

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

Doc. XC
n. 2

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

RELAZIONE SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

(Anni 2001 e 2002)

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

Comunicata alla Presidenza il 29 luglio 2004

INDICE

DELIBERAZIONE	Pag.	7
RELAZIONE		
<i>Considerazioni di sintesi</i>	»	9

CAPITOLO PRIMO**POLITICHE DEL PERSONALE PUBBLICO,
PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA, RISULTATI D'INSIEME**

1. Premessa: il contesto istituzionale	Pag.	16
2. Il quadro programmatico	»	19
2.1 I principali documenti di programmazione	»	19
2.2 Obiettivi di riforma del sistema delle amministrazioni pubbliche	»	20
2.3 Previsioni programmatiche di ordine finanziario	»	23
3. Le misure di contenimento della spesa del personale nelle leggi finanziarie	»	25
3.1 Obiettivi di riduzione del personale nel periodo 1997-2002	»	25
3.2 Obiettivi di riduzione del personale nelle ultime leggi finan- ziarie	»	33
3.3 Assunzioni in <i>part time</i> e a tempo determinato	»	35
4. Leggi finanziarie e politiche contrattuali	»	37
4.1 Le politiche per la contrattazione ed il ruolo affidato alla contrattazione integrativa	»	37
4.2 Le risorse indicate nelle leggi finanziarie	»	40
5. Conclusioni	»	45

CAPITOLO SECONDO**LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NEL SETTORE PUBBLICO**

1. Premessa	Pag.	52
2. Il procedimento di contrattazione	»	53
3. I ritardi nella stipulazione dei contratti collettivi di lavoro ...	»	56

4. Quadro normativo	Pag.	58
5. La quantificazione degli oneri	»	58
6. La contrattazione collettiva con particolare riferimento ai comparti non statali	»	59
7. Rapporti tra contrattazione nazionale e contrattazione integrativa	»	61
8. La compatibilità economica	»	63
9. I costi contrattuali relativi al quadriennio 1998-2001	»	64
10. Problematiche emerse in sede di certificazione degli accordi relativi al biennio 2002-2003	»	67

CAPITOLO TERZO

RISULTATI DELLA GESTIONE DEL PERSONALE DIRIGENZIALE

1. Premessa	Pag.	71
2. La valutazione della dirigenza	»	74
3. Analisi della consistenza	»	76
4. La spesa complessiva per la dirigenza	»	78
5. La retribuzione di parte fissa	»	80
6. La retribuzione di parte variabile	»	80
7. Dirigenza esterna e alte specializzazioni	»	83
8. La dirigenza regionale	»	87
8.1 La spesa per retribuzione fissa	»	94
8.2 La spesa per retribuzione accessoria	»	96

CAPITOLO QUARTO

RISULTATI DELLA GESTIONE DEL PERSONALE NON DIRIGENZIALE

1. Premessa	Pag.	98
2. La consistenza del personale a tempo indeterminato	»	99
3. Il ricambio del personale (<i>turn over</i>)	»	104
4. La mobilità del personale	»	108
4.1 La mobilità del personale a seguito del decentramento amministrativo (legge 59/97)	»	108
4.2 La mobilità del personale a seguito del nuovo ordinamento professionale	»	110

4.3 Struttura e composizione in relazione al nuovo inquadramento del personale	Pag.	114
5. Il <i>part-time</i>	»	115
6. I contratti di lavoro a tempo determinato e le nuove forme di flessibilità	»	117
6.1 Personale a tempo determinato	»	117
6.2 Altre forme flessibili di rapporto di lavoro	»	121
7. La spesa del personale pubblico nel quadriennio 1998-2001 (trattamento fondamentale e accessorio)	»	122
8. Le risorse e gli impieghi dei fondi unici di amministrazione ..	»	130
9. La spesa per la retribuzione media <i>pro-capite</i> e la compatibilità economica degli incrementi contrattuali della tornata 1998-2001	»	130

CAPITOLO QUINTO

RISULTATI DELLA GESTIONE DEL PERSONALE NON CONTRATTUALIZZATO

1. Premessa	Pag.	135
2. Il personale delle carriere prefettizia e diplomatica: considerazioni introduttive	»	135
3. Il personale della carriera prefettizia	»	136
3.1 Consistenza e struttura	»	136
3.2 La spesa	»	138
4. Il personale diplomatico	»	140
4.1 Consistenza e struttura	»	140
4.2 La spesa	»	140
5. Il personale di Magistratura	»	143
5.1 La normativa in materia di trattamento economico	»	143
5.2 Consistenza e struttura	»	145
5.3 La spesa	»	148
6. Il personale appartenente ai Corpi di Polizia	»	152
6.1 Considerazioni introduttive	»	152
6.2 Consistenza e struttura	»	154
6.3 Situazione organica	»	155
6.4 La spesa	»	156

7. Il personale delle Forze Armate	Pag.	157
7.1 Considerazioni introduttive	»	157
7.2 Consistenza e struttura del personale	»	157
7.3 Trattamento economico complessivo (generale medio): <i>trend</i> evolutivo e criticità rilevate	»	159
7.4 Trattamento economico fondamentale ed accessorio: inci- denza sul trattamento complessivo e <i>trend</i> evolutivo	»	163

N. 28/CONTR./CL/04



Corte dei Conti

A SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO
III COLLEGIO - COSTO DEL LAVORO

PRESIDENTE: dott. Vincenzo BISOGNO

PRESIDENTI DI SEZIONE: dott. Rosario Elio BALDANZA
prof. Massimo VARI

CONSIGLIERI: dott. Maurizio MELONI, dott. Laura DI CARO, dott. Antonio DE TROIA, dott. Mario FALCUCCI, dott. Giuseppe COGLIANDRO (relatore), dott. Claudio IAFOLLA, dott. Angelo BUSCEMA, dott. Gaetano D'AURIA, dott. Carlo CHIAPPINELLI, dott. Gabriele AURISICCHIO, dott. Giovanni COPPOLA, dott. Fabio VIOLA, dott. Mario NISPI LANDI, dott. Giovanni MARROCCO, dott. Vincenzo PALOMBA;

REFERENDARI: dott. Quirino LORELLI, dott. Luisa D'EVOLI;

VISTO l'art. 100, 2° comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi della Corte dei conti, approvato con r.d. il 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 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;

VISTO l'art. 30 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dall'art. 10 della legge 23 agosto 1988, n. 362, richiamato dal citato art. 60, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che prescrive l'obbligo a carico delle amministrazioni pubbliche di presentare il conto annuale delle spese sostenute per il personale;

VISTA la deliberazione n. 43/CONTR/PRG/03 con la quale le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo, nell'adunanza 30 ottobre 2003, hanno approvato il programma di controllo sulla gestione, ai sensi dell'art. 5, comma 1, del "regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti" (deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000);

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite del 21 ottobre 2001 n. 51/CONTR/PRG/02, con cui è stato approvato il programma dell'attività di referto sul costo del lavoro pubblico;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti n. 5/CP/2004, con la quale il Consiglio di Presidenza nell'adunanza del 12 gennaio 2004 ha determinato la composizione delle Sezioni riunite in sede di controllo e in particolare la composizione del Collegio III (costo del lavoro pubblico);

UDITI nell'adunanza del 25 maggio 2004 il relatore, cons. Giuseppe Cogliandro, e i correlatori cons. Carlo Chiappinelli per le politiche del personale pubblico, programmazione finanziaria, risultati di insieme; cons. Mario Nispi Landi per la contrattazione collettiva nel settore pubblico; ref. Quirino Lorelli per i risultati della gestione del personale dirigenziale; cons. Vincenzo Palomba e ref. Luisa D'Evoli per i risultati della gestione del personale non dirigenziale; cons. Giovanni Marrocco per i risultati della gestione del personale delle carriere prefettizia e diplomatica, nonché del personale appartenente ai corpi di polizia ed alle forze armate; cons. Fabio Viola per i risultati della gestione del personale di magistratura;

DELIBERA

la relazione sul costo del lavoro pubblico per gli anni 2001 e 2002

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 della funzione pubblica.

Così deciso nell'adunanza del giorno 25 maggio 2004.

L'ESTENSORE
F.to Giuseppe COGLIANDRO

IL PRESIDENTE AGGIUNTO
F.to Vincenzo BISOGNO

Depositato in Segreteria il 22 luglio 2004

IL DIRIGENTE
F.to Giovanni SFORZA

CONSIDERAZIONI DI SINTESI

1. La relazione al Parlamento sul costo del lavoro pubblico, prevista dall'art. 60, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ha ad oggetto le gestioni del biennio 2001-2002, periodo durante il quale si sono conclusi i contratti collettivi concernenti il quadriennio 1998-2001.

Essa costituisce quindi la sede idonea per valutare, alla luce delle politiche del personale pubblico, stabilite nei documenti di programmazione economico-finanziaria, i contenuti della contrattazione collettiva dell'intera stagione, nonché la dinamica e la struttura del personale e il conseguente trend di spesa relativamente agli esercizi 2001 e 2002.

2. In coerenza con tali obiettivi, la presente relazione si differenzia dalle precedenti per contenuto e approccio metodologico. Sotto il profilo contenutistico, essa si articola in cinque capitoli. Il primo concerne le politiche del personale pubblico e la programmazione finanziaria; il secondo riguarda la contrattazione collettiva; gli ultimi tre capitoli attengono ai risultati della gestione, rispettivamente, del personale dirigenziale, del personale non dirigenziale e del personale non contrattualizzato.

Quanto alla impostazione metodologica, si è ritenuto di modificare la precedente struttura, ancorata ad uno schema predeterminato, con una analisi selettiva, incentrata sui dati significativi che pongano in evidenza le tematiche meritevoli di segnalazione. In questa ottica, si è ritenuto di trattare quest'anno i temi relativi alla mobilità, al part-time, alle nuove forme di flessibilità del lavoro pubblico, dando nel contempo più ampio risalto ai profili di copertura finanziaria e di compatibilità economica.

3. Con riguardo alle politiche del personale, è opinione della Corte dei conti che la rassegna degli obiettivi programmatici esposti nei documenti di programmazione economico-finanziaria e nelle leggi finanziarie, se offre una visione unitaria delle linee di politica di contenimento della spesa per il personale pubblico, non consente, tuttavia, una univoca e definitiva valutazione degli effetti, in particolare di quelli di natura più propriamente economica e finanziaria, riscontrabili nella pluralità di fonti conoscitive a disposizione.

Nonostante le reiterate manovre correttive, non è stato comunque conseguito il previsto obiettivo della riduzione della consistenza delle unità di personale. Come si vedrà dopo, si è anzi verificato, nel periodo 1998-2001, un complessivo incremento del personale, compensato solo parzialmente da un trend in diminuzione negli esercizi 2001 e 2002 nei dati del conto annuale (ma non di quelli di contabilità nazionali).

4. A questo sintetico quadro di insieme si ricollega peraltro un'ancora carente rappresentazione contabile, in via generale, delle spese per il personale sia nei documenti programmatici che in quelli consuntivi.

Si pone, quindi, una prima generale esigenza di ulteriore definizione del ruolo e dei contenuti dei principali documenti programmatici e di bilancio, anche alla luce

dell'evoluzione istituzionale del sistema, che pone, come emerge dalle certificazioni dei contratti collettivi di lavoro da parte della Corte, problemi di ricostruzione dei flussi finanziari, non appartenenti al settore statale.

Deve peraltro evidenziarsi, a poco più di dieci anni dall'Accordo del luglio 1993, la non sufficienza del solo indice di inflazione programmata ad assicurare un compiuto quadro previsionale. E' auspicabile, dunque, l'integrazione dei parametri indicati nei documenti programmatici, dei quali non appaiono oggi compiutamente visibili né gli effetti generali delle misure adottate né le previsioni dei rinnovi contrattuali.

5. Sotto quest'ultimo profilo, la tornata contrattuale 1998-2001 è consistita nella stipula di circa 140 accordi tipici, concernenti la disciplina normativa ed economica del personale dei comparti e delle aree dirigenziali, nonché contratti di raccordo, code contrattuali, accordi di interpretazione autentica, contratti intercompartimentali per la definizione di indirizzi e tematiche generali.

Questa ridondanza di tipologie contrattuali deriva dal fatto che spesso istituti non secondari, o addirittura l'intera disciplina economica e giuridica, di determinate categorie di personale vengono stralciati dalla ordinaria contrattazione di comparto e rinviati ad accordi successivi variamente denominati.

Ciò provoca delicati problemi di trasparenza e di coordinamento normativo e, soprattutto, difficoltà a ricostruire il quadro complessivo dei costi della contrattazione per la valutazione di compatibilità economico-finanziaria. Senza considerare gli aggravii organizzativi ed i ritardi nella ordinaria attività di contrattazione a causa della necessità di un impegno a tempo pieno dei negoziatori su fronti numerosi e diversi.

6. Gli accordi di interpretazione autentica hanno talvolta riguardato questioni affatto marginali con una evidente sproporzione tra la complessa e onerosa procedura e la oggettiva importanza della materia da trattare.

In altri non infrequenti casi è stata demandata alle parti in sede interpretativa la soluzione di delicate questioni che riguardavano non tanto la esatta individuazione del significato originariamente voluto di norme contrattuali, quanto i rapporti tra normative di fonte diversa (autoritativa e negoziale) succedutisi nel tempo in modo non sempre coordinato.

Appare necessario quindi semplificare la materia attraverso la stipula di accordi negoziali fin dall'inizio chiari, completi ed esaustivi degli aspetti giuridici ed economici e riferibili a tutte le categorie di personale appartenenti ai singoli comparti. Ciò al fine di ricondurre a livelli fisiologici la necessità di modificare o integrare testi contrattuali da poco sottoscritti.

Occorre anche evitare che pronunce giurisprudenziali isolate ed episodiche possano determinare nei confronti di un gran numero di interessati la attribuzione di benefici non quantificati e non quantificabili al momento della certificazione.

7. L'esistenza di Enti cosiddetti monocomparto (enti collocati al di fuori degli ordinari comparti di contrattazione), oltre agli evidenti aggravii organizzativi, rappresenta una anomalia per il sistema. In pratica, la contrattazione nazionale e quella integrativa hanno riguardo ai medesimi soggetti, con una inutile duplicazione di attività e difficoltà a marcare una esatta linea di confine tra le materie da trattare nei diversi ambiti.

Inoltre le funzioni proprie del Comitato di settore (istanza associativa o rappresentativa delle amministrazioni) vengono demandate agli stessi organi di vertice degli enti di volta interessati, con una forte tendenza a privilegiare aspetti e tematiche del tutto particolari piuttosto che ad inserire la disciplina del personale in un più vasto quadro di compatibilità economico finanziaria, con il rischio di porre in essere una disciplina autoreferenziale suscettibile di innescare effetti imitativi e di rincorsa salariale.

8. Nelle condizioni attuali, una rappresentazione dei dati che hanno determinato le variazioni di spesa di personale negli ultimi due bienni economici (2000-2001 e 2002-2003) appare di non facile ricostruzione, in quanto, da un lato non tutti i comparti del settore pubblico hanno definito nello stesso arco temporale le questioni retributive e, dall'altro, vengono spesso a cumularsi, ai fini contabili, su uno stesso esercizio finanziario, gli oneri derivanti da accordi conclusi in esercizi precedenti.

Ciò, a causa dei notevoli ritardi nella stipula degli accordi che spesso vengono a disciplinare in modo retroattivo gli effetti giuridici ed economici e vengono a riferirsi pertanto ad un periodo ormai completamente trascorso rispetto al fisiologico periodo di vigenza biennale.

Il fenomeno appare da riconnettere sia alla esigenza di individuare nuove, ulteriori risorse da destinare alla contrattazione rispetto a quelle stanziata nella legge finanziaria, sia a ragioni di politica economica e di contenimento della spesa ed alla conseguente scelta di imputare i maggiori oneri di personale anziché agli esercizi finanziari di competenza ad un momento successivo in cui la maggior spesa non viene ad alterare il rispetto dei parametri di stabilità.

Gli inconvenienti di questi ritardi sono gravi e numerosi:

- protrazione di una situazione di conflittualità sociale e di incertezza sul trattamento economico e giuridico spettante agli interessati;
- disparità di trattamento tra i diversi comparti in relazione all'andamento delle trattative;
- forte corresponsione di arretrati a carico di esercizi successivi con un disallineamento tra competenza e cassa, tra retribuzione giuridicamente spettante e quella di fatto corrisposta;
- rischio che il cosiddetto effetto di trascinamento provochi spinte inflative per effetto del cumulo in un determinato esercizio degli incrementi derivati dalla nuova e dalla vecchia contrattazione;
- difficoltà di quantificare l'effettivo costo di una specifica tornata contrattuale, giacché i dati di cassa non consentono di evidenziare l'origine e la causa di incrementi di spesa;
- avvio della nuova contrattazione e, soprattutto appostamento di nuove risorse nelle diverse leggi finanziarie, senza alcun elemento certo di conoscenza sugli andamenti della precedente tornata;
- svolgimento della contrattazione integrativa, nell'ambito della quale viene disciplinata l'intera materia del salario accessorio e le procedure di mobilità orizzontale del personale, in concomitanza con le trattative concernenti il successivo biennio di contrattazione;
- spostamento della stipula dei contratti a biennio ampiamente concluso, quando ormai le rilevazioni statistiche hanno registrato, come avvenuto negli ultimi anni, una più elevata crescita effettiva dei prezzi al consumo

rispetto al tasso di inflazione programmato al quale erano state inizialmente commisurate le risorse disponibili, con la conseguenza che viene a cadere l'elemento di raccordo, posto alla base della politica dei redditi del luglio 1993, fra dinamica retributiva (correlata ai tassi di inflazione programmata) e dinamica dei prezzi (da valutare in sede di rinnovo contrattuale). Donde la prassi di introdurre o per disposto normativo o per mezzo di direttive dei Comitati di settore, una serie di aggiustamenti (anticipi salariali su futuri recuperi, storno di risorse destinate alla contrattazione integrativa a favore di trattamenti economici fissi) che finiscono per rendere ancora più difficoltosa la determinazione delle grandezze economiche da destinare ai successivi rinnovi contrattuali.

9. Con riferimento specifico all'esigenza di assicurare la effettiva coerenza della contrattazione con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria, ricorre il tema, in diverse parti della relazione, riguardante gli ulteriori perfezionamenti da apportare agli strumenti conoscitivi, che sono alla base delle previsioni programmatiche e delle analisi a consuntivo, i quali denotano ancora carenze e contraddizioni.

La diversità di impostazione metodologica delle varie fonti (Conto annuale; Rendiconto generale dello Stato e Contabilità nazionale) non consente infatti una coerente rappresentazione di previsioni e risultati allo scopo di stimolare i necessari momenti di confronto ed affinamento, anche se appare significativo l'allineamento nel 2001 tra i valori ricompresi nel "costo del lavoro" del Conto annuale e quelli indicati come "redditi da lavoro dipendente" in Contabilità nazionale. Differenze si ravvisano, invece, nelle stime per il 2002.

Tali diversità metodologiche si inquadrano in realtà in una più complessa e generale discrasia tra criteri di contabilizzazione propri della contabilità pubblica (fondata su criteri di competenza giuridica e di cassa) e criteri di competenza economica adottati per la valutazione delle performance degli Stati membri dell'Unione europea ai parametri del Trattato di Maastricht.

10. Con la chiusura della stagione contrattuale 1998-2001 la contrattazione collettiva può ritenersi definitivamente uscita dalla fase sperimentale e può effettivamente costituire, secondo le indicazioni della Corte costituzionale, un fattore di accrescimento dell'efficienza delle amministrazioni "grazie a strumenti gestionali che consentono, meglio che in passato, di assicurare il contenuto della prestazione in termini di produttività ovvero una sua più flessibile utilizzazione" (Corte cost. 16 ottobre 1997, n. 309).

Il procedimento di contrattazione, in conformità alla disciplina prevista dal decreto legislativo n. 165 del 2001, si è sviluppato sulla base degli indirizzi generali dati dai Comitati di settore e dall'Organismo di coordinamento che hanno assunto un ruolo importante nella fase di definizione degli obiettivi delle missioni negoziali e nel "provvedere alla quantificazione delle risorse necessarie per i rinnovi contrattuali" (art. 16, comma 7, ultimo capoverso della legge finanziaria 2002).

11. In proposito, appare ormai indefettibile, anche luce delle citate modifiche normative che, in sede di determinazione degli indirizzi contrattuali, gli atti di indirizzo dei Comitati di settore debbano essere preceduti dalla effettuazione di analisi di *sostenibilità* degli oneri relativi, al fine di rendere trasparente e verificabile il processo di quantificazione delle risorse.

In tale sede non è naturalmente richiesta una puntuale analisi sull'andamento dei singoli bilanci e sulla esistenza di risorse corrispondenti sui pertinenti capitoli, verifica quest'ultima di competenza degli organi di revisione contabile, ma la ricostruzione di un complessivo scenario evolutivo dei conti dell'intero settore attraverso la costruzione di indicatori che diano conto dei margini di flessibilità gestionale, del grado di autonomia finanziaria, del livello di dipendenza dai trasferimenti erariali, della capacità degli enti di mobilitare risorse proprie, dell'incidenza della spesa di personale sulle spese e sulle entrate correnti, della possibilità concreta di recuperi di efficienza e produttività attraverso una complessiva politica del personale.

12. Il sistema informativo del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato è stato oggetto, di recente, di importanti modifiche. Il nuovo sistema, denominato SICO (Sistema CONoscitivo del Personale Dipendente dalle Amministrazioni Pubbliche), è curato dall'IGOP (Ispettorato Generale per gli Ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico) ed è finalizzato a supportare con maggiore efficacia le esigenze informative e decisionali delle Amministrazioni in materia di pubblico impiego.

Tale sistema si propone come obiettivo primario l'ampliamento del numero di soggetti interessati alla rilevazione ed analisi dei dati attraverso l'informatizzazione del processo di acquisizione e la correlata responsabilizzazione delle stesse Amministrazioni.

La banca dati, ispirata a principi di flessibilità nell'aggregazione e interrogazione dei dati, si basa sul confronto tra serie storiche di informazioni, in modo da offrire un più completo supporto agli organi di Governo (centrale e locale) relativamente alle problematiche del personale.

La prima rilevazione ha riguardato i dati relativi all'anno 2001, ma la novità dello strumento informatico con le conseguenti difficoltà di utilizzo da parte delle Amministrazioni e la coincidenza temporale con l'introduzione dell'euro ha comportato un forte ritardo nella pubblicazione del Conto annuale di quell'anno (tuttora non disponibile).

Permangono comunque margini per ulteriori interventi di miglioramento. Si dovrà anzitutto provvedere all'integrazione delle attuali rilevazioni di natura censuaria, che comportano ancora tempi lunghi per l'acquisizione dei dati, con stime statistiche. Si dovrà inoltre attivare due utili strumenti previsti dall'art. 60 del d.lgs. n. 165 del 2001: la relazione al conto annuale e il conto previdenziale. Si dovrà infine dare vita all'attività di monitoraggio degli oneri finanziari derivanti dall'attuazione dei contratti collettivi di lavoro (art. 3, comma 1, lettera f) d.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38).

13. La spesa complessiva per la dirigenza ha registrato nel triennio 2000 - 2002 un incremento del 14,3%, molto al di sopra degli obiettivi fissati dai Dpef per gli anni considerati.

Gli incrementi più significativi hanno riguardato, con riferimento alla spesa annua pro-capite, la dirigenza di I fascia a tempo determinato dell'Area 1 (Ministeri, Aziende autonome, Enti pubblici non economici, Università, Enti di ricerca) e dell'Area V (dirigenza scolastica).

14. La politica di riduzione del personale pubblico non dirigenziale a tempo indeterminato nel periodo 1998-2002 non ha raggiunto, nel complesso, i risultati

attesi. La programmazione del fabbisogno di personale, l'introduzione di un tetto massimo complessivo delle assunzioni e il blocco delle stesse introdotto nella legge finanziaria 2002 avrebbe dovuto consentire una riduzione complessiva del personale pubblico in servizio al 31 dicembre 2002 di circa il 4% rispetto al 1997, e, limitatamente al comparto scuola, uno snellimento dell'organico in servizio del 3% al termine del 1999 (rispetto al 1997) e di un ulteriore 1% nel 2000 (rispetto al 1999).

La consistenza del personale nel suo complesso evidenzia, invece, una consistente crescita nel quadriennio 1998-2001 (4,2%) quasi interamente imputabile all'esercizio 2000. Nettamente inferiori risultano gli indici di crescita nel 2001 (0,6%) e soprattutto nel 2002 (0,4%), anche a causa al blocco delle assunzioni del personale.

La situazione è naturalmente differenziata per i vari comparti. L'obiettivo di riduzione risulta in parte centrato nell'ambito del comparto ministeri, in netta crescita si attesta invece il personale in servizio negli altri comparti di contrattazione, con valori significativamente superiori alla media nei comparti Scuola e Ricerca.

Una prima ricognizione dell'attività di inquadramento del personale, in corso di svolgimento, nel nuovo ordinamento professionale (riposizionamento dei profili tra le categorie e attuazione delle progressioni orizzontali) registra in tutti i comparti un calo del personale appartenente a profili iniziali della categoria di appartenenza ed un corrispondente incremento nell'ambito del profilo economico superiore. Meno rilevante - tranne nei casi dei comparti Università, Regioni e Enti locali e Servizio sanitario nazionale - appaiono invece gli effetti dei passaggi alle categorie superiori.

L'istituto del part-time oltre il 50% del tempo lavorativo mostra una positiva evoluzione nel quadriennio 1998-2001, specialmente nei Ministeri, nel Servizio sanitario e negli Enti pubblici non economici. Parimenti in crescita nel quadriennio, ma in misura nettamente inferiore, è il personale assunto con contratto a tempo determinato (+13%, con esclusione del personale della scuola).

Il ritardo nella contrattazione collettiva concernente i bienni economici del quadriennio 1998 - 2001 ha determinato una concentrazione della spesa nel 2001 che espone un incremento, al netto degli enti monocomparto e dei segretari comunali e provinciali, dell'11%.

Nell'intero quadriennio la spesa per retribuzioni complessive del settore pubblico ha registrato un aumento del 19,1%, dovuto, in termini ponderati, ad una crescita del 16,3% del trattamento fondamentale e del 37,4% della spesa per trattamento accessorio.

Al riguardo va precisato che nella retribuzione accessoria sono incluse voci che rivestono natura di emolumenti fissi e continuativi.

Al netto di tali voci, gli incrementi del trattamento accessorio risultano notevolmente ridimensionati. In particolare, nel secondo biennio, la scelta negoziale è stata quella di finanziare parte del recupero del differenziale tra inflazione programmata e inflazione reale con risorse teoricamente assegnate alla retribuzione accessoria, con la conseguenza che sono stati accordati benefici per il trattamento fondamentale in misura superiore ai tassi di inflazione programmata.

Nella maggior parte dei comparti è previsto un unico fondo di amministrazione o di ente, destinato a finanziare indifferentemente il salario accessorio volto ad incentivare la produttività e al tempo stesso, i passaggi

orizzontali. La Corte ha più volte sottolineato come tale meccanismo contabile non risponda a principi di trasparenza contabile.

La spesa complessiva del personale di Magistratura subisce un incremento del 7,6% nel 2001 e del 6,3% nel 2002. Le cause sono da attribuire all'aumento del trattamento economico (con particolare riguardo alle competenze accessorie nel 2001) e al rilevante aumento dei magistrati in servizio.

Il trattamento economico complessivo medio annuo delle Forze armate è superiore, in qualche caso in misura molto rilevante, al tasso di inflazione reale. Anche il confronto con la crescita media delle retribuzioni nell'intero settore del pubblico impiego conferma l'atipicità di questo aggregato. Il peso della componente accessoria è diminuito nel quadriennio, e ciò appare in controtendenza con le più recenti scelte di politica retributiva intervenute nell'area della dirigenza pubblica.

CAPITOLO PRIMO

POLITICHE DEL PERSONALE PUBBLICO, PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA, RISULTATI D'INSIEME

1. Premessa: il contesto istituzionale - 2. Il quadro programmatico - 2.1 I principali documenti di programmazione - 2.2 Obiettivi di riforma del sistema delle amministrazioni pubbliche - 2.3 Previsioni programmatiche di ordine finanziario - 3. Le misure di contenimento della spesa del personale nelle leggi finanziarie - 3.1 Obiettivi di riduzione del personale nel periodo 1997-2002 - 3.2 Obiettivi di riduzione del personale nelle ultime leggi finanziarie - 3.3 Assunzioni in part time e a tempo determinato - 4. Leggi finanziarie e politiche contrattuali - 4.1 Le politiche per la contrattazione ed il ruolo affidato alla contrattazione integrativa - 4.2 Le risorse indicate nelle leggi finanziarie - 5. Conclusioni

1. Premessa: il contesto istituzionale

La valutazione complessiva delle principali problematiche e degli andamenti finanziari in relazione all'attuazione delle misure programmatiche via via adottate costituisce elemento qualificante della relazione sul costo del lavoro pubblico che la Corte è chiamata a rendere al Parlamento ai sensi dell'art. 60, comma 4, del d.lgs. 165/2001.

Nell'esercizio di tale funzione di referto sul costo del lavoro pubblico, la Corte si avvale, come espressamente recita la norma, "*di tutti i dati e le informazioni disponibili presso le amministrazioni pubbliche*" ed in primo luogo del conto annuale elaborato dalla Ragioneria Generale dello Stato, che peraltro non esaurisce la più articolata dimensione della base conoscitiva funzionale all'esigenza di riferire sull'utilizzo delle risorse destinate al personale pubblico. Essa viene invero a fondarsi - anche alla luce della lettura sistematica sottesa al sistema dei controlli a carattere finanziario e gestionale - sull'"*esito degli altri controlli*" e, naturalmente, in primo luogo sulle indicazioni emerse dall'esame della contrattazione collettiva effettuata dalla stessa Corte, che assumono particolare valenza alla conclusione del quadriennio contrattuale 1998-2001 ed all'avvio della nuova tornata¹.

Con riguardo alle diverse fonti e a "*tutti i dati e le informazioni disponibili presso le amministrazioni pubbliche*", come recita la norma testè richiamata, già nella scorsa relazione la Corte ha rilevato la difformità degli stessi - dovuta a diversi criteri metodologici - che non rende agevole la verifica della realizzazione delle scelte strategiche di fondo, così come della coerenza delle specifiche impostazioni della contrattazione collettiva, come più diffusamente analizzato nel par. 5².

¹ Vedasi cap. 2.

² In ordine a tali difformità si sono anche avviati momenti congiunti di verifica tra i diversi soggetti

Le diverse metodologie utilizzate, infatti, incidono non solo sull'analisi generale della spesa complessiva per il personale in sede di documenti programmatici e di correlate relazioni consuntive, ma anche sulle impostazioni contrattuali e sulla valutazione degli effetti che ne conseguono³.

In un'ottica volta a rintracciare il necessario raccordo tra quadro programmatico e risultati a consuntivo, è apparso utile ricostruire unitariamente, sia pure in sintesi, le linee esposte nei principali documenti di programmazione susseguitisi ed in particolare nei documenti di programmazione economico - finanziari (Dpef), tenendo conto che molti indirizzi ivi enunciati risultano poi non solo esplicitati, ma talora sostanzialmente individuati nelle successive leggi finanziarie, che rappresentano, infatti, non solo la fase di traduzione normativa del quadro programmatico - come vorrebbe la sequenza propria del processo di bilancio quale disegnata dalla l. 468/1978 e successive modifiche - ma anche la loro effettiva integrazione e concreta definizione.

Nella attuale fase di evoluzione istituzionale - che trova ulteriore centrale momento di riflessione nel nuovo assetto costituzionale disegnato dal Titolo V - un impatto notevole sulle politiche del lavoro pubblico assume anche la devoluzione di poteri, funzioni e compiti alle regioni e agli enti territoriali e funzionali, già avviata dalla l. 59 del 1997 e dal d.lgs. 112 del 1998, cui si accompagna la riorganizzazione complessiva della struttura del Governo, dei ministeri e delle altre amministrazioni centrali e periferiche, nonché degli enti pubblici nazionali. A tali accennate dinamiche si correla un complesso processo di trasferimento del personale - tuttora in corso in definizione - che riveste significato non solo quantitativo⁴.

In tale contesto va monitorato, in particolare, il sensibile ampliamento della sfera riservata alla contrattazione integrativa, alla quale la stessa Corte ha dato specifico risalto nella definizione del programma dei controlli sulla gestione per il 2003 (SS.RR. n. 50/2002), sottolineando, in parallelo a tale evoluzione dei moduli contrattuali, nuovi ambiti e nuove, correlate, responsabilità degli organi gestionali e di controllo interni agli enti⁵.

Anche a seguito delle linee evolutive del federalismo fiscale, la Corte aveva già rappresentato la necessità di una programmazione fondata su modelli statistici ed informatici in grado di rappresentare in maniera più attendibile ed univoca l'andamento degli aggregati di finanza pubblica, con particolare riguardo alle dinamiche del costo del personale e dei sottesi flussi informativi, migliorando la qualità ed uniformità dei dati ed affinando gli strumenti conoscitivi a base delle previsioni programmatiche e delle analisi a consuntivo, che hanno sinora mostrato lacune ed insufficienze.

L'attivazione di adeguati sistemi informativi appare, dunque, essenziale per il controllo dell'andamento della spesa, così come appare indispensabile la produzione di più attendibili stime e proiezioni da porre a base della verifica delle implicazioni finanziarie relative ai contratti collettivi nazionali di lavoro (Ccnl) del

pubblici coinvolti.

³ Al riguardo si ricorda che nel Protocollo d'intesa fra Governo e sindacati siglato il 9 febbraio 2002 - che va letto in relazione all'Accordo del 23 luglio 1993, nel quale era precisato che la dinamica degli effetti economici della contrattazione avrebbe dovuto essere coerente con i tassi di inflazione programmata - è stato in particolare evidenziato il problema del recupero della inflazione reale su quella programmata.

⁴ Vedasi paragrafo 3.1.

⁵ Vedasi paragrafo 4.1.

settore non statale, il cui onere grava, ai sensi dell'art. 48, comma 2, del d.lgs. 165/2001, direttamente sui bilanci degli enti, consentendo - insieme al monitoraggio dei reali effetti di spesa prodotti dai contratti già stipulati - la necessaria piattaforma conoscitiva delle nuove impostazioni di politica contrattuale⁶.

In tale direzione si colloca la banca dati predisposta e curata dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Igop (Ispettorato Generale per gli Ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico), denominata SICO (Sistema CONoscitivo del Personale Dipendente dalle Amministrazioni Pubbliche), finalizzata a supportare con maggiore efficacia le esigenze informative e decisionali delle Amministrazioni in materia di pubblico impiego.

Tale sistema si propone come obiettivo primario l'ampliamento del numero di soggetti interessati alla rilevazione ed analisi dei dati, attraverso l'informatizzazione del processo di acquisizione ed una correlata necessaria responsabilizzazione delle stesse amministrazioni. La creazione di una banca dati ispirata a principi di flessibilità nell'aggregazione e interrogazione dei dati si basa anche su di un confronto tra serie storiche di informazioni, in modo da offrire un più completo supporto agli organi di Governo (centrale e locale) relativamente alle problematiche del personale.

La prima rilevazione ha riguardato i dati relativi all'anno 2001, ma la novità dello strumento informatico, con le conseguenti difficoltà di utilizzo da parte delle Amministrazioni e la coincidenza temporale con l'introduzione dell'euro ha comportato un forte ritardo nella pubblicazione del conto annuale 2001 (tuttora non disponibile). Sono, invece, disponibili i dati relativi all'anno 2002 - peraltro via via aggiornati e per i quali si è ritenuto utile operare un confronto diretto con la Ragioneria generale.

Va evidenziata la possibilità, fornita da SICO, di estendere alle amministrazioni centrali la visibilità dei dati relativi alla propria struttura organizzativa, al fine di valutare il raggiungimento o meno degli obiettivi prefissati di gestione delle risorse umane e di consultare i dati pubblici di altre amministrazioni, al fine di migliorare le proprie *performances*. La possibilità di visionare ed analizzare in piena libertà l'intera banca dati, utilizzandola per i propri fini istituzionali è estesa anche agli organi di controllo (Corte dei Conti), di Governo (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la Funzione Pubblica), alle Regioni, alle Associazioni degli enti locali (Anci, Upi, Uncem), all'Istat, all'Aran, in una prospettiva di condivisione dei dati, di confronto e di collaborazione operativa. Si tratta, dunque, di sviluppare, come si vedrà più approfonditamente nel paragrafo conclusivo, con l'ausilio di adeguati strumenti informatici ed informativi, le necessarie basi conoscitive sia per la migliore definizione dei documenti programmatici e delle conseguenti misure normative, che delle nuove piattaforme contrattuali.

⁶ In tal senso un utile contributo è stato di recente proposto dall'Aran, consapevole della necessità di monitorare in particolare le dinamiche finanziarie proprie dei comparti non statali ed in particolare di quelli delle autonomie e della sanità.

2. Il quadro programmatico

2.1 I principali documenti di programmazione

Per le finalità indicate, necessario presupposto è un sia pur sintetico richiamo alle linee programmatiche disegnate nei principali documenti di programmazione susseguitisi ed in particolare nei Dpef, tenendo conto che, come è stato rilevato, molti indirizzi ivi enunciati risultano poi non solo esplicitati, ma talora sostanzialmente individuati nelle leggi finanziarie.

Va peraltro sottolineato che non è agevole ricostruire unitariamente le politiche retributive del lavoro pubblico, non solo per le differenti legislature cui si riconducono le scelte programmatiche qui esaminate - ed i conseguenti diversi sottesi orientamenti governativi - ma anche per la sensibile diversità metodologica riscontrabile nei principali documenti di programmazione. Essi scontano tra l'altro la modifica contenuta nella l. 208 del 1999, in base a cui i Dpef sono, come è noto, costruiti non più sulla base dei criteri delle *"politiche invariate"*, ma a *"legislazione vigente"* e quindi con la esclusione delle previsioni di spesa ad essa aggiuntive, quali gli oneri per i rinnovi contrattuali⁷.

La stessa impostazione della contrattazione ha avuto nel periodo considerato sensibili modifiche⁸ sia nel senso di una diversa assunzione delle responsabilità finanziarie per la sottoscrizione dei contratti delle amministrazioni statali e di quelle non statali, sia per il crescente ruolo della contrattazione collettiva.

In tale scenario in continua evoluzione, restano peraltro fermi taluni riferimenti, individuabili sia nei documenti programmatici a carattere generale, che in quelli applicabili al solo personale statale, i cui parametri sono spesso indicati, pur nelle diverse coordinate, a generale riferimento.

In questa prospettiva occorre partire dall'Accordo del 23 luglio 1993, nel quale è precisato che la dinamica degli effetti economici della contrattazione debba essere coerente con i tassi di inflazione programmata assunti come obiettivo comune, tenendo conto delle politiche concordate nelle sessioni di politica dei redditi e dell'occupazione, della salvaguardia del potere d'acquisto delle retribuzioni, delle tendenze generali dell'economia e del mercato del lavoro, del raffronto competitivo e degli andamenti specifici del settore. Alla sede di rinnovo biennale dei minimi contrattuali, viene poi rimessa la comparazione tra l'inflazione programmata e quella effettiva intervenuta nel precedente biennio, *"da valutare anche alla luce delle eventuali variazioni delle ragioni di scambio del Paese, nonché dall'andamento delle retribuzioni"*⁹.

⁷ Si ricorda infatti che nella nuova impostazione accolta dalla l. 208/1999 si è previsto che il Dpef indichi *"i parametri economici essenziali utilizzati e le previsioni tendenziali, per grandi comparti, dei flussi di entrata e di spesa del settore statale e del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni basate sulla legislazione vigente"*, così sostituendo il precedente criterio delle *"politiche invariate"* (che includevano appunto anche la previsione di spesa relativa ai rinnovi contrattuali).

⁸ Vedasi paragrafo 4.

⁹ Si ricorda che in base alla legge 23 dicembre 1998, n. 448 a decorrere dal 1 gennaio 1998 gli stipendi, l'indennità integrativa speciale e gli assegni fissi e continuativi dei docenti e dei ricercatori universitari, del personale dirigente della Polizia di Stato e gradi di qualifiche corrispondenti, dei corpi di polizia civili e militari, dei colonnelli e generali delle Forze armate, del personale dirigente della carriera prefettizia, nonché del personale della carriera diplomatica, sono adeguati di diritto annualmente in ragione degli incrementi medi, calcolati dall'Istat, conseguiti nell'anno precedente

La materia è, come è noto, oggi affrontata dalle più recenti misure programmatiche contenute anche nelle leggi finanziarie¹⁰. Di particolare rilievo è in proposito la rideterminazione delle risorse per i rinnovi contrattuali e per gli adeguamenti retributivi indicati nella legge finanziaria 2002, allo scopo di attribuire incrementi retributivi medi complessivi del 5,56 per cento relativamente al biennio 2002-2003, comprendendo l'ulteriore incremento dello 0,99 per cento, previsto dai protocolli di intesa con le Organizzazioni Sindacali da destinare anche alla incentivazione della produttività dei dipendenti.

2.2 Obiettivi di riforma del sistema delle amministrazioni pubbliche

Una costante dei documenti di programmazione nel periodo considerato si riscontra nell'impatto sulle politiche retributive delle misure non solo di ordine finanziario - per la esplicitata necessaria coerenza con i vincoli derivanti dal Patto di stabilità - ma anche di riforma del sistema delle amministrazioni pubbliche ed, in particolare, dei bilanci.

Già nel Dpef per gli anni 1999-2001 è evidenziato che il miglioramento dei livelli qualitativi delle pubbliche amministrazioni e la loro tendenziale convergenza su standard omogenei rappresentano un investimento strategico per lo sviluppo e costituiscono *"elementi decisivi per favorire la coesione tra i paesi dell'Unione Europea, realizzare in concreto la cittadinanza europea e garantire uguali condizioni competitive alle imprese nei paesi membri"*. A tale processo strutturale si ricollega anche l'obiettivo di deregolazione, delegificazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi.

Nel complessivo processo di riforma del Governo e delle amministrazioni centrali, di semplificazione di normative e procedimenti e di avvio del federalismo amministrativo innescato dalle leggi del 1997 (n. 59 e n. 127), un ruolo specifico è assegnato nel Dpef per gli anni 1999-2001 al processo di aziendalizzazione delle amministrazioni pubbliche, maggiormente avanzato in taluni settori, di generalizzata introduzione di meccanismi di controllo interno ed in particolare di quello di gestione, caratterizzato da principi di misurazione delle *performances*, responsabilizzazione dei dirigenti in relazione ai risultati, orientamento alla soddisfazione del cliente¹¹.

Sul versante della valorizzazione del fattore umano il Dpef 1999-2001 riafferma il ruolo degli investimenti nella formazione, ribadendo l'impegno a destinare progressivamente alla formazione risorse pari all'1% della massa salariale - già assunto nel protocollo sul lavoro pubblico del marzo 1997 - e, confermando la priorità, nell'ambito delle risorse disponibili, all'incremento dei finanziamenti

dalle categorie di pubblici dipendenti contrattualizzati sulle voci retributive, ivi compresa l'indennità integrativa speciale, utilizzate dal medesimo Istituto per l'elaborazione degli indici delle retribuzioni contrattuali. Lo stesso criterio si applica anche al personale di magistratura ed agli avvocati e procuratori dello Stato ai fini del calcolo dell'adeguamento triennale.

¹⁰ Vedasi paragrafo 4.2.

¹¹ Un ulteriore passaggio volto a corrispondere alle esigenze dei cittadini era quello di integrare i servizi erogati da amministrazioni diverse contribuendo così a rendere superflua tutta una serie di attività lucrative a carico delle amministrazioni e dei cittadini effettuate da operatori privati aventi il solo scopo di "intermediare" tra l'inefficienza dei servizi della P.A.: a tal fine era ritenuto necessario acquisire e formare nuove professionalità (tecnici, informatici, esperti di controllo di gestione, ecc.), utilizzando il turn over per realizzare un consistente miglioramento della qualità professionale nella Pubblica amministrazione.

destinati a tale scopo. Il Dpef si attendeva dalle spese per la riqualificazione del personale - dirette a favorire percorsi di carriera correlati alle capacità professionali effettive - unitamente agli incentivi collegati strettamente ai risultati *“un volano, capace di generare risparmi di gestione all'interno delle amministrazioni e di migliorare il rapporto costo-qualità dei servizi per la collettività”*.

Anche il Dpef per gli anni 2000-2003 rimarca espressamente il raccordo tra le politiche ed i processi di riforma del sistema amministrativo ed, in particolare, con la legge di riforma del bilancio dello Stato, come già nel precedente Dpef per gli anni 1998-2000, concepito a ridosso dell'approvazione della legge 3 aprile 1997, n. 94. Tale normativa è ispirata, come è noto, alle esigenze di semplificare la struttura del bilancio dello Stato, consentire un processo di decisione parlamentare più snello, accompagnato in parallelo da più efficaci controlli sia in sede parlamentare che amministrativa, anche attraverso l'analisi della spesa per funzioni. Alle maggiori potenzialità del controllo gestionale, insieme al superamento dell'impostazione incrementale nella formazione del bilancio - coerenti all'obiettivo di accrescere le connesse responsabilità e l'autonomia gestionale dei dirigenti pubblici - si affidava anche l'obiettivo di raggiungere risparmi consistenti, oltre che di governare la spesa pubblica con flessibilità di intervento.

Con riguardo specifico al nuovo sistema del bilancio statale si ricorda che nel contenuto *“necessario”* delle note preliminari (art. 2, comma 4-quater, della legge 468/1978) devono essere indicati gli obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi, con l'indicazione delle eventuali assunzioni di personale programmate nel corso dell'esercizio e degli indicatori di efficacia ed efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati. Ciò appare coerente con il complesso degli interventi di riforma della pubblica amministrazione, ispirati a nuove logiche di responsabilizzazione della dirigenza ed al conseguimento di obiettivi di flessibilità di gestione, di efficienza e di miglioramento della qualità dei servizi, privilegiati nelle innovazioni recate alla disciplina dei bilanci pubblici, a partire da quello statale (l. 94/1997; d.lgs. 279/1997) i cui principi ispiratori si estendono alle altre amministrazioni pubbliche.

Alla riforma dei bilanci pubblici è strettamente correlato il nuovo disegno dei controlli interni (d.lgs. 286/1999), il cui compiuto funzionamento risulta necessario alla verifica dell'esistenza delle risorse da rendere disponibili per i rinnovi contrattuali, oltre che dell'effettiva rispondenza all'incremento di produttività e di efficienza, sempre più alla base della contrattazione nazionale e di quella integrativa, da accertare anche con l'ausilio dei sistemi di contabilità economica per centri di costo¹².

In tale generale prospettiva di ridisegno degli apparati e dei ruoli della dirigenza, va ricordato che l'art. 43 della legge Finanziaria per il 1998, tuttora in vigore, prevede per tutti i comparti della pubblica amministrazione che, al fine di favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e di realizzare maggiori economie, nonché una migliore qualità dei servizi prestati, le pubbliche amministrazioni possano stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati ed associazioni, senza fini di lucro, per lo

¹² In tal senso le pronunce di certificazione della Corte hanno sottolineato la necessità che le P.A. e gli enti istituiscano *“un sistema di contabilità economico-analitica integrata e per budget”*, quale strumento di programmazione e controllo delle attività nonché di verifica dei risultati cui commisurare l'attribuzione della quota variabile di salario all'interno di ciascun ente.

svolgimento di iniziative dirette al perseguimento di interessi pubblici che comportino risparmi di spesa rispetto agli stanziamenti disposti¹³. Una quota dei risparmi così ottenuti, pari al 5 per cento, è destinata per le sole amministrazioni dello Stato, ad incrementare gli stanziamenti diretti alla retribuzione di risultato dei dirigenti appartenenti al centro di responsabilità che ha operato il risparmio; una quota pari al 65 per cento resta nelle disponibilità di bilancio della amministrazione¹⁴.

Nell'analogia direzione di alleggerimento delle strutture l'art. 18 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 pone il divieto per le pubbliche amministrazioni - escluse le regioni, le province, i comuni e le comunità montane - di istituire comitati, commissioni, consigli ed altri organismi collegiali, ad eccezione di quelli di carattere tecnico e ad elevata specializzazione indispensabili per la realizzazione di obiettivi istituzionali non perseguibili attraverso l'utilizzazione del proprio personale. La norma conferma l'obbligo di individuare gli organismi tecnici e ad elevata specializzazione già operanti nelle pubbliche amministrazioni ritenuti indispensabili, stabilendo che gli organismi collegiali non individuati come tali siano conseguentemente soppressi.

Nella prospettiva di cambiamento - supportato da un sensibile sforzo di ammodernamento tecnologico e di valorizzazione dei processi strategici di informatizzazione¹⁵ - una ulteriore connessa priorità è, dunque, rappresentata dalla dismissione delle attività amministrative che non richiedono più una gestione pubblica.

L'esigenza di assicurare una costante relazione tra politiche retributive e riforma della P.A. è presente anche nella successiva programmazione, pur nelle variate coordinate politico-istituzionali: ad esempio, nel Dpef per gli anni 2002-2006, il Governo rende esplicito l'intento di *"realizzare un modello di pubblica amministrazione, più efficiente, più snella, più veloce, più accessibile e trasparente e al servizio dei cittadini e delle imprese, in grado di contribuire alla competitività dell'economia e al suo sviluppo"*. Lo stesso Dpef riprende l'obiettivo, poi tradotto nell'art. 28 della finanziaria 2002, di ridurre il carico di compiti e funzioni che gravano sull'amministrazione, contemplando anche l'affidamento a soggetti terzi di attività o processi per quei servizi che comportano inefficienze di gestione da parte della pubblica amministrazione (*outsourcing*).

Il Dpef per gli anni 2003-2006 riprende espressamente gli obiettivi del Governo intesi *"nei tempi e nei limiti compatibili con gli equilibri di finanza*

¹³ Va ricordato che nell'ottica di uno snellimento degli apparati la Finanziaria per il 1998 (Legge 27 dicembre 1997, n. 449) prevede che l'organo di direzione politica responsabile, con provvedimento da emanare entro sei mesi dall'inizio di ogni esercizio finanziario, individui i comitati, le commissioni, i consigli ed ogni altro organo collegiale con funzioni amministrative ritenuti indispensabili per la realizzazione dei fini istituzionali dell'amministrazione o dell'ente interessato, con la soppressione di quelli non identificati come indispensabili.

¹⁴ Le amministrazioni pubbliche possono, inoltre, stipulare convenzioni con soggetti pubblici o privati dirette a fornire, a titolo oneroso, consulenze o servizi aggiuntivi individuando le prestazioni per le quali richiedere un contributo da parte dell'utente, i cui introiti vanno a incrementare, in misura non superiore al 30 per cento, le risorse relative all'incentivazione della produttività del personale e della retribuzione di risultato dei dirigenti assegnati ai centri di responsabilità che hanno effettuato la prestazione.

¹⁵ Significativi strumenti sono il protocollo informatico, il mandato informatico, il telelavoro, la firma ed il documento digitali, la carta di identità elettronica, le carte elettroniche per l'erogazione dei servizi e le procedure informatizzate relative ai servizi per l'estero.

pubblica, a far sì che i soggetti pubblici operino con la massima prossimità possibile al cittadino - utente, in modo tale da interpretarne nel miglior modo possibile i bisogni e da far coincidere la qualità erogata con la qualità attesa dai cittadini”.

In esso viene riaffermato che la gestione dei servizi pubblici deve essere condotta attraverso una progressiva aziendalizzazione orientata al raggiungimento di standard di efficienza, efficacia, produttività ed economicità omogenei su tutto il territorio nazionale. L'efficienza gestionale può essere perseguita solo con l'introduzione di elementi di managerialità nella pubblica amministrazione che consentano il governo dei processi di riorganizzazione, la riallocazione delle risorse, il controllo di gestione, la valutazione di dirigenti e funzionari, l'individuazione delle esigenze formative.

