

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 3,3% (37.445 euro nel 2008, 38.327 nel 2009, 38.708 nel 2010).

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.

I provvedimenti normativi relativi al biennio economico 2008-2009 concernenti il personale dirigente e non dirigente, sulla base delle risorse stanziare per il restante pubblico impiego, hanno incrementato essenzialmente lo stipendio tabellare mentre le restanti disponibilità sono state destinate ad incrementare il fondo di posizione e di rischio dei dirigenti, la specifica indennità di rischio spettante al restante personale e, in minima parte, per la copertura degli oneri derivanti dal maggior costo orario dello straordinario. I d.PR hanno inoltre previsto l'utilizzo di ulteriori risorse aggiuntive indicate da una serie di norme speciali²⁷, in deroga ai limiti di crescita delle retribuzioni stabilite per tutto il personale pubblica dall'art. 9, comma 4 del decreto-legge 78 del 2010 e dirette a finanziare l'incremento della retribuzione di risultato per i dirigenti e la corresponsione di una indennità operativa per il soccorso esterno per il restante personale.

9.1. La consistenza

Nel 2010, le presenze sono diminuite, rispetto al 2009, di 109 unità (-0,3%) cui è seguita anche la diminuzione di personale a tempo determinato, che è passato dalle 3.656 unità del 2009 alle 3.605 unità del 2010.

Ciò malgrado diversi provvedimenti abbiano autorizzato nuove assunzioni. Per il 2009, il d.P.R. 21 aprile 2009 ha autorizzato l'assunzione di 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

²⁷ Art. 1 comma 1328 della legge n. 296 del 2006; art. 4, comma 3 bis del decreto-legge n. 185 del 2008 (convertito dalla legge n. 2 del 2009); art. 17, comma 35 quinquies della legge n. 102 del 2009.

di unità non superiore a quelle cessate dal servizio nel corso dell'anno precedente (quantificate in 695 unità). 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 2011.

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. Nel 2010, tuttavia, si registra una lieve flessione della presenza femminile (18 unità in meno rispetto al 2009)

9.2. La spesa

Nel 2010 la spesa complessiva ha registrato un incremento dello 0,9% rispetto al 2008, mentre rispetto al 2009, la spesa è diminuita dello 0,2%. Il 66% è rappresentato dalla componente fissa della retribuzione, che si è mantenuta pressoché costante rispetto al 2009. La componente accessoria ha subito una lieve diminuzione rispetto al medesimo dato del 2009. 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.

CAPITOLO SESTO

PROBLEMATICHE CONCERNENTI LA STABILIZZAZIONE DEL PERSONALE PRECARIO

1. La stabilizzazione dei precari nei comparti di contrattazione relativi alle autonomie locali e al servizio sanitario nazionale - 2. L'immissione in ruolo di personale a tempo determinato del comparto scuola**1. La stabilizzazione dei precari nei comparti di contrattazione relativi alle autonomie locali e al servizio sanitario nazionale**

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.

La rapida crescita del numero di tali contratti ha tuttavia indotto il legislatore a reintrodurre, a decorrere dal 2008, forti limitazioni (art. 3, comma 79, della legge finanziaria 2008) alla 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 mesi¹. Nella stessa direzione le leggi finanziarie per il 2007 e il 2008 hanno anche previsto² forme di stabilizzazione di

¹ 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.

² 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

rapporti di personale precario con l'obiettivo di giungere 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 riconosce.

Le caratteristiche di tale peculiare forma di assunzione 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 2007/2009³, ed introdotto, con riferimento agli enti locali, un divieto espresso a procedere a forme di stabilizzazione in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno.

Relativamente al periodo successivo (2010-2012), la normativa sopravvenuta (art. 17, comma 10 e ss., del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito in legge n. 102 del 2009) ha invece privilegiato l'opzione per un regime assunzionale ordinario⁴ che agevolasse o, quanto meno, valorizzasse le figure stabilizzabili e non ancora stabilizzate, e quelle non stabilizzabili ma, comunque, titolari di posizioni giuridiche qualificate⁵. Nelle more della realizzazione di dette 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).

Alla luce di tali disposizioni e tenuto conto, in ogni caso, della possibilità della maturazione del triennio di anzianità previsto dalla disciplina del 2007-2008 anche successivamente al 2009⁶, numerose amministrazioni hanno comunicato

529 e 560) (lavoratori socialmente utili); art. 3 legge finanziaria 2008, commi 90 (disposizioni valide 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.

³ 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.

⁴ 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).

⁵ 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 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.

⁶ Resta ferma la necessità che i posti da coprire tramite stabilizzazione siano stati individuati nel programma del fabbisogno del personale relativo al triennio 2007/2009

nuove assunzioni provenienti da stabilizzazioni anche nell'esercizio 2010 per un ammontare di oltre 10.000 unità (15.800 unità circa nel 2009 e 25.100 nel 2008).

