, dall'altro, delle disposizioni contenute in alcuni rinnovi contrattuali, dirette al recupero di una maggiore selettività²⁷.

3.1. Le progressioni orizzontali

L'analisi per comparto evidenzia che i passaggi orizzontali si sono verificati essenzialmente nell'ambito dei ministeri, delle agenzie fiscali, delle Regioni ed autonomie locali (in particolare nei Comuni e nelle Province) e degli enti del servizio sanitario nazionale e delle università.

Relativamente al comparto ministeri, dopo il picco registrato nel 2002, si rileva una progressiva flessione negli esercizi successivi fino al 2008 che evidenzia un nuovo forte incremento (20.580 passaggi). Nel complesso si registrano ben 110.295 progressioni, pari a circa il 60% del personale del comparto. Tale andamento risente anche della nuova regolamentazione dell'ordinamento professionale disciplinata nel CCNL 2006-2009, siglato al termine del 2007, che ha assegnato un ruolo più rilevante agli sviluppi economici all'interno dell'area, nell'intento di attribuire un più forte impulso alla carriera di tipo retributivo rispetto al mutamento delle mansioni svolte e dei profili rivestiti; passaggi che, però, avrebbero dovuto essere improntati ad un più incisivo criterio di selettività, non fondato sulla sola anzianità di servizio.

²⁶ Sulla base della consistenza media relativa nel periodo 2001-2009.

²⁷ Relativamente ai passaggi verticali viene attribuita una particolare rilevanza alla verifica dell'effettivo possesso delle capacità acquisite attraverso percorsi formativi e il possesso di una serie di titoli (titoli di studio, corsi di formazione, qualità della prestazione lavorativa) valutati attraverso criteri oggettivi. Relativamente ai passaggi all'interno delle aree, anch'essi improntati ad un più incisivo criterio di selettività non fondato sulla sola anzianità di servizio, viene affidato un ruolo più rilevante agli sviluppi economici nell'intento di attribuire un più forte impulso alla carriera di tipo retributivo rispetto al mutamento delle mansioni svolte e dei profili rivestiti.

Le agenzie fiscali, che fino al 2005 avevano fatto registrare circa 20.900 passaggi, hanno accelerato le procedure, evidenziando un progressivo incremento dei passaggi orizzontali che raggiungono al termine del 2009 i 63.408 passaggi, superando, in percentuale, la stessa consistenza del personale medio in servizio nello stesso periodo.

Il comparto Regioni e autonomie locali, che aveva avviato i passaggi di livello sin dal 2001, continua a registrare valori molto elevati che raggiungono oltre 1 milione di passaggi, nettamente superiori al numero del personale mediamente in servizio nel comparto (210%).

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

Relativamente al SSN, fino al 2004 non fortemente interessato ai passaggi orizzontali, i dati rilevati evidenziano una significativa ripresa a decorrere dal 2005 che ha consentito l'effettuazione di circa 55.660 passaggi, pari tuttavia al solo 10% del personale in servizio.

Nettamente superiori alla media si presentano, infine, la progressioni attivate nell'ambito del comparto università, ove si rilevano, nel periodo novennale preso in considerazione, passaggi pari al 177% del personale mediamente in servizio.

3.2. Le progressioni verticali

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

Nel comparto università, il periodo considerato evidenzia nel complesso 29.129 passaggi, concentrati essenzialmente nel 2001, ma consistenti anche negli esercizi 2006 e 2008, malgrado il recente CCNL 2006-2007 abbia limitato ad una sola volta la possibilità di progressioni in deroga al titolo di studio.

Nel confronto con la media del personale nel periodo considerato, tali passaggi interessano circa la metà del personale del comparto. Tale valore, nettamente superiore alla media (39%) della percentuale di passaggi verticali, risente della disciplina transitoria dettata dal contratto collettivo dell'agosto 2000 che, nel disciplinare una serie di inquadramenti e altre procedure assimilabili a vere e proprie progressioni verticali, ha previsto un notevole mutamento nella distribuzione del personale.

Con riferimento al comparto Regioni e autonomie locali, i dati rilevati evidenziano, dopo la forte crescita registrata fino al 2006, un progressivo ridimensionamento del fenomeno, che tuttavia ha sino ad ora interessato oltre il 57% del personale in servizio nel comparto.

Tale elevata percentuale del personale coinvolto, superiore alla media registrata nel complesso del personale pubblico, si riconduce, in parte, alla stessa disciplina contrattuale, non modificata nelle tornate contrattuali successive, che ha lasciato alla facoltà degli enti di ridefinire, in base alla fisionomia assunta dalla organizzazione del lavoro, i profili professionali, la loro ampiezza e il relativo trattamento retributivo²⁸.

In relazione, infine, al personale del SSN, i passaggi verticali, in forte evoluzione fino al 2006, hanno fatto registrare nell'ultimo triennio valori inferiori. Il dato complessivo, in ogni caso, evidenzia valori superiori alla media (79,5% del personale mediamente in servizio del comparto) il cui andamento, come già rilevato nella precedente relazione, si riconduce essenzialmente alla stessa disciplina contrattuale che, risolta la vertenza sindacale del personale infermieristico con un generalizzato passaggio all'area D, ha continuato ad incentivare il percorso di valorizzazione e riqualificazione professionale dei dipendenti, introducendo nuovi profili nella categoria C e consentendo il completamento del processo di sviluppo professionale orizzontale e verticale nonché il riconoscimento di posizioni organizzative del personale dei ruoli tecnico ed amministrativo, già avviato in alcune Regioni. Il CCNL 2006-2009, siglato nel febbraio 2008, ha demandato alla nuova tornata contrattuale la revisione del sistema classificatorio, limitandosi a rivedere alcune disposizioni concernenti le progressioni economiche orizzontali (per le quali viene richiesta la permanenza di due anni nella fascia economica di appartenenza) e le funzioni di coordinamento (per la cui attribuzione viene richiesto il possesso del master universitario di primo livello).

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

3.3. La composizione del personale

La chiusura delle tornate contrattuali 1998-2009 consente, prima dell'avvio di una nuova tornata improntata a principi diversi, una prima valutazione dell'attuale composizione del personale pubblico a seguito dell'attuazione delle procedure di inquadramento nel nuovo ordinamento professionale.

L'analisi delle *tabelle 5 e 6* - che evidenziano, per ciascun comparto e per ciascun anno, le categorie/aree maggiormente interessate dal fenomeno e l'andamento del riposizionamento dei profili tra le stesse - conferma un utilizzo delle progressioni sia orizzontali che verticali diretto a favorire, in mancanza di un vero meccanismo di incentivazione del personale, un indiscriminato passaggio alle aree o alle fasce economiche superiori, con evidenti riflessi sulla spesa per il personale, che risulta in crescita pur in presenza di una, seppur non rilevante, flessione della consistenza.

In ordine alle progressioni orizzontali, la *tabella 5* - che evidenzia le qualifiche nelle quali si sono concentrati il maggior numero di passaggi economici orizzontali ed il relativo peso percentuale sul totale - mostra una concentrazione dei passaggi nell'ambito delle categorie apicali, con l'eccezione del comparto enti di ricerca (ove la maggior parte delle promozioni è avvenuto nell'area B) e dei

²⁸ Art. 3 e art. 7 del CCNL relativo alla revisione del sistema di classificazione del 31 marzo 1999.

ministeri (ove la più alta percentuale delle promozioni, con un picco nel 2008, si è concentrato nell'ambito dell'area II).

Nell'ambito della Presidenza del Consiglio, i cui dati non sono completi, le progressioni si equivalgono nelle aree II e III, mentre nell'ambito delle agenzie fiscali e degli enti pubblici non economici si addensano, in media, nelle categorie più elevate (rispettivamente il 72% e il 68% delle progressioni attivate nel 2009).

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

Nel comparto SSN, infine, si riducono sensibilmente nel triennio i passaggi del personale apicale appartenente al ruolo sanitario a favore del personale tecnico e amministrativo, nel cui ambito i passaggi registrano nel triennio 2007-2009 una media superiore al 45%.

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

Rilevante appare il dato del SSN, che evidenzia un significativo addensamento del personale nell'area D (66% rispetto al 50% del 2001), a fronte di un progressivo svuotamento dei profili inferiori (C-B) che si attestano rispettivamente al 10,3% e al 19,4% (nel 2001 il relativo personale rappresentava il 14,8% e il 24% del personale del comparto). Del tutto marginale risulta, infine, il personale del profilo più basso, che si attesta ad appena il 4% (era il 10,6% nel 2001).

Un andamento in parte analogo si registra nell'ambito del personale del comparto Regioni ed autonomie locali, ove continua a crescere l'addensamento del personale delle autonomie locali nell'area C (42,4% a fronte del 37,9% del 2001) e dell'area D (24,2% a fronte del 19,3% del 2001) e del personale delle Regioni nell'area D (47,3% a fronte del 43,6% del 2001). In entrambi i settori si contrae significativamente l'addensamento del personale nell'ambito delle categorie inferiori.

Anche il personale del comparto università evidenzia, nel periodo preso in considerazione, una decisa crescita del numero del personale appartenente alle fasce superiori; rilevante appare, in particolare, la crescita del personale appartenente all'area D, la cui incidenza sul complesso del personale passa dal 20% del 2001 al 32,5% del 2009, e del personale dell'area C cui affluisce gran parte del personale dell'area B, la cui incidenza sul totale del personale passa dal 21% del 2001 all'11,3% del 2009.

Andamenti non dissimili evidenzia infine il comparto della ricerca, ove cresce sia la percentuale dei ricercatori e tecnologi, sia quella dei funzionari amministrativi e il comparto delle agenzie fiscali, nell'ambito delle quali, tuttavia, il confronto con l'esercizio 2001 sconta le rilevanti modifiche intervenute nella composizione dei comparti di contrattazione.

Tabella 5

Progressioni orizzontali per categorie di personale (valori percentuali)

COMPARTO	CATEGORIA	2001	2007	2008	2009
Servizio sanitario nazionale	Ruolo ammin.	3,3	24,3	29,6	27,5
	Ruolo sanitario	91,0	23,0	24,4	27,1
	Ruolo tecnico	5,7	52,7	46,1	45,4
Enti pubblici non economici	Professionisti	0,1	1,3	14,1	1,3
	C	83,8	81,0	78,2	68,0
	B	15,6	16,9	18,5	31,7
	A	0,6	2,1	3,4	0,4
Ricerca	Ricerc. e tecnol.	33,5	61,7	9,8	12,1
	C (funzionari)	10,6	6,8	33,5	11,0
	B (impiegati)	51,7	18,9	41,5	56,3
	A (ausiliari)	4,2	12,6	15,1	20,6
Autonomie locali	D	15,1	22,7	24,7	22,7
	C	35,8	40,8	34,1	36,4
	B	34,9	32,6	36,3	37,3
	A	14,2	4,0	5,0	3,6
Regioni	D	38,3	35,5	61,9	50,6
	C	33,6	35,5	18,9	23,6
	B	23,5	28,3	13,7	25,8
	A	4,6	0,6	5,5	0,0
Regioni a statuto speciale ⁽¹⁾	D	35,7	22,3	39,1	35,6
	C	19,4	33,3	34,3	35,6
	B	41,6	42,7	22,5	26,2
	A	3,4	1,7	4,0	2,6
Ministeri	Area III	44,0	33,3	9,7	47,3
	Area II	39,0	65,7	90,0	50,9
	Area I	17,0	1,0	0,3	1,8
Presidenza Consiglio ministri	Area III	61,5	49,0		49,9
	Area II	32,9	51,0		50,1
	Area I	5,6			
Agenzie fiscali ⁽²⁾	Area III	44,0	40,8	56,6	25,5
	Area II	56,0	59,1	43,4	72,1
	Area I	-	0,04		2,4
Università	Elevate profes.	2,5	5,5	7,6	7,4
	Prof. incaric.	0,01	0,1	0,01	0,1
	D	16,2	27,0	33,6	30,5
	C	55,7	51,7	47,5	51,0
	B	25,6	15,8	11,3	11,0

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

⁽¹⁾ Escluse le scuole superiori di Trento e Bolzano (insegnanti t.i. e personale ATA).

Esclusa Regione Sicilia. Esclusa Bolzano nell'anno 2001.

⁽²⁾ Inclusi i Monopoli di Stato transitati dal 2008 nel comparto agenzie fiscali.

Tabella 6

Addensamento nelle aree del personale non dirigente a tempo indeterminato

Comparto	Area	2001		2007		2008		2009	
		Addens.	%	Addens.	%	Addens.	%	Addens.	%
SSN	D	279.981	50,6	354.223	65,2	360.763	65,6	364.759	66,0
	C	81.831	14,8	56.811	10,5	56.789	10,3	56.729	10,3
	B	132.678	24,0	105.618	19,4	106.472	19,4	107.386	19,4
	A	58.399	10,6	26.116	4,8	24.900	4,5	23.202	4,2
	Personale atipico	458	0,1	427	0,1	684	0,1	636	0,1
	Totale	553.347	100,0	543.195	100,0	549.608	100,0	552.712	100,0
Enti pubblici non economici	Ruolo esaur.	883	1,5	360	0,7	267	0,5	187	0,4
	C	45.041	77,4	39.662	74,1	38.475	75,0	36.996	74,0
	B	10.981	18,9	11.658	21,8	10.832	21,1	11.113	22,2
	A	1.304	2,2	1.842	3,4	1.711	3,3	1.710	3,4
	Totale	58.209	100,0	53.522	100,0	51.285	100,0	50.006	100,0
Ricerca	Ricerc. e tecnol.	7.358	43,0	7.049	45,6	7.707	44,8	8.337	46,4
	C (funzionari)	3.784	22,1	4.056	26,3	4.609	26,8	4.904	27,3
	B (impiegati)	4.387	25,6	3.372	21,8	3.940	22,9	3.782	21,1
	A (ausiliari)	1.578	9,2	971	6,3	947	5,5	932	5,2
	Totale	17.107	100,0	15.448	100,0	17.203	100,0	17.955	100,0
Regioni	D	18.058	43,6	16.404	47,3	16.051	46,5	16.409	47,3
	C	12.882	31,1	10.188	29,4	10.325	29,9	10.749	31,0
	B	9.115	22,0	7.363	21,2	7.451	21,6	6.872	19,8
	A	1.316	3,2	717	2,1	705	2,0	629	1,8
	Totale	41.371	100,0	34.672	100,0	34.532	100,0	34.659	100,0
Autonomie locali	D	98.848	19,3	108.825	23,7	111.498	23,9	112.457	24,2
	C	193.850	37,9	188.983	41,1	194.875	41,8	196.927	42,4
	B	163.685	32,0	136.511	29,7	135.130	29,0	131.863	28,4
	A	55.434	10,8	25.301	5,5	25.006	5,4	23.527	5,1
	Totale	511.817	100,0	459.620	100,0	466.509	100,0	464.774	100,0
Ministeri	Area III	53.454	27,2	53.470	30,0	53.468	30,1	52.271	30,1
	Area II	124.993	63,5	112.035	62,8	111.629	62,9	109.389	63,0
	Area I	18.306	9,3	12.807	7,2	12.452	7,0	11.889	6,9
	Totale	196.753	100,0	178.312	100,0	177.549	100,0	173.549	100,0
Pres. Cons. min.	Area III	1.100	43,6	1.181	50,1	972	46,4	927	46,0
	Area II	1.342	53,2	1.140	48,4	1.074	51,3	1.089	54,0
	Area I	81	3,2	34	1,4	48	2,3	==	==
	Totale	2.523	100,0	2.355	100,0	2.094	100,0	2.016	100,0
Agenzie fiscali ⁽¹⁾	III area inc. dirig. provv.	-	-	746	1,4	790	1,5	900	1,7
	Area III	22.820	39,6	26.865	49,3	26.009	49,2	26.596	50,9
	Area II	31.004	53,8	26.806	49,2	26.021	49,2	24.679	47,2
	Area I	3.802	6,6	63	0,1	92	0,2	126	0,2
	Totale	57.626	100,0	54.480	100,0	52.912	100,0	52.301	100,0
Monopoli	Area III	479	8,0	291	22,6	292	22,8	298	23,5
	Area II	5.281	87,8	933	72,6	925	72,1	906	71,4
	Area I	254	4,2	62	4,8	66	5,1	65	5,1
	Totale	6.014	100,0	1.286	100,0	1.283	100,0	1.269	100,0
Università	EP	2.499	4,3	3.569	6,4	3.660	6,3	3.520	6,2
	CEL ⁽²⁾	1.561	2,7	1.372	2,4	1.481	2,5	1.457	2,6
	Prof. incaric.	172	0,3	73	0,1	62	0,1	53	0,1
	D	11.689	20,0	16.406	29,2	18.841	32,3	18.371	32,5
	C	30.278	51,8	27.518	49,0	27.723	47,5	26.821	47,4
	B	12.229	20,9	7.218	12,9	6.640	11,4	6.390	11,3
	Totale	58.428	100,0	56.156	100,0	58.407	100,0	56.612	100,0

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

⁽¹⁾ Esclusi i Monopoli di Stato.⁽²⁾ Collaboratori ed esperti linguistici.

L'andamento registrato negli enti pubblici economici, ove il ricorso alle progressioni verticali, ha favorito la crescita delle categorie intermedie, contribuisce invece a riequilibrare una composizione del personale che, fin dal 2001, si concentrava nelle posizioni più elevate.

Più equilibrata appare, infine, la struttura del personale del comparto ministeri, ove il personale apicale (area III) rappresenta il 30% del totale del comparto (era il 27,2% nel 2001) mentre la composizione delle fasce intermedie non evidenzia significativi mutamenti nel periodo preso in considerazione.

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

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

Il primo orientamento del legislatore nei confronti della possibilità di fare ricorso, nel settore pubblico, a forme contrattuali flessibili utilizzate nel settore privato è stato connotato in senso restrittivo, prevedendo soltanto forme circoscritte di utilizzo, limitate ad ambiti e situazioni eccezionali. Tale impostazione, contenuta nel d.lgs. n. 29 del 1993 (artt. 36 e 36-bis), ha subito un notevole cambiamento a seguito della nuova formulazione dell'articolo 36 del medesimo decreto legislativo introdotta dai successivi decreti legislativi n. 80 del 1998 e n. 387 del 1998, con la quale è stata prevista per le pubbliche amministrazioni la possibilità di avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fermo restando il rispetto delle specifiche disposizioni relative al reclutamento del personale. Con l'art. 3, comma 79, della legge finanziaria 2008, sono state apportate ulteriori modifiche all'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 che hanno reintrodotto un forte irrigidimento della possibilità per le pubbliche amministrazioni di assumere con contratti di lavoro diversi da quelli a tempo indeterminato, vietando, salvo eccezioni, qualsiasi forma di rapporto di lavoro flessibile non rispondente ad esigenze stagionali o che superasse i tre mesi. Tale disposizione, facendo sistema con la possibilità di stabilizzare rapporti di lavoro precario, di cui innanzi, avrebbe realizzato la finalità strategica del legislatore dell'epoca di giungere ad un sostanziale svuotamento del fenomeno del precariato e ad una significativa riduzione del numero dei rapporti a tempo determinato, utilizzati impropriamente anche come strumento elusivo della regola del pubblico concorso, riportando il rapporto di lavoro a tempo indeterminato ed il principio della concorsualità alla centralità che l'ordinamento loro riconosce³⁰.

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

³⁰ La giurisprudenza ha da sempre negato la riconducibilità del contratto a termine a strumento comune di assunzione al lavoro, affermando, al contrario, la centralità del contratto a tempo

Con l'art. 21 del decreto-legge n. 112 del 2008 e poi con l'art. 17, comma 26, del decreto-legge n. 78 del 2009, l'art. 36 ha in parte perduto il rigore precedente, spinto al punto da sostituire con disposizioni normative ogni diversa disciplina contrattuale e ogni diversa forma di organizzazione amministrativa. La novella normativa, pur mantenendo l'esclusività dell'assunzione con contratto di lavoro a tempo indeterminato per far fronte ad esigenze connesse con il fabbisogno ordinario ha, comunque, recuperato parte della flessibilità, consentendo alle amministrazioni pubbliche, in caso di esigenze temporanee ed eccezionali, di avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle forme di reclutamento vigenti. Da ciò deriva che, anche nelle pubbliche amministrazioni, la normativa che disciplina il contratto a tempo determinato è quella recata dal d.lgs. n. 368 del 2001, fermo restando nel pubblico impiego l'obbligo di accedere mediante procedure selettive ed il divieto di conversione in contratto a tempo indeterminato, ipotesi, quest'ultima, che dà, comunque, diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di norme imperative³¹.

4.1. Problematiche concernenti la stabilizzazione del personale precario

L'applicazione dei principi secondo i quali “per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato” e “coprono i posti disponibili in dotazione organica attraverso concorsi pubblici” (art. 24, primo comma, del d.lgs. n. 150 del 2009) e le suddette esigenze di riduzione del fenomeno del precariato pubblico hanno indotto il legislatore a prevedere, con le leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008³², forme di stabilizzazione attraverso

indeterminato, desunta, da ultimo, dalla nuova disciplina del contratto a termine (d.lgs. n. 368 del 2001) che, tra l'altro, richiede per esso la forma scritta e la puntuale determinazione della concreta esigenza che giustifica l'apposizione del termine (Cassazione civile, sez. lavoro 6328/2010). Sulla insufficiente garanzia di trasparenza e comparabilità delle procedure selettive previste per l'assunzione a tempo determinato, si veda la giurisprudenza costituzionale menzionata nel successivo paragrafo.

³¹ Altra differenza con il settore privato è rappresentata dal fatto che l'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 non quantifica né fornisce criteri per misurare il danno risarcibile, mentre con l'art. 32, comma 5, del d.lgs. n. 183 del 2010, innovando il precedente sistema che prevedeva, in caso di conversione del contratto a tempo determinato, la corresponsione della retribuzione dall'atto di messa in mora del datore di lavoro, è stato previsto un risarcimento pari ad un'indennità onnicomprensiva nella misura compresa tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, avuto riguardo ai criteri previsti dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966 (norma oggetto di rimessione alla Corte costituzionale con Ord. Trib. Trani del 20 dicembre 2010).

³² Le disposizioni principali aventi ad oggetto processi di stabilizzazione previste nell'articolo unico della legge finanziaria 2007 sono le seguenti: comma 417 e ss. (fondo per la stabilizzazione, d.P.C.M. di individuazione risorse), commi 519, 523 e 526 (procedura e requisiti per la stabilizzazione, disposizioni valide rispettivamente per il 2007 e il 2008 per le amministrazioni statali ivi compresi Corpi di polizia e Corpo nazionale dei vigili del fuoco, agenzie, enti pubblici non economici, enti di ricerca ed enti ex art. 70 del d.lgs. n. 165 del 2001), 520 (anno 2007 enti di ricerca), 558 (enti sottoposti al patto di stabilità), 562 (enti non sottoposti al patto di stabilità). Disposizioni specifiche sono previste per la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili (comma 1156), per la conversione dei contratti di formazione e lavoro (comma 528), per l'assunzione a tempo determinato dei lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa (comma 529 e 560) (lavoratori socialmente utili); art. 3 legge finanziaria 2008, commi 90 (disposizioni valide

assunzione del personale interessato a tempo indeterminato. Le caratteristiche di tale peculiare forma di assunzione (derogatoria dell'ordinario sistema di accesso al pubblico impiego tramite procedure concorsuali aperte³³) e l'obbligo di contenimento della spesa di personale hanno comunque reso necessario circoscrivere la possibilità di stabilizzazione entro un preciso arco temporale, individuato nel triennio 2007/2009³⁴ dall'articolo unico, comma 519, della legge finanziaria 2007, dall'art. 3, comma 90, della legge finanziaria per il 2008 e dall'art. 66, comma 5, del decreto-legge n. 112 del 2008³⁵. Inoltre, un divieto espresso a procedere a forme di stabilizzazione è previsto con riferimento agli enti che non abbiano rispettato il patto di stabilità interno (v., da ultimo, art. 1, commi 119 e 147, lett. c), legge n. 220 del 2010).

Gli interventi normativi più recenti, sostanzialmente concentrati nell'art. 17, comma 10 e ss., del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito in legge n. 102 del 2009, nel tener fermo il rispetto da parte delle pubbliche amministrazioni della programmazione triennale del fabbisogno nonché dei vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente in materia di assunzioni e di contenimento della spesa di personale, hanno invece privilegiato per il triennio 2010-2012 l'opzione per un regime assunzionale ordinario³⁶ che agevoli o, quanto meno, valorizzi le figure stabilizzabili e non ancora stabilizzate, e quelle non stabilizzabili ma, comunque, titolari di posizioni giuridiche qualificate³⁷. Nelle more della realizzazione di dette

per il 2008 e per il 2009 per le amministrazioni statali, agenzie, enti pubblici non economici, enti di ricerca ed enti ex art. 70 del d.lgs. n. 165 del 2001, lett. a), e per le amministrazioni regionali e locali lett. b), e 94 (piani di progressiva stabilizzazione), art. 2, comma 550 e ss. (lavoratori socialmente utili). I termini previsti dall'articolo unico, comma 526, della legge finanziaria per il 2007, sono stati prorogati al 30 giugno 2009, ai sensi dell'art. 41, comma 2, del decreto-legge n. 207 del 2008.

³³ Per la Corte costituzionale, una deroga alla regola costituzionale del concorso pubblico di cui all'art. 97, comma 2, Cost., può essere considerata legittima nei limiti in cui la valorizzazione della pregressa esperienza professionale, acquisita dagli interessati tramite forme contrattuali non a tempo indeterminato, non si traduca in norme di privilegio in danno degli altri aspiranti, che irragionevolmente escludano o riducano le possibilità di accesso per tutti gli altri aspiranti, con violazione del carattere "pubblico" del concorso (sentenza 141/1999).

³⁴ Va comunque precisato al riguardo che, al di là di tale previsione, le procedure di stabilizzazione potevano, di fatto, essere attuate anche nel 2010. Infatti, i requisiti richiesti dalle norme di riferimento prevedono, oltre che l'esperimento di prove selettive all'atto dell'originaria assunzione (in mancanza delle quali andranno attivate al momento della stabilizzazione) e la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato, anche l'anzianità di tre anni, conseguita, pur non continuativamente, nel quinquennio anteriore alla legge, ovvero in virtù di contratti stipulati prima del 28 settembre 2007. Pertanto, il triennio poteva maturare anche nel corso del 2010, pur restando ferma la necessità che i posti da coprire tramite stabilizzazione fossero stati individuati nel programma del fabbisogno del personale relativo al triennio 2007/2009 ed eventualmente trasferiti come posizioni vacanti nel 2010: diversamente, infatti, si sarebbe data alla normativa in questione una valenza ultrattiva (Circolare Dipartimento funzione pubblica 5/2008 del 18 aprile 2008).

³⁵ Il comma 90 dell'art. 3 della legge finanziaria 2008 ha prorogato al 28 settembre 2007 il termine per la verifica del possesso del requisito di anzianità del personale da stabilizzare, per gli anni 2008 e 2009, mentre il comma 5 dell'art. 66 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008, ha previsto per le amministrazioni statali la possibilità di stabilizzare personale nel 2009 entro il limite del 10% delle cessazioni avvenute l'anno precedente.

³⁶ Rimane stabilizzabile anche per il triennio 2010-2012 il personale inquadrabile nei livelli retributivo-funzionali per i quali non è richiesto il titolo di studio superiore a quello della scuola dell'obbligo (art. 17, comma 12, del decreto-legge n. 78 del 2009).

³⁷ Il comma 10, infatti, prevede, per il triennio 2010-2012, l'espletamento da parte delle pubbliche amministrazioni di procedure concorsuali per le assunzioni a tempo indeterminato con una riserva di posti, non superiore al 40 per cento dei posti messi a concorso, per il personale non dirigenziale in

procedure, sono stati prorogati i termini per l'espletamento delle procedure di stabilizzazione di personale relative alle cessazioni verificatesi nell'anno 2007, previste dall'art. 1, comma 526, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (art. 17, comma 15, del decreto-legge n. 78 del 2009) e verificatesi nell'anno 2008, previste dall'art. 66, commi 5 e 13, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (art. 17, commi 17 e 18 del decreto-legge n. 78 del 2009)³⁸.

Le problematiche principali insorte in merito alla disciplina di stabilizzazione hanno riguardato fondamentalmente le seguenti questioni: la delimitazione delle categorie di soggetti e di situazioni per cui è ammissibile la stabilizzazione dei rapporti di lavoro, l'individuazione delle procedure da utilizzare per la stabilizzazione e la definizione delle posizioni giuridiche soggettive coinvolte, con conseguente individuazione della giurisdizione di merito.

Con riferimento al primo punto, va rilevato che l'ambito soggettivo delle procedure di stabilizzazione è ricavabile abbastanza facilmente dalle disposizioni normative nazionali che le prevedono e dai principi desumibili dalle disposizioni stesse. Così, sono stati espressamente esclusi da forme di stabilizzazione i dirigenti, relativamente ai quali, per la sussistenza del rapporto di fiducia e per la peculiarità della prestazione, è ammissibile anche un limitato reclutamento esterno regolato da contratti di lavoro a tempo determinato³⁹. Sono stati, inoltre, esclusi i rapporti di lavoro a tempo determinato creati per gli uffici di *staff* di diretta collaborazione con

possesso dei requisiti per la stabilizzazione, percentuale elevabile al 50 per cento in presenza di unioni di Comuni fino al raggiungimento di ventimila abitanti. Il comma 11, inoltre, prevede l'ulteriore possibilità di procedure concorsuali per titoli ed esami finalizzate a valorizzare, con apposito punteggio, l'esperienza professionale maturata dal personale di cui al comma 10 nonché dal personale di cui all'articolo 3, comma 94, lettera b), della legge 24 dicembre 2007, n. 244, cioè di quello utilizzato con contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Alle procedure previste dai citati commi 10 e 11 è destinato il 40 per cento delle risorse disponibili in materia di assunzioni.

³⁸ In sintesi:

- con riferimento all'anno 2008, le amministrazioni previste dal comma 523 della legge finanziaria 2007 possono procedere ad assunzioni speciali attraverso stabilizzazione del rapporto di lavoro del personale non dirigenziale in possesso dei requisiti previsti dal comma 519, entro il limite del 40 per cento della spesa relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente (comma 526). Il termine entro cui procedere alle stabilizzazioni in questione è il 31 marzo 2011 (art. 17, comma 15, del decreto-legge n. 78 del 2009, modificato dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 225 del 2010), e le relative autorizzazioni possono essere concesse entro il 31 dicembre 2009;

- con riferimento all'anno 2009, le stesse amministrazioni possono procedere a stabilizzazioni entro il limite del 10 per cento della spesa relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente (art. 66, comma 5, del decreto-legge n. 112 del 2008). Il termine entro cui procedere alle stabilizzazioni in questione è il 31 marzo 2011 (art. 17, comma 17, del decreto-legge n. 78 del 2009, modificato dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 225 del 2010), e le relative autorizzazioni possono essere concesse entro il 31 marzo 2010;

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

³⁹ Con sentenza 9/2010 (dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 2, della legge della Regione Piemonte 28 luglio 2008, n. 23) la Corte costituzionale ha dichiarato che una norma che preveda assunzioni di dirigenti a tempo determinato entro limiti troppo ampi (nella fattispecie, 30 per cento dei posti di direttore regionale), con contratto rinnovabile senza alcun limite, e senza la ricorrenza di alcun presupposto oggettivo, contempra una deroga al principio del concorso pubblico di notevole consistenza e vada dichiarata incostituzionale per violazione dell'art. 97 della Costituzione.

organi politici, data la natura temporanea di tali rapporti, legati alla durata del mandato legislativo del soggetto politico che li ha attivati. Inoltre, sono stati ritenuti non stabilizzabili i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, i quali, in quanto fonte di rapporti di lavoro autonomo, non contemplano il vincolo di subordinazione.

Con riguardo alle Regioni, va rilevato che la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione (sentenza Corte cost. 95/2004). Pertanto, le Regioni hanno definito autonomamente in via normativa la disciplina applicabile territorialmente per l'attivazione delle procedure di stabilizzazione, anche estendendo l'ambito soggettivo come sopra descritto e prevedendo presupposti diversi da quelli disposti dalla normativa nazionale per la stabilizzazione. Questo ha determinato svariati interventi della Corte costituzionale, necessari a riportare le specifiche disposizioni regionali entro l'alveo dei principi costituzionali di parità di trattamento ex art. 3 Cost. e di rispetto della regola del concorso per l'accesso al pubblico impiego ex art. 97 Cost..

Ciò è risultato particolarmente frequente nel comparto sanitario, dove il reclutamento tramite procedure di stabilizzazione è oggetto di disposizioni particolari (art. 1, comma 565, lett. c), n. 3, della legge finanziaria per il 2007⁴⁰), applicabili nel triennio 2007-2009. In attuazione di dette disposizioni, in alcune Regioni sono stati emanati provvedimenti normativi volti a prevedere l'accesso a procedure di stabilizzazione anche da parte di personale dirigenziale sanitario assunto a tempo determinato. Inoltre, la stabilizzazione di personale dirigenziale è stata talvolta prevista anche al di fuori dell'ambito sanitario, e, in alcuni casi, è stato consentito l'accesso pure a personale dipendente da uffici di diretta collaborazione di organi politici regionali. Essa, infine, è stata talvolta prevista senza l'espletamento di alcuna procedura concorsuale, seppure in presenza di procedure selettive svolte al momento dell'assunzione con contratto a tempo determinato⁴¹. Tali disposizioni sono state sottoposte a giudizi di costituzionalità con riferimento agli articoli 3, primo comma, 97, primo e terzo comma, e 117, terzo comma della Costituzione, che si sono conclusi con dichiarazioni di illegittimità fondate sul mancato riscontro, nei casi esaminati, delle peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico che, soltanto, giustificerebbero un reclutamento in deroga alla

⁴⁰ La disposizione prevede: “c) gli enti destinatari delle disposizioni di cui alla lettera a), nell'ambito degli indirizzi fissati dalle Regioni nella loro autonomia, per il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa previsti dalla medesima lettera, predispongono un programma annuale di revisione delle predette consistenze finalizzato alla riduzione della spesa complessiva di personale. In tale ambito e nel rispetto dell'obiettivo di cui alla lettera a), è verificata la possibilità di trasformare le posizioni di lavoro già ricoperte da personale precario in posizioni di lavoro dipendente a tempo indeterminato. A tale fine le Regioni nella definizione degli indirizzi di cui alla presente lettera possono nella loro autonomia far riferimento ai principi desumibili dalle disposizioni di cui ai commi da 513 a 543”.