Il Governo afferma nel documento citato che intende perseguire gli obiettivi di:

- snellimento delle strutture organizzative, anche attraverso la riapertura della delega della l. 59/1997, la realizzazione del governo elettronico e il ricorso all'esternalizzazione;
- ulteriore semplificazione delle regole e delle procedure, attraverso la riduzione quantitativa e il miglioramento qualitativo delle norme che regolano l'attività di cittadini, imprese e delle stesse pubbliche amministrazioni, e la diffusione dell'analisi preventiva dell'impatto delle regolamentazioni;
- miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini, alimentando la competizione fra pubblico e privato, esternalizzando le attività in cui la gestione pubblica non risulta indispensabile e promuovendo i processi di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni mediante strumenti consensuali che coinvolgano istituzioni e utenti;
- sviluppo dell'attività di formazione nelle Pubbliche amministrazioni attraverso un aumento degli investimenti nei limiti di compatibilità di finanza pubblica, tendente al 2 per cento del monte salari e l'utilizzo delle moderne tecnologie informatiche;
- diffusione, anche nel settore pubblico, dei modelli flessibili di lavoro e incentivazione della mobilità della dirigenza statale, anche a seguito dell'entrata in vigore della relativa legge di riforma.

2.3 Previsioni programmatiche di ordine finanziario

A tali linee generali di indirizzo e principi ispiratori dell'azione di Governo - solo sommariamente riassunti a conferma del rilievo nella fondamentale scansione programmatica quale è il Dpef dei profili di riforma amministrativa nelle connessioni con le dinamiche generali della spesa pubblica per il personale - si accompagnano più scarse informazioni di ordine economico e finanziario.

Nel Dpef per gli anni 2001-2004 vi è un più esplicito accenno allo scenario tendenziale di finanza pubblica¹⁶, costruito sulla base della nozione di “*legislazione*

¹⁶ Il documento precisa che le retribuzioni pubbliche sono valutate tenendo conto degli aumenti delle retribuzioni dei medici e degli insegnanti già definiti per il 2000; per il 2001, le previsioni scontano i soli importi autorizzati con la legge n. 488/1999 che si basano su un tasso di inflazione programmato per il 2001 dell'1,1 per cento. Per gli anni dal 2002 al 2004 sono considerati solo gli effetti di trascinarsi degli aumenti nel 2001 e la indennità di vacanza contrattuale. Le previsioni della dinamica retributiva applicano i criteri già indicati (inclusivi, già a partire dal 2000, del contratto dei medici), mentre per il numero dei dipendenti esse ipotizzano una crescita pari allo 0,5% l'anno.

vigente” come previsto dalla l. 208/1999 e non più “a politiche invariate”. Come si è detto, in base a tale disciplina le previsioni a legislazione vigente non definiscono compiutamente il quadro previsionale della spesa pubblica, in quanto sono rimesse alla legge finanziaria le autorizzazioni di spese aggiuntive rispetto alla legislazione vigente¹⁷.

Tale diversa rappresentazione è evidenziata nella tabella che segue, ove emerge in maniera sensibile il divario tra le previsioni del Dpef 1999 – 2001 ed i successivi, che peraltro provvedono a riaggiornare il quadro previsionale con riguardo a tutti gli esercizi presi in considerazione.

L'impostazione del Dpef a “legislazione vigente” comporta dunque una scarsa significatività per la definizione del quadro previsionale riferito ai rinnovi contrattuali, dei quali peraltro viene a rappresentarne più compiutamente gli effetti a conclusione della tornata contrattuale. Ciò appare evidente per il Dpef 2003-2006, in cui l'esercizio previsionale viene formulato incorporando la conclusione della tornata contrattuale del quadriennio 1998-2001.

Tabella 1

Redditi da lavoro dipendente: previsioni tendenziali nei Dpef (milioni di Euro⁽¹⁾)

	Dpef 1999-2001	Dpef ⁽²⁾ 2000-2003	Dpef 2001-2004	Dpef 2002-2006	Dpef 2003-2006	Dpef 2004-2007
1997	118.524					
1998	121.574	114.629				
1999	125.499	116.527				
2000	129.347	120.032	119.973			
2001	132.988	123.506	122.865	127.720		
2002		126.859	124.466	129.269	135.415	
2003		130.147	125.344	130.405	139.392	140.590
2004			126.429	131.490	141.664	142.123
2005				132.988	144.298	145.066
2006				134.589	146.674	148.042
2007						151.092

⁽¹⁾ Valori trasformati da Lire in Euro

⁽²⁾ Da questo Dpef in poi le previsioni sono effettuate a “legislazione vigente”. Si evidenzia, infatti, una variazione in diminuzione dei valori di previsione per ciascun anno riportati nel successivo Dpef.

Tale impostazione rende non praticabile un confronto tra previsione iniziale dei Dpef e dati di contabilità nazionale a consuntivo, che pure utilizzano lo stesso aggregato “Redditi da lavoro dipendente”¹⁸.

¹⁷ Gli scenari quantitativi riportati nei diversi Dpef, quindi, incorporano via via i soli importi autorizzati dalle diverse leggi finanziarie unitamente ai contratti già sottoscritti relativi al settore pubblico non statale e, per gli anni successivi, l'effetto di trascinarsi sui redditi, con l'aggiunta della indennità di vacanza contrattuale a cadenza biennale.

¹⁸ Si ricorda che l'aggregato “Redditi da lavoro dipendente” - proprio del SEC 95 e, quindi, dei documenti di programmazione che utilizzano i dati contabilità economica nazionale - esprime un

Peraltro, pur non incorporando più le previsioni per i rinnovi, va evidenziato che, in coerenza con l'Accordo del 23 luglio 1993, i Dpef definiscono il tasso di inflazione programmato cui deve conformarsi la dinamica degli effetti economici della contrattazione, ed assumono rilievo per la quantificazione degli stanziamenti posti nelle leggi finanziarie per i rinnovi contrattuali dei comparti statali e del personale non contrattualizzato, come si dirà nel successivo paragrafo 4.

Inoltre, accanto alle indicazioni d'ordine finanziario, nel Dpef sono presenti – in alcuni anni – sintetiche prescrizioni sul controllo programmato delle assunzioni, che si desumono dalla illustrazione delle stime relative alle previsioni di spesa delle retribuzioni, relativamente alla dinamica del numero degli occupati delle diverse amministrazioni pubbliche; molto più analitiche ed incisive sono al riguardo le indicazioni e le disposizioni previste nelle leggi finanziarie, anche esse analizzate nel successivo paragrafo.

3. Le misure di contenimento della spesa del personale nelle leggi finanziarie

Come si è anticipato, gli obiettivi indicati nei vari Dpef susseguiti hanno trovato più ampia estrinsecazione nelle leggi finanziarie, la cui analisi rivela la reiterazione di talune misure negli anni presi in considerazione.

Le politiche adottate si sono infatti incentrate da un lato su obiettivi di riduzione del personale e sulla incentivazione del part time e dei contratti a tempo determinato; dall'altro sulla ridefinizione del ruolo della contrattazione ed in particolare di quella integrativa, finalizzata al recupero dell'efficienza e della produttività. E' dunque opportuno svolgere una sintesi dei principali obiettivi individuabili nelle leggi finanziarie succedutesi per confrontarli con i dati ad oggi disponibili, che - come si vedrà più ampiamente nel paragrafo conclusivo - scontano non lievi problemi di omogeneità metodologica e di conseguente univoca significatività.

3.1 Obiettivi di riduzione del personale nel periodo 1997-2002

Uno degli obiettivi principali delle leggi finanziarie del quadriennio è la riduzione delle spese per il personale delle amministrazioni pubbliche, attraverso una contrazione delle unità in servizio¹⁹. In tale generale obiettivo si colloca anche

valore non specificamente finalizzato alla valutazione sull'andamento della dinamica salariale, ma alla evidenza dei generali andamenti del settore. Esso, inteso quale "compenso complessivo, in denaro o in natura, riconosciuto da un datore di lavoro a un lavoratore dipendente quale corrispettivo per il lavoro svolto da quest'ultimo" in un determinato periodo contabile, rappresenta la somma delle retribuzioni lorde (in denaro e in natura) e dei contributi sociali (effettivi e figurativi) a carico dei datori di lavoro.

¹⁹ Uno specifico aspetto è quello della riduzione della spesa per la remunerazione delle prestazioni di lavoro straordinario. Dapprima con la Finanziaria per il 1998, si è stabilito per il triennio 1998-2000, un taglio degli stanziamenti relativi alla remunerazione delle prestazioni di lavoro straordinario del personale dello Stato del 12 per cento; con la successiva finanziaria si procede ad una ulteriore riduzione degli stanziamenti, che per il triennio 1999 - 2001 sono ridotti del 10 per cento. Tali tagli non riguardano gli stanziamenti relativi all'amministrazione della pubblica sicurezza per i servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, ai vigili del fuoco, alle forze armate per il personale impegnato nei settori operativi ed all'amministrazione della giustizia per i servizi di traduzione dei detenuti e degli internati e per la trattazione dei procedimenti penali relativi a fatti di criminalità organizzata, al personale della Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendio del Ministero dell'interno, dei dipartimenti della protezione civile e per i servizi tecnici nazionali della Presidenza del Consiglio dei ministri.

il progressivo accennato trasferimento di funzioni dagli apparati dello Stato centrale alle autonomie locali.

Punto di partenza dell'analisi è l'art. 39, comma 1, della legge finanziaria per il 1998 (legge n. 449/1997) con cui si prevedeva l'obbligo per gli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche di procedere ad una programmazione triennale del fabbisogno di personale, al fine di un'ottimizzazione delle risorse, compatibile con le disponibilità finanziarie e di bilancio. Tutte le amministrazioni pubbliche, comprese, quindi, anche gli enti pubblici non economici, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale, le università e gli enti di ricerca dovevano, dunque, adeguare i propri ordinamenti al principio della programmazione del fabbisogno di personale, mirando alla riduzione programmata delle spese relative.

Per le sole amministrazioni statali, con l'eccezione della scuola, la norma prevedeva, inoltre, una gestione autorizzatoria centralizzata delle assunzioni da deliberare trimestralmente dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica e del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (ora Ministro dell'economia e finanze), sulla base di criteri di priorità che assicurassero in ogni caso le esigenze della giustizia e il pieno adempimento dei compiti di sicurezza pubblica affidati alle forze di polizia e ai vigili del fuoco²⁰.

Negli intenti del legislatore la programmazione del fabbisogno di personale doveva consentire il raggiungimento dell'obiettivo - posto dalla stessa legge finanziaria - della riduzione complessiva del personale in servizio nelle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo e negli enti pubblici non economici con organico superiore a 200 unità, alla data del 31 dicembre 1998, in misura non inferiore all'1 per cento rispetto al numero delle unità in servizio al 31 dicembre 1997. Per l'anno successivo, inoltre, l'obiettivo da perseguire (alla data del 31 dicembre 1999) era la riduzione complessiva del personale in servizio in misura non inferiore allo 0,5 per cento rispetto al numero delle unità in servizio al 31 dicembre 1998²¹.

La successiva legge finanziaria (legge 23 dicembre 1998 n. 448) - oltre ad estendere la disciplina autorizzatoria sulle assunzioni anche alla scuola - modifica parzialmente l'obiettivo di riduzione, abrogando la norma posta dalla precedente finanziaria e individuando come unico termine di raffronto rispetto al quale misurare la riduzione del personale alla data del 31 dicembre 1999, il personale in servizio al 31 dicembre 1997, pur lasciando invariata la percentuale numerica della

²⁰ Per il 1998, veniva lasciata aperta, comunque, la possibilità di assumere 3.800 unità di personale, di cui 2.400 all'amministrazione finanziaria, 300 unità di personale al servizio ispettivo delle Direzioni provinciali e regionali del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, 300 unità di personale all'attività dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, al fine di potenziare la vigilanza in materia di lavoro e previdenza, nonché in caso di provvedimenti legislativi che attribuissero nuove e specifiche competenze, la possibilità per le amministrazioni dello Stato di assumere fino a 200 unità complessive di personale dotato di alta professionalità.

²¹ Lo stesso obiettivo di snellimento delle dotazioni organiche doveva essere conseguito nel comparto scuola, il quale doveva diminuire, alla fine dell'anno 1999 del 3 per cento rispetto al personale rilevato alla fine dell'anno 1997. La consistenza al 31 dicembre 1999 costituisce il limite massimo del personale in servizio. Inoltre, per le spese di personale del comparto scuola, vale l'ulteriore limite secondo cui la spesa per le supplenze brevi non potrà essere nell'anno 1998 superiore a quella resasi necessaria per soddisfare le esigenze dell'anno 1997.

riduzione complessiva (1,5%)²². La modifica della consistenza di riferimento viene confermata nell'indicazione dell'obiettivo di ulteriore riduzione del personale da raggiungere per l'anno 2000, fissato in una percentuale non inferiore all'1 per cento sempre rispetto al personale in servizio al 31 dicembre 1997. Nella stessa direzione si muove la finanziaria per il 2000 (legge 23 dicembre 1999 n. 488), la quale stabilisce che, fermi restando gli obiettivi di riduzione previsti per gli anni precedenti, per l'anno 2001 debba essere realizzata una riduzione di personale non inferiore all'1 per cento rispetto a quello in servizio al 31 dicembre 1997²³.

Peraltro la legge finanziaria per il 2000 interviene sulla procedura autorizzatoria delle assunzioni, prevedendo che, a decorrere dall'anno 2000, il Consiglio dei ministri, entro il primo semestre di ciascun anno, determini il numero massimo complessivo delle assunzioni delle amministrazioni dello Stato compatibile con gli obiettivi di riduzione numerica e con i dati sulle cessazioni dell'anno precedente, subordinandole, comunque, all'indisponibilità di personale da trasferire con lo strumento della mobilità. Tale procedura, nell'intento del legislatore, dovrebbe consentire lo sviluppo dei processi di riqualificazione delle amministrazioni pubbliche garantendo, nello stesso tempo, il rispetto degli obiettivi di riduzione programmata del personale.

Anche la legge finanziaria per il 2001 (23 dicembre 2000 n. 388) si pone sulla stessa linea di continuità tesa al perseguimento dell'obiettivo di riduzione del personale, prevedendo una ulteriore diminuzione del personale per ciascuno degli anni 2002 e 2003 non inferiore allo 0,5% rispetto a quello in servizio al 31.12.1997. Tale disposizione viene però abrogata dalla successiva legge finanziaria per il 2002 (legge 28 dicembre 2001 n. 448), che sposta il termine di riferimento rispetto al quale misurare la contrazione delle dotazioni organiche. La legge finanziaria per il 2002 assume, infatti, come termine di raffronto, la consistenza del personale in servizio al 31 dicembre 2002, per cui, l'obiettivo per l'anno 2003, delle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie e degli enti pubblici non economici con organico superiore a 200 unità, diventa la riduzione del personale di un valore non inferiore all'1 per cento rispetto a quello in servizio al 31 dicembre 2002; lo stesso indice di riduzione deve essere raggiunto per il 2004.

Con tale modifica viene eliminato per l'anno 2002 ogni riferimento ad obiettivi di riduzione del personale da raggiungere specificamente nell'anno, mentre si interviene sulle nuove assunzioni con la previsione dell'assoluto divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, stabilendo che le assunzioni effettuate in violazione sono nulle di diritto. Tale divieto vale per le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici, le università, limitatamente al personale tecnico ed amministrativo, gli enti di ricerca e le province, i comuni, le comunità montane, i consorzi di enti locali che non abbiano rispettato le disposizioni del patto di stabilità

²² Il blocco alle assunzioni è ancora più rigido poiché è autorizzato a derogare al normale regime della programmazione il solo Ministero per i beni e le attività culturali (autorizzato ad assumere, nel 1999 e nel 2000, mille unità di personale a tempo determinato, con prestazioni di lavoro a tempo parziale), le assunzioni di personale non vedente e l'Arma dei carabinieri (che può assumere 2.000 unità).

²³ Il numero dei dipendenti del comparto della scuola, inoltre, deve essere ridotto, al 31 dicembre 2000, di una percentuale non inferiore all'1 per cento rispetto a quello dei dipendenti in servizio al 31 dicembre 1999, fermi restando gli obiettivi previsti dall'articolo 40, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

interno per l'anno 2001. Il divieto non si applica, invece, al comparto scuola²⁴, al personale della carriera diplomatica, ai magistrati ordinari, amministrativi e contabili, agli avvocati e procuratori dello Stato, nonché per quelle figure professionali non fungibili la cui consistenza organica non sia superiore all'unità e quelle relative alle categorie protette²⁵.

Pur non essendo, quindi, prevista esplicitamente una specifica riduzione per il 2002, sulla base dei dati tratti dal conto annuale della Ragioneria generale dello Stato, si registra per tale anno una ulteriore contrazione dell'aggregato in esame (-2,14%), come si evince dalla tabella che segue, riconducibile al riferito divieto di assunzione.

In essa si ricostruisce la serie storica relativa alla consistenza del personale a tempo indeterminato delle amministrazioni espressamente oggetto degli obiettivi di riduzione delle dotazioni organiche (ministeri, aziende autonome e enti pubblici non economici con organico superiore alle 200 unità).

Tabella 2*Dipendenti a tempo indeterminato in servizio al 31 dicembre*

Anno	Unità ⁽¹⁾	Obiett. di riduzione % rispetto al 31.12.97	Obiett. di riduzione (unità)	Riduzione effettiva (unità)	Var. % su anno preced.	Var. % su 1997
1997	372.325					
1998	364.765			-7.560	-2,03%	-2,03%
1999	360.846	- 1,5%	-5.585	-3.919	-1,07%	-3,08%
2000	360.486	- 1%	-3.723	-360	-0,10%	-3,18%
2001	357.456	- 1%	-3.723	-3.030	-0,84%	-3,99%
2002	349.818				-2,14%	-6,04%
TOTALE			- 13.031	-14.869		

⁽¹⁾ Dipendenti dei ministeri, aziende autonome ed enti pubblici non economici con dotazione organica superiore ai 200 dipendenti

Elaborazione Corte dei conti su dati Rgs - Igop

Nella nuova ottica disegnata dalla legge finanziaria per il 2002 è di particolare rilievo, poi la previsione secondo cui, in ogni caso, la spesa relativa al personale

²⁴ Per quanto riguarda la scuola l'art. 22 della legge finanziaria stabilisce che le dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche autonome devono essere costituite sulla base del numero degli alunni iscritti, delle caratteristiche e delle entità orarie dei curricoli obbligatori relativi ad ogni ordine e grado di scuola, nonché nel rispetto di criteri e di priorità che tengano conto della specificità dei diversi contesti territoriali, delle condizioni di funzionamento delle singole istituzioni e della necessità di garantire interventi a sostegno degli alunni in particolari situazioni, con particolare attenzione alle aree delle zone montane e delle isole minori. A tal fine il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca provvede alla determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale docente ed alla sua ripartizione su base regionale.

²⁵ Sono previste, infine, una deroga per il Ministero della giustizia, il quale definisce per l'anno 2002 un programma straordinario di assunzioni nel limite di 500 unità di personale appartenente alle figure professionali strettamente necessarie ad assicurare la funzionalità dell'apparato giudiziario ed un'altra deroga ai fini della progressiva sostituzione dei carabinieri ausiliari per cui è attivato un primo programma di arruolamento di contingenti annui di carabinieri in ferma quadriennale.

assunto a tempo determinato o con convenzioni dalle province, dai comuni, dalle comunità montane e dai consorzi di enti locali non può superare l'importo della spesa sostenuta al medesimo titolo nell'anno 2001, con un incremento pari al tasso di inflazione programmata.

Nella tabella, gli obiettivi specificamente posti dalle leggi finanziarie, espressi in termini percentuali, sono inoltre indicati in termini numerici assoluti in modo da poterli rendere confrontabili con i risultati raggiunti. Giova precisare, dappprincipio, che l'obiettivo di riduzione relativo all'anno 1998 non è presente, in quanto, come già precisato precedentemente, la legge finanziaria per il 1999 ha unificato gli obiettivi di riduzione del personale, inizialmente previsti separatamente per il 1998 e il 1999, prevedendo come prima scadenza entro la quale raggiungere l'obiettivo, il 31 dicembre 1999.

La tabella evidenzia una diminuzione del personale a tempo indeterminato con un tasso di riduzione totale al 31 dicembre 2002 del -6% rispetto al dicembre 1997 (- 14.869 unità rispetto alle 13.031 previste come obiettivo). Va tuttavia considerato che la diminuzione evidenziata nella tabella - riferita, come si è detto, allo specifico aggregato di personale preso in considerazione dalle leggi finanziarie - va in buona parte ricondotta al progressivo trasferimento di personale agli enti locali, a seguito del decentramento delle funzioni statali²⁶, e alla privatizzazione di alcune aziende autonome²⁷. È pertanto utile analizzare anche l'aggregato relativo alla scuola, oggetto di specifiche norme e del pubblico impiego complessivamente considerato.

Scuola

Come riportato precedentemente, anche per la scuola talune leggi finanziarie hanno previsto l'obbligo di riduzione del personale, ma tale obiettivo si è intrecciato con le riforme che hanno interessato il settore, attenuando in parte il rigore delle generali disposizioni di contenimento.

Giova infatti precisare che a partire dal 2000 il comparto scuola è stato interessato da alcune riforme che hanno inciso profondamente sulla consistenza dell'organico. In particolare, dal 1 gennaio 2000 si è attuato il trasferimento di circa 70.000 unità di personale Amministrativo, Tecnico ed Ausiliario (ATA) dagli Enti locali allo Stato previsto dalla legge 3 maggio 1999 n. 124; inoltre, l'elevamento dell'obbligo scolastico da otto a nove anni, a decorrere dall'anno scolastico 1999-2000, previsto dalla legge n. 9/1999, ha comportato un incremento degli organici del personale docente della scuola secondaria superiore, con effetti di trascinamento

²⁶ Sulla base dei dati Isae, a sei anni dalla emanazione dei decreti legislativi di attuazione della delega contenuta nella legge 59/1997, su un totale di 21.285 unità di personale da assegnare agli enti territoriali, sono state avviate le procedure per il trasferimento di 12.148 unità, di cui 9.641 (il 79,4%) sono state definitivamente assegnate; relativamente al personale non trasferito si fa ricorso al trasferimento di risorse finanziarie sostitutive. Dei 9.641 dipendenti trasferiti, circa il 60% (5.639 unità) appartiene alle direzioni regionali e provinciali del lavoro e alle Agenzie per l'impiego, interessato dalla riforma dei servizi pubblici per l'impiego, mentre 4.002 dipendenti sono stati, a oggi, quelli assegnati in riferimento a tutte le rimanenti funzioni. Il trasferimento di personale ha riguardato percentualmente e numericamente in misura maggiore, le amministrazioni provinciali (a cui la ripartizione prevista assegnava il 45,3% del personale, contro il 17,2% dei comuni e il 37,5 delle regioni), ove, ai fini della costituzione dei servizi per l'impiego, divenuti di competenza delle provincie, è stato trasferito il personale dal Ministero del lavoro.

²⁷ In particolare, fra il 2001 e il 2002 si realizza il passaggio di personale dei Monopoli di Stato all'Ente tabacchi italiani.

anche negli anni successivi all'anno scolastico 1999-2000. Negli anni 2001 e 2002, infatti, si assiste prima ad una ulteriore crescita dovuta all'applicazione della riforma sull'autonomia scolastica, con la conseguente crescita del numero dei docenti e poi ad una leggera flessione degli occupati dovuta al processo di razionalizzazione del personale docente previsto dall'art. 22 della legge n. 448/2001.

Nonostante questo lieve calo, non si può dire realizzato l'obiettivo di riduzione del personale scolastico che, anzi ha fatto segnare un aumento nel periodo complessivamente considerato pari al 13,6% (circa 136.600 unità di personale).

In particolare, dopo un iniziale calo del personale nel 1998, nei due successivi anni si registra un incremento, tale da azzerare totalmente la precedente riduzione e riportare il dato di consistenza a livelli superiori al 1997.

Tabella 3

*Dipendenti del comparto Scuola in servizio al 31.12
(tempo determinato + tempo indeterminato)*

Anno	Scuola	Obiettivi di riduzione %	Obiettivi di riduzione (unità)	Riduzione effettiva (unità)	Var. % su anno prec.
1997	1.002.590				
1998	993.555			-9.035	-0,90%
1999	997.785 - 3 rispetto al 31.12.97		-30.078	4.230	0,43%
2000	*1.130.190 - 1 rispetto al 31.12.99		-9.982	132.405	13,27%
2001	1.142.677			12.487	1,10%
2002	1.139.200			-3.477	-0,30%
COMPLESSIVO			- 40.060	136.610	13,63%

Elaborazione Corte dei conti su dati RGS - Igop

I dati della scuola sono comprensivi dei docenti e del personale ATA a tempo determinato

* Dall'1.1.2000 si attua il trasferimento di circa 70.000 unità di personale ATA dagli enti locali alla scuola

Pubblico impiego

Pur tenendo conto che l'analisi dei risultati conseguiti dalle politiche di riduzione delle dotazioni organiche sull'intero aggregato del pubblico impiego sconta la riferita diversa articolazione degli obiettivi programmatici, si ritiene utile ricostruire un trend complessivo per gli anni 1997 - 2002.

In tale periodo, il totale dei dipendenti dalle amministrazioni pubbliche evidenzia un incremento di poco meno del 3%, dovuto in buona parte alle nuove assunzioni fra il 1999 e il 2000 del personale della scuola (oltre 62.000 unità), nonché di quello del servizio sanitario nazionale (circa 40.000 unità) e della truppa volontaria delle forze armate (oltre 17.000 unità a seguito del processo di professionalizzazione delle forze armate). Si registra, invece, un decremento nel 2001 (-0,9%) e una sostanziale stabilità nel 2002.

Tabella 4*Totale del personale a tempo determinato e indeterminato al 31.12*

Anno	Totale P.A.	Var. % su anno prec.
1997	3.335.470	
1998	3.348.233	0,38
1999	3.334.471	-0,41
2000	3.465.535	3,93
2001	3.434.193	-0,90
2002	3.433.814	-0,01
TOTALE		2,95

Elaborazione Corte dei conti su dati RGS - Igop

Nei dati di pubblico impiego non sono considerati: gli enti di cui agli artt. 60 e 70 del D.Lgs. 165/2001, i contrattisti, i militari di leva coscritta di VV.FF e FF.AA. e i lavoratori socialmente utili. Il dato 2002 è stato depurato della consistenza del personale della Regione Sicilia che fino a tale anno non ha mai partecipato alle rilevazioni del conto annuale

In una più generale ricostruzione dei dati attinenti alla consistenza del personale va peraltro evidenziato che i riportati dati del conto annuale non coincidono con quelli di contabilità nazionale riferiti alle unità di lavoro.

Va premesso che il conto annuale offre un dettaglio al 31 dicembre di ogni anno per il personale con contratto a tempo indeterminato e determinato, con una distinzione delle diverse prestazioni lavorative in regime di part time, mentre in contabilità nazionale il riferimento è al numero di posizioni lavorative dipendenti misurate in termini di "unità di lavoro", rapportate a un valore medio annuo²⁸.

È poi da considerare che è diverso l'ambito delle amministrazioni oggetto di rilevazione; da un lato, infatti, la contabilità nazionale (in conformità alle regole fissate dal Regolamento UE n. 2223/95, che definisce il sistema europeo dei conti SEC 95) ricomprende nell'ambito dell'aggregato S.13 "Settore amministrazioni pubbliche" una serie di enti ed istituzioni che non rientrano nella rilevazione effettuata dalla Ragioneria generale dello Stato con il conto annuale, come, ad esempio, la Presidenza della Repubblica, la Camera dei Deputati, il Senato e la Corte Costituzionale, oppure alcune Autorità indipendenti (Antitrust, Garante per le Telecomunicazioni ecc.); da un altro lato, invece, il citato "Settore Amministrazioni pubbliche" è più ristretto rispetto all'aggregato oggetto di rilevazione da parte del conto annuale della Ragioneria Generale²⁹.

²⁸ L'Istat utilizza il conto annuale come base di riferimento principale, cui aggiunge informazioni dirette, relative agli enti non ricompresi nel campo d'indagine della Ragioneria, anche completando eventuali mancate risposte.

²⁹ In base alla contabilità nazionale, le unità istituzionali si dividono in pubbliche (nel senso di detenute/controllate da una P.A.) e private; ulteriore divisione è fra unità istituzionali market e non market, a seconda che producano o meno beni e servizi destinabili alla vendita. Nel settore Amministrazioni pubbliche sono comprese tutte le unità istituzionali non market che abbiano come funzione principale la produzione per la collettività di servizi non destinabili alla vendita. Di conseguenza, alcuni enti pubblici, rilevati dal conto annuale, sono, secondo il SEC 95, unità market (in quanto produttori di beni e servizi destinati alla vendita) e come tali ricompresi in altri settori. Fra questi si citano l'Acì, gli Iacp, gli enti portuali e le Ipab, classificate dal SEC 95 nel settore delle società o quasi-società non finanziarie e altri enti quali, la Consob, l'Isvap, gli enti di previdenza

In un raffronto tra le due fonti, il conto annuale dovrebbe riportare valori più alti rispetto ai dati di contabilità nazionale, sia per il diverso universo di riferimento (circa 45.000 unità in più), sia per il diverso conteggio delle posizioni lavorative a part time e a tempo definito (le cui prestazioni per la contabilità nazionale sono rapportate, come si è detto, su base annua). In contabilità nazionale si registrano, peraltro, conteggi aggiuntivi per le informazioni relative alla Provincia Autonoma di Bolzano e per la Regione Sicilia³⁰ (in complesso, circa 25.000 unità in più), cui si aggiunge il calcolo delle supplenze scolastiche, rapportate a unità di lavoro su base annua (40/50.000 unità l'anno).

Le difformità esistenti tra gli andamenti delle serie storiche relative alle due fonti informative evidenziano sensibili problemi di allineamento e sollecitano lo sviluppo di opportuni approfondimenti metodologici, tanto più necessari in quanto i dati di contabilità nazionale riferiti alle unità di lavoro assumono rilevanza nella determinazione delle successive elaborazioni relative alle "retribuzioni lorde pro-capite", cui si fa riferimento quando si offrono valutazioni sulla dinamica delle retribuzioni del settore pubblico nel medio periodo e sulla osservanza dei contenuti dell'Accordo del 1993. Infatti, oltre all'andamento delle retribuzioni lorde (di cui si fa cenno nelle conclusioni) permette una verifica oltre che degli esiti della contrattazione decentrata, della complessiva sostenibilità economico-finanziaria dei contratti del pubblico impiego.

A fini dimostrativi e a conferma di tale sensibile discrasia si riportano i dati di contabilità nazionale, ribadendo la necessità di un allineamento metodologico.

Tabella 5

Unità di lavoro delle Amministrazioni pubbliche per sottosettore istituzionale

SOTTOSETTORI	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Diff. unità 1998/03
Amm.ni centrali	1.861,5	1.855,1	1.924,1	1.995,1	2.001,2	2.005,7	144,2
di cui: Stato (a)	1.816,0	1.810,7	1.880,0	1.952,1	1.959,0	1.966,2	150,2
Amministrazioni locali	1.481,8	1.485,7	1.438,6	1.454,4	1.474,6	1.471,7	-10,1
di cui: Reg., prov. e comuni (a)	678,3	677,9	623,3	618,7	627,0	625,1	-53,2
di cui: ee.ll. sanitari	663,8	663,4	669,8	680,8	682,8	680,0	20,1
Enti di previdenza	55,0	54,9	55,8	56,6	57,0	57,3	2,3
Tot. AA. PP. esclusi mil. leva	3.398,3	3.395,7	3.418,5	3.506,1	3.532,8	3.534,7	136,4

Dati Istat - contabilità nazionale

Con riferimento all'anno 2000, la crescita della consistenza del personale statale e la conseguente riduzione del personale degli enti territoriali locali è dovuta principalmente al passaggio del personale amministrativo della scuola (a.t.a.) dalle province e dai comuni allo Stato (circa 70.000 unità).

Per effetto del decentramento amministrativo (legge 59/1997) a partire dall'anno 2000 sono trasferiti circa 9.600 unità di personale dallo Stato agli enti territoriali, di cui 5.600 nel 2000 (riforma dei Servizi per l'impiego).

complementare. Il totale delle unità di personale ascrivibili a tali enti ammonta a circa 50.000 unità.

³⁰ Solo dal 2002 ricompresa nel conto annuale

3.2 Obiettivi di riduzione del personale nelle ultime leggi finanziarie

La politica tesa alla riduzione del personale delle pubbliche amministrazioni prosegue anche nelle ultime leggi finanziarie per gli anni 2003 e 2004.

La legge finanziaria per il 2003 (legge 27 dicembre 2002 n. 289) stabilisce che, per ciascuno degli anni 2004 e 2005, le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici con organico superiore a 200 unità sono tenuti a realizzare una riduzione del personale non inferiore all'1 per cento rispetto a quello in servizio al 31 dicembre 2003. Le altre amministrazioni pubbliche devono adeguare le proprie politiche di reclutamento di personale al principio di contenimento della spesa in coerenza con gli obiettivi fissati dai documenti di finanza pubblica.

Un'ulteriore misura tesa al controllo e alla conseguente riduzione delle dotazioni organiche e che si accompagna al generale processo di riforma delle amministrazioni riguarda l'obbligo, per le amministrazioni pubbliche di cui agli articoli 1, comma 2, e 70, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni (ad esclusione dei comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti), di provvedere alla rideterminazione delle dotazioni organiche con il limite invalicabile dei posti di organico complessivi vigenti alla data del 29 settembre 2002, assicurando, altresì, il principio dell'invarianza della spesa.

La legge finanziaria n. 289/2002 conferma anche per il 2003 l'intera disciplina concernente il divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, estendendolo alle forze armate, ai corpi di polizia e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco³¹. Rispetto al 2002, però è prevista una deroga ampliata a più amministrazioni, ma limitata per quanto riguarda la spesa annua³².

Per quanto concerne gli altri enti si prevede un più stretto raccordo con gli andamenti finanziari: infatti, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, previo accordo tra governo, regioni e autonomie locali, da concludere in sede di Conferenza Unificata, sono fissati criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2003 per le amministrazioni regionali, per le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che abbiano rispettato le regole

³¹ Discipline speciali autorizzatorie sono previste per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nel limite di 230 unità e per l'Arma dei carabinieri, cui si consente l'arruolamento di un contingente aggiuntivo di carabinieri in ferma quadriennale comunque non superiore a 560 unità e di un contingente aggiuntivo di volontari in servizio permanente comunque non superiore a 110 unità, con riduzione contestuale del contingente di militari di truppa chiamati ad assolvere il servizio militare obbligatorio nel Corpo delle capitanerie di porto.

³² Infatti, per effettive, motivate e indilazionabili esigenze di servizio e previo esperimento delle procedure di mobilità, le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti di ricerca possono procedere ad assunzioni nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa annua lorda a regime pari a 220 milioni di euro. A tale fine è costituito un apposito fondo nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze con uno stanziamento pari a 80 milioni di euro per l'anno 2003 e a 220 milioni di euro a decorrere dall'anno 2004. Viene concessa la priorità per l'immissione in servizio degli addetti a compiti connessi alla sicurezza pubblica, al rispetto degli impegni internazionali, alla difesa nazionale, al soccorso tecnico urgente, alla prevenzione e vigilanza antincendi, alla ricerca scientifica e tecnologica, al settore della giustizia e alla tutela dei beni culturali, nonché dei vincitori di concorsi espletati alla data del 29 settembre 2002 e di quelli in corso di svolgimento alla medesima data che si concluderanno con l'approvazione della relativa graduatoria di merito entro e non oltre il 31 dicembre 2002.

del patto di stabilità interno per l'anno 2002, per gli altri enti locali e per gli enti del servizio sanitario nazionale³³.

È consentito, infine, per l'anno 2003, l'assunzione di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero la stipula di contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 90 per cento della spesa media annua sostenuta per le stesse finalità nel triennio 1999-2001. Tale limitazione non trova applicazione nei confronti delle regioni e delle autonomie locali, nonché nei confronti del personale infermieristico del servizio sanitario nazionale.

La legge finanziaria per il 2004 (legge 24 dicembre 2003, n. 350) prosegue nella politica tesa allo snellimento della consistenza del personale, prevedendo, per ciascuno degli anni 2005 e 2006, che le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici con organico superiore a 200 unità siano tenuti a realizzare una riduzione del personale non inferiore all'1 per cento rispetto a quello in servizio al 31 dicembre 2004. La legge finanziaria al comma 53 dell'articolo 3 proroga l'intera disciplina del divieto di assunzioni a tempo indeterminato, con le relative deroghe³⁴ ed esclusioni³⁵.

³³ Tali assunzioni, fatto salvo il ricorso alle procedure di mobilità, devono, comunque, essere contenute, fatta eccezione per il personale infermieristico del servizio sanitario nazionale, entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno 2002. Per gli enti del servizio sanitario nazionale possono essere disposte esclusivamente assunzioni, entro i predetti limiti, di personale appartenente al ruolo sanitario. In ogni caso sono consentite, previa autocertificazione degli enti, le assunzioni connesse al passaggio di funzioni e competenze alle regioni e agli enti locali il cui onere sia coperto dai trasferimenti erariali compensativi della mancata assegnazione delle unità di personale.

³⁴ Per effettive, motivate e indilazionabili esigenze di servizio e previo esperimento delle procedure di mobilità, le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici, le università, gli enti di ricerca e gli enti di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, possono procedere ad assunzioni nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa annua lorda a regime pari a 280 milioni di euro, di cui 70 milioni di euro per l'anno 2004. Rimane la medesima la procedura per la richiesta della deroga e la priorità nelle assunzioni, fra cui, in particolare, vanno valutate le esigenze di reclutamento di personale da parte dell'amministrazione civile del Ministero dell'interno, in correlazione all'effettiva restituzione a compiti direttamente operativi di personale dei ruoli della Polizia di Stato e del Corpo di polizia penitenziaria. Deroghe specifiche riguardano le assunzioni di ricercatori delle università e degli enti ed istituzioni di ricerca che siano risultati vincitori di concorso alla data del 31 ottobre 2003; la Presidenza del Consiglio dei ministri, la quale, al fine di consentire al Dipartimento della protezione civile di fronteggiare le molteplici situazioni di emergenza in atto, è autorizzata ad assumere personale, mediante concorsi pubblici, nel limite massimo di 180 unità, da assegnare al predetto dipartimento; l'Agenzia delle entrate, che, per consentire la più efficace attuazione delle norme di riforma del sistema fiscale, nonché al fine di rafforzare significativamente i risultati dell'attività di controllo tributario, può procedere ad assumere a tempo indeterminato fino a 750 unità di personale appartenente all'area C; l'Arma dei carabinieri, autorizzata ad arruolare contingenti annui di carabinieri in ferma quadriennale comunque non superiori a 2.490 unità nell'anno 2004, 3.420 nell'anno 2005 e 3.430 nell'anno 2006, mentre la dotazione organica del Corpo nazionale dei vigili del fuoco è incrementata di 500 unità complessive.

³⁵ Il divieto non si applica ai magistrati ordinari, amministrativi e contabili, agli avvocati e procuratori dello Stato e agli ordini e collegi professionali e alle relative federazioni nonché al comparto scuola. Con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, previo accordo tra Governo, regioni e autonomie locali sono fissati per le amministrazioni regionali, per le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che abbiano rispettato le regole del patto di stabilità interno per l'anno 2003 e gli enti del servizio sanitario nazionale, criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2004. Tali assunzioni, fatto salvo il ricorso alle procedure di mobilità, devono, comunque, essere contenute, fatta eccezione per il personale infermieristico del

Viene consentito anche per il 2004 che le amministrazioni pubbliche possano avvalersi di personale a tempo determinato.

3.3 Assunzioni in part time e a tempo determinato

L'altro strumento previsto nei documenti di programmazione per il conseguimento dell'obiettivo di riduzione della spesa per il personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche è la previsione di un obbligo di assunzione di personale con contratto di lavoro a tempo parziale o comunque con altre forme di rapporto di lavoro flessibile e, insieme, la definizione di facilitazioni e incentivi per il personale già in servizio che voglia trasformare il proprio rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale.

Inizialmente, la Finanziaria per il 1998 (legge 27 dicembre 1997, n. 449) prevedeva che, per realizzare ulteriori risparmi, una percentuale non inferiore al 10 per cento delle assunzioni comunque effettuate sarebbe dovuta avvenire con contratto di lavoro a tempo parziale, con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno. Una ulteriore percentuale di assunzioni non inferiore al 10 % sarebbe dovuta avvenire con contratto di formazione e lavoro.

Il *favor* del legislatore per il lavoro a tempo parziale è testimoniato, in particolare, sia dalla possibilità per la P.A. di negare la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo parziale esclusivamente nel caso in cui l'attività che il dipendente intenda svolgere sia in palese contrasto con quella svolta presso l'amministrazione di appartenenza o in concorrenza con essa, sia dalla previsione secondo cui le domande di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, respinte prima della data di entrata in vigore della legge, debbano essere riesaminate d'ufficio, tenendo conto dell'attualità dell'interesse del dipendente.

Le successive leggi finanziarie, intervenendo sul precedente dettato normativo, hanno stabilito l'aumento della percentuale del personale da assumere in part time, disponendo inizialmente che una percentuale non inferiore al 25 per cento delle assunzioni comunque effettuate dovesse avvenire con contratto di lavoro a tempo parziale, con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno o con contratto di formazione e lavoro (legge 23 dicembre 1998, n. 448) e poi (legge 23 dicembre 1999 n. 488) attribuendo ad una decisione annuale del Consiglio dei Ministri, da assumere entro il primo semestre di ciascun anno, la competenza a determinare tale percentuale, comunque non inferiore al 50 per cento delle assunzioni autorizzate. Restano fuori da tale previsione le forze armate, le forze di polizia ed il Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Di forte impatto è, infine, la norma che impone alle amministrazioni che non abbiano raggiunto una quota di personale a tempo parziale pari almeno al 4 per cento del totale dei dipendenti, di effettuare eventuali nuove assunzioni esclusivamente con contratto a tempo parziale.

Si ricorda, infine, che la legge 23 dicembre 2000 n. 388 prevede che si possa derogare al suddetto indice qualora le corrispondenti riduzioni di spesa siano ugualmente realizzate anche mediante ricorso ad ulteriori tipologie di assunzioni

servizio sanitario nazionale, entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno 2003, tenuto conto, in relazione alla tipologia degli enti, della dimensione demografica, dei profili professionali del personale da assumere, della essenzialità dei servizi da garantire e dell'incidenza delle spese del personale sulle entrate correnti.

comportanti oneri unitari inferiori rispetto a quelli derivanti dalle ordinarie assunzioni di personale.

La normativa tendente ad agevolare la scelta del lavoratore per un regime di lavoro a part time e gli obblighi imposti alle amministrazioni, con le varie leggi finanziarie citate, per la costituzione dei nuovi rapporti di lavoro con contratto a tempo parziale hanno prodotto, in effetti, un trend in netta ascesa nel corso del periodo 1998-2002 del numero dei dipendenti in part time, con aumenti molto sostenuti fra un anno e l'altro e con una crescita totale nel quinquennio in considerazione, che nel settore Stato tocca il 120% (circa il 106% se si considera il totale del pubblico impiego), come si evince dalla tabella che segue.

Tabella 6*Personale in part time*

Anno	Unità in part-time al 31.12		Aumento/diminuzione	
	Settore Stato	Totale P. I.	Settore Stato	Totale P. I.
1998	16.675	58.664		
1999	21.501	74.118	28,9%	26,3%
2000	25.391	87.382	18,1%	17,9%
2001	32.235	106.862	27,0%	22,3%
2002	36.708	120.707	13,9%	13,0%
Totale			120,1%	105,8%

Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS - Igop

La consistenza dei dipendenti a tempo determinato, invece, non segue un trend di crescita costante e appare meno strettamente dipendente dalle politiche del personale attuate con le varie leggi finanziarie volte alla incentivazione delle assunzioni a tempo determinato.

Tabella 7*Personale a tempo determinato*

Totale pubblico impiego*	
1997	
1998	65.569
1999	64.207
2000	66.692
2001	74.178
2002	72.134

*escluso comparto scuola

Elaborazione Corte dei conti su dati RGS - Igop

4. Leggi finanziarie e politiche contrattuali

4.1. Le politiche per la contrattazione ed il ruolo affidato alla contrattazione integrativa

Il rilievo della programmazione economico-finanziaria in materia di spesa di personale nel quadro degli equilibri di finanza pubblica non si riconduce soltanto alla costruzione delle generali previsioni programmatiche - per le quali è comunque rilevante l'incidenza sia in termini assoluti che percentuali di tale componente - ma anche delle più specifiche previsioni attinenti ai complessivi incrementi previsti per i rinnovi contrattuali.

Nel nuovo complessivo disegno del sistema, che richiede il corretto funzionamento dei diversi livelli di responsabilità, di governo e di controllo delle dinamiche finanziarie e gestionali, occorre assicurare la effettiva coerenza della contrattazione con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria, sia a livello generale che delle singole amministrazioni, assicurando il monitoraggio della ricaduta degli oneri sugli equilibri complessivi di finanza pubblica.

La Corte ha già rappresentato l'esigenza di isolare adeguatamente, anche alla luce del crescente rilievo della contrattazione collettiva integrativa, la spesa "storica" del costo del personale, da quella relativa ai rinnovi contrattuali.

In particolare, per quanto riguarda i settori non statali, la Corte rappresenta già da tempo un'esigenza di conoscenza effettiva delle dinamiche finanziarie dovute alla contrattazione collettiva³⁶.

Tale esigenza di conoscenza unitaria dei dati è rafforzata dall'attuale evoluzione istituzionale. Si segnala al riguardo la norma posta dalla legge 28 dicembre 2001, n. 448, che introduce ulteriori modifiche al d.lgs. 165/2001 per quanto riguarda il procedimento di contrattazione relativo alle amministrazioni non statali: in tali casi l'esame delle ipotesi di accordo è effettuato dal competente comitato di settore e dal Presidente del Consiglio dei ministri, che si esprime attraverso il Ministro per la funzione pubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. In caso di divergenza nella valutazione degli oneri e ove il comitato di settore disponga comunque per l'ulteriore corso dell'accordo, resta in ogni caso escluso qualsiasi concorso dello Stato alla copertura delle spese derivanti dalle disposizioni sulle quali il Governo ha formulato osservazioni. Se viene in tal modo ulteriormente sancita la diversa responsabilità dello Stato, rispetto a quella degli altri enti, restano però non risolti, come osservato anche nelle delibere di certificazione, importanti aspetti della realtà finanziaria non statale a garanzia di unitarietà ed equilibrio del sistema³⁷.

³⁶Si ricorda che la legge 23 dicembre 1999 n. 488 dispone che per la spesa per i rinnovi contrattuali del personale dei comparti degli enti pubblici non economici, delle regioni e delle autonomie locali, del servizio sanitario nazionale, delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione e delle università, ivi compreso il personale degli osservatori astronomici, astrofisici e vesuviano, provvedano le amministrazioni di competenza nell'ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci.

³⁷Per completare il quadro delle misure di ordine generale adottate nel periodo considerato si ricorda che la Finanziaria per il 1998 (legge 27 dicembre 1997, n. 449) stabilisce che l'attribuzione di trattamenti economici al personale contrattualizzato può avvenire esclusivamente in sede di contrattazione collettiva e che dall'entrata in vigore del primo rinnovo contrattuale cessano di avere efficacia le disposizioni di leggi, regolamenti o atti amministrativi generali che recano incrementi retributivi al personale contrattualizzato. La legge 23 dicembre 2000, n. 388 abroga le norme che

Sul versante strutturale si assiste, poi, ad un orientamento volto a dare una diversa fisionomia ai tradizionali apparati amministrativi, attraverso l'estensione anche al lavoro pubblico dei principi mutuati dalla disciplina del lavoro privato. In tal senso uno specifico obiettivo del Dpef 1999-2001 era affidato alla contrattazione collettiva integrativa al fine di *“incentivare la produttività, l'innovazione e la crescita professionale legata al merito, nonché favorire l'applicazione di istituti e tipologie lavorative flessibili propri del mondo privatistico, a partire dal telelavoro”*. Identici obiettivi (anche nella formulazione utilizzata) si rinvennero anche nel Dpef 2002-2006, a conferma della persistenza di talune linee programmatiche nelle due diverse legislature prese in considerazione³⁸.

La contrattazione integrativa acquista più specifici connotati nella successiva definizione programmatica e normativa. La preoccupazione di individuare le coordinate istituzionali e finanziarie nelle quali sviluppare i processi di contrattazione integrativa si rinvennero già nella legge 23 dicembre 1999, n. 488, che stabilisce che per le amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, nonché per gli enti pubblici non economici con organico superiore a duecento unità, i contratti integrativi sottoscritti, corredati da una apposita relazione tecnico-finanziaria riguardante gli oneri derivanti dall'applicazione della nuova classificazione del personale, certificata dai competenti organi di controllo, siano trasmessi alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica che ne accertano, congiuntamente, entro trenta giorni dalla data di ricevimento, la compatibilità economico-finanziaria, ai sensi dell'articolo 45, comma 4, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29³⁹.

Una specifica forma di monitoraggio è poi prescritta dall'art. 40 bis, intitolato *“Compatibilità della spesa in materia di contrattazione integrativa”*, aggiunto all'articolo 40 del d.lgs. 30 marzo 2001, n.165, dalla legge 28 dicembre 2001, n. 448. In base a tale norma le amministrazioni pubbliche, i comitati di settore ed il Governo procedono a verifiche congiunte in merito alle implicazioni finanziarie complessive della contrattazione integrativa di comparto, definendo metodologie e criteri di riscontro, anche a campione, sui contratti integrativi delle singole amministrazioni. In particolare, gli organi di controllo interno inviano annualmente specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa al Ministero dell'economia e delle finanze, che predispone, allo scopo, uno specifico modello di rilevazione, d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica. La norma precisa che, nel caso in cui i controlli e le rilevazioni evidenzino costi non compatibili con i vincoli di bilancio, le relative clausole dell'accordo integrativo sono nulle di diritto.

Parallelamente a tale impostazione programmatica e normativa, con le leggi finanziarie susseguitesesi, il legislatore adotta misure volte a favorire, in particolare attraverso la contrattazione integrativa, una crescita della retribuzione accessoria

disciplinano il procedimento di contrattazione collettiva in modo difforme da quanto previsto dalle disposizioni di cui al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

³⁸ Anche le risorse destinate ai rinnovi contrattuali per la tornata 2002-2003 per il personale (contrattualizzato e non), appaiono nel documento finalizzate, oltre che al recupero dell'inflazione programmata a premiare la produttività e la professionalità dei dipendenti pubblici.

³⁹ La norma dispone che decorso tale termine, la delegazione di parte pubblica può procedere alla stipula del contratto integrativo e che nel caso in cui il riscontro abbia esito negativo, le parti riprendono le trattative.

collegata al miglioramento dei servizi e alla crescita della produttività, rispetto alla retribuzione fissa tabellare⁴⁰.

La Corte non ha mancato, anche di recente, di evidenziare il sensibile ampliamento della sfera riservata alla contrattazione integrativa alla quale la stessa Corte ha dato specifico risalto nella definizione del programma dei controlli sulla gestione per il 2003 (SS.RR. n. 50/2002), sottolineando, in parallelo a tale evoluzione dei moduli contrattuali, nuovi ambiti e nuove, correlate, responsabilità degli organi interni agli enti medesimi⁴¹. Nella logica manageriale sottesa alle linee di riforma del sistema delle amministrazioni pubbliche, è, infatti, richiesta una effettiva responsabilizzazione della dirigenza e la concreta esplicazione dei sistemi di controllo e di verifica interna. Nella impostazione accolta è infatti sovente attribuita agli organi decisionali la possibilità di ampliare le potenzialità gestionali dei fondi dedicati al personale e agli organi di controllo la correlata valutazione della sostenibilità finanziaria dei relativi oneri e il rispetto dei tetti di spesa già definiti⁴².