Il fenomeno si è concentrato in modo predominante nei settori della sanità (4.842 unità provenienti da personale a tempo determinato) e negli enti locali (3.907 unità, più della metà dei quali provenienti da lavoratori socialmente utili). Segue per consistenza il personale stabilizzato degli enti di ricerca (417 unità), le cui procedure si sono concluse nel 2010, e dell'università (329 unità).

La forte spinta registrata nei primi due comparti, che assorbono oltre il 76% di tutte le stabilizzazioni effettuate nel quadriennio 2007-2010, può in parte ricollegarsi alla competenza legislativa attribuita alle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione nella materia dell'organizzazione amministrativa e degli enti pubblici regionali, cui si riconduce la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale.

Ciò ha consentito alle Regioni di definire autonomamente la disciplina applicabile territorialmente per l'attivazione delle procedure di stabilizzazione, anche estendendo l'ambito soggettivo e prevedendo presupposti diversi da quelli disposti dalla normativa nazionale per la stabilizzazione⁷. Ciò è risultato particolarmente frequente nel comparto sanitario, dove pure il reclutamento tramite procedure di stabilizzazione era oggetto di disposizioni particolari (art. 1, comma 565, lett. c), n. 3, della legge finanziaria per il 2007⁸), applicabili nel triennio 2007-2009.

L'accesso a procedure di stabilizzazione anche da parte di personale dirigenziale sanitario assunto a tempo determinato, previsto da specifici provvedimenti normativi regionali, è stato rilevato anche nell'esercizio 2010 (*tabella 1*) malgrado il fenomeno sia stato specificamente stigmatizzato dalla Corte costituzionale⁹ che ha rilevato come il sistema sia caratterizzato dall'individuazione

⁷ Con riferimento al primo punto, 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 determinato. Sono stati, inoltre, esclusi i rapporti di lavoro a tempo determinato creati per gli uffici di staff di diretta collaborazione con 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.

⁸ 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".

⁹ Per quanto attiene al personale sanitario dirigenziale, la Corte costituzionale (con la sentenza 215/2009 dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 4, della legge della Regione Campania n. 5/2008 e, più di recente con la sentenza 150/2010 dichiarativa dell'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, 3, 4 e 18 della legge della Regione Puglia n. 45/2008), ha rilevato come il sistema sia caratterizzato dall'individuazione del concorso come modalità ordinaria di accesso alla dirigenza sanitaria risultando incostituzionali le disposizioni che ne eludono il necessario filtro (senza che tale eccezione venga ad essere giustificata da interessi pubblici ulteriori, né da particolari situazioni di emergenza), prevedendo che la stabilizzazione di personale «assunto a tempo determinato» avvenga «in deroga a quanto previsto dal d.P.R. n. 483 del 1997». Nella stessa

del concorso come modalità ordinaria di accesso anche nei confronti della dirigenza sanitaria.

La necessità di adottare idonee procedure concorsuali rileva inoltre nell'ambito delle stabilizzazioni, anch'esse numerose nell'ambito delle amministrazioni locali, dei dipendenti appartenenti al bacino dei lavoratori socialmente utili, spesso assunti in base a mere procedure selettive relative alle capacità professionali dei soli destinatari.

Anche in tal caso le disposizioni regionali derogatorie alla procedure concorsuali 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 regola del concorso pubblico; procedura, questa, non fungibile con sistemi selettivi limitati ai soli soggetti stabilizzandi e solo in parte idonei ad offrire le migliori garanzie di selezione dei più capaci in funzione dell'efficienza della stessa pubblica amministrazione¹⁰.

direzione si pone la sentenza 67/2011 (dichiarativa della illegittimità dell'art.1 – commi da 55 a 63 della legge regionale Campania 21 gennaio 2010, n. 2) che, sempre in materia di stabilizzazione di dirigenti medici ritiene le disposizioni regionali incostituzionali sia con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione (ordinamento civile) sia con riferimento alla dedotta violazione di principi fondamentali di legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica rinvenibili nell'art. 17 del decreto-legge 78 del 2010 e nell'art. 2, commi 71-74 della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

¹⁰ Corte Costituzionale sentenze n. 67/2011 e 108/2011.