⁴¹ Con sentenza 235/2010 la Corte costituzionale ha affermato che viola il principio del pubblico concorso anche la norma che prevede la stabilizzazione di personale assunto previa selezione pubblica all'atto del contratto a tempo determinato, in considerazione della diversa qualificazione richiesta per le assunzioni a tempo determinato rispetto a quelle a tempo indeterminato: manca, in ogni caso, adeguata garanzia della sussistenza della professionalità necessaria ad uno stabile inquadramento nei ruoli pubblici e del carattere necessariamente aperto delle procedure.

regola del concorso pubblico⁴². Peraltro, anche il generico ricorso a procedure selettive prodromiche alla stabilizzazione non esclude la violazione del principio costituzionale previsto dall'art. 97 Cost., posto che il concorso pubblico è una

⁴² Per quanto attiene al personale sanitario dirigenziale, la Corte costituzionale (sentenza 215/2009 dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 4, della legge della Regione Campania n. 5/2008), ha rilevato come il sistema sia caratterizzato dall'individuazione del concorso come modalità ordinaria di accesso alla dirigenza sanitaria. E per assicurare «la generalità della regola del concorso pubblico disposta dall'art. 97 Cost., l'area delle eccezioni», ammissibile entro ben circoscritti limiti, va «delimitata in modo rigoroso» (sentenza n. 363 del 2006). Le deroghe alla regola del concorso sono legittime solo in presenza di «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» ricollegabili alla peculiarità delle funzioni che il personale da reclutare è chiamato a svolgere, in particolare relativamente all'esigenza di consolidare specifiche esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione e non acquisibili all'esterno, le quali facciano ritenere che la deroga al principio del concorso pubblico sia essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione. Circostanza non presente nel caso in cui «non sono delimitati i presupposti per l'esercizio del potere di assunzione», non essendo la «costituzione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato (...) subordinata all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione», né risultano «previste procedure imparziali e obiettive di verifica dell'attività svolta, per la valutazione di idoneità ad altri incarichi dirigenziali, in grado di garantire la selezione dei migliori» (sentenza n. 363 del 2006). Principi, questi, che vanno oltremodo ribaditi con riferimento alla posizione dei dirigenti sanitari, stante l'indubbio rilievo che presenta l'osservanza della regola della loro selezione concorsuale per la migliore organizzazione del servizio sanitario.

Con recente sentenza 150/2010 (dichiarativa dell'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, 3, 4 e 18 della legge della Regione Puglia n. 45/2008) la Corte, nel ricondurre la tutela della salute alla materia concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., che determina l'obbligo del legislatore regionale di rispettare le norme di principio dettate dal legislatore statale, ha ribadito che quanto previsto dalla legislazione nazionale in materia di accesso alla dirigenza sanitaria medica e non medica impone che esso avvenga mediante concorso pubblico per titoli ed esami. Risultano pertanto incostituzionali disposizioni che eludono il necessario filtro del concorso pubblico (senza che tale eccezione venga ad essere giustificata da interessi pubblici ulteriori, né da particolari situazioni di emergenza), prevedendo espressamente, come nel caso di specie, che la stabilizzazione di personale «assunto a tempo determinato» avvenga «in deroga a quanto previsto dal d.P.R. n. 483 del 1997».

Con riferimento, invece, alla stabilizzazione del personale dipendente da uffici di diretta collaborazione di organi politici regionali, la Corte (sentenza 293/2009 dichiarativa dell'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 4, commi 1, 2 e 4, della legge della Regione Veneto n. 3/2008) ha affermato come il carattere interamente riservato di una procedura ne contraddica la natura pubblica concorsuale la quale esige invece che la selezione sia aperta alla partecipazione degli esterni e abbia natura comparativa (sentenza n. 205 del 2004). Peraltro, eventuali deroghe al principio del concorso pubblico devono essere giustificate da peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico, non rilevabili nel caso di specie. Al contrario, la stabilizzazione di personale di diretta collaborazione degli organi politici non solo non appare funzionale al buon andamento dell'amministrazione, ma contrasta con la specifica funzione cui questo personale deve assolvere, cioè quella di consentire al titolare dell'organo politico di avvalersi di personale nominato *intuitu personae*. La stabilizzazione di questa specifica categoria di personale, infatti, impedirebbe ai titolari degli organi politici nella successiva legislatura «di potersi valere, per la durata del mandato, di collaboratori di loro fiducia», diversi cioè da quelli stabilizzati, «se non accettando che il nuovo personale così assunto si aggiunga ad essi, con inevitabile aggravio del bilancio regionale» (sentenza n. 277 del 2005). Con riferimento al personale co.co.co., la Corte costituzionale ha censurato norme regionali che prevedono l'indiscriminata trasformazione di tali contratti in rapporti a tempo determinato, in forza di una norma che non richiede che sussistano esigenze organizzative e di fabbisogno di personale, né fissa alcun limite numerico ai contratti da trasformare, né infine, prevede alcuna forma di selezione (sentenza n. 179/2010), indicazioni necessarie a cagione della differente natura giuridica delle prestazioni lavorative rese in regime di contratti di collaborazione coordinata e continuativa (aventi natura autonoma) e di quelle eseguite in virtù di contratti di lavoro a termine (aventi natura subordinata).

procedura aperta a tutti che sfocia nell'assunzione dei più meritevoli, mentre le procedure selettive consistono in accertamenti relativi alle capacità professionali dei soli appartenenti alla categoria degli "stabilizzandi" (sentenza Corte cost. n. 67/2011)⁴³.

Altre questioni sono tuttora pendenti dinanzi alla Corte costituzionale e riguardano normative regionali che continuano a riprodurre disposizioni analoghe a quelle già dichiarate incostituzionali o disposizioni assimilabili, con ciò dimostrando quanto sia lento e difficile l'adeguamento da parte delle Regioni ai principi affermati dalla Corte⁴⁴, tanto da arrivare addirittura a configurare, nelle ipotesi estreme, rischi per il mantenimento dei saldi di finanza pubblica⁴⁵.

La problematica relativa alla definizione delle posizioni giuridiche soggettive coinvolte, con conseguente individuazione della giurisdizione di merito, ha avuto un'evoluzione abbastanza tortuosa che è approdata ad una definitiva pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione. Gli iniziali arresti giurisprudenziali, individuando posizioni giuridiche soggettive di interesse legittimo cui andava correlata la giurisdizione amministrativa, affermavano che la stabilizzazione del

⁴³ Il principio del pubblico concorso non è destinato a subire limitazioni neppure nel caso in cui il personale da stabilizzare abbia fatto ingresso, in forma precaria, nell'amministrazione con procedure di evidenza pubblica, e neppure laddove la selezione a suo tempo svolta sia avvenuta con pubblico concorso. Peraltro, «il previo superamento di una qualsiasi "selezione pubblica", presso qualsiasi "ente pubblico", è requisito troppo generico per autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso», perché esso «non garantisce che la previa selezione avesse natura concorsuale e fosse riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato è chiamato a svolgere» (sentenza n. 225/2010 dichiarativa di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 52, della legge della Regione Lazio n. 22/2009).

⁴⁴ Ad esempio, di dubbia costituzionalità appare la mera previsione del computo, all'interno dell'anzianità valutabile ai fini della stabilizzazione, dei rapporti di co.co.co. (legge della Regione Marche n. 37/2008, art.9) o l'adozione di forme di sanatoria della stabilizzazione di tale tipologia di personale (legge della Regione Abruzzo n. 1/2010, art.24), così come la previsione di concorsi pubblici interamente riservati a titolari di rapporti di lavoro di co.co.co. o a tempo determinato (legge della Regione Liguria n. 63/2009, art.5), oppure la previsione di stabilizzazioni senza esperimento di pubblico concorso, nel presupposto di una selezione pubblica avvenuta all'atto dell'assunzione a tempo determinato.

⁴⁵ Emblematici sono due casi. Uno riguarda la Regione Basilicata: in data 9 aprile 2010 il Presidente del Consiglio ha sottoposto alla Corte costituzionale alcune norme della legge della Regione Basilicata n. 10/2010 che, nel sostituire precedenti disposizioni già sottoposte a giudizio della Corte, hanno ancor di più esteso la platea di personale stabilizzabile e di personale co.co.co., in contrasto anche con quanto disposto dall'art. 17, comma 10, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito in legge n. 102 del 2009, sopra commentato. Un altro caso emblematico è quello della Regione Sicilia: in data 21 dicembre 2010, il Commissario dello Stato ha impugnato alcune disposizioni del d.d.l. n. 645 del 2010 che prevedono, tra l'altro: a) proroghe generalizzate di contratti a tempo determinato oltre il limite temporale previsto, che legittimerebbero azioni giudiziali volte ad accertare l'illegittimità del termine e la conseguente trasformazione in contratti a tempo indeterminato senza selezioni né reali necessità, b) ampliamento e modifica dei requisiti previsti dalla normativa nazionale per la stabilizzazione, con estensione del sistema di assunzione (diretta) del personale munito del titolo di studio di scuola dell'obbligo al personale munito di titolo di studio superiore, con evidente disparità di trattamento rispetto agli altri dipendenti di altre pubbliche amministrazioni, c) stabilizzazione di personale previo superamento di prove selettive generiche e prive di effettiva comparazione, senza la ricorrenza di peculiari e straordinarie esigenze di pubblico interesse, con riduzione quasi completa della possibilità di accesso dall'esterno, d) illegittima proroga indiscriminata dei contratti a tempo determinato fino al 2023, senza adeguata copertura finanziaria, con rischio di non mantenimento dei saldi pubblici in una Regione che ha un deficit strutturale di 1.500 milioni di euro all'anno.

personale costituisce “una mera facoltà discrezionale per gli enti (locali) e non un obbligo, non sussistendo alcun diritto in capo all’interessato ad ottenere la stabilizzazione, ma unicamente un’aspettativa di mero fatto” (TAR Veneto n. 3342 del 18 ottobre 2007). È stato successivamente ritenuto, da un lato, che l’amministrazione non è tenuta ad effettuare le stabilizzazioni, ben potendo anche decidere di non effettuarne laddove i contratti a termine non fossero stati utilizzati a copertura di esigenze strutturali e durature dell’apparato amministrativo e, dall’altro, però, che, effettuata la scelta di procedere alle stabilizzazioni, non sussiste alcuna discrezionalità in merito all’ammissione dei soggetti aventi diritto, in possesso dei requisiti previsti dalla norma (TAR Veneto n. 3643 del 15 novembre 2007). Nel prosieguo, in parallelo ad una più approfondita analisi degli specifici caratteri delle procedure di stabilizzazione, si è configurato un più netto orientamento a qualificare dette procedure, non in termini strettamente selettivi bensì come forme di assunzione senza espletamento di concorso pubblico, rientranti nella giurisdizione dell’AGO. In pratica, sussistendo i requisiti previsti dalla legge ed avviata la procedura nell’ambito della disponibilità finanziaria accordata, spetta al soggetto un diritto soggettivo all’assunzione⁴⁶, non rimanendo alcun margine di discrezionalità alla P.A. (Tribunale Trani, Ord. 2 marzo 2009). Tale lettura ha portato ad escludere il procedimento di stabilizzazione dalle procedure concorsuali, attenendo diversamente alla fase dell’assunzione e della conseguente instaurazione del rapporto di lavoro, che rientra nella giurisdizione ordinaria, ai sensi del comma 1 dell’art. 63 del d.lgs. n. 165 del 2001. Tale assunto è stato ampiamente sviluppato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con la sentenza n. 16041 del 7 luglio 2010, nella quale sono stati definiti i limiti e la portata del disposto del d.lgs. n. 165 del 2001, art. 63, nella parte in cui, da un lato, attribuisce esplicitamente alla giurisdizione ordinaria le controversie inerenti al “diritto all’assunzione” (comma 1), e dall’altro, riserva alla giurisdizione amministrativa la cognizione delle controversie relative alle “procedure concorsuali di assunzione” (comma 4). La Corte, nell’attribuire la giurisdizione al giudice ordinario, premette, da un lato, che, secondo propria giurisprudenza consolidata, il termine “assunzione” deve essere estensivamente inteso, rimanendovi comprese anche le procedure di cui sono destinatari soggetti già dipendenti di pubbliche amministrazioni ogniqualvolta siano dirette a realizzare un effetto di novazione del precedente rapporto di lavoro con l’attribuzione di un inquadramento superiore e qualitativamente diverso dal precedente (cfr., in particolare, Cass. S.U. 20 aprile 2006, n. 9164; 8 maggio 2006, n. 10419), effetto che si riscontra anche nelle selezioni preordinate al passaggio di dipendenti pubblici dallo status di non di ruolo a quello di ruolo (Cass. S.U. 7 novembre 2005, n. 21470). Diversamente, il termine “concorso” va inteso in senso restrittivo, dovendo identificarsi la procedura concorsuale esclusivamente in quella caratterizzata dall’emanazione di un bando, dalla valutazione comparativa dei candidati e dalla compilazione finale di una graduatoria di merito, la cui approvazione, individuando i “vincitori”, rappresenta l’atto terminale del

⁴⁶ Proprio in considerazione della configurazione di un diritto soggettivo alla stabilizzazione, alcune normative regionali, nel processo di copertura delle vacanze di organico, hanno attribuito carattere prevalente ai piani e procedure di stabilizzazione rispetto alle procedure concorsuali, anche se già espletate, prevedendo il divieto o la sospensione dell’utilizzo delle graduatorie pregresse ancora valide (legge della Regione Abruzzo n. 6/2009, art. 26; legge della Regione Puglia n. 10/2007, art. 30, e delibera Giunta n. 1657/2007).

procedimento preordinato alla selezione dei soggetti idonei. Un esame della normativa sulla c.d. stabilizzazione porta a ritenere che, mentre si è certamente in presenza di una fattispecie di “assunzione” nell’accezione sopra delineata (passaggio dallo *status* di personale precario a quello di ruolo), si esula, invece, dall’ambito della procedura “concorsuale”. La legge, infatti, non attribuisce all’amministrazione il potere di selezionare il personale mediante prove di esame o valutazione di titoli professionali, dovendosi procedere, ove le domande siano superiori al numero di assunzioni a tempo indeterminato, esclusivamente alla formazione di una graduatoria secondo l’ordine di priorità desumibile dalle stesse disposizioni normative. La regolamentazione legislativa, quindi, sottraendo le procedure di “stabilizzazione” all’ambito di quelle concorsuali di cui al d.lgs. n. 165 del 2001, art. 63, comma 4, colloca le controversie inerenti a tali procedure nell’area del “diritto all’assunzione” di cui all’art. 63, comma 1, la cui competenza è del giudice ordinario.

4.2. La consistenza del personale a tempo determinato e con rapporto di lavoro flessibile

Le tabelle che seguono sembrano dimostrare che la manovra posta in essere dal legislatore attraverso le nuove disposizioni sul contratto a tempo determinato e sulla speciale procedura di stabilizzazione stia sostanzialmente realizzando nel tempo la finalità strategica di riduzione del precariato.

L’andamento della consistenza del personale con contratto di lavoro a tempo determinato, al netto del personale appartenente al comparto scuola⁴⁷, mostra nel triennio 2007/2009 un *trend* complessivo costantemente e progressivamente discendente (riduzione dell’8,4% nel 2008 e del 12,8% nel 2009), con flessioni maggiormente significative nel 2009 nel comparto università (38,5%), enti di ricerca (25,4%), ministeri (17,2%), sanità (11,5%). Nei medesimi comparti si riscontrano le stabilizzazioni più numerose, concentrate soprattutto nel 2008 (3.655 unità stabilizzate nel comparto ministeri, 1.235 nel comparto università). Le più significative procedure di stabilizzazione si riscontrano nel comparto enti di ricerca (1.015 nel 2008 e 1.073 nel 2009) e sanità (7.036 nel 2008 e 5.928 nel 2009). In quest’ultimo comparto si continuano a verificare stabilizzazioni di personale dirigenziale (883 unità nel 2009), effettuate auspicabilmente in attuazione di normative regionali dichiarate incostituzionali soltanto successivamente.

Il ricorso alle altre forme flessibili di rapporto di lavoro (lavoro interinale, contratti di formazione lavoro e telelavoro), introdotte nel settore pubblico e disciplinate contrattualmente, subisce, con l’eccezione del SSN, una battuta d’arresto anche nell’ambito delle Regioni e delle autonomie locali e degli enti pubblici non economici, ove l’utilizzo di tali istituti si riconduceva all’esigenza di coniugare il contenimento delle spese di funzionamento con l’obiettivo di una maggiore efficienza della struttura, in relazione alle non omogenee dimensioni degli enti che compongono il comparto.

⁴⁷ Computato nell’ambito del personale a tempo indeterminato.

Tabella 7

Altre forme di flessibilità nel rapporto di lavoro del personale non dirigente

Comparto	2007					2008					2009				
	Tempo determ.	Form. lavoro	Inter.	LSU	Telelav.	Tempo determ.	Form. lavoro	Inter.	LSU	Telelav.	Tempo determ.	Form. lavoro	Inter.	LSU	Telelav.
Ministeri	5.187	-	712	-	1	1.582	-	65	-	3	1.310	-	21	-	5
Presidenza del consiglio dei ministri	19	-	-	-	-	13	1	2	-	-	27	-	6	-	-
Agenzie fiscali	-	1.865	-	-	11	10	1.388	-	-	12	11	1.142	-	-	11
Scuola	624	-	-	-	-	484	-	-	-	-	487	-	-	-	-
Istituzioni di alta formazione artist. e music.	227	-	-	-	-	247	-	3	-	-	345	-	1	-	-
Enti pubblici non economici	2.314	1.025	542	344	175	2.080	576	556	331	191	2.211	95	933	215	173
Regioni e autonomie locali	44.486	1.128	5.407	23.861	452	39.819	1.100	4.620	21.038	524	34.691	738	3.960	19.406	592
Regioni	1.833	33	734	1.227	212	1.402	36	354	1.177	247	1.313	54	107	1.300	307
Autonomie locali	42.653	1.095	4.672	22.634	240	38.418	1.064	4.266	19.861	277	33.379	684	3.853	18.106	285
Regioni a stat. spec. e prov. autonome ⁽¹⁾	11.191	8	280	75	28	11.025	27	339	109	102	10.491	9	346	149	110
Servizio sanitario nazionale	28.453	66	4.161	633	442	28.649	69	4.946	579	29	25.357	189	6.420	673	18
Ricerca	4.115	8	5	-	14	4.775	3	16	-	87	3.563	7	9	-	111
Università ⁽²⁾	5.126	-	245	48	66	4.468	-	204	22	108	2.749	-	106	31	88
Totale	101.742	4.100	11.352	24.962	1.188	93.151	3.164	10.750	22.079	1.055	81.241	2.180	11.802	20.475	1.107
Enti artt. 60 e 70 d.lgs. 165/2001 e autor. indep.	816	32	150	0	2	702	31	112	0	2	599	21	92	0	2
Totale	102.558	4.132	11.502	24.962	1.190	93.853	3.195	10.862	22.079	1.057	81.840	2.201	11.894	20.475	1.109

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

⁽¹⁾ Esclusa Regione Sicilia. Incluso il personale scolastico.⁽²⁾ Inclusi i professori incaricati ed i collaboratori ed esperti linguistici.

Tabella 8

Stabilizzazione⁽¹⁾ nel pubblico impiego per comparto e per categorie di personale

Comparto	Categorie di personale stabilizzate	2007	2008	% 2008/2007	2009	% 2009/2008
Servizio sanitario nazionale	Medici	122	794	550,8	772	-2,8
	Dirigenti non medici	6	66	1.000,0	111	68,2
	Personale non dirigente	811	7.036	767,6	5.928	-15,7
	Altro personale	-	1	0,0	-	0,0
	Totale	939	7.897	741,0	6.811	-13,8
Enti pubblici non economici	Medici	1	-	0,0	-	0,0
	Personale non dirigente	735	149	-79,7	86	-42,3
	Altro personale	-	-	0,0	-	0,0
	Totale	736	149	-79,8	86	-42,3
Enti di ricerca	Ricercatori	10	287	2.770,0	411	43,2
	Tecnologi	4	83	1.975,0	221	166,3
	Personale non dirigente	13	645	4.861,5	441	-31,6
	Totale	27	1.015	3.659,3	1.073	5,7
Regioni	Dirigenti	-	2	0,0	-	0,0
	Personale non dirigente	276	709	156,9	373	-47,4
	Altro personale	-	1	0,0	-	0,0
Autonomie locali	Segretari	-	2	0,0	-	0,0
	Dirigenti	-	3	0,0	-	0,0
	Personale non dirigente	5.980	9.108	52,3	6.178	-32,2
	Altro personale	1	5	400,0	18	260,0
	Tot. Regioni e Aut. locali	6.257	9.830	57,1	6.569	-33,2
Regioni a statuto speciale	Personale non dirigente	149	239	60,4	257	7,5
Ministeri	Personale non dirigente	131	3.655	2.690,1	193	-94,7
Agenzie fiscali	Personale non dirigente	1.836	-	0,0	673	0,0
Scuola	Docenti	141	49	-65,2	11	-77,6
Istituz. di alta formaz. artist. e music.	Personale delle aree	23	10	-56,5	-	-100,0
	Personale EP	1	-	0,0	-	0,0
	Professori	17	15	-11,8	18	20,0
	Totale	41	25	-39,0	18	-28,0
Università	Personale EP	4	35	775,0	3	-91,4
	Personale non dirigente	438	1.121	155,9	132	-88,2
	Altro personale	18	79	338,9	1	-98,7
	Totale	460	1.235	168,5	136	-89,0
Vigili del fuoco	Personale non dirigente	-	10	0,0	-	0,0
Corpi di polizia	Personale non dirigente	8	-	0,0	-	0,0
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO		10.725	24.104	124,7	15.827	-34,3

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

⁽¹⁾ Comprese le stabilizzazioni da contratto a tempo determinato e da LSU.

I contratti di formazione lavoro, dei quali più della metà riferiti al comparto Regioni ed autonomie locali e alle agenzie fiscali, si dimezzano nel corso del triennio, anche in relazione allo sblocco nel 2007 dei procedimenti di conversione, mentre i contratti di lavoro interinale, introdotti a partire dall'esercizio 2001, segnano un significativo incremento nel solo comparto del SSN, in relazione al sempre più diffuso fenomeno del reclutamento all'esterno del personale infermieristico.

Non decolla infine, anche nell'esercizio considerato, il ricorso al telelavoro, che, indubbiamente, richiede anche uno sforzo economico in relazione alla necessità di finanziare gli indispensabili investimenti.

Sempre sul versante del lavoro flessibile, occorre evidenziare l'evoluzione dei lavoratori socialmente utili - concentrati in particolare nel comparto Regioni ed autonomie locali - che, dopo il picco registrato nel 1999 (102.151 unità), segnano una progressiva e consistente flessione (20.475 nel 2009), in relazione alle avviate politiche di stabilizzazione.

5. La spesa per il personale non dirigente: il trattamento fondamentale e il trattamento accessorio

Il triennio 2007-2009⁴⁸ fa prima di tutto registrare gli effetti, con riferimento alla corresponsione al personale non dirigente sia degli incrementi retributivi a regime che degli arretrati, dei contratti collettivi relativi al biennio economico 2006-2007, quasi tutti sottoscritti nel corso del triennio stesso⁴⁹. Inoltre, si riscontrano i risultati della contrattazione relativa al biennio 2008-2009, tutta definita nel corso del 2009, fatta eccezione per i comparti relativi alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed agli istituti di formazione artistica e musicale, i cui contratti sono stati formalizzati nel 2010.

Nella contrattazione relativa al biennio 2006-2007 si rilevano ancora gli esiti delle trattative condotte fuori dei tradizionali tavoli di negoziazione, che hanno portato alla sottoscrizione di accordi diretti tra Governo e organizzazioni sindacali in data 6 aprile e 29 maggio 2007, in forza dei quali l'incremento a regime previsto dalla legge finanziaria per il 2007, pari al 4,46%, è stato elevato fino al 4,85%, da corrispondersi a decorrere dal 1° gennaio 2008. L'incremento stipendiale è stato retrodatato al 1° febbraio 2007⁵⁰.

Diversamente, la contrattazione relativa al biennio 2008-2009, in ossequio alle disposizioni contenute nell'art. 9, comma 4, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122, dettate da un'eccezionale situazione economica internazionale che ha reso necessario il raggiungimento di obiettivi di forte contenimento della spesa pubblica concordati in sede europea, ha

⁴⁸ Per quanto riguarda le rilevazioni relative al 2008, va evidenziato l'inserimento a decorrere dal 2008 dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato nel comparto delle agenzie fiscali, ai sensi dell'art. 40, comma 2, del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159.

⁴⁹ Ad eccezione degli istituti di formazione artistica e musicale, che hanno sottoscritto i contratti relativi al biennio 2006-2007 ad agosto 2010, e dei segretari comunali e provinciali che hanno sottoscritto il contratto relativo al biennio 2006-2007 a dicembre 2010.

⁵⁰ In effetti, parte dei benefici economici riconosciuti con l'accordo di maggio 2007 è stata resa disponibile con decorrenza immediata ai sensi dell'art. 15 del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159, convertito nella legge 22 novembre 2007, n. 222, di tal che è stato possibile corrispondere entro l'esercizio 2007 i benefici economici, retrodatandoli al 1° febbraio, riconosciuti dai contratti collettivi sottoscritti nel 2007.

riconosciuto miglioramenti economici contenuti entro il solo limite normativamente stabilito del 3,2%.

La vincolatività di tale disposizione, incompatibile con qualsiasi forma di flessibilità e di trattativa negoziale, ha, invero, generato qualche difficoltà applicativa, che la Corte dei conti ha puntualmente rilevato in sede di certificazione. Naturalmente la suesposta tempistica contrattuale imprime uno specifico andamento alla spesa per retribuzioni del personale non dirigente. Al lordo degli arretrati, l'andamento della retribuzione complessiva mostra un significativo incremento nel 2008, anno durante il quale è stata corrisposta la maggior parte dei benefici riconducibili al biennio 2006-2007, pari al 10,2%, con valori che da 69,5 miliardi salgono a 76,6. Nel 2009, pur essendo stata sottoscritta la maggior parte dei contratti relativi al biennio 2008-2009, la retribuzione complessiva si riduce lievemente (0,2%) a 76,4 miliardi, essendo stati corrisposti arretrati in misura contenuta, dato il sostanziale allineamento temporale dei contratti.

La parte fissa della retribuzione, complessivamente e al lordo degli arretrati, aumenta nel 2008 dell'11%, passando da 57,6 a 64 miliardi, e rimane sostanzialmente invariata nel 2009.

Anche l'andamento della spesa per retribuzione accessoria espone un significativo incremento nel 2008 pari al 6,2%, mentre decresce nel 2009 dell'1,4%. In termini assoluti l'esborso è passato da circa 11,9 miliardi nel 2007 a 12,6 miliardi di euro nel 2008 e 12,4 nel 2009.

Al netto degli arretrati, nel triennio considerato, l'andamento della spesa complessiva per retribuzioni mostra nel 2008 un tasso di crescita complessivo del 6,3% (crescendo da 68,7 a 73 miliardi) e di un ulteriore 3% nel 2009, raggiungendo i 75,2 miliardi. La parte fissa di questa cresce, invece, nel triennio, ad un tasso più sostenuto (10,3% quale tasso triennale, di cui 6,6% nel 2008 e 3,5% nel 2009), variando in termini assoluti da 57,2 a 63,2 miliardi tra il 2007 ed il 2009.

La spesa per trattamento accessorio cresce, invece, nel triennio, del 5,2%, dato che ingloba la significativa crescita nel 2008 del 4,9% e si stabilizza con l'incremento dello 0,2% nel 2009.

La lievissima crescita del trattamento accessorio nel 2009 può verosimilmente attribuirsi alle politiche di contenimento della spesa, che hanno, tra l'altro, previsto "tagli" alle risorse destinate alla contrattazione integrativa. Nello specifico, nel triennio in esame hanno senz'altro esplicato i loro effetti le disposizioni contenute nell'art. 67, comma 2 e ss., del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, che hanno imposto una consistente riduzione dei fondi destinati alla contrattazione integrativa delle amministrazioni statali⁵¹. Invece, per gli enti locali, hanno inciso sia la nuova formulazione del comma 557 dell'articolo unico della legge finanziaria 2007, che ha espressamente correlato l'obbligo di riduzione delle spese di personale alla contrattazione integrativa, sia il disposto del comma 565 della medesima legge per gli enti del SSN che, per la determinazione dei fondi destinati alla contrattazione

⁵¹ Invece, nel triennio in esame, non si registrano ancora gli effetti del recupero dei tagli previsti dall'art. 67, comma 2 e ss., del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, e dei risparmi di spesa previsti dall'art. 61 del medesimo decreto, le cui procedure di determinazione e riparto si sono concluse alla fine del 2009. In sintesi, le risorse derivanti dall'applicazione dell'art. 61, comma 17, e dall'art. 67, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008, sono state ripartite tra le Amministrazioni statali con d.m. per la P.A. e l'innovazione del 23 dicembre 2009 (€ 48.881.587), d.m. MEF 3 settembre 2009 (€ 247.762.526) e d.m. MEF 24 dicembre 2009 (€ 18.506.510).

integrativa, richiama espressamente i vincoli previsti per le amministrazioni statali.

Al di là della naturale correlazione della spesa per retribuzioni con la consistenza dell'organico effettivo (complessivamente in lieve diminuzione), va rappresentato che sullo specifico andamento delle due componenti della spesa, rappresentate dal trattamento fisso ed accessorio possono incidere elementi di rilevanza obiettiva, talvolta di segno opposto tra loro. Ad esempio, se sulla spesa per trattamento fondamentale ovvi effetti incrementali sono determinati dal riconoscimento dei benefici contrattuali, sull'andamento del trattamento accessorio incidenza anche rilevante può derivare dal *turnover*⁵² o dalla corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale⁵³ (allocata all'interno del trattamento accessorio) o dall'espletamento di procedure di avanzamento di carriera, a seguito delle quali parte della spesa precedentemente destinata all'accessorio viene destinata a finanziare componenti fisse della retribuzione.

A fronte di un incremento della retribuzione complessiva al netto degli arretrati del 6,3% nel 2008 e del 3% nel 2009, che ha portato ad un complessivo incremento del 9,5% nel triennio, la spesa annua per retribuzione complessiva pro capite è cresciuta del 10,6% nel triennio, con un incremento del 6% nel 2008 e del 4,4% nel 2009, passando da 27.269 a 30.165 euro.

Anche la spesa annua pro capite per trattamento fondamentale cresce nel tempo. A fronte di un incremento dell'intero aggregato di spesa al netto degli arretrati del 6,6% nel 2008 e del 3,5% nel 2009, che ha portato ad un complessivo incremento del 10,3% nel triennio, la spesa annua pro capite per retribuzioni fisse è cresciuta nel triennio dell'11,5%, distribuito nel 6,2% nel 2008 e 5% nel 2009. Gli incrementi della spesa appaiono sostanzialmente uniformi in tutti i comparti e strettamente collegati all'andamento della contrattazione collettiva.

Andamento meno omogeneo si riscontra con riguardo alla spesa pro capite per retribuzione accessoria, che complessivamente cresce del 4,9% nel 2008 e dell'1,5% nel 2009. Seppure i tassi di variazione tra comparti appaiono estremamente differenziati, si riscontra un generale incremento nel 2008 ed un'altrettanto diffusa contrazione nel 2009, con l'unica eccezione delle agenzie fiscali⁵⁴.

Nella composizione della spesa complessiva annua pro capite l'incidenza di quella per retribuzione accessoria appare in leggera riduzione, passando dal 16,7% nel 2007 al 16,1% nel 2009.

⁵² Il *turnover* presente nel comparto scuola (cessazioni, con conseguente fuoruscita di personale da posizioni stipendiali tendenzialmente elevate, ed ingresso di personale nuovo in posizioni stipendiali più basse) comporta la corresponsione di retribuzione professionale ad un numero ridotto di unità, la maggiore concentrazione del personale nelle posizioni stipendiali inferiori (c.d. gradoni) e la minore spesa per retribuzione accessoria.

⁵³ Si ricorda che con il comma 1 dell'art. 33 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito in legge 28 gennaio 2009, n. 2, è stata disposta l'erogazione per le amministrazioni dello Stato con lo stipendio del mese di dicembre, in unica soluzione, dell'indennità di vacanza contrattuale riferita al primo anno del biennio economico 2008-2009 ove non corrisposta durante l'anno 2008. Il comma 4 del medesimo articolo ha previsto analoga possibilità per le amministrazioni pubbliche non statali.

⁵⁴ In tale comparto, tra le componenti accessorie un peso rilevante assumono i compensi per la produttività, che nel biennio 2008-2009 presentano un andamento erratico: nel 2008 la spesa si riduce dell'80% e nel 2009 torna a livelli medi, con una variazione non rilevante rispetto al 2007 (-15%).

Tabella 9

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

Comparto	2007			2008			2009		
	Fisso	Accessorio	Totale	Fisso	Accessorio	Totale	Fisso	Accessorio	Totale
	(Importi in migliaia)								
Ministeri	3.674.200	1.236.405	4.910.605	3.645.058	1.249.659	4.894.717	3.679.886	1.142.958	4.822.844
Presidenza del consiglio dei ministri	49.986	56.433	106.419	51.968	59.845	111.813	62.597	68.265	130.862
Agenzie fiscali	1.144.805	630.294	1.775.099	1.276.106	471.191	1.747.297	1.235.962	599.455	1.835.417
Monopoli di Stato ⁽²⁾	25.936	15.338	41.273						
Scuola	24.817.517	3.343.958	28.161.475	28.885.400	3.931.009	32.816.409	28.194.193	3.660.115	31.854.308
Docenti t.i.	17.544.607	2.478.054	20.022.660	20.157.755	2.871.025	23.028.780	19.918.656	2.708.280	22.626.936
A.T.A. t.i.	3.032.064	272.800	3.304.864	3.550.738	344.599	3.895.337	3.468.286	336.076	3.804.362
Docenti religione	283.805	51.285	335.090	370.388	65.388	435.775	411.136	64.786	475.922
Docenti t.d.	2.753.259	425.505	3.178.763	3.378.198	503.877	3.882.076	3.088.344	431.054	3.519.397
A.T.A. t.d.	1.203.783	116.314	1.320.097	1.428.321	146.120	1.574.442	1.307.770	119.919	1.427.690
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	257.637	23.691	281.328	256.382	27.802	284.184	262.462	31.628	294.090
Enti pubblici non economici ⁽³⁾	1.256.086	676.804	1.932.890	1.220.132	677.956	1.898.087	1.240.377	659.824	1.900.201
Regioni e autonomie locali	10.253.663	2.323.567	12.577.230	11.333.196	2.527.355	13.860.550	11.301.490	2.555.696	13.857.186
Regioni	805.483	296.029	1.101.512	873.904	295.449	1.169.353	863.228	298.736	1.161.963
Autonomie locali	9.448.180	2.027.538	11.475.718	10.459.292	2.231.905	12.691.197	10.438.262	2.236.961	12.695.223
Regioni a statuto speciale e province autonome ⁽⁴⁾	1.656.365	310.331	1.966.697	1.749.217	322.242	2.071.459	1.785.750	364.202	2.149.951
Servizio sanitario nazionale	12.142.723	2.466.100	14.608.824	12.942.596	2.505.182	15.447.778	13.496.304	2.526.663	16.022.967
Ricerca	517.496	97.573	615.069	557.683	120.019	677.702	679.981	131.293	811.275
Livelli	192.096	75.257	267.353	213.163	92.965	306.128	266.583	99.596	366.179
Ricercatori e tecnologi	325.400	22.316	347.716	344.520	27.054	371.574	413.398	31.697	445.095
Università	1.134.318	378.050	1.512.368	1.291.979	384.681	1.676.660	1.310.523	353.420	1.663.943
Livelli ⁽⁵⁾	1.037.687	312.595	1.350.281	1.185.609	322.992	1.508.601	1.203.538	294.729	1.498.267
Elevate professionalità	96.632	65.455	162.087	106.370	61.690	168.059	106.984	58.692	165.676
Totale	56.930.734	11.558.544	68.489.277	63.209.716	12.276.941	75.486.658	63.249.525	12.093.520	75.343.045
Segretari comunali e provinciali	150.589	210.348	360.937	239.088	223.045	462.133	165.953	218.513	384.467
Contrattisti	208.002	14.932	222.934	209.567	17.898	227.464	210.633	18.568	229.200
Enti artt. 60 e 70 d.lgs. 165/2001 e autorità indip.	306.493	95.217	401.710	301.345	99.361	400.706	336.501	109.156	445.657
Totale	665.085	320.497	985.582	750.000	340.304	1.090.304	713.087	346.237	1.059.324
Totale	57.595.818	11.879.041	69.474.859	63.959.716	12.617.245	76.576.962	63.962.612	12.439.757	76.402.369

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

⁽¹⁾ Stipendio, indennità integrativa speciale, RIA, tredicesima mensilità. Inclusi arretrati e al netto dei recuperi per ritardi, assenze, ecc.⁽²⁾ Dal 2008 transitati nel comparto agenzie fiscali.⁽³⁾ Incluso il personale del ruolo ad esaurimento.⁽⁴⁾ Esclusa Regione Sicilia. Incluso il personale scolastico.⁽⁵⁾ Inclusi i professori incaricati ed i collaboratori ed esperti linguistici.