⁴⁰ Ad esempio a tal fine la legge Finanziaria per il 1998 (legge 27 dicembre 1997, n. 449) stabilisce espressamente che i risparmi derivanti dalla riduzione del personale docente sono destinati, dall'anno scolastico 1999-2000, nel limite del 50 per cento, alla costituzione di un apposito fondo da destinare all'incremento dei fondi di istituto per la retribuzione accessoria del personale, finalizzata al sostegno delle attività e delle iniziative connesse all'autonomia delle istituzioni scolastiche. Sempre in tale ottica la legge 23 dicembre 1999 n. 488 stabilisce che le economie conseguenti dalle riduzioni di personale realizzate in ciascuna delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo e presso gli enti pubblici non economici con organico superiore a 200 unità, sono destinate ai fondi per la contrattazione integrativa ed alla retribuzione di risultato del personale dirigente. Sempre nell'ottica di un miglioramento della produttività e, quindi, di un aumento della retribuzione accessoria con finalità "premianti", la legge finanziaria per il 2004 introduce una serie di norme tendenti a collegare nuove o più complesse attività e/o funzioni affidate a determinati uffici con la corresponsione al personale di parte dei ricavi o dei proventi dell'attività stessa. Ad esempio, in relazione alle prioritarie esigenze collegate alle attività di previsione, di gestione, di controllo e di monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica attribuite al Ministero dell'Economie e delle Finanze, una somma pari a cinque milioni di euro annui è destinata all'incentivazione della produttività del personale, mentre in un altro comma della stessa legge si prevede che in relazione all'accresciuta complessità dei compiti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di previdenza sociale e di lavoro per l'anno 2004, l'intera quota del 10 per cento dell'importo proveniente dalla riscossione delle sanzioni penali e amministrative comminate dalle direzioni provinciali del lavoro - servizio ispezioni del lavoro per le violazioni delle leggi sul lavoro è destinata all'incentivazione del personale. Il comma 165 prevede, inoltre, che il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base delle somme riscosse in via definitiva correlabili ad attività di controllo fiscale, delle maggiori entrate realizzate con la vendita degli immobili dello Stato, nonché sulla base dei risparmi di spesa per interessi, calcolati rispetto alle previsioni definitive di bilancio e connessi con la gestione della tesoreria e del debito pubblico e con l'attività di controllo e di monitoraggio dell'andamento della finanza pubblica e dei flussi di bilancio per il perseguimento degli obiettivi programmatici, determina con proprio decreto le misure percentuali da applicare su ciascuna di tali risorse, con effetto dall'anno 2004, che affluiscono ad appositi fondi destinati al personale dell'amministrazione economica e finanziaria in servizio presso gli uffici adibiti alle attività di cui al citato comma che hanno conseguito gli obiettivi di produttività definiti, anche su base monetaria.

⁴¹ Come ricordato già dalla giurisprudenza di questa Corte in materia di fondi, ad essi spetta infatti assicurare il concreto equilibrio tra l'incremento delle entrate dei fondi, in specie di quelle derivanti da una maggiore presenza nella produzione di servizi, con la definizione delle voci in uscita, al fine di evitare che in sede di contrattazione integrativa si producano incontrollabili dinamiche incrementali della spesa per il personale pubblico e possibili fenomeni inflativi (SS.RR. 14/1999).

⁴² Una non corretta attivazione e gestione degli stessi, è stato più volte sostenuto, potrebbe comportare il pericolo di utilizzare risorse, indirizzate a favorire l'aumento di produttività ed

Sulla base di tali considerazioni, si è di recente ribadito quanto già esposto in precedenti occasioni⁴³ sul ruolo e le responsabilità dei diversi soggetti istituzionali coinvolti nelle procedure contrattuali. In particolare, è stata sottolineata la necessità che il rispetto delle compatibilità economiche e finanziarie, come precisate nei documenti di programmazione generale e di settore venga assicurato non solo nella fase di formale certificazione delle quantificazioni, ma anche, in via dinamica, nella sostanziale concreta traduzione dei principi contrattuali. Ciò richiede una piena coerenza dei seguiti comportamentali con le modalità di salvaguardia degli equilibri inizialmente assentiti, evitando possibili stravolgimenti dei principi e della clausole di partenza sottoposte alla certificazione della Corte.

4.2. Le risorse indicate nelle leggi finanziarie

Gli articoli delle leggi finanziarie relativi alle risorse da stanziare per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego nel quadriennio 1998 - 2001 sono diventati nel corso degli anni sempre più analitici, prevedendo stanziamenti di risorse specifiche in favore di alcune categorie del pubblico impiego, a testimonianza di una progressiva frammentazione dei comparti e delle stesse scelte contrattuali, sempre più spesso sganciate dal quadro programmatico comune ed ancorate invece a riforme od esigenze settoriali che hanno caratterizzato il recente periodo.

Tale fenomeno è facilmente riscontrabile nella tabella che segue, nella quale sono riportati gli stanziamenti posti dalle leggi finanziarie per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego con riferimento agli anni 1998 - 2005.

efficienza, attraverso la corresponsione di benefici temporanei e basati sul merito individuale, per attribuire, in modo stabile, incrementi stipendiali, con finalità che potrebbero, in concreto, rivelarsi non in armonia con quelle istituzionalmente proprie del fondo alimentato con somme in precedenza destinate al miglioramento dei servizi resi da ciascuna amministrazione (SS.RR. 13/1999).

⁴³ SS.RR. n.17/2001.

Tabella 8

*Risorse per rinnovi contrattuali previste nelle leggi finanziarie
(1998-2005)*

Leggi finanziarie	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Destinazione
450/97 (L.F. 1998)	178,18	826,33	1.479,65						Settore Stato
	76,44	308,84	543,83						Non contrattualizzati
	201,42	916,71	1.644,92						Settore non statale
449/98 (L.F. 1999)		254,10	1,03						Settore Stato
		89,35	343,44						Settore Stato (contrattaz. integr.)
		123,43	122,92						Non contrattualizzati
488/99 (L.F. 2000)			324,85	909,48	1.171,84				Settore Stato (compresa contr. integr.)
			121,88	340,86	438,99				Non contrattualizzati
			51,65	51,65	51,65				Ulteriori miglioram. per i non contrattualizz.
388/00 (L.F. 2001)				664,16	401,80				Settore Stato (compresa contrattaz. integr.)
				568,10	568,10				Scuola
					206,58	309,87	309,87	309,87	Scuola (contrattazione integrativa)
				51,65	51,65				Dirigenza Statale
				248,42	150,29				Non contrattualizzati
				42,87	42,87				Ulteriori miglior. per i non contrattualizz.
				475,14	475,14				Corpi di Polizia e Forze armate
448/2001 (L.F. 2002)				5,16	5,16				VV.FF.
				123,43	163,72	126,53	126,53	126,53	Corpi di Polizia e Forze armate
				5,16	5,16	5,16	5,16	5,16	Corpi di Polizia
					1.240,48	2.299,85	2.299,85		Settore Stato
					108,46	489,81	726,75	726,75	Scuola (contrattaz. Integrativa)
					35,00				Autoaggiornamento docenti scuola
					20,66	20,66	20,66		Dirigenti scolastici
289/2002 (L.F. 2003)				454,08	843,67	843,67			Non contrattualizzati
				273,72	480,30	480,30	480,30	480,30	Trattam. Accessorio P.S. e FF.AA.
				1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	Responsabilità Civile e amm. P.S.
				47,00	92,00	138,00	138,00	138,00	Miglioramenti stipendiali FF.AA e P.A.
				5,16	5,16	5,16	5,16	5,16	Personale carriera diplomatica
				9,30	9,30	9,30	9,30	9,30	Personale carriera prefettizia
						570,00	570,00	570,00	Settore Stato
350/2003 (L.F. 2004)									Tratt. access. Personale ATA (Scuola)
									Non contrattualizzati
						208,00	208,00	208,00	Dirigenti P.S. e FF.AA.
						50,00	50,00	50,00	Miglioramenti stipendiali FF.AA e P.A.
						50,00	150,00	500,00	Personale carriera diplomatica
						2,00	2,00	2,00	Personale carriera prefettizia
						5,00	5,00	5,00	Figure specialistiche VV.FF.
350/2003 (L.F. 2004)									Emolum. access. pers. amm. penitenziaria
							1.030,00	1.970,00	Settore Stato (compresa contrattaz. integr.)
									Non contrattualizzati
							200,00	200,00	Tratt. Access. FF.AA. e P.S.
							550,00	275,00	Contratto SSN
							87,00	42,00	Riallineam. pers. E.I., Marina e Aeronautica
							73,00	118,00	Riordino ruoli personale FF.AA. E P.S.
						2,00	2,00	Figure specialistiche VV.FF.	
Totale Stato	254,81	1.602,05	2.989,25	3.486,08	5.927,81	5.575,32	8.371,26	6.621,08	
Totale pubblico	201,42	916,71	1.644,92	-	-	-	-	-	
TOTALE	456,03	2.518,76	4.634,17	3.486,08	5.927,81	5.575,32	8.371,26	6.621,08	

Tutti i dati sono in milioni di euro

Nel primo anno del quadriennio di contrattazione per il pubblico impiego preso in considerazione (1998), la legge finanziaria (legge 27 dicembre 1997, n. 450) stanziava unicamente le risorse necessarie al rinnovo contrattuale per gli anni 1998, 1999 e 2000 per il personale contrattualizzato dello Stato in senso stretto (ministeri, aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, scuola) e per il personale dello Stato non contrattualizzato; individua, inoltre, la spesa necessaria per i rinnovi contrattuali del personale pubblico appartenente agli altri comparti di contrattazione (enti pubblici non economici, regioni e autonomie locali, servizio sanitario nazionale, istituzioni e enti di ricerca e sperimentazione e

università, ivi compreso il personale degli osservatori astronomici, astrofisici e vesuviano), ai cui oneri, comunque, le competenti amministrazioni pubbliche provvedono nell'ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci.

La legge finanziaria successiva (legge 23 dicembre 1998, n. 449), oltre a rideterminare in aumento le citate risorse stanziare (sia per il personale contrattualizzato che per il non contrattualizzato), introduce ulteriori "voci di finanziamento", stabilendo espressamente che parte delle risorse aggiuntive siano da destinare alla determinazione del trattamento economico dei dirigenti incaricati della direzione di uffici dirigenziali di livello generale o di analogo livello (per i quali è nel frattempo intervenuta la cd. privatizzazione) e finanziando anche la contrattazione collettiva integrativa del personale dipendente del comparto dei ministeri, delle aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo e della scuola.

Nella legge finanziaria per il 2000 (legge 23 dicembre 1999 n. 488), le risorse per la contrattazione per gli anni 2000, 2001 e 2002 relativa ai rinnovi contrattuali del personale dipendente dei comparti dei ministeri, delle aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo e della scuola, sono già comprensive delle somme da destinare alla contrattazione integrativa. Per quanto riguarda il personale dello stato non contrattualizzato, oltre alle somme occorrenti per corrispondere i miglioramenti economici compaiono risorse ulteriori per finanziare il complessivo processo di riordino delle carriere diplomatica e prefettizia e per l'equiparazione del trattamento economico del personale dirigente delle forze armate e delle forze di polizia prevista dall'art. 19 della legge 28 luglio 1999, n. 266.

Non sono invece, più presenti le quantificazioni della spesa per i rinnovi contrattuali del personale dei comparti degli enti pubblici non economici, delle regioni e delle autonomie locali, del servizio sanitario nazionale, delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione e delle università, in quanto si prevede che all'onere per il rinnovo dei contratti provvedono le amministrazioni di competenza nell'ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci. Tale previsione oggi incorporata nell'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 comporta peraltro che le pubbliche amministrazioni determinino gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale a carico dei rispettivi bilanci in coerenza con i parametri previsti dagli strumenti di programmazione e di bilancio per i contratti dello Stato, a conferma di una impostazione delle scelte di politica retributiva ispirate dalle (non sempre agevolmente composte) esigenze di differenziazione su base settoriale e territoriale ed, insieme, di rispetto dei principi a base delle politiche retributive.

La disposizione pone, altresì, il problema, nella sua concreta applicazione, di ridefinizione degli ambiti di effettiva responsabilità finanziaria dei diversi livelli di governo, in un quadro di delimitazione delle rispettive sfere di competenza che lascia aperti non indifferenti profili problematici attinenti alle implicazioni finanziarie conseguenti.

Con la legge finanziaria per il 2001 (legge 23 dicembre 2000, n. 388) acquista maggiore rilievo il fenomeno - legato alle leggi di riforma di alcuni settori dello Stato e già manifestatosi nella precedente finanziaria - della frammentazione degli interventi e dei conseguenti specifici finanziamenti per taluni settori del pubblico impiego, in correlazione a peculiari intenti di perequazione o di riforma settoriale.

Infatti, alla rideterminazione delle risorse per gli anni 2001 e 2002, destinate alla contrattazione collettiva del personale dipendente del comparto ministeri, delle aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo e della scuola e del personale dello Stato non contrattualizzato, si aggiungono una serie di risorse aggiuntive volte a finanziare l'autoaggiornamento e la contrattazione integrativa del personale docente della scuola e dei dirigenti scolastici nell'ambito del processo di attuazione dell'autonomia scolastica, nonché la retribuzione accessoria del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario trasferito dagli enti locali allo Stato, ai sensi dell'articolo 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124.

Altre risorse aggiuntive sono stanziare per l'incremento e le perequazioni dei fondi per il trattamento accessorio del personale dirigente contrattualizzato dello Stato, ivi compresi i dirigenti incaricati della titolarità di uffici di livello dirigenziale generale, nonché per gli aumenti in favore del personale dirigente delle forze armate e della Polizia e per il processo di riordino delle carriere prefettizia e diplomatica. A finalità di riorganizzazione rispondono le risorse specifiche stanziare per il personale dei corpi di polizia dei vigili del fuoco, delle forze armate, della polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato⁴⁴.

Sulla scia di quanto avvenuto nelle finanziarie degli ultimi due anni del quadriennio 1998 - 2001, la legge 28 dicembre 2001 n. 448 (finanziaria per il 2002) nell'individuare gli oneri posti a carico del bilancio statale derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale per il biennio 2002-2003, oltre a stabilire lo stanziamento per tutti i comparti dello Stato (nel quale si comprendono e si individuano anche risorse aggiuntive espressamente destinate alla contrattazione integrativa) e un altro stanziamento per il restante personale statale in regime di diritto pubblico, prevede una serie di interventi settoriali, finanziati con risorse aggiuntive, per varie categorie del pubblico impiego, per il raggiungimento di obiettivi specifici.

In particolare, sono attribuite ulteriori risorse per il personale della scuola, volte a finanziare la prosecuzione delle iniziative intraprese nel precedente biennio, di valorizzazione e autoaggiornamento del personale docente, nonché per la contrattazione integrativa del comparto e per quella dei dirigenti scolastici nell'ambito del processo di attuazione dell'autonomia scolastica.

Altre risorse sono individuate per il trattamento accessorio del personale delle forze armate e della polizia⁴⁵ e per il personale della carriera diplomatica e prefettizia.

⁴⁴ In particolare tali risorse sono volte al finanziamento di ulteriori interventi necessari a realizzare l'inquadramento dei funzionari della polizia di stato in nuovi ruoli e qualifiche, con la conseguente equiparazione del personale direttivo delle altre forze di polizia e delle forze armate - secondo quanto previsto dai decreti legislativi emanati ai sensi degli articoli 1, 3, 4 e 5 della legge 31 marzo 2000, n. 78 - per la copertura degli oneri derivanti dal riordino delle carriere non direttive del Corpo di polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato, per l'allineamento dei trattamenti economici del personale delle forze di polizia relativamente al personale tecnico, alle bande musicali ed ai servizi prestati presso le rappresentanze diplomatiche o consolari all'estero, nonché per la riorganizzazione degli uffici centrali e periferici di corrispondente livello dell'amministrazione penitenziaria.

⁴⁵ Si tratta, in particolare di risorse destinate al personale impiegato direttamente in operazioni di contrasto alla criminalità e di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica che presentano un elevato grado di rischio ovvero in operazioni militari finalizzate alla predisposizione di interventi anche in campo internazionale. Finanziamenti appositi sono poi previsti per la copertura della responsabilità civile ed amministrativa per eventi non dolosi causati a terzi dal personale delle forze di polizia nello

In coerenza alle disposizioni su richiamate, anche la finanziaria per il 2002 si limita a stabilire che gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio 2002-2003 del personale non statale sono a carico delle amministrazioni di competenza nell'ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci, dovendo i comitati di settore attenersi, anche per la contrattazione integrativa, ai criteri indicati per il personale delle amministrazioni statali, quantificando le risorse necessarie.

Nel Capo II della legge finanziaria per l'anno 2003 (l. n. 289/2002), sono stanziati ulteriori risorse per la contrattazione nazionale collettiva del pubblico impiego, con una serie di previsioni settoriali che si vanno ad affiancare allo stanziamento principale previsto per il settore stato, contrattualizzato e non.

Assume particolare rilievo l'ulteriore stanziamento destinato ai miglioramenti stipendiali per ministeri, aziende e scuola, frutto dell'Accordo del febbraio 2002 fra Governo e parti sociali, con il quale il Governo stesso si è impegnato a rideterminare le risorse finanziarie allo scopo di attribuire incrementi retributivi medi del 5,56%, con risorse aggiuntive da destinare prevalentemente alla incentivazione della produttività dei dipendenti.

Gli altri stanziamenti che riguardano il triennio 2003 - 2005, riguardano il personale statale in regime di diritto pubblico (forze armate, polizia, carriera prefettizia e carriera diplomatica) e sono volti alla prosecuzione degli interventi settoriali e per la valorizzazione dirigenziale del trattamento economico dei funzionari di polizia e forze armate, nell'attesa dell'approvazione delle norme per il riordino della dirigenza del personale delle forze di polizia ad ordinamento civile e degli ufficiali di grado corrispondente delle forze di polizia ad ordinamento militare e delle forze armate, in armonia con i trattamenti economici della dirigenza pubblica. Risorse specifiche sono destinate ad incrementare il fondo unico del Corpo nazionale dei vigili del fuoco⁴⁶ e il fondo unico di amministrazione del Ministero della giustizia⁴⁷.

Con la legge finanziaria relativa al 2004, aumenta ancora la tendenza a moltiplicare il numero degli stanziamenti, dando luogo ad una serie di interventi destinati a finanziare ex novo o a rifinanziare provvedimenti di politica del personale settoriali.

Accanto alla prosecuzione della politica di riallineamento delle posizioni economiche del personale appartenente alle forze armate o ai vigili del fuoco, spicca il finanziamento concesso al servizio sanitario nazionale per far fronte ai maggiori oneri di personale del biennio contrattuale 2002-2003. Il comma 52 dell'art. 3 della legge finanziaria per il 2004, infatti, a seguito di una deliberazione del Consiglio dei Ministri del 16 luglio 2003, riconosce anche al personale dei comparti delle regioni ed autonomie locali e della sanità l'incremento retributivo

svolgimento della propria attività istituzionale e per il completamento e la progressiva attuazione del disposto di cui all'articolo 7 della legge 29 marzo 2001, n. 86.

⁴⁶ Tali somme sono destinate ai fini dell'aumento delle indennità proprie del Corpo, da destinare al settore aero-navigante e agli specialisti sommozzatori

⁴⁷ Le risorse sono da utilizzare per la corresponsione di una specifica indennità di rischio e responsabilità per il personale dell'amministrazione penitenziaria preposto alla direzione di istituti penitenziari, ospedali psichiatrici giudiziari e centri di servizio sociali per adulti. Altre risorse specifiche sono stanziati per il 2004, 2005 e a decorrere dal 2006 per il trattamento accessorio del personale amministrativo tecnico e ausiliario.

per il biennio 2002-2003 dello 0,99% previsto per il settore Stato dall'Accordo di febbraio 2002 fra Governo e sindacati⁴⁸.

Il finanziamento del suddetto incremento stipendiale, peraltro, in difformità da quanto indicato nell'Accordo fra Governo, regioni e province autonome di Trento e Bolzano dell'8 agosto 2001 e nelle ultime leggi finanziarie, viene posto, per quanto riguarda il personale del servizio sanitario nazionale, a carico del bilancio dello Stato con una spesa aggiuntiva quantificata in 550 milioni di euro per il 2004 e in 275 milioni di euro a decorrere dall'anno 2005⁴⁹.

5. Conclusioni

La rassegna degli obiettivi programmatici esposti nella sequenza dei Dpef e delle leggi finanziarie, se offre una visione unitaria di quanto Governo e Parlamento hanno via via indicato per definire le linee di politica di contenimento della spesa per il personale pubblico, non consente una definitiva valutazione degli effetti realizzati, in particolare di quelli di natura più propriamente economica e finanziaria, riscontrabili nella pluralità di fonti conoscitive a disposizione.

Appare peraltro fondamentale, anche per la sempre più stretta integrazione delle politiche UE, una più chiara ed univoca definizione della base conoscitiva ed un più proficuo raccordo tra le diverse Istituzioni interessate. Tale esigenza non è riferita alla sola verifica dell'impatto dei rinnovi contrattuali, ma alla generale valutazione degli andamenti di spesa del settore, per i quali si fa riferimento a diverse fonti conoscitive, ricorrendo, in particolare, oltre ai dati curati dall'Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale (Igap), della Ragioneria generale dello Stato (conti annuali), anche a quelli di contabilità economica nazionale forniti dall'Istat.

Prima di riassumere, sia pure in estrema sintesi, tali informazioni, va ricordato, come emerge dall'ampia ricostruzione dei documenti programmatici, che le politiche di contenimento della spesa per il personale si fondavano in larga parte anche su prioritari aspetti di natura strutturale di riforma e di ammodernamento della P.A., che richiedono naturalmente più lunghi tempi di concreta attuazione. Tali fondamentali percorsi si basano, come si è detto, su di un indirizzo di modernizzazione degli apparati, da ricondurre, sempre più, a logiche aziendalistiche di efficienza e di ricorso a servizi di outsourcing.

A queste logiche avrebbero dovuto corrispondere una riduzione della consistenza delle unità di personale - che, invece, nonostante le reiterate manovre correttive sopra riportate, denota, nel periodo complessivo considerato, un incremento, compensato parzialmente da un trend in diminuzione negli esercizi 2001 e 2002 nei dati del conto annuale (ma non in quelli di contabilità nazionale che evidenziano, invece, un costante incremento)⁵⁰ - e il correlato contenimento

⁴⁸ Per quanto riguarda gli enti territoriali, si consente di non considerare ai fini del calcolo del disavanzo finanziario il maggior onere derivante dall'incremento riconosciuto.

⁴⁹ Per un approfondimento delle problematiche attinenti al contratto del comparto sanità e delle sue più generali implicazioni finanziarie si rinvia a quanto esplicitato nella delibera delle SS.RR. del 28 aprile 2004 n. 11.

⁵⁰ Emerge, invece, un sensibile incremento del part time cui si accompagna una dinamica dei rapporti di lavoro a tempo determinato che denota andamenti difforni negli anni considerati ed una sostanziale invarianza rispetto al primo anno preso in esame (vedasi par. 3.3).

della spesa, in coerenza agli obiettivi ed ai parametri programmatici ampiamente riassunti.

In un'analisi complessiva si rileva un'ancora carente rappresentazione contabile, in via generale, delle spese per il personale sia nei documenti programmatici che in quelli consuntivi.

Per i primi si è già rappresentata la scarsa significatività dei Dpef per la definizione del quadro previsionale riferito ai rinnovi contrattuali, dei quali peraltro viene a rappresentarne più compiutamente gli effetti solo a conclusione della tornata contrattuale. Come si è detto, in coerenza con l'Accordo del 23 luglio 1993, i Dpef definiscono il tasso di inflazione programmato cui deve uniformarsi la dinamica degli effetti economici della contrattazione ed assumono rilievo per la quantificazione degli stanziamenti posti nelle leggi finanziarie (che, peraltro, a partire dall'esercizio 2000, non ricomprendono più nell'articolato la spesa per i rinnovi contrattuali del personale dei comparti degli enti pubblici non economici, delle regioni e delle autonomie locali, del servizio sanitario nazionale, delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione e delle università, al cui onere provvedono le amministrazioni di competenza nell'ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci). Si pone, quindi, una generale esigenza di ulteriore definizione del ruolo e dei contenuti dei principali documenti programmatici e di bilancio, anche alla luce dell'evoluzione istituzionale del sistema, che pone, come emerge dalle certificazioni della Corte, sensibili problemi di ricostruzione dei flussi finanziari, in particolare di quelli non appartenenti al settore statale, anche tenuto conto che il procedimento di contrattazione relativo alle amministrazioni non statali è stato, come si è detto, rimodulato, con un più incisivo potere dei competenti comitati di settore (cfr. par. 4.1).

La diversità di impostazione metodologica sottesa alle varie fonti disponibili, già rilevata nella relazione sul costo del lavoro pubblico nell'anno 2000, non consente una coerente rappresentazione di previsioni e risultati. In effetti i dati assoluti emergenti dalle tabelle che seguono, anche se con dinamiche di crescita molto vicine, segnalano sensibili difformità fra gli aggregati esaminati che pur riportando la stessa denominazione si riferiscono in realtà a categorie concettuali parzialmente diverse⁵¹.

⁵¹ Si riportano le definizioni dei singoli aggregati date rispettivamente dal conto annuale e dal SEC 95. In base al conto annuale si intende per:

- retribuzioni lorde: il complesso delle voci retributive fisse (stipendiali) ed accessorie (indennità, compensi accessori e straordinario) spettanti al personale dipendente con rapporto di lavoro a tempo indeterminato ed al personale dirigente, in forza dei contratti collettivi vigenti, nazionali ed integrativi;
- redditi da lavoro dipendente: le voci di costo che formano le retribuzioni lorde a cui si aggiungono: gli ulteriori costi dovuti ai contributi previdenziali ed assistenziali, Irap e quote di accantonamento per trattamento di fine servizio, la spesa per personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, per i lavoratori interinali, per il personale con contratto di formazione lavoro, per i lavoratori socialmente utili, le indennità di missione e trasferimento;
- costo del lavoro: in aggiunta alle voci componenti i redditi da lavoro dipendente, sono compresi i costi per mense, buoni pasto, formazione del personale, coperture assicurative, assegni familiari, contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

In base al SEC 95 si intende per:

- redditi da lavoro dipendente: il compenso complessivo, in denaro o in natura, riconosciuto da un datore di lavoro a un lavoratore dipendente quale corrispettivo per il lavoro svolto da quest'ultimo durante il periodo contabile. I redditi da lavoro dipendente sono ripartiti in retribuzioni lorde

Da un'analisi di tali documenti, per il 2001 e il 2002, ultimo anno disponibile per il raffronto, emergono i seguenti dati:

Tabella 9*Totale pubblico impiego - Conto annuale*

Anno	Retribuzioni lorde	Redd. da lavoro dip.	Costo del lavoro
2001	88.927	124.855	128.511
2002	93.140	129.865	133.947
Var. 2002/2001	4,74%	4,01%	4,23%

Valori espressi in milioni di euro

Tabella 10*Totale pubblico impiego-Contabilità nazionale*

Anno	Retribuzioni lorde	Redd. da lavoro dip.
2001	92.653	131.084
2002	96.529	136.423
Var. 2002/2001	4,18%	4,07%

Valori espressi in milioni di euro

Tali discrasie sono ascrivibili oltre che alla diversa composizione degli aggregati (di cui si è già trattato al par. 3.1), anche alla natura dei dati e alle relative modalità di acquisizioni, rilevando in particolare il momento di registrazione delle operazioni e le fonti informative utilizzate. Come è noto la contabilità nazionale fa riferimento a dati di competenza economica, mentre il conto annuale riporta dati di cassa tratti dai bilanci di ogni singola amministrazione⁵².

(divise a loro volta in retribuzioni in denaro e retribuzioni in natura) e contributi sociali a carico dei datori di lavoro.

Il SEC 95 non dà una definizione compiuta dell'aggregato "retribuzioni lorde" ma ne indica analiticamente le voci che lo compongono. L'analisi della composizione dell'aggregato è effettuata infra alla nota 51, a chiarimento dell'esercizio sperimentale effettuato dalla Corte dei conti.

⁵¹ Si ricorda che nella gran parte degli enti che fanno parte delle amministrazioni pubbliche (ad eccezione delle aziende sanitarie e ospedaliere) i bilanci si basano su norme di contabilità finanziaria, in cui prevale la registrazione secondo il criterio di cassa e di competenza giuridica. Il passaggio alla competenza economica necessita di una successiva attività di aggiustamenti e stime.

⁵² La differenza tra gli aggregati riferiti alle due fonti assume maggiore dimensione passando dal confronto tra le "retribuzioni lorde" a quello tra "redditi da lavoro dipendente", in quanto tale ultimo aggregato comprende i contributi sociali - effettivi e figurativi - a carico delle amministrazioni. In effetti, tali transazioni finanziarie, avvenendo fra amministrazioni dello Stato, vengono effettuate spesso con notevole ritardo e con effetti diversi a seconda che il fenomeno venga rilevato dal punto di vista della cassa e della competenza. Nel conto annuale della RGS solo a partire dal 2001 sono stati conteggiati i contributi "figurativi" (pensioni e accantonamenti per il trattamento di fine rapporto). Inoltre, i dati di contabilità economica fanno riferimento per l'anno più recente (anno t) sia a risultati di preconsuntivi, sia a stime per gli enti di cui non si dispone di informazioni specifiche, seguendo le variazioni dei dati rilevati ai fini della Relazione trimestrale di cassa. Per gli anni fino al penultimo (anno t-1 e t-2) vengono effettuate ogni anno le revisioni, tenendo conto degli aggiornamenti intervenuti nelle fonti statistiche utilizzate (consuntivi e preconsuntivi, indagini Istat sui flussi di bilancio, indagine campionaria sui certificati dei conto consuntivo dei comuni). Si aggiunga, da ultimo, che sia nel conto annuale, sia per la contabilità nazionale Istat, sorgono

A fronte di tale non agevole comparabilità tra documenti previsionali e consuntivi ed anche tra questi ultimi e al fine di contribuire a porre rimedio, sul piano operativo, a queste problematiche così avvertite, si è istituito presso la Corte dei conti⁵³ un gruppo di lavoro, composto da Magistrati della Corte dei conti, con l'ausilio di un esperto in discipline economiche e del lavoro, da rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, dell'Istat, della Ragioneria generale dello Stato e dell'Aran, individuati d'intesa con i vertici delle istituzioni medesime, con il compito, fra l'altro, di formulare proposte volte a garantire la tempestività, la qualità e l'omogeneità dei dati inerenti alle dinamiche salariali nei vari comparti del settore pubblico, individuando le cause che determinano i ritardi sui dati e sulle informazioni da parte delle amministrazioni pubbliche in materia di gestione del personale. Stimolando, anche sul piano metodologico ed operativo i necessari confronti, approfondimenti e sinergie istituzionali tra i diversi soggetti coinvolti, si intende contribuire nel concreto a rendere operante, in uno dei settori di maggiore rilevanza non solo quantitativa della spesa pubblica, la funzione di ausilio a Parlamento e Governo affidata alla Corte dei conti in termini di neutralità e garanzia.

Con riguardo ai rilevanti specifici aspetti metodologici ed operativi sopra accennati - per i quali si registra peraltro nel conto annuale 2002 una significativa evoluzione, anche in termini di chiarificazione terminologica - si è inteso anche offrire un primo contributo operativo per la valutazione congiunta dei diversi soggetti istituzionali. In particolare, si è operato un esercizio sperimentale costruendo un aggregato che, prendendo atto delle differenze esistenti tra contabilità nazionale e conto annuale e partendo da queste, ne consenta una maggiore confrontabilità⁵⁴.

problemi di omogeneizzazione dei dati legati alle difformità dei criteri definatori utilizzati nei diversi ambiti dalle varie amministrazioni, unitamente al fatto di far riferimento alle norme di contabilità finanziaria per lo Stato e per gli altri enti territoriali e a quelle di contabilità economica per le aziende sanitarie locali e per le aziende ospedaliere.

⁵³ Ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 8/ORD/2003 del 19 novembre 2003

⁵⁴ A tal fine si è preso quale punto di riferimento l'aggregato "retribuzioni lorde" proprio della classificazione della spesa secondo il SEC 95 adottata dalla contabilità economica nazionale e lo si è scomposto indicandone analiticamente le singole partizioni che in esso confluiscono. Tale operazione è stata condotta confrontando le rubriche delle singole voci elementari costituenti l'aggregato "retribuzioni lorde", con i dati rilevati dal conto annuale così come descritti dettagliatamente nella circolare n. 19 del 2000 recante "Il monitoraggio della spesa del personale. Il conto annuale e la relazione sulla gestione. Esercizio 2001". A conforto e ausilio di tale raffronto, si è provveduto anche ad individuare nei bilanci delle amministrazioni pubbliche i capitoli con i quali vengono pagate le spese relative al personale e/o destinati a spese aventi ad oggetto il costo del lavoro, i quali riportano, fra l'altro, la classificazione economica (secondo un criterio di prevalenza) della spesa stessa secondo il sistema SEC 95, in modo da ottenere un corrispondente aggregato ad esso comparabile costruito però con i dati di conto annuale. Da tale analisi emerge che alcune voci che secondo il conto annuale concorrono a formare il costo del personale o il costo del lavoro, non trovano, invece, riscontro nell'aggregato "Retribuzioni lorde" del SEC 95. Tali voci (quali, ad esempio, l'IRAP, l'equo indennizzo al personale, i contributi a carico dell'amministrazione su competenze fisse ed accessorie, la formazione del personale, gli oneri accessori per i contratti di lavoro interinale, gli assegni per il nucleo familiare) adottando la classificazione del SEC 95, sono da inserire fra i contributi sociali a carico del datore di lavoro o fra le prestazioni di assicurazione sociale o ancora fra le imposte sulla produzione (tutti aggregati che concorrono a formare i "redditi da lavoro dipendente") e, quindi, non conteggiabili fra le retribuzioni lorde. Sono, infine, oggetto di dubbi interpretativi le voci del conto annuale "Spese per indennità di missione e trasferimenti" e "Emolumenti per consulenze prestate a terzi", che pur coincidendo in parte con le rispettive voci del

A tale primo esercizio devono necessariamente seguire più ampi e compiuti raffronti metodologici ed operativi.

Insieme alle accennate discrasie di ordine generale, va poi considerato che sul versante delle singole amministrazioni poco valorizzato è il ruolo delle note preliminari, così come degli altri strumenti programmatici (di cui sopra si è richiamata la specifica valenza) insieme a quella dei documenti consuntivi, in cui non appare agevole isolare la "spesa storica" da quella derivante dai rinnovi contrattuali. In assenza di tali strumentazioni contabili si ricorre anche nella definizione delle nuove piattaforme contrattuali, a stime elaborate dall'Istat e dall'Aran⁵⁵.

Gli effetti della contrattazione nazionale sono infatti calcolati dall'Istat in base all'"indice delle retribuzioni contrattuali", che registra gli aumenti retributivi definiti nei Ccnl (peraltro con lievi ritardi nei confronti della data di sottoscrizione)⁵⁶.

Nel periodo dicembre 1997 - dicembre 2002 si segnala un andamento delle retribuzioni contrattuali Istat per il totale della pubblica amministrazione del +9,9% (di cui per il personale contrattualizzato +9,6%), a fronte di un tasso di inflazione programmato del medesimo periodo pari al 8,2% e di un tasso di inflazione reale del 12%. Diverse, invece, sono le informazioni relative alle c.d. "retribuzioni di fatto" (ovverossia le retribuzioni lorde di contabilità economica nazionale, anch'esse fornite dall'Istat), che registrano anche l'impatto oltre che delle progressioni di carriera, della contrattazione integrativa; l'incremento registrato, sempre nel periodo 1997 - 2002⁵⁷, è pari al 16,7%⁵⁸.

I dati riferiti sono di ordine generale e non evidenziano quelle peculiarità di interventi e riforme settoriali, ampiamente riportate nei documenti programmatici e nelle leggi finanziarie, con riguardo a specifici comparti, quali la scuola e la sanità,

SEC 95 facenti parte dell'aggregato "retribuzioni lorde" hanno, invece, una classificazione economica diversa, essendo inserite nei bilanci fra le spese per "Acquisto di servizi effettivi". Tale differenza può essere dovuta al citato "criterio della prevalenza", secondo cui ad un determinato capitolo viene attribuita la classificazione economica relativa alla funzione per la quale sono utilizzate la maggior parte delle risorse del capitolo stesso. Da ultimo, al fine di consentire una comparazione effettiva fra i due diversi aggregati, si è cercato di rendere il dato di conto annuale, espresso in termini di cassa, il più possibile simile a un dato di competenza, non considerando gli arretrati propri dell'anno preso in considerazione e aggiungendo per ogni anno quelli relativi all'esercizio successivo.

⁵⁵Si ricorda che su tali informazioni anche l'Aran è tornata più volte nel "Rapporto trimestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti", evidenziando da ultimo nuove possibili chiavi di lettura degli andamenti in questione

⁵⁶Gli indici delle retribuzioni contrattuali, curati dall'Istat, a diffusione mensile, sono costruiti sulla base dei disposti economici quantificati in sede di Ccnl; gli indici recepiscono tali disposti nel momento in cui il Ccnl trova applicazione ufficiale, cioè senza una loro revisione a ritroso tale da attribuirne le prime tranche ai mesi di effettiva competenza, spesso antecedente la data di sottoscrizione; non offrono quindi una rappresentazione di competenza, ma piuttosto di dinamica cumulata.

⁵⁷L'ampliamento del periodo di riferimento al 2002 (mese di dicembre 2002 per gli Indici contrattuali Istat, 2002 per la contabilità nazionale), rispetto alla tornata contrattuale 1998-2001, permette di ricomprendere dinamiche salariali sicuramente riconducibili alla tornata contrattuale conclusa. Infatti, va considerato che per i comparti di ricerca e università i contratti sono stati stipulati nel primo trimestre dell'anno 2002 e che, inoltre, in numerosi enti, appartenenti a diversi comparti, non si può ancora considerare conclusa la contrattazione integrativa.

⁵⁸I dati citati sono tratti dal "Rapporto trimestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti", dell'Aran, n. 3-4, dicembre 2003.

che evidenziano, infatti, più significativi incrementi degli indici considerati. La rilevanza di tali riforme e l'impatto che esse hanno avuto nella definizione delle specifiche ipotesi contrattuali sollecitano un ruolo particolarmente incisivo dei controlli interni, di cui, come si è detto, sono stati già evidenziati gli specifici compiti in ordine alle implicazioni finanziarie poste dalla contrattazione ed, in particolare, da quella integrativa. Per consentire una compiuta valutazione degli effetti indotti, non solo in termini finanziari ma anche di impatto gestionale e di verifica degli aumenti di produttività e dei previsti risparmi correlati, ne va, dunque, assicurata la piena operatività al fine di rendere effettivo il disegno di efficienza perseguito nei documenti programmatici.

Nel riportare le informazioni statistiche - da verificare alla luce delle indicate difformità metodologiche con i dati del conto annuale - non può peraltro non evidenziarsi, a poco più di dieci anni dall'Accordo del luglio 1993, la non sufficienza del solo indice di inflazione programmata ad assicurare un più compiuto quadro previsionale, maggiormente rappresentativo delle complessive politiche contrattuali. Possono, dunque, essere sviluppate, nelle competenti sedi istituzionali, le opportune integrazioni dei parametri a base dei documenti programmatici e delle rilevazioni a consuntivo, dei quali, come si è detto più ampiamente nel paragrafo 2.3, non appare compiutamente visibile, per le ragioni esposte, la previsione dei rinnovi contrattuali, né degli effetti delle misure adottate.

Progressi ulteriori vanno altresì fatti con riguardo agli indici sopra richiamati delle "retribuzioni contrattuali" e "di fatto" ed, in particolare, sull'incidenza dei singoli fattori sottesi, le cui componenti non risultano allo stato sufficientemente distinte sotto il profilo temporale e qualitativo, in modo tale da consentire una rilevazione compiuta funzionale ad una più corretta esplicitazione della contrattazione collettiva nazionale e integrativa.

Dal sintetico quadro di insieme - di cui vanno verificate le effettive ricadute gestionali nelle singole realtà amministrative⁵⁹ - si rileva, pur a fronte delle innovazioni normative sinora attuate, che non si è ancora realizzato un correlato potenziamento degli strumenti e delle metodologie di conoscenza e monitoraggio degli andamenti di spesa del personale pubblico ed, in particolare, di quelli relativi ai rinnovi contrattuali, non assicurando sufficiente risposta alla primaria esigenza conoscitiva della realtà finanziaria non statale, a garanzia di unitarietà ed equilibrio del sistema, anche alla luce del crescente ruolo della contrattazione integrativa, configurata per il recupero dell'efficienza e della produttività.

Sulla base di tali considerazioni, la tenuta delle compatibilità finanziarie del sistema è oggi da ricondurre ai diversi attori ed alle diverse responsabilità dei soggetti istituzionali coinvolti nelle procedure contrattuali, tenendo conto del più ampio margine di autonomia riconosciuto agli stessi enti.

Le accennate diversità metodologiche sinteticamente riassunte, con riguardo alla ricostruzione dei dati relativi al costo del lavoro pubblico, si inquadrano, in

⁵⁹ Ciò richiede, come si è detto, una effettiva operatività dei servizi di controllo interno, chiamati a certificare l'apposita relazione tecnico-finanziaria riguardante gli oneri derivanti dall'applicazione della nuova classificazione del personale, e ad inviare annualmente specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa al Ministero dell'economia e delle finanze (art. 39 comma 3-ter della l. 449/1997 espressamente richiamato dall'art. 40 bis del d.lgs. n. 165/2001), così consentendo alle amministrazioni pubbliche, ai comitati di settore ed al Governo di procedere a verifiche congiunte in merito alle implicazioni finanziarie complessive della contrattazione integrativa di comparto.

realtà, in una più complessa e generale discrasia tra criteri di contabilizzazione propri della contabilità finanziaria (fondata su criteri di competenza giuridica e di cassa) e criteri di competenza economica derivata dai manuali redatti in sede Eurostat ai fini dell'applicazione del SEC 95.

Come la Corte ha rappresentato anche nella recente audizione presso la Commissione Bilancio del 6 maggio 2004, di particolare rilievo è l'attuazione del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici, nel cui ampio contesto rientra anche la riferita esigenza di una più coerente ed univoca rappresentazione dei flussi di entrata e di spesa della amministrazioni pubbliche.

Nel contesto di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione vanno dunque affrontate le più specifiche problematiche relative anche alla ricostruzione degli andamenti del costo del lavoro pubblico, tenendo conto anche della riserva costituzionalmente assicurata al legislatore statale in materia di coordinamento statistico ed informativo (art. 117, comma 3, lett. r). In tal senso vanno dunque potenziate le iniziative di coordinamento metodologico, oltre che di sviluppo di sempre più adeguati sistemi informatici.

Si tratta, in definitiva, di sviluppare i momenti di confronto e comparazione dei dati, per i quali, come si è detto, si registrano positivi segnali da parte delle diverse Istituzioni interessate. Questi appaiono da sviluppare con tempestività e coerenza, tenuto conto della sensibile evoluzione istituzionale in senso autonomistico e federale che richiede, per le ragioni ampiamente esposte, l'adeguamento dei sistemi informativi oggi operanti, fondati sulla partecipazione attiva anche delle amministrazioni oggetto di rilevazioni e sulla necessaria condivisione delle metodologie applicate.

CAPITOLO SECONDO

LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NEL SETTORE PUBBLICO

1. Premessa - 2. Il procedimento di contrattazione - 3. I ritardi nella stipulazione dei contratti collettivi di lavoro - 4. Quadro normativo - 5. La quantificazione degli oneri - 6. La contrattazione collettiva con particolare riferimento ai comparti non statali - 7. Rapporti tra contrattazione nazionale e contrattazione integrativa - 8. La compatibilità economica - 9. I costi contrattuali relativi al quadriennio 1998-2001 - 10. Problematiche emerse in sede di certificazione degli accordi relativi al biennio 2002-2003

1. Premessa

Con la definitiva sottoscrizione, in data 13 maggio 2003 dell'accordo collettivo per il personale dei livelli del comparto Università concernente il biennio economico 2000 - 2001¹, si è di fatto conclusa la tornata contrattuale relativa al quadriennio normativo 1998-2001 ed ai due bienni economici.

Ciò posto, sussistono le condizioni per esporre, nella presente Relazione al Parlamento le problematiche connesse con l'intera vicenda contrattuale, per riprendere e sviluppare talune osservazioni formulate in sede di certificazione dei contratti collettivi, aventi ad oggetto tematiche generali sull'andamento della contrattazione per il periodo di riferimento, e per formulare un complessivo giudizio sulla quantificazione degli oneri contrattuali. Temi strettamente connessi attengono alla coerenza delle attività negoziali con gli obiettivi di politica del personale, con il quadro normativo e gli atti programmatici e di indirizzo al fine anche di verificare la compatibilità economico finanziaria dei costi stimati con la evoluzione delle grandezze macroeconomiche e con gli andamenti della finanza pubblica.

In base alla normativa vigente (art. 47 del decreto legislativo n. 165/2001) il procedimento di certificazione dei contratti collettivi si conclude in una valutazione positiva della Corte ovvero, nel caso contrario, con specifico referto al Parlamento.

La giurisprudenza della Corte nella specifica materia ha inteso fin dall'inizio la certificazione come un articolato giudizio che, anche ove si addivenga ad un positivo giudizio di compatibilità, contiene osservazioni, raccomandazioni precisazioni, e considerazioni, spesso raccolte dai Comitati di settore e dall'Aran per migliorare le tecniche di quantificazione degli oneri, introdurre chiarimenti e precisazioni su clausole controverse, emanare ulteriori atti di indirizzo per la

¹ Sulla predetta ipotesi di accordo le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno reso, nell'adunanza del 20 marzo 2003 certificazione non positiva e, successivamente, hanno deliberato di riferire al Parlamento sulla definitiva quantificazione dei costi contrattuali e sulla compatibilità economico-finanziaria degli stessi con delibera n. 37 del 23 luglio 2003.

contrattazione integrativa ovvero per approfondire determinate tematiche utili per il prosieguo della attività negoziale relativamente ad altri comparti di contrattazione.

Nel merito, la tornata contrattuale sulla quale si riferisce (quadriennio 1998-2001), la prima condotta dall'Aran all'interno del nuovo quadro normativo caratterizzato da una più compiuta e completa definizione della privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, ha una particolare rilevanza soprattutto per quanto attiene alla disciplina giuridica del rapporto di lavoro.

La tornata contrattuale è caratterizzata dalla piena privatizzazione della dirigenza pubblica, inizialmente anche nelle sue articolazioni di vertice e dal faticoso tentativo di individuare istituti economici quali la indennità di posizione e di risultato per finalizzare parte della retribuzione alle responsabilità effettivamente connesse con la attribuzione di specifiche funzioni ed al conseguimento degli obiettivi specificati nei diversi contratti individuali.

Particolarmente significativa è altresì la creazione di due specifiche aree dirigenziali: la dirigenza medica, in cui inquadrare nelle due qualifiche previste al suo interno tutti i professionisti, e la dirigenza scolastica che ricomprende presidi e direttori didattici chiamati allo svolgimento di nuove e complesse funzioni per la gestione di istituzioni scolastiche autonome, con metodi privatistici e manageriali.

In particolare, la contrattazione per il personale dei livelli sancisce il definitivo abbandono del precedente sistema di inquadramento per qualifiche funzionali risalente alla legge 312 del 1980 e la sua sostituzione con un meccanismo incentrato sulle aree e le classi economiche che dovrebbe tendenzialmente consentire percorsi di carriera e progressioni economiche senza alterare la posizione gerarchica e le mansioni attribuite, finalizzato ad incentivare la produttività e le responsabilità effettivamente assunte all'interno della organizzazione.

Con particolare riferimento al personale del sistema sanitario e della scuola, la contrattazione presenta connotazioni tali da divenire essa stessa uno strumento importante per l'avvio dei processi di riforma e di riorganizzazione degli apparati preposti alla erogazione dei rispettivi servizi.

In sede di certificazione, la Corte non ha mancato di sottolineare la complessità degli aspetti e degli interessi sottesi alla contrattazione e di tener conto, nel valutare la compatibilità economica dei costi contrattuali, dello stretto legame intercorrente tra la disciplina del personale e il contemporaneo avvio di riforme strategiche ed organizzative in importanti settori della attività amministrativa che spesso hanno comportato, all'interno di processi più ampi, la necessità di corrispondere al personale benefici economici ben superiori al semplice adeguamento delle retribuzioni ai parametri indicati nei documenti di programmazione economico finanziaria (indennità di esclusività per i medici, salario accessorio per il personale della scuola, attribuzione per la prima volta della qualifica dirigenziale a personale in precedenza ricompreso nei livelli di contrattazione).

2. Il procedimento di contrattazione

Merita innanzitutto di essere sottolineata la lunghezza e la complessità della tornata contrattuale caratterizzata dalla stipula di circa 140 accordi aventi ad oggetto la disciplina normativa ed economica del personale dei livelli dei diversi comparti e dei numerosi enti indicati nell'art. 70 del d.lgs. n. 165/2001 e di quello inquadrato

nelle cinque aree dirigenziali, nonché da contratti di raccordo, code contrattuali, accordi di interpretazione autentica, contratti intercompartimentali per la definizione programmatica di indirizzi e tematiche generali; una sorta di attività permanente e continua delle organizzazioni sindacali e dell'Aran.

Quanto sopra senza considerare la contrattazione integrativa decentrata, cui pure il sistema demanda la disciplina di aspetti non secondari del rapporto di lavoro e della determinazione del complessivo trattamento economico, compresa l'intera materia della retribuzione accessoria, che si sostanzia nella stipula di quasi 10.000 accordi al livello di ciascun singolo ente od amministrazione interessata.

Al riguardo, la Corte ha più volte sottolineato la necessità di una semplificazione della materia attraverso la stipula di accordi negoziali fin dall'inizio chiari, completi ed esaustivi degli aspetti giuridici ed economici e riferibili a tutte le categorie di personale appartenenti ai singoli comparti. Ciò al fine di ridurre a livelli fisiologici la necessità di integrare la contrattazione con code contrattuali, contratti di raccordo, interpretazione autentiche, modifiche a testi contrattuali da poco sottoscritti.

La stessa Agenzia per la rappresentanza sindacale delle amministrazioni ha più volte rappresentato la esigenza di rivedere la disciplina posta dall'art. 70 che prevede, in relazione ad un elevato numero di enti dotati di particolari caratteristiche di specificità e non inseriti quindi all'interno degli ordinari comparti di contrattazione, la stipula di appositi contratti collettivi.

L'esistenza di enti cosiddetti monocomparto, oltre agli evidenti aggravii organizzativi rappresenta indubbiamente una anomalia per il sistema. In pratica la contrattazione nazionale e quella integrativa hanno riguardo ai medesimi soggetti, con una inutile duplicazione di attività e difficoltà a marcare una esatta linea di confine tra le materie da trattare nei diversi ambiti. Inoltre le funzioni proprie del Comitato di settore vengono demandate agli stessi organi di vertice degli enti interessati, con una forte tendenza a privilegiare aspetti e tematiche affatto particolari piuttosto che ad inserire la disciplina del personale in un più vasto quadro di compatibilità economico finanziaria, con il rischio di porre in essere una disciplina autoreferenziale suscettibile di innescare effetti imitativi e di rincorsa salariale.

In relazione ai numerosi contratti di interpretazione autentica inviati per la certificazione, le Sezioni riunite della Corte hanno ribadito l'importanza e la centralità dell'istituto previsto dall'art. 64 del d.lgs. n. 165/2001 al fine di evitare che pronunce giurisprudenziali isolate ed episodiche possano determinare nei confronti di un gran numero di interessati la attribuzione di benefici non quantificati e non quantificabili al momento della certificazione, sottolineando, peraltro, il rischio di un eccessivo e incontrollato ricorso al predetto istituto che determina, in pratica, la riapertura della conflittualità sindacale in relazione a specifiche materie che avrebbero potuto sin dall'inizio essere disciplinate in modo tale da non consentire divergenze interpretative tra i firmatari dell'accordo, e demanda nuovamente alla negoziazione la soluzione di controversie individuali che avrebbero potuto trovare all'interno del processo una loro compiuta definizione. E' da rilevare inoltre che gli accordi di interpretazione autentica hanno spesso riguardato questioni affatto marginali con una evidente sproporzione tra la complessa e onerosa procedura (la stessa della contrattazione ordinaria che prevede

interventi dei Comitati e del Governo e la certificazione da parte della Corte) e la oggettiva importanza della materia da trattare.

In altri non infrequenti casi è stata demandata alle parti in sede interpretativa la soluzione di delicate questioni che riguardavano non solo e non tanto la esatta individuazione del significato originariamente voluto di norme contrattuali, quanto i rapporti tra normative di fonte diversa (autoritativa e negoziale) succedutisi nel tempo in modo non sempre coordinato.

Il frequente ricorso alla procedura sopradescritta testimonia da una parte come molto spesso i testi contrattuali, in relazione alla avvertita esigenza di chiudere comunque le trattative, siano formulati in modo suscettibile di divergenti interpretazioni e dall'altra le difficoltà per i giudici del lavoro di decidere su materie in cui istituti privatistici si intrecciano con altri tipici del pubblico impiego.