Tabella 1

Stabilizzazioni nel pubblico impiego per comparto e per categorie di personale

Comparto	Categorie di personale stabilizzate	ANNO 2008		ANNO 2009		Var. % 2009/08	ANNO 2010		Var. % 2010/09
		Totale	di cui donne	Totale	di cui donne		Totale	di cui donne	
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	Medici	794	443	773	448	-2,6	763	431	-1,3
	Dirigenti non medici	66	47	111	81	68,2	93	74	-16,2
	Personale non dirigente	7.036	5.284	5.915	4.279	-15,9	4.036	2.990	-31,8
	Altro personale	1	1	-	-	0,0	-	-	0,0
	Totale	7.897	5.775	6.799	4.808	-13,9	4.892	3.495	-28,0
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	Medici	-	-	-	-	0,0	-	-	0,0
	Professionisti	-	-	-	-	0,0	1	1	0,0
	Personale non dirigente	149	117	86	36	-42,3	18	15	-79,1
	Altro personale	-	-	-	-	0,0	-	-	0,0
	Totale	149	117	86	36	-42,3	19	16	-77,9
ENTI DI RICERCA	Ricercatori	287	137	411	197	43,2	186	95	-54,7
	Tecnologi	83	47	221	111	166,3	79	22	-64,3
	Personale non dirigente	645	396	441	265	-31,6	152	82	-65,5
	Totale	1.015	580	1.073	573	5,7	417	199	-61,1
REGIONI	Dirigenti	2	-	-	-	0,0	-	-	0,0
	Personale non dirigente	709	349	373	210	-47,4	148	96	-60,3
	Altro personale	1	-	-	-	0,0	-	-	0,0
AUTONOMIE LOCALI	Segretari	2	1	-	-	0,0	-	-	0,0
	Dirigenti	3	1	-	-	0,0	1	-	0,0
	Personale non dirigente	9.108	5.792	6.175	3.533	-32,2	3.745	2.078	-39,4
	Altro personale	5	-	18	5	260,0	13	1	-27,8
	Tot. Regioni e aut. locali	9.830	6.143	6.566	3.748	-33,2	3.907	2.175	-40,5
REGIONI A STATUTO SPECIALE	Personale non dirigente	239	166	257	170	7,5	39	25	-84,8
MINISTERI	Personale non dirigente	3.655	2.313	193	115	-94,7	28	18	-85,5
AGENZIE FISCALI	Personale non dirigente	-	-	673	331	0,0	225	119	-66,6
PCM	Personale non dirigente	-	-	-	-	0,0	142	87	0,0
SCUOLA	Docenti	49	48	11	10	-77,6	1	-	-90,9
A.F.A.M.	Personale delle aree	10	6	-	-	-100,0	-	-	0,0
	Personale EP	-	-	-	-	0,0	-	-	0,0
	Professori	15	5	18	10	20,0	-	-	-100,0
	Totale	25	11	18	10	-28,0	-	-	-100,0
UNIVERSITA'	Personale EP	35	17	3	3	-91,4	5	4	66,7
	Personale non dirigente	1.121	777	132	78	-88,2	391	258	196,2
	Altro personale	79	61	1	-	-98,7	17	14	1600,0
	Totale	1.235	855	136	81	-89,0	413	276	203,7
VIGILI DEL FUOCO	Personale non dirigente	10	8	-	-	0,0	-	-	0,0
CORPI DI POLIZIA	Personale non dirigente	-	-	-	-	0,0	-	-	0,0
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO		24.104	16.016	15.812	9.882	-34,4	10.083	6.410	-36,2

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

I dati comprendono le stabilizzazioni da contratto a tempo determinato e da LSU.

2. L'immissione in ruolo di personale a tempo determinato del comparto scuola

Una peculiare disciplina in materia di stabilizzazione di personale precario ha interessato, più di recente, il personale della scuola ove le difficoltà registrate nel procedere ad un effettiva razionalizzazione del sistema hanno portato negli anni, come già evidenziato in altra parte della relazione, una flessione di personale non lontana dalla media del settore pubblico, ma concentrata essenzialmente nell'ambito del personale di ruolo, a fronte di una spiccata crescita del personale non di ruolo. Tale andamento riflette la particolare procedura di definizione dell'organico del personale docente e amministrativo che, fino all'anno scolastico 2007-2008, ha determinato un ricorrente scostamento tra il c.d. organico di diritto - cioè la pianta organica definita prima dell'avvio dell'anno scolastico - 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 fattori 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.

La rilevanza di tale personale precario, inserito a decorrere dalla legge finanziaria 2007 in graduatorie ad esaurimento e spesso dotato di una consistente anzianità di servizio, ha indotto il legislatore – unitamente alla rigorosa politica di razionalizzazione avviata con il più volte citato art. 64 della legge 133/2008 e a conclusione del piano assunzionale 2007-2009 – a prevedere con l'art. 9, comma 17 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (convertito in legge 12 luglio 2011 n. 106) una nuova programmazione di assunzioni del personale non di ruolo. Tale disposizione, infatti, al fine di garantire continuità nella erogazione del servizio scolastico ed educativo e conferire il maggiore possibile grado di certezza nella pianificazione degli organici della scuola, ha previsto la definizione, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di un piano triennale per l'assunzione, a tempo indeterminato, di personale docente, educativo ed ATA, per gli anni 2011-2013, sulla base dei posti vacanti e disponibili in ciascun anno, delle relative cessazioni del predetto personale e degli effetti del processo di riforma previsto dall'articolo 64 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133)¹¹.