Tabella 10

Spesa annua pro capite per retribuzioni ⁽¹⁾ del personale non dirigente a tempo indeterminato

Comparto	2007			2008			2009		
	Fisso	Accessorio	Totale	Fisso	Accessorio	Totale	Fisso	Accessorio	Totale
Ministeri	20.922	5.775	26.697	21.146	6.022	27.168	21.939	5.480	27.418
Presidenza del consiglio dei ministri	22.649	14.795	37.444	22.932	16.283	39.214	25.511	17.440	42.951
Agenzie fiscali	21.377	11.930	33.307	22.770	8.690	31.460	23.539	11.422	34.961
Monopoli di Stato ⁽²⁾	20.023	11.129	31.152						
Scuola	23.195	3.059	26.254	25.486	3.448	28.934	26.784	3.441	30.225
Docenti t.i.	24.391	3.379	27.770	26.811	3.766	30.577	28.139	3.751	31.889
A.T.A. t.i.	18.107	1.610	19.717	19.879	2.003	21.883	20.971	2.035	23.007
Docenti religione	22.477	4.062	26.540	24.296	4.315	28.612	26.555	4.279	30.833
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	28.703	2.648	31.351	28.930	2.839	31.769	29.053	2.611	31.664
Enti pubblici non economici ⁽³⁾	23.809	11.980	35.789	23.802	12.889	36.690	24.683	13.159	37.842
Regioni e autonomie locali	21.179	4.565	25.744	22.411	5.002	27.413	23.209	5.070	28.279
Regioni	23.345	7.847	31.192	24.425	8.254	32.679	25.331	8.393	33.724
Autonomie locali	21.013	4.313	25.326	22.238	4.755	27.013	23.050	4.821	27.870
Regioni a statuto speciale e province autonome ⁽⁴⁾	25.380	4.586	29.966	26.546	4.673	31.219	27.232	5.215	32.447
Servizio sanitario nazionale	23.132	4.521	27.653	23.845	4.528	28.373	25.394	4.585	29.979
Ricerca	33.025	6.105	39.129	32.785	6.713	39.499	35.014	6.714	41.729
Livelli	22.893	8.620	31.513	23.130	9.465	32.595	24.950	9.410	34.360
Ricercatori e tecnologi	45.065	3.116	48.181	44.106	3.487	47.593	46.962	3.514	50.477
Università	21.277	6.697	27.974	22.931	6.811	29.742	23.860	6.320	30.180
Livelli ⁽⁵⁾	20.792	5.916	26.708	22.417	6.102	28.519	23.337	5.627	28.964
Elevate professionalità	28.374	18.124	46.498	30.819	17.699	48.518	31.930	17.022	48.951
Totale	22.665	4.466	27.132	24.085	4.688	28.773	25.256	4.748	30.004
Segretari comunali e provinciali	32.830	44.693	77.523	37.819	47.048	84.867	38.977	50.393	89.370
Contrattisti	24.483	1.527	26.010	27.914	2.105	30.019	28.870	2.225	31.095
Enti artt. 60 e 70 d.lgs. 165/2001 e autorità indip.	28.319	9.330	37.649	30.466	9.629	40.095	31.767	10.151	41.919
Totale	27.794	13.544	41.338	27.672	13.031	40.703	32.179	15.253	47.433
Totale	22.715	4.554	27.269	24.122	4.775	28.898	25.320	4.845	30.165

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

⁽¹⁾ Stipendio, indennità integrativa speciale, RIA, tredicesima mensilità.⁽²⁾ Dal 2008 transitati nel comparto agenzie fiscali.⁽³⁾ Incluso il personale del ruolo ad esaurimento.⁽⁴⁾ Esclusa Regione Sicilia. Incluso il personale scolastico.⁽⁵⁾ Inclusi i professori incaricati ed i collaboratori ed esperti linguistici.

CAPITOLO QUARTO

IL PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO

1. Premessa - 2. Il personale di magistratura e di Avvocatura dello Stato - 2.1. *La consistenza* - 2.2. *La spesa* - 3. Il personale docente delle università statali - 3.1. *La consistenza* - 3.2. *La spesa* - 4. Il personale della carriera prefettizia - 4.1. *La consistenza* - 4.2. *La spesa* - 5. Il personale della carriera diplomatica - 5.1. *La consistenza* - 5.2. *La spesa* - 6. Il personale dirigente della carriera penitenziaria - 6.1. *La consistenza* - 6.2. *La spesa* - 7. Il personale appartenente ai Corpi di polizia - 7.1. *La consistenza* - 7.2. *La spesa* - 8. Il personale delle Forze armate - 8.1. *La consistenza* - 8.2. *La spesa* - 9. Il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco - 9.1. *La consistenza* - 9.2. *La spesa*

1. Premessa

L'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001 ha mantenuto per determinate categorie la disciplina pubblicistica. Il personale non contrattualizzato si articola in otto diversi comparti e differenti procedure di approvazione degli accordi, che possono essere ricondotte a tre tipologie:

- il rapporto di lavoro è regolato interamente ed esclusivamente dalla legge (magistrati ed avvocati dello Stato, personale docente delle università statali);
- il rapporto è oggetto di accordo tra parte pubblica e le organizzazioni sindacali (prefetti, diplomatici, personale dirigente della carriera penitenziaria, personale dei Corpi di polizia e delle Forze armate);
- il d.P.R. che recepisce l'accordo è sottoposto al controllo di legittimità della Corte, ai sensi dell'art. 63, comma 6, del d.lgs. n. 150 del 2009 (Corpo nazionale dei vigili del fuoco).

Nel complesso, nel 2009, questo personale (*tabella 1*) ha raggiunto le 629.391 unità (+0,1% rispetto al 2008 e -0,1% rispetto al 2007), pari al 18% sul totale dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001), con una spesa complessiva di circa 25,4 miliardi (+3,3% rispetto al 2008), pari al 22% della spesa complessiva per tutti i dipendenti della P.A.

Per il personale di magistratura e dell'Avvocatura dello Stato e delle Forze armate, nel 2009 si è avuto un incremento nelle presenze in servizio. Peraltro, per il personale di magistratura i dati, ancora non ufficiali, al 31 dicembre 2010 evidenziano un significativo decremento (-2,4%) delle unità in servizio, che vanifica largamente l'incremento del 2009 (+0,7%).

Tabella 1

Personale in regime di diritto pubblico in servizio nel triennio 2007-2009

Personale in servizio	2007	2008	2009	var. % 2008/2007	var. % 2009/2008	var. % 2009/2007
Magistratura	10.280	10.410	10.486	1,3	0,7	2,0
Docenti delle univ. statali	59.921	60.952	58.832	1,7	-3,5	-1,8
Carriera prefettizia	1.510	1.478	1.415	-2,1	-4,3	-6,3
Carriera diplomatica	970	935	919	-3,6	-1,7	-5,3
Dirig. della carriera penitenziaria	494	473	456	-4,3	-3,6	-7,7
Corpi di polizia ⁽¹⁾	333.492	330.816	328.786	-0,8	-0,6	-1,4
Forze armate ⁽¹⁾	191.825	191.940	196.802	0,1	2,5	2,6
Corpo naz. dei vigili del fuoco ⁽²⁾	31.535	31.982	31.695	1,4	-0,9	0,5
Totale	630.027	628.986	629.391	-0,2	0,1	-0,1

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

⁽¹⁾ Inclusa la categoria "Altro personale" (allievi e contrattisti).⁽²⁾ Escluso il personale a tempo determinato (3.589 unità).

Complessivamente, nel personale in regime di diritto pubblico la presenza femminile raggiunge nel 2009 le 59.457 unità con una ulteriore crescita rispetto al 2008 (+3,7%), che porta la percentuale di aumento dal 2007 a +8,7% (di cui, +7,2% tra il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e +29,7% nelle Forze armate)

La *tabella* che segue illustra l'incidenza percentuale della presenza femminile nei singoli comparti.

Tabella 2

*Personale in regime di diritto pubblico.
Incidenza percentuale della presenza femminile
nel triennio 2007-2009*

Personale in servizio	2007	2008	2009
Magistratura	38,7	39,7	41,1
Docenti delle univ. statali	33,3	34,0	34,4
Carriera prefettizia	49,7	50,1	52,1
Carriera diplomatica	15,3	15,7	16,8
Dirig. della carriera penitenziaria	58,9	59,8	60,5
Corpi di polizia	6,3	6,5	6,9
Forze armate	3,7	4,1	4,7
Corpo naz. dei vigili del fuoco	4,4	6,0	5,9
Totale	8,7	9,1	9,4

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

Tabella 3

Spesa per retribuzioni per il personale in regime di diritto pubblico

Personale in regime di diritto pubblico	2007				2008				2009			
	Spesa per competenze fisse	Spesa per competenze accessorie	Spesa complessiva		Spesa per competenze fisse	Spesa per competenze accessorie	Spesa complessiva		Spesa per competenze fisse	Spesa per competenze accessorie	Spesa complessiva	
Magistratura	1.131.681	129.829	1.261.510		1.218.160	135.520	1.353.680		1.222.700	138.829	1.361.529	
Docenti delle univ. statali	2.877.277	907.009	3.784.286		2.955.568	914.810	3.870.378		3.096.946	876.458	3.973.404	
Carriera prefettizia	90.705	33.842	124.547		98.413	39.834	138.247		93.290	42.187	135.477	
Carriera diplomatica	54.982	126.697	181.679		68.987	132.986	201.973		59.692	129.225	188.917	
Dirigenti della carriera penitenziaria	18.212	15.312	33.524		20.789	15.210	35.999		20.609	15.107	35.716	
Corpi di polizia ⁽¹⁾	7.301.429	4.500.220	11.801.649		7.258.307	4.610.680	11.868.987		7.281.349	4.973.927	12.255.276	
Forze armate ⁽¹⁾	4.077.432	1.887.355	5.964.787		4.207.735	1.930.819	6.138.554		4.421.469	2.047.983	6.469.452	
Corpo nazionale dei vigili del fuoco ⁽²⁾	642.686	261.566	904.252		691.692	317.120	1.008.812		674.961	346.395	1.021.356	
Totale	16.194.404	7.861.830	24.056.234		16.519.651	8.096.979	24.616.630		16.871.016	8.570.111	25.441.127	

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

⁽¹⁾ Inclusa la categoria "Altro personale" (allievi e contrattisti).⁽²⁾ Escluso il personale a tempo determinato (3.589 unità).

La spesa complessiva del personale in regime di diritto pubblico (*tabella 3*) per retribuzioni lorde ha raggiunto nell'anno in esame i 25,441 miliardi, con un incremento rispetto al 2008 del 3,3% e con un'incidenza della spesa per competenze fisse del 66,3 %.

Dal 2007 la spesa per competenze fisse è cresciuta del 4,1%, mentre quella per le competenze accessorie del 9%.

Si osserva, peraltro, che le otto categorie di personale di cui trattasi hanno discipline di sviluppo di carriera ed economiche tra loro diverse che non consentono analisi comparative. Per tale ragione nei paragrafi che seguono sono esaminati i dati degli andamenti separatamente per ciascuna categoria.

2. Il personale di magistratura e di Avvocatura dello Stato

Il trattamento economico del personale in questione è disciplinato principalmente dall'art. 2 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 - come integrato dall'art. 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 - che dispone l'adeguamento automatico triennale nella misura pari alla media degli incrementi realizzati nel triennio precedente dalle altre categorie dei pubblici dipendenti¹.

Con d.P.C.M. 23 giugno 2009, con decorrenza 1° gennaio 2009, gli incrementi del triennio sono stati determinati nella misura del 10,13% (previo contestuale riassorbimento degli acconti corrisposti negli anni 2007 e 2008). A titolo di acconto sull'adeguamento triennale successivo, l'incremento è stato, conseguentemente, fissato nella misura del 3,04% (pari al 30% della predetta misura del 10,13%) per ciascuno degli anni 2010 e 2011, con decorrenza, rispettivamente 1° gennaio 2010 e 1° gennaio 2011². Questo ultimo adeguamento, per effetto dell'art. 24 del d.l. n. 78 del 2010, come di seguito precisato, non verrà erogato dalla suddetta data bensì dalla successiva del 1° gennaio 2014.

L'art. 69 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112³, a partire dal 1° gennaio 2009, ha disposto, nei confronti di tutto il personale di magistratura e dell'Avvocatura dello Stato, il differimento, *una tantum*, di un anno della maturazione dell'aumento biennale o della classe di stipendio, nei limiti del 2,5%. Il corrispondente valore economico maturato è attribuito alla scadenza dei dodici mesi, senza corresponsione

¹ L'incremento è calcolato dall'Istituto centrale di statistica (ISTAT) per voci retributive, tenendo conto degli incrementi medi pro-capite del trattamento economico complessivo, comprensivo dell'accessorio e variabile, delle altre categorie del pubblico impiego.

Successivamente, l'art. 3 della legge 6 agosto 1984, n. 425, integrata dalla legge 8 agosto 1991, n. 265, ha previsto uno sviluppo della progressione in carriera in otto classi biennali del 6% calcolate sullo stipendio iniziale di qualifica o livello retributivo, ed in successivi aumenti biennali del 2,50%, determinati sull'ultima classe di stipendio.

La normativa richiamata non ha subito modifiche, ad eccezione della disciplina che riguarda la magistratura ordinaria, nel cui ambito l'art. 2, lettera q), della legge 25 luglio 2005, n. 150, ha stabilito il criterio, recepito dal d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160, della articolazione automatica in sette classi di anzianità, fermo restando il migliore trattamento economico eventualmente conseguito.

² Ai sensi del comma 576, dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), gli adeguamenti automatici da corrispondere negli anni 2007 e 2008 a titolo di acconto, ciascuno pari al 3,69% ex d.P.C.M. del 15 maggio 2006, sono stati ridotti del 30%. Successivamente, detta riduzione è stata limitata al solo 2007 dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008).

³ Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133. La norma trova applicazione per tutto il personale in regime di diritto pubblico, di cui all'art. 3 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

di arretrati, ed il periodo di differimento è comunque utile ai fini della maturazione delle ulteriori successive classi di stipendio o degli ulteriori aumenti biennali.

Da ultimo, si applicano al personale in esame le disposizioni, previste per tutti i dipendenti pubblici, di cui al comma 2, dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, che prevede per il triennio 2011/2013 tagli sui trattamenti economici del 5 e del 10% rispettivamente su importi superiori a 90 mila e 150 mila euro lordi annui. Il successivo comma 22 prevede ulteriori e specifici interventi riduttivi solo per i magistrati e gli avvocati dello Stato: in relazione agli adeguamenti retributivi previsti dall'art. 24 della legge n. 448 del 1998, stabilisce che non saranno erogati, senza possibilità di recupero, né gli acconti per gli anni dal 2011 al 2013, né il conguaglio per il triennio 2010/2012. Dispone, inoltre, le modalità per gli adeguamenti retributivi per gli anni dal 2010 al 2015: per il 2014 l'acconto spettante è nella misura già riconosciuta, come detto, per l'anno 2010 (+3,04%); per il 2015, fermo restando il meccanismo di definizione dell'adeguamento retributivo come previsto dall'art. 24 richiamato, il beneficio a titolo di conguaglio per il triennio 2013/2015 è calcolato sulla base degli incrementi medi percepiti dal pubblico impiego negli anni 2009, 2010 e 2014. Inoltre, il conguaglio dovrà tener conto (con contestuale riassorbimento) di quanto corrisposto a titolo di acconto negli anni 2010 e 2014.

Ancora, il comma 22 dispone la riduzione del 15% per l'anno 2011, del 25% per il 2012 e del 32% per il 2013 della indennità giudiziaria, prevista dall'art. 3 della legge n. 27 del 1981 e, nel contempo, la non applicabilità dei commi 1 (blocco delle retribuzioni) e 21, secondo e terzo periodo, dell'art. 9 (disapplicazione dei meccanismi di progressione automatica dello stipendio e della limitazione a fini giuridici delle progressioni di carriera nel triennio 2011/2013).

Il complesso di questi interventi comporta una riduzione del trattamento fisso ed accessorio della categoria che sarà possibile quantificare con puntualità solamente in occasione della prossima relazione.

2.1. La consistenza

La dotazione organica complessiva al 31 dicembre 2009 è pari a 11.709 unità, senza variazioni rispetto al 2008. Il personale in servizio, alla medesima data, recupera parzialmente il maggior decremento del precedente esercizio, recupero che, peraltro, come già anticipato, è stato più che riassorbito nel 2010 per effetto di anticipate cessazioni dal servizio per quiescenza assolutamente superiori alla media degli anni precedenti, da ricondurre principalmente alle previsioni dell'art. 12, commi 7 e 9, del d.l. n. 78 del 2010, che dopo aver disposto la ritardata erogazione, in distinte *tranche*, dell'indennità di fine rapporto, ha escluso dalla penalizzazione in questione le unità collocate a riposto entro il 30 novembre 2010.

Le carenze di personale in servizio, a fine 2009, raggiungono le 1.223 unità ed interessano, percentualmente, in particolare la magistratura della Corte dei conti (il 19% della dotazione organica), la magistratura ordinaria (circa il 10%) ed il complesso TAR/Consiglio di Stato (il 7%).

Su una copertura di organico di 10.486 unità complessive, le donne rappresentano il 41% (4.312 unità). Anche questo dato, peraltro, ha risentito del maggior numero di cessazioni dal servizio nel 2010 (-11%), anno in cui si osserva un incremento della presenza delle donne in quasi tutte le categorie di personale in esame, ad eccezione della Magistratura amministrativa. Alla stessa data, le donne

rappresentano nella magistratura ordinaria circa il 45% del totale della categoria (con un aumento del 2,7% rispetto al medesimo dato del 2009), nella Corte dei conti circa il 27%. Nell'Avvocatura la presenza femminile si attesta al 58% del totale della categoria, con un aumento del 2,3% rispetto al medesimo dato del 2009.

Nella Magistratura amministrativa, pur essendo diminuita la presenza femminile in valore assoluto di 5 unità, le donne rappresentano circa il 21% del totale, con un aumento dell'1% rispetto al medesimo dato del 2009. Complessivamente, al 31 dicembre 2010 le donne sono 4.417, con un incremento rispetto al 31 dicembre 2009 di 105 unità (+2,4%).

Il nuovo codice dell'ordinamento militare (d.lgs. n. 66 del 2010) ha confermato la riduzione da 103 a 58 unità complessive del ruolo organico della magistratura ordinaria, già operata con l'art. 2, comma 603, lett. c) della legge n. 244 del 2007.

2.2. La spesa

Rispetto al 2007 la spesa complessiva lorda per retribuzioni si è incrementata del 7,3% nel 2008 e dell'8% nel 2009, incremento complessivo del triennio inferiore al 10,3%, fissato dal d.P.C.M. del 23 giugno 2009.

La spesa per le retribuzioni per le competenze fisse (1,2 mln) rappresenta il 90% del totale delle retribuzioni lorde (1,3 mln). La voce stipendio copre il 49% delle competenze fisse, mentre la retribuzione di anzianità il 30%. Minore incidenza hanno le altre voci (indennità integrativa speciale, indennità giudiziaria, tredicesima mensilità, arretrati).

Tra le competenze accessorie l'indennità giudiziaria (o speciale indennità), definita "assegno ai magistrati", di cui agli artt. 3 della legge n. 27 del 1981 e 2 della legge n. 425 del 1984, raggiunge il 95% della spesa per indennità varie (circa 137 mln) ed il 94% della spesa totale per competenze accessorie (circa 139 mln). Come è noto, l'erogazione di questa indennità è correlata all'esercizio effettivo delle funzioni ed è determinata in misura fissa ed eguale per tutto il personale di magistratura.

La retribuzione annua pro capite nel triennio 2007/2009 si è incrementata del 9%, per ridursi di una percentuale che sarà possibile quantificare esattamente solo nella prossima relazione.

3. Il personale docente delle università statali

Si riferisce sul costo del lavoro del personale docente (professori e ricercatori) delle università statali, nonché dell'Osservatorio Vesuviano di Napoli (19 unità), dell'Istituto nazionale di astrofisica (INAF) (298 unità) e del Ministero della difesa (29 unità, che prestano servizio nelle accademie), al quale si applica la medesima disciplina in materia di contratto di lavoro.

Con la legge 240 del 2010⁴ sono state dettate nuove norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e di reclutamento, per la cui completa attuazione è necessaria l'emanazione di diversi provvedimenti amministrativi.

⁴ Legge 30 dicembre 2010, n. 240.

Per quanto di interesse nella presenta trattazione, si richiamano le disposizioni dell'art. 8, che prevede (comma 1) l'adozione di un regolamento⁵ per la revisione della disciplina del trattamento economico dei professori e dei ricercatori universitari già in servizio e di quelli vincitori di concorsi indetti fino alla data di entrata in vigore della legge stessa, secondo alcune norme regolatrici: la trasformazione della progressione biennale per classi e scatti di stipendio in progressione triennale; l'invarianza complessiva della progressione; la decorrenza della trasformazione dal primo scatto successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della "240".

Il successivo comma 3 rinvia ad un regolamento⁶ la rimodulazione della progressione economica e dei relativi importi per i professori ed i ricercatori assunti ai sensi della nuova legge, anche su base premiale. Tale rimodulazione non deve comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e deve tener conto di alcune norme regolatrici stabilite dalla legge: l'abolizione del periodo di straordinariato e di conferma rispettivamente per i professori di prima fascia e per i professori di seconda fascia; l'eliminazione delle procedure di ricostruzione di carriera e conseguente rivalutazione del trattamento iniziale; la possibilità, per i professori e i ricercatori nominati secondo il regime previgente di optare per il regime di cui al presente comma.

Nuove norme sono altresì previste per il reclutamento del personale accademico.

Con riguardo al triennio 2007/2009, la normativa di riferimento dello stato giuridico e del trattamento retributivo del personale docente delle università⁷ è definita dai decreti del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382 (riordino della docenza) e 19 novembre 1998, n. 390 (disciplina della materia del reclutamento), dalla legge 4 novembre 2005, n. 230 (nuove disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari e delega al Governo per il riordino del reclutamento dei professori universitari), dal d.lgs. 6 aprile 2006, n. 164 che ha esercitato la delega. Per quanto riguarda il reclutamento, il d.l. 10 novembre 2008, n. 180⁸, in attesa del riordino del sistema universitario ed in presenza in diverse università di una spesa per il personale di ruolo che supera il 90% dei trasferimenti statali dal fondo per il finanziamento ordinario, ha disposto, per gli atenei che hanno superato detto limite, il divieto di nuove assunzioni e di indizione di concorsi⁹.

La normativa richiamata ha articolato il personale docente in professori ordinari a tempo pieno e a tempo definito, in professori straordinari, a tempo pieno ed a tempo definito, in professori associati confermati e non confermati, parimenti a tempo pieno e definito.

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

⁵ Entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge n. 240 del 2010.

⁶ Da emanarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge.

⁷ Al personale tecnico amministrativo delle università si applica il d.lgs. n. 165 del 2001.

⁸ Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 gennaio 2009, n. 1.

⁹ Le università che superano il limite del 90% erano escluse dalla ripartizione dei fondi relativi agli anni 2008/2009 previsti dall'art. 1, comma 650, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (40 mln per il 2008 ed 80 mln per il 2009).

La progressione del relativo trattamento economico si è sviluppata attraverso gli automatismi in classi e scatti biennali, rispettivamente dell'8% e del 2,5%, nonché attraverso il meccanismo, anch'esso automatico, di cui all'art. 24, comma 1, della legge n. 448 del 1998, che ha comportato l'adeguamento di diritto, ogni anno, in ragione degli incrementi medi, calcolati dall'Istituto nazionale di statistica, conseguiti nell'anno precedente dalle categorie dei pubblici dipendenti contrattualizzati, sulle voci retributive (compresa l'indennità integrativa speciale), utilizzate dal medesimo istituto per l'elaborazione degli indici delle retribuzioni contrattuali.

Questo meccanismo di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato viene disapplicato per gli anni 2011, 2012 e 2013 dall'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010.

Per il 2009, il d.P.C.M. del 29 aprile 2009 ha determinato l'adeguamento del trattamento economico in vigore al 1° gennaio 2008 nella misura del 3,77%, mentre il d.P.C.M. del 30 aprile 2010 ha previsto l'incremento del medesimo trattamento economico del 3,09%, a decorrere dal 1° gennaio 2010.

3.1. La consistenza

La determinazione dell'organico dei docenti universitari è rimessa dalla legge (comma 5, dell'art. 51, della legge n. 449 del 1997) ai singoli atenei. Complessivamente, nel 2009 si è registrato un decremento di 2.120 unità rispetto al 2008 (-3,5%), anno in cui si era registrato un aumento di 1.031 unità rispetto al 2007. Il decremento ha interessato sia i professori (-1.730) che i ricercatori (-390), confermando, per i professori, l'andamento dell'ultimo biennio. Al 31 dicembre 2009, delle complessive 58.832¹⁰ unità in servizio, circa il 58% è costituito dai professori. Rispetto al 31 dicembre 2008, il rapporto in questione tra i due sub-aggregati risulta leggermente modificato; infatti, nella precedente rilevazione i professori rappresentavano il 59% del totale del personale docente.

Le donne rappresentano il 34% delle unità complessive (il 26% per i professori e il 45% per i ricercatori).

3.2. La spesa

La spesa per retribuzioni grava sul fondo di finanziamento ordinario (FFO) del quale assorbe circa il 64% delle risorse.

Nel 2009, la spesa complessiva per retribuzioni lorde (3,97 mln, di cui 2,82 per i professori) è cresciuta del 2,7% (del 5% rispetto al 2007). La spesa per competenze fisse, che rappresenta il 78% del totale della spesa per retribuzioni lorde (77% nel 2008), nel 2009 si è incrementata del 7,6% rispetto al 2007 e del 4,8% rispetto al 2008, mentre le spese per retribuzioni accessorie sono diminuite del 4,1% nei confronti del 2008, confermando un andamento già constatato nel biennio 2007/2008.

La retribuzione individuale di anzianità (RIA), compresa tra le competenze fisse, pesa in media circa il 24% sul totale della spesa fissa.

Gli arretrati, nell'esercizio in esame, sono stati pari a circa 47 mln, di cui circa 32 per la categoria dei professori. Tra le competenze accessorie, le voci di maggior

¹⁰ Non sono compresi i professori universitari a contratto e i ricercatori assegnisti (circa 20.000 unità).

peso riguardano gli assegni aggiuntivi e l'indennità prevista dall'art. 31 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (c.d. indennità De Maria) per il personale delle cliniche e degli istituti universitari, rispettivamente pari a circa 424 e 291 mln.

4. Il personale della carriera prefettizia

Il d.lgs. 19 maggio 2000, n. 139 ha introdotto un procedimento negoziale di settore per la definizione di alcuni aspetti giuridici ed economici del rapporto di impiego del personale appartenente alla carriera prefettizia¹¹.

Con d.P.R. n. 105 del 4 aprile 2008 è stato recepito l'accordo sindacale relativo al quadriennio normativo 2006/2009 ed al biennio 2006/2007 e sono stati riconosciuti benefici economici complessivi analoghi a quelli accordati al personale statale contrattualizzato. Con d.m. del 22 luglio 2008 è stata individuata la delegazione sindacale che deve partecipare al procedimento negoziale per la definizione dell'accordo relativo al biennio economico 2008-2009, non ancora sottoscritto. Il decreto 18 marzo 2009, emanato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, ha provveduto a rideterminare il valore economico del buono pasto per il personale della carriera prefettizia, portandolo a 7 euro, come già avvenuto per la maggior parte dei dipendenti pubblici.

Per quanto riguarda la struttura del trattamento economico, è stato soppresso qualsiasi automatismo stipendiale: la retribuzione è collegata al miglioramento della produttività e sono assicurati sviluppi omogenei e proporzionali rapportati alla figura apicale.

Le leggi finanziarie 2008 e 2009 hanno riconosciuto un incremento pari al 3,2% sulla massa salariale¹², in analogia a quanto previsto per tutto il pubblico impiego.

La disciplina negoziale approvata con decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 63 del d.lgs. n. 105 del 2008, ha durata triennale, sia per la parte economica che normativa e conserva efficacia fino all'entrata in vigore del decreto successivo.

4.1. La consistenza

La carriera prefettizia si articola in tre qualifiche: prefetto, vice prefetto e vice prefetto aggiunto. Nel momento dell'immissione in ruolo, per un periodo di due anni, i vincitori di concorso assumono la qualifica di consigliere di prefettura.

Negli ultimi anni la dotazione organica ha subito diverse riduzioni; in particolare nel 2006 e nel 2008¹³, nell'ambito degli interventi normativi di riorganizzazione degli assetti statali. Il d.m. 4 ottobre 2002, n. 243, emanato ai sensi dell'art. 7 del d.l. 6 maggio 2002, n. 83, ha fissato, a decorrere dal 31 dicembre

¹¹ La procedura ricalca quella delineata dalla legge quadro sul pubblico impiego; le trattative si svolgono tra una delegazione di parte pubblica ed una delle organizzazioni sindacali rappresentative del personale, individuate con decreto del Ministro per la funzione pubblica, secondo i criteri generali stabiliti per il pubblico impiego. L'ipotesi di accordo, successivamente alla deliberazione del Consiglio dei ministri, una volta sottoscritta è recepita con decreto del Presidente della Repubblica. Si tratta di una procedura analoga a quella prevista per il c.d. "comparto sicurezza".

¹² La massa salariale è il risultato del prodotto tra unità di personale e retribuzione media.

¹³ Rispettivamente dall'art. 1, comma 404, lettera a), della legge n. 296 del 2006 e dall'art. 74 del d.l. 25 giugno 1978, n. 112.

2001, la dotazione organica del personale prefettizio in 1.787 unità, di cui 156 prefetti, 719 vice prefetti e 912 vice prefetti aggiunti. Successivamente, l'art. 4 del d.l. 31 marzo 2005, n. 45 ha modificato, con decorrenza 2006, la consistenza organica, con una riduzione di 88 unità (complessivamente 1.699). Detta consistenza è stata modificata sia per effetto dell'art. 1, comma 404, lettera a), della legge n. 296 del 2006 che dell'art. 74 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, che hanno disposto una riduzione degli assetti organizzativi delle amministrazioni statali. Da ultimo, ed a valere sul 2010, con d.P.R. 24 novembre 2009, n. 210 le dotazioni organiche delle qualifiche di prefetto, di vice prefetto e di vice prefetto aggiunto, sono state ridotte rispettivamente di 12, 7 e 60 unità, portando la dotazione organica complessiva a 1.620 unità.

A tutto il 2009 la dotazione organica complessiva era di 1.699 unità, con 1.415 presenze in servizio ed una carenza di organico di circa il 17%. L'incidenza delle donne sul personale complessivo si attesta al 52% (737 unità), percentuale che rimane costante anche nel 2010, anche se in valore assoluto il dato decresce leggermente (720 unità), così come le presenze in servizio (1.377).

4.2. La spesa

Ai sensi dell'art. 19 del decreto legislativo n. 139 del 2000, il trattamento economico del personale della carriera prefettizia è suddiviso in una componente stipendiale di base ed in altre due componenti: la prima, correlata alle posizioni funzionali ricoperte, agli incarichi ed alle responsabilità esercitate, la seconda, ai risultati conseguiti rispetto agli obiettivi assegnati.

La retribuzione di risultato (art. 21) è messa in relazione ai risultati conseguiti rispetto agli obiettivi assegnati ed è attribuita secondo i parametri definiti dal procedimento negoziale. La misura della retribuzione di risultato viene stabilita tramite accordi decentrati.

La spesa complessiva lorda nel 2009 ha subito un decremento del 2% rispetto al medesimo dato del 2008 (circa 135,5 milioni rispetto a 138,2 milioni), anno in cui ci sono stati aumenti generalizzati di tutte le voci sia delle competenze fisse, sia di quelle accessorie, riconducibili alla crescita retributiva prevista dall'accordo sindacale dell'aprile 2008, nonché alla corresponsione di arretrati relativi agli anni precedenti. Rispetto al 2007 (124,5 mln), la spesa complessiva lorda si è invece incrementata di circa il 9%, con un incremento elevato soprattutto nella componente accessoria (+24%).

La spesa per competenze accessorie raggiunge i 42 mln, per il 40% destinati alla retribuzione di posizione e per un 14% alla retribuzione di risultato. Si sottolinea che, rispetto al 2008, è in crescita la componente relativa al risultato (+4%) rispetto a quella di posizione (-27%), in armonia con il quadro normativo generale.

Nel 2009, la retribuzione media, rispetto al 2008, si è incrementata del 4%, rispetto al 2007 del 16%. In particolare, l'aumento interessa la voce relativa alle indennità accessorie, che dal 2007 si sono incrementate del 32% (del 9% nel 2009).

5. Il personale della carriera diplomatica

La carriera del personale diplomatico trova la sua disciplina in un complesso normativo che si è susseguito nel tempo, anche in relazione alle modifiche dell'assetto organizzativo del Ministero degli affari esteri¹⁴.

In analogia con la procedura prevista per la carriera prefettizia, anche la disciplina degli accordi per il personale della carriera diplomatica è tesa ad assicurare un trattamento economico omnicomprensivo, con sviluppi omogenei e proporzionati secondo appositi parametri, con la soppressione di ogni forma di automatismo stipendiale. Sono approvati con decreto del Presidente della Repubblica ed hanno cadenza triennale sia per la parte economica che per quella normativa, nel rispetto dell'art. 63, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2009.

A chiusura della tornata contrattuale 2006-2009, con d.P.R. 13 agosto 2010, n. 206, è stato recepito l'accordo per il personale della carriera diplomatica, relativamente al servizio prestato in Italia (biennio giuridico ed economico 2008-2009).

5.1. La consistenza

Con d.P.C.M. 29 maggio 2009, n. 41, sono state rideterminate le dotazioni organiche, a valere dall'anno 2010, del personale della carriera diplomatica (unitamente a quelle delle qualifiche dirigenziali e delle aree prima, seconda e terza del Ministero degli affari esteri), disponendo una riduzione di 15 unità (-16 unità nella qualifica di consigliere di legazione e +1 unità in quella di segretario di legazione), portando la dotazione organica della carriera diplomatica a 1.120 unità.

Considerando i dati alla fine del 2009, si rileva un'ulteriore riduzione del personale in servizio, ad eccezione della qualifica di ambasciatore (due unità in più rispetto al 2008) e di quella di segretario di legazione (+21 unità). Tutte le qualifiche presentano carenze di organico, ad eccezione delle qualifiche di consigliere d'ambasciata e dei ministri plenipotenziari, che presentano sempre un numero di unità in servizio maggiore rispetto a quello previsto in organico.

Tale fenomeno è da ricondurre alla disciplina della progressione di carriera del personale diplomatico, in base alla quale (comma 1, dell'art. 108 del richiamato d.P.R. n. 18 del 1967¹⁵) le promozioni al grado di consigliere di ambasciata sono effettuate fra i consiglieri di legazione che nel loro grado abbiano compiuto quattro anni di servizio.