L'aggravio organizzativo che tale ulteriore attività ha determinato è testimoniato dai tempi estremamente lunghi e non in linea con il dettato normativo che, tenuto conto della esigenza di non ritardare la conclusione del processo in cui la questione è sorta, dovrebbero concludersi in 120 giorni, mentre in realtà il contratto interpretativo richiede spesso oltre un anno per il suo perfezionamento.

Vanno inoltre riprese e ribadite in questa sede le osservazioni più volte formulate in sede di certificazione di contratti nazionali integrativi, code contrattuali contratti di raccordo.

La Corte ha rilevato come istituti non secondari e spesso la intera disciplina economica e giuridica di determinate categorie di personale vengano stralciati dalla ordinaria contrattazione di comparto e rinviati ad accordi successivi variamente denominati. Tutto ciò provoca delicati problemi di trasparenza e di coordinamento normativo con la conseguente necessità, di raccogliere in modo sistematico ed unitario le disposizioni di fonte negoziale riferibili ai vari accordi contrattuali. Senonchè tale opera di riordino normativo è stata finora svolta soltanto da talune amministrazioni (esempio comparto scuola) e ciò contribuisce a rendere difficoltosa la ricostruzione del quadro complessivo degli oneri derivanti dalla normazione stessa. Peraltro la formulazione dei giudizi di compatibilità economico finanziaria comporta maggiori difficoltà quando viene ad incidere su accordi parziali che non esauriscono la materia da trattare e rinviando la disciplina di istituti, anche onerosi, ad un successivo momento negoziale in cui vengono utilizzate risorse stanziare sulla competenza di precedenti esercizi finanziari. Quanto sopra senza considerare gli aggravii organizzativi ed i ritardi nella ordinaria attività di contrattazione, in relazione alla necessità di un impegno a tempo pieno dei negoziatori su fronti numerosi e diversi.

La frammentazione degli accordi, il rinvio ad una negoziazione specifica di aspetti anche importanti della disciplina del rapporto di lavoro, la possibilità di interpretare e modificare testi anche da poco sottoscritti, evidenziano, nel loro complesso, una tendenza che, se non contenuta entro limiti determinati, rischia di vanificare lo stesso fondamentale principio della biennialità della contrattazione ed innescare un processo di confronto permanente tra le parti che non giunge mai ad un momento di stabilità e di tregua sociale.

3. I ritardi nella stipulazione dei contratti collettivi di lavoro

Altra osservazione preliminare di carattere generale e comune all'intera vicenda contrattuale consiste nei notevoli ritardi nella stipula degli accordi che spesso vengono a disciplinare in modo retroattivo gli effetti giuridici ed economici e a riferirsi, pertanto, ad un periodo ormai completamente trascorso rispetto a quello fisiologico di vigenza biennale.

Al di là della complessità delle procedura di contrattazione e della lunghezza delle trattative, il fenomeno appare da riconnettere da un lato alla esigenza di individuare nuove, ulteriori risorse da destinare alla contrattazione rispetto a quelle stanziata nella legge finanziaria riferibile al primo anno di vigenza del contratto, e dall'altro a ragioni di politica economica e di contenimento della spesa. Queste ultime determinano, infatti, la scelta di imputare i maggiori oneri di personale anziché agli esercizi finanziari di competenza ad un momento successivo in cui la maggior spesa non viene ad alterare il rispetto dei parametri di stabilità e la compatibilità con la evoluzione delle altre grandezze di finanza pubblica, all'interno di un sistema di imputazione dei predetti oneri basato sul principio della competenza economica.

Proprio in occasione della stipula del contratto relativo al personale delle Università, sottoscritto con due anni di ritardo rispetto alla scadenza del periodo di riferimento, la Corte ha formulato rilievi, già in precedenza espressi sulle conseguenze dei ritardi nella conclusione del procedimento di contrattazione.

Innanzitutto si determinano situazioni di forte conflittualità sociale e di incertezza sul trattamento economico e giuridico spettante agli interessati nonché una evidente disparità di trattamento tra i diversi comparti in relazione all'andamento delle trattative. Sotto il profilo contabile e di ordinata gestione dei bilanci il rinvio della spesa determina la forte corresponsione di arretrati a carico di esercizi successivi con un disallineamento tra competenza e cassa, tra retribuzione giuridicamente spettante e quella di fatto corrisposta. Il cosiddetto effetto di trascinamento provoca, inoltre, l'accentuazione di spinte inflative allorché a carico di un determinato esercizio si sommano gli incrementi derivati dalla nuova e dalla vecchia contrattazione.

Soprattutto appare in tale contesto difficile ricostruire l'effettivo costo di una specifica tornata contrattuale, in quanto i dati di cassa non consentono di evidenziare l'origine e la causa di incrementi di spesa e l'effettivo percorso contabile di utilizzazione di risorse da tempo stanziata nei bilanci degli esercizi di competenza ed utilizzate in taluni casi con oltre due anni di ritardo.

Più volte sul punto specifico la Corte ha sottolineato la necessità, a fini di trasparenza, di creare appositi capitoli di bilancio specificatamente correlati agli oneri connessi ad una determinata tornata contrattuale.

E' da considerare inoltre che l'avvio della nuova contrattazione e, soprattutto, l'appostamento di nuove risorse nelle diverse leggi finanziarie, avviene senza alcun elemento certo di conoscenza sugli andamenti della precedente tornata, spesso non conclusa neppure con la stipula di contratti nazionali.

Di regola, la contrattazione integrativa, nell'ambito della quale vengono disciplinate l'intera materia del salario accessorio e le procedure di mobilità orizzontale del personale, si svolge in modo sostanzialmente concomitante alle trattative concernenti il successivo biennio di contrattazione.

Le modalità per calcolare in sede programmatica i nuovi oneri si basano, quindi, su una fotografia non più attuale della massa salariale, che di fatto viene aggiornata con i soli incrementi fissi connessi con la precedente contrattazione, ma non già in relazione agli effetti derivanti da nuovi inquadramenti in più alte posizioni economiche del personale in servizio, spesso ancora da definire, con il rischio, allora, di una sottostima degli oneri calcolati con riferimento ad un parametro che tende a trasformarsi in un dato meramente convenzionale.

A distanza di tempo dalla individuazione del quadro delle compatibilità appare difficile mantenere la contrattazione nei limiti del tasso di inflazione programmato allorché già da tempo sono noti i dati sull'andamento della inflazione reale, con la conseguenza di dover anticipare il recupero del differenziale che dovrebbe essere calcolato e corrisposto alla fine del periodo di riferimento e di intervenire per taluni aspetti sugli effetti economici della nuova contrattazione.

Al fine di ovviare in parte agli inconvenienti connessi alla retroattività dei contratti, taluni benefici economici vengono inoltre posti a carico di esercizi successivi a quello di teorica vigenza e finanziati a valere su risorse da destinare alla nuova tornata contrattuale, riducendo, dunque, i possibili margini di manovra per la successiva attività negoziale e dando per scontata la individuazione di adeguate disponibilità nella complessiva manovra finanziaria dei successivi esercizi di competenza.

La efficacia sostanzialmente retroattiva dei contratti collettivi impedisce, poi, di fatto di impostare qualunque seria politica negoziale basata su meccanismi retributivi incentivanti la produttività individuale e collettiva.

Quando la trattativa, infatti, si protrae fin quasi alla scadenza del biennio economico, viene meno ogni possibilità di ancorare i benefici a precisi obiettivi da raggiungere, con la conseguenza di concentrare le risorse su incrementi della parte fissa della retribuzione, ovvero di considerare come scontato l'incremento di produttività e il recupero di efficienza da imputare, in mancanza di parametri precisi, indistintamente a tutto il personale in servizio sulla base del solo dato riferibile alla presenza sul luogo di lavoro.

I ritardi nella contrattazione pongono, infine, delicatissimi problemi concernenti la stessa legittimazione dei Comitati di settore e dell'Aran, nel caso di passaggio di determinate categorie di personale ad un diverso comparto di contrattazione, nella ipotesi di fuoriuscita di enti pubblici dal novero delle pubbliche amministrazioni, in connessione a processi di privatizzazione di determinati settori di attività.

Nel caso di enti trasformati in S.p.A., il fondo di dotazione, infatti, non sempre tiene conto dei ritardi nella contrattazione e potrebbe, dunque, essere calcolato con una evidente sottostima degli effettivi oneri di personale, determinati concretamente in un momento successivo alla costituzione della nuova società, che ha già iniziato ad operare nella nuova configurazione giuridica e con un diverso ordinamento del personale nel quale difficilmente possono a posteriori venire reinseriti istituti tipici del pubblico impiego.

La Corte ha rilevato, infine, la sostanziale inattuazione della clausola, contenuta in tutti i contratti collettivi, concernente la corresponsione, alla scadenza di ciascun periodo di riferimento, della cosiddetta indennità di vacanza contrattuale, consistente in incrementi retributivi pari ad una percentuale prefissata del tasso di inflazione programmata.

Per attuare il predetto istituto infatti, sarebbe necessario l'avvio di un ulteriore procedimento di contrattazione, con tutti i necessari passaggi procedurali, procedimento che si verrebbe a sovrapporre a quello per il rinnovo degli accordi.

4. Quadro normativo

Permangono tuttora difficoltà e divergenze interpretative delle norme in materia di certificazione dei contratti collettivi con riferimento soprattutto agli esiti ed agli effetti di una eventuale non positiva conclusione del procedimento. L'Agenzia per la rappresentanza sindacale in taluni casi ha proceduto ad un nuovo invio della ipotesi di accordo per la certificazione, unitamente ad ulteriori elaborazioni e a una nuova quantificazione degli oneri contrattuali, sui quali la Corte ha espresso le proprie valutazioni, doverosamente informando il Parlamento, come prescritto dalla normativa vigente (art. 47, comma 6, d.lgs. n. 165/2001).

In talune vicende contrattuali (contratto Università e, di recente, contratto relativo al personale del servizio sanitario nazionale) l'Aran ha dato comunicazione di avere provveduto alla stipula del testo definitivo del contratto e la Corte di tali vicende si è dato carico di riferire al Parlamento, sulla base della normativa ora richiamata.

Restano, inoltre, le problematiche relative al diverso regime di controlli cui sono sottoposti i decreti presidenziali che approvano le intese con gli organismi rappresentativi delle forze armate e dei corpi di polizia, intese che sempre più risultano assimilabili a veri e propri accordi collettivi. Attualmente, infatti, i decreti approvativi sono soggetti a riscontro preventivo di legittimità da parte dei competenti uffici di controllo della Corte dei conti e non già a certificazione di compatibilità economico finanziaria con evidenti differenze di tempistica di procedura e soprattutto di parametri di giudizio e valutazione.

I contratti collettivi per il personale dipendente dalle regioni ad autonomia speciale si svolgono all'interno di un quadro normativo contenuto nei singoli statuti e nelle relative norme di attuazione che disciplinano anche le fasi di controllo e verifica dei risultati della contrattazione.

Analoghe problematiche sono, in prosieguo, destinate a manifestarsi anche per le regioni a statuto ordinario in relazione alla potestà normativa concorrente attribuita dalla recente riforma del titolo V in materia di ordinamento del personale.

5. La quantificazione degli oneri

Con riferimento alla quantificazione degli oneri contrattuali la giurisprudenza della Corte, attraverso le numerose osservazioni e raccomandazioni formulate ha contribuito ad una migliore redazione delle schede tecniche dell'Aran in termini di completezza, di leggibilità, trasparenza dei dati e accuratezza delle analisi e dei confronti.

In particolare gli incrementi retributivi risultano ora indicati sia al lordo che al netto degli oneri riflessi, con una maggior possibilità di confrontare i costi con le risorse stanziata o indicate nelle diverse leggi finanziarie di riferimento. Gli oneri contrattuali sono distintamente individuati con riferimento ai diversi istituti, le stime sulla consistenza del personale di riferimento sono più aggiornate, specifiche e dettagliate. Viene, in particolare separatamente evidenziato il trend evolutivo della retribuzione fissa e di quella accessoria; sono effettuate stime circa l'andamento

presuntivo di talune variabili in relazione alle quali potrebbe essere ulteriormente incrementato il fondo di amministrazione, sono indicati i beneficiari di specifiche indennità, e si elaborano previsioni, attraverso serie storiche, sul costo dei congedi straordinari e dei permessi retribuiti.

Permane tuttavia la tendenza a non considerare i cosiddetti oneri indiretti derivanti da istituti contrattuali che non si traducono immediatamente in incrementi retributivi, quali ad esempio le coperture assicurative a carico dell'amministrazione ed altre misure di protezione sociale.

Non sempre quantificati sono inoltre i costi da porre a carico degli ordinari capitoli di bilancio riguardanti la acquisizione di beni e servizi, quali quelli connessi alla formazione o ad istituti come il telelavoro che necessitano di un forte investimento in termini di acquisto dei relativi apparati.

In effetti la mancanza di tali elementi sottende talora la sostanziale non applicazione di istituti contrattuali innovativi, in relazione alle difficoltà a reperire le risorse e, soprattutto, alla mancata predisposizione di un coerente e complessivo quadro finanziario per carenza di dati certi di riferimento.

In tale contesto, inoltre, viene, di fatto, preclusa la possibilità di una puntuale valutazione dell'effettivo costo del lavoro, (concetto, come noto diverso e più ampio rispetto al costo del personale) in relazione anche alla sottostima di taluni oneri, quali quelli concernenti la formazione all'interno del conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, più volte evidenziata nelle precedenti relazioni al Parlamento.

In sede di quantificazione dei costi contrattuali, non vengono infine considerati gli oneri destinati a riflettersi sulla tenuta del sistema pensionistico e previdenziale in genere, a fronte della tendenza della contrattazione ad invadere un campo riservato al legislatore attraverso la previsione della pensionabilità di determinate voci retributive ovvero di conglobamenti di istituti retributivi, che possono avere riflessi, anche se non immediati, sulle modalità di calcolo del trattamento di quiescenza.

In un settore estremamente delicato per l'andamento della finanza pubblica, come quello pensionistico, va sottolineato come eventuali intrusioni della contrattazione potrebbero determinare un ulteriore non trasparente incremento di spesa, in assenza di un adeguato specifico coinvolgimento del Governo e del Parlamento. Ciò può dar luogo ad incertezze sul quadro normativo di riferimento, con conseguenti difficoltà operative per gli enti incaricati di procedere alla liquidazione dei relativi trattamenti, e al rischio di generare un diffuso contenzioso tra gli interessati e l'amministrazione.

6. La contrattazione collettiva con particolare riferimento ai comparti non statali

Con riferimento alle valutazioni di compatibilità economico-finanziaria dei costi contrattuali vanno preliminarmente segnalate le problematiche connesse alla introduzione del nuovo principio posto nel d.lgs. 347 del 1997 che, in coerenza con il riconoscimento di una effettiva autonomia contabile e finanziaria e gestionale agli enti diversi dallo Stato, demanda alle responsabili valutazioni dei soggetti interessati di assicurare la copertura degli incrementi retributivi all'interno della evoluzione dell'andamento dei singoli bilanci.

Ai sensi della citata disposizione, nella sua originaria formulazione, per i comparti di contrattazione non statale la legge finanziaria doveva esclusivamente *indicare*, in coerenza con quanto previsto per il personale statale, l'ammontare delle somme da destinare complessivamente alla contrattazione, ponendo in tal modo, un vincolo alla attività negoziale per assicurare la compatibilità economica degli incrementi retributivi, ma senza garantire la specifica copertura dei nuovi oneri.

Successivamente, a partire dalla legge finanziaria per il 2000 è venuta meno anche la indicazione di un tetto massimo di risorse disponibili e la quantificazione degli oneri viene demandata alle responsabili valutazioni dei Comitati di settore. La legge finanziaria per il 2001 introduce sotto altra forma un limite ed un vincolo alla contrattazione per i comparti non statali non più solo quantitativo ma anche in materia di determinazione della politica contrattuale, stabilendo che gli atti di indirizzo dei diversi Comitati di settore debbano uniformarsi alle scelte operate dal Ministro per la funzione pubblica nell'ambito della contrattazione del comparto ministeri. Tale norma introduce, inoltre, un meccanismo procedurale di valutazione congiunta con il Governo degli oneri contrattuali tale da escludere, in caso di divergenza, ogni concorso da parte dell'erario statale alla copertura di oneri contrattuali da considerare interamente a carico dei bilanci dei singoli enti.

All'interno di tale quadro normativo diviene allora fondamentale individuare indicatori e parametri tali da garantire la sostenibilità dei costi di ciascuna tornata contrattuale, non appositamente coperti dalla manovra finanziaria, al fine di evitare da una parte ogni possibile concorso delle finanze statali a consuntivo per ripianare bilanci di amministrazioni od enti non in grado di sostenere le relative spese e dall'altra che la maggior spesa di personale si rifletta negativamente sul livello dei servizi da rendere alla collettività.

Proprio il contemperamento del principio della autonoma determinazione di indirizzi di politica contrattuale degli enti non statali con la esigenza di assicurare, comunque, un equilibrio nei conti del settore pubblico allargato e la coerenza con l'andamento delle grandezze macroeconomiche rappresenta ancora oggi uno dei punti critici del sistema.

Le ultime modifiche normative citate, coerenti peraltro con specifiche osservazioni formulate dalla Corte, hanno maggiormente responsabilizzato i Comitati di settore chiamati ad effettuare una preventiva quantificazione, in sede di elaborazione degli atti di indirizzo all'Aran, delle risorse complessivamente disponibili e meglio delineato le competenze, le responsabilità ed il ruolo dei diversi soggetti coinvolti nella contrattazione.

Appare ormai indefettibile, alla luce delle modifiche normative da ultimo evidenziate, che in sede di determinazione degli indirizzi contrattuali, in prevalenza vincolati al perseguimento di strategie negoziali coerenti con le scelte riferibili al comparto ministeri, le direttive di settore debbano essere precedute dalla effettuazioni di analisi di *sostenibilità* degli oneri relativi, al fine di rendere trasparente e verificabile il processo di quantificazione delle risorse.

In tale sede non è ovviamente richiesta una puntuale analisi sull'andamento dei singoli bilanci e sulla esistenza di risorse corrispondenti nei pertinenti capitoli, verifica quest'ultima di competenza degli organi di revisione contabile, ma la ricostruzione di un complessivo scenario evolutivo dei conti dell'intero settore attraverso la costruzione di indicatori che diano conto dei margini di flessibilità gestionale, del grado di autonomia finanziaria, del livello di dipendenza dai

trasferimenti erariali, della capacità degli enti di implementare risorse proprie, dell'incidenza della spesa di personale sulle spese e sulle entrate correnti, della possibilità concreta di recuperi di efficienza e produttività attraverso una complessiva politica del personale.

L'esigenza di assicurare, comunque, alle prescritte scadenze al personale interessato una dinamica retributiva coerente con quanto stabilito nei Dpef e omogenea con le scelte operate per il rinnovo contrattuale dei comparti statali (scelte che in quest'ultimo caso trovano copertura nella legge finanziaria), non può di per sè esimere il Comitato di settore dalle predette analisi e indurlo a ritenere automaticamente conseguito il giudizio di compatibilità, a maggior ragione all'interno di uno scenario caratterizzato dalla diminuzione del trend complessivo dei trasferimenti di risorse correnti agli enti diversi dallo Stato.

In un contesto caratterizzato da un andamento non confortante dei conti di importanti settori della pubblica amministrazione, la Corte ribadisce l'esigenza che il contratto collettivo di lavoro divenga uno strumento volto non solo a corrispondere incrementi retributivi finalizzati alla salvaguardia del potere di acquisto, ma anche e soprattutto il momento di recupero di una attività di governo del personale coerente con gli obiettivi di riduzione o almeno di contenimento della relativa spesa.

Le leve su cui agire sono quelle del contenimento del turn over, di una mobilità orizzontale e verticale intesa come riconoscimento di effettive professionalità necessarie al funzionamento della struttura e non già quale generalizzato inquadramento in classi economiche superiori. Del pari il salario accessorio deve essere collegato a reali e dimostrati incrementi di produttività e miglioramento dei servizi da rendere agli utenti finali ed infine la politica di personale deve procedere di pari passo con i processi di razionalizzazione organizzativa derivanti dalla attribuzione agli enti interessati di nuove e diverse funzioni.

7. Rapporti tra contrattazione nazionale e contrattazione integrativa

Come già evidenziato nel precedente capitolo, all'interno della attività contrattuale relativa al personale delle pubbliche amministrazioni, sempre maggiore rilievo assume la contrattazione integrativa alla quale è demandata l'intera materia del trattamento accessorio e, più in generale, la distribuzione delle risorse confluite nei diversi fondi di amministrazione.

In relazione alle difficoltà più volte evidenziate ad effettuare un reale monitoraggio sugli esiti della predetta contrattazione che si svolge a livello di singolo ente, e ulteriormente presso ciascuna unità organizzativa, la Corte, in sede di esame dei contratti nazionali, ha formulato considerazioni ed osservazioni circa la necessità di una esatta quantificazione delle risorse disponibili per il loro successivo utilizzo, soprattutto in relazione alla tendenza di porre a carico del fondo unico non solo e non tanto la corresponsione di trattamenti accessori, ma anche istituti retributivi aventi natura fissa, compresa l'intera materia della progressione economica all'interno delle varie classi retributive e, più in generale, la mobilità orizzontale e l'inquadramento nelle aree e nei livelli stipendiali.

I diversi fondi di amministrazione sono alimentati, in parte, attraverso il consolidamento di disponibilità *storiche* in precedenza finalizzate a istituti determinati e ora utilizzabili promiscuamente per tutti gli scopi previsti dal contratto

nazionale, in parte da nuove risorse aggiuntive individuate nelle diverse leggi finanziarie.

Tali fondi traggono risorse anche mediante la utilizzazione di somme eventuali e non quantificate, connesse a risparmi di spesa di personale, economie derivanti da processi di riorganizzazione, entrate derivanti da contratti di sponsorizzazione o da servizi da rendere sul mercato a privati, nonché, da ulteriori percentuali della massa salariale in relazione al raggiungimento di parametri di virtuosità gestionale e finanziaria non sempre rigorosi.

L'accertamento dell'esistenza delle predette risorse ed il loro effettivo utilizzo viene interamente demandato alle responsabili valutazioni degli organi incaricati di effettuare i previsti controlli interni di gestione e di certificare il bilancio degli enti diversi dallo Stato.

Al di là della necessità più volte ribadita della effettuazione di controlli seri e rigorosi sulla effettiva esistenza e sulla quantificazione delle predette risorse aggiuntive, resta il problema che, in mancanza di un vincolante tetto di spesa stabilito nella contrattazione nazionale, la retribuzione può di fatto subire incrementi anche superiori al tasso di inflazione programmata, in relazione alla occasionale disponibilità di risorse per finanziare gli eventuali oneri.

E proprio la estrema genericità dei parametri di virtuosità, al raggiungimento dei quali gli enti locali avrebbero potuto destinare maggiori risorse, senza un prefissato limite percentuale, alla contrattazione integrativa per l'inquadramento del personale in livelli superiori, ha indotto la Corte a non certificare il contratto relativo al II biennio economico 2000-2001 per il predetto personale ed a riferire successivamente al Parlamento sulla intera vicenda, considerata emblematica della più generale problematica evidenziata.

Le osservazioni della Corte, peraltro, hanno avuto un significativo feed-back, atteso che, nella successiva contrattazione, la clausola è stata modificata con la previsione di un tetto massimo di disponibilità, pur a fronte di parametri di virtuosità gestionali ancora non particolarmente significativi.

Il principale problema della contrattazione integrativa concerne, peraltro, la difficoltà ad individuare meccanismi ed istituti di reale incentivazione del personale finalizzati all'aumento della produttività individuale e collettiva e di destinare adeguate risorse alle predette finalità.

L'intera tornata contrattuale appare infatti caratterizzata, per quanto attiene alla disciplina degli istituti economici, dalla tendenza a disciplinare con i contratti nazionali esclusivamente gli incrementi stipendiali, mentre tutti gli altri istituti economici, compresa la corresponsione di indennità fisse e continuative, che pure in taluni casi rappresentano veri e propri diritti soggettivi per gli interessati, sono demandati alla contrattazione integrativa ed alla *tenuta* dei fondi unici, con conseguente drastica riduzione dei margini di manovra per impostare una politica legata al recupero di produttività sostanzialmente condizionata al reperimento di risorse aggiuntive ed eventuali.

Al di là delle affermazioni contenute negli atti di indirizzo dei diversi Comitati di settore, il fondo unico di amministrazione viene in prevalenza utilizzato, in mancanza di un preciso criterio di riparto contenuto nella contrattazione nazionale, proprio per corrispondere agli interessati incrementi di voci retributive fisse e continuative (indennità di amministrazione o di ente) ovvero per finanziare le

procedure di mobilità orizzontale del personale e, in taluni casi, nonostante espresse clausole di divieto in materia, anche quella verticale.

All'interno di una nuova organizzazione del personale, tendente ad abolire il precedente rigido sistema del cosiddetto "mansionismo", l'attribuzione di livelli economici superiori non rappresenta infatti, di per sé, una garanzia di finalizzazione delle risorse agli incrementi di produttività e di miglioramenti organizzativi.

Fin dalla certificazione del contratto collettivo relativo al personale del comparto ministeri per il biennio 1998-1999, la Corte ha segnalato l'insorgere di delicati problemi di trasparenza contabile inerenti al nuovo trattamento economico, che derivava dalla attribuzione di una qualifica superiore, originariamente finanziato sul fondo unico ma successivamente destinato a gravare per intero sugli ordinari capitoli di bilancio, in tal modo rendendo di fatto impossibile il monitoraggio degli oneri contrattuali. E' da rilevare, in proposito, che siffatto criterio sembra essere stato avallato dallo stesso legislatore che più volte, anche in relazione alla attuale tornata contrattuale, ha progressivamente eliminato ogni vicolo di destinazione alle risorse originariamente destinate ad incrementare la produttività così consentendo la loro confluenza nei fondi unici e la loro utilizzabilità per tutte le finalità astrattamente previste.

Anche in esito a raccomandazioni formulate dalla Corte in sede di certificazione, è stata tuttavia introdotta la clausola contrattuale, in base alla quale, per corrispondere incrementi fissi e continuativi della retribuzione in contrattazione integrativa, devono essere utilizzate esclusivamente risorse certe e stabili nel tempo. Il rispetto di tale doveroso limite dovrà, comunque, formare oggetto di attenta verifica da parte degli organi preposti al controllo della contrattazione integrativa.

Anche sotto il profilo della compatibilità economica le scelte contrattuali non sono di per sé neutrali: l'incremento dello stipendio tabellare o di altre componenti fisse della retribuzione può provocare, infatti, un maggior effetto inflativo rispetto alla attribuzione di benefici transitori e reversibili legati al recupero di efficienza ed al miglioramento dei servizi che ciascun ente è tenuto a rendere ai cittadini.

Sotto altro profilo, di non minore importanza, è da rilevare che le elaborazioni effettuate dall'Aran e, per certi aspetti, anche lo stesso conto annuale della Ragioneria generale dello Stato, spesso raggruppano sotto la generica dizione "trattamento accessorio" tutti gli istituti non disciplinati dalla contrattazione nazionale e finanziati a valere sul fondo unico di amministrazione, con ciò non consentendo di evidenziare e dare adeguato risalto alle voci retributive espressamente finalizzate a migliorare la produttività del personale.

8. La compatibilità economica

Ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. 165 del 2001, la Corte dei conti in sede di certificazioni delle ipotesi di accordo è chiamata a valutare e a riferire non solo sulla attendibilità della quantificazione dei costi contrattuali operata dall'Aran e sulla esistenza di una adeguata copertura finanziaria delle risorse impiegate, ma anche sulla compatibilità economica degli incrementi retributivi con gli strumenti di programmazione e di bilancio. In base a tale disposizione la Corte ha preso in considerazione, quale fondamentale parametro per valutare la compatibilità economica, il confronto tra gli incrementi della retribuzione media stabilita dalla contrattazione ed il tasso di inflazione programmata individuato nei documenti di programmazione economico e finanziaria per il periodo di riferimento.

A fronte di costi contrattuali che in numerosi casi superavano tale parametro, la Corte ha tenuto conto, nell'esercizio della funzione certificativa, delle diverse successive scelte operate dal legislatore in sede di quantificazione delle risorse disponibili nelle diverse leggi finanziarie per il periodo di riferimento, della diversa incidenza sulle grandezze macroeconomiche e di finanza pubblica di incrementi retributivi finalizzati ad un effettivo recupero di produttività ed efficienza e, soprattutto, dello stretto legame intercorrente tra la contrattazione collettiva e l'avvio, disposto con legge, di importanti processi di riforme strutturali. Questi hanno interessato settori strategici della pubblica amministrazione e determinato, per dettato normativo, la corresponsione di benefici ulteriori al personale chiamato ad un maggiore impegno, alla assunzione di nuovi compiti e di più gravose responsabilità.

Pur tenendo conto di ciò, la Corte, in presenza di rilevanti scostamenti tra gli effettivi incrementi retributivi ed il tasso di inflazione programmata, ha sottolineato l'esigenza della individuazione di ulteriori parametri di raffronto al fine di verificare l'impatto dei maggiori oneri di personale sulla tenuta complessiva del sistema.

Quanto sopra, con particolare riferimento alla dinamica retributiva dei comparti non statali, relativamente ai quali, in mancanza di una predeterminata copertura delle risorse, diviene ancor più indispensabile una congiunta valutazione della compatibilità finanziaria ed economica dei costi contrattuali sulla base di indici significativi di raffronto. Non possono ritenersi tali, a giudizio della Corte, quei parametri, proposti dall'Aran, che si limitano ad utilizzare il rapporto tra l'incremento del complessivo monte retributivo e l'andamento del PIL nominale nel periodo di riferimento. Infatti, sul piano metodologico, il raffronto induce a ritenere come compatibile con il sistema una sorta di meccanismo redistributivo automatico per categorie della quota di crescita dell'economia del Paese, scelta quest'ultima che, se effettivamente perseguita, potrebbe innescare prevedibili effetti di rincorsa salariale e consolidare una crescita complessiva della relativa spesa, in contrasto con le politiche di contenimento della dinamica quantitativa. Il metodo suindicato, peraltro, fa riferimento ad un parametro che può essere influenzato da variabili esogene e non idoneo, pertanto, di per sé solo, a supportare incrementi di spesa fissi e continuativi nel tempo.

9. I costi contrattuali relativi al quadriennio 1998-2001

Gli oneri a regime derivanti dalla contrattazione collettiva per il personale dei principali comparti della pubblica amministrazione (livelli ed aree dirigenziali), relativamente al quadriennio 1998-2001, quantificati dall'Aran nelle schede tecniche allegate alle singole ipotesi di accordo, ammontano rispettivamente a 3.640 milioni di euro per il primo biennio e a 5.480 milioni di euro per il secondo.

Il complessivo incremento della retribuzione media si attesta su una percentuale del 13% per il personale dei livelli e del 22,9% per i dirigenti (crescita media complessiva 13,5%).

Le tabelle di seguito riportate evidenziano, per ciascun biennio di contrattazione, la percentuale stimata di crescita complessiva della retribuzione per ciascun comparto, la consistenza del relativo personale alla data di avvio della contrattazione e gli aumenti retributivi medi mensili ottenuti distribuendo gli oneri contrattuali stimati per il numero dei dipendenti in servizio alla data di riferimento.

I dati evidenziano, per quanto attiene al personale dei livelli un contenuto andamento della dinamica retributiva stimata, relativamente al primo biennio, con percentuali di incremento che variano dal 3,3% per il comparto Università, ad una media di circa il 4% per gli altri comparti.

La percentuale stimata di incremento complessivo (6%) appare condizionata dalla corresponsione al personale della scuola, di benefici contrattuali pari al 9,9%, a valere peraltro a partire da un periodo successivo al biennio di riferimento.

Relativamente al periodo 1998-1999 ancor più contenuti sono gli incrementi contrattuali per la dirigenza (3,3% in media) considerato che, l'intera materia concernente la indennità di posizione e di risultato viene di fatto rinviata alla successiva contrattazione.

Ai fini di una corretta lettura del dato riferibile al primo biennio economico occorre inoltre tener conto della rilevante incidenza, nel periodo di riferimento, del cosiddetto trascinarsi, cioè della corresponsione di oneri riferibili alla precedente tornata contrattuale conclusasi con estremo ritardo rispetto al periodo di competenza (1,4%).

Decisamente più sostenute le percentuali di incremento retributivo stimate come derivanti dalla contrattazione per il secondo biennio economico (7% per i livelli e 19,6% per la dirigenza).

La particolare rilevanza degli incrementi relativi ai comparti scuola e sanità sia con riferimento al personale dei livelli (8,3% per la scuola e +8,4% per la sanità) sia soprattutto a quello inquadrato nelle specifiche aree dirigenziali (rispettivamente +37% e +20,1%) è, come innanzi detto, strettamente collegato all'avvio di processi di riorganizzazione e riforma dei rispettivi settori.

In particolare il dato tiene conto della istituzione della indennità di esclusività per i medici e della attribuzione della qualifica dirigenziale a tutti i professionisti, e sconta gli effetti dell'inquadramento in una nuova specifica area dirigenziale dei presidi e direttori didattici in precedenza considerati, ai fini economici, nei livelli di vertice della carriera direttiva.

Sul punto la Corte ha sottolineato, proprio con riferimento alla dirigenza scolastica, come la compatibilità economica del contratto non possa prescindere da valutazioni complessive sul procedere della riforma e sui conseguenti costi sostenuti per l'avvio della autonomia scolastica (compresi quelli di personale) correlati ai benefici ottenuti in termini di miglioramento nella qualità del servizio reso agli utenti finali.

L'analisi fin qui compiuta si riferisce agli oneri stimati in sede di predisposizione delle schede tecniche relative alle singole ipotesi di accordo. Restano aperte tutte le problematiche già evidenziate dalla Corte connesse alla difficoltà di effettuare un reale monitoraggio del costo di ciascun singolo contratto, in modo particolare a causa della mancanza di significativi dati, anche a campione, sul reale andamento della contrattazione integrativa, peraltro non ancora conclusa soprattutto per quanto attiene ai percorsi di riqualificazione del personale.

Ed in effetti, in sede di contrattazione decentrata, spesso gli enti sono facoltizzati ad utilizzare risorse aggiuntive senza predefiniti tetti di spesa, e gli eventuali slittamenti del personale in più alti livelli economici possono comportare significative alterazioni nella massa salariale presa a base per il calcolo della incidenza degli oneri contrattuali.

10. Problematiche emerse in sede di certificazione degli accordi relativi al biennio 2002-2003

Le considerazioni svolte con riferimento all'andamento della tornata contrattuale 1998-2001 confermano tutta la loro valenza anche alla luce di quanto evidenziato in sede di certificazione degli accordi riferibili all'attuale nuovo quadriennio normativo ed al biennio economico 2002-2003.

Permane la problematica relativa ai ritardi nella sottoscrizione delle ipotesi di accordo. Alla data di approvazione del presente referto risultano esaminati in sede di certificazione solo sette contratti collettivi riferibili al biennio economico 2002-2003 e concernenti il personale dei livelli dei comparti Ministeri, Enti pubblici non economici, Enti locali, Scuola e Sanità, Presidenza del Consiglio e Amministrazioni autonome dello Stato.

In particolare, alcuni dei predetti contratti sono destinati ad entrare in vigore dopo la scadenza del previsto fisiologico periodo di vigenza.

La tornata contrattuale, quindi, appare, al momento, non completata, non essendo stata sottoscritta, tra l'altro, alcuna ipotesi di accordo concernente le diverse aree dirigenziali².

In tale situazione, ovviamente, non risultano ancora iniziate le trattative per il secondo biennio economico (2004-2005). A tutt'oggi non è stata ancora emessa la direttiva generale da parte del coordinamento dei Comitati di settore per la definizione degli indirizzi della nuova tornata contrattuale.

I ritardi nell'avvio della contrattazione collettiva per il quadriennio 2002-2005 derivano da un prolungato confronto con le organizzazioni sindacali e sono connessi alla conseguente necessità di reperire ulteriori risorse da destinare alla contrattazione rispetto a quelle originariamente previste dalla legge finanziaria per il 2002 (legge 28 dicembre 2001, n. 448).

Gli originari stanziamenti erano stati in quella sede quantificati dal Governo in misura tale da consentire la crescita delle retribuzioni complessive nella misura percentuale del 4,57% a regime, corrispondente alla somma dei tassi di inflazione programmata per gli anni 2002 e 2003 e al recupero del differenziale fra l'inflazione programmata e quella effettiva con riferimento al biennio precedente (0,52%).

La predetta legge finanziaria prevedeva altresì la corresponsione di un ulteriore 1% del complessivo monte salari da destinare alla contrattazione integrativa³.

² I ritardi nella contrattazione della dirigenza derivano dalla necessità di recepire il nuovo quadro normativo che ha soppresso il ruolo unico della dirigenza. In particolare risulta in fase di sottoscrizione il contratto quadro per la ridefinizione delle aree dirigenziali che prevede la suddivisione della precedente area 1 (quella appunto corrispondente all'ex ruolo unico) in cinque distinte aree. Al di là delle predette modifiche normative il precedente sistema di classificazione poneva delicati problemi di rappresentatività per i comitati di settore e per le parti sindacali, in quanto nella predetta area 1 erano raggruppati i dirigenti del comparto Ministeri, delle Aziende autonome, degli Enti pubblici non economici e degli Enti di ricerca.

³ La percentuale di incremento del 4,57% rappresenta la somma dei tassi di inflazione programmata per i due anni di riferimento della contrattazione (1,7% per il 2002 ed 1,3% per il 2003) quali definiti nel Dpef per il quadriennio 2002-2005, alla quale va aggiunto lo 0,52% corrispondente al differenziale inflativo registrato nel biennio precedente e la ulteriore percentuale dell'1% originariamente destinata ad integrare le risorse per la contrattazione integrativa. Se i tassi annuali di inflazione programmata anziché essere sommati vengono composti, il risultato si attesta sulla complessiva percentuale indicata.

Nonostante le predette disponibilità fossero superiori al tasso di inflazione programmata, in realtà il confronto con le organizzazioni sindacali si è mostrato sin dall'inizio molto complesso con riferimento, soprattutto, a contrasti circa l'effettivo andamento del differenziale inflativo che era ritenuto dalle organizzazioni sindacali di oltre un punto percentuale superiore a quello quantificato nella predetta legge finanziaria.

La tornata contrattuale è stata quindi preceduta da un accordo siglato il 4-6 febbraio 2002 fra il Governo e le organizzazioni sindacali, con il quale è stata individuata la percentuale del 5,66% di crescita complessiva delle retribuzioni nel biennio di riferimento.

Per l'effettivo avvio della contrattazione è stato peraltro necessario attendere che le ulteriori risorse fossero individuate nella legge finanziaria relativa all'anno successivo (legge 289 del 2002); di conseguenza solo a partire dal febbraio 2003 è stato possibile avviare, su basi certe e condivise, quanto meno con riferimento alla entità complessiva delle risorse disponibili, il confronto fra l'Aran e le organizzazioni sindacali.

La prima ipotesi di accordo riferibile al personale dei livelli del comparto Ministeri, il cui contenuto, come in precedenza detto, rappresenta un vincolo anche per la definizione degli indirizzi dei comparti non statali, è stata certificata dalle Sezioni riunite della Corte in data 11 giugno 2003.

Con riferimento al predetto contratto va sottolineato, riprendendo osservazioni già formulate nel rapporto di certificazione, come, rispetto alla originale previsione della legge finanziaria per il 2002, una rilevante quota di risorse da destinare alla retribuzione accessoria e alla incentivazione del personale (0,5%) è stata per contro utilizzata per finanziare il recupero del differenziale inflativo verificatosi nel precedente biennio e per anticipare il recupero riferibile al periodo di vigenza contrattuale già in gran parte trascorso. Si tratta di una precisa scelta esplicitata dal Comitato di settore in una apposita integrazione all'originario atto di indirizzo, scelta, del resto, consentita dallo stesso legislatore che nella citata legge finanziaria per il 2003 ha di fatto eliminato ogni vincolo di destinazione a risorse originariamente stanziati per l'esclusivo fine di incentivare la produttività. Solo a seguito di tali interventi è stato possibile proseguire nelle trattative.

Quanto sopra dimostra da un lato come la effettiva salvaguardia del potere di acquisto dei salari rappresenti un momento imprescindibile delle piattaforme contrattuali e, dall'altro, l'esigenza che in sede previsionale e programmatica vi sia maggior realismo nel calcolare il tasso di inflazione programmata. Nello stesso tempo si ravvisa l'esigenza di perseguire con coerenza scelte, sempre in astratto ribadite come prioritarie sia dalle organizzazioni sindacali che dall'Aran, volte a differenziare la retribuzione sulla base del merito individuale.

Ma tali scelte presuppongono anche tempi e scadenze precise perché, come spesso rappresentato dai Comitati di settore, si determinerebbe la sostanziale inutilità di destinare risorse per l'incremento della produttività, allorché sia già scaduto o in prossimità di scadenza l'arco temporale di vigenza della contrattazione. Afferma in proposito la relazione tecnica al contratto relativo al personale dei livelli del comparto Ministeri che "sarebbe difficile incidere sull'accrescimento della produttività utilizzando *con effetto retroattivo* la leva del salario incentivante in quanto, operando in tal modo, si sarebbe inevitabilmente verificata una distribuzione indifferenziata di risorse".

Ciò non di meno il problema è ben lungi dall'essere risolto in quanto, nella specie, si tratta esclusivamente della presa d'atto delle negative conseguenze derivanti dal ritardo nella stipula delle ipotesi di accordo, fenomeno che continua a riproporsi ulteriormente aggravato nella presente tornata contrattuale.

Nel merito, da un punto di vista normativo, il contratto relativo al comparto Ministeri mantiene fermo l'inquadramento del personale nelle aree e nei livelli retributivi introdotto nella precedente tornata contrattuale e tutt'ora, specie per quanto attiene alle procedure per la mobilità orizzontale e verticale, non completamente attuato.

La novità più significativa è rappresentata dalla inclusione della indennità integrativa speciale nello stipendio tabellare, disposizione successivamente destinata ad essere estesa a tutti i comparti di contrattazione. A tale riguardo, trattandosi di incrementi retributivi aventi riflessi sugli istituti previdenziali, le schede tecniche dell'Aran contengono una quantificazione dell'onere connesso con le nuove più favorevoli modalità di calcolo della indennità di buonuscita, quale conseguenza del predetto conglobamento.

Non vengono, viceversa, presi in considerazione gli ulteriori oneri collegati al trattamento pensionistico in quanto, come è noto, tale materia è esclusa dall'ambito negoziale. Ad ogni buon fine una norma contrattuale esclude, relativamente a quella quota dello stipendio derivante dal conglobamento dell'indennità integrativa speciale, la maggiorazione del 18% prevista dall'art. 43 del D.P.R. 1092/1973 (nel testo sostituito dall'art. 15 della legge 29 aprile 1976, n. 177).

Ad eliminare ogni dubbio in materia sarebbe, peraltro, utile un intervento chiarificatore da parte del legislatore. In ogni caso, una volta effettuato il predetto conglobamento sorgessero difficoltà a mantenere una separata evidenziazione dell'indennità integrativa speciale limitatamente al calcolo della base pensionabile sulla quale applicare il predetto beneficio del 18%.

Con riferimento alle analisi necessarie a supportare un giudizio di compatibilità economico relativamente ad incrementi contrattuali che superano il tasso di inflazione programmata (3% complessivo per il biennio di riferimento) occorre in questa sede rilevare l'esigenza di individuare indicatori più significativi ed affidabili di quello rappresentato dal semplice andamento del PIL, peraltro decisamente non positivo per il biennio di riferimento.

La scheda tecnica allegata alla ipotesi di accordo per il comparto Ministeri contiene in proposito una apposita nuova sezione, all'interno della quale la complessiva evoluzione stimata della spesa di personale viene posta a confronto con l'andamento registrato dai principali saldi del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. In proposito è da rilevare che la Corte, nel certificare la compatibilità dei costi del contratto in questione, ha tenuto presente che il maggior trend retributivo (5,66%), superiore al tasso di inflazione programmata (quasi interamente destinato a incrementare la componente fissa della retribuzione), trova coerenza nella volontà del Governo e nel successivo avallo da parte del legislatore (legge finanziaria per il 2003), in base alla quale occorre "contemperare le esigenze di valorizzazione del livello di contrattazione integrativa con la salvaguardia della capacità di acquisto dei salari" anticipando parzialmente al 2002, in deroga a quanto previsto dall'accordo sulla politica dei redditi del luglio 1993, il recupero del differenziale inflativo.

Per quanto riguarda la contrattazione nei comparti non statali è da rilevare che, in sede di certificazione del contratto relativo al personale degli enti locali, la sostenibilità finanziaria, vale a dire la capacità degli enti di sostenere gli oneri del contratto, è stata dimostrata dall'Aran sulla base di altri criteri.

Per gli enti territoriali, infatti, ed in particolare per i comuni, le informazioni circa lo stato di salute finanziario e l'andamento complessivo dei bilanci sono state desunte da specifiche rilevazioni campionarie, ad esempio quella sul grado di autonomia finanziaria (entrate tributarie + entrate extra tributarie/entrate correnti) incidente sulla spesa di personale rispetto alle entrate correnti. Tali indicatori, tuttavia, non appaiono sufficienti per un ponderato giudizio di compatibilità.

Ciò soprattutto quando in sede contrattuale vengono disposti incrementi della retribuzione superiori a quelli previsti per il comparto Ministeri, in relazione alla possibilità di implementare le risorse da destinare alla contrattazione integrativa sia pure nei limiti di un tetto determinato di risorse, al raggiungimento di parametri di virtuosità eventualmente raggiunti dagli enti appartenenti al comparto.

Sulle problematiche relative al contratto del personale non dirigente del servizio sanitario nazionale, la Corte, non avendo ravvisato i presupposti per una positiva certificazione, ha già provveduto ad informare il Parlamento con specifico referto (deliberazione n. 11 del 28 aprile 2004).

Nel caso di specie, pur mantenendosi gli incrementi retributivi nell'ambito della complessiva percentuale del 5,66, le Sezioni riunite della Corte hanno rappresentato la mancanza di adeguate indicazioni circa la sostenibilità dei relativi oneri in relazione al preoccupante andamento dei conti del sistema sanitario nazionale. In particolare gli esiti del previsto monitoraggio sull'andamento della spesa sanitaria nel suo complesso, sul quale la Corte ha già riferito nelle competenti sedi, hanno dato luogo a forti preoccupazioni circa la stessa tenuta del patto di stabilità in materia sanitaria il cui rispetto, come espressamente dichiarato nell'Accordo dell'8 agosto 2001 (in seguito al quale era stata positivamente certificato il contratto relativo al precedente biennio economico) avrebbe dovuto rappresentare momento essenziale e termine di riferimento per assicurare la sostenibilità della maggior spesa di personale connessa con il fisiologico rinnovo dei contratti collettivi. In realtà, al netto dei nuovi oneri di personale derivanti dal contratto per il biennio 2002-2003, per quanto attiene all'esercizio 2002 la spesa sanitaria ha già superato di 2,736 miliardi di euro il livello concordato nel predetto Accordo dell'8 agosto 2001.

Con riferimento, infine, al contratto collettivo concernente il personale non dirigente della Presidenza del Consiglio dei Ministri, esaminato dalla Corte nell'adunanza del 14 maggio 2004 il rapporto di certificazione ha preso atto della scelta operata dalle parti di stabilizzare le risorse *storiche* destinate allo straordinario e di utilizzarle per il finanziamento della indennità di posizione organizzativa, sottolineando, peraltro, la necessità in proseguito di verificare la sostenibilità di nuovi oneri in relazione alla complessiva politica di personale, e di monitorare il processo di riorganizzazione posto in essere, al fine di verificare il mantenimento nei giusti limiti della complessiva spesa per retribuzioni. In quella sede la Corte ha altresì ribadito le proprie perplessità sulla ricostruzione operata dall'Aran di uno scenario evolutivo delle grandezze macroeconomiche e di finanza pubblica improntato a criteri di eccessivo ottimismo e basato su parametri che non esauriscono il quadro delle variabili da prendere a riferimento.

CAPITOLO TERZO

RISULTATI DELLA GESTIONE DEL PERSONALE DIRIGENZIALE

1. Premessa - 2. La valutazione della dirigenza - 3. Analisi della consistenza - 4. La spesa complessiva per la dirigenza - 5. La retribuzione di parte fissa - 6. La retribuzione di parte variabile - 7. Dirigenza esterna e alte specializzazioni - 8. La dirigenza regionale - 8.1 *La spesa per retribuzione fissa* - 8.2 *La spesa per retribuzione accessoria*

1. Premessa

Nel presente capitolo i dati riferibili alla dirigenza pubblica negli anni 2001 e 2002 sono esposti avendo riguardo alla suddivisione nelle 5 aree di contrattazione collettiva come ridisegnate dall'ultimo Contratto collettivo nazionale quadro (Ccnq), che ha provveduto ad un accorpamento di comparti in unità macro aventi elementi di omogeneità organizzativa e funzionale.

Ciò premesso è opportuno tener presente che la sostanziale differenza tra comparti e tra i contratti collettivi stipulati in relazione a ciascuno di essi, consentono solo una comparazione in ordine a taluni elementi essenziali, quali la consistenza numerica e la spesa complessiva, mentre altri elementi, risultando caratteristici solo di alcuni comparti, non possono essere trattati congiuntamente e, tantomeno, risultare oggetto di una comparazione rispetto ad altre aree. In questo senso le peculiarità relative ad ogni comparto sono illustrate nei rapporti di certificazione della Corte sulla contrattazione collettiva ovvero nelle relazioni specifiche inviate al Parlamento nelle ipotesi di non positiva certificazione.

Nella precedente relazione sul costo del lavoro pubblico sono state espresse dalla Corte valutazioni in ordine alla sistematizzazione della dirigenza pubblica attuata dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Ulteriori elementi sulla disciplina giuridica della dirigenza pubblica sono contenuti nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato per gli esercizi 2002 e 2003¹.

L'obiettivo principale della riforma della dirigenza pubblica, (illustrato nella legge di delegazione 22 ottobre 1992, n. 421 e nell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59) è rappresentato dalla estensione del regime di diritto privato del rapporto di lavoro a tutti i dirigenti, in uno alla determinazione di nuovi criteri di efficienza, misurabilità e verificabilità dei risultati. La Corte Costituzionale ha affermato che rientra nella discrezionalità del legislatore disegnare l'ambito di estensione della privatizzazione del pubblico impiego, dirigenza inclusa, con il limite del rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e della non irragionevolezza della disciplina differenziata.

¹ Cfr. Volume I, pag. 187 e segg. e vol. I, pag.

L'art. 15 del d.lgs. n. 165/2001 ha previsto che nelle amministrazioni pubbliche la dirigenza sia articolata nelle due fasce dei ruoli di cui all'art. 23 - norma destinata alle sole amministrazioni dello Stato - nel cui ambito sono definite apposite sezioni in modo da garantire la eventuale specificità tecnica.

In base alla normativa vigente, i dirigenti generali sono posti in diretto raccordo con gli organi politici di vertice delle amministrazioni.

L'art. 2 della legge n. 145/2002 ha previsto la facoltà di delega delle funzioni dirigenziali di livello non generale in favore di dipendenti che ricoprano le posizioni funzionali più elevate nell'ambito degli uffici ad essi affidati.

Con la legge medesima è stato poi (re)introdotto, limitatamente al comparto Ministeri, l'istituto della vicedirigenza, quale apposita area che troverà disciplina nella contrattazione collettiva².

Il principio della separazione tra indirizzo politico e gestione nelle amministrazioni pubbliche ha incontrato difficoltà applicative, in particolare negli enti territoriali di piccole dimensioni e nelle aziende del SSN: in queste ultime i vertici della dirigenza (direttori generali, amministrativi e sanitari) dipendono direttamente dal vertice politico dell'amministrazione regionale che può disporre la decadenza³ ed il relativo rapporto è interamente retto dal diritto privato⁴.

Nel comparto ministeri (area I), tuttavia, la distinzione di funzioni e di profili sembra ormai definitivamente acquisita.

Un breve cenno va fatto, in questa sede, ad alcuni elementi che hanno finora ostacolato, a giudizio della Corte, il processo di rinnovamento della dirigenza pubblica.