¹¹ Il piano poteva prevedere la retrodatazione giuridica dall'anno scolastico 2010-2011 di quota parte delle assunzioni di personale docente e ATA sulla base dei posti vacanti e disponibili relativi al medesimo anno scolastico 2010-2011, fermo restando il rispetto degli obiettivi programmati dei saldi di finanza pubblica. Il piano doveva annualmente verificato dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze e con il Ministero per la pubblica amministrazione ed innovazione ai fini di eventuali rimodulazioni che si dovessero rendere necessarie, fermo restando il regime autorizzatorio in materia di assunzioni di cui all'articolo 39, comma 3-bis, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e successive modificazioni.

Il rispetto degli obiettivi programmati di finanza pubblica è stato demandato ad una specifica e preventiva sessione negoziale concernente interventi in materia contrattuale per il personale della Scuola, volta ad assicurare che l'immissione in ruolo del personale fosse effettuata nel rispetto del criterio di invarianza finanziaria.

In attuazione di tale disposizione - a fronte di una ipotizzata assunzione, per l'anno scolastico 2011-1012 (primo anno del triennio previsto nel piano), di un numero complessivo di immissioni in ruolo sulla base dei posti vacanti e disponibili, nella misura massima di circa 67.000 unità - il CCNL siglato definitivamente il 4 agosto 2011 (l'ipotesi di accordo, non modificata in sede di stipula definitiva, è stata siglata il 19 luglio 2011) ha previsto la revisione della struttura stipendiale del personale docente, educativo ed ATA, ripartita su sei posizioni stipendiali, con la prima posizione di durata "0-8" anni e di valore corrispondente alla prima posizione stipendiale attualmente prevista dal vigente CCNL 23 gennaio 2009, restando invariate le restanti posizioni stipendiali in termini temporali ed economici. Ha inoltre individuato, quali destinatari della revisione, gli immessi in ruolo a decorrere dal 1° settembre 2011 in poi (e comunque tutti gli assunti in virtù dell'art. 9, comma 17 del D.L. n. 70/2011), prevedendo altresì due specifiche clausole di salvaguardia. La prima, per il personale di ruolo in servizio al 1/9/2010 inserito nella precedente posizione stipendiale "3-8", il quale conserva il diritto a percepire il maggior valore stipendiale di detta posizione, fino a maturazione del successivo scaglione. La seconda, per il medesimo personale di ruolo inserito nella precedente posizione stipendiale "0-2", il quale conserva comunque il diritto al conseguimento del precedente valore stipendiale "3-8", al compimento del periodo dei due anni.

La peculiarità dell'accordo - finalizzato ad intervenire sulla vigente disciplina contrattuale per rendere finanziariamente compatibile l'adozione del piano straordinario di immissioni in ruolo di personale - si è potuta rilevare sia nell'ambito delle quantificazioni effettuate dall'ARAN che nelle valutazioni di compatibilità economico-finanziaria di competenza della Corte dei conti in ordine al rispetto del criterio, di difficile definizione, di invarianza finanziaria, sia nel breve - medio periodo, sia nel lungo periodo. Il rispetto di tale criterio, indicato nella norma primaria, nasce infatti dalla portata del previsto piano triennale che determina nel primo anno (2011) un numero di immissioni in ruolo, per docenti e ATA, significativamente più alto (circa 30.000 unità) del numero dei cessati per il medesimo anno, per poi allinearsi negli anni successivi al fisiologico andamento delle uscite dal comparto che, risultando sostanzialmente pari alle nuove immissioni, non sarebbe suscettibile di determinare oneri aggiuntivi.

Considerato che il personale non di ruolo interessato al processo di stabilizzazione risulta già da anni in servizio (con incarico annuale o fino al termine delle attività didattiche) e collocato nella fascia stipendiale iniziale, il possibile squilibrio registrabile nel primo anno si riconduce all'estensione a tale personale del peculiare meccanismo di progressione stipendiale correlato all'anzianità, i cui effetti sono destinati a prodursi sia nel breve - medio periodo che in periodi più ampi. A seguito, infatti, della immissione in ruolo, al personale stabilizzato, trascorso il periodo di prova, viene attribuita una posizione stipendiale più elevata dell'iniziale per effetto della ricostruzione di carriera, disciplinata dalla legge 297 del 1994, che

consente di valorizzare, sia pure non completamente, l'insieme dei servizi pre - ruolo svolti nel corso degli anni.

Ulteriori oneri sul sistema si riconducono, inoltre, all'avvio della progressione economica degli stessi immessi in ruolo (e più precisamente della parte di essi eccedente il numero del personale cessato nell'anno), il cui ammontare non risulta tendenzialmente compensato dal venir meno della progressione economica del personale effettivamente uscito dal comparto nel 2011.

La mancanza di dati analitici riferiti alle previste immissioni in ruolo non aveva tuttavia consentito alla Corte, in sede di certificazione dell'ipotesi di accordo, una attendibile verifica del rispetto dell'invarianza finanziaria che la specifica e preventiva sessione negoziale avrebbe dovuto assicurare. La Corte, al riguardo, pur condividendo le metodologie di quantificazione dei costi adottate dall'ARAN, ha osservato che la stima delle possibili economie, pur attendibile e prudente, scontava un elevato grado di approssimazione, derivante dall'assenza di informazioni certe sulle caratteristiche del personale da inquadrare nelle nuove fasce retributive. La mancanza di tali informazioni non consentiva inoltre di stabilire una affidabile correlazione tra le stimate economie e il costo – non configurabile come “costo contrattuale” – derivante dalla immissione in ruolo di un numero particolarmente elevato di soggetti con rapporto di lavoro a termine¹².