Nel 2009 l'incidenza della presenza femminile è aumentata sia pure di un solo punto percentuale rispetto al precedente anno (17%), dato confermato per il 2010, ma continua a manifestare i maggiori divari nelle qualifiche più alte. Nella qualifica di ambasciatore è ancora presente una sola donna, mentre in quella di ministro plenipotenziario le donne sono aumentate di due unità (erano 18 nel 2008). Il dato ha subito una riduzione nella qualifica di consigliere di legazione (-5 unità), mentre

¹⁴ Le norme di base sono contenute nel d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18, come modificato dal d.lgs. 24 marzo 2000, n. 85 e dalla legge 23 aprile 2003, n. 109, coordinate, per quanto riguarda gli avanzamenti di carriera, con le norme contenute nella Sezione II, del Capo IV del d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1077 e con quelle del Capo II, Sezione I, del d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748.

¹⁵ Comma prima modificato dall'art. 30 della legge n. 109 del 2003 e successivamente sostituito dall'art. 8 *quater* del d.l. 28 maggio 2004, n. 136, convertito con modificazioni dalla legge 27 luglio 2004, n. 186).

sono aumentate nelle altre qualifiche di consigliere di ambasciata e di segretario di legazione. Al 31 dicembre 2010, le donne rappresentano, come per il 2009, il 17% (150 unità) delle unità in servizio.

5.2. La spesa

Nell'anno in esame la spesa complessiva per retribuzioni registra una diminuzione del 6% rispetto al 2008, anno in cui si è avuta la corresponsione di arretrati per oltre 2,7 mln. Complessivamente la spesa è stata pari a circa 189 mln. La notevole incidenza della retribuzione accessoria (129 mln) sull'ammontare complessivo (circa il 68%) è da ricondurre alla circostanza che nella "accessoria" sono comprese le indennità di servizio all'estero, percepite dalla maggioranza del personale in questione, per un totale di circa 91 mln, pari al 70% del totale della spesa "accessoria".

Le retribuzioni di posizione e di risultato gravano su un apposito fondo, dove confluiscono tutte le risorse finanziarie diverse da quelle destinate allo stipendio di base, individuate tramite il procedimento negoziale.

Rispetto al 2008, si è registrato un lieve aumento delle risorse destinate alla retribuzione di risultato rispetto a quelle per la retribuzione di posizione, pur mantenendo importi relativamente bassi rispetto alla spesa complessiva per competenze accessorie.

6. Il personale dirigente della carriera penitenziaria

La carriera dirigenziale penitenziaria è stata istituita dal d.lgs. 15 febbraio 2006, n. 63. Vi è compreso il personale direttivo e dirigenziale dell'Amministrazione penitenziaria appartenente agli ex profili professionali di direttore penitenziario, di direttore di ospedale psichiatrico giudiziario e di direttore di servizio sociale.

Al rapporto di impiego, di natura pubblicistica, si applica la deroga di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001; ne consegue che il contratto è sottratto alla disciplina contrattuale del "comparto ministeri".

Il personale è ripartito in tre ruoli: dirigente di istituto penitenziario, dirigente di esecuzione penale esterna e dirigente medico psichiatra. La procedura negoziale è disciplinata dall'art. 23 e prevede la sottoscrizione di un'ipotesi di accordo, che non può comportare, direttamente o indirettamente, anche a carico di esercizi successivi, impegni eccedenti quanto stabilito nel documento di programmazione economico-finanziaria.

Verificate le compatibilità finanziarie, il Consiglio dei ministri approva l'ipotesi di accordo e lo schema di decreto del Presidente della Repubblica, che viene inviato alla Corte dei conti per il controllo. Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. d) della legge n. 154 del 2005, al personale appartenente alla carriera dirigenziale penitenziaria spetta un trattamento economico onnicomprensivo, non inferiore a quello della dirigenza statale contrattualizzata, articolato in una componente stipendiale di base, in una componente correlata alle posizioni funzionali ricoperte e agli incarichi di responsabilità esercitati e in una componente rapportata ai risultati conseguiti rispetto agli obiettivi fissati ed alle risorse assegnate. L'articolo 4, comma 3, della citata legge - norma a carattere transitorio - autorizzava l'Amministrazione a regolare il rapporto di lavoro del personale dirigenziale penitenziario tramite le disposizioni previste per il personale statale in regime di

diritto pubblico “*nelle more dell’entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dall’articolo 1, comma 1*”.

A tutt’oggi non è ancora stato siglato il primo accordo sindacale finalizzato a regolare il trattamento giuridico ed economico di tale personale. Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione del 15 dicembre 2010 è stata individuata la delegazione sindacale che parteciperà al procedimento negoziale per la definizione dell’accordo per il triennio normativo ed economico 2010-2012, riguardante il personale della carriera dirigenziale penitenziaria.

6.1. La consistenza

A fronte di una dotazione organica di 526 unità, nel triennio 2007-2009, il personale in servizio ha subito una progressiva diminuzione (complessivamente, -7,7%), con un calo della presenza femminile del 5%). Ciò nonostante, la percentuale dell’incidenza delle donne sul totale del personale in servizio rimane invariata (60%), incidenza confermata anche dai primi dati ancora non ufficiali del 2010.

6.2. La spesa

La spesa complessiva per retribuzione lorda (35,7 mln) è in leggera flessione rispetto al 2008 (-0,7%), dovuta al calo del 3,6% del personale in servizio. Rispetto al primo anno del triennio in esame, invece, emerge un incremento del 6,5%, soprattutto nella componente fissa (+13%), mentre la componente accessoria è rimasta pressoché costante.

La retribuzione fissa (20,6 mln) rappresenta il 58% della spesa complessiva; la media (circa 77 mila euro) registra un aumento del 13,4% rispetto al 2007 e dello 0,5% rispetto al 2008.

7. Il personale appartenente ai Corpi di polizia

Come è noto, l’ordinamento prevede cinque polizie nazionali:

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

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

Le diverse iniziative legislative che negli anni, a cominciare dalla legge 10 aprile 1981, n. 121, hanno affermato il principio dell’equiparazione economica dei Corpi di polizia, indipendentemente dal tipo di ordinamento, civile o militare, hanno

portato ad una maggiore omogeneità nel trattamento economico, anche se permangono differenze in ragione della atipicità che caratterizza le forme di impiego del personale e la disciplina delle funzioni espletate.

L'ordinamento, lo stato giuridico, il trattamento economico e la progressione in carriera sono disciplinati da norme specifiche che distinguono il personale del comparto dalle altre categorie del personale contrattualizzato (art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001 e successive modificazioni).

La regolamentazione dei contenuti del rapporto d'impiego del personale dei Corpi di polizia ad ordinamento civile e di quello dei Corpi di polizia ad ordinamento militare è rimessa ad appositi accordi sindacali ed a provvedimenti di concertazione con i COCER¹⁶.

L'accordo sindacale, approvato con d.P.R. emanato ai sensi del comma 11, dell'art. 7 del d.lgs. 12 maggio 1995, n. 195, ha durata triennale sia per la parte economica sia per quella normativa, a decorrere dai termini di scadenza previsti dai precedenti decreti e conserva efficacia fino alla data di entrata in vigore dei decreti successivi (comma 2 dell'art. 63 del d.lgs. n. 150 del 2009).

Con d.P.R. 11 settembre 2007, n. 170 è stato recepito l'accordo sindacale ed il provvedimento di concertazione per il personale non dirigente delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare (quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007). Questo decreto è stato integrato con d.P.R. 16 aprile 2009, n. 51, sempre con riferimento per la parte normativa al periodo 2006/2009 e per la parte economica al biennio 2006/2007.

L'art. 5 del richiamato decreto n. 51 ha incrementato il fondo per l'efficienza dei servizi istituzionali per gli anni 2007, 2008 e 2009, rispettivamente di 19,701 mln, 49,682 mln e 13,733 mln. Per il solo 2009, gli importi sono stati ulteriormente incrementati di 260 mila euro.

Analogamente a quanto previsto per le Forze di polizia ad ordinamento civile, è stato integrato il fondo per l'efficienza dei servizi istituzionali, per gli anni 2007, 2008 e, a decorrere dal 2009, rispettivamente di 24,924 mln, di 75,240 mln e di 18,950 mln. Per il solo 2009, gli importi sono stati ulteriormente incrementati di 112 mila euro.

¹⁶ Cfr. il d.lgs. n. 195 del 1995, come modificato dal d.lgs. 31 marzo 2000, n. 129. Il procedimento concernente le forze di polizia ad ordinamento civile è incentrato sulla sottoscrizione di un vero e proprio accordo sindacale, stipulato tra una delegazione di parte pubblica e le organizzazioni sindacali rappresentative. I procedimenti attinenti le forze di polizia ad ordinamento militare e il personale delle forze armate sono, invece, finalizzati alla concertazione tra le varie componenti della delegazione di parte pubblica. Di quest'ultima fanno parte i ministri interessati, i Comandanti generali dei Carabinieri e della GdF o il Capo di stato maggiore nonché le rispettive sezioni del Consiglio centrale di rappresentanza (COCER - sezione Carabinieri, Guardia di Finanza e COCER - sezioni Esercito, Marina e Aeronautica), organismo a base elettiva, a carattere nazionale e interforze, che agisce a tutela degli interessi collettivi degli appartenenti alle forze di polizia ad ordinamento militare e alle forze armate. La fondamentale distinzione tra i due moduli è che, "mentre le organizzazioni sindacali delle Forze di Polizia ad ordinamento civile sono associazioni private al pari delle altre, i Consigli di rappresentanza del personale militare hanno natura pubblica e costituiscono organi delle amministrazioni cui appartengono (art. 1, c. 3, d.P.R. n. 691 del 1979)" (M. Di Rollo, *Le relazioni sindacali nel comparto sicurezza*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 4/1999, 691). I Consigli di rappresentanza non concludono un accordo sindacale, ma partecipano alla delegazione di parte pubblica per esprimere le proprie posizioni relativamente alla definizione degli schemi di provvedimento di concertazione.

7.1. La consistenza

Nel 2009 il personale in servizio dei Corpi di polizia è diminuito, rispetto al 2008, dello 0,6% e dell'1,4% rispetto al 2007 (328.786 unità nel 2009, 330.816 nel 2008 e 333.492 nel 2007). Anche i dati di organico subiscono delle lievi riduzioni (soprattutto nell'Arma dei carabinieri e della Polizia penitenziaria).

Complessivamente, nell'anno in esame, le donne presenti nel comparto sono 22.546, con un incremento del 4,6% rispetto al 2008. Per quanto riguarda l'Arma dei carabinieri, alla medesima data, erano 924, la Polizia di Stato 14.891, la Guardia di finanza 852, la Polizia penitenziaria 3.612 e il Corpo forestale 1.318.

Tabella 4

Dotazione organica e personale in servizio

Corpi di polizia	2007			2008			2009		
	Organico	Presenze	%	Organico	Presenze	%	Organico	Presenze	%
Polizia di Stato	117.171	106.986	91,3	117.171	106.057	90,5	117.171	105.002	89,6
Carabinieri	118.202	111.955	94,7	118.240	110.854	93,8	118.062	110.554	93,6
Guardia di finanza	68.134	64.312	94,4	68.134	63.352	93,0	68.130	63.153	92,7
Polizia penitenziaria	45.109	41.405	91,8	45.121	40.717	90,2	45.109	40.291	89,3
Corpo forestale	9.360	8.834	94,4	9.360	9.836	105,1	9.360	9.786	104,6
Totale	357.976	333.492	93,2	358.026	330.816	92,4	357.832	328.786	91,9

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

Le presenze comprendono anche "Altro personale" (allievi e personale contrattista).

L'art. 3, comma 89, della legge 24 dicembre 2007¹⁷, n. 244 (legge finanziaria 2008) ha previsto assunzioni di personale a tempo indeterminato, entro un limite di spesa pari a 80 mln di euro per l'anno 2008 e a 140 mln a decorrere dall'anno 2009, per la Polizia di Stato, l'Arma dei carabinieri, il Corpo della Guardia di finanza, il Corpo di polizia penitenziaria ed il Corpo forestale dello Stato. Tali risorse possono essere destinate anche al reclutamento del personale proveniente dalle Forze armate.

Nel 2008 altri provvedimenti hanno autorizzato assunzioni di personale a tempo indeterminato. Ulteriori assunzioni, nel rispetto delle dotazioni organiche, sono state autorizzate per il 2009, ai sensi dell'art. 61, comma 22 del d.l. n. 25 giugno 2008, n. 112¹⁸, per una spesa massima di 100 milioni. Il d.P.R. 21 aprile 2009 ha ripartito le risorse tra le diverse Forze di polizia, come da tabella che segue, autorizzando l'assunzione di complessive 2.875 unità. Le risorse messe a disposizione per queste assunzioni sono destinate prioritariamente al reclutamento di personale proveniente dalle Forze armate¹⁹.

¹⁷ La legge n. 244, al comma 89 dell'art. 3 ha previsto assunzioni in deroga al divieto posto dalla normativa vigente in considerazione delle particolari esigenze connesse alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione ed al contrasto del crimine, alla repressione delle frodi e delle violazioni degli obblighi fiscali ed alla tutela del patrimonio agroforestale-

¹⁸ Convertito nella legge, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133.

¹⁹ Il termine per procedere alle assunzioni di personale a tempo indeterminato, è stato prorogato al 31 maggio 2010 dall'art. 4, comma 7, del d.l. 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni,

Tabella 5

	Unità	Onere a regime
Vigili del fuoco	297	10.011.119
Guardia di finanza	383	13.985.578
Carabinieri	900	31.499.865
Polizia di Stato	906	31.485.800
Polizia penitenziaria	299	9.991.483
Corpo forestale	90	2.995.498
Totale	2.875	99.969.342

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

Il Ministero dell'interno ha assunto tutte le unità previste dal provvedimento autorizzativo; inoltre, ai sensi del d.P.C.M. 19 ottobre 2009, che ha autorizzato l'assunzione di 223 unità, 100 sono state assunte entro il medesimo anno. Successivamente il d.P.C.M. 17 novembre 2009 ha autorizzato l'assunzione di ulteriori 76 unità delle quali ne è stata assunta una.

Nonostante ciò, la consistenza (comprensiva anche degli allievi e del personale ausiliario) è diminuita rispetto al precedente esercizio di 2.030 unità e rispetto al 2007 di 4.706 unità.

7.2. La spesa

La spesa lorda è complessivamente aumentata rispetto al 2008 del 3,2%, soprattutto nella componente accessoria (+7,8%).

Negli anni 2009, 2010 e 2011, a favore del personale del comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico, con un reddito complessivo di lavoro dipendente non superiore nell'anno 2008 a 35.000 euro, in considerazione della specificità dei compiti e delle condizioni di stato e di impiego del comparto medesimo, l'art. 4, comma 3, del d.l. 29 novembre 2008, n. 185, e successive modificazioni, ha previsto, nel limite complessivo di spesa di 60 mln, sul trattamento economico accessorio, una riduzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali. Con d.P.C.M. del 27 febbraio 2009, individuate in 447.758 le unità di personale destinatarie dei benefici di cui sopra, la misura della riduzione di imposta è stata quantificata nell'importo massimo di 134,00 euro, per il periodo 1° gennaio-31 dicembre 2009; per l'anno 2010, il d.P.C.M. 23 aprile 2010 ha rideterminato l'importo massimo in 149,50 euro.

8. Il personale delle Forze armate

Il personale facente parte del comparto "Forze Armate" (con esclusione dell'Arma dei carabinieri, compresa nelle Forze di polizia) è suddiviso in quattro aree (Aeronautica, Marina, Esercito e Capitanerie di porto), ciascuna articolata in

dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25; successivamente, l'art. 2268, comma 1, n. 1084, del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (codice dell'ordinamento militare), ha abrogato il citato articolo con la decorrenza prevista dall'art. 2272, comma 1, del medesimo decreto.

quattro macrocategorie di personale: dirigenti, personale con trattamento superiore, personale non dirigente e altro personale. Nella macrocategoria "Altro personale" sono ricompresi i militari di leva, i volontari e gli allievi.

Non sono state effettuate specifiche analisi sugli aggregati "Corpo militare della Croce Rossa" e "Servizio di assistenza spirituale – Cappellani militari" per l'estrema esiguità delle corrispondenti unità in servizio. Per i Cappellani militari è stato riportato il numero di unità ed i dati di spesa al di fuori delle tabelle relative ai corpi di "Forze Armate".

Con il d.P.R. 11 settembre 2007, n. 171, è stato recepito l'accordo sindacale ed il provvedimento di concertazione per il personale non dirigente delle Forze armate (quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007). Successivamente, con d.P.R. 16 aprile 2009, n. 52 è stato recepito il provvedimento di concertazione integrativo relativo al quadriennio 2006-2009 ed al biennio economico 2006-2007, con esclusione dei dirigenti e del personale di leva.

La decorrenza dei nuovi stipendi è retrodatata al 1° febbraio 2007, con riassorbimento degli incrementi già attribuiti per effetto dell'art. 2, del d.P.R. n. 171 del 2007.

8.1. La consistenza

La tabella che segue illustra l'evoluzione delle complessive unità di personale nel triennio 2007-2009, che evidenzia un aumento del 2,5% rispetto al medesimo dato del 2008.

Tabella 6

Unità in servizio

Forze Armate	2007	2008	2009
Capitanerie	10.980	10.747	10.486
Esercito	104.067	105.167	109.538
Marina	32.902	32.632	33.152
Aeronautica	43.750	43.269	43.509
Cappellani militari	126	125	117
Totale	191.825	191.940	196.802

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

Le presenze comprendono anche la categoria "Altro personale" (allievi e personale contrattista).

In totale, il dato 2009 è aumentato, nei confronti del 2007, di 4.977 unità e, rispetto al 2008, di 4.862 unità:

- l'area Capitanerie, che aveva presentato per la prima volta (dal 2003 registrava un continuo incremento) una flessione nell'anno 2007, ha ricominciato a crescere di circa il 2%;

- l'area dell'Esercito, dopo l'aumento del 4,2% registrato nel 2008, presenta una diminuzione di circa l'1%;

- l'area Marina evidenzia un aumento nel triennio 2007-2009 del 6,6% e dell'1,8% rispetto al 2008;
- l'area Aeronautica, dopo un aumento registrato nel 2008, espone una riduzione di circa il 2% nel 2009.

8.2. La spesa

La spesa complessiva del personale in esame si è incrementata di circa l'8,4% nel triennio 2007-2009. La retribuzione fissa relativa al 2009, che incide per il 68,5% sul totale della spesa, ha subito, rispetto all'esercizio precedente, un incremento del 5%; quella accessoria, del 6%.

La spesa delle singole categorie risente, ovviamente, della diversa composizione degli organici, sia con riferimento al numero complessivo delle unità in servizio, sia al peso che ciascuna qualifica - dirigente, personale con trattamento superiore, personale non dirigente, altro personale - ha all'interno del singolo comparto.

In particolare, la spesa per il trattamento complessivo si è incrementata complessivamente dal 2008, per il personale dell'Esercito, del 7%; per l'Aeronautica dell'1%; per la Marina, dell'8,2%; per le Capitanerie, dell'1,8%.

Per quanto riguarda la "dirigenza", si ricorda che, ai sensi dell'art. 24 della legge n. 448 del 1998, il personale dirigente della Polizia di Stato e gradi di qualifiche corrispondenti, dei Corpi di polizia civili e militari, dei colonnelli e generali delle Forze armate usufruiscono dell'adeguamento automatico annuale, in relazione agli incrementi medi conseguiti nell'anno precedente dalle categorie di pubblici dipendenti contrattualizzati sulle voci retributive, compresa l'indennità integrativa speciale.

La retribuzione media nel triennio in esame si è incrementata del 3,5% (37.005 euro nel 2007, 37.445 nel 2008, 38.327 nel 2009).

Per quanto attiene alla previsione normativa recata dall'art. 4, comma 3, del d.l. n. 185 del 2008, concernente la riduzione per i redditi da lavoro dipendente non superiori, nell'anno 2008, ai 35.000 euro, si rinvia a quanto già osservato al precedente paragrafo.

9. Il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco

La legge 30 settembre 2004, n. 252 ed il conseguente d.lgs. 30 ottobre 2005, n. 217 hanno ricondotto il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco nell'ambito del regime pubblicistico.

E' stato previsto un procedimento negoziale che si conclude con l'emanazione di un d.P.R. di durata triennale tanto per la parte economica che normativa.

9.1. La consistenza

Nel 2009, l'organico del personale del Corpo non ha subito modifiche, mentre le presenze sono diminuite, rispetto al 2008, di 287 unità (-0,8%). Tuttavia, va segnalato l'aumento di personale a tempo determinato, che è passato da 3.605 unità nel 2008 a 3.656 unità nel 2009.

Diversi provvedimenti hanno autorizzato nuove assunzioni. In particolare, ai sensi del comma 523 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007, il Ministero dell'interno, anche per il comparto "Vigili del fuoco", è stato autorizzato a

procedere, per ciascuno degli anni 2008-2009, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20% di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente. Con d.P.C.M. 23 giugno 2008, l'autorizzazione di cui sopra ha riguardato 261 unità, assunte tra il 2008 ed il 2009, per una spesa di circa 4,5 mln nel 2008 e di 9,1 a regime. La decorrenza, compatibile con le corrispondenti risorse assegnate, non poteva essere comunque anteriore al 1° luglio dello stesso anno. La legge finanziaria 2008, all'art. 1, comma 346, ha autorizzato l'assunzione di personale nella sola qualifica di vigile del fuoco per una spesa di 7 milioni annui nel 2008, 16 nel 2009 e 10 nel 2010. Sulla base di questo *plafond* di spesa l'Amministrazione ha previsto l'assunzione di 400 unità, di cui 294 ancora da assumere. Per il 2009, il già citato d.P.R. 21 aprile 2009 ha autorizzato l'assunzione di ulteriori 297 unità, per una spesa massima di circa 10 milioni. Successivamente, in relazione alla straordinaria necessità di risorse umane da impiegare in Abruzzo per le esigenze legate all'emergenza sismica e alla successiva fase di ricostruzione ed al fine di mantenere, nel contempo, la piena operatività del sistema del soccorso pubblico e della prevenzione degli incendi su tutto il territorio nazionale, il decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, al comma 35-sexies dell'art. 17, ha autorizzato l'assunzione straordinaria, dal 31 ottobre 2009, di un contingente di vigili del fuoco nei limiti di spesa di 4 milioni di euro per l'anno 2009 e di 15 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2010. L'art. 66, comma 9-bis del d.l. n. 112 del 2008, aggiunto dall'art. 2, comma 208, della legge finanziaria per il 2010 (n. 191 del 2009) e successivamente modificato dall'art. 9, comma 6 del d.l. n. 78 del 2010 ha stabilito che, a decorrere dall'anno 2010, il Corpo nazionale dei vigili del fuoco può procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente a una spesa pari a quella relativa al personale cessato dal servizio nel corso dell'anno precedente e per un numero di unità non superiore a quelle cessate dal servizio nel corso dell'anno precedente. In seguito a ciò, è stato emanato il d.P.C.M. dell'11 marzo 2011 che ha previsto n. 1.008 unità da assumere per l'anno 2008.

Le donne hanno fatto il loro ingresso nel Corpo nel 1989. Da allora le presenze sono aumentate nei settori amministrativo-contabile ed informatico, oltre che nei ruoli tecnici ed anche in quelli strettamente operativi; deve altresì segnalarsi il numero in incremento delle volontarie. Dopo la nomina avvenuta nel maggio 2005 della prima donna comandante dei vigili del fuoco, sono state nominate altre tre donne dirigenti del Corpo.

Nel personale in servizio non è stato compreso il personale a tempo determinato, che nel 2009 risulta pari a 3.656 unità.

9.2. La spesa

Nel 2009 la spesa complessiva ha registrato incrementi del 13% rispetto al 2007 e dell'1,2% nei confronti del 2008. Il 66% è rappresentato dalla componente fissa della retribuzione, che segna un'ulteriore flessione rispetto ai due esercizi precedenti (68,5% nel 2008 e 71% nel 2007), a vantaggio della componente accessoria, anche per effetto del pagamento di arretrati degli anni precedenti (11,3 milioni nel 2007 e 32 milioni nel 2008) e dell'incremento della spesa per straordinario. Si segnala che nei bilanci del Ministero dell'interno degli ultimi esercizi hanno un peso rilevante oneri sommersi per mancato pagamento di

prestazioni di lavoro straordinario (nel 2008 per circa 14,6 milioni). Per sanare tale situazione, che ha riguardato anche il personale della Polizia di Stato, l'Amministrazione ha chiesto l'accesso al fondo per i debiti pregressi; le assegnazioni, che comunque non hanno consentito il completo ripiano dei debiti, hanno determinato una crescita della voce "arretrati".

Anche a favore del Corpo nazionale dei vigili del fuoco trova applicazione il disposto dell'art. 4, comma 3, del d.l. n. 185 del 2008, di cui si è detto nei precedenti paragrafi, con riferimento al Comparto sicurezza.

PARTE SECONDA

LE POLITICHE DEI REDDITI NELLA GESTIONE DEI CONTI PUBBLICI

CAPITOLO QUINTO

LE POLITICHE DEI REDDITI ATTRAVERSO LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

1. Il completamento della tornata contrattuale 2006-2009 - 2. Il bilancio della tornata contrattuale derivante dall'accordo di luglio 1993 - 3. Competenza e cassa nei rinnovi degli ultimi quattro bienni - 4. Le prospettive di medio-lungo periodo: gli effetti della manovra relativa al 2011 sull'attuazione della riforma Brunetta - 5. Il quadro degli interventi sul pubblico impiego in Europa - 6. L'attuale assetto delle relazioni sindacali - 7. L'andamento della contrattazione integrativa nel 2009

1. Il completamento della tornata contrattuale 2006-2009

Con la sottoscrizione, avvenuta il 12 aprile 2011, dell'ipotesi di accordo collettivo relativo al personale di DigitPA, ente inserito nei comparti di contrattazione pubblica ai sensi dell'art. 70, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, si è di fatto conclusa la tornata contrattuale relativa al quadriennio normativo 2006-2009 e ai due bienni economici, l'ultima regolata dall'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi e dal testo unico n. 165 del 2001 nella versione antecedente le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 150 del 2009.

Nel secondo semestre del 2010 e nei primi mesi del 2011, sono stati sottoscritti i contratti relativi ai dirigenti, appartenenti alle aree II, V, VI, VII e VIII, per entrambi i bienni economici, quello relativo al personale non dirigente della Presidenza del Consiglio dei ministri (2° biennio economico), quelli concernenti numerosi enti indicati nell'articolo 70 del T.U. n. 165 del 2001 (ASI, ENAC, Unioncamere), quelli, infine, riguardanti i segretari comunali e provinciali.

Nel periodo di riferimento, inoltre, sono stati emanati i d.P.R. di recepimento delle intese per il personale non contrattualizzato (Forze armate e Forze di polizia, carriera diplomatica e vigili del fuoco). Il quadro si completa con il rinnovo degli accordi per la disciplina dei rapporti con i medici specialisti di medicina generale e gli altri professionisti convenzionati con il servizio sanitario nazionale.

La *tabella* di seguito riportata contiene l'elenco dei contratti sopracitati e dei relativi costi, con separata evidenziazione degli arretrati.

Tabella 1

CCNL sottoscritti dal 1° aprile 2010 al 1° aprile 2011

(milioni di euro)

Comparto	Stipula	Biennio econ.	Unità di personale	Competenza					Cassa ⁽¹⁾	
				2006	2007	2008	2009	2010	2010	2011
Presidenza Consiglio ministri	lug-10	08-09	2.390			0,42	3,74		7,05	
Istit. formaz. artist. e music.	ago-10	06-07	9.492	1,72	19,29	21,76			86,28	
Istit. formaz. artist. e music.	ago-10	08-09	8.420			1,53	13,25		24,96	
ASI - personale non dirigente	ago-10	06-07	202	0,05	0,54	0,61			2,43	
ASI - personale non dirigente	ago-10	08-09	215			0,06	0,47		0,88	
Unioncamere - pers. non dirig.	ago-10	06-07	66	0,01	0,16	0,17			0,69	
Unioncamere - pers. non dirig.	ago-10	08-09	68			0,02	0,12		0,23	
Forze armate - pers. non dirig.	nov-10	08-09	124.945			22,70	192,19	220,59	390,08	
Corpi di polizia - pers. non dirig.	nov-10	08-09	325.726			55,18	506,65	578,65	1.030,12	
VV.FF. - pers. non diret. e non dirig.	feb-11	08-09	34.372			5,92	48,01	62,60		161,37
Segretari comunali	dic-10	06-07	4.477	1,22	17,90	19,24			76,84	
Segretari comunali	mar-11	08-09	4.097			1,12	12,22			34,42

Area	Stipula	Biennio econ.	Unità di personale	Competenza					Cassa ⁽¹⁾	
				2006	2007	2008	2009	2010	2010	2011
Area III ⁽²⁾	mag-10	08-09	21.744			7,37	58,92		110,47	
Area IV ⁽²⁾	mag-10	08-09	123.048			49,09	391,07		733,05	
ASI - personale dirigente ⁽³⁾	giu-10	02-03	3						0,13	
ASI - personale dirigente ⁽³⁾	giu-10	04-05	3						0,09	
Area V	lug-10	06-07	8.355	2,67	29,75	32,35			129,47	
Area V	lug-10	08-09	10.247			3,27	27,45		51,62	
Area VI	lug-10	06-07	5.440	2,31	28,38	30,89			123,35	
Area VI	lug-10	08-09	5.639			2,57	21,83		41,10	
Area VII	lug-10	06-07	525	0,23	2,67	2,89			11,58	
Area VII	lug-10	08-09	492			0,23	1,88		3,52	
CNEL - personale dirigente	lug-10	08-09	11			0,01	0,05		0,10	
Area II	ago-10	08-09	9.935			3,14	34,45		65,75	
Area VIII	ago-10	06-07	328	0,19	2,17	2,36			9,44	
Area VIII	ago-10	08-09	336			0,21	1,69		3,18	
ENAC - personale dirigente	ago-10	06-07	210	0,10	1,20	1,30			5,20	
ENAC - personale dirigente	ago-10	08-09	213			0,11	0,90		1,70	
Carriera diplomatica	dic-10	08-09	970			0,50	3,73		6,96	
VV.FF. - pers. direttivo e dirigente	feb-11	08-09	752			0,23	1,91	2,31		6,07

Fonte : elaborazione Corte dei conti su dati ARAN.

Avvertenza: I valori in neretto indicano gli importi a regime.

⁽¹⁾ Si è tenuto conto del pagamento dell'indennità di vacanza contrattuale.⁽²⁾ Escluse risorse aggiuntive.⁽³⁾ Per il biennio 2002-2003, gli oneri sono stati stimati in 15 mila euro a regime.

Per il biennio 2004-2005, in 14 mila euro a regime.

In sede di certificazione della compatibilità economico-finanziaria, la Corte ha preliminarmente verificato il rispetto delle percentuali di incremento previste nel quadro programmatico e rese successivamente obbligatorie dal disposto dell'articolo 9, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010¹.

Sotto il profilo normativo si è rivelata non facile la trasposizione nei diversi contratti collettivi delle nuove norme in materia di responsabilità disciplinare contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009, attuata in taluni casi tramite il rinvio al testo dei singoli articoli del citato d.lgs., in altri attraverso una riscrittura delle singole disposizioni all'interno dei diversi contratti, tecnica, quest'ultima, che rischia di determinare in prosieguo difficoltà nell'individuare la effettiva fonte regolatrice dei diversi istituti.

Con riferimento alle modalità di distribuzione delle risorse presenti nei fondi unici di amministrazione, le ipotesi di accordo, elaborate sulla base di atti di indirizzo risalenti nel tempo, riprendono i contenuti di precedenti accordi sottoscritti tra il Governo e le organizzazioni sindacali, non in linea con le puntuali indicazioni contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009. La Corte, in sede di certificazione, ha al riguardo sottolineato la necessità che, comunque, la contrattazione integrativa, anche se riferita a posteriori alla distribuzione di risorse formalmente di competenza di fondi unici riferiti ad annualità pregresse, rispetti i principi generali della riforma Brunetta e, primo tra tutti, il divieto di corrispondere incrementi retributivi in modo indifferenziato ai dipendenti sulla base della sola presenza in servizio.

In via generale la Corte ha ribadito la necessità di un espresso richiamo in tutti i contratti collettivi all'avvenuto congelamento dell'indennità integrativa speciale nello stipendio al fine di mantenere traccia nel tempo di tale operazione, considerato che, ai fini della determinazione del trattamento pensionistico, l'ammontare dell'indennità integrativa speciale, anche se confluito nello stipendio, necessita di essere separatamente evidenziato².

Puntuali osservazioni e raccomandazioni hanno riguardato singole ipotesi di accordo.

I contratti collettivi relativi alle aree della dirigenza prevedevano la possibilità di incrementare la retribuzione di posizione in presenza di strutture amministrative particolarmente complesse o di articolazioni periferiche che presentino situazioni di disagio organizzativo.

Tale previsione, osservava la Corte, pur consentita dal quadro normativo riferito al periodo di vigenza dei contratti, ripropone e consolida un assetto tra le diverse voci della retribuzione che rischia di rendere per il futuro ancor più difficoltoso il raggiungimento dell'obiettivo programmatico, contenuto nell'articolo 45, comma 1, lettera b, del d.lgs. n. 150 del 2009, di destinare alla retribuzione di risultato almeno il 30% della retribuzione complessiva, da raggiungere attraverso la concentrazione su tale istituto della maggior parte delle risorse destinate al salario accessorio.³

¹ Come evidenziato nella relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico, la tornata contrattuale all'esame è l'unica relativamente alla quale sono stati rispettati i criteri posti nell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi che prevedevano incrementi correlati al tasso di inflazione programmata. Gli aumenti retributivi decorrono, inoltre, dal secondo anno di vigenza degli accordi in quanto per il 2008 viene confermata la corresponsione agli interessati della sola indennità di vacanza contrattuale.

² Confronta per tutti delibera n. 40/CONTR/CL/10 del 3 luglio 2010.

³ Sul punto si veda, ad esempio, il rapporto di certificazione allegato alla delibera n.

Il contratto relativo alla Presidenza del Consiglio dei ministri lascia irrisolta la questione delle modalità per garantire piena attuazione della specifica normativa sullo straordinario e sull'orario di servizio anche al personale operante presso il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica e la Struttura di missione per lo sport, pur formalmente transitato nei ruoli della Presidenza, rinviando la soluzione all'entrata in vigore di una specifica disposizione normativa che assicuri la necessaria copertura finanziaria⁴.

Per i segretari comunali e provinciali il contratto collettivo relativo al biennio economico 2008-2009 porta a compimento l'operazione, più volte rinviata, di adeguare lo stipendio tabellare a quello dei dirigenti dell'area II, attraverso la riduzione di una quota della retribuzione di posizione.

Al fine di assicurare la necessaria neutralità finanziaria la Corte sottolineava, peraltro, la necessità di una lettura del testo contrattuale volta a limitare gli effetti delle norme che prevedono l'automatico incremento della retribuzione di posizione, in relazione al valore dell'analogo emolumento spettante ai dirigenti degli enti locali⁵.

Del resto, sottolineava la Corte, l'adeguamento dello stipendio avrebbe dovuto essere realizzato proprio attraverso una necessaria rivisitazione dell'intera struttura retributiva dei segretari comunali e provinciali, caratterizzata da voci specifiche e da automatici adeguamenti di alcune componenti, non coerenti con il principio di omnicomprensività e tipicità del trattamento spettante ai dirigenti.

Le osservazioni relative all'ipotesi di accordo per il personale dirigente dell'Agenzia spaziale italiana (ASI) hanno riguardato la conferma dello speciale trattamento economico (STE) previsto dall'art. 10, comma 7, della legge n. 186 del 1988 e della prevista automatica rivalutazione di quest'ultimo, nella considerazione che tale emolumento risulta avere le medesime finalità della retribuzione di posizione attribuita con l'accordo agli interessati⁶.