In primo luogo non si è ancora proceduto ad un rinnovo della dirigenza in servizio, assunta sotto il vigore del precedente ordinamento, che prevedeva diversi requisiti culturali di accesso. Le assunzioni di nuovi dirigenti, secondo i meccanismi previsti dall'art. 28 del d.lgs. n. 165/2001, includono una specifica formazione preliminare, che sarebbe dovuta passare attraverso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione. Tali forme di reclutamento sono andate via via riducendosi, mentre, per converso, ha continuato ad operare il procedimento volto a premiare gli avanzamenti di carriera fondati sul requisito dell'anzianità di servizio, seppur migliorato, rispetto al precedente sistema, dall'obbligo della laurea per l'accesso al concorso a dirigente.

² Nella vicedirigenza dovrà essere ricompreso il personale laureato appartenente alle posizioni C2 e C3, che abbia maturato complessivamente 5 anni di anzianità in tali posizioni o nelle corrispondenti qualifiche VIII e IX del precedente ordinamento. Peraltro, in sede di prima applicazione, l'inserimento in tale area è possibile anche in favore di personale sprovvisto di laurea, purché in possesso degli altri requisiti previsti dalla norma e vincitore di una procedura concorsuale per l'accesso alla ex carriera direttiva anche speciale (cfr. l'art. 7, comma 3 della legge n. 145/2002, che ha introdotto l'art. 17-bis nel d.lgs. n. 165/2001).

³ Si vedano i meccanismi di nomina e decadenza di tali figure di vertice delle aziende del Ssn, delineate nel Dpcm 19 luglio 1995, n. 502. Peraltro nulla è dovuto, a titolo di indennità di recesso, al direttore generale nei casi di cessazione dell'incarico per decadenza, mancata conferma, revoca o risoluzione del contratto nonché per dimissioni.

⁴ Cfr. l'art. 3-bis, comma 8 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e gli artt. 1 e 2 del Dpcm n. 502/1995 secondo cui il rapporto di lavoro del direttore generale, del direttore sanitario e del direttore amministrativo è esclusivo ed è regolato da contratto di diritto privato, di durata non inferiore a tre e non superiore a cinque anni, rinnovabile, stipulato in osservanza delle norme del titolo terzo del libro quinto del codice civile. La Regione disciplina le cause di risoluzione del rapporto con il direttore amministrativo e il direttore sanitario.

In secondo luogo non ha avuto tangibile applicazione l'auspicato passaggio nel settore pubblico della dirigenza privata, presumibilmente a causa della scarsa attrattiva del trattamento economico.

Nelle amministrazioni periferiche, inoltre, non si è provveduto ad un opportuno adeguamento degli apparati amministrativi e ciò appare con maggiore evidenza in alcune amministrazioni territoriali, in particolare nei comuni medio-piccoli e nelle comunità montane⁵.

La stessa normazione prevede la possibilità di non tenere separate le funzioni di indirizzo politico-amministrativo dalle funzioni di gestione negli enti territoriali di piccole dimensioni (enti locali con popolazione inferiore a 5000 abitanti), sicché le leggi finanziarie del 2001 (art. 53) e 2002 (art. 29) hanno espressamente ammesso l'uso della delega agli assessori per quanto attiene agli atti di gestione⁶.

D'altro canto anche le previsioni contrattuali che hanno introdotto (e consolidato) l'istituto delle posizioni organizzative hanno, nelle amministrazioni più piccole, condotto ad un annullamento della distinzione tra dirigenza e personale dei livelli, con la attribuzione dei compiti e delle funzioni proprie della dirigenza a personale appartenente al ruolo non dirigenziale⁷.

Modifiche di tipo semplificatorio al precedente sistema sono state introdotte dalla legge n. 145/2002 in materia di conferimento di incarichi che devono essere assegnati in relazione alle attitudini ed alle capacità professionali del singolo

⁵ In tal senso già l'art. 109 del Testo Unico degli Enti Locali (Tuel, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) prevedeva che nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale le funzioni spettanti alla dirigenza, se non affidate direttamente al segretario comunale, potessero essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del sindaco, ai responsabili degli uffici o dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale, anche in deroga a ogni diversa disposizione.

⁶ Anche in deroga a quanto disposto dal d.lgs. n. 165/2001 e dall'art. 107 del Tuel., possono essere attribuiti ai componenti dell'organo esecutivo la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti anche di natura tecnico gestionale.

⁷ Le posizioni organizzative sono posizioni di lavoro, istituite dagli enti del comparto, che richiedono, con assunzione diretta di elevata responsabilità di prodotto e di risultato: a) lo svolgimento di funzioni di direzione di unità organizzative di particolare complessità, caratterizzate da elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa; b) lo svolgimento di attività con contenuti di alta professionalità e specializzazione correlate a diplomi di laurea e/o di scuole universitarie e/o alla iscrizione ad albi professionali; c) lo svolgimento di attività di staff e/o di studio, ricerca, ispettive, di vigilanza e controllo caratterizzate da elevate autonomia ed esperienza (cfr. art. 8 dell'Accordo del 31 marzo 1999, per il personale del comparto regioni ed enti locali). Analogamente l'art. 20 del Ccnl Sanità del 7 aprile 1999, prevede che le aziende ed enti, sulla base dei propri ordinamenti e delle leggi regionali di organizzazione ed in relazione alle esigenze di servizio, istituiranno posizioni organizzative che richiedono lo svolgimento di funzioni con assunzione diretta di elevata responsabilità. Le posizioni organizzative, a titolo esemplificativo, possono riguardare settori che richiedono lo svolgimento di funzioni di direzione di servizi, dipartimenti, uffici o unità organizzative di particolare complessità, caratterizzate da un elevato grado di esperienza e autonomia gestionale ed organizzativa o lo svolgimento di attività con contenuti di alta professionalità e specializzazione, quali ad esempio i processi assistenziali, oppure lo svolgimento di: attività di staff e/o studio; di ricerca; ispettive di vigilanza e controllo; di coordinamento di attività didattica. La graduazione delle funzioni è definita da ciascuna azienda o ente in base a criteri adottati per valutare le posizioni organizzative individuate. Nella graduazione delle funzioni le aziende ed enti tengono conto, a titolo esemplificativo, dei seguenti elementi, anche integrandoli con riferimento alla loro specifica situazione organizzativa: a) livello di autonomia e responsabilità della posizione, anche in relazione alla effettiva presenza di posizioni dirigenziali sovraordinate; b) grado di specializzazione richiesta dai compiti affidati; c) complessità delle competenze attribuite; d) entità delle risorse umane, finanziarie, tecnologiche e strumentali direttamente gestite; e) valenza strategica della posizione rispetto agli obiettivi aziendali.

dirigente, ai risultati precedentemente conseguiti dallo stesso ed in relazione agli obiettivi fissati nella direttiva annuale e negli altri atti di indirizzo del Ministro⁸.

2. La valutazione della dirigenza

La valutazione della dirigenza presuppone un giudizio di apprezzamento complessivo delle attività poste in essere, sulla base dei parametri fissati dal d.lgs. n. 29/1993, dal d.lgs. n. 286/1999 e dai Ccnl relativi alle Aree della dirigenza.

La valutazione della dirigenza rileva in particolare sotto due profili:

- quello della conferma dell'incarico dirigenziale, atteso che, per definizione, gli incarichi dirigenziali sono a tempo determinato;
- quello dell'erogazione delle quote retributive premiali e di risultato, previste dalla vigente contrattazione collettiva.

L'art. 21 del d.lgs. n. 165/2001, nel definire la responsabilità dirigenziale, stabilisce che il mancato raggiungimento degli obiettivi, ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente, comportano, ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, la non rinnovabilità dell'incarico dirigenziale.

Per i dirigenti generali il d.lgs. n. 165/2001 lega direttamente l'andamento della retribuzione alla valutazione dei risultati prevedendo espressamente per gli incarichi di uffici dirigenziali di livello generale che il trattamento economico accessorio sia collegato al livello di responsabilità attribuito con l'incarico di funzione ed ai risultati conseguiti nell'attività amministrativa e di gestione (art. 24).

La valutazione del personale con incarico dirigenziale è regolata dall'art. 5 del d.lgs. n. 286/1999 in base al quale il mancato rinnovo dell'incarico dirigenziale si verifica allorché i risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione o il

⁸ La definizione dell'oggetto e della durata dell'incarico, che può essere in alcuni casi di tre anni ed in altri di cinque e che è fissata nel provvedimento di conferimento insieme agli obiettivi da conseguire, è contenuta nel provvedimento di conferimento dell'incarico stesso. Il contratto individuale, che accede al provvedimento di conferimento, definisce il corrispondente trattamento economico. Il nuovo sistema è caratterizzato da maggiore flessibilità ed apertura in ordine alla individuazione dei soggetti idonei a ricoprire gli incarichi dirigenziali. In particolare, gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale possono essere attribuiti a dirigenti di seconda fascia, fino al nuovo e più elevato limite del cinquanta per cento dei posti attribuibili. In tal modo si è allargato sensibilmente l'originario limite, fissato nella misura di un terzo dei posti disponibili. Nella stessa prospettiva, è stato previsto un significativo aumento dei posti attribuibili a persone di comprovata qualificazione professionale non appartenenti ai ruoli dirigenziali, incrementando detti posti dal 5% al 10% della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia e dal 5% all'8% della dotazione organica dei dirigenti di seconda fascia. Gli incarichi infine di Segretario generale, di Capo di Dipartimento e di livello equivalente, previsti dall'articolo 19, comma 3, della legge n. 145 cessano automaticamente entro novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo, in considerazione della stretta connessione di tali funzioni con gli indirizzi politico-amministrativi espressi dai vertici della struttura statale; tali disposizioni, per la loro peculiare valenza organizzativa, vengono espressamente qualificate come norme non derogabili dai contratti o accordi collettivi. Per effetto della legge n. 145, il ruolo unico dei dirigenti statali è stato soppresso. In ogni amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, è istituito un separato ruolo dei dirigenti, che si articola nella prima e nella seconda fascia, nel cui ambito sono definite apposite sezioni, in modo da garantire la eventuale specificità tecnica del personale. Il nuovo regolamento, previsto dall'art. 10 della legge, non ancora emanato, provvederà a disciplinare: le modalità di istituzione, l'organizzazione e il funzionamento dei ruoli dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato nonché le procedure e le modalità per l'inquadramento, nella fase di prima attuazione, dei dirigenti di prima e seconda fascia del ruolo unico nei ruoli delle singole amministrazioni.

mancato raggiungimento degli obiettivi emergano dalle ordinarie ed annuali procedure di valutazione. Tuttavia, quando il rischio grave di un risultato negativo si verifica prima della scadenza annuale, il procedimento di valutazione può essere anticipatamente concluso.

In relazione al tema in discussione, assumono rilievo l'art. 35 del Ccnl dirigenza Stato del 2001⁹ nonché l'art. 13 del c.d. codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, allegato al Ccnl del 12 giugno 2003, relativo al comparto Ministeri, secondo cui il dirigente ed il dipendente forniscono all'ufficio interno di controllo tutte le informazioni necessarie ad una piena valutazione dei risultati conseguiti dall'ufficio presso il quale prestano servizio.

Il sistema di valutazione della dirigenza, per come accennato, dovrebbe anche garantire una differenziazione del trattamento economico ed in tal modo, concorrere ad attuare meccanismi di meritocrazia e di premialità legati alla valutazione dei risultati; il sistema parrebbe confermato da tutte le previsioni contrattuali relative alla dirigenza nelle cinque aree della contrattazione.

Dal conto annuale e dalla documentazione resa pubblica dalle amministrazioni non è possibile stabilire quali di esse abbiano legato l'andamento del salario variabile a sistemi di valutazione dei risultati dirigenziali.

Si può in linea di massima stabilire che, a fronte di un panorama complessivo di scarsa operatività delle disposizioni in materia di valutazione dirigenziale in alcune amministrazioni statali il sistema ha prodotto alcuni risultati soddisfacenti.

Un esempio viene dall'agenzia delle entrate che ha elaborato un sistema informatizzato di valutazione denominato "Antares", attraverso il quale si procede alla valutazione delle competenze di tutto il personale. Il sistema è basato su un "modello di competenze" definito come "un insieme strutturato di conoscenze, capacità e valori o, come si può anche dire, un reticolo organico di sapere, saper fare

⁹ In base a detta disposizione le amministrazioni definiscono, sulla base dei principi del d.lgs. n. 286/1999 l'utilizzazione di dati oggettivi, meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dai dirigenti, in relazione ai programmi e obiettivi da perseguire correlati alle risorse umane, finanziarie e strumentali effettivamente rese disponibili. Le prestazioni, l'attività organizzativa dei dirigenti e il livello di conseguimento degli obiettivi assegnati sono valutati (...) sulla base anche dei risultati del controllo di gestione, o da quelli eventualmente previsti dagli ordinamenti degli enti e amministrazioni per i dirigenti che rispondano direttamente all'organo di direzione politica. Le amministrazioni adottano preventivamente i criteri generali che informano i sistemi di valutazione della prestazione e delle competenze organizzative dei dirigenti nonché dei relativi risultati di gestione. Tali criteri, che dovranno tener conto in modo esplicito della correlazione delle direttive impartite, degli obiettivi da perseguire e delle risorse umane, finanziarie, e strumentali effettivamente poste a disposizione degli stessi dirigenti, sono oggetto di informazione preventiva, seguita, a richiesta, da concertazione. I criteri di valutazione sono comunicati ai dirigenti prima dell'inizio dei relativi periodi di riferimento. La valutazione dei dirigenti deve essere improntata ai principi di trasparenza e pubblicità dei criteri e dei risultati: deve essere osservato il principio della partecipazione al procedimento del valutato, anche attraverso la comunicazione ed il contraddittorio da realizzare in tempi certi e congrui. La valutazione è ispirata alla diretta conoscenza dell'attività del valutato da operare da parte dell'organo proponente o valutatore di prima istanza ai sensi del d.lgs. n. 286/1999; essa non può essere svolta dagli organi preposti a servizi ispettivi o di regolarità contabile o legittimità amministrativa. La revoca anticipata rispetto alla scadenza può avere luogo solo per motivate ragioni organizzative e gestionali oppure in seguito all'accertamento dei risultati negativi di gestione o della inosservanza delle direttive. La valutazione può essere anticipata, anche ad iniziativa del dirigente interessato, nel caso di evidente rischio grave di risultato negativo della gestione che si verifichi prima della scadenza annuale.

e saper essere, che un'organizzazione chiede e si attende da coloro che vi lavorano per raggiungere al meglio gli scopi per cui essa esiste". Tale modello di competenze viene posto a base di un sistema unitario di valutazione dei dirigenti e dei dipendenti.

3. Analisi della consistenza

Come anticipato in apertura del presente capitolo, i dati relativi al personale dirigenziale sono esaminati tenendo conto delle cinque aree in cui esso è ripartito. Per ragioni di completezza apposito paragrafo è dedicato alla dirigenza delle Regioni e province a statuto speciale nonché ad alcune figure dirigenziali non contrattualizzate. Nelle tabelle che seguono si è preferito mantenere inoltre le distinzioni e le peculiarità nominali che ciascuna area presenta, in modo tale da consentire un raffronto tra figure professionali similari e di evitare la comparazione di dati e grandezze non omogenee.

Le varie tabelle sotto illustrate sono state costruite come segue:

Area I (Ministeri, aziende autonome, enti pubblici non economici, Università, enti di ricerca), prevede la ripartizione della dirigenza nelle due fasce previste dal d.lgs. n. 165/2001 sia con rapporto a tempo indeterminato che determinato.

Area II (Regioni ed autonomie locali), comprende la qualifica di seconda fascia a tempo indeterminato e determinato.

Area III ed *Area IV* (rispettivamente, dirigenza non medica e dirigenza medica del Servizio Sanitario Nazionale), prevede la ripartizione della dirigenza secondo la titolarità o meno dell'incarico di struttura complessa o del rapporto di esclusività.

Area V dirigenza scolastica.

Per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale e Province autonome (Valle d'Aosta, Trentino A.A., Friuli V.G., Sardegna e provincia autonoma di Trento), data l'eterogeneità degli ordinamenti dei diversi enti, si è reso necessario esporre il dato complessivo della dirigenza indipendentemente dal livello che essa assume in ciascun ente e dalla tipologia del rapporto. L'esposizione infine riguarderà le tipologie di figure dirigenziali non previste dalla contrattazione collettiva.

La tabella 1 riporta la consistenza della dirigenza.

Nell'area I, a fronte di una diminuzione tra il 2001 ed il 2002 del numero dei dirigenti di prima e seconda fascia a tempo indeterminato, si registra un incremento ragguardevole di quelli a tempo determinato, che passano, per la prima fascia, dai 72 del 2001 ai 172 dell'anno successivo e, per la seconda fascia, dai 174 del 2001 ai 475 dell'anno 2002.

Nell'area II è significativo l'incremento (50,7%) della dirigenza a tempo determinato, avvenuto tra il 2000 ed il 2002 (471 unità).

Nell'area III, il numero dei dirigenti presenta un andamento costante nel triennio in esame attestandosi nel 2002 intorno alle 21 mila unità.

Nell'area IV, relativa alla dirigenza medica, si registra un sensibile aumento della consistenza tra il 2000 ed il 2002, atteso che il numero degli appartenenti passa dai 108.916 del 2000 ai 113.748 del 2002 (+4,4%).

Infine nell'area V si registra una consistente diminuzione (-11,4%) della dirigenza scolastica che passa dalle 9.972 unità del 2000 alle 8.838 unità del 2002, diminuzione attribuibile, presumibilmente, al mancato espletamento di nuovi concorsi a preside (*rectius*: dirigente scolastico).

Tabella 1

Dirigenti in servizio nel triennio 2000-2002

	2000				2001				2002			
	Presenti al 31.12	Cessati	Assunti	Media (*) presenti	Presenti al 31.12	Cessati	Assunti	Media (*) presenti	Presenti al 31.12	Cessati	Assunti	Media (*) presenti
AREA I⁽¹⁾												
Dirigente I fascia	496	64	34	500	534	73	34	555	506	53	49	530
Dirigente II fascia	6.833	480	311	6.696	6.797	478	277	6.777	6.609	468	274	6.976
Dirigente I fascia tempo determ.	41	1	11	22	72	12	14	48	172	27	44	140
Dirigente II fascia tempo determ.	91	3	37	69	174	6	47	138	475	19	75	392
Altro ⁽²⁾	1.327	29	50	1.323	1.707	74	90	1.684	1.666	69	30	1.710
AREA II												
Dirigente II fascia	10.675	982	272	10.928	10.351	955	291	10.469	10.621	846	272	10.145
Dirigente II fascia tempo determ.	929	195	310	908	1.158	174	311	1.103	1.400	243	337	1.263
AREA III⁽³⁾												
Dirigenti con incarico di struttura complessa	2.993	309	160	2.845	3.289	291	157	3.158	3.234	335	87	3.544
Dirigenti con incarico di struttura semplice e altri incarichi	3.953	345	449	4.114	3.823	331	357	3.657	3.756	316	235	3.547
Dir. con inc. strut. sempl. e altri inc. prof. (rapp. esclusivo)	13.357	566	877	13.262	13.565	615	690	13.370	13.815	483	643	14.404
Dir. con altri incarichi profes.li (rapp. non esclusivo)	165	18	16	208	145	11	18	154	118	10	7	106
AREA IV⁽³⁾												
Dirigenti con incarico di struttura complessa	10.467	907	637	10.061	10.760	831	533	10.670	10.859	857	490	10.843
Dirigenti con incarico di struttura semplice	14.899	1.689	850	15.263	15.065	763	762	15.842	15.943	865	648	14.555
Dir. con altri incarichi profes.li (rapp. esclusivo)	73.376	5.109	9.205	70.887	78.823	4.066	7.619	75.924	80.296	4.202	6.266	77.382
Dir. con altri incarichi profes.li (rapp. non esclusivo)	10.174	681	1.650	10.909	7.883	610	243	7.951	6.650	395	141	6.614
AREA V												
Dirigente scolastico	9.972	336	-	10.266	9.412	559	-	9.412	8.838	578	-	9.078
REGIONI E PROVINCE A STATUTO SPECIALE⁽⁴⁾												
Dirigenti	738	62	15	753	685	55	25	642	790	57	16	703

(*) Mensilità liquidate / 12

(1) Inclusa, per esigenze di confrontabilità, la dirigenza della Cassa dd.pp. presente nel 2002 ancorché l'ente è fuoriuscito dall'Area I a partire dal 1 gennaio 2002.

(2) Dirigenti medici Ministeri, medici Ministero salute, Medici Epne

(3) Esclusa la dirigenza a tempo determinato

(4) Friuli, Sardegna, Trentino, Valle d'Aosta, Trento. Data la forte eterogeneità fra gli ordinamenti delle diverse regioni, non si riportano distinzioni tra qualifiche

4. La spesa complessiva per la dirigenza

La tabella 2 espone i dati finanziari riferiti alla spesa complessiva per le retribuzioni della dirigenza.

Tra il 2000 ed il 2002 i fattori che maggiormente hanno determinato la variazione della spesa complessiva sono stati, oltre all'aumento della consistenza della dirigenza medica che rappresenta il 68% della dirigenza pubblica, il rinnovo dei singoli contratti afferenti al quadriennio 1998-2001 e le disposizioni speciali di adeguamento retributivo della dirigenza di I fascia dell'Area I.

Per meglio comprendere gli andamenti esposti nella tabella 2, occorre tenere presente, inoltre, le date di sottoscrizione dei singoli contratti.

Per quanto riguarda, in particolare, le Aree III e IV, i relativi contratti (bienni economici 1998-1999 e 2000-2001) sono stati sottoscritti già nel giugno del 2000 (a differenza dei Ccnl relativi alle altre Aree, hanno avuto applicazione nel corso degli anni successivi) con la conseguenza che il triennio 2000-2002 registra unicamente gli incrementi di spesa di competenza dell'anno 2001.

Con riferimento, invece, all'Area II, il primo contratto della tornata 1998-2001 è stato sottoscritto nel dicembre 1999 (e, quindi, l'onere ad esso relativo è gravato interamente sull'anno 2000), mentre per quanto riguarda il secondo biennio il contratto ha avuto corso solo nel febbraio 2002.

Il Ccnl relativo alla dirigenza scolastica, reca la data 1° marzo 2002 con conseguente incremento della spesa relativa a tale anno.

Per quanto riguarda infine l'Area I, i Ccnl relativi ai due bienni economici della tornata 1998-2001 sono stati entrambi sottoscritti il 5 aprile 2001 e pertanto gli effetti economici hanno avuto incidenza sulla cassa di tale anno.

La spesa complessiva per la dirigenza, è passata, dal 2000 al 2002, rispettivamente dai 9,8 agli 11,2 miliardi di euro, con un incremento percentuale del 14,3%, molto al di sopra degli obiettivi fissati dai Dpef per il triennio 2000-2002, che erano orientati, per contro, verso criteri di contenimento della spesa per il personale. La sola spesa per la dirigenza medica è lievitata nel triennio di 736 milioni di euro, cui vanno ancora aggiunti 126,7 milioni riferiti alle qualifiche non contrattualizzate (direttori generali, direttori sanitari, amministrativi e dei servizi sociali degli enti appartenenti al S.S.N.). La spesa per la dirigenza a tempo determinato ha subito, un forte incremento dovuto sia all'aumento della sua consistenza e sia all'aumento delle retribuzioni concretamente riconosciute, come può evincersi dalla lettura incrociata dei dati di consistenza (tavola 1) con quelli finanziari (tavola 2).

Si può osservare che gli incrementi maggiormente significativi della spesa media annua pro-capite nel triennio riguardano la dirigenza di I fascia a tempo determinato dell'Area I (+63,5%) e dell'Area V (+33,3% in linea, peraltro, con gli incrementi disposti dalla contrattazione collettiva) e, sia pure in misura minore, le restanti qualifiche dirigenziali dell'Area I (incremento pro-capite medio del +26%) e dell'Area II (incremento pro-capite medio del +25%). Una notazione a parte riguarda la spesa relativa ad alcune figure dirigenziali non contrattualizzate che costituiscono il *top-management* dei vari enti e aziende pubbliche. Si segnalano, al riguardo, gli incrementi medi di spesa per retribuzioni del 43,2% dei direttori generali di enti pubblici non economici, università e ricerca e quello del 28,4% dei direttori sanitari, amministrativi e dei servizi sociali degli enti del S.S.N.

Tabella 2

Spesa totale per retribuzioni (*)

	2000						2001						2002					
	Spesa totale		Media Arretr.		Media Rec.		Spesa totale		Media Arretr.		Media Rec.		Spesa totale		Media Arretr.		Media Rec.	
	(migliaia di euro)																	
AREA I⁽¹⁾																		
Dirigente I fascia	63.410,8	126,9	12,7	-6,1	82.569,5	148,9	30,7	-15,8	85.651,5	161,6	12,3	-0,3						
Dirigente II fascia	403.925,6	60,3	3,3	-0,2	482.201,7	71,2	6,1	-2,6	536.468,2	76,9	4,2	-0,2						
Dirigente I fascia tempo determ.	2.228,6	102,5	8,8	-1,4	8.193,1	169,8	13,0	-8,4	23.447,1	167,5	7,7	0,0						
Dirigente II fascia tempo determ.	4.794,7	69,6	1,3	-0,2	9.623,2	69,5	2,9	0,0	28.286,6	72,2	2,6	-1,1						
Altro ⁽²⁾	74.743,4	56,5	3,5	0,0	100.710,1	59,8	3,8	0,0	108.957,8	63,7	6,2	-0,1						
AREA II																		
Dirigente II fascia	662.130,4	60,6	4,1	-0,1	686.179,7	65,5	4,7	-0,1	771.853,0	76,1	5,8	-0,3						
Dirigente II fascia tempo determ.	54.729,0	60,3	2,4	-0,1	70.926,3	64,3	2,6	-0,1	92.036,7	72,9	3,6	-0,2						
AREA III⁽³⁾																		
Dirigenti con incarico di struttura complessa	199.340,6	70,1	5,4	-0,1	232.892,1	73,8	3,9	-0,1	245.758,1	69,3	4,3	-0,1						
Dirigenti con incarico di struttura semplice e altri incarichi	188.144,1	45,7	3,4	0,0	177.350,8	48,5	2,2	0,0	184.758,6	52,1	3,0	-0,1						
Dir. con inc. strut. sempl. e altri inc. prof. (rapp. esclusivo)	685.217,5	51,7	3,0	0,0	729.377,3	54,5	2,1	0,0	771.092,7	53,5	2,7	-0,1						
Dir. con altri incarichi profes.li (rapp. non esclusivo)	8.962,8	43,0	2,8	-0,1	6.076,1	39,4	0,5	-0,1	5.343,5	50,5	0,9	-0,2						
AREA IV⁽⁴⁾																		
Dirigenti con incarico di struttura complessa	1.034.363,0	102,8	4,5	-0,1	1.119.821,4	105,0	3,7	-0,1	1.158.297,1	106,8	4,6	-0,2						
Dirigenti con incarico di struttura semplice	1.108.891,9	72,7	3,3	-0,1	1.202.718,9	75,9	3,8	-0,1	1.170.031,0	80,4	2,8	-0,1						
Dir. con altri incarichi profes.li (rapp. esclusivo)	4.685.671,2	66,1	2,8	-0,1	5.149.428,3	67,8	1,8	0,0	5.453.689,8	70,5	2,3	-0,1						
Dir. con altri incarichi profes.li (rapp. non esclusivo)	551.065,7	50,5	1,8	-0,1	391.899,0	49,3	0,6	-0,1	334.367,3	50,6	0,8	-0,1						
AREA V																		
Dirigente scolastico	384.716,4	37,5	0,3	-0,1	392.800,0	41,7	0,4	0,0	453.327,4	49,9	0,9	0,0						
REGIONI E PROVINCE A STATUTO SPECIALE⁽⁵⁾																		
Dirigenti	48.577,6	64,5	4,2	0,0	40.377,2	62,9	2,5	0,0	42.863,8	61,0	1,2	-0,1						

(*) Inclusi arretrati e al netto dei recuperi per ritardi, assenze, etc.

(1) Inclusa, per esigenze di confrontabilità, la dirigenza della CCDDPF presente nel 2002 ancorché l'ente è fuoriscritto dall'Area I a partire dal 1 gennaio 2002.

(2) Dirigenti medici Ministeri, medici Ministero salute, Medici Epne

(3) Esclusa la dirigenza a tempo determinato

(4) Friuli, Sardegna, Trentino, Valle d'Aosta, Trento. Data la forte eterogeneità fra gli ordinamenti delle diverse regioni, non si riportano distinzioni tra

5. La retribuzione di parte fissa

Le aree che registrano gli aumenti di spesa per retribuzione fissa (al netto di arretrati e recuperi) più elevati sono l'Area II (+33,3%) e l'Area I (+19,6%).

Più contenuti sono invece gli incrementi delle due aree della dirigenza del servizio sanitario nazionale (+3,9% Area III e +5% Area IV).

Anche a tale proposito valgono le considerazioni sopra svolte circa la tempistica di approvazione dei Ccnl.

6. La retribuzione di parte variabile

Va premesso che mentre per il personale non dirigenziale la componente accessoria della retribuzione resta inferiore al 20%, nelle aree della dirigenza tale componente si eleva oltre il 40%.

Costituisce del resto una delle scommesse della riforma della dirigenza l'adozione di istituti di incentivazione della produttività e della professionalità per ottenere una gradazione della retribuzione di parte variabile a seconda dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi programmati.

La Tabella 3 mostra l'andamento della spesa per retribuzioni accessorie della dirigenza.

La spesa accessoria è cresciuta tra il 2000 e il 2002 di oltre il 28%.

Poiché la spesa complessiva per la dirigenza ammonta a 9,8 miliardi di euro per l'anno 2000 e a 11,2 miliardi di euro per l'anno 2002, deriva che l'incidenza percentuale della spesa per retribuzioni accessorie sul totale della spesa è passata dal 43,6% del 2000 al 49% del 2002.

Il consistente incremento della spesa di tale tipo presupporrebbe lo svolgimento di un'azione amministrativa in via di evoluzione per il raggiungimento di una maggiore efficienza, economicità e efficacia della stessa. Tuttavia le ben note difficoltà attuative dei controlli disegnati dal d.lgs n. 286/99 inerenti alle valutazioni di performance dei dirigenti, inducono, al momento, a limitare l'analisi ad alcuni dati che hanno caratterizzato, nel biennio, la maggiore spesa "accessoria" delle retribuzioni del personale dirigenziale.

Per quanto riguarda la dirigenza a tempo indeterminato, gli incrementi di spesa pro-capite (componente accessoria) più elevati hanno riguardato i dirigenti dell'Area I (+51,1% e +43,8% rispettivamente per i dirigenti di I e II fascia) e dell'Area III (+45,7% per i dirigenti con incarico di struttura semplice). Quanto all'Area I, il fenomeno può essere ricondotto all'entrata in vigore del Ccnl relativo al secondo biennio economico 2000-2001 che ha riconosciuto una consistente integrazione della retribuzione di posizione e di risultato nell'ambito delle risorse a carico del bilancio dello Stato.

Quanto alla dirigenza delle Aree III e IV le due componenti accessorie che maggiormente hanno determinato l'innalzamento della spesa sono state *l'indennità di direzione di struttura complessa e l'indennità di esclusività* le quali peraltro hanno esercitato una parte consistente del loro effetto finanziario sulla cassa nell'anno 2000.

Quanto alla dirigenza scolastica, la previsione di una quota di retribuzione aggiuntiva proporzionata alla produttività ed al raggiungimento degli obiettivi programmati è stata introdotta con il contratto approvato nel marzo delle 2002, con la conseguenza che i reali effetti a regime potranno essere valutati solo allorché

saranno disponibili i dati relativi all'anno 2003. In particolare la spesa media per retribuzione accessoria viene ad essere tra il 2000 e il 2002 quasi quadruplicata (dai 3.400 ai 12.800 euro).

Per ciò che concerne la dirigenza a tempo determinato, va detto che nell'ambito delle cinque aree contrattuali sono presenti poche unità (mediamente 532 nell'Area I e 1263 nell'Area II) rispetto alla consistenza della dirigenza a tempo indeterminato. In particolare, la crescita della spesa media accessoria della dirigenza di I fascia a tempo determinato, è dovuta in prevalenza alla corresponsione di indennità a carattere molto variabile. Queste trovano fondamento in disposizioni normative specifiche al di là delle tipiche indennità di posizione e di risultato regolate dal Ccnl. Per quanto riguarda, invece, la dirigenza di II fascia a tempo determinato, tanto dell'Area I che dell'Area II, si registra un andamento lineare nel triennio e livelli di spesa media di poco inferiori a quelli delle corrispondenti figure a tempo indeterminato.

Le differenze rilevabili dalla lettura dei dati relativi alla spesa per retribuzione accessorie vanno comunque valutate alla luce delle differenti responsabilità attribuite ai dirigenti all'interno di ciascuna Area e, all'interno di questa, in ciascuna qualifica dirigenziale. In linea di massima è da rilevare la tendenza, in sede di contrattazione, di aumentare negli anni in misura maggiore il peso delle componente variabile della retribuzione rispetto a quella fondamentale.

Tabella 3

Spesa per retribuzioni di parte variabile (*)

	2000				2001				2002			
	Spesa totale	Spesa media	Media Arretrati	Spesa totale	Spesa media	Media Arretrati	Spesa totale	Spesa media	Media Arretrati	Spesa totale	Spesa media	Media Arretrati
AREA I ⁽¹⁾												
Dirigente I fascia	30.986,3	62,0	1,0	45.275,4	81,7	3,8	49.635,1	93,7	10,9			
Dirigente II fascia	156.212,2	23,3	1,3	177.781,1	26,2	1,5	234.058,9	33,6	3,6			
Dirigente I fascia tempo determ.	793,3	36,5	0,0	5.161,3	107,0	0,8	14.632,7	104,5	4,2			
Dirigente II fascia tempo determ.	1.428,7	20,7	0,0	2.922,1	21,1	1,9	11.061,9	28,2	2,1			
Altro ⁽²⁾	27.223,3	20,6	2,6	38.967,3	23,1	3,2	48.122,4	28,1	6,1			
AREA II												
Dirigente II fascia	286.201,5	26,2	1,7	334.487,6	32,0	3,6	334.308,2	33,0	2,4			
Dirigente II fascia tempo determ.	19.990,2	22,0	1,1	27.023,2	24,5	1,8	35.984,6	28,5	1,8			
AREA III ⁽³⁾												
Dirigenti con incarico di struttura complessa	93.157,8	32,7	1,7	122.519,1	38,8	3,2	135.809,1	38,3	3,9			
Dirigenti con incarico di struttura semplice e altri incarichi	57.956,6	14,1	0,8	62.834,4	17,2	1,7	72.805,3	20,5	2,7			
Dir. con inc. str. sempl. e altri inc. prof. (rapporto esclusivo)	254.809,2	19,2	0,8	310.549,8	23,2	1,7	346.207,0	24,0	2,5			
Dir. con altri incarichi profes.li (rapporto non esclusivo)	2.617,2	12,6	0,5	1.500,3	9,7	0,4	2.027,5	19,1	0,9			
AREA IV ⁽³⁾												
Dirigenti con incarico di struttura complessa	549.430,2	54,6	1,1	638.771,6	59,9	3,2	673.304,4	62,1	3,9			
Dirigenti con incarico di struttura semplice	513.618,4	33,7	1,0	603.985,7	38,1	3,5	584.465,8	40,2	2,7			
Dir. con altri incarichi profes.li (rapporto esclusivo)	2.052.401,7	29,0	0,6	2.436.335,8	32,1	1,5	2.682.021,0	34,7	2,2			
Dir. con altri incarichi profes.li (rapporto non esclusivo)	168.802,3	15,5	0,5	121.001,5	15,2	0,4	106.380,4	16,1	0,7			
AREA V												
Dirigente scolastico	34.651,2	3,4	0,0	69.295,1	7,4	0,0	115.873,0	12,8	0,0			
REGIONI E PROVINCE A STATUTO SPECIALE ⁽⁴⁾												
Dirigenti	15.512,7	20,6	0,7	13.463,3	21,0	1,9	17.341,6	24,7	1,2			

(*) Inclusi arretrati relativi ad anni precedenti

(*) Inclusa, per esigenze di confrontabilità, la dirigenza della CCDDPP presente nel 2002 ancorché l'ente è fuoriuscito dall'Area I a partire dal 1 gennaio 2002.

(*) Dirigenti medici Ministeri, medici Ministero salute, Medici Epne

(*) Esclusa la dirigenza a tempo determinato

(*) Friuli, Sardegna, Trentino, Valle d'Aosta, Trento. Data la forte eterogeneità fra gli ordinamenti delle diverse regioni, non si riportano distinzioni tra qualifiche

7. Dirigenza esterna e alte specializzazioni

Un accenno va fatto agli alti profili professionali che, in deroga al principio del concorso e sulla base di scelte discrezionali, vengono utilizzati dai vertici delle amministrazioni per compiti ascrivibili a funzioni dirigenziali.

In base al d.lgs. n. 165/2001 gli incarichi di segretario generale di ministeri, gli incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente, nonché gli incarichi di funzione dirigenziale generale possono essere conferiti con contratto a tempo determinato, a persone in possesso delle specifiche qualità professionali richieste dal comma 6¹⁰ (art. 19)¹¹.

In diversi settori, comunque, si è fatto ricorso ad incarichi esterni per la copertura di posizioni di vertice nelle amministrazioni. In particolare il fenomeno è evidente negli enti del SSN, negli enti locali, e, in modo ancora più accentuato, nelle Regioni, sulla base della legislazione regionale contenente i principi generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi¹². In pratica il ricorso ad incarichi esterni è avvenuto in tutte le aree della dirigenza, con l'eccezione della V riguardante la dirigenza scolastica.

Presso le autonomie territoriali ed in particolare nelle amministrazioni soggette alla disciplina del relativo testo unico il ricorso a figure e professionalità esterne è contemplato da diverse disposizioni: così art. 90 T.U.¹³ consente la costituzione di uffici alle dirette dipendenze degli organi politici di vertice, l'art. 108¹⁴ prevede la

¹⁰ Tali incarichi sono conferiti a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro maturate, anche presso amministrazioni statali, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato.

¹¹ Tale possibilità è estesa anche agli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale; vale comunque la norma per la quale gli incarichi predetti possono essere conferiti, per i dirigenti di prima fascia entro il limite del 10% della dotazione organica e per quelli di seconda fascia entro il limite dell'8%.

¹² Cfr. ad esempio L.R. Lombardia 23.7.96, n. 16 e 7.9.96, n. 21; L.R. Piemonte 3.7.96, n. 34; L.R. Puglia 4.2.97, n. 7.

¹³ Negli enti locali l'art. 90 del Tuel consente, tramite il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della Giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti disestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, i quali, se dipendenti da una pubblica amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni. La norma però non specifica se a tali uffici spettino funzioni di vertice, anche perché risulta sistematicamente separata dalle (successive) disposizioni in materia di dirigenza (art. 107 e segg. Tuel).

¹⁴ In particolare le norme del testo unico degli enti locali (art. 108) prevedono che il sindaco, nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e il presidente della provincia, previa deliberazione della Giunta comunale o provinciale, possono nominare un direttore generale, al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato, secondo criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi. Al direttore generale rispondono, nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, i dirigenti dell'ente, ad eccezione del segretario del comune e della provincia. Il direttore generale è revocato dal sindaco o dal presidente della provincia, previa deliberazione della Giunta comunale o provinciale. La durata dell'incarico non può eccedere quella del mandato del sindaco o del presidente della provincia.

nomina di un direttore generale fuori della dotazione organica ed, infine, l'art. 110¹⁵ disciplina diverse fattispecie di incarico a contratto.

Anche nel comparto degli enti del SSN la vigente legislazione autorizza il ricorso a dirigenti e specializzazioni esterne, sulla scorta di contratti, di diritto pubblico o di diritto privato, conferiti dal vertice dell'amministrazione entro limiti prefissati.

L'art. 15-*septies* del d.lgs. n. 502/1992, introdotto dal d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229, stabilisce che i direttori generali possono conferire incarichi per l'espletamento di funzioni di particolare rilevanza e di interesse strategico mediante la stipula di contratti a tempo determinato e con rapporto di lavoro esclusivo, entro il limite del 2% della dotazione organica della dirigenza, a laureati di particolare e comprovata qualificazione professionale che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati o aziende pubbliche o private, con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali apicali o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e post-universitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro. I contratti hanno durata non inferiore a due anni e non superiore a cinque con facoltà di rinnovo.

Le Asl e le aziende ospedaliere possono poi stipulare contratti a tempo determinato, in numero non superiore al 5% della dotazione organica della dirigenza sanitaria, a esclusione della dirigenza medica, nonché della dirigenza professionale, tecnica e amministrativa, per l'attribuzione di incarichi di natura dirigenziale, relativi a profili diversi da quello medico, ad esperti di provata competenza che non godano del trattamento di quiescenza e che siano in possesso del diploma di laurea e di specifici requisiti coerenti con le esigenze che determinano il conferimento dell'incarico.

In più occasioni la Corte, nella sua attività di referto al Parlamento e attraverso le relazioni annuali delle Sezioni regionali di controllo, ha avuto modo di occuparsi del fenomeno delle esternalizzazioni di incarichi dirigenziali e di vertice, nonché dell'utilizzo, in progressiva ascesa, delle consulenze esterne per far fronte anche a compiti e funzioni di stretta pertinenza del personale di ruolo. Il fenomeno inoltre è

¹⁵ L'art. 110 del Tuel, denominato "Incarichi a contratto", prevede diverse tipologie di incarichi a contenuto dirigenziale, regolati solo da un rapporto di tipo discrezionale: lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato di diritto pubblico o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, di diritto privato, fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire; il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, negli enti in cui è prevista la dirigenza, stabilisce i limiti, i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati, al di fuori della dotazione organica, contratti a tempo determinato per i dirigenti e le alte specializzazioni, fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire. Tali contratti sono stipulati in misura complessivamente non superiore al 5 per cento del totale della dotazione organica della dirigenza e dell'area direttiva e comunque per almeno una unità negli enti in cui non è prevista la dirigenza, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi stabilisce i limiti, i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati, al di fuori della dotazione organica, solo in assenza di professionalità analoghe presenti all'interno dell'ente, contratti a tempo determinato di dirigenti, alte specializzazioni o funzionari dell'area direttiva, fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire. Tali contratti sono stipulati in misura complessivamente non superiore al 5 per cento della dotazione organica dell'ente arrotondando il prodotto all'unità superiore, o ad una unità negli enti con una dotazione organica inferiore alle 20 unità. Per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità.

ben noto sotto il diverso profilo del possibile danno erariale che concreta l'affidamento di consulenze esterne in situazioni di "ordinaria amministrazione", cioè in carenza del presupposto della eccezionalità e straordinarietà del conferimento.

Tabella 4

*Altre figure dirigenziali non contrattualizzate in servizio
nel triennio 2000-2002*

Qualifiche	2000				2001				2002			
	Pres. al 31.12	Cess.	Ass.	Media ^(*) presenti	Pres. al 31.12	Cess.	Ass.	Media ^(*) presenti	Pres. al 31.12	Cess.	Ass.	Media ^(*) presenti
Dir. gen. Epne, Univ. e Ricerca	72	9	13	72	105	11	8	115	107	17	11	102
Dir. Gen. regioni e aut. locali	293	50	91	285	432	58	75	410	481	88	82	465
Dir. e alte special. f.d.o. regioni e aut.loc.	532	139	312	442	651	182	295	554	796	203	306	677
Direttori gen. Ssn.	-	-	-	-	281	12	124	246	295	38	42	268
Dir. sanitari e amm ⁽¹⁾ del Ssn	-	-	-	-	606	37	264	524	639	83	81	600

^(*) Mensilità liquidate / 12

⁽¹⁾ Sono inclusi i direttori dei servizi sociali degli enti del Servizio sanitario nazionale (52 unità nel 2002)

Mediamente vi è stata nel triennio un aumento del ricorso a figure dirigenziali generali non contrattualizzate che è più marcato nelle Regioni e nelle Autonomie locali dove l'incremento tra 2000 e 2002 è stato pari al 64,24% (mentre nell'Area I è stato del 48,6%). Per quanto riguarda il S.S.N. il dato su riferito è relativo agli anni 2001 e 2002 mancando quello per il 2000. Va notato che per quanto riguarda il vertice politico degli enti del S.S.N. – direttori generali nominati direttamente dalla Giunta regionale – vi è uno scarto tra la previsione teorica (pari a 297 enti, tra aziende sanitarie, ospedaliere ed altri enti) e numero dei presenti al 31.12 di ogni anno (295 direttori generali al 31.12.2002; 281 presenti al 31.12.2001). Tale scarto è ancora maggiore per quanto riguarda i direttori amministrativi e quelli sanitari.

Tabella 5

Spesa totale e spesa media procapite per retribuzioni^()*

(migliaia di euro)

Qualifiche	2000				2001				2002			
	Spesa totale	Spesa media	Media arretr.	Media recup.	Spesa totale	Spesa media	Media arretr.	Media recup.	Spesa totale	Spesa media	Media arretr.	Media recup.
Dir. gen. Epne, Univ. e Ricerca	6.685,3	93,5	2,1	0,0	11.740,3	101,9	4,1	0,0	13.659,8	133,9	13,4	-0,6
Dir. Gen. regioni e aut. locali	26.162,4	91,9	4,0	-0,1	39.035,0	95,2	3,8	0,0	47.691,1	102,6	3,7	-0,2
Dir. e alte special. f.d.o. regioni e aut.loc.	18.484,9	41,9	1,7	-0,1	23.564,8	42,6	0,4	-0,1	29.983,6	44,3	1,2	-0,2
Direttori gen. Ssn.	0,0		0,0	0,0	34.244,3	139,2	3,2	0,0	45.535,5	170,0	9,8	0,0
Dir. sanitari e amm ⁽¹⁾ del Ssn	0,0		0,0	0,0	55.221,3	105,4	2,5	0,0	81.162,0	135,2	9,7	0,0

^(*) Inclusi arretrati ed al netto dei recuperi per ritardi, assenze etc.

⁽¹⁾ Sono inclusi i direttori dei servizi sociali degli enti del Servizio sanitario nazionale (52 unità nel 2002)

La tabella sopra esposta mostra l'andamento della spesa complessiva per retribuzioni delle figure dirigenziali non contrattualizzate. In questo caso le variazioni medie percentuali di spesa tra le diverse figure non sono uniformi. L'incremento di spesa medio pro-capite tra il 2000 e il 2002 dei direttori generali dell'area I è stato del 43,2%, quello dei direttori generali di regioni ed autonomie locali del 11,6%, mentre quello della dirigenza fuori dotazione organica di regioni ed autonomie locali del 5,8%. Nel S.S.N. l'incremento di spesa medio pro-capite tra il 2001 e il 2002 dei direttori generali è stato del 22,2% ed è salito al 28,4% per gli altri organi di direzione generale.

La spesa complessiva per questo settore della dirigenza è pari a 126,7 milioni di euro per l'anno 2002.

E' interessante notare che la componente di spesa che pesa di più è quella per retribuzione fissa, ancorché ci si sarebbe aspettato una tendenza inversa, atteso che si tratta di figure dirigenziali non contrattualizzate, la cui permanenza è legata ad obiettivi fissati direttamente dal vertice dell'amministrazione. Invece il dato di crescita relativo alla spesa media per retribuzione fissa delle qualifiche di direttore generale e direttore sanitario, amministrativo e dei servizi sociali del SSN, nel 2002, rispetto al 2001, è pari rispettivamente al 30,4% ed al 36,8%. Più contenuto l'aumento nello stesso biennio del 21% relativo ai direttori generali degli enti pubblici non economici, università ed enti di ricerca.

Tabella 6

Spesa per retribuzioni fisse^(*) nel triennio 2000-2002

Qualifiche	(migliaia di euro)											
	2000				2001				2002			
	Spesa totale	Spesa media	Media arretr.	Media recup.	Spesa totale	Spesa media	Media arretr.	Media recup.	Spesa totale	Spesa media	Media arretr.	Media recup.
Dir. gen. Epne, Univ. e Ricerca	5.446,3	76,2	1,8	0,0	9.523,0	82,6	2,9	0,0	10.201,5	100,0	7,6	-0,6
Dir. Gen. regioni e aut. locali	16.202,6	56,9	2,0	-0,1	24.480,9	59,7	1,9	0,0	29.447,9	63,3	1,4	-0,2
Dir. e alte special. f.d.o. regioni e aut.loc.	11.946,0	27,0	0,2	-0,1	15.713,5	28,4	0,1	-0,1	19.850,9	29,3	0,7	-0,2
Direttori gen. Ssn.	0,0				30.137,7	122,5	2,0	0,0	42.790,0	159,8	8,1	0,0
Dir. sanitari e amm ⁽¹⁾ del Ssn	0,0				48.464,8	92,5	1,6	0,0	75.925,1	126,5	8,6	0,0

(*) Inclusi arretrati ed al netto dei recuperi per ritardi, assenze etc.

(1) Sono inclusi i direttori dei servizi sociali degli enti del Servizio sanitario nazionale (52 unità nel 2002)

Nell'ambito del presente paragrafo è parso significativo analizzare l'andamento della spesa per retribuzioni accessorie che sono quelle che dovrebbero qualificare il rapporto di lavoro di tali particolari figure dirigenziali. Come ricordato appena sopra, le numerose previsioni legislative che hanno consentito il ricorso all'esterno per l'affidamento di alte funzioni dirigenziali è sempre stato legato ad obiettivi di maggiore snellezza e minore rigidità nella determinazione del trattamento economico che avrebbe dovuto essere ancorato prevalentemente ad obiettivi di recupero di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Il dato relativo all'andamento della retribuzione accessoria dimostra il contrario per tutte le amministrazioni di riferimento ad eccezione di quelle statali, delle Università e della ricerca.

Ad esempio nel settore sanitario a fronte del ricordato aumento complessivo della spesa media per retribuzioni dei direttori generali del 22,2% tra il 2001 ed il 2002, vi è stata una riduzione percentuale della spesa per retribuzione accessoria di ben il 38,6%: ciò significa che non solo l'intero incremento retributivo ha finanziato la parte fissa, ma che addirittura sono state ridotte le quote di retribuzione accessoria dell'anno precedente per far spazio ad una maggiore retribuzione fissa. Il fenomeno si segnala anche per quanto riguarda le alte specializzazioni fuori dotazione organica delle Regioni ed autonomie locali dove l'incremento medio di spesa tra il 2002 e il 2000 è stato del 7,7% e quello della spesa media per retribuzione accessoria è stato solo del 5,5%.

8. La dirigenza regionale

Le considerazioni che seguono mirano a fornire un quadro di maggiore dettaglio per ciò che concerne la dirigenza degli enti territoriali (regioni, province comuni).

I dati provenienti dai conti annuali 2000, 2001 e 2002 sono stati elaborati in modo da fornire un quadro comparativo tra i diversi enti.

La tabella 7, riporta la consistenza della dirigenza rispettivamente di regioni, comuni e province nel triennio 2000-2002 con evidenziazione separata, delle regioni e province autonome (e dei consigli regionali e provinciali).

Al 31.12.2001 nelle regioni a Statuto ordinario erano presenti 82 direttori generali, 23 dirigenti fuori dotazione organica e 2 alte specializzazioni anche esse al di fuori della dotazione organica, 2.793 dirigenti a tempo indeterminato e 210 a tempo determinato.

La consistenza della dirigenza negli oltre 8.000 comuni e nelle 90 province è riportata nei prospetti che seguono.

Comuni

Qualifiche	2000	2001	2002
Direttori generali	162	262	279
Dirigenti ti	4.771	4.767	4.868
Dirigenti td	561	669	828
Alte specializz. fuori d.o.	203	298	364
<u>Dirigenti fuori d.o.</u>	<u>185</u>	<u>214</u>	<u>233</u>
TOTALE	5.882	6.210	6.572

Province

Qualifiche	2000	2001	2002
Direttori generali	24	38	38
Dirigenti ti	1.480	1.457	1.473
Dirigenti td	123	180	213
Alte specializz. fuori d.o.	57	60	87
<u>Dirigenti fuori d.o.</u>	<u>31</u>	<u>29</u>	<u>37</u>
TOTALE	1.715	1.764	1.848

Bisogna rilevare che per quel che riguarda il contratto della dirigenza del comparto Regioni-Enti locali, la Corte, dopo aver espresso certificazione non positiva sull'ipotesi di accordo siglata nel settembre 2001, ha riferito separatamente al Parlamento (deliberazione n. 5 del 28 gennaio 2002)¹⁶.

Una annotazione specifica va fatta sulla consistenza della dirigenza presso le amministrazioni regionali: quasi tutte le regioni hanno ridotto il numero dei propri dirigenti a tempo indeterminato, senza procedere ad un parallelo e corrispondente aumento di quelli a tempo determinato¹⁷.