La certificazione positiva veniva quindi subordinata all'avvertenza che, non potendosi allo stato pervenire a stime affidabili, il piano triennale di stabilizzazione del personale precario avrebbe dovuto essere definito nei limiti consentiti da dimostrati ed adeguati effetti di risparmio a fronte degli oneri di stabilizzazione.

La programmazione delle assunzioni a tempo indeterminato di personale docente, educativo ed ATA per il triennio scolastico 2011/2013 è stata successivamente adottata dal MIUR con decreto interministeriale del 3 agosto 2011 (di concerto con il Ministero dell'Economie e delle finanze e con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella PA) che ha previsto per l'anno scolastico 2011/2012 l'assunzione di 30.300 unità di personale docente ed educativo (di cui 10.000 a completamento della richiesta di assunzioni effettuata per l'anno scolastico 2010/2011 con retrodatazione al medesimo anno) e 36.000 unità di personale ATA, mentre ha programmato per ciascuno degli anni scolastici successivi (2012/2013 e 2013/2014) l'assunzione di un numero massimo di 22.000 unità di personale docente ed educativo e di 7000 unità di personale ATA.

La compatibilità finanziaria è stata affidata, dalla relazione tecnica allegata al decreto, alla effettiva presenza di posti vacanti e disponibili in ciascuna provincia e classe di concorso tenuto conto degli effetti derivanti dalle misure di razionalizzazione avviate in attuazione della legge 133/2008; alla distribuzione del personale da stabilizzare per fasce di età e per qualifiche funzionali sui posti disponibili nell'organico di diritto a livello provinciale; alla ridefinizione della struttura stipendiale del personale prevista nel CCNL del 4 agosto 2011; al numero

¹² Ciò anche in relazione alla prime stime fornite dal MIUR, in base alle quali più della metà degli interessati sembrava possedere una anzianità ricadente nelle fasce superiori alla prima che, non essendo oggetto di rimodulazione, non consentiva ovviamente la formazione di economie ed era, per contro, idonea a determinare un onere aggiuntivo rispetto all'attuale remunerazione percepita, dovuto al differenziale tra la fascia base e la nuova fascia determinata secondo le regole di ricostruzione di carriera.

prevedibile delle cessazioni dal servizio di tale personale anche con riferimento ai successivi anni scolastici interessati dall'iniziativa.

Quanto al numero massimo delle assunzioni autorizzate a fronte dei posti vacanti e disponibili emerge, da un lato, una riduzione - nel confronto con le stime indicate nel CCNL - delle disponibilità per gli anni scolastici, successivi al primo, di circa 2000 unità annue e dall'altro, una percentuale di immissioni in ruolo per singola categoria di scuola coerente con il progressivo assorbimento degli esuberi del personale docente ed educativo conseguente al completamento del processo di razionalizzazione disposto dalla legge 133/2008.

Le informazioni più dettagliate fornite dal MIUR in ordine alla distribuzione del personale da immettere in ruolo per fasce di anzianità evidenziano, con riferimento al primo anno, che il 66,4% del personale docente e il 47,5% del personale ATA si distribuiscono nella nuova prima fascia di anzianità (0-8 anni) senza immediati oneri aggiuntivi ma, anzi, con una minore spesa stimabile in 28 milioni (leggermente inferiore alle stime fornite dall'ARAN in sede di certificazione del contratto), mentre il restante personale (33,5% del personale docente e il 52,5% del personale ATA) viene inserito prevalentemente nella classe successiva (9-14 anni) con oneri aggiuntivi in relazione al differenziale stipendiale tra tale classe e quella iniziale attualmente in godimento. Tali oneri possono trovare copertura nelle cessazioni dal servizio (verosimilmente di fascia retributiva apicale) stimate nella relazione tecnica allegata al decreto in circa 36.000 unità e risultate in effetti al settembre 2011 in misura nettamente superiore (39.708 di cui 30.056 docenti e 8.752 personale ATA).

Rilievo, sempre a fini di copertura, riveste infine la distribuzione del personale da immettere in ruolo per ordine di scuola e tipo di attività (docenti) e per qualifica rivestita (personale ATA). Quanto al contingente del personale docente ed educativo le nomine si concentrano nel personale di sostegno (6.806 unità) e nei docenti delle scuole appartenenti al primo ciclo (17.384); più contenute le immissioni nell'ambito degli istituti di secondo grado (5.921; circa il 20%). La ripartizione del contingente di personale amministrativo e tecnico si concentra invece nel personale di qualifica iniziale e quindi di minor impatto finanziario (collaboratori scolastici) che assorbono oltre il 73% dei nuovi assunti; seguono gli assistenti amministrativi e gli assistenti tecnici e quindi i direttori dei servizi generali e amministrativi la cui consistenza organica è comunque destinata ad assottigliarsi a seguito delle recenti disposizioni di razionalizzazione della rete scolastica.