Con riferimento al contratto collettivo per il personale di Unioncamere la Corte ha evidenziato perplessità sulla norma che consente di incrementare il fondo unico di ente con le economie realizzate sul capitolo di bilancio relativo allo straordinario, facendo salva la successiva appostazione nel bilancio di risorse pari per entità a quelle dell'anno precedente. In tal modo l'eventuale sistematico sovradimensionamento delle disponibilità annualmente previste per lo straordinario, non più soggette a preventivi vincoli di quantificazione, potrebbe, di fatto, preconstituire una nuova, ricorrente, fonte di alimentazione del fondo unico di ente.

Quanto sopra in controtendenza rispetto a quanto stabilito nel CCNL per i dipendenti del comparto enti pubblici non economici, dove è prevista la riduzione permanente delle risorse da destinare allo straordinario in favore del fondo per i trattamenti accessori.

È emerso nel corso dell'attività istruttoria svolta dall'ufficio di controllo preventivo, con riferimento all'accordo relativo al personale diplomatico, che, a fronte di una quantificazione delle disponibilità effettuata avendo a riferimento il monte salari di tutti gli appartenenti alla categoria (circa 970 unità), le risorse sono

43/CONTR/CL/10.

⁴ Delibera n. 38/CONTR/CL/10 del 19 luglio 2010.

⁵ Delibera n.63/CONTR/CL/10 del 30 dicembre 2010.

⁶ Delibera n.24/CONTR/CL/10 del 1 giugno 2010.

state utilizzate per incrementare in misura prevalente la componente variabile della retribuzione di posizione (lasciando inalterati i valori minimi) e per rimodulare la retribuzione di risultato⁷. Si tratta di istituti retributivi applicabili esclusivamente al personale che opera in Italia (352 unità) che, in tal modo, viene a beneficiare di un complessivo incremento retributivo (4,7%) di gran lunga superiore alla prevista percentuale.

L'accordo concernente i vigili del fuoco⁸ richiama il disposto dell'art. 1, comma 1328, della legge finanziaria per il 2007 che, in combinato disposto con l'art. 4, comma 3-bis del decreto-legge n. 185 del 2008, convertito nella legge n. 2 del 28 gennaio 2009, prevedeva l'istituzione di una speciale indennità operativa per il servizio di soccorso tecnico urgente espletato all'esterno degli aeroporti, da finanziare attraverso un apposito fondo alimentato da un incremento dell'imposta addizionale sui diritti d'imbarco sugli aeromobili a carico dei vettori.

Il fondo, al quale avrebbero dovuto affluire i proventi della predetta addizionale, presentava, peraltro, alla data di sottoscrizione dell'accordo, stanziamenti di competenza pari a zero, in relazione ad un contenzioso non ancora risolto con le società aeroportuali che avrebbero dovuto procedere al previsto versamento.

In tale contesto l'accordo prevede che l'aumento dell'indennità operativa debba essere posto a carico delle ordinarie disponibilità del fondo di amministrazione che, negli ultimi esercizi, presenta sistematicamente una rilevante quota di risorse non utilizzate in contrattazione integrativa.

In relazione a quanto sopra, l'Ufficio di controllo preventivo ha sottolineato l'esigenza di una attenta valutazione relativamente al carattere strutturale delle predette economie il cui utilizzo per finanziare incrementi continuativi della retribuzione rappresenta un'anomalia, con conseguente necessità di predisporre in tempi brevi le condizioni per il funzionamento a regime della prevista ordinaria modalità di finanziamento dell'indennità.

2. Il bilancio della tornata contrattuale derivante dall'accordo di luglio 1993

La definitiva conclusione della tornata contrattuale 2006-2009 sollecita una complessiva riflessione sul concreto funzionamento per il personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni delle regole poste nell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi.

⁷ La rideterminazione del valore economico della retribuzione di posizione viene effettuata in misura percentualmente diversa in relazione ai diversi livelli in cui le funzioni stesse sono graduate. Particolarmente accentuato l'incremento concesso al livello di vertice, pari a circa il 76%, a fronte di un aumento dell'11% attribuito al livello più basso.

⁸ Gli schemi di d.P.R. di recepimento sono stati ritenuti assoggettabili a controllo preventivo di legittimità e trasmessi al competente ufficio della Corte dei conti in attuazione di quanto disposto dall'art. 63, comma 6, del d.lgs. n. 150 del 2009, che ha sostituito il comma 6 degli artt. 37 e 83 del d.lgs. n. 217 del 2005, norma ritenuta applicabile anche ai procedimenti negoziali relativi alla tornata contrattuale 2008-2009.

La precedente normativa, abrogata dal d.lgs. n. 150 del 2009, prevedeva la preventiva certificazione di compatibilità economico-finanziaria degli schemi di d.P.R. relativi al personale dei vigili del fuoco.

Al riguardo non si può non rilevare che la legge delega n. 15 del 2009 che all'articolo 3, comma 2, lettera h, numero 7, prevedeva "l'eliminazione di quei controlli che non sono strettamente funzionali a verificare la compatibilità dei costi degli accordi collettivi".

Il citato accordo ipotizzava sia per il settore pubblico che per quello privato una crescita retributiva, per ciascun biennio di vigenza economica dei contratti collettivi, coerente con gli obiettivi di contenimento dell'inflazione esplicitati nei documenti di programmazione economico-finanziaria, con eventuale parziale recupero a consuntivo del differenziale con l'andamento reale dell'inflazione nel periodo di riferimento sulla base dei consuntivi ISTAT.

Nella relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico e, successivamente, nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, la Corte evidenziava come la spesa per redditi da lavoro dipendente mostrava, negli ultimi 15 anni, una dinamica costantemente superiore, non solo al tasso di inflazione programmata, ma anche all'andamento registrato a consuntivo del fenomeno inflazionistico misurato con gli indicatori utilizzati dall'ISTAT.

Notevole era, altresì, lo scostamento tra il quadro previsionale delineato nei documenti di programmazione e l'effettivo andamento a consuntivo della citata variabile.

A partire dall'avvio dell'accordo di luglio 1993 fino al 2009 la crescita nominale dei redditi da lavoro dei dipendenti pubblici era risultata pari a circa l'85%, con uno scarto di 11 punti percentuali rispetto all'andamento retributivo del settore privato⁹.

Il fenomeno è da imputare a due concomitanti fattori.

Il primo è rappresentato dal diverso valore e dal differente ambito di applicazione della contrattazione decentrata. Mentre tale momento negoziale è previsto come solo eventuale per il settore privato, nella pubblica amministrazione l'articolazione su due livelli delle procedure di contrattazione è generalizzata ed obbligatoria. Per il settore privato il contratto di secondo livello è, inoltre, subordinato all'effettivo conseguimento di apprezzabili risultati in termini di incremento di produttività, mentre analoghi vincoli sono risultati di difficile trasposizione nel sistema del pubblico impiego.

Ciò, sia a causa della difficoltà a misurare e premiare i progressi di produttività imputabili al maggior impegno del personale pubblico, in mancanza di un raffronto con il mercato, sia alla diversa perentorietà che i risultati economici di ciascun esercizio rivestono per l'andamento delle imprese rispetto al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, ai quali concorrono una pluralità di variabili.

Con riferimento alla dinamica contrattuale del pubblico impiego, fino a tutto il biennio 2006-2007 le leggi finanziarie hanno stanziato, oltre alle risorse necessarie a garantire la prevista percentuale di incremento retributivo, ulteriori somme per finanziare la crescita dei trattamenti accessori. Contemporaneamente, a partire dalla tornata contrattuale 1998-2001, si è consolidato un ulteriore e parallelo meccanismo di alimentazione dei fondi unici di amministrazione, legato all'utilizzo dei risparmi sulla spesa di personale o comunque ad un miglioramento dei risultati gestionali.

Con particolare riferimento agli enti non statali, inoltre, i contratti collettivi nazionali hanno previsto la possibilità di integrare il fondo per l'erogazione dei

⁹ L'andamento comparativo della dinamica dei redditi del personale dei due settori mostra una dinamica non omogenea: più intensa la crescita del settore pubblico fino al 2001, anno in cui si verifica un riallineamento percentuale degli andamenti. Dal 2000 al 2009 si registra un nuovo divario, con un picco nell'esercizio 2006 ed un successivo, parziale, riavvicinamento nell'anno successivo.

trattamenti accessori condizionata al rispetto di parametri di virtuosità economico-finanziaria non sempre adeguatamente stringenti. Quanto sopra, con il duplice obiettivo di garantire, da un lato, margini di flessibilità nella gestione del personale coerenti con l'autonomia riconosciuta agli enti non statali e di consentire, dall'altro, il riequilibrio retributivo, nell'ottica di favorire processi di mobilità tra i diversi comparti.

Il secondo fattore distorsivo, più volte sottolineato dalla Corte, va rapportato ai ritardi nell'avvio delle trattative, in relazione alla mancata accettazione da parte sindacale della quantificazione delle risorse da destinare ai rinnovi contrattuali, basata sul tasso di inflazione programmata, parametro quest'ultimo largamente disatteso a consuntivo a criteri ritenuti eccessivamente ottimistici.

Le risorse necessarie alla contrattazione sono state, pertanto, costantemente integrate nelle leggi finanziarie successive a quella relativa al primo anno di vigenza dei contratti collettivi, sulla base di accordi diretti stipulati tra il Governo e le organizzazioni sindacali. Tale concordata rideterminazione delle disponibilità ha depotenziato il ruolo dell'ARAN e tolto significato e valore alla stessa contrattazione nazionale, con la quale gran parte delle risorse sono state utilizzate per incrementare le componenti fisse della retribuzione, demandando la dinamica del salario accessorio all'andamento delle ulteriori fonti di alimentazioni dei fondi unici e, per gli enti diversi dallo Stato, all'utilizzo di risorse aggiuntive a carico dei bilanci degli enti.

Per gli enti non statali, inoltre, fino alla legge finanziaria per il 2006, la quantificazione della base di riferimento alla quale applicare la prevista percentuale di incremento è stata individuata dai competenti comitati di settore, non già nella retribuzione contrattualmente spettante nel periodo antecedente la vigenza dei nuovi accordi da stipulare, ma in quella di fatto in godimento al momento della sottoscrizione degli stessi, includendo, in tal modo, nella base di calcolo, anche il differenziale retributivo derivante dall'andamento della contrattazione integrativa.

Emblematica di quanto sopra la vicenda relativa al biennio economico 2006-2007.

La quantificazione delle risorse è stata, infatti, rivista ed aggiornata con la legge finanziaria per il 2008, in un momento cioè successivo alla stessa scadenza dei contratti da sottoscrivere.

La concreta determinazione delle disponibilità è stata, inoltre, svincolata, anche formalmente, da ogni riferimento all'andamento dell'inflazione e individuata all'esito di una procedura di concertazione tra il Governo ed i sindacati, nella cifra di 101 euro lordi medi mensili per il comparto ministeri e in incrementi proporzionali per le altre categorie di personale.

Solo relativamente al biennio 2008-2009 il parametro del tasso di inflazione programmata è stato rispettato, con incrementi coerenti con il quadro programmatico che ipotizzava, in modo peraltro maggiormente realistico, un andamento dell'inflazione nel biennio pari complessivamente al 3,2%.

Relativamente a tale biennio, inoltre, gli incrementi sono stati previsti a decorrere dal secondo anno di vigenza degli accordi, confermando, per il 2008, la sola già avvenuta corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale, azzerando l'impatto di cassa sul predetto esercizio derivante dalla corresponsione di emolumenti arretrati.

Per tale biennio la trattativa con le organizzazioni sindacali si è incentrata sull'entità e sulle modalità per il recupero dei tagli apportati al salario accessorio dal decreto-legge n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 133 del medesimo anno, i cui effetti sono stati ampiamente commentati dalla Corte nella relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico.

A fronte di quanto sopra, come meglio dettagliato nel successivo capitolo, la spesa per redditi da lavoro dipendente rilevata dall'ISTAT mostra, a consuntivo, significativi scostamenti dal quadro programmatico ed un andamento non omogeneo, condizionato dai tempi di sottoscrizione dei contratti collettivi (che inglobano un valore di cassa comprensivo di una forte componente di arretrati), ma anche da un andamento difficilmente prevedibile delle retribuzioni di fatto, determinate da un andamento della contrattazione integrativa, particolarmente accentuata per i settori non statali, in relazione alle difficoltà di un effettivo controllo delle fonti di alimentazione dei fondi unici di amministrazione, e da una maggiore difficoltà delle amministrazioni, anche sotto il profilo tecnico, nella trattativa con le organizzazioni sindacali.

Quanto sopra, in un contesto che ha visto la limitata efficacia a livello complessivo delle norme in materia di riduzione del numero dei dipendenti, caratterizzate da un dispositivo estremamente parcellizzato e difficile da gestire in presenza di numerose deroghe ed eccezioni.

Per un'analisi più dettagliata delle citate misure limitative del *turnover* dei pubblici dipendenti, avviate fin dalla legge finanziaria per il 2001, si rinvia alle considerazioni svolte nella prima parte della Relazione.

3. Competenza e cassa nei rinnovi degli ultimi quattro bienni

Come detto, il ritardo nella sottoscrizione dei contratti ha determinato una concentrazione della spesa di personale su un unico esercizio finanziario sul quale grava, non solo il costo a regime dei contratti, ma anche il peso di una rilevante componente di arretrati.

Il divario fra competenza contrattuale e cassa è alla base delle differenze, esaminate nel successivo capitolo sesto, fra programmazione finanziaria e le rilevazioni a consuntivo relative all'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente.

La mancata coerenza fra competenza e cassa, relativamente al periodo preso in considerazione, è particolarmente evidente con riferimento alla contrattazione collettiva relativa alle aree dirigenziali, avviata e conclusa con un ritardo spesso superiore a quattro anni rispetto al periodo di teorica vigenza dei contratti.

Le *figure* di seguito riportate mostrano, per ciascun biennio di riferimento, la distribuzione e la concentrazione negli anni considerati della spesa per rinnovi contrattuali in termini di competenza e di cassa, con separata evidenza del differente andamento rilevato per i comparti ed aree¹⁰.

¹⁰ Per i contratti sottoscritti in prossimità di chiusura dell'esercizio, la cassa è stata imputata all'esercizio successivo.

Figura 1

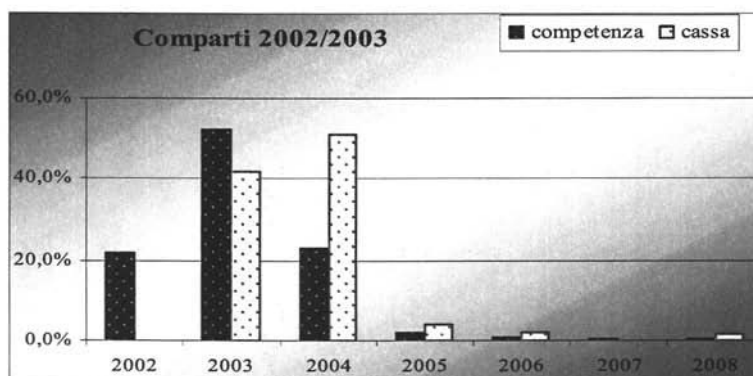


Figura 2

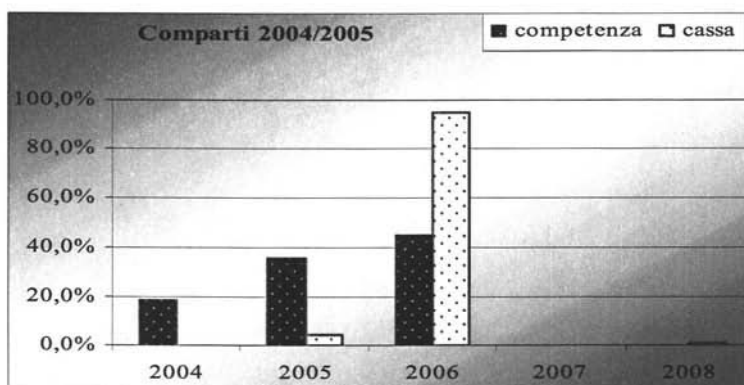


Figura 3

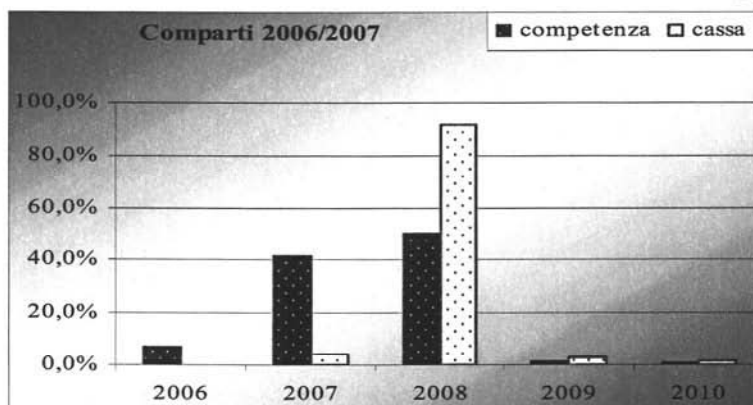


Figura 4

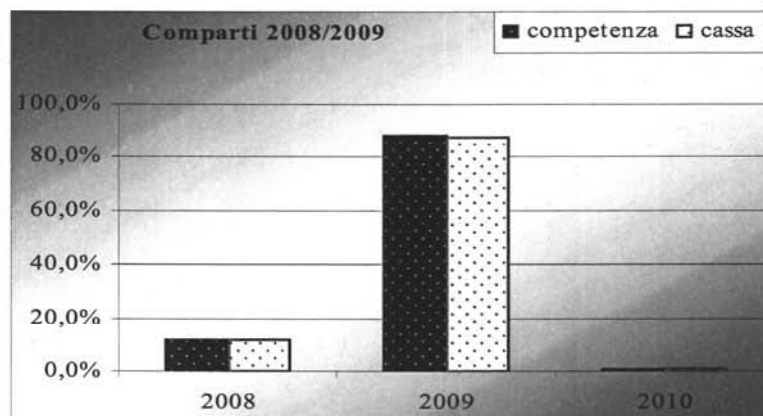


Figura 5

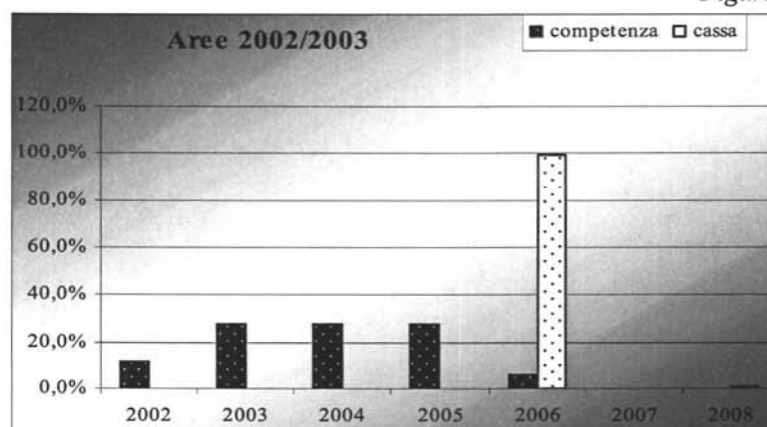


Figura 6

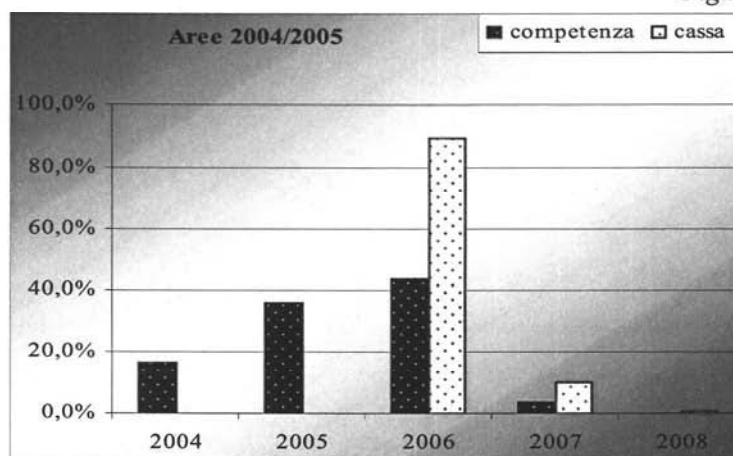


Figura 7

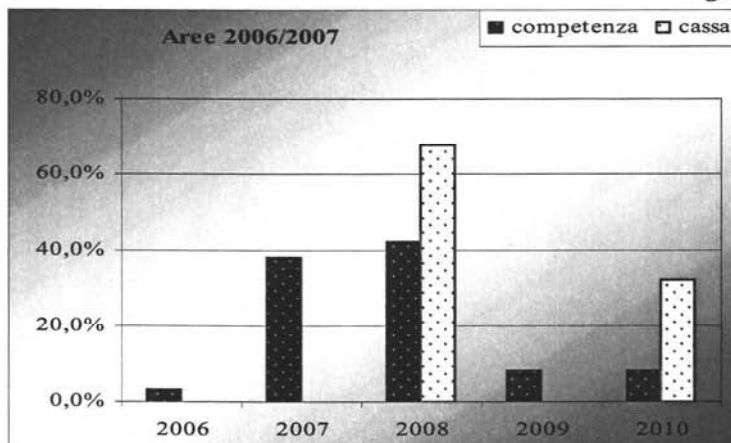
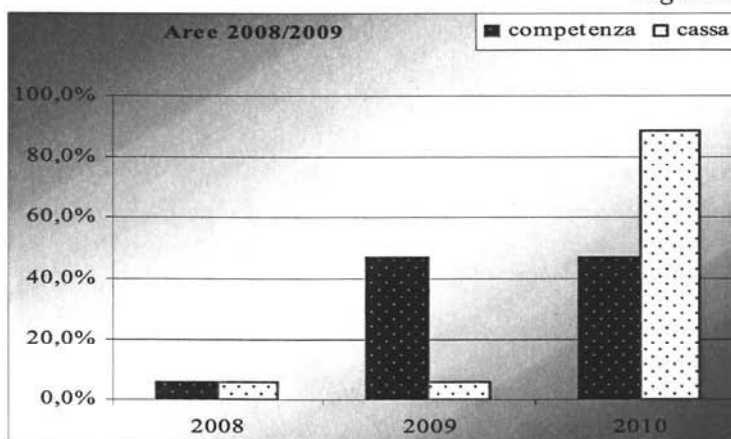


Figura 8



Con riferimento ai contratti relativi al personale non dirigente, le *figure* 1, 2, 3 e 4 evidenziano, per il biennio 2002-2003, una distribuzione degli effetti di cassa dei rinnovi contrattuali concentrata sugli esercizi finanziari 2003 e 2004, con marginali effetti sulla cassa negli esercizi successivi sino al 2008, anno in cui, per taluni enti, risultano sottoscritti contratti ancora riferibili al predetto biennio. Per il biennio 2004-2005, in esito alle vicende in precedenza commentate, la contrattazione collettiva è avvenuta a partire dagli ultimi mesi del 2005. La cassa risulta pertanto concentrata nell'esercizio 2006, successivo al periodo di teorica vigenza degli accordi.

Ancor più marcato tale andamento per il successivo biennio 2006-2007, relativamente al quale la contrattazione è stata di fatto avviata solo in relazione alla integrazione delle risorse, effettuata con la legge finanziaria per il 2008.

Differente l'andamento per l'ultimo biennio. Pressoché tutti i contratti relativi del personale non dirigente sono stati sottoscritti nel 2009, con un limitato anticipo di alcuni accordi al precedente esercizio. Relativamente al biennio 2008-2009 cassa e competenza vengono di fatto a coincidere, considerato che gli incrementi contrattuali decorrono a regime dal secondo anno, mentre per il 2008 viene confermata la sola corresponsione della vacanza contrattuale.

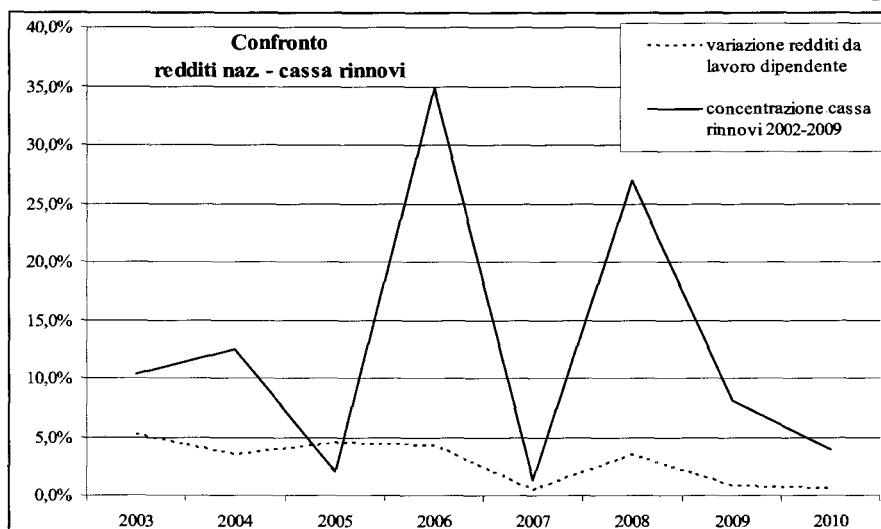
Per le aree dirigenziali (*figure 5, 6, 7 e 8*), relativamente ai bienni 2002-2003 e 2004-2005, la contrattazione si è svolta contestualmente, risultando di fatto conclusa con oltre quattro anni di ritardo. Tale fenomeno, seppure in misura minore, riguarda anche la successiva tornata quadriennale 2006-2009, relativamente alla quale, come evidenziato nei precedenti paragrafi, nell'anno 2010 sono stati sottoscritti numerosi contratti riferiti alla parte normativa e a entrambi i bienni economici.

Per la contrattazione del personale non dirigente, gli accordi risultano sottoscritti entro un ragionevole scarto temporale dal momento della definitiva quantificazione delle risorse ad opera delle leggi finanziarie, mentre per la dirigenza si rileva un ulteriore e notevole dilazione dovuta ad una maggiore difficoltà nell'avvio delle trattative. Più problematica si è rivelata l'attività di mediazione fra le divergenti posizioni delle parti, con riferimento, non solo agli aspetti economici, ma anche normativi.

Tale non ordinato andamento della contrattazione collettiva evidenzia una complessità strutturale delle relazioni sindacali ed un livello di conflittualità, che avrebbe dovuto, in parte, essere attenuato dalle nuove regole per l'assetto delle relazioni sindacali applicabili a partire dal 2010-2012.

La concentrazione, in termini di cassa, della spesa derivante dalla contrattazione collettiva su alcuni esercizi finanziari si riflette sull'andamento della spesa di personale nel periodo considerato. La *figura 9* indica la coerenza fra i picchi di crescita della spesa di personale e gli anni maggiormente interessati dalla sottoscrizione dei contratti, con una accentuata moderazione della dinamica negli anni successivi, che scontano il venir meno della corresponsione di emolumenti arretrati, conferendo al grafico il caratteristico andamento oscillatorio

Figura 9



4. Le prospettive di medio-lungo periodo: gli effetti della manovra relativa al 2011 sull'attuazione della riforma Brunetta

Come riferito nella relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico, la contrattazione collettiva per il triennio 2010-2012 avrebbe dovuto svolgersi all'interno di un quadro ordinamentale significativamente mutato.

Il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, ridefinisce il riparto di competenza tra legge e contrattazione collettiva, il ruolo, le competenze e la responsabilità della dirigenza pubblica e prevede una sistematica valutazione della *performance* delle amministrazioni e del merito individuale dei singoli dipendenti, finalizzata alla determinazione delle risorse utilizzabili in sede di contrattazione integrativa e alla loro distribuzione.

La contrattazione integrativa viene sottoposta ad un più rigoroso sistema di controlli che prevede la disapplicazione delle clausole non conformi al nuovo meccanismo di riparto delle risorse e l'eterointegrazione dei contratti con la nuova disciplina normativa in caso di ritardo nel processo di adeguamento.

L'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi è stato sostituito da un accordo quadro sull'assetto delle relazioni sindacali, sottoscritto in data 22 gennaio 2009, al quale ha fatto seguito una specifica intesa per il personale delle pubbliche amministrazioni, siglata il 30 aprile del medesimo anno.

Il nuovo accordo prevede la durata triennale dei contratti collettivi, sia per la parte normativa che per quella economica, e la determinazione delle disponibilità economiche per ciascun rinnovo sulla base di una valutazione in merito al presumibile andamento dell'indice IPCA¹¹, al netto dei prodotti energetici importati, stima affidata ad un soggetto estraneo alle parti contrattuali¹².

Per il personale pubblico, sulla base del predetto parametro e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, la concreta definizione delle risorse risulta affidata ad un meccanismo di concertazione diretta tra il Governo e le organizzazioni sindacali. Gli incrementi retributivi avrebbero dovuto avere ad oggetto le sole componenti stipendiali della retribuzione. Il recupero del differenziale tra l'inflazione programmata e quella effettiva viene previsto solo in caso di significativi scostamenti tra i due valori e previa valutazione in merito all'andamento delle retribuzioni di fatto nel periodo di vigenza degli accordi. Completa il quadro, al fine di accelerare la conclusione dei contratti, la facoltà per le amministrazioni di procedere ad una unilaterale attribuzione agli interessati di incrementi retributivi pari a quelli individuati nelle leggi finanziarie per gli anni di riferimento.

Per un più dettagliato esame dei contenuti della riforma Brunetta e del nuovo accordo sulle procedure di contrattazione si rinvia alla citata relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico.

Applicando le nuove regole per il calcolo degli incrementi salariali, la Corte ipotizzava un costo dei contratti collettivi per il triennio 2010-2012 pari a circa 4,5

¹¹ Indice dei prezzi al consumo armonizzato per i paesi dell'UE.

¹² La determinazione del valore dell'inflazione da prendere a riferimento per la tornata contrattuale 2010-2012 è stata affidata all'ISAE (Istituto di studi e analisi economica) - ente successivamente soppresso dall'articolo 7, comma 18, del decreto-legge n. 78 del 2010. Il predetto istituto ha indicato i valori previsionali dell'IPCA nettizzato nelle percentuali, rispettivamente, dell'1,8 per il 2010, del 2,2 per il 2011 (in relazione ad un ipotizzato anomalo andamento in diminuzione del prezzo dei prodotti energetici importati) e nell'1,9 per il 2012, a fronte di un tasso di inflazione programmata indicato nel DPEF, per il periodo di riferimento, dell'1,5, costante per i tre anni.

miliardi al netto degli oneri riflessi. Il nuovo meccanismo, per l'anno 2010, risultava più vantaggioso per l'erario rispetto a quello ipotizzato nell'accordo di luglio, basato sul tasso di inflazione programmata da applicare all'intera retribuzione, più favorevole per i dipendenti per il 2011 e sostanzialmente equivalente per l'ultimo anno di applicazione degli accordi.

Il nuovo ipotizzato meccanismo, osservava la Corte, avrebbe dovuto garantire il superamento delle distonie evidenziate nell'applicazione dell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi, precostituendo le condizioni per un effettivo rispetto della sincronia dei rinnovi contrattuali.

In linea con le indicazioni più volte formulate dalla Corte risultavano, del resto: i meccanismi volti a garantire la preliminare condivisione dei parametri di crescita, la previsione di correlare gli incrementi alle sole componenti stipendiali della retribuzione, la sterilizzazione degli effetti della contrattazione integrativa.

L'avvio del nuovo sistema di relazioni sindacali all'interno del descritto quadro normativo e procedimentale risulta fortemente condizionato dagli interventi in materia di spesa di personale contenuti nel decreto-legge n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del medesimo anno.

Il citato decreto, con il quale vengono anticipati all'estate gli effetti della manovra per l'esercizio finanziario 2011, contiene, nell'ambito di un più generale intervento correttivo dei conti pubblici, finalizzato a fronteggiare la crisi economica, misure severe in materia di contenimento della spesa per il pubblico impiego.

Un primo gruppo di interventi riguarda il blocco degli incrementi retributivi, attraverso la conferma delle percentuali di crescita previste nel quadro programmatico relativo alla contrattazione collettiva per il biennio economico 2008-2009 (3,2%), all'epoca avviata con esclusivo riferimento ai comparti del personale non dirigente, il rinvio della contrattazione per l'intero triennio 2010-2012 e la conseguente sospensione degli automatismi stipendiali per il personale in regime di diritto pubblico.

Come evidenziato nel precedente paragrafo, dall'attività di certificazione svolta dalle Sezioni riunite della Corte dei conti sulle ipotesi di accordo sottoscritte successivamente alla entrata in vigore del citato decreto-legge n. 78 del 2010, emerge il sostanziale rispetto della predetta percentuale di crescita.

Incrementi retributivi superiori al 3,2% erano, peraltro, previsti nei contratti collettivi per i dipendenti del comparto Regioni e autonomie locali e per i dipendenti, compresi i dirigenti, del servizio sanitario nazionale, sottoscritti in data 31 luglio 2009 e 6 maggio 2010.

Le ipotesi di accordo prevedevano, infatti, la possibilità per i singoli enti di incrementare ulteriormente i fondi unici di amministrazione, fino ad una complessiva percentuale massima dell'1,5% della massa salariale per il comparto Regioni e autonomie locali (214,6 milioni), dello 0,52% per il servizio sanitario nazionale (118,7 milioni) e dello 0,46% per i dirigenti del medesimo comparto (65,5 milioni).

In relazione alla deroga al quadro programmatico di riferimento, il cui rispetto non era, all'epoca, obbligatorio per legge, la Corte, nel rapporto di certificazione relativo al personale del comparto Regioni ed autonomie locali, osservava come la possibilità di utilizzare la leva del salario accessorio per incentivare la produttività del personale rappresenta, se contenuta entro vincoli rigorosi di compatibilità

economico-finanziaria, uno dei momenti in cui si esplica l'autonomia organizzativa degli enti territoriali¹³.

Per il personale del settore statale (ministeri ed enti pubblici non economici) dovrebbero, viceversa, essere confermate le norme che, in aggiunta alla citata percentuale del 3,2%, prevedono la riassegnazione ai fondi unici di amministrazione di parte dei tagli apportati dal decreto-legge n. 112 alle disponibilità per la contrattazione integrativa, attraverso i particolari meccanismi previsti dalla successiva legge finanziaria per il 2009 (legge 22 dicembre 2008, n. 203, articolo 2, commi 32-34): Si tratta nella specie di una restituzione di precedenti decurtazioni condizionata ad un diverso utilizzo delle risorse a fini incentivanti la produttività, garantita da meccanismi finanziariamente neutrali in quanto correlati al conseguimento di maggiori economie o di un miglioramento nell'andamento delle entrate proprie di alcune amministrazioni.

Ad ulteriore rafforzamento delle misure concernenti il complessivo blocco della dinamica retributiva, l'articolo 9, comma 1, prevede che il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, compreso il trattamento accessorio, non possa superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio¹⁴. Tale norma va intesa come ulteriormente rafforzativa, con un esplicito riferimento alla crescita delle retribuzioni individuali del limite posto all'articolo 2-bis alla crescita dei fondi unici di amministrazione, cristallizzati nel loro valore accertato al termine dell'esercizio 2010.

I predetti fondi, inoltre, come più volte sottolineato dalla Corte, dovranno essere progressivamente ridotti in misura proporzionale alle intervenute diminuzioni nella consistenza dei destinatari.