Sotto il profilo delle dinamiche salariali è da rilevare l'indirizzo seguito nei contratti collettivi, compreso quello sulle autonomie locali, secondo gli incrementi salariali medi riconosciuti al comparto statale, costituiscano la base per le successive piattaforme di rinnovo degli altri comparti, indipendentemente dalle specificità che li contraddistinguono.

Tale scelta, sulla quale la Corte ha già avuto modo di esprimersi in occasione del Ccnl riguardante il personale del comparto Ministeri¹⁸, determina oggi un incremento medio delle retribuzioni del 5,66%, cui vanno aggiunti ulteriori aumenti frutto di scelte contrattuali *ad hoc*, come, da ultimo, nell'ipotesi di accordo per il personale non dirigenziale del comparto Regioni-Enti locali¹⁹.

¹⁶ Nello specifico in quella occasione fu ricordato come "Circa l'obiettivo primario dell'ipotesi di accordo, di garantire una perequazione retributiva tra il personale dell'area I (Stato) del comparto della dirigenza e quello ascrivito all'area II (Regioni-autonomie locali), che verrebbe attuato innalzando sino a 70 mln. di lire la parte di retribuzione fissa, questa Corte non può non rimarcare, come appena sopra accennato, le peculiarità della tornata contrattuale conclusa per la dirigenza "statale", specie per quel che riguarda il reperimento delle risorse e quindi l'aspetto della compatibilità finanziaria. E' evidente così che ogni e qualunque meccanismo di perequazione verso un comparto assolutamente particolare, per il quale il legislatore ha previsto ed introdotto fonti e forme speciali di finanziamento, non farebbe altro che mettere in moto quel meccanismo di rincorsa salariale verso l'alto che in più occasioni queste Sezioni Riunite hanno censurato e tentato di scongiurare, in quanto contrario ai principi di sana finanza pubblica e più specificamente all'Accordo governo-sindacati del 23 luglio 1993. "Non può infatti essere sottaciuto un ulteriore aspetto problematico relativo alla presente ipotesi di accordo, riguardante il reperimento delle risorse destinate a finanziare gli incrementi contrattuali (...) la sola attestazione del comitato di settore che le maggiori spese graveranno solo sulle amministrazioni destinatarie, è insufficiente in quanto rende impossibile ogni riscontro sulla effettività delle maggiori risorse, mancando la dimostrazione della sussistenza delle stesse, atteso che il comitato di settore, che giunge sino ad individuarle in una percentuale pari al 3,3% della retribuzione media precedente, non dispone di un autonomo potere di reperimento delle stesse. Per altro verso, v'è il rischio concreto di un peggioramento della situazione finanziaria di quelle amministrazioni del comparto ed in specie degli enti locali di dimensioni medie e piccole, in cui all'aumento della spesa per il personale non coincida un aumento delle entrate, proprie o derivate." "Non pare inutile poi segnalare, sotto il profilo delle risorse trasferite agli enti locali non regionali, un significativo trend al ribasso tra il 1997 ed il 2000 dell'ammontare delle stesse, con una riduzione al 30 dicembre 2000 del 30,23% rispetto ai trasferimenti dell'anno 1997, recuperata poi nell'anno corrente, con un maggior trasferimento, destinato però a far fronte alle maggiori funzioni e competenze in capo alle amministrazioni locali, discendenti dai processi di riforma istituzionale dell'assetto della Repubblica."

¹⁷ Con le sole eccezioni del Veneto (+8 dirigenti, pari a d un aumento del 5,12%), del Lazio (+268 dirigenti, pari ad un aumento del 130%), della Calabria (+26 dirigenti, pari a d un aumento del 19,8%), della Valle d'Aosta (+50 dirigenti, pari a d un aumento del 60,9%) e della Sardegna (+121 dirigenti, pari a d un aumento del 114,15%). In alcuni casi le riduzioni sono state consistenti, come nella provincia autonoma di Trento (dalle 207 unità del 2000 a 77 nel 2002), nel Friuli Venezia Giulia (dalle 274 unità del 2000 a 173 nel 2002).

¹⁸ Cfr. Deliberazione della Corte dei conti n. 30 del 3 luglio 2003.

¹⁹ Cfr. Deliberazione della Corte dei conti n. 2 del 12 febbraio 2004.

Tale incremento medio incide, in misura cospicua ai fini della gestione di cassa, dato che, com'è noto, la sottoscrizione dei contratti avviene con notevole ritardo e spesso a bienni annuali scaduti.

Nel caso della dirigenza regionale, un ulteriore elemento di complicazione del quadro è costituito dall'approvazione, tra il 1999 ed il 2003, da parte di tutte le Regioni, di leggi organiche che disciplinano il rapporto di lavoro della dirigenza e disegnano, in maniera variegata, il nuovo quadro di separazione tra funzioni politiche (affidate alle Giunte ed ai Consigli) e funzioni di gestione (affidate alla dirigenza).

Anche a motivo di ciò una esposizione complessiva ed analitica degli oneri sostenuti dalle regioni per le retribuzioni della propria dirigenza è solo parzialmente possibile.

Interessante, ai fini della presente relazione, si rivela l'analisi della spesa per le retribuzioni dei dirigenti delle regioni a Statuto ordinario e speciale - ad eccezione della Regione Siciliana, che non ha inoltrato alla RGS alcun dato - anche se gran parte dei dati non sono stati resi disponibili e quindi è possibile solo paragonare la spesa per le retribuzioni dei dirigenti a tempo indeterminato, inclusi in alcuni dei ruoli regionali.

Venendo alla spesa per la dirigenza, quella complessiva delle regioni a statuto ordinario per i propri dirigenti a tempo indeterminato ha raggiunto nel 2000 la somma di € 237.495.474, pari ad € 69.142 pro-capite annui; nel 2001 la somma di € 191.679.532 pari ad € 65.520 pro-capite annui; infine nel 2002 è stata pari, in termini assoluti, ad € 216.927.279 (€ 76.311 pro-capite annui).

Alla data di chiusura della presente relazione, relativa al biennio 2001-2002, non sono stati ancora siglati i nuovi Ccnl della dirigenza, sicché l'analisi qui svolta è riferita agli effetti dell'ultima tornata contrattuale, svoltasi ormai tre anni addietro.

Tuttavia analizzando i dati disaggregati emergono incongruenze tra diverse regioni: ad esempio nella regione Liguria la spesa pro-capite per i dirigenti a tempo indeterminato era di € 70.357 nel 2002, mentre nello stesso anno in Calabria, per ciascuno dei dirigenti a tempo indeterminato presso il Consiglio regionale la spesa pro-capite era pari a € 144.761. Ma anche guardando agli anni precedenti le differenze sono significative, specie in considerazione del fatto che sono riferite alla stessa fascia dirigenziale ed a regioni a statuto ordinario. Nel 2000 infatti la spesa pro-capite per la dirigenza a tempo indeterminato in Piemonte era di € 70.761, presso il Consiglio regionale della Lombardia di € 106.221 ed in Calabria di ben € 108.310. In realtà se il confronto viene svolto tra gli anni 2001 e 2002 si notano alcuni riallineamenti, come può verificarsi nelle annesse tabelle.

Tra le regioni a statuto speciale che hanno inoltrato i dati alla RGS il costo pro-capite più alto per dirigente a tempo indeterminato si registra nel 2002 in Sardegna con € 79.410, quello minore in Val d'Aosta con € 62.778.

Svolgendo una media ponderata per tutto il comparto (inclusi province e comuni) che hanno trasmesso i dati, si registra una spesa media pro-capite per i dirigenti a tempo indeterminato di € 60.999 nel 2000, di € 65.328 nel 2001 e di € 75.956 nel 2002, con una crescita percentuale del 24,5%. Per la dirigenza a tempo determinato la spesa media pro-capite è stata di € 60.225 nel 2000, di € 63.380 nel 2001 e di € 73.203 nel 2002, con una crescita percentuale del 21,5%.

Alcuni singoli fenomeni meritano di essere segnalati.

In Basilicata tra il 2000 ed il 2001 la spesa media pro-capite dei direttori generali è drasticamente calata, passando dagli originari 149.632 euro ai soli 106.266 euro dell'anno successivo, risalendo però a 153.197 euro nel 2002. Sempre per quel che riguarda la spesa per le retribuzioni dei direttori generali presso le regioni, il record si registra nuovamente in Calabria con la ragguardevole cifra nel 2002 di € 235.268 che sarebbe costato ciascun direttore presso il Consiglio regionale, cioè ben al di sopra del costo di un dirigente a tempo indeterminato di prima fascia dell'area I (Ministeri), che, sempre nel 2002, ammontava a circa 161 mila euro o di un direttore generale di un'azienda sanitaria od ospedaliera, il cui costo si attestava a circa 170 mila euro.

Sul versante opposto i direttori generali che graverebbero di meno sulla collettività sarebbero quelli della regione Lombardia che nel 2002 costavano 120.402 euro cadauno, cioè il 51,2% in meno.

Anche se si pone l'attenzione all'andamento delle tabelle 10 e 11, che mostrano rispettivamente, l'andamento della spesa pro-capite per retribuzione fissa e per retribuzione accessoria, emergono disparità rilevanti.

Tabella 7

Consistenza al 31 dicembre della dirigenza

Ente	Direttori Generali		Dirigenti t.l.		Dirigenti t.d.		Alte spec. Fuori d.o.		Dirigenti fuori d.o.			
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Piemonte				262	234	229	35	34	33			
Lombardia	30	16	33	260	262	222	11	15	17			
Veneto				156	172	164	40	42	50			
Liguria	5	7	9	116	101	92			1			
E. Romagna	14	11	11	231	186	182	21	35	47			
Totale Nord	49	34	53	1.025	955	889	107	126	148	0	0	0
Toscana	8	9	9	226	216	213	1	5	5		21	20
Umbria	9	11	9	168	146	117	2	2	2		1	1
Marche			6	96	96	87	8	11	9			
Lazio				206	152	474	26	29	26			
Totale Centro	17	20	24	696	610	891	37	47	42	0	0	0
Abruzzo				116	117	105			7			
Molise		4	7	111	101	78		4				
Campania				632	437	443	4	26	36			
Puglia				389	392	378					1	1
Basilicata	6	8	9	95	88	80			2			
Calabria		16	9	131	93	157	9	7	8	21	2	6
Totale Sud	6	28	25	1.474	1.228	1.241	13	37	53	21	2	6
Consiglio provinciale di Trento				12	13							
Consiglio regionale Calabria	3	3	3	15	15	13						
Consiglio regionale d'Abruzzo				9	10	10	2	2	3			
Consiglio regionale di Milano	2	2	3	31	30	29	6	9	8			
Consiglio regionale Umbria												
Province	24	38	38	1.480	1.457	1.473	123	180	213	57	60	86
Comuni	162	262	279	4.771	4.767	4.868	561	669	828	203	298	364
Valle d'Aosta				82	85	132	48	51				
Friuli Venezia Giulia				274	124	173			5			
Prov. aut. Trento			11	207	233	249						
Trentino Alto Adige				3	3	3		2	1			
Sicilia			18			2.400			110			
Sardegna	18			106	187	227						

Tabella 8

Spesa totale della dirigenza (enti locali)

Ente	Direttori Generali			Dirigenti t.l.			Alte spec. Fuori d.o.			Dirigenti fuori d.o.		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Piemonte				19.129,06	15.325,52	17.362,29	2.941,63	3.321,59	3.674,93			
Lombardia	3.948,23	3.970,74	4.033,48	15.505,05	15.810,08	17.169,68	623,12	913,98	1.131,48			
Veneto				10.854,86	10.311,24	11.979,24	4.010,52	4.461,22	4.403,23			
Liguria ¹⁾	424,66	584,77	1.041,85	4.125,53	6.844,86	6.261,76	2.357,92					
E. Romagna	1.617,88	1.426,09	1.512,50	13.871,74	12.313,30	13.457,73	1.107,16	1.994,83	3.110,16			
Totale Nord	5.990,77	5.981,61	6.587,82	63.486,24	60.604,99	66.230,70	11.040,35	10.691,62	12.319,81	0,00	0,00	0,00
Toscana	891,39	1.223,13	1.262,85	15.145,67	13.209,89	15.291,40	35,37	189,14	329,17			
Umbria ²⁾	934,38	963,07	832,40	9.008,15	8.331,88	7.257,89	23,04	102,58	138,51			
Marche ³⁾			662,39	7.060,57	6.488,53	6.737,93	558,94	852,21	693,31			
Lazio				13.916,53	15.803,04	25.310,75	3.383,44	4.161,78	2.209,30			
Totale Centro	1.825,77	2.186,20	2.757,64	45.130,91	43.833,33	54.597,96	4.000,80	5.305,72	3.370,29	0,00	0,00	0,00
Abruzzo				6.903,05	6.960,92	8.982,00	176,74		521,69			
Molise ⁴⁾		264,32	215,89	6.411,43	6.226,25	7.283,97						
Campania				53.892,53	39.319,02	32.751,88	122,73	1.185,57	2.458,97			
Puglia				23.231,46	21.086,96	22.649,32						
Basilicata	897,80	735,01	1.621,33	10.186,93	6.599,21	7.104,39			94,47			
Calabria		1.941,11	3.254,54	28.312,93	7.048,86	17.327,06	128,42	520,67	623,83	650,74	240,52	801,52
Totale Sud	897,80	2.940,43	5.091,76	128.878,33	87.241,21	96.098,62	427,89	1.706,24	3.698,97	650,74	240,52	801,52
Consiglio provinciale di Trento				580,82	662,60							
Consiglio regionale Calabria	390,69	409,37	876,99	1.759,99	1.899,29	1.881,90						
Consiglio regionale d'Abruzzo				619,83	659,97	809,25	84,56	123,49	200,82			
Consiglio regionale di Milano	346,93	457,16	434,95	3.115,81	3.425,92	2.385,48	578,65	738,56	510,49			
Consiglio regionale Umbria			126,01	0,00	0,00	1.204,72						
Province	2.057,28	3.662,99	4.724,80	85.326,80	99.563,35	114.365,99	5.648,27	9.823,91	14.841,09	1.609,37	1.548,76	2.514,12
Comuni	12.063,49	19.690,43	23.254,98	263.928,36	306.427,59	343.073,90	28.713,93	37.091,27	49.873,97	5.033,92	7.200,50	9.778,47
Valle d'Aosta				5.607,46	5.184,62	7.988,47	2.739,06	2.812,36				
Friuli Venezia Giulia				19.831,41	10.290,66	11.457,27			297,70			
Prov. aut. Trento			1.406,53	10.949,28	12.181,33	11.475,61						
Trentino Alto Adige				235,84	236,19	233,29			64,82			
Sicilia												
Sardegna				7.971,53	9.540,50	15.166,72						

¹⁾ Il dato della retrib. fissa dei dirigenti t.l. nel 2000 non è disponibile, mentre per il 2002 non è disponibile il dato della retrib.accessoria dei dirigenti generali.

²⁾ Non disponibili i dati retrib. access. anno 2000 per i dirigenti t.l.

³⁾ Non disponibili i dati retrib. access. anno 2002 per i dirigenti generali.

⁴⁾ Non disponibili i dati retrib. access. anni 2001 e 2002 per i dirigenti generali.

(migliaia di euro)

Tabella 9

Spesa media procapite della dirigenza (enti locali)

Ente	Direttori Generali			Dirigenti t.l.			Dirigenti t.d.			Alte spec. Fuori d.o.			Dirigenti fuori d.o.		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Piemonte				70,76	67,09	76,46	98,05	96,98	108,89						
Lombardia	125,01	122,81	120,40	63,39	66,55	80,14	53,79	61,96	69,27						
Veneto				67,49	60,27	71,98	70,98	74,25	89,10						
Liguria ⁽¹⁾	104,00	101,70	113,66	36,97	66,13	70,36									
E. Romagna	114,88	124,91	137,50	58,06	63,44	75,64	24,70	38,30	81,13						
Totale Nord	120,42	120,84	122,75	61,86	64,84	75,72	77,25	66,34	89,38						
Toscana	115,02	135,90	140,32	63,28	66,05	76,49	53,06	54,04	65,83				52,02	51,72	68,56
Umbria ⁽²⁾	105,78	99,63	104,05	56,66	56,08	62,98	30,72	51,29	69,26					62,31	75,75
Marche ⁽³⁾			141,94	68,05	68,06	73,50	74,53	76,32	0,00						
Lazio				67,56	85,92	80,69	130,13	147,32	118,89						
Totale Centro	110,10	117,12	127,28	63,74	69,82	75,78	114,58	118,12	131,74				52,02	57,94	68,89
Abruzzo				56,47	58,78	84,07	58,91		74,53						
Molise ⁽⁴⁾		102,32	41,12	56,57	61,75	79,46									
Campania				80,91	71,20	77,43	64,03	81,30	82,42						
Puglia				53,36	52,86	58,24								58,58	85,77
Basilicata	149,63	106,27	153,20	96,79	73,26	87,89			87,21						
Calabria		121,32	235,27	109,28	68,77	110,89	44,03	74,38	78,80				38,28	120,26	133,59
Totale Sud	149,63	115,31	171,63	75,78	64,01	77,03	54,62	79,05	80,70				38,28	120,26	133,59
Consiglio provinciale di Trento				48,40	54,09	0,00									
Consiglio regionale Calabria	120,21	136,46	239,18	108,31	126,62	144,76									
Consiglio regionale d'Abruzzo				59,98	60,46	74,13	59,69	61,74	73,03						
Consiglio regionale di Milano	138,77	152,39	144,98	106,22	118,14	82,73	84,68	97,39	63,81						
Consiglio regionale Umbria			126,01			66,93									
Province	97,19	106,43	131,24	57,00	67,89	78,83	57,39	62,74	72,99				34,24	29,36	37,52
Comuni	77,33	82,94	84,77	55,42	64,17	73,54	52,84	58,62	67,81				28,29	30,85	32,92
Valle d'Aosta				66,76	62,78	62,78	56,87	55,14	0,00						
Friuli Venezia Giulia				71,14	76,89	75,96			79,39						
Prov. aut. Trento			156,28	52,37	53,39	50,78									
Trentino Alto Adige				78,61	78,73	77,76			65,68						
Sicilia															
Sardegna	70,36			70,75	67,46	79,41									

⁽¹⁾ Nel 2000 manca il dato della retrib. fissa e le mensilità liquidate per i dirigenti t.d. e nel 2002 quella accessoria per i dirigenti generali.

⁽²⁾ Non disponibili i dati retrib. access. anno 2000 per i dirigenti t.d.

⁽³⁾ Non disponibili i dati retrib. access. anno 2002 per i dirigenti generali.

⁽⁴⁾ Non disponibili i dati retrib. access. anni 2001 e 2002 per i dirigenti generali.

Per la dirigenza a tempo indeterminato va segnalata una certa uniformità nella spesa pro-capite per il 2002, fatta eccezione per l'anomalia verso il basso della regione Valle d'Aosta, mentre nel biennio precedente sussistevano notevoli differenze.

8.1 La spesa per retribuzione fissa

Venendo alla spesa per la sola retribuzione fissa in godimento alla dirigenza, nel 2002 la spesa pro-capite più elevata si registrava presso il Consiglio regionale della Calabria (€ 57.908 pro-capite), la più bassa in Val d'Aosta (solo € 33.723 a dirigente), ma la media si assesta intorno a 43-44.000 euro.

I dati sono però ben diversi se si guarda alla dirigenza a tempo determinato, dove si segnala il picco della regione Piemonte con una spesa pro-capite per retribuzione fissa di ben 92.357 euro nel 2002 (erano 97.829 euro nel 2000) e, sul fronte opposto, il minimo relativo ai dirigenti a tempo determinato presso la giunta regionale della Calabria, con una spesa pro-capite di € 39.549.

Gli incrementi di spesa tra il 2000 ed il 2002 sono stati elevati, con la sola, inspiegabile eccezione dei direttori generali presso la regione Molise e dei dirigenti a tempo indeterminato presso il Consiglio regionale della Lombardia, il cui costo si è più che dimezzato; la media di incremento della spesa totale delle regioni a statuto ordinario è stata del 29%, che coincide comunque con un aumento della consistenza media della dirigenza, come risulta dalla relativa tabella.

Il picco 2002 della spesa pro-capite per la retribuzione fissa dei direttori generali spetta alla regione Basilicata con ben 138.913 euro, mentre sul versante opposto, il minimo di spesa lo ha realizzato il Molise (€ 41.122 pro-capite, dove però nell'anno precedente, il 2001, la spesa era stata di ben € 102.315 pro-capite) e la Calabria (45.717 €), la quale ultima, però, ha il primato della spesa pro-capite per retribuzione accessoria dei direttori generali: ben 189.551 euro per i direttori in servizio presso la Giunta regionale.

8.2 La spesa per retribuzione accessoria

Guardando alla spesa per la retribuzione accessoria pro-capite emergono altri aspetti degni di nota, in particolare per quel che riguarda la diversificazione della spesa media pro-capite tra regioni o, addirittura, all'interno della stessa regione (come nei casi della Calabria il cui personale dirigenziale è ripartito tra ruoli della Giunta e ruoli del Consiglio, così come in Lombardia e nella Provincia autonoma di Trento). Tale diversificazione è riconnessa, per un verso, alla normativa regionale che disciplina la dirigenza ed a quella che regola la strutturazione degli uffici regionali, dall'altro, dall'esistenza di contratti collettivi decentrati i quali, peraltro, non sono nemmeno soggetti al controllo preventivo di compatibilità economico finanziaria svolto da questa Corte.

Il *range* tra massimo e minimo nelle varie realtà è considerevole: per la dirigenza a tempo indeterminato nel 2002 si va dalla spesa pro-capite di 14.478 euro della Puglia agli 86.853 euro del Consiglio regionale della Calabria, cioè 6 volte in più.

In secondo luogo non è omogeneo l'incremento percentuale della spesa tra il 2000 ed il 2002: in Friuli Venezia Giulia la spesa per retribuzione accessoria dei dirigenti a tempo indeterminato è passata da € 16.690 pro-capite del 2000 a € 24.670 del 2002, mentre in Basilicata è scesa dai € 54.651 del 2000 ai 40.560 euro del 2002 con una riduzione pari a -26%. In alcuni casi il decremento della spesa per retribuzioni è assoluto, cioè riguarda contemporaneamente la retribuzione fissa ed accessoria, come nel caso dei dirigenti a tempo indeterminato presso il Consiglio regionale della Lombardia, dove la spesa pro-capite per retribuzione fissa è scesa tra il 2000 ed il 2002 del 27,3% e quella pro-capite per retribuzione accessoria è scesa, nello stesso periodo, del 14%: tuttavia la spiegazione più plausibile è che negli anni precedenti risultano computate nella spesa assoluta ed in quella pro-capite, anche somme a vario titolo pagate al dirigente (cfr. *supra* nota 14).

Va segnalato il record della spesa pro-capite per retribuzione accessoria dei direttori generali in servizio presso la Giunta ed il Consiglio regionale della Calabria: tale spesa nel 2002 ha raggiunto i 189.551 euro per i primi ed i 163.959 euro, per i secondi, cui vanno aggiunti, rispettivamente, 45.717 euro per i primi e 75.219 euro per i secondi, di spesa per retribuzione fissa.

In conclusione le esposizioni che precedono, delineano un quadro complessivo di diversificazione tra le diverse realtà territoriali regionali che si muove lungo un auspicato percorso di federalismo amministrativo; in questo senso non bisogna meravigliarsi più di tanto se la quota di spesa corrente destinata a retribuire il personale è completamente diversa tra regione e regione e se, per l'effetto, vi siano differenze anche significative nella spesa media pro-capite, l'unica a poter essere usata per formulare analisi comparative.

D'altro canto essendo ormai rimessa alla competenza legislativa esclusiva delle regioni la materia dell'ordinamento degli uffici e dei servizi ed, in parte, anche quella relativa all'assetto della dirigenza regionale, non paiono più sussistere ragioni ostative ad una diversificazione anche salariale del trattamento della dirigenza.

Tabella 11

Spesa per la retribuzione accessoria procurante per la dirigenza (enti locali)

Ente	Direttori Generali		Dirigenti t.l.		Dirigenti t.d.		Alte spec. Fuori d.o.		Dirigenti fuori d.o.	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
	2002	2002	2002	2002	2002	2002	2002	2002	2002	2002
Piemonte			36,95	33,49	34,79	0,23	6,80	16,53		
Lombardia	19,53	20,51	18,98	33,39	34,84	2,10	24,57	26,91		
Veneto			34,57	28,50	26,68	23,45	13,12	13,19		
Liguria	1,22	2,83	0,00	2,17	33,05	27,91				
E. Romagna	19,00	18,41	21,98	24,23	30,22	32,64	2,68	6,77	11,90	
Totale Nord	17,88	17,97	16,36	27,96	31,83	32,12	26,83	10,77	15,27	
Toscana	15,19	15,62	16,76	30,47	33,58	33,37	20,24	23,30	25,52	0,30
Umbria	18,37	9,46	4,15	24,59	23,49	22,75	0,00	22,79	30,37	2,91
Marche			0,00	34,17	37,16	31,90	42,69	47,31		
Lazio				31,70	44,80	27,76	14,26	21,39	29,25	
Totale Centro	16,89	12,43	8,50	30,05	35,02	29,04	20,17	28,05	40,21	0,30
Abruzzo				22,79	27,56	38,25	27,81		32,94	
Molise		0,00	0,00	23,42	29,33	36,71				
Campania				35,26	36,51	33,25	37,13	46,04	41,57	22,59
Puglia				20,24	17,61	14,48				49,58
Basilicata	40,17	9,21	14,28	54,65	39,15	40,56			42,29	
Calabria		84,70	189,55	70,44	34,93	65,36	15,09	42,35	39,25	84,70
Totale Sud	40,17	55,64	93,48	36,29	29,72	32,57	25,35	44,84	39,87	0,00
Consiglio provinciale di Trento				7,09	14,78					
Consiglio regionale Calabria	72,96	78,00	163,96	74,09	75,77	86,85				
Consiglio regionale d'Abruzzo				25,68	27,62	30,68	28,82	30,79	32,57	
Consiglio regionale di Milano	57,82	53,07	50,85	40,53	37,82	35,03	32,46	27,92	16,98	
Consiglio regionale Umbria						23,69				
Province	41,91	37,10	46,65	24,36	34,71	36,51	25,18	27,51	31,63	8,54
Comuni	39,90	37,37	37,56	22,52	31,48	31,47	20,06	25,64	29,10	7,71
Valle d'Aosta				31,88	28,72	29,06	27,26	25,65		
Friuli Venezia Giulia				16,69	24,15	24,67			33,95	
Prov. aut. Trento			66,42	10,97	12,59	11,74				
Trentino Alto Adige				27,42	27,51	25,51		22,98	21,93	
Sicilia										
Sardegna	34,14			34,53	25,11	33,75				

CAPITOLO QUARTO

RISULTATI DELLA GESTIONE DEL PERSONALE NON DIRIGENZIALE

1. Premessa - 2. La consistenza del personale a tempo indeterminato - 3. Il ricambio del personale (turn over) - 4. La mobilità del personale - 4.1 *La mobilità del personale a seguito del decentramento amministrativo (legge 59/97)* - 4.2 *La mobilità del personale a seguito del nuovo ordinamento professionale* - 4.3 *Struttura e composizione in relazione al nuovo inquadramento del personale* - 5. Il part-time - 6. I contratti di lavoro a tempo determinato e le nuove forme di flessibilità - 6.1 *Personale a tempo determinato* - 6.2 *Altre forme flessibili di rapporto di lavoro* - 7. La spesa del personale pubblico nel quadriennio 1998-2001 (trattamento fondamentale e accessorio) - 8. Le risorse e gli impieghi dei fondi unici di amministrazione - 9. La spesa per la retribuzione media pro-capite e la compatibilità economica degli incrementi contrattuali della tornata 1998-2001

1. Premessa

Questa parte della relazione si propone, alla luce dei più significativi obiettivi delle politiche del personale pubblico delineati nei principali documenti di programmazione e all'analisi della tornata contrattuale 1998-2001, una prima valutazione - comparata per comparto di appartenenza - dell'impatto prodotto dalla contrattazione collettiva sulla consistenza e sulla spesa complessiva del personale non dirigente del settore pubblico e della coerenza di tali risultati con le politiche del lavoro delineate nei DPEF, nelle leggi finanziarie e nelle leggi di settore prodotte nel quadriennio.

Il contesto normativo, configurato in particolare dalle leggi finanziarie 1998-2001, si proponeva sostanzialmente il contenimento della spesa per il personale, non disgiunto dall'obiettivo dell'ottimizzazione delle risorse e del miglioramento della funzionalità dei servizi.

In tale ambito, le linee direttrici, nel confermare l'obbligo della programmazione triennale del fabbisogno del personale, miravano ad una più rigorosa programmazione degli accessi, alla riduzione del personale in servizio, all'aumento della quota di personale ad orario ridotto anche con la trasformazione dei rapporti in essere, all'introduzione di filosofie di lavoro flessibile, all'incremento della retribuzione nei limiti dei tassi programmati di inflazione, alla valorizzazione infine del salario accessorio in funzione dell'incremento della produttività.

I dati tratti dal sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato (SICO) sono stati pertanto costruiti al fine di evidenziare - a livello aggregato, per comparto, e, nei casi più rilevanti, per tipologia di ente, per categoria o per singola

qualifica¹ – i principali risultati delle politiche del lavoro pubblico, sia sotto il profilo della consistenza che sotto quello della spesa.

2. La consistenza del personale a tempo indeterminato

La politica di riduzione del personale pubblico nel periodo 1998-2002 non ha raggiunto, nel complesso, i risultati attesi, in particolare sul versante del personale in servizio a tempo indeterminato. La programmazione del fabbisogno di personale², l'introduzione di un tetto massimo complessivo delle assunzioni³ e il blocco delle stesse introdotto nella legge finanziaria per il 2002 (legge n. 448/2001) avrebbe dovuto consentire una riduzione complessiva del personale in servizio al 31 dicembre 2002 nelle amministrazioni pubbliche. Con riferimento al personale del settore statale, tale riduzione veniva quantificata nella misura di circa il 4% rispetto al 1997 per i Ministeri, le aziende autonome e gli enti pubblici non economici con oltre 200 dipendenti, mentre limitatamente al comparto scuola, si ipotizzava uno snellimento dell'organico in servizio del 3% alla fine del 1999 (rispetto al 1997) e di un ulteriore 1% nel 2000 (rispetto al 1999).

La consistenza del personale nel suo complesso⁴ passa invece dai 2.589.925 di dipendenti del 1998 ai 2.709.074 del 2002, evidenziando una consistente crescita nel quadriennio 1998/2001 (4,2%) quasi interamente imputabile all'esercizio 2000. Nettamente inferiori risultano gli indici di crescita nel 2001 (0,6%) e soprattutto nel 2002 (0,4%) in relazione anche al citato blocco delle assunzioni di personale a tempo indeterminato.

Escludendo i dati relativi al personale degli enti di cui all'art. 70 del d.lgs. 165/2001 (non completi né omogenei in relazione all'uscita dal comparto del CONI e dell'ENAV), dei Monopoli di Stato (non omogenei in relazione al passaggio di parte del personale all'Ente Tabacchi Italiano) nonché i dati concernenti i segretari comunali (ora assimilabili al personale con qualifica dirigenziale), gli indici di crescita del personale fanno registrare valori non molto diversi, evidenziando un aumento nel quadriennio 1998/2001 del 4,5% (di cui il 2,9% nell'esercizio 2000).

Disaggregando i dati per comparto il risultato non risulta naturalmente omogeneo: mentre l'obiettivo di riduzione del 4% risulta in parte centrato nell'ambito del comparto ministeri, in netta crescita si attesta invece il personale in servizio negli altri comparti di contrattazione, con valori significativamente superiori alla media nel comparto scuola (in particolare docenti e personale ATA a tempo determinato) e ricerca (in particolare ricercatori e tecnologi).

¹ In tale logica sono stati evidenziati separatamente i professionisti del comparto enti pubblici non economici, i ricercatori e tecnologi del comparto ricerca e le qualifiche EP (elevate professionalità) del comparto Università in quanto destinatari nei contratti della tornata contrattuale 1998-2001 di particolari disposizioni e inquadramenti, anche stipendiali, suscettivi di incidere significativamente nella media del comparto.

² Art. 39, comma 1 della legge n. 449/1997 (finanziaria 1998).

³ Art. 20 della legge n. 488/1999 (finanziaria 2000).

⁴ Il dato complessivo comprende anche il personale degli enti di cui agli art. 60 e 70 del d.lgs. 165/2001.

Tabella 1

Consistenza del personale non dirigente a tempo indeterminato

Comparto	1998	1999	2000	2001	2002
Ministeri	268.209	263.019	259.697	256.902	253.109
Vigili del fuoco	29.765	29.694	29.916	31.201	31.493
A.G.E.A.	389	380	361	329	319
Scuola ⁽¹⁾	982.816	987.481	1.120.218	1.133.265	1.130.362
Docenti t.i.	742.441	731.719	716.085	751.696	739.592
A.T.A. t.i.	133.720	131.957	195.610	198.487	190.973
Docenti religione	22.501	22.773	22.879	23.208	23.672
Docenti t.d.	65.854	80.406	116.918	97.732	105.891
A.T.A. t.d.	18.300	20.626	68.726	62.142	70.234
Enti pubblici non economici	56.395	57.266	59.514	59.404	58.713
Livelli	55.119	55.931	58.210	58.098	57.472
Professionisti	1.276	1.335	1.304	1.306	1.241
Regioni e aut. loc. e reg. stat.spec.	624.804	625.110	555.196	567.217	588.207
Regioni e autonomie locali	609.609	609.502	540.397	552.200	558.826
Regioni a statuto speciale ⁽²⁾	15.195	15.608	14.799	15.017	16.384
Sicilia					12.997
Servizio sanitario nazionale	527.593	535.058	545.808	553.175	554.502
Ricerca	15.382	15.278	15.408	17.106	16.546
Livelli	9.613	9.446	9.410	9.749	9.388
Ricercatori e tecnologi	5.769	5.832	5.998	7.357	7.158
Università	54.511	54.907	55.351	56.695	54.876
Livelli	53.536	53.902	53.696	54.196	51.979
Elevate professionalità	975	1.005	1.655	2.499	2.897
Totale	2.559.864	2.568.193	2.641.469	2.675.294	2.688.127
Monopoli di Stato	8.589	7.954	7.634	6.014	2.363
Cassa depositi e prestiti	470	460	453	448	434
Segretari com., prov. e CCIAA	5.627	5.553	5.501	5.265	5.086
Enti art. 60 e 70 d.lgs. 165/2001	15.375	16.520	19.985	10.586	13.064
Totale	30.061	30.487	33.573	22.313	20.947
Totale	2.589.925	2.598.680	2.675.042	2.697.607	2.709.074

⁽¹⁾ Incluso il personale di Accademie e conservatori e degli Istituti di formazione artistica e musicale⁽²⁾ Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta, Provincia di Trento

Tabella 2

*Consistenza del personale non dirigente a tempo indeterminato
Variazione %*

Comparto	1999/1998	2000/1999	2001/2000	2002/2001	2001/1998
Ministeri	-1,9	-1,3	-1,1	-1,5	-4,2
Vigili del fuoco	-0,2	0,7	4,3	0,9	4,8
A.G.E.A.	-2,3	-5,0	-8,9	-3,0	-15,4
Scuola ⁽¹⁾	0,5	13,4	1,2	-0,3	15,3
Docenti t.i.	-1,4	-2,1	5,0	-1,6	1,2
A.T.A. t.i.	-1,3	48,2	1,5	-3,8	48,4
Docenti religione	1,2	0,5	1,4	2,0	3,1
Docenti t.d.	22,1	45,4	-16,4	8,3	48,4
A.T.A. t.d.	12,7	233,2	-9,6	13,0	239,6
Enti pubblici non economici	1,5	3,9	-0,2	-1,2	5,3
Livelli	1,5	4,1	-0,2	-1,1	5,4
Professionisti	4,6	-2,3	0,2	-5,0	2,4
Regioni e aut. loc. e reg. stat.spec.	0,0	-11,2	2,2	3,7	-9,2
Regioni e autonomie locali	-0,0	-11,3	2,2	1,2	-9,4
Regioni a statuto speciale ⁽²⁾	2,7	-5,2	1,5	9,1	-1,2
Sicilia					
Servizio sanitario nazionale	1,4	2,0	1,3	0,2	4,8
Ricerca	-0,7	0,9	11,0	-3,3	11,2
Livelli	-1,7	-0,4	3,6	-3,7	1,4
Ricercatori e tecnologi	1,1	2,8	22,7	-2,7	27,5
Università	0,7	0,8	2,4	-3,2	4,0
Livelli	0,7	-0,4	0,9	-4,1	1,2
Elevate professionalità	3,1	64,7	51,0	15,9	156,3
Totale	0,3	2,9	1,3	0,5	4,5
Monopoli di Stato	-7,4	-4,0	-21,2	-60,7	-30,0
Cassa depositi e prestiti	-2,1	-1,5	-1,1	-3,1	-4,7
Segretari com., prov. e CCIAA	-1,3	-0,9	-4,3	-3,4	-6,4
Enti art. 60 e 70 d.lgs. 165/2001	7,4	21,0	-47,0	23,4	-31,1
Totale	1,4	10,1	-33,5	-6,1	-25,8
Totale	0,3	2,9	0,8	0,4	4,2

⁽¹⁾ Incluso il personale di Accademie e conservatori e degli Istituti di formazione artistica e musicale

⁽²⁾ Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta, Provincia di Trento

Ministeri

Il personale in servizio passa dalle 268.209 unità del 1998 alle 253.109 del 2002 evidenziando, nel quadriennio 1998/2001 una diminuzione del 4,2%. Tale risultato deve tuttavia ricondursi essenzialmente al passaggio di parte del personale alle regioni e agli enti locali a seguito del decentramento delle funzioni statali ai sensi della legge 59/97. Non tenendo conto di tale quota (ad oggi 9.271 unità⁵), la flessione del personale si attesta su valori nettamente inferiori (-0,7% nel quadriennio 1998-2001 e -2,1% nel periodo 1998-2002).

Scuola

Il personale in servizio – comprensivo in questo caso del personale a tempo determinato, attesa la sua rilevanza al fine di consentire il corretto svolgimento dell'attività didattica – evidenzia una progressiva crescita raggiungendo, al termine del 2001, 1.133.265 unità (+15,3% nel quadriennio 1998/2001), cui segue una modesta riduzione nell'esercizio successivo (-0,3%). Tale andamento si presenta non omogeneo nelle diverse componenti del personale, evidenziando valori più contenuti nell'ambito dei docenti a tempo indeterminato (+1,2% nel quadriennio 1998/2001, con un picco del 5,0% nel 2001) e dei docenti di religione (3,1% nel quadriennio 1998/2001). Valori nettamente superiori alla media si registrano invece nell'ambito dei docenti a tempo determinato (+48,4% nel quadriennio 1998/2001 in particolare negli esercizi 1999 e 2000) e nell'ambito del personale ATA sia a tempo indeterminato sia, soprattutto, a tempo determinato. Il personale ATA a tempo indeterminato raggiunge nel 2002 le 190.973 unità (+48,4% nel quadriennio 1998/2001, quasi interamente imputabile all'esercizio 2000), mentre il personale a tempo determinato ascende, nel 2002, alle 70.234 unità (+239,6% nel quadriennio 1998/2001, in particolare nel triennio 2000-2002).

I valori registrati, pur del tutto incompatibili con gli obiettivi di riduzione indicati nelle leggi finanziarie del quadriennio 1998/2001, rispecchiano le innovazioni normative introdotte nel periodo considerato. L'autonomia delle istituzioni scolastiche e il conferimento della dirigenza ai capi di istituto ha, infatti, consentito, a decorrere dall'esercizio 2000, una riduzione dei posti del personale direttivo, mentre l'immissione in ruolo di parte dei vincitori del concorso bandito per le scuole secondarie ha determinato, nel 2001, una crescita del personale docente a tempo indeterminato di oltre il 5,0%. La successiva modesta flessione (-1,6%) si riconduce ai processi di razionalizzazione previsti nella finanziaria 2002 (art. 22 della legge 448/2001).

La sostanziale stabilità dei docenti a tempo indeterminato nel periodo considerato e l'innalzamento dell'obbligo scolastico di cui alla legge 9/1999 hanno determinato, a fronte della crescita degli organici, il forte incremento del personale docente a tempo determinato nell'esercizio 2000 (+45,4%), con effetti di trascinarsi anche negli anni scolastici successivi.

Il significativo incremento del personale ATA a tempo indeterminato risente invece del trasferimento dagli enti locali allo Stato di circa 58.000 unità ai sensi della legge 124/1999 (+48,4% nel quadriennio 1998/2001). Desta invece preoccupazione la forte crescita del personale ATA a tempo determinato che passa

⁵ Relazione generale sullo stato dell'economia del paese – 2003.

dalle 18.300 unità del 1998 alle 70.234 unità del 2002 (+239,6% nel periodo 1998/2001), confermando la difficoltà di garantire lo svolgimento del servizio scolastico in presenza di organici tendenzialmente coperti.

Ricerca

Il personale in servizio passa dai 15.382 dipendenti ai 17.106 dipendenti del 2001 per scendere ai 16.546 nel 2002 (+11,2% nel periodo 1998/2001). A fronte, tuttavia, della modesta crescita del personale dei livelli (+1,4%), si registra un netto aumento dei ricercatori e tecnologi (+27,5% nel periodo 1998/2001), in particolare nell'esercizio 2001 (+22,7%), con evidenti riflessi, come verrà evidenziato in seguito, in materia di spesa e valore delle retribuzioni medie del comparto. La flessione registrata nell'esercizio 2002 (-3,3% di cui -3,7 per i livelli e -2,7 dei ricercatori e tecnologi) si riconduce al blocco delle assunzioni a tempo indeterminato previsto nella finanziaria per il 2002 e dalla fuoriuscita dal comparto delle Stazioni sperimentali per l'industria (trasformate in enti pubblici economici).

Aziende autonome

Il comparto aziende autonome ha subito un progressivo ridimensionamento per effetto del processo di privatizzazione che ha investito gli enti in esso compresi. Attualmente è composto solamente di due amministrazioni oltretutto scarsamente omogenee tra loro: il Corpo Nazionale dei vigili del fuoco e l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato. L'AGEA (Agenzia per le erogazioni in agricoltura, ex AIMA) è, infatti, ai sensi del d.lgs. 165/1999, un ente pubblico non economico cui si applica il relativo contratto, mentre la Cassa Depositi e Prestiti, inserita nel 2002 tra gli enti di cui all'art. 70 del d.lgs. 165/2001, è stata trasformata in s.p.a. dalla legge 326/2003, uscendo definitivamente dall'aggregato pubblico impiego.

Il personale appartenente al Corpo nazionale dei vigili del fuoco evidenzia un progressivo incremento, più accentuato nel corso dell'esercizio 2001 (+4,3%), cui è seguita una ulteriore, seppure modesta, crescita nell'esercizio successivo (+0,9). Il personale dei Monopoli di Stato ha invece evidenziato una progressiva flessione (-30% nel quadriennio 1998/2001), cui è seguito un forte decremento nel 2002 (-61%, in valore assoluto 2.363 unità a fronte delle 8.589 del 1998) a seguito del passaggio di buona parte del personale all'Ente Tabacchi Italiano istituito con il d.lgs. 283/1998⁶.

Enti pubblici non economici⁷

Anche il personale degli enti pubblici non economici, oggetto specifico degli obiettivi di riduzione, registra un progressivo incremento nel periodo 1998/2001 (+5,3%), compensato da una flessione nel 2002 (-1,2%) che porta a 58.713 i dipendenti a tempo indeterminato in servizio. La flessione deve ricondursi, da un lato, al più volte citato blocco delle assunzioni imposto per il 2002, e, dall'altro, alla forte riduzione degli enti oggetto della rilevazione (dai 191 enti del 1999 si è passati

⁶ Le unità addette alle attività produttive e commerciali trasferite all'ETI erano inserite in un ruolo ad esaurimento del Ministero delle Finanze e distaccate temporaneamente presso l'ente.

⁷ Il comparto comprende i dipendenti di una parte degli enti di cui alla legge 70/75, i dipendenti degli istituti previdenziali nonché di altri enti non economici sottoposti alla vigilanza dello Stato.

ai 167 del 2002) a seguito della trasformazione di alcuni di essi in fondazioni. Disaggregando i dati a seconda del personale appartenente al comparto, il valore degli incrementi nel periodo 1998/2001, risulta più accentuato per il personale dei livelli (+5,4%) rispetto ai professionisti (+2,4%), mentre la flessione registrata nel 2002 risulta più accentuata nei secondi (5,0%, a fronte del 1,2% dei primi).

Università

Il personale non dirigente delle Università registra nel periodo considerato un'evoluzione analoga agli altri comparti. A fronte di una progressiva crescita nel quadriennio 1998/2001 (+4%), più spiccata nell'esercizio 2001, si rileva una netta contrazione nel 2002 in considerazione del citato blocco delle assunzioni (-3,2%). Disaggregando i dati a seconda delle categorie del personale, la rilevazione evidenzia una crescita del personale di Elevata Professionalità nettamente superiore a quella del personale appartenente alle altre qualifiche (+156,3% rispetto al solo 1,2%) ascrivibile ai nuovi inquadramenti previsti dal CCNL del 9 agosto 2000 e suscettibile di influenzare significativamente l'evoluzione delle retribuzioni medie del comparto.

Regioni e autonomie locali

La dinamica della consistenza del comparto risente dell'uscita del personale ATA (circa 58.000 unità trasferite, come già evidenziato, allo Stato) e dell'ingresso del personale statale trasferito alle autonomie in attuazione del decentramento amministrativo ex lege 59/1997 avviato nell'esercizio 2000 e destinato ad esplicare i suoi effetti anche negli anni successivi (delle circa 11.000 unità previste in attuazione dei decreti legislativi di attuazione risultano ad oggi trasferite 9.271). In valore assoluto i dipendenti passano, tuttavia, dalle 555.196 unità del 2000 alle 575.210 unità del 2002⁸, evidenziando una crescita significativa anche al netto dei citati ingressi ed uscite dal comparto.

Servizio sanitario nazionale

Il personale a tempo indeterminato del comparto passa dalle 527.593 unità del 1998 alle 553.175 unità del 2001 (+4,8% nel quadriennio) cui segue una modesta crescita nell'esercizio 2002 (+0,2%). Tale variazione, da porre in relazione all'esigenza del servizio in relazione alla forte crescita del personale in part time del comparto e solo in parte dovuta alla rilevazione di ulteriori enti di nuova istituzione ovvero non censiti negli anni precedenti, non sembra in linea con quanto previsto nell'accordo dell'8 agosto 2001 e nell'art.19 della legge 448/2001 in tema di divieto di assunzioni di personale a tempo indeterminato.

3. Il ricambio del personale (turn over)

La progressiva crescita del personale in servizio a tempo indeterminato nel quadriennio 1998/2001 e la flessione registrata nell'esercizio 2002 trovano conferma nel confronto tra assunti e cessati e nell'evoluzione del tasso di turn over che consentono di ricostruire l'attuazione delle politiche volte a porre un freno al ricambio del personale.

⁸ Al netto delle 12.997 unità della Regione Sicilia rilevata per la prima volta nell'esercizio 2002.

Tabella 3

Tasso di turn over del personale non dirigente a tempo indeterminato

Comparto	1998	1999	2000	2001	2002
Ministeri	-1,3	-1,9	-0,9	-0,4	-1,3
Vigili del fuoco	-0,2	-0,2	0,8	3,9	1,3
A.G.E.A.	-0,3	-2,4	-5,2	-9,5	-3,1
Scuola ⁽¹⁾	-0,7	-1,5	5,1	4,1	-1,9
Docenti t.i.	-0,6	-1,5	-2,1	4,7	-1,4
A.T.A. t.i.	-1,2	-1,8	31,6	1,5	-4,1
Enti pubblici non economici	-0,5	5,0	4,2	-0,4	-1,0
Livelli	-0,5	4,8	4,3	-0,5	-0,9
Professionisti	-2,1	11,6	-2,5	1,5	-4,7
Regioni e autonomie locali e reg. stat.spec.	0,4	-0,0	-12,7	2,5	0,4
Regioni e autonomie locali	0,3	-0,1	-12,7	2,6	0,4
Regioni a statuto speciale ⁽²⁾	2,1	3,5	1,0	-1,6	0,7
Sicilia					-0,0
Servizio sanitario nazionale	0,6	1,3	1,9	0,8	-0,7
Ricerca	1,9	-0,9	0,4	11,1	-2,1
Livelli	0,6	-1,7	0,1	5,1	-2,1
Ricercatori e tecnologi	4,2	0,3	1,0	20,3	-2,1
Università	1,2	0,5	1,4	4,1	-2,0
Livelli	1,3	0,6	1,6	4,0	-1,9
Elevate professionalità	-2,4	-3,3	-4,4	6,8	-3,2
Totale	-0,2	-0,3	-0,4	2,5	-1,0
Segretari comunali, provinciali e CCIA	-9,7	-2,0	-0,5	-4,1	-3,3
Monopoli di Stato	-3,6	-7,6	-4,1	-23,2	-84,7
Cassa depositi e prestiti	-2,9	-2,2	-1,6	-0,9	-2,7
Enti art. 60 e 70 d.lgs. 165/2001	-1,6	-2,0	-1,7	-18,1	-0,7
Totale	-3,8	-3,5	-2,1	-16,3	-16,9
Totale	-0,2	-0,4	-0,4	2,3	-1,2

⁽¹⁾ Incluso il personale di Accademie e conservatori e degli Istituti di formazione artistica e musicale

⁽²⁾ Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta, Provincia di Trento

La rilevazione, pur registrando nel complesso un rapporto tra assunti e cessati negativo (ad eccezione dell'esercizio 2001 ove gli assunti hanno superato di circa 56.000 unità i cessati), evidenzia risultati non omogenei.

Solo nel comparto ministeri, infatti, il numero dei cessati rimane costantemente superiore al numero degli assunti, mentre nettamente positivo si mantiene il rapporto di sostituzione negli altri comparti con l'eccezione dell'esercizio 2002 ove più rigorose sono state le regole limitative delle nuove assunzioni.

Il medesimo fenomeno può essere colto anche attraverso l'impiego del tasso di turn over⁹ che espone il rapporto tra il dato del ricambio del personale e il numero dei dipendenti medi. Anche in questo caso il valore costantemente negativo di tale indice con riferimento al complesso del personale (tranne che nell'esercizio

⁹ (Assunti - cessati)/dipendenti medi*100.

2001) non risulta omogeneo nell'ambito dei comparti di contrattazione evidenziando valori coerenti con le politiche di riduzione solamente nell'ambito del personale ministeriale.

Ministeri

Come già accennato, il numero dei cessati rimane nel periodo considerato costantemente al di sotto del numero degli assunti con la conseguenza che il tasso di turn over evidenzia valori negativi particolarmente significativi nel biennio 1998-1999 (-1,3% e -1,9%) in relazione all'avvio del passaggio del personale agli enti territoriali a seguito del decentramento amministrativo.

Scuola

In tale comparto, a fronte di una progressiva contrazione del numero dei cessati, si registra una forte crescita degli assunti in particolare nell'esercizio 2000 (a seguito del passaggio allo Stato del personale ATA degli enti locali) e nell'esercizio 2001 (a seguito della consistente immissione in ruolo del personale docente vincitore di concorso). Ne consegue in tali esercizi un forte incremento del tasso di turn over: in particolare nell'esercizio 2001 (4,1%; 4,7% relativamente al personale docente) e nell'esercizio 2000 (5,1%; 31,6% relativo al personale ATA). Mentre il valore positivo dell'indice relativo al personale docente a tempo indeterminato non risulta bilanciato dalla flessione del personale supplente¹⁰, il valore dell'indice di turn over del personale ATA, nell'esercizio 2000, trova una compensazione nell'indice fortemente negativo registrato, nello stesso anno, nel comparto regioni e autonomie locali (-12,7%).

Ricerca

L'indice di turn over del comparto, a fronte di valori sostanzialmente equilibrati nel periodo 1998/2000 (+1,9%, -0,9%, +0,4%), registra un anomalo picco nell'esercizio 2001 (+11,1%) in relazione all'assunzione di 2.299 unità. La crescita degli assunti rispetto ai cessati risulta molto più spiccata nell'ambito dei ricercatori e tecnologi (+20,3%) rispetto al personale dei livelli (+5,1%) in relazione all'assunzione di oltre 1.183 unità ai sensi della legge 19/99, art. 13, comma 3, lett. e). Il generalizzato blocco delle assunzioni ha consentito di riportare l'indice di turn ad un valore negativo nell'esercizio 2002 (-2,1%), determinando tuttavia, come sarà evidenziato successivamente, una spiccata crescita delle assunzioni di personale a tempo determinato.