Gli oneri derivanti dalla ricostruzione di carriera del personale immesso in ruolo e la conseguente quantificazione degli arretrati saranno suscettibili di impattare, dopo la conferma in ruolo, sugli esercizi finanziari successivi cui far fronte con le previste cessazioni nei due successivi anni scolastici stimate in circa 36.683 unità nel 2011/2012 e 31.009 unità nel 2012/2013.

Il quadro finanziario dei prossimi esercizi risente altresì delle misure di contenimento della spesa previste dal decreto-legge n. 78/2010 per tutto il pubblico impiego, malgrado la disposizione prevista dall'art. 8, comma 14 che consente di destinare una quota delle economie di spesa provenienti dai processi di razionalizzazione del settore al recupero dell'utilità ai fini della maturazione delle posizioni di carriera e stipendiali e dei relativi incrementi economici del personale docente e amministrativo della scuola. In attuazione di tale disposizioni sono

risultati fino ad ora disponibili per il 2010 solo 320 milioni derivanti dai risparmi conseguiti nell'anno scolastico 2008/2008.

Nell'ipotesi di cessazione a decorrere dal 2014 delle misure straordinarie di contenimento della spesa per il personale, un attento monitoraggio richiede infine il riavvio della progressione economica dei dipendenti del comparto scuola atteso che gli effetti in termini di compatibilità finanziaria delle modifiche contrattuali introdotte in ordine al trattamento economico dei dipendenti rilevano solo nel lungo periodo ed il loro impatto, in termini di invarianza di spesa, presuppone l'integrale copertura, con personale neo assunto, della nuova prima fascia di anzianità.

CAPITOLO SETTIMO

LA CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA

1. L'evoluzione del quadro normativo: il difficile percorso di attuazione del d.lgs. n. 150 del 2009 - 2. Le principali criticità della contrattazione integrativa - 3. L'andamento della contrattazione integrativa alla luce delle rilevazioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato - 4. La contrattazione integrativa per le amministrazioni centrali dello Stato: considerazioni generali e rinvio.

1. L'evoluzione del quadro normativo: il difficile percorso di attuazione del d.lgs. n. 150 del 2009

Come evidenziato nel capitolo primo, il decreto-legge n. 78 del 2010, nell'ambito di una complessiva manovra finalizzata al contenimento della spesa di personale, contiene norme significative in materia di contrattazione integrativa.

L'art. 9, comma 2-*bis*, prevede un limite alla crescita delle risorse da destinare ai trattamenti accessori parametrato al valore accertato dei fondi unici per l'esercizio 2010. Tale limite viene, per la prima volta, esteso a tutte le amministrazioni ricomprese nell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 165 del 2001 e non solo a quelle statali, già esclusive destinatarie delle precedenti norme restrittive, da ultimo riviste con il decreto-legge n. 112 del 2008.

Il citato articolo 9, comma 2-*bis*, dispone, inoltre, che l'ammontare dei fondi debba essere, comunque, ulteriormente ed automaticamente ridotto in misura proporzionale all'intervenuta diminuzione del personale in servizio.

Si tratta di una previsione innovativa rispetto al sistema in precedenza vigente - che consentiva una crescita dei fondi, nel caso di incrementi degli organici, ma non prevedeva alcun obbligo di riduzione nell'ipotesi contraria - finalizzata ad evitare la distribuzione di risorse dimensionate sull'organico di ciascun ente tra un numero più ristretto di interessati, vanificando l'efficacia delle misure limitative del *turnover*.

Il fenomeno era stato, del resto, più volte sottolineato dalla Corte dei conti, sia in sede di certificazione delle diverse ipotesi di accordo, sia nelle relazioni sul costo del lavoro relative a precedenti esercizi.

Con particolare riferimento agli enti con un numero limitato di dirigenti, per effetto delle scoperture di organico, la retribuzione di risultato corrisposta ai dirigenti in servizio ha raggiunto fino al 2010 valori di gran lunga superiori a quelli teoricamente spettanti. L'attribuzione nell'anno successivo a quello di competenza di conguagli sulla predetta voce retributiva, a valere sui risparmi derivanti dal sovradimensionamento dei fondi unici, non consentiva, inoltre, di evidenziare, sotto

il profilo contabile, l'effettivo incremento della retribuzione media dei destinatari, in quanto i predetti conguagli, ancorchè sistematici, in taluni casi sono considerati dagli enti destinatari delle rilevazioni del conto annuale della Ragioneria generale dello Stato come emolumenti arretrati.