Un'ulteriore misura straordinaria posta dall'art. 9, comma 2, ad evidenti fini perequativi, concerne la riduzione dei trattamenti retributivi particolarmente elevati, con la previsione di due differenziate aliquote pari, rispettivamente, al 5 ed al 10 per cento per gli scaglioni retributivi eccedenti i 90 e i 150 mila euro lordi annui¹⁵.

¹³ Con riferimento ai predetti contratti la Ragioneria generale dello Stato ha chiarito che la sospensione di eventuali trattamenti, finanziati attraverso risorse aggiuntive previste dalla contrattazione collettiva nazionale, a decorrere dalla mensilità successiva alla data di entrata in vigore del citato decreto-legge n. 78 del 2010, va applicata anche con riferimento a somme già stanziare ma non ancora corrisposte agli interessati.

¹⁴ L'originario testo del decreto-legge prevedeva che per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, non potesse superare, in ogni caso, il trattamento in godimento nell'anno 2010. Su tale formulazione la Corte aveva espresso ampie perplessità in sede di audizione parlamentare sugli effetti della manovra per il 2010, svoltasi il 10 giugno 2010, evidenziando, tra l'altro, come la norma avrebbe cristallizzato il trattamento spettante anche in ipotesi di eventi eccezionali quali l'assenza dal servizio per malattia o maternità o la scelta di effettuare una prestazione *part-time*.

¹⁵ In merito all'applicabilità della predetta disposizione anche al personale dipendente dal comparto Regioni ed autonomie locali, trattandosi di norma che incide su una specifica categoria di dipendenti, la Corte, nella citata audizione, riteneva opportuno richiamare la giurisprudenza della Corte costituzionale che esclude, dall'ambito del coordinamento della finanza pubblica, misure puntuali che riguardano una particolare tipologia di spesa di personale.

In linea con le indicazioni formulate dalla Corte, espressamente richiamate nella relazione illustrativa alla manovra, anche l'abolizione della cosiddetta clausola di salvaguardia (articolo 9, comma 32), inserita nei contratti collettivi a partire dalla tornata contrattuale 2006-2009, in base alla quale i dirigenti, in caso di conferimento per motivi organizzativi di un incarico dirigenziale di minore importanza, mantenevano comunque, a titolo personale, il precedente trattamento accessorio legato allo svolgimento di compiti più importanti e gravosi.

Misure particolarmente severe riguardano il trattamento retributivo del personale della scuola, che rappresenta circa il 30% della complessiva spesa per redditi da lavoro dipendente.

Il blocco della contrattazione nazionale per il triennio 2010-2012 determina, infatti, la disapplicazione del meccanismo previsto nell'articolo 64, comma 9, del decreto legislativo n. 112 del 2008 che, a fronte del riassetto dell'organizzazione scolastica con conseguenti importanti riduzioni nell'organico di fatto e di diritto, prevedeva, proprio a partire dalla citata tornata contrattuale, la riassegnazione alla contrattazione integrativa di parte dei risparmi conseguiti per la valorizzazione e lo sviluppo professionale delle rispettive carriere. Tali disponibilità (art. 8, comma 14) sono ora destinate al ripianamento dei debiti pregressi delle istituzioni scolastiche ed al finanziamento delle spese relative alle supplenze brevi al fine di consentire un più ordinato svolgimento delle attività didattiche.

Per il predetto personale, inoltre, l'articolo 9, comma 23, dispone la sospensione, per il triennio 2010-2012, degli automatismi retributivi legati all'anzianità di servizio, con una economia stimata in 320 milioni di euro in ragione annua.

In merito alla struttura retributiva del personale della scuola la Corte ha più volte sottolineato come il problema da affrontare non riguarda l'entità complessiva degli emolumenti quanto, piuttosto, la mancanza di una correlazione tra i compensi percepiti e una effettiva valutazione del merito individuale e dei risultati conseguiti nello svolgimento dell'attività didattica.

Il citato decreto prevede, inoltre (art. 9, commi da 5 a 12), un inasprimento dei limiti al *turnover* del personale. Il tasso di ricambio viene fissato nel limite del 20% per il triennio 2011-2013, al 50% per il 2014, spostando al 2015 la previsione di un numero di assunzioni pari alle cessazioni¹⁶ intervenute nell'anno precedente.

Il successivo comma 31 precisa che i trattenimenti in servizio oltre i limiti di età vanno computati nel calcolo delle percentuali del tasso di ricambio. Tale norma appare volta a favorire una politica delle assunzioni orientata allo svecchiamento della forza lavoro e a limitare il trattenimento in servizio a casi motivati da specifiche esigenze legate al possesso di particolari requisiti professionali del personale interessato.

Un'ulteriore riduzione viene prevista dal comma 28 per l'utilizzo di forme contrattuali flessibili di assunzione, con un taglio del 50% della spesa sostenuta nel 2009¹⁷.

¹⁶ Nella citata audizione la Corte osservava che la manovra riproponeva un taglio indifferenziato e lineare al ricambio del personale per tutte le amministrazioni che non teneva conto delle diverse necessità operative.

¹⁷ Per effetto della riformulazione dell'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 la spesa sostenuta nel 2008, pari a circa 640 milioni di euro, risulta ridotta già nel 2009 a 200 milioni.

Relativamente al personale della scuola, il comma 15 rafforza il contenuto dell'art. 64, comma 6, del decreto-legge n. 112 del 2008, prevedendo un contingente di docenti di sostegno, per l'anno scolastico 2010-2011, pari all'organico di fatto relativo all'anno scolastico precedente.

Nel corso della prevista audizione sugli effetti economico-finanziari della manovra, la Corte ricostruiva l'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente negli ultimi dieci anni, sottolineando come le nuove regole per la determinazione delle risorse da destinare ai rinnovi contrattuali, contenute nell'accordo di aprile 2009 sull'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego, e le più rigorose misure di controllo sulla contrattazione integrativa previste nel decreto-legge n. 112 del 2008, apparivano in grado, se applicate con coerenza, di conferire carattere strutturale alla ritrovata moderazione della crescita della spesa per redditi, con positive ripercussioni sull'andamento dell'economia reale del Paese.

In tale quadro, le misure per il contenimento della spesa di personale, contenute nel decreto-legge n. 78 del 2010, destinate a sommarsi agli interventi già previsti nel decreto-legge n. 112 del 2008, prima ancora di una compiuta verifica relativa agli effetti ed all'impatto di questi ultimi sullo svolgimento dei servizi e sugli assetti organizzativi, si rivelavano complessivamente severe e impegnative¹⁸.

5. Il quadro degli interventi sul pubblico impiego in Europa

La crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008 ha spinto pressoché tutti i paesi europei ad adottare, nell'ambito di interventi volti a ridurre la spesa pubblica, specifiche misure restrittive concernenti tagli alla consistenza dei dipendenti pubblici e alle retribuzioni. In molti casi le misure adottate sono analoghe a quelle varate dall'Italia con il decreto-legge n. 78 del 2010.

Grecia

Nell'ambito di una complessiva manovra pari a 30 miliardi, la Grecia - paese in cui le retribuzioni dei dipendenti pubblici nel periodo 2001-2009 hanno evidenziato la più alta percentuale di incremento (109,2%) - ha adottato, per far fronte ad una crisi economico-finanziaria che l'ha portato sulla soglia del *default*, particolari misure restrittive in materia di pubblico impiego: le indennità dei dipendenti statali sono state tagliate fino al 10%; tredicesima e quattordicesima mensilità sono state ridotte per quanto attiene agli importi e alla platea dei beneficiari. È inoltre previsto un congelamento per tre anni delle retribuzioni e delle pensioni. Il *turnover* del personale viene limitato al 20% (percentuale analoga a quella attualmente vigente in Italia).

Portogallo

Il pacchetto di misure varate dal Portogallo, anch'esso più di recente colpito da un'acuta crisi finanziaria, riguarda il congelamento degli aumenti reali di tutte le retribuzioni del settore pubblico; gli stipendi di funzionari e manager dovrebbero

¹⁸ Le previsioni in merito all'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente contenute nel recente documento di economia e finanza mostrano per la prima volta una diminuzione in termini nominali per il 2011 ed evidenziano una complessiva perdita del potere di acquisto dei salari nell'ultimo anno di blocco della contrattazione pari al 7,4% rispetto al 2009 (confronta capitolo sesto, paragrafo 3).

subire un taglio del 5%. A fronte di quanto sopra è prevista, inoltre, un'ampia riorganizzazione dei servizi pubblici comunali, che dovrebbe comportare l'esternalizzazione di una serie di attività, con una conseguente considerevole riduzione del personale dipendente dalle amministrazioni interessate.

Gran Bretagna

Il piano d'urgenza, contenuto nello *Spending Review Framework*¹⁹, ripreso nella manovra finanziaria (*Budget 2010*), nell'ambito di una complessiva riduzione della spesa pubblica pari a 32 miliardi di sterline, si sostanzia, per quanto attiene agli interventi in materia di pubblico impiego, in un blocco biennale della dinamica retributiva dalla quale sono esclusi i redditi più bassi. La manovra prevede, inoltre, un importante ridimensionamento del numero dei dipendenti pubblici che, dagli attuali 5,53 milioni, dovrebbe attestarsi a 4,92 milioni entro il 2016.

Germania

La complessiva manovra per fronteggiare la crisi, avviata nel 2009, volta a realizzare un risparmio nel quadriennio 2011-2014²⁰ di circa 80 miliardi di euro, prevede, fra l'altro, la diminuzione di almeno 10.000 dipendenti pubblici²¹ da attuare attraverso il blocco del *turnover*. Per gli stipendi è prevista una riduzione di almeno il 2,5% e un dimezzamento della tredicesima mensilità. Tra le amministrazioni più colpite dalle predette misure il Ministero delle finanze e le agenzie fiscali e le forze armate, per le quali il piano di ridimensionamento prevede una riduzione di 40.000 dipendenti rispetto ai 250.000 attuali.

Francia

Le misure adottate dalla Francia per fronteggiare la crisi economica e per il risanamento della finanza pubblica sono contenute nel «*Plan d'action*»²² e nella successiva «*Loi de programmation*»²³ per il triennio 2011-2014.

La manovra triennale prevede una riduzione del numero dei dipendenti, con un *turnover* pari al 50% e una riduzione delle spese di funzionamento dei ministeri del 10%.

Limiti sono stati introdotti anche alla spesa per consulenze e collaborazioni nonché a quella relativa alle missioni all'estero.

Tra i settori più colpiti quello dell'istruzione scolastica, per il quale è prevista la soppressione di 16.000 posti di lavoro²⁴.

¹⁹ Documento presentato l'8 giugno 2010 al Parlamento.

²⁰ Presentato dal Governo Merkel il 7 giugno 2010.

²¹ Il riferimento è alla categoria dei «*beamte*», funzionari di carriera con rapporto di lavoro non di tipo privatistico e con retribuzioni fissate per legge.

²² Presentato a maggio 2010, il «*Plan d'action*» ha, inoltre, previsto l'emanazione entro il 2010 del «*Plan de relance de l'économie*» per contrastare la crisi economico-finanziaria la cui realizzazione ha determinato, come negli altri paesi, un aumento del *deficit* motivato dalla necessità di sostenere l'economia reale in difficoltà. *Camera dei deputati – XVI Legislatura, Appunto 33/2010*, 15 novembre 2010.

²³ Presentata dal Governo il 29 settembre 2010.

²⁴ Tale obiettivo rientra nel Programma d'investimenti dello Stato per 35 miliardi di euro, presentato a marzo 2010 dal Governo francese con legge n. 2010-237 del 9 marzo 2010, di modifica alla «*Loi de finance*» per il 2010, con l'indicazione di quattro priorità strategiche: istruzione superiore, formazione e ricerca (19 miliardi di euro); industria e le piccole e medie imprese (6,5 miliardi di euro); sviluppo sostenibile (5 miliardi di euro); economia digitale (4, 5 miliardi di euro), *Camera dei*

Il limite alla crescita dei dipendenti pubblici coinvolge anche le forze dell'ordine, nonostante l'aumento dei compiti di sorveglianza a seguito dei numerosi provvedimenti recenti in materia di sicurezza²⁵.

Spagna

Per la riduzione del *deficit* pubblico il Governo spagnolo ha adottato una serie di provvedimenti straordinari tra cui il *Real Decreto-ley 8/2010*, che prevede, fra l'altro, la riduzione media del 5% delle retribuzioni di tutti i pubblici dipendenti a partire dal 1° giugno 2010 e il congelamento delle stesse per il 2011²⁶.

Tale misura è stata confermata dal Progetto di legge di bilancio generale per il 2011 presentato dal Governo²⁷ alle *Cortes* generali che estende tali misure anche ai componenti del Governo e agli organi consultivi.

Irlanda

Fin dall'inizio della crisi economica e finanziaria sono state adottate misure che interessano i dipendenti pubblici, con tagli consistenti alle retribuzioni. Sono state, inoltre, riviste in aumento le misure straordinarie di prelievo fiscale sui redditi da lavoro dipendente, già introdotte alla fine del 2008, che si attestano su percentuali comprese tra il 2 e il 6%. Misure specifiche riguardano gli incentivi al pensionamento per i dipendenti di età superiore a 50 anni.

Dal 2008 è stato introdotto un blocco del *turnover* nella sanità.

La legge finanziaria per il 2010 ha previsto tagli alla gran parte degli stipendi pubblici tra il 5 e l'8%; riduzioni ancora più consistenti per gli alti dirigenti e i politici (10-12%). Tali tagli riguardano quasi 250 mila pubblici dipendenti.

Per assicurare il mantenimento del livello dei servizi nonostante la riduzione degli organici, il governo irlandese ha previsto una redistribuzione del personale in servizio e, nella sanità, una riorganizzazione dei turni di lavoro. All'inizio dell'estate scorsa i sindacati hanno sottoscritto una specifica intesa²⁸ che impegna il Governo a non effettuare altri tagli agli stipendi fino al 2014. In tale accordo è, altresì, previsto il recupero dei tagli effettuati, previa verifica del conseguimento dei risparmi gestionali.

6. L'attuale assetto delle relazioni sindacali

Nella citata audizione sui contenuti della manovra per il 2011, la Corte sottolineava il rischio che i limiti posti alla crescita delle retribuzioni individuali rendessero, di fatto, impraticabile l'utilizzo della leva del salario accessorio per

deputati – XVI Legislatura, Appunto 33/2010, 15 novembre 2010.

²⁵ Nel progetto di legge per il finanziamento della sicurezza sociale per il 2011 (PLFSS), il governo ipotizza un'evoluzione della massa salariale del 2,9% con l'obiettivo di ridurre il *deficit* pubblico da 28,4 a 21,4 miliardi di euro nel 2011, «grazie allo stanziamento (...) del 70% dei circa 10 miliardi di euro recuperati attraverso la politica di riduzione e soppressione delle nicchie fiscali e sociali e la previsione di alcune nuove risorse», *Camera dei deputati – XVI Legislatura, Appunto 33/2010, 15 novembre 2010, pag. 9.*

²⁶ La disposizione va intesa in termini progressivi, nel senso che varia tra lo 0,56% e il 7% con riguardo al gruppo professionale che, di volta in volta, è interessato e si applica all'intera retribuzione. Con tale manovra il risparmio per l'amministrazione generale dello Stato è quantificato in 535 milioni di euro per il 2010 e di 1.035 milioni di euro per il 2011.

²⁷ *Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011.*

²⁸ Si tratta del cosiddetto "Patto di Croke Park".

migliorare l'efficienza e la produttività delle amministrazioni, rinviando l'applicazione degli aspetti maggiormente innovativi del nuovo sistema di valutazione della *performance* delle amministrazioni e del merito individuale previsto dalla riforma Brunetta.

Tale paventata ipotesi, pur considerando le modifiche apportate in sede di conversione, che hanno reso meno rigoroso il blocco dei trattamenti accessori individuali, si è in parte già realizzata.

In epoca antecedente all'emanazione del decreto-legge n. 78 del 2010, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, con circolare n. 7 del 15 maggio 2009, aveva delineato un percorso per la graduata attuazione, nei diversi comparti di contrattazione, delle nuove regole per la distribuzione delle risorse destinate al finanziamento dei trattamenti accessori.

La predetta circolare, sulla base dell'articolo 65 del decreto-legge n. 150, individuava distintamente gli istituti direttamente ed immediatamente applicabili, quelli per i quali era previsto un adeguamento entro termini predefiniti, quelli infine che presupponevano, per la loro concreta attuazione, la sottoscrizione di nuovi contratti collettivi nazionali.

Sono immediatamente applicabili le previsioni relative all'obbligo di pubblicità e trasparenza dei contratti integrativi, alla redazione di specifiche ed omogenee relazioni tecniche, al sistema dei controlli e delle sanzioni volte a garantire il rispetto del riparto di competenze e dei vincoli finanziari.

Con riferimento all'adeguamento dei contratti integrativi al nuovo sistema di valutazione dei dipendenti, la circolare ribadiva la tempistica indicata nel decreto-legge n. 78 del 2010 (1 gennaio 2011 per i comparti statali, 31 gennaio 2011 e 31 gennaio 2012, rispettivamente, per il comparto Regioni ed enti locali e per i dipendenti del servizio sanitario nazionale).

Decorsi i predetti termini, le clausole difformi contenute nei contratti vigenti avrebbero dovuto essere automaticamente sostituite dalle vincolanti previsioni normative.

Quanto sopra fermo restando che la tempistica necessaria per la piena operatività del nuovo modello di valutazione non avrebbe dovuto rappresentare un limite all'avvio, comunque, di un processo di revisione dei contratti esistenti e all'immediato adeguamento di questi ultimi ai principi generali della riforma (selettività nelle procedure per le progressioni economiche del personale e differenziazioni concrete sulla base del merito per i compensi legati alla produttività).

Avrebbero infine dovuto necessariamente essere rinviate all'esito della prossima tornata contrattuale le norme del d.lgs. n. 150 del 2009 che impongono di destinare alla produttività una quota prevalente delle risorse presenti nei fondi unici di amministrazione (tale operazione presuppone infatti una radicale modifica della complessiva struttura retributiva) e quelle in materia di graduazione delle amministrazioni sulla base del livello di *performance* (applicabili solo subordinatamente all'individuazione di ulteriori risorse nel quadro programmatico di riferimento per i rinnovi contrattuali).

L'entrata in vigore del decreto-legge n. 78 del 2010 ha comportato una revisione del descritto quadro che già delineava un percorso difficile e graduato per l'attuazione delle nuove misure.

Con intesa sottoscritta in data 4 febbraio 2011 tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e le organizzazioni sindacali è stata limitata l'applicazione della norma simbolo della riforma Brunetta (art. 19 del d.lgs. n. 150 del 2009) che prevedeva, al fine della attribuzione delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale, l'inserimento del personale in tre fasce, l'ultima delle quali sarebbe stata esclusa dai benefici.

L'ambito di applicazione della norma viene, infatti, riferito al solo utilizzo delle risorse aggiuntive che dovrebbero confluire nei fondi unici, quali recupero dei tagli apportati con il decreto-legge n. 112 del 2008, secondo il meccanismo indicato dall'articolo 61, comma 17, del citato decreto e, successivamente, previsto nella legge finanziaria per il 2009. Si tratta di somme per le quali, al momento, non è certa la disponibilità e la relativa quantificazione.

Tale intesa è stata richiamata nella lettera circolare n. 1/2011 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione che, comunque, ribadisce l'obbligo per la contrattazione integrativa di rispettare i principi di merito, selettività e premialità nella erogazione dei trattamenti accessori e il divieto di una erogazione indifferenziata delle risorse.

In relazione al rinvio della contrattazione nazionale, al disposto blocco alla crescita dei trattamenti individuali e ai contenuti dell'intesa sopra citata, la contrattazione integrativa risulta, di fatto, soggetta all'obbligo di rispettare esclusivamente principi e criteri generali di meritocrazia, già contenuti in norme precedenti alla riforma Brunetta, richiamate nei contratti collettivi nazionali, di fatto non sempre rispettati.

La concreta applicazione dei predetti principi dovrebbe essere garantita da un rinnovato e più penetrante sistema di controllo sull'andamento della contrattazione integrativa che, come evidenziato nel prossimo paragrafo, coinvolge direttamente anche le funzioni di controllo della Corte dei conti.

La modesta entità delle risorse disponibili in relazione alla rigidità dei fondi unici di amministrazione, le cui risorse risultano, per la maggior parte, da tempo impegnate per la corresponsione di trattamenti fissi e continuativi, conferma peraltro il rilievo assolutamente marginale degli istituti finalizzati ad incentivare la produttività.

Nonostante le modifiche apportate in sede di conversione, l'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010, nella parte in cui prevede il congelamento dei trattamenti accessori, rende ulteriormente difficoltosa l'adozione di una politica del personale improntata a criteri di premialità, anche nell'ipotesi di disponibilità di ulteriori risorse da utilizzare in contrattazione integrativa.

Sotto altro profilo, la Corte auspicava che il blocco della contrattazione nazionale consentisse alle parti di avviare un condiviso percorso volto alla conclusione di tutti i necessari adempimenti preliminari per l'avvio del nuovo modello di relazioni sindacali, con particolare riferimento alla sottoscrizione dell'accordo quadro per la definizione dei comparti di contrattazione ed alla nuova definizione delle regole per il calcolo della rappresentatività sindacale.

Su tali aspetti non risultano ancora avviate le trattative e restano tutt'ora irrisolti i momenti di criticità evidenziati nella relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico.

7. L'andamento della contrattazione integrativa nel 2009

Il recente rapporto dell'ARAN sull'andamento delle retribuzioni di fatto nel secondo semestre del 2010 evidenzia, in una apposita sezione, il modesto contributo delle voci retributive legate ad una valutazione della produttività e del risultato alla complessiva dinamica salariale dei pubblici dipendenti nel periodo 2000-2009.

L'incidenza del salario accessorio destinato alla produttività sulla crescita complessiva del reddito dei dipendenti pubblici nel periodo considerato risulta pari nel comparto Regioni ed autonomie locali a circa il 2%; al 5,8% negli enti pubblici non economici, con una valenza pressoché nulla nei comparti università ed enti di ricerca.

Quanto sopra evidenzia una linea di tendenza dell'andamento della contrattazione integrativa che ha privilegiato l'utilizzo delle risorse presenti nei fondi unici per corrispondere indennità fisse e continuative agli interessati, ovvero per finanziare progressioni economiche che, pur inizialmente legate ad una valutazione, più o meno selettiva e comparativa del personale, si sostanziano, in definitiva, in incrementi fissi e continuativi delle componenti stipendiali, determinando un ulteriore irrigidimento delle risorse disponibili nei successivi esercizi.

Con riferimento all'anno 2009 la Ragioneria generale dello Stato-IGOP ha avviato, anche in esito alle indicazioni emerse nell'ambito delle previste intese con la Corte dei conti²⁹, una nuova metodologia per la rilevazione, l'aggregazione e l'elaborazione dei dati, contenuti in una specifica tabella del conto annuale, relativi alla contrattazione di secondo livello. L'intento è quello di privilegiare il criterio della competenza contrattuale anziché quello della cassa, in modo tale da dare risalto al contenuto degli accordi sottoscritti in ciascun anno ed alle decisioni assunte in merito alla destinazione delle risorse disponibili nei fondi unici di amministrazione tra i diversi possibili impieghi.

L'elevato numero di enti che non hanno sottoscritto accordi integrativi nel 2009 e di quelli totalmente o parzialmente inadempienti all'obbligo di trasmissione dei dati, unitamente alle disomogeneità dei dati trasmessi derivante dalle difficoltà ad assimilare la nuova metodologia, limita, peraltro, la significatività dell'analisi dei dati, e rende possibile esclusivamente l'effettuazione di considerazioni di carattere generale volte ad evidenziare comuni e complessive linee di tendenza.

Va preliminarmente ribadito che la contrattazione integrativa continua ad essere frammentata in una serie di atti variamente denominati (verbali, intese, accordi) con i quali, con modalità procedurali spesso semplificate, viene di volta in volta decisa la quantificazione economica delle risorse da destinare a specifici istituti retributivi.

²⁹ L'articolo 67, comma 9, del decreto-legge n. 112 del 2008, prevede che il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato deve integrare, d'intesa con la Corte dei conti, le informazioni annualmente richieste agli enti per la predisposizione del conto annuale con le ulteriori informazioni di interesse della Corte dei conti volte, tra l'altro, ad accertare, oltre che il rispetto dei vincoli finanziari previsti dalla vigente normativa in ordine alla consistenza delle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa ed all'evoluzione della consistenza dei fondi e della spesa derivante dai contratti integrativi applicati, anche la concreta definizione ed applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della prestazione individuale, con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche.

Anche la cadenza temporale di tali atti non risponde a criteri univoci e predeterminati: in alcuni enti viene sottoscritto un accordo integrativo quadro a valenza quadriennale (che si limita, peraltro, a recepire le indicazioni contenute nella parte normativa del contratto collettivo nazionale relativo al medesimo periodo), cui fanno seguito accordi annuali sul riparto delle risorse presenti e disponibili nei fondi unici, che spesso rinviando a successive intese la disciplina di specifici istituti o le modalità per l'utilizzo di disponibilità aggiuntive ancora da accertare e quantificare.

Anche i criteri per la determinazione delle risorse presenti nei fondi unici e per la rappresentazione contabile delle diverse poste non risultano univoci ed uniformi³⁰.

Con riferimento alla contrattazione integrativa riferita al personale non dirigenziale si confermano le considerazioni svolte nella relazione 2010, in merito al diverso peso percentuale, sul totale delle disponibilità presenti nei fondi unici, delle diverse fonti di alimentazione (alcune delle quali specifiche per singoli comparti o enti), con particolare riferimento all'elevata incidenza delle risorse storiche, ed alla progressiva importanza assunta dal gettito della retribuzione individuale di anzianità (RIA), il cui ammontare viene assegnato ai fondi al momento della cessazione dal servizio delle categorie di personale ancora destinatarie di tale emolumento.

Per gli enti locali risulta rilevante, in percentuale, la quota di risorse aggiuntive previste dai contratti collettivi nazionali a fronte del raggiungimento di predeterminati parametri di virtuosità finanziaria³¹ e di quelle legate all'attivazione di nuovi servizi in favore della collettività³².

Le rilevazioni contenute nel conto annuale 2009 evidenziano il sostanziale azzeramento delle risorse provenienti da leggi speciali (che nel 2008 rappresentavano rispettivamente il 2,8% delle disponibilità complessive per il comparto enti pubblici non economici e oltre l'11% di quelle del comparto ministeri), per effetto di quanto disposto dall'articolo 67, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008 che ha previsto, per il predetto anno, la sospensione dell'efficacia di una serie di leggi attributive di specifici compensi ai dipendenti di enti pubblici e ministeri³³.

³⁰ Nel valore del fondo, di regola, continuano ad essere conteggiate le risorse utilizzate in precedenti esercizi per finanziare le progressioni economiche, ferma restando la loro indisponibilità. In taluni casi, peraltro, tali somme vengono considerate come trasferite ai capitoli ordinari di bilancio per il pagamento del differenziale stipendiale derivante dall'inquadramento in una posizione economica superiore, con successiva riassegnazione delle risorse ai fondi unici al momento della cessazione dal servizio o fuoriuscita degli interessati dallo specifico comparto di contrattazione.

³¹ La possibilità di destinare risorse aggiuntive ai fondi unici non è più prevista nei contratti collettivi relativi al biennio economico 2008-2009, per i quali è stato reso obbligatorio per legge il rispetto di un complessivo limite (3,2%) agli incrementi retributivi.

³² Nella citata relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico, la Corte ha sottolineato come, in numerosi enti, le risorse aggiuntive connesse all'attivazione di nuovi servizi vengono considerate come fisse e continuative, nonostante l'ARAN, in numerosi pareri, abbia chiarito che la decisione assunta in tal senso dagli organi di vertice degli enti interessati debba essere riferita esclusivamente ad un esercizio finanziario. Si tratta, infatti, di un istituto volto a fronteggiare un'esigenza temporanea in attesa dell'introduzione delle necessarie modifiche organizzative.

³³ La citata disposizione prevede, peraltro, a partire dal 2010, la riassegnazione ai fondi unici di una quota pari all'80% del gettito derivante dalle leggi citate, da utilizzare per incrementare le risorse effettivamente destinate ad incentivare la produttività dei dipendenti.

I dati danno, altresì, evidenza ai tagli effettuati al complessivo ammontare dei fondi unici, in relazione ai più rigorosi limiti di crescita imposti dal citato articolo 67 (riduzione del 10% rispetto al valore del fondo accertato per l'anno 2004)³⁴.

L'ammontare delle riduzioni rappresenta una percentuale che varia dall'8% per il comparto enti pubblici non economici a circa il 3% per gli enti di ricerca ed all'1,9% per la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Premesso quanto sopra, la *tabella* di seguito riportata, basata su un'aggregazione dei dati rilevati dall'IGOP, riferiti, dunque, ai soli enti che nel 2009 hanno sottoscritto contratti integrativi, evidenzia il valore in termini percentuali³⁵ delle risorse oggetto di negoziazione rispetto all'ammontare complessivo dei fondi.

Tabella 1

Rapporto fra le risorse contrattate nel 2009 e il totale dei fondi⁽¹⁾

(valori percentuali)

Classificazione		Servizio sanitario nazionale	Regioni ed aut. locali	Enti pubblici non econ.	Enti di ricerca	Ministeri	Presidenza Consiglio ministri	Università
Utilizzo	Destinazioni regolate dall'accordo annuale sull'utilizzo	17,7	32,3	30,4	7,9	48,3	4,8	66,2
	Destinazioni vincolate / storiche	78,5	63,2	12,6	70,8	35,1	85,7	18,4
	Code contrattuali	3,8	4,5	56,9	19,3	13,8		5,6
	Destinazioni a carico del bilancio			0,1	2,1	2,9	9,5	9,8

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

⁽¹⁾ La tabella prende in considerazione esclusivamente alcuni comparti. Sono state escluse le agenzie fiscali, in quanto la tabella 15 è stata compilata solo dai Monopoli di Stato.

Rilevante è l'entità delle risorse disponibili ma non oggetto di regolamentazione nell'anno di riferimento, per il cui utilizzo i contratti integrativi rinviavano alla sottoscrizione di "code contrattuali"³⁶.

La *tabella 2* prospetta, inoltre, per quanto attiene alla complessiva determinazione delle risorse, la distinzione tra fonti di alimentazione fisse e variabili, con le prime che rappresentano, in media, percentuali tra il 70 e l'80% delle complessive disponibilità.

³⁴ Non univoca la metodologia adottata per l'effettuazione dei predetti tagli. In alcuni casi le riduzioni risultano calcolate distintamente sulle risorse fisse e su quelle variabili, in altri viene proporzionalmente ridotto il gettito delle singole fonti di alimentazione.

³⁵ Trattandosi di dati riferiti solo ad alcuni enti, l'indicazione in termini assoluti dell'ammontare delle risorse risulta scarsamente significativa e fuorviante.

³⁶ L'elevato valore percentuale del dato relativo alle "code contrattuali" per gli enti pubblici non economici deriva dalla definitiva sottoscrizione dell'accordo integrativo per il personale dell'INPS nei primi mesi del 2010. Con riferimento a tutti i comparti di contrattazione, il dato relativo all'ammontare delle risorse oggetto di contrattazione nel 2009 va considerato come indicativo in relazione alla metodologia usata per la rilevazione. In alcuni casi, infatti, i contratti integrativi confermano la destinazione già contrattata delle risorse presenti nel fondo, limitandosi a modificare gli importi di alcune voci o la platea dei destinatari di alcuni benefici. Le rilevazioni considerano come contrattato nell'anno l'intero importo anche con riferimento alla quota confermata.

Tabella 2

Fondi unici 2009: risorse fisse e variabili ⁽¹⁾

		<i>(valori percentuali)</i>						
Classificazione		Servizio sanitario nazionale	Regioni ed aut. locali	Enti pubblici non econ.	Enti di ricerca	Minist.	Presidenza Consiglio ministri	Univers.
Finanziamento	Risorse fisse	95,3	69,2	70,1	81,4	68,0	45,4	72,4
	Risorse variabili	4,7	27,5	29,84	17,7	29,8	45,1	16,9
	Risorse a carico del bilancio	-	3,3	0,05	0,9	2,2	9,5	10,7

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

⁽¹⁾ La tabella prende in considerazione esclusivamente alcuni comparti. Sono state escluse le agenzie fiscali, in quanto la tabella 15 è stata compilata solo dai Monopoli di Stato.

La successiva *tabella 3* dà atto degli esiti della contrattazione integrativa in termini di riparto percentuale delle risorse disponibili tra i diversi impieghi.

I contratti integrativi privilegiano ancora l'istituto delle progressioni economiche, al quale è destinato il 31,8% delle risorse con riferimento al comparto ministeri e percentuali comunque elevate negli altri comparti (16,8% per gli enti del servizio sanitario nazionale, 14,7% per le università, 14,3% per le Regioni ed autonomie locali), mentre i contratti integrativi sottoscritti nel 2009 dagli enti di ricerca non destinano specifiche risorse a tale finalità.

Alla produttività collettiva viene attribuito oltre il 50% delle disponibilità per il 2009 nei contratti integrativi relativi agli enti pubblici non economici, il 31,8% per il comparto Regioni ed autonomie locali ed il 28% nel comparto ministeri.

Decisamente minore l'entità delle risorse destinate a premiare la produttività individuale (6,2% nel servizio sanitario nazionale e 10,3% nei ministeri), anche se non sempre le rilevazioni consentono di chiarire l'esatta distinzione tra i due istituti (produttività individuale e collettiva) e i criteri alla base del riparto delle risorse. Fa eccezione il comparto Regioni ed autonomie locali che destina alla produttività individuale il 24,8% delle risorse complessive.

Con riferimento ad alcuni comparti di contrattazione risulta a carico del fondo anche la corresponsione di compensi per lavoro straordinario (8% sul totale complessivo delle risorse contrattate nel servizio sanitario nazionale) e una serie di indennità fisse e continuative legate a compensare particolari situazioni di disagio delle condizioni lavorative.

Per la Presidenza del Consiglio dei ministri gran parte delle risorse disponibili risulta impiegata (84%) per corrispondere uno specifico trattamento accessorio al personale. Si tratta dell'erogazione di una sorta di straordinario forfetizzato previsto nel contratto normativo per il quadriennio 2006-2009, a fronte dell'aumento dell'orario obbligatorio di servizio.

Le rilevazioni dell'IGOP non consentono ancora di effettuare valutazioni sull'adozione di modalità effettivamente selettive per le progressioni di carriera e di criteri realmente meritocratici per i compensi attribuiti ai singoli dipendenti, in quanto sul punto i dati trasmessi dagli enti contengono indicazioni generiche. Spesso gli accordi integrativi rinviavano le modalità per la verifica della produttività a successive intese con le organizzazioni sindacali; in altri casi, si limitano a richiamare la disciplina posta nei contratti collettivi nazionali.