Aziende autonome

In tale comparto si registrano valori progressivamente positivi dell'indice di turn over relativo al personale del Corpo di vigili del fuoco (da -0,2% del 1998 al +3,9% del 2001) e indici fortemente negativi nell'ambito degli altri enti in relazione alle modifiche legislative introdotte. L'AGEA passa dal -0,3% del 1998 al -9,5% del 2001, la Cassa Depositi e Prestiti si attesta su valori tendenzialmente omogenei

¹⁰ In relazione al personale docente a tempo determinato, pur non essendo stato rilevato il numero delle cessazioni e delle assunzioni atteso il contratto di lavoro annuale, i risultati del conto annuale evidenziano una progressiva e spiccata crescita nel periodo considerato.

nel periodo considerato (-2,9% nel 1998 e -2,7% nel 2002) e i Monopoli di Stato registrano una spiccata diminuzione negli ultimi esercizi considerati (-23,2% e -84,7%) in relazione al passaggio di buona parte del personale all'Ente Tabacchi Italiano istituito con il d.lgs 283/1998.

Enti pubblici non economici¹¹

Anche l'indice di turn over del personale degli enti pubblici non economici evidenzia andamenti non omogenei nel periodo considerato. Il valore negativo registrato negli esercizi 1998, 2001 e 2002 (-0,5%, -0,4%, -1%) non compensa tuttavia lo spiccato incremento registrato nel biennio 1999 e 2000 (5% e 4,2%) particolarmente accentuato nell'ambito dei professionisti (11,6% nel 1999) e solo in piccola parte dovuto all'avvio del nuovo ordinamento professionale introdotto dal CCNL del 16 febbraio 1999.

Università

Il valore sempre positivo e crescente dell'indice del tasso del turn over si riconduce alla forte autonomia organizzativa riconosciuta al comparto che ha sottratto le Università alla disciplina autorizzatoria delle assunzioni prevista per le altre categorie del pubblico impiego. La spiccata crescita delle assunzioni, malgrado il progressivo aumento delle cessazioni, ha portato l'indice di turn over dal 1,2% del 1999 al 4,1 del 2001 (6,8% per le elevate professionalità che tuttavia risentono dei passaggi di livello consentiti dal CCNL 1998-2001). Il divieto di assumere personale tecnico, esteso alle Università dall'art. 19 della legge finanziaria 2002 (448/2002), ha consentito di ridurre, nell'esercizio 2002, di ben 6 punti percentuali (-2%) il rapporto di sostituzione del personale amministrativo.

Regioni e autonomie locali

Anche il valore assunto dall'indice di turn over risente dell'evoluzione della consistenza del comparto conseguente all'uscita del personale ATA e all'ingresso del personale statale trasferito alle autonomie in attuazione del decentramento amministrativo. Considerata, pertanto, la non omogeneità tra il numero e la qualità delle unità di personale trasferite e la elevata autonomia riconosciuta agli enti del comparto, gli indici registrati si limitano a confermare la tendenza a contenere il ricambio del personale alla luce della maggiore responsabilizzazione finanziaria degli enti sui cui bilanci ricade, dal 1998, la spesa per i rinnovi contrattuali. A tale risultato ha inoltre contribuito la forte spinta al contenimento della spesa corrente al fine di rispettare gli impegni assunti con il patto di stabilità e crescita (patto di stabilità interno), anche se la riduzione del personale impiegato rappresenta un elemento di criticità nella normale attività istituzionale degli enti di ridotte dimensioni.

¹¹ Il comparto comprende i dipendenti di una parte degli enti di cui alla legge 70/75, i dipendenti degli istituti previdenziali nonché di altri enti non economici sottoposti alla vigilanza dello Stato.

Servizio sanitario nazionale

La perdurante crescita del personale a tempo indeterminato ha influenzato anche l'andamento del tasso di turn over del comparto: più spiccato negli esercizi 1999 e 2000 (+1,3% nel 1999 e +1,9 nel 2000) e meno accentuato nell'esercizio 2001 (+0,8%). Il blocco delle assunzioni ha consentito di raggiungere valori negativi nell'esercizio 2002 (-0,7%) pur a fronte di un rapporto di sostituzione positivo nell'ambito del personale appartenente ai profili del ruolo sanitario.

4. La mobilità del personale

4.1 La mobilità del personale a seguito del decentramento amministrativo (legge 59/97)

In una fase di sensibile accelerazione istituzionale posta dal nuovo titolo V della Costituzione e dalle ulteriori proposte di modifica è opportuna una verifica dello stato di attuazione del trasferimento del personale alle amministrazioni interessate dalle materie conferite, a cinque anni dalla emanazione dei decreti legislativi di attuazione della delega contenuta nella legge 59/1997.

Sulla base delle rilevazioni svolte¹², come risulta dalla tabella di seguito riportata, a fronte di 21.005 unità di personale da assegnare agli enti territoriali, determinate in occasione dell'emanazione dei DPCM relativi a ciascuna materia oggetto di trasferimento¹³, il personale effettivamente individuato come oggetto di trasferimento, e per il quale sono state avviate le procedure attraverso i necessari decreti ministeriali, ammonta a 11.868 unità, delle quali 9.271 (il 78,1%) assegnate agli Enti Territoriali; per quasi la metà del personale individuato, invece, non si è dato avvio ad alcuna procedura di trasferimento¹⁴.

E' da osservare che oltre la metà (5.639 unità) dei 9.271 dipendenti trasferiti, appartiene alle Direzioni regionali e provinciali del lavoro e alle Agenzie per l'impiego, mentre solo 3.632 dipendenti siano stati quelli assegnati in riferimento a tutte le rimanenti funzioni.

Relativamente al personale non trasferito, si fa ricorso al trasferimento di risorse finanziarie sostitutive con le modalità previste dall'art. 32 della legge n. 488/1999¹⁵, esaurita (o anche non avviata) la procedura di mobilità forzata¹⁶.

¹² Fonte Elaborazioni ISAE su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze - IGOP.

¹³ Rispetto ad una prima valutazione di circa 23.000 unità di personale, effettuata a fine 1999.

¹⁴ Dal punto di vista numerico, l'aggregato più rilevante è relativo all'agricoltura (5.300 dipendenti, dei quali l'85% appartenenti al Corpo Forestale dello Stato, il cui procedimento di mobilità è stato annullato dal T.A.R. del Lazio). Anche per i 3.225 dipendenti del Catasto non è stato definito il riparto tra i Comuni a causa dei ritardi nella definizione delle modalità di esercizio della funzione trasferita (forma diretta, associata, convenzionata). Per 612 dipendenti del MIUR (istruzione scolastica e istituti professionali) e del Demanio Idrico (Ministero dell'Economia e delle Finanze) non si è ancora data attuazione al trasferimento di personale, ed in questi casi si dovrà fare ricorso alle modalità previste dall'art. 32 della legge n. 488/1999, per individuare risorse finanziarie da trasferire.

¹⁵ L'art. 32 della legge n. 488/1999 dispone che al fine di attuare il conferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali previsto dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, qualora la riduzione delle dotazioni di bilancio relative alle funzioni conferite alle regioni e agli enti locali, ai sensi del Capo I della predetta legge n. 59 del 1997, non risulti sufficiente ad assicurare la copertura delle quote di risorse determinate ai sensi dell'articolo 7 della stessa legge n. 59 del 1997 e dell'articolo 7 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, la differenza è coperta mediante corrispondente riduzione delle dotazioni relative alle

Tabella 4

Ministero interessato		Materie assegnate	Unità da assegnare	Unità assegnate	%	
Procedura terminata	Lavoro	Mercato lavoro	6.026	5.639	93,6 ⁽¹⁾	
	Attività Produttive	Incentivi alle imprese	20	4	20 ⁽¹⁾	
		Energia e miniere	54	44	81,5 ⁽¹⁾	
		Servizio escavazione porti	421	395	93,8 ⁽¹⁾	
		Uffici metrici	199	199	100 ⁽¹⁾	
		Uppica	84	84	100 ⁽¹⁾	
	Infrastrutture	Motorizzazione civile	151	151	100 ⁽¹⁾	
		Viabilità	3.421	1.854	54,2 ⁽¹⁾	
		Trasporto pubblico locale	30		⁽¹⁾	
		Capitanerie di porto	37	35	94,6 ⁽¹⁾	
		Opere pubbliche	657	473	72 ⁽²⁾	
	Presidenza del Consiglio	Protezione civile	48	14	29,2 ⁽¹⁾	
		Servizi tecnici nazionali	143	141	98,6 ⁽¹⁾	
	Salute	Sanità	27	9	33,3 ⁽¹⁾	
	Interno	Polizia amministrativa	96		⁽¹⁾	
Invalidi civili		454	229	50,4 ⁽²⁾		
TOTALE			11.868	9.271	78,1	
In fase di attuazione	Economia e Finanze	Catasto	3.225		⁽³⁾	
	Politiche Agricole	Agricoltura	5.300		⁽⁴⁾	
TOTALE			8.525	-		
Procedura non attuata	Istruzione Università Ricerca	Istituti professionali	331		⁽²⁾	
	Istruzione Università Ricerca	Istruzione scolastica	177		⁽²⁾	
	Econ. e Finanze Ag. Demanio	Demanio idrico	104		⁽²⁾	
TOTALE			612	-		
TOTALE			21.005	9.271	44,1	
			Amministrazioni Regionali	7.708	1.132	14,7
di cui da assegnare alle			Amministrazioni Provinciali	9.638	7.846	81,4
			Amministrazioni Comunali	3.659	293	8

⁽¹⁾Trasferimento di risorse finanziarie sostitutive⁽²⁾Si è applicato l'art. 32 della legge 488/1999 che prevede la riduzione delle risorse rimaste di competenza statale negli stati di previsione delle amministrazioni interessate⁽³⁾In attesa della ripartizione fra i Comuni interessati⁽⁴⁾Il trasferimento del personale del Corpo Forestale dello Stato è stato annullato dal TAR del Lazio, mentre per la restante parte del personale (circa 15% del totale) la procedura non si è ancora avviata

funzioni residue alla competenza statale negli stati di previsione delle amministrazioni interessate. Tale riduzione è operata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentito il Ministro competente. La riduzione può essere effettuata anche con riferimento a stanziamenti previsti da disposizioni di legge.

¹⁶ La mobilità forzata ha interessato 1.013 unità di personale dell'ANAS, ed altri 970 dipendenti (Servizio Escavazioni Porti, Motorizzazione civile, Uffici metrici, ecc.)

Con riferimento alla destinazione del personale per amministrazioni territoriali, la ripartizione prevista assegnava il 36,7% del personale alle Amministrazioni regionali, il 45,9% alle provinciali - per le quali ha pesato il trasferimento del personale dal Ministero del lavoro, finalizzato alla costituzione dei Servizi per l'impiego di competenza delle Province¹⁷ - e il restante 17,4% ai Comuni.

In ordine alla complessa tematica appare necessario approfondire le implicazioni, in termini di risorse organizzative e finanziarie sia nelle amministrazioni per le quali si è data attuazione al trasferimento di competenze amministrative, che in quelle destinatarie, anche alla luce della complessiva ridefinizione delle funzioni resa necessaria dagli ulteriori accennati cambiamenti istituzionali.

4.2 La mobilità del personale a seguito del nuovo ordinamento professionale

I rinnovi contrattuali relativi al quadriennio 1998-2001 si sono inseriti in una fase della riforma della pubblica amministrazione volta ad affrontare il problema della gestione del personale sotto i profili, tra loro collegati, della razionalizzazione della struttura organizzativa e del miglioramento della qualità delle prestazioni lavorative.

Tali obiettivi hanno dato vita ad una revisione del sistema di classificazione volto, da un lato, ad una nuova distribuzione dei profili idonea ad assicurare la coerenza e la flessibilità della struttura delle risorse umane con le esigenze organizzative e, dall'altro, a valorizzare il 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.

Ciò ha consentito un'ampia diversificazione dei sistemi di inquadramento sia in relazione alla definizione delle categorie funzionali, corrispondenti a livelli omogenei di competenze, sia in relazione alle possibilità di accesso. Sotto tale ultimo aspetto il nuovo sistema di classificazione ha pertanto aperto al personale degli enti 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 il completamento delle procedure di mobilità 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.

¹⁷ In base a dati parziali, riferiti a 3.342 unità di personale (al netto del dettaglio informativo relativo all'avvenuto trasferimento del personale del Ministero del lavoro), si sono realizzate modalità di comportamento difforni sia per area territoriale, sia per le qualifiche del personale da assegnare. In Lombardia ed Emilia Romagna il processo di assegnazione è completato con minore trasferimento di personale che negli altri territori regionali, rispettivamente il 30% e il 38% del personale da assegnare risulta trasferito, contro valori del 71% in Puglia, 75% in Campania, 88% nel Lazio.

Tabella 5

Passaggi orizzontali e verticali

COMPARTO	2001					2002				
	passaggi orizzontali	%	passaggi verticali	%	numerosità (*)	passaggi orizzontali	%	passaggi verticali	%	numerosità (*)
Servizio sanit. nazion.	7.561	1,1	247.572	36,0	688.126	3.781	0,5	67.536	9,8	692.002
Enti pubbl. non econ.	17.786	27,5	2765	4,3	64.601	4.789	7,6	572	0,9	62.873
Enti di ricerca	1304	7,4	197	1,1	17.514	621	3,7	39	0,2	16.992
Regioni e auton. locali	619.293	107,3	80.798	14,0	577.179	124.491	20,6	45.200	7,5	605.392
Ministeri	21.000	7,9	1.714	0,6	265.578	22.290	8,5	4.736	1,8	261.915
Aziende autonome	39	0,1	8	0,0	39.810	376	1,0	4	0,0	37.453
Scuola	6.197	0,5	5.831	0,5	1.134.327	2.430	0,2	2.218	0,2	1.130.658
Università	26.643	23,6	7.524	6,7	112.824	13.841	12,2	6.801	6,0	113.393
TOTALE	699.823	24,1	346.409	11,9	2.899.959	172.619	5,9	127.106	4,4	2.920.678

(*) Il dato comprende tutto il personale appartenente al comparto, inclusi i dirigenti

I dati tratti dal Conto annuale registrano complessivamente, nell'esercizio 2001, 699.823 passaggi di livello orizzontali (pari al 24,1% del personale pubblico) e 346.409 passaggi verticali (pari all'11,9%) e, nell'esercizio 2002, 172.619 passaggi di livello orizzontali (pari al 5,9% del personale pubblico) e 127.106 passaggi verticali (pari al 4,4%).

Le progressioni orizzontali hanno interessato tutti i comparti di contrattazione e si sono concentrate in particolare nel biennio 2001 a seguito della firma dei relativi CCNL, mentre le progressioni verticali, equamente distribuite nel biennio 2001-2002, hanno interessato in modo consistente solo alcuni comparti di contrattazione (servizio sanitario nazionale, regioni ed enti locali e università) in relazione alle specifiche discipline contrattuali che hanno previsto direttamente, per contenuto di competenze, il passaggio alle categorie superiori.

Ministeri

Le progressioni orizzontali si sono concentrate negli esercizi 2001 (21.000, pari al 7,9% del personale del comparto) e nel 2002 (22.290 passaggi pari al 8,5% del personale), in particolare nell'ambito dei ministeri dell'Interno, della Difesa e della Giustizia. Le progressioni verticali invece hanno raggiunto i 1.714 passaggi nel 2001 (pari al 0,6% del comparto) e i 4.736 passaggi nel 2002 (pari al 1,8% del comparto) quasi esclusivamente concentrati nell'ambito del ministero dell'Interno.

Scuola

In tale comparto i passaggi orizzontali e verticali hanno interessato soprattutto il personale amministrativo e si sono concentrati nell'esercizio 2001 (6.197 passaggi orizzontali e 5.831 passaggi verticali). Nell'esercizio 2002 i passaggi orizzontali sono stati appena 2.430 e i passaggi verticali 2.218 pari a circa lo 0,2% del personale del comparto.

Ricerca

L'applicazione retroattiva delle disposizioni del CCNL 1998-2001 siglato solo al termine della tornata contrattuale ha influenzato il tasso di mobilità a partire dall'esercizio 2001. I passaggi di livello derivano in particolare dall'applicazione dell'art. 54 (per il personale dei livelli IV-X) e dall'art. 64 (per il personale dei livelli II e III).

Aziende autonome

In tale comparto i passaggi orizzontali e verticali si sono concentrati essenzialmente nell'esercizio 2000 a seguito della firma del relativo CCNL.

Enti pubblici non economici

Anche in tale comparto i passaggi orizzontali e verticali si sono concentrati essenzialmente negli esercizi 2000 e 2001 a seguito della firma del relativo CCNL.

Università

A seguito della firma del CCNL relativo al primo biennio 1998-1999 avvenuta il 9 agosto 2000, le progressioni orizzontali e verticali si sono concentrate essenzialmente negli esercizi 2001 e 2002. Nel 2001 le progressioni orizzontali, disciplinate dall'art. 56 del contratto, sono state 26.643 (pari al 23,6% del personale), mentre nel 2002 sono state 13.841 (pari al 12,2% del personale). Le progressioni verticali, disciplinate dall'art. 57, hanno dato vita a 7.524 passaggi nel 2001 (pari al 6,7% del personale) e a 6.801 passaggi nel 2002 (pari al 6% del personale). I valori nettamente superiori alla media dei passaggi verticali registrati nel complesso del personale pubblico sono tuttavia ascrivibili alla disciplina transitoria dettata dall'art. 74 del contratto collettivo che, nel disciplinare una serie di inquadramenti e altre procedure assimilabili a vere e proprie progressioni verticali, ha immediatamente prodotto un notevole mutamento nella distribuzione del personale¹⁸. Nel dettaglio dei passaggi verticali, si rileva uno spiccato

¹⁸ Con effetto dalla data di stipulazione del CCNL, il personale dipendente inquadrato nella ex V qualifica funzionale a seguito di concorso pubblico per l'accesso al quale era richiesto il possesso del diploma di istituto di istruzione secondaria di II grado è inquadrato nella categoria C, posizione economica C1 mentre il personale dipendente inquadrato nella ex VII qualifica funzionale a seguito di concorso pubblico per l'accesso al quale era richiesto il possesso del diploma di laurea è inquadrato nella categoria D, posizione economica D1. In prima applicazione le amministrazioni sono tenute: a) inquadrare nella categoria EP, posizione economica EP1, il personale laureato appartenente alla ex VIII qualifica che svolga incarichi, conferiti con atto formale anteriormente al 1/1/1998, per il cui espletamento è richiesta l'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato, architetto o ingegnere e il personale della ex VIII qualifica di cui al comma 2 dell'art. 46 del CCNL 21/5/96, non inquadrato ai sensi del successivo comma 3 dello stesso art. 46, con riassorbimento dell'indennità di cui al comma 2 del medesimo art. 46; b) attuare procedure selettive, che tengano conto anche dei titoli professionali di cui all'art. 59, comma 2, lett. b), d) ed e), da concludere entro il 31.12.2001, per la progressione verticale di personale, con un'anzianità di servizio di almeno 5 anni nella ex qualifica appartenente alle ex qualifiche V, VII ed VIII per il passaggio, rispettivamente, alle categorie C, D ed EP (i predetti passaggi avranno decorrenza dal 31/12/2000). Il personale, infine, di cui all'art. 45, comma 1, del CCNL 21/5/96, non ancora inquadrato ai sensi del successivo comma 2 dello stesso articolo 45, confluirà nella categoria corrispondente del nuovo sistema di classificazione, in base alla qualifica immediatamente superiore con riassorbimento dell'indennità di cui al predetto comma 1, mentre il personale di cui all'art. 46, comma 1, del CCNL 21/5/96, già di

spostamento del personale verso le qualifiche più alte, in particolare nell'ambito del grado iniziale, con la conseguenza di un innalzamento sia della retribuzione media pro capite sia della spesa complessiva connessa al riconoscimento degli emolumenti contrattuali.

Regioni e autonomie locali

L'introduzione del nuovo ordinamento professionale approvato con il CCNL del 31 marzo 1999 e l'applicazione della nuova disciplina sulla contrattazione decentrata integrativa prevista dal CCNL del 14 settembre 2000, hanno consentito di accelerare le procedure di mobilità orizzontale e verticale che hanno interessato tutto il personale del comparto, dando vita, nel biennio 2001-2002, rispettivamente a 619.293 passaggi orizzontali (107,3% del personale) e a 80.798 passaggi verticali (14% del personale) e a 124.491 passaggi orizzontali (20,6% del personale) e a 45.200 passaggi verticali (7,5% del personale). Anche nel comparto in esame il valore nettamente superiore alla media dei passaggi verticali registrati nel complesso del personale pubblico, sono in parte ascrivibili alla stessa disciplina contrattuale 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 retributivo¹⁹. Relativamente all'esercizio 2002, si rileva uno spiccato spostamento del personale verso le qualifiche più alte, in particolare dalla categoria D1 alla D3, dalla C4, C3 e C2 alla D1 di accesso, dalla B3 e B1 alla C1 di accesso, e dalla A4 e A3 alla B1 di accesso con la conseguenza di un innalzamento sia della retribuzione media pro capite sia della spesa complessiva connessa al riconoscimento degli emolumenti contrattuali.

Servizio sanitario nazionale

Il ritardo nella stipula del CCNL integrativo, avvenuta solo il 20 settembre 2001 al termine della tornata contrattuale, ha rallentato il processo di attuazione del nuovo ordinamento professionale. I passaggi orizzontali sono stati 7.561 nel 2001 (pari al 1,1% del personale) e 3.781 nel 2002 (pari allo 0,5% del personale). I passaggi verticali sono invece stati 247.572 nel 2001 (pari al 36% del personale) e 67.536 nel 2002 (pari al 9,8 del personale). La forte prevalenza dei passaggi verticali si riconduce alla stessa disciplina contrattuale che, nel risolvere la vertenza sindacale del personale infermieristico, ha previsto un generalizzato passaggio di tale personale dall'area C all'area D, a decorrere dal 1° settembre 2001, e il riconoscimento, ai caposala e similari, dell'indennità di coordinamento con la stessa decorrenza²⁰. In alcune regioni ha inoltre contribuito una prima applicazione della disposizione che, in via del tutto eccezionale, ha consentito ulteriori passaggi verticali del personale non beneficiario degli istituti giuridico-economici destinati alla soluzione della vertenza sindacale²¹. Anche in questo caso l'inquadramento diretto dei profili del personale del ruolo sanitario nella categoria superiore ha

VII qualifica, non ancora inquadrato ai sensi del successivo comma 3 dello stesso articolo 46, confluirà nella categoria corrispondente del nuovo sistema di classificazione in base alla qualifica immediatamente superiore con riassorbimento dell'indennità di cui al predetto comma 1.

¹⁹ Art. 3 e art. 7 del CCNL relativo alla revisione del sistema di classificazione del 31 marzo 1999.

²⁰ Artt. 9 e 10 del CCNL del 20 settembre 2001.

²¹ Art. 12 del CCNL del 20 settembre 2001.

determinato un innalzamento sia della retribuzione media pro capite sia della spesa complessiva connessa al riconoscimento degli emolumenti contrattuali.

4.3 Struttura e composizione in relazione al nuovo inquadramento del personale

Una prima ricognizione della struttura del personale pubblico a seguito del completamento almeno di una parte delle procedure di inquadramento nel nuovo ordinamento professionale (nuovo riposizionamento dei profili tra le categorie e attuazione delle progressioni orizzontali) emerge dal confronto dei dati tratti dal conto annuale 2001 con quelli tratti dal conto annuale 2002.

In tutti i comparti si registra una flessione del personale appartenente a profili iniziali della categoria di appartenenza ed un incremento nell'ambito del profilo economico superiore; meno rilevante - tranne nei casi già evidenziati del comparto università, regioni e enti locali e servizio sanitario nazionale - appaiano invece gli effetti dei passaggi alle categorie superiori.

Ministeri

La rilevazione evidenzia una diminuzione delle posizioni economiche iniziali delle categorie A, B e C a favore, rispettivamente, delle posizioni A1 super, B3, C2 e C3 super.

Scuola

La disciplina contrattuale delle mobilità del comparto non ha significativamente influito sulla struttura del personale amministrativo e tecnico. Con riferimento invece al personale docente, la rilevazione mostra, a fronte di una moderata flessione del personale a tempo indeterminato, la spiccata crescita dei docenti temporanei annuali²² e non annuali.

Enti pubblici non economici

Il comparto registra una diminuzione delle posizioni economiche iniziali delle categorie A, B e C a favore, rispettivamente, delle posizioni apicali A3, B2 e C5. Slitta verso le posizioni economiche superiori circa il 20% dei professionisti.

Regioni e enti locali

Dai dati relativi al periodo 2001-2001 si rileva un deciso passaggio del personale alle posizioni economiche superiori²³, mentre l'incremento del personale inquadrato nelle posizioni economiche di accesso (B1, B4-profilo B1, D1 e D4-profilo D1) si riconduce al numero dei passaggi verticali, nettamente superiore alla media delle progressioni registrate nel complesso del personale pubblico.

²² In particolare insegnanti di educazione fisica e di scuola elementare e materna.

²³ A fronte della flessione delle posizioni A1, A2 e A3, cresce la posizione A4; a fronte della flessione delle posizioni B2 e B3, cresce la posizione economica intermedia B4 (profilo B1); a fronte della flessione della posizione economica B4 (profilo B3), crescono le posizioni B5 e B6; a fronte della flessione delle posizioni C1 e C2 crescono le posizioni C3 e C4; a fronte infine della flessione delle posizioni D2 e D4 (profilo D3), crescono le posizioni D4 (profilo D1) e D5 (profilo D1).

Servizio sanitario nazionale

La struttura del personale del comparto nel 2002 risulta coerente con la disciplina dettata nel CCNL 1998-2001 e nel CCNL integrativo volta, come già evidenziato, ad affrontare e in parte a risolvere la vertenza infermieristica. Le più rilevanti modifiche nella struttura coinvolgono pertanto il personale appartenente al profilo sanitario e al profilo tecnico di assistente sociale, transitato dalla categoria C alle categorie D e DS. Il personale del ruolo tecnico e amministrativo, destinatario peraltro del recente CCNL relativo al biennio 2001-2002, ha registrato una flessione nella posizione economica B a favore della posizione economica BS.

Ricerca

A fronte della contrazione del personale in servizio nel 2002 rispetto all'esercizio precedente (-3%), si rileva una spiccata diminuzione del livello X, VIII e VII a favore dei livelli IX e VI. Flette invece in maniera omogenea il numero dei ricercatori e tecnologi.

Università

I dati relativi al comparto evidenziano un deciso passaggio del personale alle posizioni economiche superiori (da B1, B2 e B3 a B4; da C2 a C3; da D2 a D4; da EP2 a EP3, EP4 e EP5), mentre l'incremento del personale inquadrato nelle posizioni economiche iniziali (C1, D1 e EP1) si riconduce alla consistente attuazione delle progressioni di carriera verticali.

5. Il part time

Come già evidenziato, l'istituto del part time rappresenta, assieme al lavoro a tempo determinato e alle altre forme flessibili di rapporto di lavoro, uno strumento che la recente legislazione ha inteso incentivare per assicurare una maggiore efficienza anche nelle amministrazioni pubbliche, unitamente all'obiettivo di riduzione della spesa per il personale dipendente.

L'obbligo di assunzione di personale con contratto di lavoro a tempo parziale o con altre forme di rapporti di lavoro flessibile e, comunque, la previsione di facilitazioni e incentivi per il personale già in servizio che voglia trasformare il proprio rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale sono stati introdotti, inizialmente dalla legge 449/97 - finanziaria 1998 (10% delle assunzioni con prestazione lavorativa non superiore al 50% di quella a tempo pieno) e confermati nelle manovre successive (25% nella legge 448/1998, 50% nella legge 488/1999²⁴). In tale direzione si ricorda ancora la norma che impone alle amministrazioni che non abbiano raggiunto una quota di personale a tempo parziale pari almeno al 4% del totale dei dipendenti, di effettuare eventuali nuove assunzioni esclusivamente con contratto a tempo parziale²⁵.

²⁴ Restano fuori da tale previsione le Forze armate, i Corpi di polizia ed il Corpo nazionale VV.FF.

²⁵ Da ultimo, infine, la legge 23 dicembre 2000 n. 388 prevede una ulteriore deroga nel caso in cui le corrispondenti riduzioni di spesa siano realizzate mediante ricorso ad ulteriori tipologie di assunzioni comportanti oneri inferiori.

Tabella 6

Comparto	Personale non dirigente in part time											
	1998		1999		2000		2001		2002			
	< 50%	> 50%	< 50%	> 50%	< 50%	> 50%	< 50%	> 50%	< 50%	> 50%	< 50%	> 50%
Ministeri	4.084	3.923	3.654	6.087	3.992	7.509	4.992	9.239	4.992	9.239	6.104	10.515
Vigili del fuoco	32	28	28	58	40	86	133	82	133	82	142	100
A.G.E.A.	6	1	6	1	8	3	6	2	6	2	10	1
Scuola ⁽¹⁾	8.495	18	6.323	5.243	7.321	6.318	9.606	8.065	9.606	8.065	10.012	9.731
Docenti t.i.	7.345	18	5.232	4.773	5.765	5.390	7.100	6.728	7.100	6.728	7.900	7.993
A.T.A. t.i.	1.150	-	1.091	470	1.556	928	2.493	1.331	2.493	1.331	2.107	1.733
Enti pubblici non economici	1.037	282	743	886	785	1.536	1.061	1.529	1.061	1.529	1.023	1.855
Livelli	1.035	282	736	886	778	1.535	1.050	1.528	1.050	1.528	1.013	1.853
Professionisti	2	-	7	-	7	1	11	1	11	1	10	2
Regioni e aut. loc. e reg. stat.spec	11.815	9.691	11.749	12.652	12.629	14.346	14.917	18.277	14.917	18.277	15.224	22.362
Regioni e autonomie locali	11.531	9.188	11.422	11.979	12.309	13.548	14.618	17.140	14.618	17.140	14.856	20.955
Regioni a statuto speciale ⁽²⁾	284	503	327	673	320	798	299	1.137	299	1.137	345	1.400
Sicilia											23	7
Servizio sanitario nazionale	9.802	7.005	11.035	12.265	12.250	17.500	13.044	22.385	13.044	22.385	13.649	27.098
Ricerca	85	159	115	195	126	242	147	195	147	195	142	189
Livelli	77	150	103	176	110	217	120	166	120	166	115	159
Ricercatori e tecnologi	8	9	12	19	16	25	27	29	27	29	27	30
Università	920	1.146	804	1.360	977	1.572	1.041	1.889	1.041	1.889	1.154	2.037
Livelli	908	1.144	793	1.356	954	1.563	1.004	1.864	1.004	1.864	1.115	2.011
Elevate professionalità	12	2	11	4	23	9	37	25	37	25	39	26
Totale	36.276	22.253	34.457	38.747	38.128	49.112	44.947	61.663	44.947	61.663	47.460	73.888
Segretari com., prov. e CCIAA	17	30	6	15	17	11	97	45	97	45	98	48
Monopoli di Stato	46	33	50	43	57	48	46	51	46	51	32	49
Cassa depositi e prestiti	9	-	4	4	4	5	4	9	4	9	2	10
Enti art. 60 e 70 d.lgs. 165/2001	1	64	48	109	80	181	61	129	61	129	96	267
Totale	73	127	108	171	158	245	208	234	208	234	228	374
Totale	36.349	22.380	34.565	38.918	38.286	49.357	45.155	61.897	45.155	61.897	47.688	74.262

⁽¹⁾ Incluso il personale di Accademie e conservatori e degli Istituti di formazione artistica e

⁽²⁾ Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta, Provincia di Trento

La tabella 6, che rappresenta l'evoluzione dell'istituto nel periodo considerato, evidenzia una progressiva e consistente crescita della percentuale dei lavoratori che scelgono la modalità di prestazione lavorativa a tempo ridotto. Disaggregando i dati a seconda delle diverse figure, la crescita si concentra nell'ambito del personale con contratto oltre il 50% (+176,6% nel quadriennio 1998-2001; in valore assoluto sono più di 74.260 unità nel 2002) in coerenza con le politiche del personale definite nella legislazione del periodo; nettamente inferiore risulta invece la crescita del personale con orario ridotto inferiore al 50% (+24,2% nel quadriennio 1998-2001; in valore assoluto più di 47.680 unità nel 2002).

La rilevazione a seconda dei diversi comparti di contrattazione espone valori in crescita in tutti i settori. L'incremento più significativo del part time superiore al 50% si registra nell'ambito del personale dei ministeri (+135,5% nel quadriennio 1998-2001), del servizio sanitario nazionale (+219,6% nel quadriennio 1998-2001) e degli enti pubblici non economici (+442,2% nel quadriennio 1998-2001), mentre la crescita del part time inferiore al 50% si rileva nell'ambito del personale della ricerca (+72,9% nel quadriennio 1998-2001) e del servizio sanitario nazionale (+33,1% nel quadriennio 1998-2001). Il dato anomalo registrato infine nell'ambito del comparto scuola si ridimensiona alla luce dell'avvio dell'istituto a decorrere dall'esercizio 1999 e in relazione al coinvolgimento, in valore assoluto, di una percentuale molto bassa del personale (solo l'1,3% delle unità del comparto). L'esiguo ricorso alla figura del part time è imputabile alla peculiarità del settore nell'ambito del quale si presenta preminente la necessità di assicurare la continuità didattica.

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

La difficoltà riscontrata nell'ambito del personale pubblico di ridurre il numero delle unità in servizio a tempo indeterminato in coerenza con le politiche definite in sede legislativa, ha influenzato l'evoluzione del personale assunto con contratti a tempo determinato nonché il ricorso ad altre forme flessibili di rapporto di lavoro introdotte nel settore pubblico proprio in occasione dei rinnovi contrattuali relativi al periodo in esame (1998-2001).

6.1 Personale a tempo determinato

Con riferimento al personale assunto con contratto a tempo determinato, al netto del personale appartenente al comparto scuola²⁶, i dati tratti dal conto annuale evidenziano una progressiva crescita nel quadriennio 1998-2001 (+13%), seguita da una contenuta contrazione nell'esercizio 2002 (-2,4%). Nell'ambito di tale personale, passato in valore assoluto dalle 65.569 unità del 1998 alle 74.178 unità del 2001 e alle 72.381 del 2002, deve sottolinearsi la rilevante crescita del personale contrattista, assunto cioè con un contratto temporaneo di diritto privato che, raggiungendo le 7.784 unità del 2001 e le 9.433 unità del 2002, evidenzia una significativa percentuale di incremento nel quadriennio considerato pari ad oltre il 416%.

²⁶ Computato per le ragioni esposte nell'ambito del personale a tempo indeterminato.

Tabella 7

Personale non dirigente a tempo determinato e contrattisti

Comparto	1998			1999			2000			2001			2002		
	Tempo determinato		Contratt. t.i.												
	Totale	di cui contr.		Totale	di cui contr.		Totale	di cui contr.		Totale	di cui contr.		Totale	di cui contr.	
Ministeri	1.809	8	1.859	2.030	292	2.298	6.028	552	2.448	1.112	2.580	6.315	1.558	2.467	
Vigili del fuoco	1.047			884			1.099			1.212		1.220			
A.G.E.A.															
Scuola ⁽¹⁾															
Enti pubblici non economici	1.136	5	2.539	632	62	2.497	659	15	2.273	1.119	2.527	1.337	13	2.397	
Regioni e aut. loc. e reg. stat. spec.	32.758	792	2.478	33.454	2.111	2.400	31.401	1.196	2.538	36.937	4.222	37.196	3.984	3.992	
Regioni e autonomie locali	30.858	336	2.135	31.861	2.111	2.015	30.079	688	2.139	34.874	3.806	34.874	3.445	3.575	
Regioni a statuto speciale ⁽²⁾	1.900	456	343	1.593		385	1.322	508	399	2.063	416	2.322	539	417	
Sicilia															
Servizio sanitario nazionale	23.054	110	1.196	21.695	95	1.083	21.173	7	989	19.675	743	17.427	1.116	696	
Ricerca ⁽³⁾	2.379	332	289	2.476	422	275	2.670	309	275	2.955	484	3.175	574	308	
Università	3.298	261	1.767	2.901	274	1.720	3.076	828	1.738	5.738	3.260	5.303	2.163	1.638	
Totale	65.481	1.508	10.128	64.072	3.256	10.273	66.106	2.907	10.261	73.721	7.782	71.973	9.408	11.498	
Segretari com., prov. e CCIAA										27		8			
Monopoli di Stato															
Cassa depositi e prestiti															
Enti art. 60 e 70 d.lgs. 165/2001	88	-	19	135	-	23	586	-	58	430	2	400	25	68	
Totale	88		19	135		23	586		58	457	2	408	25	68	
Totale	65.569	1.508	10.147	64.207	3.256	10.296	66.692	2.907	10.319	74.178	7.784	72.381	9.433	11.566	

⁽¹⁾ Incluso il personale di Accademie e conservatori e degli Istituti di formazione artistica e musicale

⁽²⁾ Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta, Provincia di Trento. Il dato relativo ai contrattisti a tempo determinato per l'anno 1999 non è disponibile

⁽³⁾ Di cui 1.168 ricercatori e tecnologi a tempo determinato nel 1998, 1.240 nel 1999, 1.410 nel 2000, 1.382 nel 2001 e 1.242 nel 2002

Tabella 8

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

Comparto	1998		1999		2000		2001			2002					
	LSU		LSU		Formaz. lavoro	Fornitura lav. temp.	LSU	Interinale	Formaz. lavoro	LSU	Telelav.	Interinale	Formaz. lavoro	LSU	Telelav.
Ministeri	3.414		4.000				444	7	15	2.219	2	59		2.199	
Vigili del fuoco															
A.G.E.A.												17			
Scuola ⁽¹⁾															
Enti pubblici non economici	2.333		2.334		1	3	475	68	236	794	1	149	917	464	
Regioni e aut. loc. e reg. stat.spec.	90.704		93.160		250	433	68.561	2.633	489	56.271	124	4.063	790	53.010	275
Regioni e autonomie locali					250	433	68.489	2.633	489	56.204	124	3.944	764	49.441	273
Regioni a statuto speciale ⁽²⁾					-	-	72			67		119	26	72	2
Sicilia														3.497	
Servizio sanitario nazionale	1.715		2.226		18	104	1.830	715	9	1.303	47	1.019	10	1.044	10
Ricerca	16		10		25	2	6	5	37	3	2	9	49		1
Università	342		410		-	5	374	84	71	475	40	157		443	31
Totale	98.524		102.140		294	547	71.690	3.512	857	61.065	216	5.473	1.766	57.160	317
Segretari com., prov. e CCIAA								1		58		1		68	
Monopoli di Stato	184														
Cassa depositi e prestiti															
Enti art. 60 e 70 d.lgs. 165/2001	7		11		-	15	3	28	3	2	-	29	22	-	-
Totale	191		11		-	15	3	29	3	60	-	30	22	68	-
Totale	98.715		102.151		294	562	71.693	3.541	860	61.125	216	5.503	1.788	57.228	317

⁽¹⁾ Incluso il personale di Accademie e conservatori e degli Istituti di formazione artistica e musicale

⁽²⁾ Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta, Provincia di Trento

Ministeri

A fronte della riduzione del personale, in linea con gli obiettivi individuati in sede di programmazione nazionale, cresce nettamente nel comparto il personale a tempo determinato (236% nel periodo 1998-2001, cui segue una ulteriore crescita nell'esercizio 2002: +3,8%) influenzando l'andamento delle spese del personale in progressiva crescita nel periodo considerato. Spicca, in particolare, l'incremento del personale contrattista che, assunto al di fuori della programmazione delle assunzioni, prima, e del blocco delle stesse, dopo, passa dalle appena 8 unità del 1998 alle 1.558 unità del 2002.

Scuola

L'andamento del personale a tempo determinato nel comparto è stato esaminato assieme all'evoluzione del personale a tempo indeterminato.

Enti pubblici non economici

Il comparto evidenzia una modesta contrazione nel periodo 1998-2001 (-1,5%) seguita da una spiccata crescita nell'esercizio successivo (+19,5%). In controtendenza rispetto agli altri comparti flette invece il personale contrattista che, dopo aver raggiunto nel 2001 le 252 unità, scende a 13 unità nel 2002.

Regioni e enti locali

E' il comparto che, pur evidenziando nel quadriennio 1998-2001 una modesta crescita (+12,7%), assorbe circa la metà di tale categoria di personale pubblico. Il consistente ricorso a tale istituto, nell'ambito del quale spicca la forte crescita del personale contrattista (3.984 unità nel 2002 con un incremento di circa il 403% rispetto al 1998), si riconduce alla possibilità, riconosciuta dalle leggi finanziarie, di ricorrere ad assunzioni di personale a tempo determinato, a convenzioni o a collaborazioni coordinate e continuative anche in relazione alla necessità di contenere le spese correnti in adesione alla disciplina relativa al patto di stabilità interno.

Servizio sanitario nazionale

Flette invece progressivamente il personale a tempo determinato in servizio presso gli enti del servizio sanitario nazionale (-14,7% nel quadriennio 1998-2001) che passano dalle 23.054 unità del 1998 alle 17.427 unità del 2002, nell'ambito delle quali cresce nettamente la quota di personale contrattista (dalle 110 unità del 1998 alle 1.116 del 2002).

Ricerca

Anche in questo comparto, la crescita del personale a tempo determinato non subisce flessioni passando dalle 2.379 unità del 1998 alle 2.955 del 2001 e alle 3.175 del 2002 (+24,2% nel quadriennio 1998-2001, cui si aggiunge un ulteriore 7,4% nell'esercizio 2002). La progressiva crescita di tale categoria di personale²⁷, di cui circa la metà ricercatori e tecnologi, si riconduce alla necessità di procedere

²⁷ Che copre circa un sesto del personale del comparto.

nella realizzazione dei progetti definiti in sede di approvazione dei piani di fabbisogno ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. 391/1999.

Università

I dati relativi al comparto evidenziano, in analogia ad altri comparti, una forte crescita nel quadriennio 1998-2001 (da 3.298 unità del 1998 alle 5.738 del 2001; +74% nel quadriennio), seguita da una spiccata flessione nell'esercizio 2002 (5.303 unità: -7,6% rispetto al 2001). Anche nell'ambito del personale a tempo determinato dell'università assume un ruolo sempre maggiormente significativo il ricorso a contratti di diritto privato (dai 261 del 1998 ai 3.260 del 2001) che scendono però a 2.163 nel 2002 (-33,7%).

6.2 Altre forme flessibili di rapporto di lavoro

Il ricorso alle altre forme flessibili di rapporto di lavoro (lavoro interinale, contratti di formazione lavoro e telelavoro), recentemente introdotte nel settore pubblico e disciplinate contrattualmente a seguito della definizione delle c.d. code contrattuali, risulta ancora poco diffuso con l'eccezione delle regioni e delle autonomie locali, ove l'utilizzo di tali istituti si riconduce 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.

I contratti di formazione lavoro, dei quali più della metà riferiti al comparto regioni ed autonomie locali, evidenziano una progressiva crescita (dai 294 contratti del 2000 ai 1.788 del 2002) ascrivibile anche al più volte reiterato blocco delle assunzioni che, impedendone la trasformazione in contratti a tempo indeterminato, ne ha prolungato nel tempo la efficacia.

I contratti di lavoro interinale, introdotti a partire dall'esercizio 2001 a seguito della firma dei CCNL integrativi, hanno evidenziato la crescita più significativa raggiungendo nel 2002 i 5.503, prevalentemente stipulati nel comparto regioni ed autonomie locali (4.063).

Più contenuto il ricorso al telelavoro (216 contratti nel 2001 e 317 nel 2002) che tuttavia richiede anche uno sforzo economico in relazione alla necessità di finanziare gli indispensabili investimenti.

Sempre sul versante del lavoro flessibile, occorre, infine, 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 flessione passando ai 71.693 del 2000, ai 61.125 del 2001 per raggiungere i 57.228 del 2002. Tale andamento sembra ricollegarsi, da un lato, all'applicazione delle disposizioni di cui alla leggi 144/1999 e 81/2000 e, dall'altro, alla tendenza alla stabilizzazione di tale personale, coerente con la crescita del personale a tempo indeterminato del comparto pur in presenza di limiti e vincoli alle nuove assunzioni.

Desta infine preoccupazione il ricorso, sempre massiccio nel periodo considerato, a convenzioni e a contratti di diritto privato diretti ad ottenere prestazioni lavorative a tempo indeterminato in deroga alla programmazione delle assunzioni e al blocco previsto nel 2002. Il personale contrattista a tempo indeterminato, passando infatti dalle 10.147 unità del 1998 alle 12.066 unità del

2001 (+18,9% nel quadriennio 1998-2001) e alle 11.566 del 2002 (-4,1%), rappresenta attualmente circa lo 0,4% del complesso del personale pubblico la cui spesa, calcolata sulla base della retribuzione media del personale pubblico, raggiunge i 308 milioni di euro nel 2002.

A ciò deve aggiungersi il numero crescente nel periodo considerato dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa, la cui consistenza, rilevata nel Conto annuale solo sotto il profilo della spesa, rappresenta, come sarà evidenziato successivamente, una componente rilevante del costo del lavoro pubblico.

7. La spesa del personale pubblico nel quadriennio 1998-2001 (trattamento fondamentale e accessorio)

I dati di spesa nel quadriennio 1998-2001 scontano gli aumenti retributivi definiti nella relativa tornata contrattuale. Occorre, peraltro, considerare che il ritardo nella contrattazione del primo biennio economico 1998-1999 e del secondo biennio economico 2000-2001 ha prodotto una concentrazione della spesa nel 2001, che registra aumenti complessivi nell'intero settore pubblico, al netto della spesa per gli enti monocomparto e per i segretari comunali e provinciali, dell'11%. Solo nel 2001, infatti, la spesa per il trattamento fondamentale, al lordo degli arretrati, ha fatto registrare un aumento rispetto al 2000 del 10,4%, mentre la spesa per la retribuzione accessoria ha fatto registrare nel medesimo anno un aumento del 14,9%.

Nel quadriennio 1998-2001, la spesa per retribuzioni complessive nell'intero settore pubblico ha registrato aumenti del 19,1%. La spesa per il trattamento fondamentale nel quadriennio 1998-2001 è aumentata del 16,3%, mentre la spesa per la retribuzione accessoria ha registrato aumenti del 37,4%, sebbene sia al riguardo da considerare che nella retribuzione accessoria, ai fini della compilazione del conto annuale, sono incluse anche voci retributive che, pur non essendo ricomprese nel trattamento fondamentale, rivestono natura di emolumenti fissi e continuativi. Al netto di tali voci, gli incrementi differenziali del trattamento accessorio risultano notevolmente ridimensionati.

Come la Corte ha avuto modo di evidenziare nei rapporti di certificazione dei contratti collettivi relativi ai comparti considerati, la maggiore spesa si è concentrata nella retribuzione fissa e in particolare in quella fondamentale. Nel secondo biennio economico, in particolare, la scelta negoziale è stata quella di finanziare parte del recupero del differenziale tra inflazione programmata e reale registrato nel biennio 2000-2001 con risorse teoricamente assegnate alla retribuzione accessoria. Di modo che l'effetto è stato quello di accordare benefici per il trattamento fondamentale in misura superiore ai tassi di inflazione programmata.

A fronte, infatti, di tassi di inflazione programmata nel quadriennio 1998-2001 del 6,52% (3,30%+3,22%), la spesa per il trattamento fondamentale è stata del 16,3%. Occorre, tuttavia, considerare che il dato sconta anche la spesa derivante dal nuovo inquadramento del personale, di modo che l'effettiva spesa per aumenti retributivi registra valori inferiori a quelli indicati nella tabella 9.

Ministeri

La spesa complessiva per le retribuzioni sconta nel quadriennio 1998-2001 gli aumenti retributivi derivanti dall'applicazione dei contratti collettivi relativi al

biennio economico 1998-1999 e al biennio economico 2000-2001. Il contratto per il primo biennio economico 1998-1999 è stato siglato a febbraio 1999, mentre il contratto per il secondo biennio economico 2000-2001 è stato raggiunto a febbraio 2001. La spesa di conseguenza registra aumenti considerevoli soprattutto nel 1999 e nel 2001.

Per quanto riguarda la spesa per il trattamento fondamentale, a fronte infatti di un aumento nel quadriennio 1998-2001 del 2%, solo il 1999 registra aumenti dell'1,9% rispetto al 1998, mentre il 2001 registra aumenti dell'1,3% rispetto al 2000, nonostante il rilevante calo nel 2001 delle unità di personale per effetto del passaggio di parte del personale alle regioni e agli enti locali a seguito del decentramento delle funzioni statali ai sensi della legge n. 59 del 1997. Decrementi di spesa evidenziano invece gli anni 2000 (-1,1% rispetto al 1999) e 2002 (-1,4% rispetto al 2001), nei quali non si è fatto ricorso alla corresponsione degli arretrati contrattuali e i cui valori comunque risultano in linea con i risultati derivanti dalle politiche di riduzione del personale negli anni considerati. Occorre, tuttavia, considerare che il dato 2002 è anche fortemente influenzato, secondo quanto sostenuto dal Ministero dell'economia nella nota metodologica comunicata alla Corte, da un'operazione di cassa, effettuata nel 2001 per motivi contabili, di anticipazione di alcuni versamenti di ritenute previdenziali ed erariali in occasione del passaggio dalla lira all'euro.

Per quanto riguarda la spesa per la retribuzione accessoria, fatte salve le considerazioni esposte circa le diverse voci che compongono tale aggregato di spesa, a fronte di un aumento della spesa nel quadriennio 1998-2001 pari al 30,7%, solo il 2000 registra aumenti del 18,6% rispetto al 1999, mentre il 2001 segna aumenti del 6,5% rispetto al 2000.

Scuola

Anche per la scuola, la spesa complessiva per le retribuzioni scatta nel quadriennio 1998-2001 gli aumenti retributivi derivanti dall'applicazione dei contratti collettivi relativi ai bienni economici 1998-1999 e 2000-2001. Il contratto per il primo biennio economico 1998-1999 è stato siglato a maggio 1999, mentre l'accordo per il contratto per il secondo biennio economico 2000-2001 è stato raggiunto a febbraio 2001. La spesa peraltro registra aumenti considerevoli soprattutto nel 2000 e nel 2001. Ciò anche in relazione al significativo incremento del personale ATA a tempo indeterminato e a tempo determinato a decorrere dal 2000 per effetto del trasferimento del relativo personale dagli enti locali allo Stato ai sensi della legge n. 124 del 1999.

Complessivamente, per quanto riguarda la spesa per la retribuzione fondamentale, a fronte di aumenti nel quadriennio 1998-2001 del 25,3%, solo il 2000 registra aumenti dell'11,7% rispetto al 1999, mentre il 2001 segna aumenti del 15,4% rispetto al 2000. Decrementi significativi registra invece il 2002 (-5,6% rispetto al 2001), che, secondo quanto sostenuto dal Ministero dell'economia, scarterebbe, come per il comparto ministeri, l'operazione di cassa effettuata nel 2001 in occasione del passaggio dalla lira all'euro. Coerentemente con le operazioni di trasferimento del personale adottate in virtù della legge n. 124 del 1999, la spesa per retribuzione fondamentale registra aumenti significativi soprattutto nel personale ATA. A fronte infatti di un aumento della spesa per il trattamento fondamentale per il personale docente a tempo indeterminato del 17,1% nel

quadriennio 1998-2001, la spesa per il personale ATA a tempo indeterminato registra un aumento del 64,3%. Ancora più marcata risulta poi la spesa per il personale ATA a tempo determinato (+142,5%), che sconta gli aumenti di unità registrati negli anni considerati.

Per quanto riguarda la spesa per la retribuzione accessoria, anch'essa fortemente influenzata dalle operazioni di trasferimento del personale ATA a decorrere dal 2000, si registrano incrementi nell'intero quadriennio 1998-2001 pari al 179,6%.

Ricerca

Il comparto ricerca sconta, più degli altri, il forte ritardo nella contrattazione 1998-2001. I contratti per i bienni economici 1998-1999 e 2000-2001 sono stati infatti siglati solo a febbraio 2002, sicché i dati di spesa del quadriennio 1998-2001 registrano valori notevolmente al di sotto della media del resto del settore pubblico.