Effetti indiretti sulla contrattazione integrativa derivano, altresì, dalla norma contenuta nell'art. 9, comma 2, del citato decreto-legge n. 78 del 2010, che cristallizza ai valori del 2010 il trattamento ordinariamente spettante agli interessati.

La Corte dei conti in sede di nomofilachia ha chiarito il diverso ambito di applicazione delle due disposizioni da ultimo citate. La prima interviene sull'entità delle risorse disponibili, la seconda sull'ammontare dei trattamenti individuali che, anche in caso di disponibilità di risorse nei fondi unici, non possono comunque superare il valore registrato nel 2010.

Nel corso del 2011 era stata avviata a soluzione la complessa problematica relativa alla tempistica ed ai limiti di applicazione della normativa in materia di contrattazione integrativa contenuta nel d.lgs. n. 150 del 2009.

Il d.lgs. n. 141 del 2011 aveva delineato il seguente quadro.

Le norme relative all'assetto delle relazioni sindacali erano da considerare immediatamente applicabili secondo la tempistica prevista nell'art. 65 del d.lgs. n. 150 del 2009, in quanto le disposizioni contenute nei contratti collettivi nazionali erano da considerare derogate dalla sopravvenuta disciplina normativa che aveva inciso sulla stessa competenza della fonte negoziale a regolamentare la materia. Applicabile da subito anche la norma che prevedeva la possibilità per le amministrazioni di decidere unilateralmente sulla distribuzione delle risorse presenti nei fondi unici in caso di eccessivo protrarsi del confronto con le organizzazioni sindacali.

Per la riforma strutturale delle componenti accessorie del trattamento economico era, invece, indispensabile attendere il riavvio della contrattazione collettiva nazionale, unica fonte competente ad effettuare una generale revisione della struttura retributiva.

Il citato d.lgs. n. 141 del 2011 aveva, inoltre, dato copertura normativa ad un accordo fra il Governo e le organizzazioni sindacali, sottoscritto il 4 febbraio 2011, volto a dare parziale e limitata attuazione alla norma contenuta nell'art. 19 del d.lgs. n. 150 del 2009, prevedendo l'utilizzo, a tal fine, di ulteriori economie derivanti da processi di razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Il sopradescritto quadro normativo sembra destinato, in prosieguo, ad una profonda revisione per effetto dell'intesa sottoscritta nel mese di maggio 2012 fra il Governo, le Regioni, le Province, i Comuni e le organizzazioni sindacali, il cui contenuto è stato commentato nel capitolo primo.

In particolare, per quanto attiene alla contrattazione integrativa, all'interno di un previsto disegno di legge delega, dovrebbe essere completamente rivisto il sistema di valutazione del personale attraverso una ridefinizione dei rapporti tra fonti legislative e negoziali.

La Corte sottolinea, in proposito, la necessità che il nuovo quadro ordinamentale preveda, comunque, norme volte a rafforzare la posizione contrattuale del datore di lavoro pubblico. Quanto sopra, al fine di evitare il ripetersi delle difficoltà di inserire, nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale e integrativa, criteri di selettività e premialità per l'erogazione dei trattamenti accessori.

2. Le principali criticità della contrattazione integrativa

Il blocco alla crescita dei fondi unici di amministrazione offre, peraltro, una notevole opportunità di razionalizzazione del sistema consentendo, sostanzialmente, di considerare il 2010 (previa doverosa verifica della regolare costituzione dei fondi riferiti al predetto esercizio) come una sorta di “anno zero”, a partire dal quale dovranno essere applicate metodologie realmente univoche ed omogenee per l'eventuale crescita futura dei fondi unici e per la rappresentazione contabile dell'andamento delle fonti di finanziamento e dei diversi impieghi delle risorse.

In vista del riavvio della contrattazione collettiva nazionale, all'interno del nuovo contesto di riferimento rappresentato, da un lato, dalle norme contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009 e, dall'altro, dall'intesa sulla riforma degli assetti contrattuali nel pubblico impiego - sottoscritto nel mese di aprile 2009 - vanno definite nuove regole per la contrattazione integrativa finalizzate ad evitare le criticità più volte rilevate con riferimento, soprattutto, alla definizione di regole certe per assicurare una compatibile dinamica incrementale dei fondi e rendere più agevole il relativo controllo.

Sotto tale profilo va sottolineata l'importanza strategica della predisposizione, da parte del Dipartimento della funzione pubblica d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 40-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001, del previsto modello unico di riferimento per la predisposizione della relazione tecnica ai contratti integrativi. A tale relazione, che deve essere pubblicata unicamente ai contratti integrativi sul sito istituzionale delle amministrazioni, è affidato il compito di evidenziare in modo trasparente il valore dei fondi unici in ciascun esercizio, le risorse disponibili, quelle oggetto di contrattazione e gli effetti finanziari ed organizzativi connessi alle scelte contrattuali sul riparto delle risorse, anche al fine di garantire effettività al controllo diffuso previsto dal citato art. 40-*bis* da parte degli utenti dei servizi sull'utilizzo delle risorse destinate ai dipendenti di ciascun ente.