Tabella 3

*Riparto delle risorse dei fondi unici di amministrazione
in esito ai contratti integrativi sottoscritti nell'anno 2009
per il personale non dirigenziale*

(valori percentuali)

Comparti	Riparto risorse	%
Servizio sanitario nazionale	Progress. orizzontali	16,8
	Produttività coll./progetti	32,6
	Produttività individuale	6,2
	Posizioni organizzative	1,1
	Straordinario	7,9
	Progetti e programmi	0,7
	Indennità disagio peric. o danno	15,8
	Altri istituti fondo produttività	12,4
	Altri istituti fondo cond. lavoro	0,7
	Altri istituti fondo fasce	5,8
Regioni ed autonomie locali	Progress. orizzontali	14,3
	Produttività coll./progetti	31,8
	Produttività individuale	24,8
	Posizioni organizzative	7,6
	Indennità turni, rischio, disagio ecc.	11,4
	Altri istituti regolati dall'accordo annuale	10,1
Enti pubblici non economici	Progressioni orizzontali	2,7
	Produttività collettiva	50,6
	Produttività individuale	5,8
	Posizioni organizzative	1,7
	Straordinario e turnazione	7,1
	Resp., rischi, disagi, reper.	25,4
	Mobilità	0,1
	Altri istituti	6,7
Enti di ricerca	Produttività collettiva	12,0
	Posizioni organizzative	31,5
	Straordinario	20,6
	Disagio pericolo danno	28,9
	Altri istituti	6,9
Ministeri	Progressioni orizzontali	31,8
	Produttività collettiva	27,9
	Produttività individuale	10,3
	Posizioni organizzative	0,6
	Incremento soddisfazione utenza	0,3
	Particolari situazioni lavoro	9,8
	Responsabilità, rischi, disagi, reperibilità	7,3
	Mobilità	0,2
	Altri istituti	12,0
Presidenza	Passaggi economici	16,4
Consiglio ministri	Specifico compenso accessorio	83,6
Università	Progressioni orizzontali	14,7
	Incremento produttività miglioramento servizi	15,1
	Indennità di responsabilità	15,9
	Indennità acc. mensile	36,8
	Rischi disagi reperibilità	6,5
	Altri istituti	11,0

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

Un significativo contributo all'adozione di comportamenti omogenei nell'attività di quantificazione degli effetti della contrattazione integrativa dovrebbe derivare dalla predisposizione, da parte del Dipartimento della funzione pubblica di concerto con l'IGOP, delle linee guida per la redazione della relazione tecnica ed illustrativa alle singole ipotesi di accordo integrativo. Tale adempimento è finalizzato a semplificare le attività di controllo, a rendere maggiormente trasparenti le decisioni assunte ed a consentire una più facile e ragionata lettura dei testi negoziali, anche da parte degli utenti dei pubblici servizi.

Le predette linee guida, trasmesse in una versione non definitiva alla Corte dei conti, opportunamente prevedono anche regole per la corretta rappresentazione contabile del valore dei fondi unici e per la classificazione delle fonti di alimentazione e degli impieghi delle risorse attraverso l'adozione di una codifica unitaria.

Con riferimento all'attività di competenza delle Sezioni regionali di controllo, tenendo conto di quanto indicato nella delibera n. 41 del 2009 delle Sezioni riunite³⁷, le linee guida per lo svolgimento dell'attività dei revisori contabili degli enti locali sono state implementate con alcuni specifici quesiti riguardanti la contrattazione integrativa, in modo tale da consentire alle singole Sezioni di effettuare specifici approfondimenti in caso di evidenziazione di comportamenti anomali nella quantificazione dei fondi o nella destinazione delle risorse all'interno dei contratti integrativi.

Relativamente al 2009 va segnalata una specifica indagine svolta dalla Regione Toscana³⁸.

Le osservazioni formulate dalla Sezione di controllo in relazione all'andamento della contrattazione collettiva decentrata integrativa relativamente ai Comuni ed alle Province della Regione, confermano le considerazioni contenute nel presente paragrafo. Dall'analisi effettuata risulta che, nell'esercizio 2009, il 10% dei Comuni e delle Province non hanno provveduto a quantificare le risorse presenti nei fondi per la contrattazione integrativa. Analogo adempimento non era stato effettuato, nel primo semestre 2010, da circa il 30% degli enti interessati.

Il valore dei fondi unici risulta, nel 2009, pari, in media, al 12% della spesa di personale, dato in lieve aumento rispetto al 2008.

La Sezione ha rilevato, in taluni casi, disallineamenti contabili fra il totale delle disponibilità del fondo e il totale degli impieghi e difficoltà nel chiarire il significato attribuito alla voce "riduzioni del fondo".

All'interno dei fondi unici, la parte variabile delle risorse si attesta su una percentuale pari al 30% del totale.

Rilevante, fra le fonti di alimentazione dei fondi unici, la quota di risorse aggiuntive previste in relazione all'attivazione di nuovi servizi da parte degli enti interessati.

³⁷ La citata delibera, nel prendere atto delle limitate possibilità operative delle Sezioni regionali di controllo, che non consentono indagini "a tappeto" su tutti gli accordi integrativi, sottolineava la necessità di un raccordo con l'attività di verifica della sana gestione finanziaria degli enti. In tale contesto, spetta agli organi di revisione economico-finanziaria evidenziare, nelle relazioni annualmente inviate sui bilanci di competenza e sui dati di rendiconto, eventuali criticità nell'andamento della contrattazione integrativa e nella determinazione del valore dei fondi unici.

³⁸ Deliberazione n. 14 del 2011.

Con riferimento all'impiego delle risorse, alle progressioni economiche viene destinato circa il 35% del totale, mentre alla produttività viene attribuito il 18% delle disponibilità.

Le altre destinazioni hanno ad oggetto l'indennità di comparto e, in misura minore, le posizioni organizzative e gli specifici compensi legati allo svolgimento di attività disagiate o pericolose.

CAPITOLO SESTO

LA SPESA DEL PUBBLICO IMPIEGO
NEL QUADRO DELLA GESTIONE DEI CONTI PUBBLICI

1. Programmazione e consuntivo - 2. Spesa per redditi e crescita economica – 3. Il quadro tendenziale - 4. I redditi da lavoro dipendente: un confronto tra i principali paesi europei - 5. Competitività e produttività del sistema Italia

1. Programmazione e consuntivo

Nelle precedenti relazioni sul costo del lavoro pubblico e nel rapporto 2010 sul coordinamento della finanza pubblica¹, la Corte evidenziava la presenza di significativi scostamenti tra le previsioni relative all'andamento della spesa per redditi previste per il primo anno di competenza nei documenti di programmazione economica e i consuntivi ISTAT per il medesimo periodo. Dal 2000 al 2007, risultava una sistematica sottostima delle previsioni governative (*tabelle 1 e 1bis*), di oltre 4 punti percentuali in media, con significativi picchi, superiori al 6%, nel 2001 e 2002 e al 5,4% nel 2006. Per i predetti anni, a consuntivo, la spesa di personale risultava maggiore di oltre 8 milioni rispetto alle previsioni.

A partire dal 2008, la Corte rilevava una netta inversione della citata tendenza, con una sovrastima delle previsioni rispetto al consuntivo. Tale andamento era da porre in relazione, da un lato, con una ritrovata moderazione salariale nella contrattazione collettiva per il biennio 2008-2009 e, dall'altro, con gli effetti dell'avvio delle misure di riduzione della spesa di personale contenute nel decreto-legge n. 112 del 2008. In particolare, per il 2009 la spesa per redditi cresceva di una misura decisamente più contenuta rispetto ai periodi precedenti (0,8%).

Le previsioni riportate nella Decisione di Finanza Pubblica² (DFP) 2010-2013 evidenziavano, per il 2010, una crescita pari al 2% rispetto al precedente esercizio, con una revisione al ribasso rispetto al dato precedentemente indicato nella Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica³ (RUEF) (2,3%).

Il comunicato⁴ ISTAT del 1° marzo 2011 segnala a consuntivo un dato inferiore alle previsioni citate: +0,5% per il 2010 rispetto al 2009, nonostante una lieve revisione al ribasso di quest'ultimo valore (-0,3%).

Si tratta della percentuale di crescita più bassa registrata negli ultimi dieci anni, pari solo al valore misurato per il 2007, anno che, in relazione al disordinato

¹ Delibera delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 15 del 18 maggio 2010.

² Deliberata dal Consiglio dei ministri il 29 settembre 2010.

³ Presentata il 6 maggio 2010.

⁴ Conti economici nazionali.

andamento della contrattazione collettiva, era stato in minima parte interessato dal rinnovo dei contratti collettivi di lavoro.

Disaggregando l'andamento della spesa di personale per sottosettori istituzionali, emerge nel 2010 una diminuzione dello 0,3% per le amministrazioni centrali⁵, a fronte di una crescita dell'1,6% per gli enti locali.

Le rilevazioni diffuse dall'ISTAT per il 2010 sono la risultante di diversi fattori e tendenze tra loro contrastanti.

Da un lato, infatti, il 2010 è stato caratterizzato da una intensa attività contrattuale, in relazione alla decisione di concludere entro il predetto anno tutti gli accordi relativi alla tornata contrattuale 2006-2009.

Nell'anno considerato sono stati siglati la maggior parte dei contratti relativi alla dirigenza pubblica per l'intero quadriennio, che inglobano, pertanto, una forte componente di arretrati a carico della cassa del citato esercizio.

Sempre nel 2010 sono stati emanati i d.P.R. di recepimento degli accordi relativi al personale non dirigente delle Forze di polizia e delle Forze armate e quello relativo al personale appartenente alla carriera diplomatica⁶.

Dalla sottoscrizione dei contratti e degli accordi citati deriva un onere complessivo stimato dalla Corte, sulla base delle relazioni tecniche e delle risultanze del procedimento di certificazione, in 3,16 miliardi (2,91 al netto dell'IRAP), di cui quasi 2 a titolo di arretrato⁷.

Nell'esercizio 2010, inoltre, è stata corrisposta agli interessati l'indennità di vacanza contrattuale, come quantificata nella legge finanziaria per il 2010 (639 milioni al netto dell'IRAP).

A fronte di quanto sopra, nel corso del citato esercizio, si sono dispiegati appieno gli effetti delle misure di contenimento della spesa di personale previste nel decreto-legge n. 112 del 2008, con particolare riguardo a quelle concernenti la riduzione del personale della scuola, già evidenti, ma in misura minore, nel 2009.

Concorre, inoltre, al contenimento della crescita della spesa per i redditi da lavoro del settore pubblico, una generalizzata diminuzione del complesso dei dipendenti che l'ISTAT valuta nella misura dell'1%, dovuta all'introduzione di più stringenti limiti alla possibilità di trattenimento in servizio oltre i termini ordinari di anzianità ed alla revisione della modalità di erogazione dell'indennità di buonuscita, contenute nel decreto-legge n. 78 del 2010, che ha spinto ad anticipare il collocamento a riposo dei dirigenti e del personale appartenente alle fasce di reddito più elevate.

⁵ Le risultanze del bilancio dello Stato per la categoria 01 (spese di personale), desumibili dai dati di preconsuntivo 2010, evidenziano una diminuzione dei pagamenti rispetto al 2009 pari allo 0,6% ed un incremento degli impegni pari all'1%.

⁶ Risulta pubblicato nel 2011 il d.P.R. di recepimento dell'accordo per il personale appartenente al Corpo nazionale dei vigili del fuoco sottoscritto nel 2010.

⁷ A fronte di quanto sopra i contratti collettivi sottoscritti nel 2009 non evidenziavano la corresponsione di emolumenti arretrati, considerato che il quadro programmatico della contrattazione collettiva per il biennio 2008-2009 prevedeva la decorrenza degli incrementi dal secondo anno di vigenza degli accordi, confermando per il 2008 la sola indennità di vacanza contrattuale, già corrisposta agli interessati nel predetto anno. Nel 2010, dunque, non si è verificato l'effetto caratteristico di tutte le precedenti tornate di un miglioramento delle previsioni derivante dal venir meno della componente *una tantum* di arretrati relativi ai contratti sottoscritti nel precedente esercizio.

Sempre nel corso del 2010, il cosiddetto slittamento salariale - cioè la crescita inerziale della spesa per redditi, indipendente dalla sottoscrizione nell'anno di accordi collettivi nazionali, dovuta agli effetti della contrattazione integrativa ed agli automatismi stipendiali - risulta drasticamente ridotto per effetto dei limiti posti dal citato decreto-legge n. 112 del 2008 alla crescita dei fondi unici di amministrazione ed alla soppressione di alcuni emolumenti accessori previsti da leggi speciali⁸.

Tabella 1

milioni di euro

Anno	Consuntivi ISTAT ⁽¹⁾	Periodi previsionali dei DPEF/DFP (2011/13) / DEF (2011/14)												
		2000/03	2001/04	2002/06	2003/06	2004/07	2005/08	2006/09	2007/11	2008/11	2009/13	2010/13	2011/13	2011/14
1998	115,7													
1999	118,9	116,5												
2000	124,3	120,0	120,0											
2001	131,6	123,5	122,9	127,7										
2002	137,6	126,9	124,5	129,3	135,4									
2003	144,7	130,1	125,3	130,4	139,4	140,6								
2004	149,9	126,4	131,5	141,7	142,1	152,7								
2005	156,5		133,0	144,3	145,1	155,8	157,8							
2006	163,2		134,6	146,7	148,0	159,4	154,5	162,5						
2007	164,0				151,1	162,9	156,2	161,2	164,5					
2008	169,8					167,0	158,8	164,0	172,7	174,5				
2009	171,0						161,6	168,0	174,6	177,8	175,2			
2010	171,9						171,2	177,2	179,5	175,9	175,0	171,9		
2011								174,1	180,5	181,4	177,5	173,9	171,1	
2012										184,1	179,8	174,1	170,7	
2013										187,1	182,1	174,7	170,8	
2014													172,2	
Previsione/Consuntivo ⁽²⁾		-3,4%	-6,7%	-6,1%	-3,7%	-5,2%	-0,5%	-5,4%	-1,7%	1,7%	4,0%	2,3%	1,8%	-
differenza (in mln) tra consuntivo ISTAT e previsione DPEF/DFP/DEF		4,27	8,78	8,35	5,36	7,74	0,74	8,77	2,75	-2,86	-6,76	-3,99	-3,06	-
														2,51

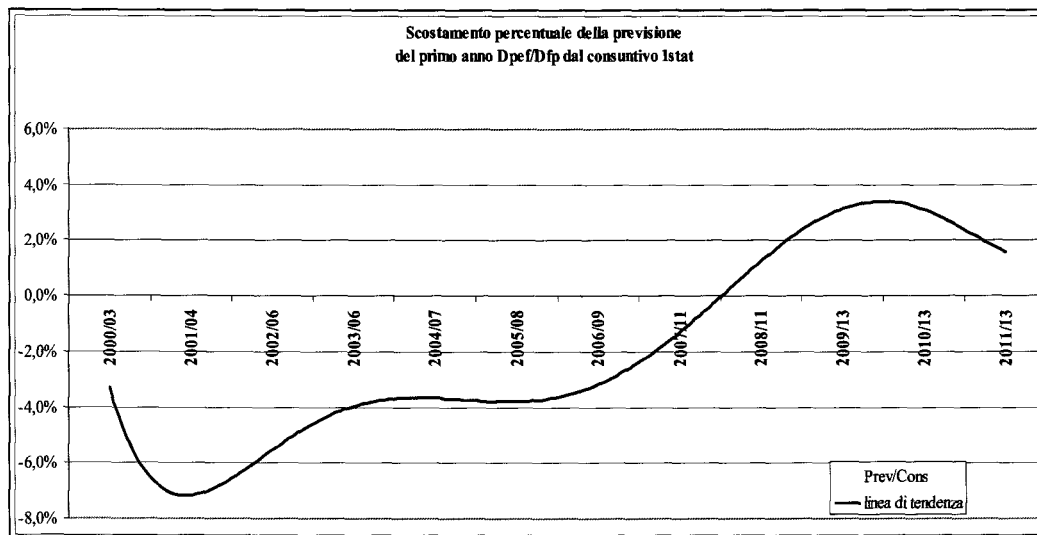
Nota: I numeri nei riquadri riproducono il dato di consuntivo stimato in ciascun DPEF relativamente all'esercizio precedente (preconsuntivo). I numeri in grassetto riproducono invece le previsioni, fatte in ciascun DPEF, relativamente al primo esercizio di riferimento del DPEF stesso.

(1) Dati di consuntivo come risultanti dalla tavola 18 (Conti economici nazionali), diffusa dall'ISTAT il 1 marzo 2011 per il periodo 2007-2010.

(2) Tasso di scostamento tra la previsione effettuata da ciascun DPEF/DFP/DEF per il primo degli anni di riferimento ed il dato consuntivo, relativo al medesimo anno, dalla tavola 18 (Conti economici nazionali), diffusa dall'ISTAT il 1 marzo 2011 per il periodo 2007-2010.

⁸ Gli effetti derivanti dall'articolo 67, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008, norma che prevede il definanziamento diretto di alcune autorizzazioni di spesa previste in leggi speciali, indicate nell'allegato B, erano stimati, nella relazione tecnica, in 530 milioni per il 2009 e 106 per il 2010 ed a regime, considerato che, a partire dal predetto esercizio 2010, un importo pari all'80% dei tagli avrebbe dovuto essere riassegnato ai fondi unici di amministrazione per essere utilizzato in contrattazione integrativa, al fine di incentivare la produttività dei dipendenti. L'effettiva distribuzione agli interessati degli importi restituiti in tale anno, dovrebbe essere registrata in termini di cassa nel successivo esercizio finanziario.

Tabella 1bis



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT, DPEF e DFP.

La tabella seguente mette a raffronto, per l'ultimo triennio, le previsioni della RUEF 2010 e i successivi aggiornamenti indicati nel DFP con i dati di consuntivo desunti dal comunicato ISTAT del 1° marzo 2011, evidenziando la progressiva revisione al ribasso dei valori.

Tabella 2

in milioni di euro

	Redditi da lavoro dipendente								
	P.A.			Stato/Amm.centrali			EE.LL.		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
RUEF 2010	169.813	171.578	175.524	90.099	92.659	95.136	-	-	-
DFP 2010	169.813	171.578	174.964	93.439	96.263	98.088	72.718	71.720	73.228
ISTAT 2011	169.650	171.026	171.905	90.077	92.116	91.803	72.577	71.763	72.934
RUEF 2010	0%	1,0%	2,3%	0%	2,8%	2,7%	-	-	-
DFP 2010	0%	1,0%	2,0%	0%	3,0%	1,9%	0%	-1,4%	2,1%
ISTAT 2011	0%	0,8%	0,5%	0%	2,3%	-0,3%	0%	-1,1%	1,6%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT, RUEF e DFP.

2. Spesa per redditi e crescita economica

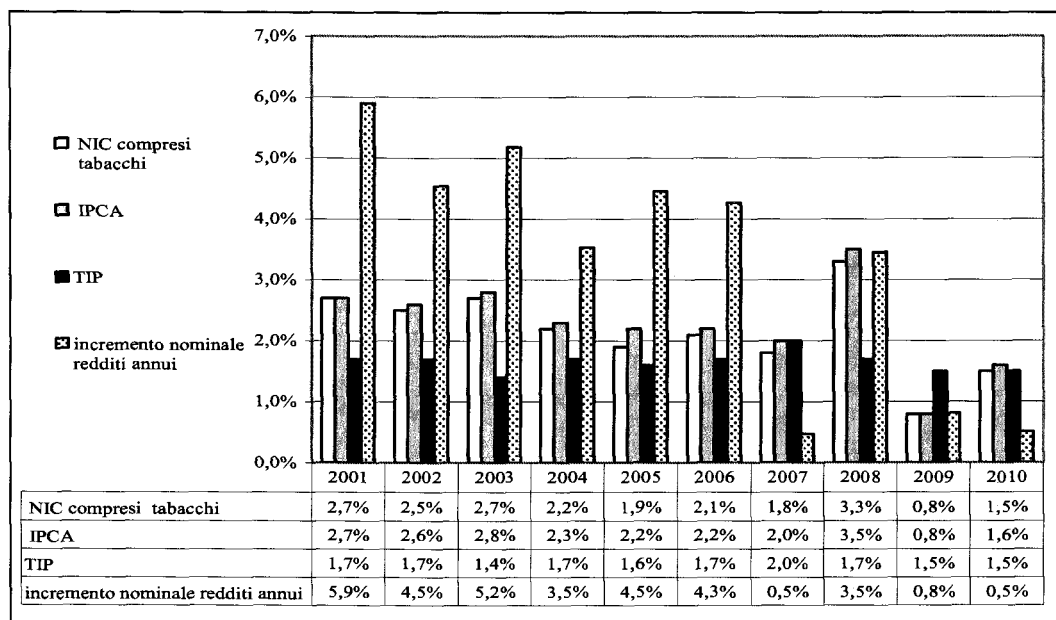
Alla luce del comunicato ISTAT citato, la *figura 1* aggiorna il confronto, già effettuato nella relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico, tra l'andamento, nel periodo 2001-2010, della spesa per redditi da lavoro dipendente⁹, con quello del TIP e con le variazioni degli indici di rilevazione dell'inflazione NIC¹⁰ e IPCA¹¹.

Per il 2009 il grafico evidenzia un incremento nominale dei redditi in linea con l'andamento reale dell'inflazione, mentre il TIP è risultato, a consuntivo, decisamente sovrastimato (1,5% a fronte di un valore NIC dello 0,8%).

Per il 2010, a fronte di una crescita redditi valutata dall'ISTAT allo 0,5%, l'inflazione, in ripresa rispetto al precedente periodo, si attesta all'1,5%.

Figura 1

Variazioni della spesa per redditi da lavoro dipendente e degli indici di inflazione



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

Quanto detto si evince meglio dalla successiva *figura 2* che mostra, in modo dinamico, l'evoluzione delle stesse grandezze riportate nella *figura 1*.

La curva relativa alla spesa per i redditi da lavoro dipendente mostra un andamento notevolmente calante sino al 2010, a fronte di un *trend* a sinusoide dell'inflazione reale e di una linea quasi piatta rappresentante il valore dell'inflazione programmata.

⁹ ISTAT, Tavola 1 - Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, anni 1980-2009, contenuta nella statistica dei "Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche" pubblicata il 28 giugno 2010; indice dei prezzi al consumo diffuso il 15 aprile 2011; Conti economici nazionali dell'1 marzo 2011.

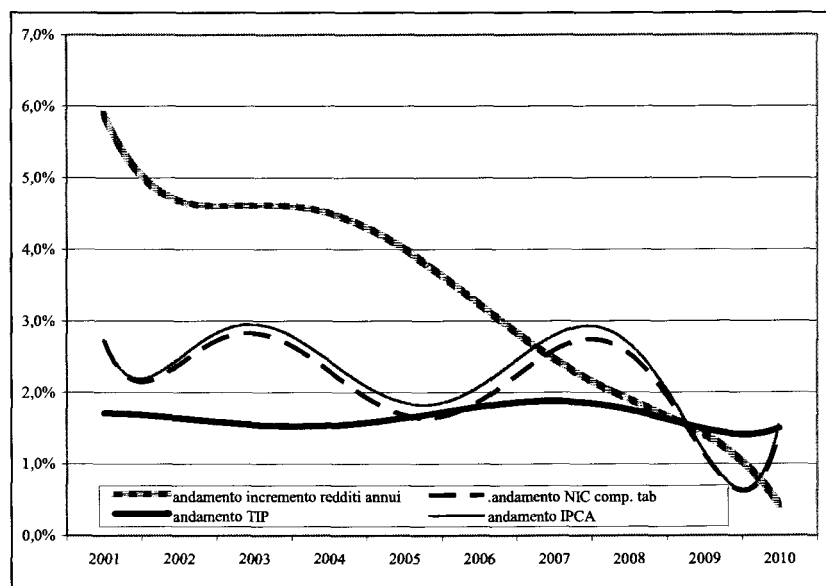
¹⁰ Indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività.

¹¹ Indice dei prezzi al consumo armonizzato per i paesi dell'UE.

Per il 2010 si verifica una coincidenza tra inflazione reale e programmata, mentre la curva dei redditi prosegue il suo andamento decrescente in relazione alle dinamiche commentate nel precedente paragrafo.

Figura 2

*Variazioni della spesa per redditi da lavoro dipendente
e degli indici di inflazione*



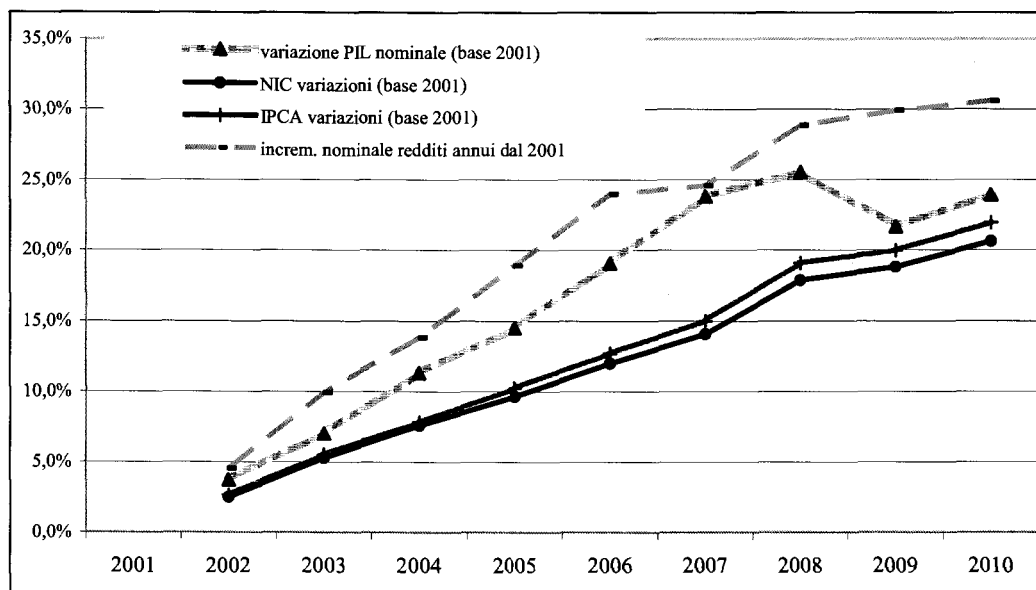
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

Con riferimento al rapporto fra l'andamento della spesa per redditi ed il prodotto interno lordo (*figura 3*), i dati relativi al 2010 evidenziano una, seppur lieve, diminuzione della forbice registrata nell'ultimo triennio¹² e particolarmente evidente nel 2009, già oggetto di commento nella relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico. Il riavvicinamento evidenziato per il 2010 deriva da una ripresa del PIL nominale (+1,9%) dopo il negativo andamento registrato per il 2009, mentre la spesa per redditi cresce con una percentuale decisamente inferiore.

¹² Tale andamento deriva essenzialmente dal negativo andamento del PIL reale nel predetto periodo, che ha visto un calo dell'1,3% nel 2008, del 5,2% nel 2009 e ne è indicata una lieve ripresa (1,3%) nel 2010; il PIL nominale evidenzia una crescita dell'1,4% nel 2008 (ampiamente ridimensionata dal valore doppio del relativo deflatore), mentre per il 2009 si registra un valore negativo pari a -3,1% e nel 2010 in ripresa intorno all'1,9%, in linea con l'andamento del PIL reale (fonte ISTAT, Conti economici trimestrali dell'11 marzo 2011).

Figura 3

*Variazioni delle grandezze nominali
(PIL, redditi da lavoro, NIC, IPCA) rispetto al 2001*



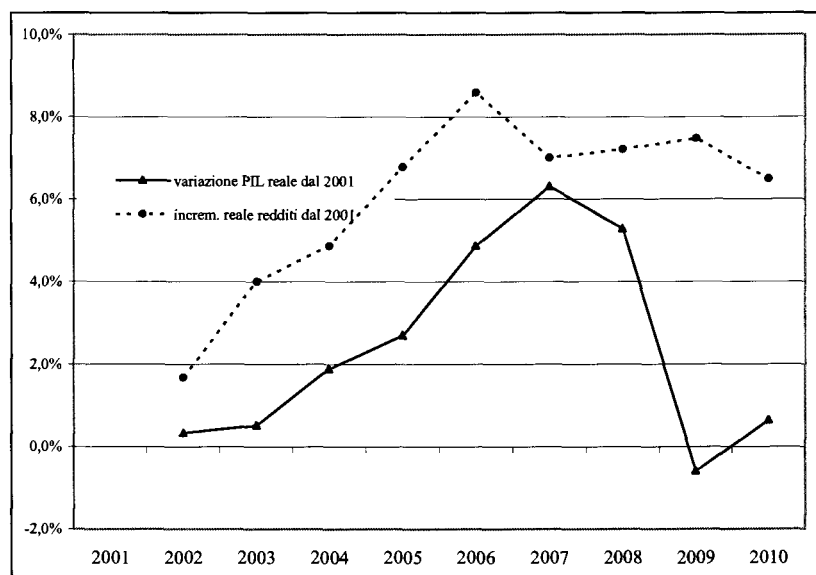
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

Tale tendenza al riavvicinamento è più evidente prendendo in considerazione gli andamenti reali delle grandezze considerate (figura 4¹³)¹⁴.

¹³ Le grandezze prese a riferimento nella figura sono il *PIL reale* (al netto della componente inflattiva contenuta nel *PIL nominale*) e la spesa per redditi da lavoro dipendente, in valore reale. Per ottenere quest'ultima variabile, poiché le spese per redditi da lavoro dipendente costituiscono una parte della *Spesa per consumi finali* della PA, è stato utilizzato il deflatore dei consumi nazionali (il deflatore è uno strumento che consente di "depurare" la crescita di una variabile dall'aumento dei prezzi). Tale scelta è stata realizzata sia per l'omogeneità dei dati da deflazionare (consumi), sia in virtù dell'ipotesi che la componente prezzo incorporata nei redditi da lavoro dipendente derivi soprattutto dall'esigenza, da parte dei lavoratori, di mantenere il potere di acquisto nel presente (tenendo bene in considerazione le informazioni sull'inflazione provenienti dal passato) e dalle aspettative di conservazione del medesimo livello di consumo anche nel futuro. Pertanto i consumi e i loro processi inflattivi influenzano le richieste di incremento dei redditi da parte dei lavoratori dipendenti. La variazione positiva del deflatore scende nel 2007, per poi risalire notevolmente nel 2008, a valle dei ritardati rinnovi contrattuali e dell'andamento in crescita dell'inflazione, per poi quasi azzerarsi al 2009 (0,6%). Il 2010 segnala un lieve aumento (1,4%).

¹⁴ Nel 2010 l'incremento del PIL reale ha consentito di tornare su valori superiori al 2001. È opportuno precisare che sulla crescita del PIL nel 2010 dell'1,3% pesa, per uno 0,2%, l'aggiornamento della perdita di PIL del 2009 salito al 5,2%.

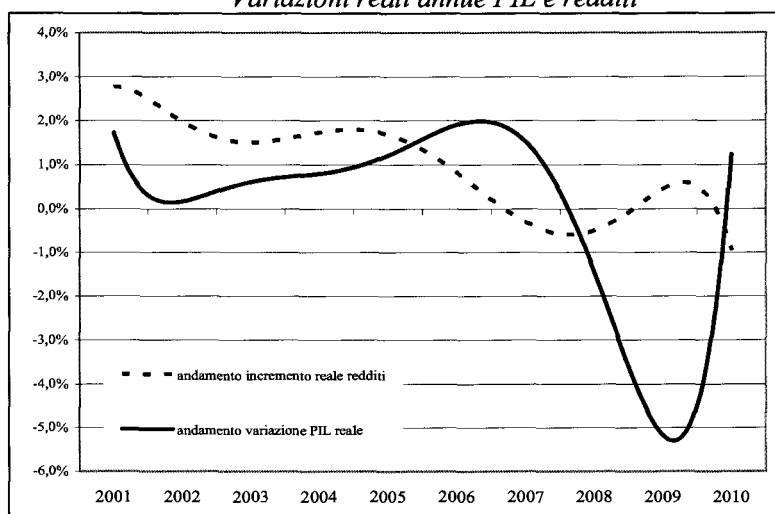
Figura 4

Variazione reale PIL e redditi reali dal 2001

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

La lieve ripresa del PIL nel 2010 (*figura 5*), rivista in ribasso nel DEF 2011¹⁵, in linea con i dati Eurostat¹⁶ per l'Italia, compensa ampiamente la variazione reale della spesa per redditi in quanto, quest'ultima, si presenta decisamente in calo.

Figura 5

Variazioni reali annue PIL e redditi

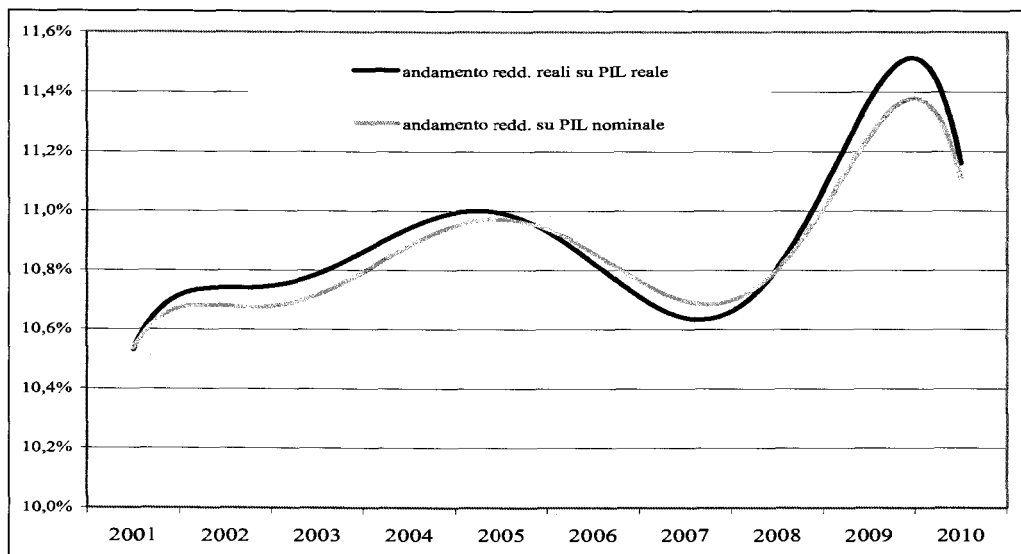
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

¹⁵ Documento di economia e finanza 2011 del 13 aprile 2011.

¹⁶ EUROSTAT, "Real GDP growth rate" aggiornato al 9 aprile 2011.

In termini percentuali, il rapporto tra spesa per redditi da lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e PIL mostra un sensibile calo nel 2010, attestandosi su un valore di poco al di sopra dell'11%, a fronte di un valore prossimo all'11,5% nel 2009 (figura 6).

Figura 6

Quota redditi su PIL

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

3. Il quadro tendenziale

Le previsioni a legislazione vigente contenute nel Documento di economia e finanza (DEF) per il 2011-2014 mostrano una diminuzione della spesa per redditi da lavoro dipendente nel 2011 (per il venir meno della forte componente arretrati corrisposta, come detto, nel 2010, in relazione ai ritardi di oltre quattro anni nella stipula dei contratti collettivi concernenti la dirigenza pubblica), e una sostanziale stabilità per il 2012 e 2013 (rispettivamente -0,2% e +0,1%). Quanto sopra va posto in relazione alla definitiva conclusione, nel 2010, della tornata contrattuale 2006-2009 e alle misure contenute nel decreto-legge n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del medesimo anno, concernenti il rinvio della contrattazione per il triennio 2010-2012, il blocco degli automatismi stipendiali, la riduzione temporanea delle retribuzioni più elevate, il congelamento fino al 2013 dei trattamenti economici individuali complessivi, con corresponsione della sola indennità di vacanza contrattuale.

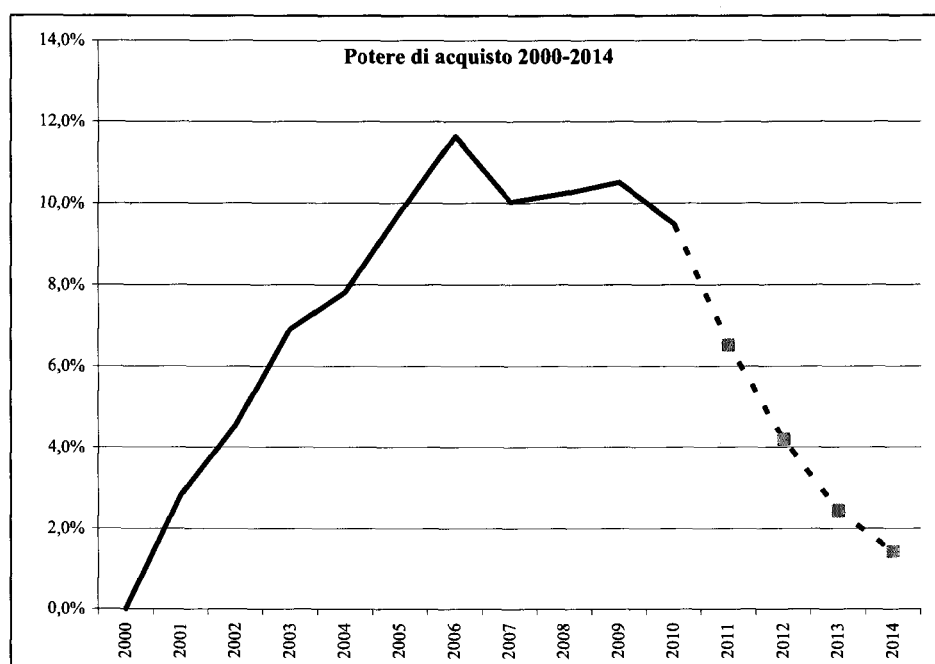
Nel periodo considerato, inoltre, si ipotizza il proseguimento della tendenza al calo del numero dei dipendenti, per effetto delle norme di contenimento del *turnover*, improntate ad un criterio di progressiva maggior severità.

Per il 2014, a legislazione vigente, le stime contenute nel DEF indicano una ripresa della dinamica della spesa per redditi dello 0,8%, da correlare al venir meno dell'efficacia di alcune delle misure di contenimento della spesa di personale.

Per il quinquennio 2009-2014, la crescita della spesa per retribuzioni risulta inferiore alle stime sull'andamento dell'inflazione, con una conseguente perdita del potere di acquisto dei salari per i pubblici dipendenti pari al 7,4% nel 2013 e all'8,3% nel 2014¹⁷ rispetto al 2009.

Il grafico seguente evidenzia tale andamento dal 2000 al 2014¹⁸. Risalta la crescita avvenuta nella prima parte del periodo sino al 2006, un calo dei redditi reali nel 2007¹⁹ preludio di una caduta, dal 2009, sempre più marcata nelle previsioni a venire.

Grafico 1



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT e DEF 2011.

Lo scenario a politiche invariate ipotizza, per il 2014, il riavvio dell'attività contrattuale con un incremento stimato della spesa di un ulteriore 1,1% rispetto al tendenziale.

In mancanza di parametri di riferimento in merito al quadro finanziario della nuova contrattazione, tale valore è stato stimato applicando al dato relativo al precedente esercizio 2013 una percentuale pari al differenziale tra i tassi di variazione medi intervenuti, rispettivamente, nei periodi 2005-2008, 2004-2008 e 2003-2008.

¹⁷ Considerando la ripresa inflattiva tendenziale al 2,5% misurata dall'ISTAT a marzo 2011 e le previsioni del DEF sino al 2014 sul deflatore consumi nazionali, in media, prossime al 2% annuo.

¹⁸ Identificato qui dall'andamento del rapporto tra redditi da lavoro e deflatore consumi nazionali, in riferimento al 2000. Fonte: ISTAT sino al 2010 e DEF 2011 per gli ultimi quattro anni.

¹⁹ In tale anno si è verificata congiuntamente una moderata crescita della spesa per redditi a fronte di una ripresa del fenomeno inflattivo.

Le previsioni relative all'andamento della spesa di personale determinano un andamento del rapporto con il PIL in significativa diminuzione, in relazione al previsto, se pur contenuto, incremento di quest'ultimo.

Il rapporto spesa per redditi/PIL risulta, nel 2010, pari a circa l'11,1%, con una stima in ulteriore diminuzione sino al 2014, anno in cui il valore dovrebbe attestarsi al 9,8%, percentuale di 0,7 punti più bassa del valore minimo registrato nell'ultimo decennio (10,5% nel 2001).

L'ipotizzato andamento nel triennio 2011-2013 della spesa per redditi da lavoro dipendente nelle pubbliche amministrazioni dovrebbe comportare un'ulteriore riduzione del *gap* retributivo con il settore privato (inteso come incremento nominale cumulato rispetto al 1993, primo anno di applicazione dell'accordo di luglio sulla politica dei redditi)²⁰ che si attesta nel 2009, dopo il picco registrato nel 2006, su uno scarto dell'11%.

Dovrebbe ulteriormente ridursi anche il divario (v. *tabella 3*) fra retribuzioni medie di impiegati e quadri del settore pubblico e privato, pari nel 2005 al 7,9% e diminuito al 4,5% nel 2010 dopo il picco del 2007 (8,5%).

Tabella 3

	valori in euro					
	2005	2006	2007	2008 ^(a)	2009 ^(b)	2010 ^(c)
Totale settore privato ^{(d) (e)}	22.574	23.178	23.704	24.463	25.086	25.678
Comparti CCNL	24.363	24.669	25.718	25.904	26.713	26.827
Crescita settore privato		2,7%	2,3%	3,2%	2,5%	2,4%
Crescita comparti		1,3%	4,3%	0,7%	3,1%	0,4%
Differenziale comparti/privati	7,9%	6,4%	8,5%	5,9%	6,5%	4,5%

Fonte: elaborazione Corte su dati ISTAT, Retribuzioni contrattuali annue: valori di cassa e di competenza; tavola 5: retribuzioni di competenza per dipendente a tempo pieno: impiegati e quadri, diffuso il 23 marzo 2011. I dati sono

^(a) Valori provvisori. Grado di copertura pari al 95,0% dei dipendenti osservati.

^(b) Valori provvisori. Grado di copertura pari al 94,5% dei dipendenti osservati.

^(c) Valori provvisori. Grado di copertura pari al 62,9% dei dipendenti osservati.

Tra i contratti scaduti si considerano anche quelli della pubblica amministrazione per i quali nel 2010 vi è stata l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale.

^(d) Esclusa Università dall'istruzione privata.

^(e) Escluso personale medico dalle case di cura ed istituti privati.

²⁰ Fonte: ISTAT, Conti nazionali.

4. I redditi da lavoro dipendente: un confronto tra i principali paesi europei

In esito alle valutazioni effettuate nei precedenti paragrafi, appare utile un'analisi comparata sull'andamento dei redditi da lavoro dipendente nei principali paesi europei, confrontando tale dinamica, con indicatori di tipo economico e demografico²¹.

Un primo interessante raffronto riguarda l'andamento della spesa per lavoro dipendente dell'ultimo decennio (*tabella 4*)²².

Tabella 4

*Spesa complessiva per le retribuzioni
del settore pubblico in alcuni paesi europei*

(valori in milioni di euro)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Belgio	30.326	32.532	33.833	34.661	36.422	37.859	39.324	41.635	43.288
Francia	199.206	208.484	215.626	220.725	228.208	234.489	241.736	247.268	254.326
Germania	166.220	168.680	169.240	169.590	168.900	168.270	168.310	170.720	177.640
Grecia	15.180	17.308	18.641	21.345	22.384	24.324	26.430	28.761	31.762
Irlanda	9.819	11.273	12.560	13.675	15.734	17.376	19.008	20.341	19.713
Italia	131.647	137.621	144.749	149.866	156.542	163.220	163.989	169.650	171.905
Paesi Bassi	42.820	45.599	48.040	48.909	49.543	50.216	52.273	54.575	57.130
Portogallo	18.449	19.737	19.360	20.125	21.312	20.812	20.271	20.300	20.707
Spagna	68.728	72.889	78.691	84.595	91.011	98.261	107.835	118.387	125.164
Regno Unito	166.008	175.698	176.055	194.093	208.238	219.622	225.840	200.010	189.464

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT.

Per l'Italia, relativamente agli ultimi due anni, i dati sono stati aggiornati con le rilevazioni ISTAT del 01/03/2011.

L'esame comparativo dei livelli di spesa indica una tendenza costante alla crescita ma con ritmi abbastanza differenziati tra i vari paesi. Tre paesi evidenziano un incremento complessivo per l'intero periodo considerato vicino o superiore al 100%: Spagna (+82,1), Grecia (+109,2) e Irlanda (+100,1).

Confrontando i quattro paesi economicamente e demograficamente più significativi, si riscontra, per la Francia, un incremento del 27,7%; nel Regno Unito²³ le retribuzioni sono aumentate del 14,1%, in Italia si sono incrementate del 30,6%. Chiude la Germania in cui la spesa per il pubblico impiego è passata da 166.220 milioni a 177.640 (+6,9%).

²¹ Tale analisi è basata sui dati Eurostat alimentati dalle informazioni inviate dagli Istituti nazionali di statistica. L'adozione da parte degli Stati membri del Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (1995 ESA) consente l'effettuazione di significative comparazioni.

²² "Compensation of employees" (CE) è il termine statistico usato nei Conti nazionali. Rappresenta la spesa sostenuta per il lavoro dei dipendenti pubblici.

²³ I dati relativi al Regno Unito, espressi per motivi di comparazione in euro, mostrano nel 2008 e nel 2009 una diminuzione dovuta all'indebolimento progressivo della valuta inglese rispetto all'euro. Nel 2008 l'euro si è apprezzato di oltre il 30% sulla divisa britannica. I dati espressi in valuta nazionale mostrano un incremento del 63,8%:

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
102.925	110.690	121.478	131.983	141.602	149.343	153.571	160.008	168.623

I dati riportati in *tabella 4* diventano più significativi se rapportati alla popolazione, così da avere un indicatore di quanto i dipendenti pubblici costino in media ad ogni cittadino (*tabella 5*).

La tendenza generale è quella di un accrescimento nel tempo della spesa pro capite. Il valore più alto si registra in Irlanda con un costo di 4.430 euro (erano 2.563 nel 2001, con un incremento del 72,9%), il più basso in Portogallo con 1.949 euro nel 2009 e un incremento dell'8,3%. Per quanto riguarda i paesi maggiori, in Italia un dipendente pubblico costa nel 2009 ad ogni cittadino in media 2.863 euro (+23,9% rispetto ai 2.311 euro del 2001), in Francia 3.951 euro (+21%), nel Regno Unito 3.076 euro (con un incremento del 9,3%)²⁴. La Germania è il paese in cui, dopo il Portogallo, la spesa pro capite per redditi da lavoro dipendente presenta la minore incidenza (2.166 euro nel 2001, con un aumento contenuto del 7,2%).

La posizione italiana nel confronto con gli altri paesi europei non presenta particolari discrepanze quantitative. La spesa pro capite dell'Italia si colloca in linea con la media dei paesi considerati (2.970 euro nel 2009). Anche l'incremento registrato nel periodo considerato (23,9%) pone l'Italia vicino alla media degli altri Stati (+22,9%). Il cittadino italiano spende per i dipendenti della P.A. più di quello tedesco, all'incirca quanto un cittadino spagnolo, ma molto meno rispetto al cittadino francese, belga o olandese.

I dati sopra descritti non tengono conto né del numero dei dipendenti né della qualità ed efficienza dei servizi prestati dalle varie amministrazioni ai cittadini, aspetti questi ultimi difficilmente misurabili ai fini di una valutazione comparativa. Lo stesso rapporto fra spesa per i redditi da lavoro dipendente e numero di abitanti necessita, inoltre, di essere valutato tenendo conto che nei paesi demograficamente meno rilevanti il peso della P.A. e delle sue retribuzioni risulta superiore, dovendo le diverse amministrazioni assicurare, comunque, un livello di prestazioni secondo standard qualitativi e quantitativi corrispondenti al fabbisogno del Paese.

²⁴ I dati relativi al costo per abitante di un dipendente pubblico nel Regno Unito, espressi in valuta domestica, dal quale si evince, per il periodo considerato, un incremento del 56,9%, sono i seguenti:

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1.744	1.869	2.044	2.211	2.359	2.472	2.527	2.615	2.738

Tabella 5

*Spesa pro capite per il pubblico impiego**(valori in euro)*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Belgio	2.955	3.155	3.267	3.334	3.487	3.602	3.715	3.903	4.026
Francia	3.267	3.394	3.485	3.543	3.635	3.722	3.798	3.863	3.951
Germania	2.021	2.046	2.050	2.055	2.047	2.041	2.045	2.076	2.166
Grecia	1.389	1.578	1.694	1.933	2.020	2.186	2.366	2.565	2.821
Irlanda	2.562	2.891	3.169	3.395	3.829	4.128	4.408	4.622	4.430
Italia	2.311	2.415	2.525	2.589	2.678	2.778	2.773	2.846	2.863
Paesi Bassi	2.678	2.831	2.967	3.008	3.038	3.074	3.196	3.327	3.465
Portogallo	1.799	1.911	1.860	1.921	2.024	1.969	1.913	1.912	1.949
Spagna	1.698	1.779	1.889	1.998	2.115	2.246	2.425	2.614	2.731
Regno Unito	2.814	2.967	2.962	3.251	3.468	3.636	3.716	3.269	3.076

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT.

Per l'Italia, relativamente agli ultimi due anni, i dati sono stati aggiornati con le rilevazioni ISTAT del 01/03/2011.

Sotto il profilo economico-finanziario appare significativo il raffronto del diverso andamento del peso delle retribuzioni per il personale pubblico sul prodotto interno lordo (*tabella 6*).

Tabella 6

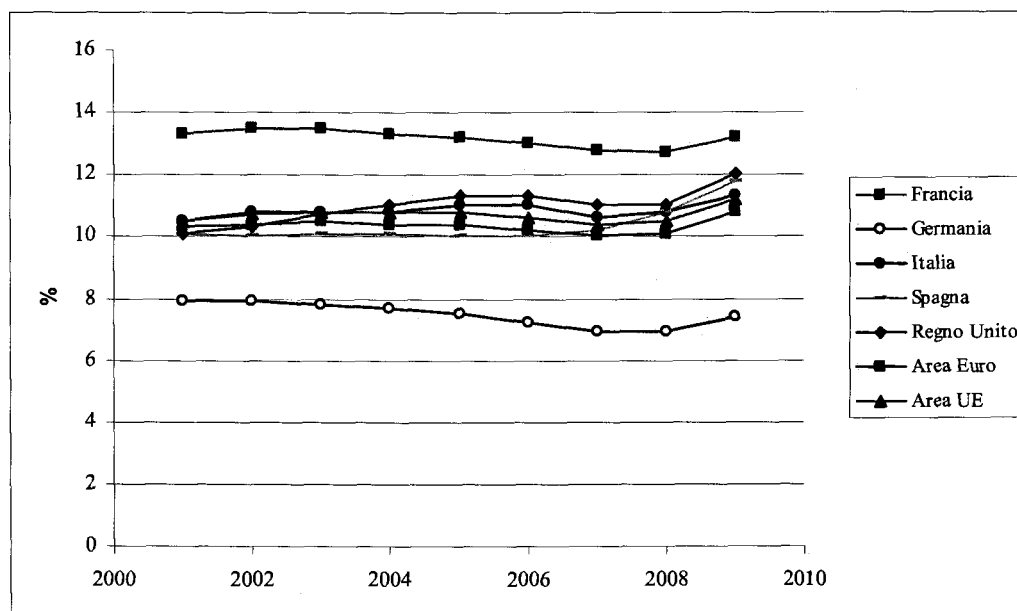
Redditi da lavoro (in percentuale del PIL)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Belgio	11,7	12,1	12,3	11,9	12,0	11,9	11,7	12,1	12,8
Francia	13,3	13,5	13,5	13,3	13,2	13,0	12,8	12,7	13,2
Germania	7,9	7,9	7,8	7,7	7,5	7,2	6,9	6,9	7,4
Grecia	10,4	11,1	10,8	11,5	11,5	11,1	11,2	11,5	12,4
Irlanda	8,3	8,7	9,0	9,2	9,8	9,9	10,2	11,2	12,1
Italia	10,5	10,8	10,8	10,8	11,0	11,0	10,6	10,8	11,3
Paesi Bassi	9,6	9,8	10,1	10,0	9,6	9,3	9,2	9,1	10,0
Portogallo	14,3	14,7	14,1	14,1	14,4	13,6	12,9	12,9	13,7
Spagna	10,1	10,0	10,1	10,1	10,0	10,0	10,2	10,8	11,8
Regno Unito	10,1	10,3	10,7	11,0	11,3	11,3	11,0	11,0	12,0
Area Euro	10,3	10,4	10,5	10,4	10,4	10,2	10,0	10,1	10,8
Area UE	10,5	10,7	10,8	10,8	10,8	10,6	10,4	10,5	11,2

Fonte: Banca d'Italia - Supplementi al bollettino statistico n. 44/2010.

Figura 7

Redditi da lavoro in % del PIL



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia – Supplementi al bollettino statistico n. 44/2010.

Tra i paesi considerati nella *figura 7* si riscontrano valori molto vicini tra Spagna, Italia e Regno Unito, per i quali il rapporto della spesa per il personale pubblico e PIL oscilla, nei vari anni, tra il 10 e il 12%, mentre la Francia e la Germania risultano, rispettivamente, il paese con il rapporto più elevato (sempre intorno al 13%) e il rapporto più basso (sempre al di sotto dell'8%). Rispetto alla media dell'area Euro il nostro Paese presenta, per l'intero decennio, valori superiori (dai due decimi di punto del 2001 ai sei-otto decimi di punto del periodo 2005-2008)²⁵, mentre risulta sostanzialmente in linea con la media dei paesi dell'area UE.

Il rapporto, nel periodo considerato, appare crescente per l'Irlanda, mentre nella maggior parte dei paesi presenta un andamento oscillante. Con riferimento al 2008 e al 2009 tale rapporto risulta condizionato dalle ripercussioni sulla crescita del prodotto interno lordo derivante dal contesto macroeconomico non favorevole.

Infine, per quanto riguarda la quota della spesa per il pubblico impiego rispetto alla spesa corrente (*tabella 7*), si rileva, per l'Italia, una crescita costante dal 2001 al 2006 e una successiva stabile flessione negli anni seguenti (passando dal 24% del 2001 al 23,5% del 2009). Francia e Germania evidenziano una persistente diminuzione del rapporto (passando, rispettivamente, dal 27,9% al 25,8% e dal 17,8% al 16,6%). I paesi con la maggiore incidenza della spesa per redditi sulla spesa corrente sono l'Irlanda e la Spagna, con valori vicini al 30%. La Germania è l'unico paese che si attesta al di sotto del 20%.

²⁵ Stimato in forte diminuzione a partire dal 2010, sino ad attestarsi, nel quadro tendenziale a legislazione vigente, al 9,8% nel 2014.

Tabella 7

Quota della spesa per redditi da lavoro sul totale della spesa corrente

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Belgio	25,1%	25,7%	25,6%	25,4%	25,6%	25,8%	25,7%	25,5%	25,2%
Francia	27,9%	27,6%	27,4%	27,0%	26,9%	26,7%	26,5%	26,1%	25,8%
Germania	17,8%	17,5%	17,3%	17,4%	17,1%	16,9%	16,9%	16,8%	16,6%
Grecia	26,2%	27,8%	27,6%	29,2%	29,0%	28,4%	27,6%	27,4%	27,8%
Irlanda	30,2%	30,5%	31,4%	31,4%	32,9%	32,9%	32,3%	31,7%	30,2%
Italia	24,0%	24,3%	24,6%	24,6%	24,9%	25,1%	24,2%	23,7%	23,5%
Paesi Bassi	23,2%	23,3%	23,5%	23,4%	23,4%	22,0%	21,9%	21,8%	21,7%
Portogallo	36,7%	36,7%	34,1%	33,5%	33,2%	31,4%	29,5%	28,7%	27,6%
Spagna	29,9%	29,5%	29,9%	29,9%	29,9%	30,0%	30,3%	30,3%	29,8%
Regno Unito	26,6%	26,5%	26,9%	27,2%	27,3%	27,2%	26,6%	26,2%	26,1%

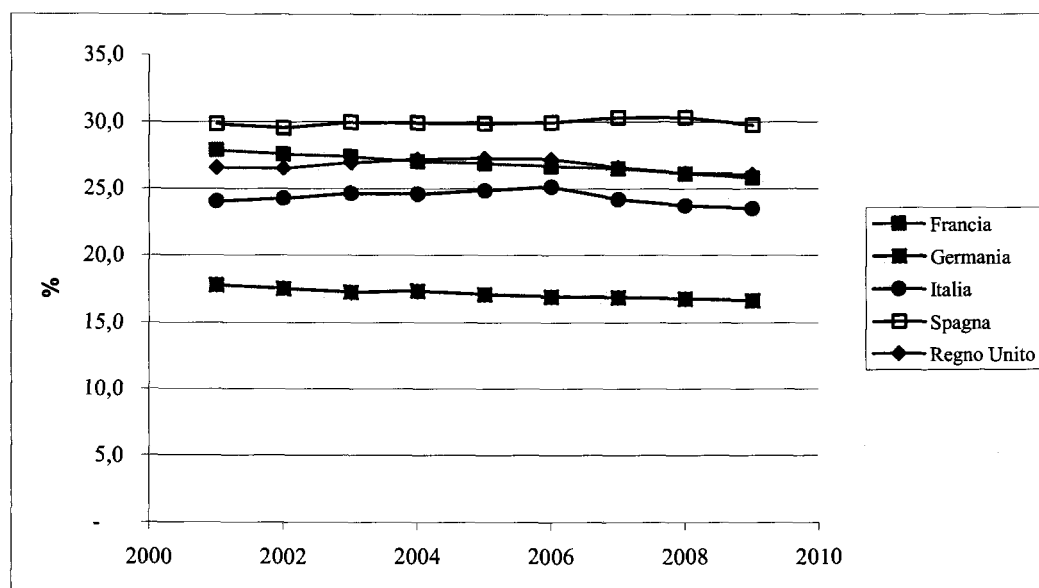
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT.

Per l'Italia, relativamente agli ultimi due anni, i dati sono stati aggiornati con le rilevazioni ISTAT dell'1 marzo 2011.

Fra i paesi economicamente e demograficamente più significativi (*figura 8*), l'Italia si colloca in una posizione centrale che vede ai margini rispettivamente la Germania, in cui il rapporto si mantiene sempre tra il 16 e il 18%, e la Spagna, con un valore che oscilla tra il 29 e il 30,3%.

In definitiva, da questa prima analisi comparativa l'Italia non sembra presentare, per quanto riguarda l'andamento del costo del lavoro pubblico, significative differenze strutturali rispetto agli altri grandi paesi europei (ad eccezione della Germania). Si tratta, peraltro, di considerazioni che prescindono da ogni valutazione in merito alla produttività del lavoro pubblico e dalla qualità dei beni e servizi prodotti dalla P.A..

Figura 8

Quota dei redditi da lavoro dipendente sul totale della spesa corrente

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT.

Per l'Italia, relativamente agli ultimi due anni, i dati sono stati aggiornati con le rilevazioni ISTAT dell'1 marzo 2011.

5. Competitività e produttività del sistema Italia

È notorio quanto la valutazione della produttività del settore pubblico sia oggetto di continui studi ed approfondimenti, allo scopo di individuarne una o più chiavi di lettura che rendano, quanto più possibile, oggettivi e condivisi i relativi indicatori.

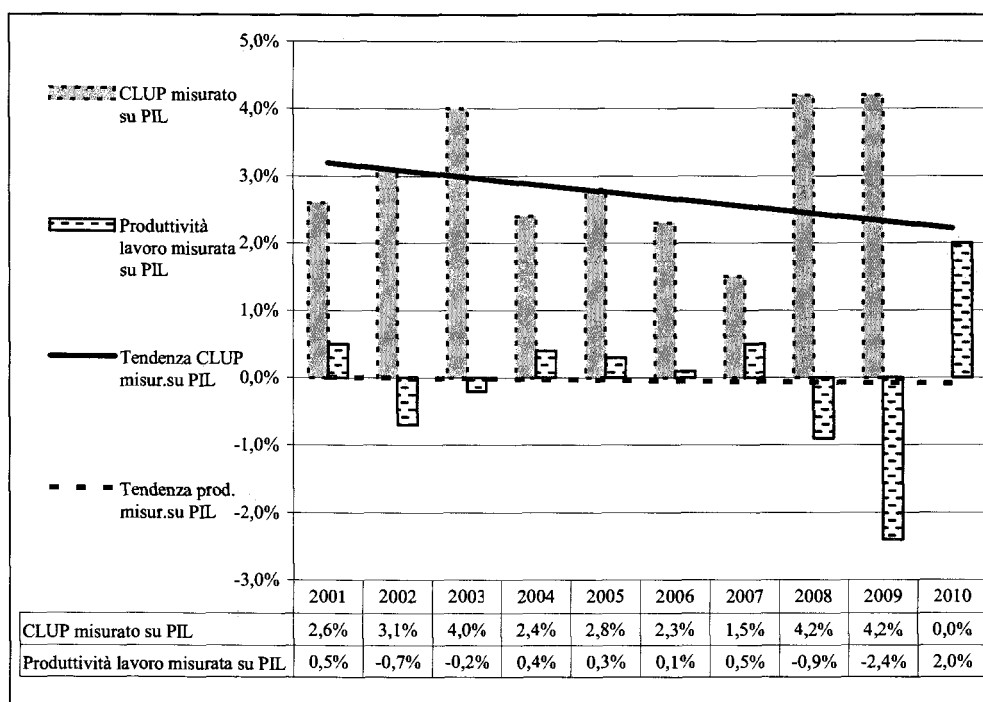
Appare tuttavia opportuno rilevare, visti i numerosi rapporti che intercorrono tra settore pubblico e privato, come sia più che plausibile ipotizzare un'influenza reciproca sul livello di produttività e, in ultima analisi, di entrambe sulla competitività del sistema.

A tal scopo la seguente *figura 9*²⁶ evidenzia come si sono evoluti, negli ultimi dieci anni, gli indicatori macroeconomici della produttività e della competitività, quest'ultima letta attraverso il costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP)²⁷, entrambi misurati sul PIL, come indicati nei documenti di programmazione economica e finanziaria.

I dati del DEF 2011-2014 confermano la situazione di difficoltà: per il 2010 la produttività viene stimata in lieve ripresa ma sono previsti un calo della stessa nel 2011 (0,6%) ed una sostanziale invarianza del CLUP.

Figura 9

Produttività e CLUP misurati su PIL



Fonte: DPEF, RPP e per il 2009 e 2010, quest'ultimo come preconsuntivo, DEF del 13 aprile 2011.

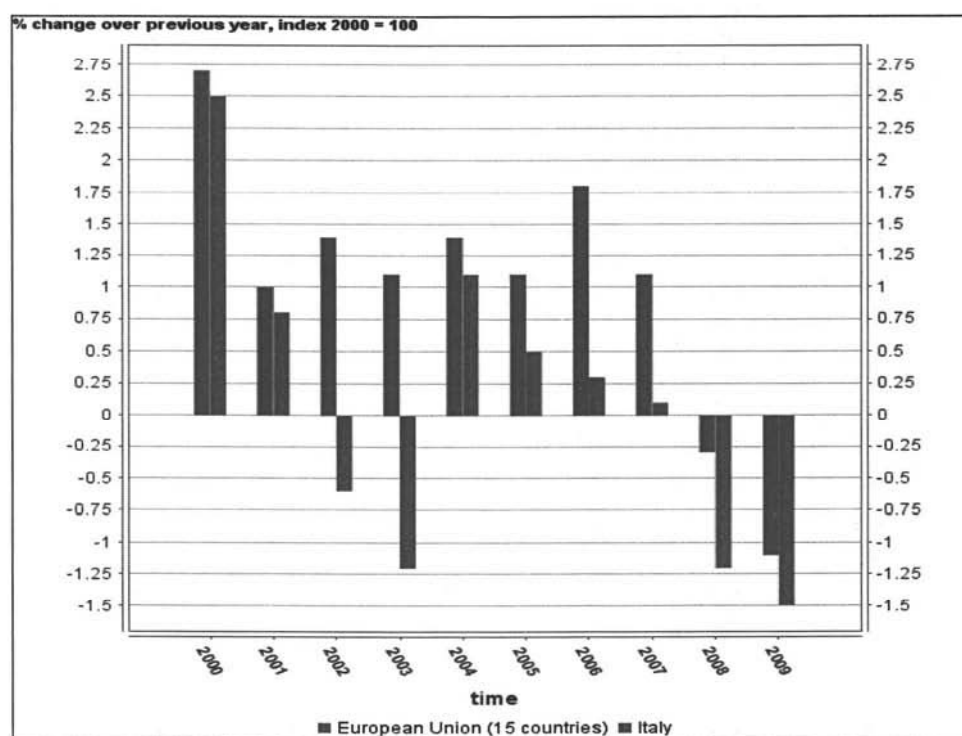
²⁶ I dati estrapolati dai diversi documenti hanno come riferimento i valori relativi al secondo anno precedente al primo di programmazione, poiché ritenuti, come dato consuntivo, di maggiore attendibilità. I documenti presi in considerazione sono i DPEF dal 2003-2006 al 2009-2013, la RPP 2010-2012 e, per gli anni 2009 e 2010, quest'ultimo come preconsuntivo, il Documento di economia e finanza 2011-2014 del 13 aprile 2011.

²⁷ Il CLUP rappresenta il costo totale (salari, stipendi e *benefit*) di un'unità del fattore produttivo lavoro per ogni unità di prodotto.

Da simili informazioni tuttavia non si evince il peso che il livello di produttività del settore pubblico possa avere nell'influenzare l'andamento di tali indicatori. Rimane tuttavia l'ipotesi che un forte impulso positivo al sistema Italia possa essere dato proprio dalla produttività del settore pubblico, una volta noti gli elementi cardine per la sua, non solo misurazione, ma soprattutto valorizzazione e promozione.

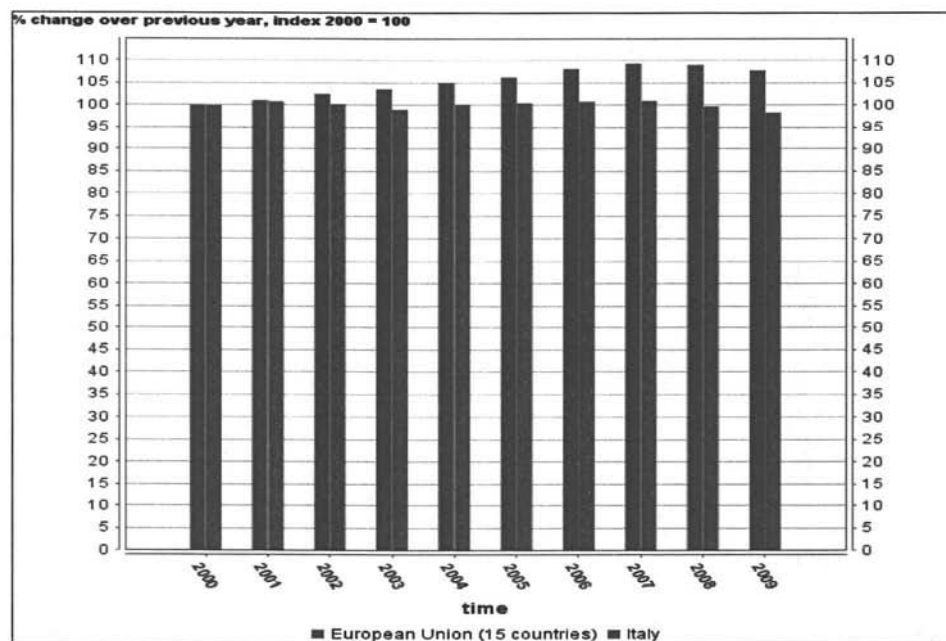
A conferma delle difficoltà del nostro sistema economico, anche le elaborazioni Eurostat in materia di produttività per ora di lavoro mostrano (*figure 10 e 11*) per l'Italia valori costantemente al di sotto della media europea negli ultimi dieci anni. Facendo pari a 100 il valore della produttività per tutti i paesi dell'Europa a 15 nel 2000, nel 2009 la media risulta pari a 107, mentre per l'Italia il dato risulta pari a 98, con un andamento in controtendenza rispetto agli altri paesi.

Figura 10



Fonte: Eurostat, "Real Labour productivity growth per hour worked", aggiornata al 2 marzo 2011.

Figura 11



Fonte: Eurostat, "Real Labour productivity growth per hour worked", aggiornata al 2 marzo 2011.

In tale quadro, a fronte dell'esigenza, più volte sottolineata dalla Corte, di introdurre, per il settore pubblico, un effettivo sistema di misurazione della produttività dei dipendenti e di valutazione del livello di servizi resi ai cittadini, le misure concernenti la distribuzione dei trattamenti accessori sulla base della *performance* delle amministrazioni e del merito individuale dei dipendenti, contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009, risultano di fatto rinviate per effetto delle disposizioni contenute nel decreto-legge n. 78 del 2010.

Inoltre, il difficile tentativo di considerare la produttività del lavoro pubblico come parametro fondamentale per commisurare il valore dei trattamenti accessori, si scontra anche con un contesto caratterizzato dalla mancanza di risorse aggiuntive da distribuire all'esito dell'avviato processo di valutazione.

L'andamento del ciclo economico non appare, inoltre, favorevole alla effettuazione di "investimenti" in nuove tecnologie, o ad interventi mirati alla formazione del personale, dai quali potrebbe conseguire un significativo incremento del rendimento e della redditività del lavoro pubblico, con positivi riflessi sul miglioramento della produttività dell'intero Paese, nonché della relativa competitività.

ELENCO DELLE SIGLE E DELLE ABBREVIAZIONI

AAMS	Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato	FFO	Fondo di finanziamento ordinario
AFAM	Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	FUA	Fondo unico di amministrazione
ARAN	Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni	ICT	Information and communication technology
ASI	Agenzia spaziale italiana	IGOP	Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico
ATA	Amministrativo, tecnico ed ausiliario	IIS	Indennità integrativa speciale
CCIA	Camere di commercio, industria e artigianato	INAF	Istituto nazionale di astrofisica
CCNL	Contratto collettivo nazionale di lavoro	IPCA	Indice dei prezzi al consumo armonizzato per i paesi dell'Unione
CCNQ	Contratto collettivo nazionale quadro	IRAP	Imposta regionale sulle attività produttive
CFL	Contratto di formazione e lavoro	ISAE	Istituto di studi e analisi economica
CISAL	Confederazione italiana sindacati autonomi lavoratori	ISTAT	Istituto nazionale di statistica
CLUP	Costo del lavoro per unità di prodotto	IVC	Indennità di vacanza contrattuale
CNEL	Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro	l.r.	legge regionale
CNIPA	Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione	LF	Legge finanziaria
COCER	Comitato centrale di rappresentanza	LSU	Lavoratori socialmenet utili
co.co.co.	Contratto di collaborazione coordinata e continuativa	MIUR	Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
Cost.	Costituzione	mln	Milioni
d.l.	Decreto-legge	NIC	Indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività
d.lgs.	Decreto legislativo	OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
d.m.	Decreto ministeriale	PCM	Presidenza del Consiglio dei ministri
d.P.C.M.	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri	RGS	Ragioneria generale dello Stato
DigitPA	Nuova denominazione del CNIPA dal dicembre 2009	RIA	Retribuzione individuale di anzianità
DEF	Documento di economia e finanza	RSU	Rappresentanze sindacali unitarie
DFP	Decisione di finanza pubblica	RUEF	Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica
DPEF	Documento di programmazione economica e finanziaria	SSN	Servizio sanitario nazionale
ENAC	Ente nazionale per l'aviazione civile	t.d.	tempo determinato
ENEA	Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile	t.i.	tempo indeterminato
EPNE	Enti pubblici non economici	TIP	Tasso di inflazione programmato
		UE	Unione europea