Utili elementi, per progettare un nuovo modello di contrattazione integrativa, possono essere rinvenuti da una analisi critica dei principali fattori distorsivi che hanno determinato, a partire dalla seconda privatizzazione del pubblico impiego e dalla istituzione dei fondi unici, un andamento della contrattazione di secondo livello non sempre conforme alle previsioni contenute negli accordi nazionali di comparto ed al quadro programmatico relativo alla complessiva dinamica della spesa di personale.

Una prima riflessione riguarda la tempistica della contrattazione integrativa, la complessità e l'articolazione di tale fase negoziale.

La contrattazione decentrata è, attualmente, frammentata in una molteplicità di atti. Accanto ad accordi generali aventi valenza quadriennale in linea con il rinnovo normativo dei contratti nazionali - che, peraltro, in numerosi casi, si limitano a ripetere il contenuto di questi ultimi - esistono accordi annuali per la distribuzione delle risorse presenti nei fondi unici, non sempre esaustivi di tutti gli istituti, con frequenti rinvii a sequenze negoziali successive. Frequenti sono, inoltre, altre tipologie di atti variamente denominati con i quali le parti definiscono la disciplina di specifici istituti.

In pratica, la contrattazione insegue i diversi momenti di accertamento delle disponibilità economiche, in assenza di un quadro organico di riferimento, modulato sulla coerente attuazione di politiche di personale correlate ad una più ampia visione

degli strumenti da utilizzare per migliorare l'organizzazione ed il funzionamento delle singole amministrazioni.

Un ulteriore momento di criticità è rappresentato dalla complessità e non omogeneità della normativa di fonte legislativa e contrattuale che regola il finanziamento dei fondi unici e gli istituti retributivi da finanziare con i fondi stessi.

Sotto il primo profilo il valore dei fondi unici, parametrato ai dipendenti in servizio, è notevolmente disomogeneo nei diversi comparti di contrattazione, con conseguenti differenze nell'ammontare complessivo dei trattamenti economici erogati. Alcune categorie di personale sono tuttora destinatarie di benefici disposti con leggi settoriali. In altri casi, gli stessi contratti collettivi hanno previsto la possibilità di incrementare il valore dei fondi unici al raggiungimento di parametri di virtuosità gestionale non sempre rigorosi.

Si è di fatto riproposta, con riferimento ai trattamenti accessori, *una giungla retributiva* che rende difficile ed onerosa la mobilità dei dipendenti tra i diversi comparti di contrattazione e tra i singoli enti.

Con riferimento al secondo aspetto, i contratti collettivi nazionali hanno posto a carico dei fondi unici, in modo non omogeneo, il finanziamento, in tutto o in parte, di incrementi delle componenti fisse della retribuzione (ad esempio l'indennità di amministrazione o di ente), con la conseguenza che quote rilevanti delle risorse, diverse da comparto a comparto sono, di fatto, prenotate e vincolate e, quindi, non disponibili per l'erogazione di emolumenti accessori finalizzati ad incrementare la produttività ed il merito individuale.

Appare, pertanto, necessario un momento prodromico di ricognizione delle norme vigenti in materia di finanziamento ed utilizzo dei fondi unici, e la loro successiva riconduzione in un quadro tendenzialmente uniforme per tutti i comparti di contrattazione. Occorre, inoltre, proseguire nell'opera, in parte avviata con il decreto-legge n. 112 del 2008, di quantificazione del gettito delle diverse fonti di finanziamento e, in particolare, di quelle contenute in leggi speciali, da sottoporre a conferma in relazione ad una rinnovata valutazione riferita alla attualità delle finalità perseguite.

Alla predetta ricognizione della normativa e all'armonizzazione dei fondi unici dovrebbe far seguito l'elaborazione di vincolanti regole per una uniforme rappresentazione contabile dell'andamento delle risorse e degli utilizzi delle stesse.

Sotto tale profilo, uno dei perduranti momenti di criticità è rappresentato dall'esistenza di flussi tra i fondi unici e gli ordinari capitoli di bilancio, in esito alla conclusione delle procedure per l'attribuzione ai dipendenti di livelli retributivi superiori. Tale operazione è prevista, in tutti i contratti collettivi, a carico delle disponibilità per la contrattazione integrativa, mentre il pagamento del trattamento tabellare aggiornato al nuovo superiore livello economico avviene sui capitoli relativi alla correponsione di trattamenti stipendiali che devono, dunque, essere integrati degli importi necessari.

La Corte ha sempre sottolineato la necessità di garantire nel tempo la tracciabilità dei predetti flussi finanziari, al fine di valutare il costo complessivo della mobilità orizzontale dei dipendenti e di verificare che le riduzioni del valore dei fondi unici siano disposte in esito ad una accurata quantificazione del costo della sottostante operazione.

L'evidenziazione dei passaggi di risorse dal fondo unico al bilancio rappresenta, inoltre, un presupposto necessario per verificare la correttezza e la