La spesa complessiva per retribuzioni registra nel quadriennio 1998-2001 un decremento del 3,2% a fronte invece di un aumento della spesa nel 2002 rispetto al 2001 del 19,4%. Il 2001 rispetto al 2000 ha fatto tuttavia registrare aumenti di una certa rilevanza solo per i ricercatori e tecnologi (+4,5%), imputabili all'aumento delle unità di personale in tale categoria.

Per quanto riguarda la spesa per il trattamento fondamentale, il decremento registrato nel quadriennio 1998-2001 è del 6,5% a fronte invece di un aumento nel 2002 rispetto al 2001 del 17,7%. Il dato peraltro sconta il significativo incremento per le retribuzioni dei ricercatori e tecnologi destinatari di apposita disciplina nell'ambito dell'unico contratto del comparto ricerca. Occorre infatti evidenziare che a decorrere dalla nuova tornata contrattuale 2002-2005 la disciplina e il trattamento economico dei ricercatori e tecnologi formerà oggetto di autonoma contrattazione assimilata all'area dirigenziale.

Per quanto riguarda la retribuzione accessoria, nel quadriennio 1998-2001 il comparto complessivamente registra un incremento del 20,3% a fronte di un incremento nel solo 2002 rispetto al 2001 del 28,6%. La percentuale di incrementi più rilevante si registra anche in tal caso nelle retribuzioni dei ricercatori e tecnologi (+80,1% nel quadriennio 1998-2001 e +58,7% nel 2002), sebbene sia al riguardo da rilevare che molti dei trattamenti accessori riconosciuti dal contratto a tali figure professionali rivestano natura di emolumenti fissi e continuativi ancorché formalmente inclusi nel salario accessorio (es. indennità di valorizzazione professionale).

Aziende autonome

Il comparto comprende attualmente il personale dei vigili del fuoco e dei Monopoli di Stato.

Per i vigili del fuoco la spesa complessiva per retribuzioni ha fatto registrare nel quadriennio 1998-2001 un incremento del 9,6%, per effetto degli aumenti retributivi corrisposti con il contratto del primo biennio economico. Nel 2002, invece, la spesa è aumentata del 4,4% rispetto al 2001 per effetto del contratto relativo al secondo biennio economico. La spesa per la retribuzione fondamentale ha registrato aumenti nel quadriennio 1998-2001 dell'8,5% a fronte invece di

aumenti della spesa nel 2002 rispetto al 2001 del 2,4%. La retribuzione accessoria ha registrato invece aumenti significativi solo nel 2002 (+9,5%) e nel 2000 (+6,1%).

Per quanto riguarda i Monopoli di Stato, i dati della spesa complessiva per retribuzioni, che nel quadriennio 1998-2001 registrano un decremento del 9,8%, sono relativamente significativi, giacché scontano nel quadriennio un sensibile decremento delle unità di personale, ancor più marcato poi nel 2002 per effetto del passaggio di buona parte del personale all'Ente Tabacchi Italiano istituito con il d.lgs. n. 283 del 1998.

Enti pubblici non economici

Anche per gli enti pubblici non economici, la spesa complessiva per le retribuzioni sconta nel quadriennio 1998-2001 gli aumenti retributivi derivanti dall'applicazione dei contratti collettivi relativi ai bienni economici 1998-1999 e 2000-2001. La spesa complessiva per retribuzioni ha fatto registrare nel quadriennio 1998-2001 un incremento del 21%. Gli aumenti si sono concentrati soprattutto nel 2000 per effetto del contratto relativo al primo biennio economico.

La spesa per il trattamento fondamentale ha registrato un aumento nel quadriennio 1998-2001 del 17,6%, mentre quella per la retribuzione accessoria ha evidenziato un incremento del 28,6%.

Università

Il comparto università sconta, rispetto agli altri comparti e ad eccezione del comparto degli enti di ricerca, il forte ritardo nella contrattazione relativa al secondo biennio economico 2000-2001. Il contratto per il secondo biennio economico è stato infatti siglato solo a giugno 2003, mentre il contratto relativo al primo biennio economico è stato siglato a settembre 2000. La spesa complessiva per retribuzioni segue di pari passo l'iter negoziale. Nel quadriennio 1998-2001, la spesa complessiva ha fatto registrare infatti un incremento del 13,6%, con incrementi concentrati sul 2000 e sul 2001. Significativo è l'incremento della spesa per le retribuzioni destinate al personale inquadrato nelle elevate professionalità (+189,9% nel quadriennio 1998-2001). In particolare, la spesa per il trattamento fondamentale ha fatto complessivamente registrare un incremento nel quadriennio 1998-2001 del 7,4%. Il solo personale inquadrato nelle elevate professionalità ha fatto registrare un incremento di spesa a tale titolo del 127,9%. Analogo andamento segue anche la spesa per la retribuzione accessoria, che ha fatto registrare per tutto il comparto un incremento nel quadriennio 1998-2001 del 35,8%, mentre per il personale inquadrato nelle elevate professionalità l'incremento è stato del 375,6%. Il marcato incremento della spesa per la retribuzione accessoria destinata al personale inquadrato nelle elevate professionalità sconta peraltro l'incremento di significative voci retributive che, formalmente incluse nel salario accessorio, rivestono natura di emolumenti fissi e continuativi.

Regioni ed autonomie locali

Anche per le regioni ed autonomie locali, la spesa complessiva per le retribuzioni sconta nel quadriennio 1998-2001 gli aumenti retributivi derivanti dall'applicazione dei contratti collettivi relativi ai bienni economici 1998-1999 e 2000-2001. L'andamento della spesa sconta tuttavia anche l'uscita dal comparto a

decorrere dal 2000 del personale ATA. La spesa complessiva per retribuzioni nel quadriennio 1998-2001 registra infatti un incremento del 7,1%, più modesto rispetto agli altri comparti, giacché nel 2000 va considerato il decremento di spesa connesso con l'uscita dal comparto del personale ATA. A fronte di una spesa per retribuzione fondamentale con un incremento dell'1,9% nel quadriennio 1998-2001, la spesa per retribuzione accessoria registra nel medesimo quadriennio un incremento del 42,8%.

Servizio sanitario nazionale

Anche per il servizio sanitario nazionale, la spesa complessiva per le retribuzioni sconta nel quadriennio 1998-2001 gli aumenti retributivi derivanti dall'applicazione dei contratti collettivi relativi ai bienni economici 1998-1999 e 2000-2001. Il contratto relativo al primo biennio economico 1998-1999 è stato siglato ad aprile 1999, mentre quello relativo al secondo biennio economico 2000-2001 è stato stipulato a settembre 2001. In particolare, il contratto relativo al secondo biennio economico ha realizzato incrementi di spesa connessi con automatici passaggi verticali di area. L'andamento della spesa sconta pertanto nel 2001, ma soprattutto nel 2002, gli effetti della vicenda relativa alla vertenza infermieristica, la quale ha trovato soluzione con il passaggio dall'area C all'area D a decorrere dal 1 settembre 2001 del personale infermieristico già inquadrato nell'area C.

La spesa complessiva per retribuzioni ha fatto registrare nel quadriennio 1998-2001 un incremento del 15,7%. Solo il 2001 e il 2002 hanno registrato infatti incrementi rispettivamente dell'8% e del 10,5%. In particolare, la spesa per la retribuzione fondamentale ha fatto registrare nel quadriennio 1998-2001 un incremento del 21,3%, percentuale questa così marcata in connessione appunto con la soluzione della vertenza infermieristica. La spesa per il salario accessorio ha fatto invece di conseguenza registrare un decremento del 3,2% nel quadriennio 1998-2001, ancorché con un incremento del 4,5% nel 2001 rispetto al 2000. Il 2002 rispetto al 2001 registra invece un incremento del 7,7%.

Tabella 9

Spesa per il trattamento fondamentale^() del personale
non dirigente a tempo indeterminato*

(Importi in euro)

Comparto	1998	1999	2000	2001	2002
Ministeri	4.371.654.617	4.455.017.940	4.404.377.513	4.459.660.713	4.397.021.561
Vigili del fuoco	486.128.598	484.852.583	516.647.600	527.673.279	540.354.858
A.G.E.A. ⁽¹⁾	6.336.689	6.283.517	6.168.202	5.902.526	
Scuola ⁽²⁾	20.238.975.440	19.678.575.325	21.977.504.565	25.369.263.391	23.948.163.950
Docenti t.i.	15.725.940.107	16.525.031.814	17.022.880.997	18.417.285.056	17.929.763.239
A.T.A. t.i.	2.149.184.317	1.687.812.037	3.458.948.001	3.531.365.107	3.114.123.654
Docenti religione	342.950.638	377.161.357	383.472.678	593.263.641	452.625.864
Docenti t.d.	1.642.801.344	931.141.854	890.451.042	1.910.613.830	1.627.519.075
A.T.A. t.d.	378.099.035	157.428.263	221.751.847	916.735.757	824.132.118
Enti pubblici non economici	1.018.873.531	1.028.628.603	1.168.595.335	1.198.182.401	1.252.095.742
Livelli	970.604.912	979.762.166	1.123.887.696	1.153.037.206	1.206.850.384
Professionisti	48.268.620	48.866.438	44.707.639	45.145.195	45.245.358
Regioni e aut. loc. e reg. stat. spec.	9.876.799.654	10.196.488.181	9.415.816.693	10.091.772.592	10.290.428.341
Regioni e autonomie locali	9.570.549.012	9.889.646.449	9.106.875.244	9.756.770.175	9.896.296.759
Regioni a statuto speciale ⁽³⁾	306.250.642	306.841.732	308.941.449	335.002.417	394.131.582
Servizio sanitario nazionale	8.257.030.088	8.910.184.220	9.195.004.659	10.012.721.055	11.125.991.716
Ricerca	441.188.228	411.039.966	408.283.098	412.534.698	485.705.298
Livelli	178.484.771	178.673.901	173.896.240	173.359.415	190.946.053
Ricercatori e tecnologi	262.703.457	232.366.065	234.386.859	239.175.283	294.759.245
Università	912.527.512	923.928.144	977.073.701	980.080.355	984.759.444
Livelli	887.346.089	897.867.505	936.126.640	922.690.746	924.772.992
Elevate professionalità	25.181.423	26.060.639	40.947.061	57.389.609	59.986.452
Totale	45.609.514.356	46.094.998.479	48.069.471.367	53.057.791.010	53.024.520.910
Segretari com., prov. e CCIAA	150.931.780	160.394.408	159.157.962	166.515.669	169.370.514
Monopoli di Stato	138.242.947	132.176.491	129.496.228	117.450.137	72.440.628
Cassa depositi e prestiti	8.826.708	8.639.601	8.299.787	8.297.842	9.922.173
Agenzia Spaziale Italiana		776.680	870.441	959.824	1.212.107
Ag. spaz. ital. - Ricerc. e tecnol.		1.701.246	1.770.991	2.065.886	2.523.475
E.N.E.A.			76.655.979	78.254.924	77.428.142
C.N.E.L.			1.256.887	1.445.035	1.436.566
Unioncamere	1.729.673	1.784.334	1.784.334		1.791.050
Ente naz. aviaz. civile		5.430.022	7.988.618		27.763.445
C.O.N.I.	52.539.194	51.124.099	47.038.508		
E.U.R.	1.611.131	1.966.899			
E.N.A.V.	80.374.372	82.127.612	82.263.287		
E.N.A.S.	222.649.169	218.346.730	212.373.943	200.115.851	156.990.507
Aler-Ater-Arte (Federcasa) ⁽⁴⁾		25.733.628	30.292.771	16.375.146	43.341.240
Ater (Federambiente)			9.022.676	8.917.984	8.982.627
Totale	656.904.975	690.201.751	768.272.412	600.398.298	573.202.474
Totale	46.266.419.330	46.785.200.230	48.837.743.779	53.658.189.308	53.597.723.384

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Rgs - Igop

(*) Stipendio + Indennità integrativa speciale + Retribuzione individuale di anzianità
+ Tredicesima mensilità + Arretrati - Recupero per ritardi, assenze, etc.

(1) Il dato 2002 non è stato comunicato

(2) Incluso il personale di Accademie e conservatori e degli Istituti di formazione artistica e musicale

(3) Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta, Provincia di Trento

(4) Anno 1999 definito "ALER - ATER"

Tabella 10

Spesa per la retribuzione accessoria^() del personale
non dirigente a tempo indeterminato*

(Importi in euro)

Comparto	1998	1999	2000	2001	2002
Ministeri	1.171.741.491	1.212.386.427	1.437.885.711	1.531.352.326	1.586.953.131
Vigili del fuoco	186.993.113	191.284.625	202.964.779	210.370.252	230.356.622
A.G.E.A. ⁽¹⁾	2.276.741	2.035.247	3.477.559	3.036.189	
Scuola ⁽²⁾	778.268.356	680.614.053	1.522.280.156	2.176.224.039	2.371.461.842
Docenti t.i.	657.660.101	620.714.995	1.251.661.160	1.673.568.514	1.839.174.300
A.T.A. t.i.	93.217.595	36.788.230	178.407.104	358.850.308	322.317.396
Docenti religione	16.172.822	9.564.048	24.311.578	29.351.888	36.511.575
Docenti t.d.	11.215.620	13.541.133	58.498.815	95.325.749	141.498.484
A.T.A. t.d.	2.218	5.647	9.401.499	19.127.580	31.960.087
Enti pubblici non economici	454.346.688	496.101.322	554.700.105	584.098.011	642.613.293
Livelli	420.865.741	455.156.953	494.054.124	546.350.688	602.379.578
Professionisti	33.480.946	40.944.369	60.645.982	37.747.323	40.233.715
Regioni e aut. loc. e reg. stat. spe	1.441.672.358	1.716.584.315	1.792.310.612	2.033.105.777	2.112.385.404
Regioni e autonomie locali	1.391.179.622	1.672.083.737	1.747.939.819	1.986.846.382	2.048.924.604
Regioni a statuto speciale ⁽³⁾	50.492.736	44.500.578	44.370.793	46.259.395	63.460.800
Servizio sanitario nazionale	2.412.898.186	2.200.437.427	2.235.629.974	2.336.872.908	2.517.154.369
Ricerca	62.544.766	65.872.438	67.110.854	75.234.201	96.771.447
Livelli	54.271.779	56.926.443	58.371.392	60.333.909	73.130.877
Ricercatori e tecnologi	8.272.987	8.945.995	8.739.462	14.900.292	23.640.570
Università	255.789.431	261.897.684	276.801.808	347.394.192	353.948.662
Livelli	247.380.154	253.076.779	258.745.166	307.400.123	305.881.511
Elevate professionalità	8.409.277	8.820.906	18.056.641	39.994.069	48.067.151
Totale	6.766.531.130	6.827.213.537	8.093.161.558	9.297.687.895	9.911.644.770
Segretari com., prov. e CCIAA	101.717.826	111.251.440	121.785.748	158.823.416	178.555.379
Monopoli di Stato	49.025.876	48.046.995	47.180.969	51.452.284	39.787.838
Cassa depositi e prestiti	5.643.076	5.644.627	5.585.920	5.495.200	16.492.336
Agenzia Spaziale Italiana		612.698	865.540	984.434	1.200.570
Ag. spaz. ital. - Ricerc. e tecnol.		640.961	734.974	761.074	923.925
E.N.E.A.			21.939.445	22.288.058	31.319.128
C.N.E.L.			803.583	608.814	707.355
Unioncamere	418.830	503.093	503.093		641.416
Ente naz. aviaz. civile		1.879.858	4.135.761		14.104.624
C.O.N.I.	17.217.559	17.751.128	17.177.777		
E.U.R.	661.994	876.932			
E.N.A.V.	61.597.172	68.559.767	83.902.166		
E.N.A.S.	26.699.116	41.710.629	44.971.113	50.810.490	42.310.567
Aler-Ater-Arte (Federcasa) ⁽⁴⁾		4.074.522	6.163.474	3.407.709	8.787.345
Ater (Federambiente)			1.219.198	1.635.902	1.899.172
Totale	262.981.448	301.552.651	356.968.762	296.267.381	336.729.655
Totale	7.029.512.578	7.128.766.188	8.450.130.320	9.593.955.276	10.248.374.425

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Rgs - Igop

(*) Inclusi arretrati

(1) Il dato 2002 non è stato comunicato

(2) Incluso il personale di Accademie e conservatori e degli Istituti di formazione artistica e musicale

(3) Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta, Provincia di Trento

(4) Anno 1999 definito "ALER - ATER"

Tabella 11

Spesa per retribuzioni^() del personale non dirigente a tempo indeterminato*

(Importi in euro)

Comparto	1998	1999	2000	2001	2002
Ministeri	5.543.396.108	5.667.404.367	5.842.263.224	5.991.013.039	5.983.974.692
Vigili del fuoco	673.121.711	676.137.207	719.612.379	738.043.531	770.711.480
A.G.E.A. ⁽¹⁾	8.613.430	8.318.763	9.645.761	8.938.715	-
Scuola ⁽²⁾	21.017.243.797	20.359.189.379	23.499.784.721	27.545.487.430	26.319.625.792
Docenti t.i.	16.383.600.208	17.145.746.810	18.274.542.157	20.090.853.570	19.768.937.539
A.T.A. t.i.	2.242.401.912	1.724.600.267	3.637.355.105	3.890.215.415	3.436.441.050
Docenti religione	359.123.460	386.725.406	407.784.256	622.615.529	489.137.439
Docenti t.d.	1.654.016.964	944.682.986	948.949.857	2.005.939.579	1.769.017.559
A.T.A. t.d.	378.101.253	157.433.910	231.153.346	935.863.337	856.092.205
Enti pubblici non economici	1.473.220.219	1.524.729.925	1.723.295.440	1.782.280.412	1.894.709.035
Livelli	1.391.470.653	1.434.919.119	1.617.941.820	1.699.387.894	1.809.229.962
Professionisti	81.749.566	89.810.806	105.353.621	82.892.518	85.479.073
Regioni e aut. loc. e reg. stat. spec.	11.318.472.012	11.913.072.496	11.208.127.305	12.124.878.369	12.402.813.745
Regioni e autonomie locali	10.961.728.634	11.561.730.186	10.854.815.063	11.743.616.557	11.945.221.363
Regioni a statuto speciale ⁽³⁾	356.743.378	351.342.310	353.312.242	381.261.812	457.592.382
Servizio sanitario nazionale	10.669.928.274	11.110.621.647	11.430.634.633	12.349.593.962	13.643.146.085
Ricerca	503.732.994	476.912.404	475.393.953	487.768.899	582.476.745
Livelli	232.756.550	235.600.343	232.267.632	233.693.324	264.076.930
Ricercatori e tecnologi	270.976.444	241.312.060	243.126.321	254.075.575	318.399.815
Università	1.168.316.942	1.185.825.828	1.253.875.509	1.327.474.547	1.338.708.106
Livelli	1.134.726.243	1.150.944.284	1.194.871.807	1.230.090.869	1.230.654.503
Elevate professionalità	33.590.700	34.881.544	59.003.702	97.383.678	108.053.603
Totale	52.376.045.486	52.922.212.015	56.162.632.925	62.355.478.904	62.936.165.680
Segretari com., prov. e CCIAA	252.649.606	271.645.848	280.943.710	325.339.085	347.925.893
Monopoli di Stato	187.268.823	180.223.486	176.677.196	168.902.421	112.228.466
Cassa depositi e prestiti	14.469.784	14.284.228	13.885.707	13.793.042	26.414.509
Agenzia Spaziale Italiana	-	1.389.378	1.735.981	1.944.258	2.412.677
Ag. spaz. ital. - Ricerc. e tecnol.	-	2.342.207	2.505.966	2.826.960	3.447.400
E.N.E.A.	-	-	98.595.425	100.542.982	108.747.270
C.N.E.L.	-	-	2.060.470	2.053.849	2.143.921
Unioncamere	2.148.503	2.287.427	2.287.427	-	2.432.466
Ente naz. aviaz. civile	-	7.309.880	12.124.379	-	41.868.069
C.O.N.I.	69.756.753	68.875.228	64.216.285	-	-
E.U.R.	2.273.125	2.843.831	-	-	-
E.N.A.V.	141.971.545	150.687.380	166.165.453	-	-
E.N.A.S.	249.348.285	260.057.358	257.345.056	250.926.341	199.301.074
Aler-Ater-Arte (Federcasa) ⁽⁴⁾	-	29.808.150	36.456.245	19.782.855	52.128.585
Ater (Federambiente)	-	-	10.241.873	10.553.886	10.881.799
Totale	919.886.422	991.754.402	1.125.241.174	896.665.679	909.932.129
Totale	53.295.931.909	53.913.966.417	57.287.874.099	63.252.144.583	63.846.097.809

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Rgs - Igop

^(*) Inclusi arretrati e al netto dei recuperi per ritardi, assenze, etc.⁽¹⁾ Il dato 2002 non è stato comunicato⁽²⁾ Incluso il personale di Accademie e conservatori e degli Istituti di formazione artistica e musicale⁽³⁾ Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta, Provincia di Trento⁽⁴⁾ Anno 1999 definito "ALER - ATER"

8. Le risorse e gli impieghi dei fondi unici di amministrazione

Sui fondi unici di amministrazione la Corte, già in sede di certificazione dei contratti collettivi relativi al quadriennio 1998-2001, ha avuto modo di evidenziare che la loro natura contabile li assimila ad una sorta di gestione extrabilancio. Le soluzioni adottate dai diversi comparti sono differenziate in relazione alla complessità del comparto stesso. Così nel comparto ministeri, ma invero nella maggior parte dei comparti, è previsto un unico fondo di amministrazione o di ente indifferentemente destinato a finanziare il salario accessorio finalizzato ad incentivare la produttività e al tempo stesso i passaggi orizzontali. La Corte ha più volte sottolineato come tale meccanismo contabile non risponda propriamente a principi di trasparenza contabile. Altri comparti (es. sanità) hanno adottato una soluzione che prevede non un unico fondo, ma più fondi con diversa natura. Proprio in relazione alla scelta adottata a livello negoziale, e tenuto conto dell'indagine sanità già da tre anni avviata, la Corte ha programmato nel 2002 una indagine sugli esiti della contrattazione integrativa nel comparto sanità. I risultati di tale indagine, in corso di definizione, pur utilizzando informazioni tratte dal sistema conoscitivo dell'Igop, evidenzieranno soprattutto gli effetti finanziari della contrattazione e le ricadute della stessa in termini di tenuta dei bilanci delle aziende, delineando, attraverso l'analisi della destinazione finale delle risorse integrative, la nuova struttura organizzativa delle aziende, conseguente alle previste progressioni di carriera (orizzontali e verticali), e la nuova struttura della retribuzione destinata, almeno in sede teorica, a premiare la produttività e il raggiungimento dei risultati.

A prescindere dall'indagine sopra indicata, la Corte al momento non dispone di significativi dati rilevabili dal SICO (tabella 15) per la ricostruzione delle fonti di alimentazione e della distribuzione delle risorse allocate nei fondi unici.

9. La spesa per la retribuzione media pro-capite e la compatibilità economica degli incrementi contrattuali della tornata 1998-2001.

Occorre premettere che il riferimento alla banca dati dell'Igop, che poggia su dati di cassa, non consente di rilevare le retribuzioni di fatto percepite. Onde ridurre l'approssimazione delle valutazioni è bene fare riferimento a valutazioni complessive nel quadriennio 1998-2001, che cumulano quindi per la maggior parte dei comparti gli incrementi riconosciuti dai due bienni economici 1998-1999 e 2000-2001²⁸.

A fronte di un tasso di inflazione programmato, ivi compreso il parziale recupero del differenziale tra inflazione reale e programmata dei due bienni, del 6,52%, la spesa per la retribuzione media annua *pro-capite* nel quadriennio 1998-2001 per l'intero settore pubblico ha fatto registrare incrementi del 17,2%. Tale dato sconta tuttavia non solo la spesa per gli incrementi retributivi propriamente detti ma anche la spesa imputabile al nuovo inquadramento del personale. In particolare, la spesa media annua *pro-capite* per la retribuzione fondamentale ha fatto registrare un incremento nel quadriennio 1998-2001 del 14,4%, mentre la spesa media annua *pro-capite* per la retribuzione accessoria ha fatto registrare un incremento nel medesimo quadriennio del 35,3%. Si riportano di seguito i dati della spesa media annua *pro-capite* relativi a ciascun comparto di contrattazione:

²⁸ La spesa media annua pro-capite è calcolata dividendo la spesa complessiva per la consistenza media annua del personale (ottenuta dividendo il numero delle mensilità liquidate per 12).

Tabella 12

Spesa media annua pro capite per retribuzioni fisse^()
del personale non dirigente a tempo indeterminato*

Comparto	(Importi in euro)				
	1998	1999	2000	2001	2002
Ministeri	16.620	16.920	16.893	17.848	17.752
Vigili del fuoco	16.378	16.343	17.456	17.406	17.310
A.G.E.A. ⁽¹⁾	16.466	16.499	16.853	17.454	
Scuola ⁽²⁾	20.414	21.842	21.906	23.229	21.495
Docenti t.i.	21.201	22.463	23.205	24.676	22.662
A.T.A. t.i.	16.051	17.195	17.175	17.788	16.580
Enti pubblici non economici	18.206	18.665	20.436	20.399	21.743
Livelli	17.755	18.233	20.119	20.082	21.434
Professionisti	37.199	35.572	33.803	34.162	35.314
Regioni e aut. loc. e reg. stat. spec.	16.076	16.364	17.022	18.352	18.499
Regioni e autonomie locali	15.968	16.271	16.914	18.253	18.331
Regioni a statuto speciale ⁽³⁾	20.372	20.062	20.959	21.811	24.056
Servizio sanitario nazionale	15.780	16.745	17.033	18.718	20.931
Ricerca	28.815	26.824	26.803	26.290	30.343
Livelli	18.515	18.756	18.499	18.400	21.505
Ricercatori e tecnologi	46.322	40.080	40.185	38.145	41.352
Università	16.808	16.866	17.797	17.474	18.098
Livelli	16.635	16.693	17.519	17.186	17.772
Elevate professionalità	26.514	26.227	27.945	23.926	25.243
Totale	17.782	18.537	19.041	20.337	20.261
Segretari com., prov. e CCAA	25.589	28.714	29.201	32.599	32.496
Monopoli di Stato	15.789	15.721	16.689	16.797	16.807
Cassa depositi e prestiti	18.556	18.606	18.427	18.446	22.691
Agenzia Spaziale Italiana		17.453	17.704	17.665	19.603
Ag. spaz. ital. - Ricerc. e tecnol.		39.034	41.186	38.257	46.803
E.N.E.A.			23.916	25.299	24.963
C.N.E.L.			15.826	18.053	18.300
Unioncamere	27.823	27.207	27.207		26.699
Ente naz. aviaz. civile		29.418	43.515		27.524
C.O.N.I.	19.293	16.987	16.111		
E.U.R.	15.296	16.956			
E.N.A.V.	25.381	25.818	25.913		
E.N.A.S.	23.864	24.016	24.401	25.259	24.047
Aler-Ater-Arte (Federcasa) ⁽⁴⁾		17.633	19.329	21.299	21.615
Ater (Federambiente)			23.938	23.845	24.360
Totale	21.470	21.805	22.578	24.115	24.671
Totale	17.828	18.579	19.089	20.375	20.302
Docenti religione	15.269	16.853	16.841	25.572	20.146
Docenti t.d.	33.525	18.384	13.737	19.597	18.807
A.T.A. t.d.	28.696	11.110	12.907	14.704	14.088

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Rgs - Igop

^(*) Spesa annua per retribuzioni fisse (inclusi arretrati e al netto dei recuperi) / Consistenza media

⁽¹⁾ Il dato 2002 non è stato comunicato

⁽²⁾ Incluso il personale di Accademie e conservatori e degli Istituti di formazione artistica e musicale

⁽³⁾ Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta, Provincia di Trento

⁽⁴⁾ Anno 1999 definito "ALER - ATER"

Tabella 13

Spesa media annua pro capite per retribuzioni accessorie^()
del personale non dirigente a tempo indeterminato*

Comparto	(Importi in euro)				
	1998	1999	2000	2001	2002
Ministeri	4.455	4.605	5.515	6.129	6.407
Vigili del fuoco	6.300	6.448	6.857	6.939	7.379
A.G.E.A. ⁽¹⁾	5.916	5.344	9.502	8.978	
Scuola ⁽²⁾	858	789	1.529	2.151	2.208
Docenti t.i.	887	844	1.706	2.242	2.325
A.T.A. t.i.	696	375	886	1.808	1.716
Enti pubblici non economici	8.119	9.002	9.700	9.944	11.159
Livelli	7.699	8.470	8.844	9.516	10.698
Professionisti	25.803	29.805	45.854	28.564	31.402
Regioni e aut. loc. e reg. stat. spec.	2.347	2.755	3.240	3.697	3.798
Regioni e autonomie locali	2.321	2.751	3.246	3.717	3.795
Regioni a statuto speciale ⁽³⁾	3.359	2.909	3.010	3.012	3.873
Servizio sanitario nazionale	4.611	4.135	4.141	4.369	4.736
Ricerca	4.085	4.299	4.406	4.794	6.045
Livelli	5.630	5.976	6.210	6.404	8.236
Ricercatori e tecnologi	1.459	1.543	1.498	2.376	3.317
Università	4.711	4.781	5.042	6.194	6.505
Livelli	4.638	4.705	4.842	5.725	5.878
Elevate professionalità	8.854	8.877	12.323	16.674	20.227
Totale	2.771	2.826	3.271	3.750	3.922
Segretari com., prov. e CCIAA	17.245	19.917	22.344	31.093	34.259
Monopoli di Stato	5.599	5.715	6.081	7.358	9.231
Cassa depositi e prestiti	11.864	12.156	12.402	12.216	37.717
Agenzia Spaziale Italiana	0	13.768	17.604	18.118	19.416
Ag. spaz. ital. - Ricerc. e tecnol.		14.707	17.092	14.094	17.136
E.N.E.A.			6.845	7.206	10.098
C.N.E.L.			10.119	7.606	9.011
Unioncamere	6.737	7.671	7.671		9.561
Ente naz. aviaz. civile		10.184	22.528		13.983
C.O.N.I.	6.323	5.898	5.883		
E.U.R.	6.285	7.560			
E.N.A.V.	19.451	21.553	26.429		
E.N.A.S.	2.862	4.588	5.167	6.413	6.481
Aler-Ater-Arte (Federcasa) ⁽⁴⁾		2.792	3.933	4.432	4.382
Ater (Federambiente)			3.235	4.374	5.150
Totale	8.595	9.527	10.490	11.900	14.493
Totale	2.843	2.913	3.370	3.833	4.020
Docenti religione	720	427	1.068	1.265	1.625
Docenti t.d.	229	267	902	978	1.635
A.T.A. t.d.	0	0	547	307	546

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Rgs - Igop

(*) Spesa annua per retribuzioni accessorie (inclusi arretrati) / Consistenza media

(1) Il dato 2002 non è stato comunicato

(2) Incluso il personale di Accademie e conservatori e degli Istituti di formazione artistica e

(3) Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta, Provincia di Trento

(4) Anno 1999 definito "ALER - ATER"

Tabella 14

Spesa media annua pro capite per retribuzioni^()
del personale non dirigente a tempo indeterminato*

(Importi in euro)

Comparto	1998	1999	2000	2001	2002
Ministeri	21.075	21.525	22.408	23.977	24.159
Vigili del fuoco	22.678	22.791	24.313	24.345	24.689
A.G.E.A. ⁽¹⁾	22.382	21.844	26.355	26.433	
Scuola ⁽²⁾	21.271	22.631	23.435	25.380	23.703
Docenti t.i.	22.088	23.306	24.911	26.918	24.987
A.T.A. t.i.	16.747	17.570	18.061	19.596	18.296
Enti pubblici non economici	26.324	27.667	30.136	30.343	32.902
Livelli	25.454	26.703	28.963	29.598	32.132
Professionisti	63.001	65.376	79.657	62.726	66.716
Regioni e aut. loc. e reg. stat. spec.	18.423	19.119	20.262	22.049	22.297
Regioni e autonomie locali	18.289	19.022	20.160	21.970	22.126
Regioni a statuto speciale ⁽³⁾	23.731	22.971	23.969	24.823	27.929
Servizio sanitario nazionale	20.392	20.880	21.174	23.086	25.667
Ricerca	32.900	31.122	31.209	31.084	36.388
Livelli	24.145	24.731	24.709	24.804	29.741
Ricercatori e tecnologi	47.781	41.623	41.683	40.521	44.669
Università	21.520	21.647	22.839	23.667	24.603
Livelli	21.273	21.398	22.361	22.911	23.650
Elevate professionalità	35.368	35.104	40.269	40.600	45.470
Totale	20.554	21.363	22.312	24.087	24.183
Segretari com., prov. e CCIAA	42.834	48.631	51.545	63.692	66.755
Monopoli di Stato	21.388	21.436	22.770	24.155	26.039
Cassa depositi e prestiti	30.420	30.763	30.829	30.663	60.408
Agenzia Spaziale Italiana		31.222	35.308	35.784	39.019
Ag. spaz. ital. - Ricerc. e tecnol.		53.741	58.278	52.351	63.939
E.N.E.A.			30.761	32.505	35.061
C.N.E.L.			25.945	25.659	27.311
Unioncamere	34.560	34.878	34.878		36.260
Ente naz. aviaz. civile		39.602	66.043		41.507
C.O.N.I.	25.616	22.885	21.994		
E.U.R.	21.580	24.516			
E.N.A.V.	44.832	47.371	52.342		
E.N.A.S.	26.726	28.604	29.568	31.673	30.528
Aler-Ater-Arte (Federcasa) ⁽⁴⁾		20.425	23.261	25.731	25.998
Ater (Federambiente)			27.173	28.219	29.510
Totale	30.065	31.331	33.068	36.015	39.165
Totale	20.672	21.492	22.459	24.208	24.322
Docenti religione	15.989	17.280	17.909	26.838	21.771
Docenti t.d.	33.754	18.652	14.640	20.575	20.442
A.T.A. t.d.	28.696	11.110	13.455	15.011	14.634

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Rgs - Igop

^(*) Inclusi arretrati e al netto dei recuperi per ritardi, assenze, etc⁽¹⁾ Il dato 2002 non è stato comunicato⁽²⁾ Incluso il personale di Accademie e conservatori e degli Istituti di formazione artistica e musicale⁽³⁾ Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta, Provincia di Trento⁽⁴⁾ Anno 1999 definito "ALER - ATER"

Dai dati esposti, è possibile verificare che solo nei comparti ricompresi nel settore statale, ad eccezione del personale della scuola, per il quale il legislatore stesso aveva previsto apposite risorse aggiuntive destinate alla contrattazione, la spesa media annua *pro-capite* per retribuzioni fisse, al lordo degli arretrati, presenta nel quadriennio 1998-2001 un *trend* di poco superiore ai corrispondenti valori del tasso di inflazione programmato negli anni considerati. L'incremento della spesa media annua *pro-capite* per retribuzioni fisse nel comparto ministeri, al lordo dell'effetto euro sul 2001, è pari nel quadriennio 1998-2001 al 7,4%, mentre per il personale dei vigili del fuoco è del 6,3% e per il personale dei monopoli di stato è del 6,4%.

Per i comparti ricompresi nel settore non statale, le cui risorse destinate alla contrattazione non trovano, come per i comparti ricompresi nel settore statale, allocazione nelle leggi finanziarie, gli incrementi sono stati invece più significativi, registrando valori, in taluni casi, ampiamente al di sopra dei tassi di inflazione programmati negli anni considerati. Il servizio sanitario nazionale, che sconta tuttavia nel 2001 l'effetto del passaggio del personale infermieristico dalla categoria C alla categoria D, ha fatto registrare nel quadriennio 1998-2001 incrementi della spesa media annua *pro-capite* per retribuzioni fisse pari al 18,6%. Analogamente, incrementi significativi si registrano anche nel comparto regioni e autonomie locali (+14,3% nel quadriennio 1998-2001) e nel comparto degli enti pubblici non economici (+12% nel quadriennio 1998-2001).

CAPITOLO QUINTO

RISULTATI DELLA GESTIONE DEL PERSONALE NON CONTRATTUALIZZATO

1. Premessa - 2. Il personale delle carriere prefettizia e diplomatica: considerazioni introduttive - 3. Il personale della carriera prefettizia - 3.1 *Consistenza e struttura* - 3.2 *La spesa* - 4. Il personale diplomatico - 4.1 *Consistenza e struttura* - 4.2 *La spesa* - 5. Il personale di Magistratura - 5.1 *La normativa in materia di trattamento economico* - 5.2 *Struttura e consistenza* - 5.3 *La spesa* - 6. Il personale appartenente ai Corpi di Polizia - 6.1 *Premessa* - 6.2 *Consistenza e struttura* - 6.3 *Situazione organica* - 6.4 *La spesa* - 7. Il personale delle Forze Armate - 7.1 *Premessa* - 7.2 *Consistenza e struttura del personale* - 7.3 *Trattamento economico complessivo (generale medio): trend evolutivo e criticità rilevate* - 7.4 *Trattamento economico fondamentale ed accessorio: incidenza sul trattamento complessivo e trend evolutivo*

1. Premessa

In deroga all'art. 2, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 165/2001, che sottopone il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici alla disciplina del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, resta assoggettato al regime di diritto pubblico il personale cosiddetto non contrattualizzato.

Nell'ambito di questa categoria, e con riguardo al personale in servizio presso le amministrazioni pubbliche indicate dall'art. 1, comma 2, del citato d.lgs. n. 165, vanno individuate due distinte sub-categorie di dipendenti pubblici a statuto pubblicistico: nella prima il rapporto di lavoro è disciplinato interamente ed esclusivamente dalla legge; nella seconda il rapporto di lavoro è oggetto di un procedimento negoziale, il cui esito - accordo concluso tra la parte pubblica e le organizzazioni sindacali - viene approvato con decreto del Presidente della Repubblica.

Alla prima sub-categoria appartengono i magistrati e avvocati dello Stato (per i quali si rinvia al paragrafo 5) e i professori universitari (sulla cui gestione la Corte riferirà con apposita relazione); della seconda sub-categoria fanno parte il personale delle carriere prefettizia e diplomatica, nonché gli appartenenti ai Corpi di Polizia e alle Forze Armate, sui quali si riferirà nei successivi paragrafi.

2. Il personale delle carriere prefettizia e diplomatica: considerazioni introduttive

Per quanto concerne la carriera prefettizia, con decreto del Presidente della Repubblica n. 316 del 23 maggio 2001 si è provveduto al recepimento dell'accordo relativo al biennio 2000/2001 per gli aspetti normativi e retributivi, stipulato tra la delegazione di parte pubblica e la delegazione sindacale.

Con successivo decreto del Presidente della Repubblica n. 252 del 1/8/2003 è stato recepito l'accordo sindacale relativo al quadriennio giuridico 2002-2005 e al biennio economico 2002-2003, che, sostanzialmente, non modifica la struttura retributiva prevista dal precedente decreto.

Dai due provvedimenti risulta un trattamento economico omnicomprensivo, che, nel rispetto di quanto prescritto dal decreto legislativo n.139/2000, assicura sviluppi omogenei e proporzionati, rapportati alla figura apicale. La scissione tra retribuzione fissa e retribuzione collegata al miglioramento della produttività, oltre che opportuna si rivela in linea con la struttura dei trattamenti economici previsti in generale per tutto il pubblico impiego. E', inoltre, prevista la possibilità di concludere accordi decentrati che, senza comportare alcun onere aggiuntivo, individuano esclusivamente criteri applicativi delle previsioni contenute nel decreto presidenziale.

Anche per il personale della carriera diplomatica è stato emanato il decreto del Presidente della Repubblica n.114 del 20 febbraio 2001, al fine di recepire l'accordo relativo al quadriennio 2000-2003 per gli aspetti giuridici e al biennio 2000-2001 per gli aspetti economici, relativamente al servizio prestato in Italia, sottoscritto dalle rappresentanze sindacali di categoria. La struttura del trattamento economico risulta articolata in tre componenti, in armonia con quella già illustrata per il personale prefettizio. La decorrenza economica del nuovo stipendio di base (tabellare, indennità integrativa e retribuzione individuale di anzianità) viene fissata al 26 aprile 2000. L'obiettivo del procedimento negoziale, analogamente a quanto previsto per la carriera prefettizia, è quello di assicurare un trattamento economico, omnicomprensivo, con sviluppi omogenei e proporzionati secondo appositi parametri, con soppressione di ogni forma di automatismo stipendiale. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 144 del 15 maggio 2003 ha recepito l'accordo sindacale per il biennio economico 2002-2003 per il personale della carriera diplomatica relativamente al servizio prestato in Italia. Con esso viene mantenuta inalterata la struttura del trattamento economico e vengono rideterminati, a decorrere dal 1 gennaio 2002, lo stipendio tabellare, l'indennità integrativa speciale, la retribuzione di posizione e la retribuzione di risultato.

Gli interventi normativi di cui sopra rendono la struttura del trattamento economico del personale delle carriere prefettizia e diplomatica molto più simile a quella del restante pubblico impiego; pertanto tali carriere tendono a diventare un raggruppamento alquanto distinto dal personale di magistratura, per il quale nessun meccanismo di "contrattualizzazione", sia pure in senso lato, è previsto dalla normativa vigente.

3. Il personale della carriera prefettizia

3.1 Consistenza e struttura

Il personale della carriera prefettizia è articolato nelle tre qualifiche di Prefetto, Viceprefetto e Viceprefetto aggiunto. A partire dal 2001, è stato disposto l'incremento della dotazione organica dei viceprefetti (88 unità), portando il totale dell'organico prefettizio a 1.834 unità, così come risulta dalla tabella 1.

Successivamente, il decreto 4 ottobre 2002, n. 243 (Regolamento concernente la modifica delle dotazioni organiche della carriera prefettizia), ha incrementato, a decorrere dal 31/12/2001, la dotazione organica dei prefetti di 10 unità, quella dei

viceprefetti di 96 unità, diminuendo, nel contempo, quella dei viceprefetti aggiunti di 153 unità. Quindi, per l'anno 2002, la dotazione organica del personale prefettizio è fissata in 1787 unità.

Rispetto a quella vigente fino al 2001, nell'anno 2002 va, quindi, registrata una complessiva riduzione della dotazione organica di 47 unità, per cui il persistente andamento negativo della copertura, fenomeno che, in proporzione, riguarda sia il personale maschile e sia quello femminile, assume una dimensione meno rilevante.

La carenza del personale in servizio nel 2001 e nel 2002 rispetto alla dotazione organica si attesta intorno al 12%.

Permangono, però, gli squilibri riferiti alla qualifica apicale che continua a registrare, per l'anno 2001, una crescente eccedenza (32% contro il 25% del 2000) rispetto ai posti previsti in organico, mentre per il 2002 l'eccedenza si riduce al 12%, anche in conseguenza di segnalato aumento della dotazione organica in questo esercizio. Tuttavia va considerato che, per espresso disposto dell'art.38 del d.lgs. 139/2000, le posizioni soprannumerarie nelle diverse qualifiche sono soppresse e il relativo personale mantiene la posizione nel ruolo di provenienza ai fini del primo inquadramento nelle nuove qualifiche.

Resta sostanzialmente immutata la distribuzione del personale sul territorio nazionale, che vede, per il 2001, il Lazio, la Campania, la Sicilia e la Lombardia ai primi posti (rispettivamente 549, 112, 98 e 99 unità). Anche per il 2002 le quattro regioni hanno la priorità sulle altre per numero di personale in servizio (545 unità nel Lazio, 113 in Campania, 98 in Sicilia 98 e 96 in Lombardia). Il Lazio continua ad assorbire circa un terzo di tutto il personale in attività.

Tabella 1

Dotazione organica e personale in servizio

CATEGORIA	al 31.12.2001			al 31.12.2002		
	Dotazione organica anno 2001	Personale in servizio Totale	di cui donne	Dotazione organica anno 2002	Personale in servizio Totale	di cui donne
Prefetto	146	193	15	156	175	14
Vice Prefetto	623	489	180	719	613	248
Vice Prefetto aggiunto	1.605	919	522	912	779	453
TOTALE	1.834	1.601	717	1.787	1.567	715

Tabella 2

Percentuali di copertura della dotazione organica

CATEGORIA	RILEVAZIONE ANNO 2001					RILEVAZIONE ANNO 2002				
	%	% colonna		Var. % 2000/2001		%	% colonna		Var. % 2001/2002	
	copertura	Pers. in serv.		Pers. in serv.		copertura	Pers. in serv.		Pers. in serv.	
	Totale	di cui	Totale	di cui		Totale	di cui	Totale	di cui	
		donne		donne			donne		donne	
Prefetto	132,2	12,1	2,1	5,5	15,4	112,2	11,2	2	-9,3	-6,7
Vice Prefetto	78,5	30,5	25,1	1,2	6,5	85,3	39,1	34,7	25,4	37,8
Vice Pref.agg.	86,3	57,4	72,8	-3,4	-2,8	85,4	49,7	63,4	-15,2	-13,2
TOTALE	87,3	100	100	-1	-0,3	87,7	100	100	-2,1	-0,3

3.2 La spesa

Il nuovo trattamento economico conseguente all'accordo formalizzato con il citato D.P.R. ha previsto, a decorrere dal 1/1/2002, aumenti dello stipendio tabellare, della retribuzione di posizione e di risultato (artt. 14, 16 e 17), con conseguente aumento della spesa relativa all'anno di pertinenza. E' peraltro verosimile che la spesa in questione sia destinata ad aumentare allorché il nuovo trattamento economico andrà a regime: sono, infatti, previsti ulteriori aumenti con decorrenza 1/1/2003. Il costo complessivo del lavoro (che include il costo del personale, l'erogazione dei buoni pasto e le spese varie) inerente al personale di cui trattasi registra una sensibile crescita nel 2002 (+17%), essendo passato dai 106 milioni di euro del 2001 ai 125 del 2002.

E' preponderante la componente fissa della retribuzione rispetto alla componente accessoria, che rappresenta circa un quarto del totale (tabelle 3 e 4). Sostanzialmente le competenze accessorie derivano da indennità varie disposte da provvedimenti specifici, mentre, rispetto agli anni precedenti, scompare la voce derivante da compensi per lavoro straordinario, e ciò in seguito al principio della onnicomprensività del trattamento economico sancita con il D.P.R. n. 316/2001 e riconfermata dal successivo D.P.R. n. 252/2003.

Tabella 3

Spesa per competenze fisse anni 2001/2002
per il personale della carriera prefettizia (in euro)

CATEGORIA	Anno	Stipendio	I.I.S.	R.I.A.	13 [^] mens.	Arretrati anno corrente*	Arretrati anni prec.	Recuperi per ritardi	Spesa per competenze fisse
Prefetto	2001	8.402.923	1.362.875	549.862	1.074.787	-	211.889	-	11.602.336
	2002	8.799.216	1.503.928	1.891.221	1.080.231	109.249	1.135.737	-	14.519.582
Vice Prefetto	2001	15.164.435	3.756.060	376.826	1.869.477	-	207.800	-9.674	21.364.924
	2002	15.684.787	4.106.095	3.481.403	2.050.000	217.189	3.199.886	-	28.739.360
Vice Prefetto agg.	2001	21.229.769	5.879.688	367.443	2.675.759	-	206.164	-18.931	30.339.892
	2002	19.697.183	5.510.937	303.473	2.200.000	298.920	844.933	-	28.855.446
TOTALE	2001	44.797.127	10.998.623	1.294.131	5.620.023	-	625.853	-28.605	63.307.152
	2002	44.181.186	11.120.960	5.676.097	5.330.231	625.358	5.180.556	-	72.114.388

*Tale voce è stata inserita solo a partire dall'anno 2002.

Tabella 4*Spesa per competenze accessorie anni 2001/2002
per il personale della carriera prefettizia (in euro)*

CATEGORIA	Anno	Retribuz. di posizione	Seconda lingua	Assegno person. pension.	Arretr. anni prec.	Altre spese acc. ed ind. varie	Spesa compet. access.
Prefetto	2001	2.466.260	2.126	44.745	-	1.816.033	4.329.164
	2002	3.662.207	4.846	1.778.474	527.931	21.062	5.994.520
Vice Prefetto	2001	5.323.103	2.126	9.453	-	881.667	6.216.349
	2002	6.958.792	2.529	4.228	1.057.500	117.962	8.141.011
Vice Prefetto agg.	2001	6.359.348	6.028	26.537	-	684.287	7.076.200
	2002	7.057.261	7.586	31.757	947.401	91.385	8.135.390
TOTALE	2001	14.148.711	10.280	80.735	-	3.381.987	17.621.713
	2002	17.678.260	14.961	1.814.459	2.532.832	230.409	22.270.921

Tabella 5*Spesa per retribuzioni lorde anni 2001/2002
per il personale della carriera prefettizia (in euro)*

CATEGORIA	Anno	Spesa competenze fisse (a)	Spesa competenze accessorie (b)	Spesa retribuzioni lorde (a+b)
Prefetto	2001	11.602.336	4.329.164	15.931.500
	2002	14.519.582	5.994.520	20.514.102
Vice Prefetto	2001	21.364.924	6.216.349	27.581.273
	2002	28.739.360	8.141.011	36.880.371
Vice Prefetto agg.	2001	30.339.892	7.076.200	37.416.092
	2002	28.855.446	8.135.390	36.990.836
TOTALE	2001	63.307.152	17.621.713	80.928.865
	2002	72.114.388	22.270.921	94.385.309

Elaborazione Corte dei conti su dati RGS - Igop

4. Il personale diplomatico

4.1 Consistenza e struttura

Il personale della carriera diplomatica è strutturato in cinque categorie: Ambasciatori, Ministri Plenipotenziari, Consiglieri d'Ambasciata, Consiglieri di Legazione e Segretari di legazione.

Continua il trend espansivo del personale in servizio, con un aumento nel quadriennio 1999-2002 del 7,8%: il tasso di crescita riferito alle donne è del 34,4%. Migliora, quindi, l'incidenza della presenza femminile sul totale del personale (dal 9,9% del 1999 al 12,4% del 2002), anche se presenta divari più accentuati nelle qualifiche alte (3,3% nel 2001; 3,7% nel 2002).

Il tasso di copertura della dotazione organica è passato dall'88% del 2001 al 90% del 2002, in conseguenza dell'aumento del personale in servizio al 31/12/2002. La tendenza a promozioni eccedenti i posti previsti in organico per alcune qualifiche (Ministri plenipotenziari e Consiglieri d'ambasciata), dopo una inversione registrata nel 1999, ha ripreso negli anni 2001 e 2002.

4.2 La spesa

La spesa complessiva per retribuzioni lorde del 2002 è cresciuta rispetto al 2001 del 4,7%. Al netto degli arretrati e dei recuperi, l'incremento è del 12,6%, contro l'1,9% dell'aumento della consistenza del personale.

Resta assai rilevante l'incidenza della retribuzione accessoria sull'ammontare complessivo della spesa, poiché rientrano in tale retribuzione le indennità di servizio all'estero (che rappresentano circa il 76% della spesa complessiva per competenze accessorie). Tale entità trova giustificazione nel fatto che il personale in questione svolge la propria attività in prevalenza fuori dal territorio italiano.

Nell'anno 2001 la spesa per retribuzioni lorde (competenze fisse più competenze accessorie), è pari a 136.446.103 euro, mentre per il 2002 la stessa cresce a 142.813.025 euro (tabella 10).

Il costo totale del lavoro, per l'anno 2002 è pari a euro 187,4 milioni di euro, con una crescita, rispetto all'anno precedente, del 12,2%. Nei confronti del 2000 (circa 148 milioni di euro), il tasso di crescita si attesta intorno al 26%.

La spesa in questione è destinata ad aumentare allorché il nuovo trattamento economico andrà a regime: sono, infatti, previsti ulteriori aumenti con decorrenza 1/1/2003.

Tabella 6

Dotazione organica e personale in servizio

CATEGORIA	RILEVAZIONE ANNI 2001 e 2002					
	al 31.12.2001			al 31.12.2002		
	Dotaz. organica anno 2001	Personale in servizio Totale	di cui donne	Dotaz. organica anno 2002	Personale in servizio Totale	di cui donne
Ambasciatori	22	19	0	22	22	0
Min. Plenipoten. I e II cl.	208	221	8	208	220	9
Consiglieri d'ambasciata	232	242	21	232	246	22
Consiglieri di legazione	270	193	22	270	196	24
I Segr. e Segr. di legaz.	387	313	64	387	323	70
TOTALE	1.119	988	115	1.119	1.007	125

Tabella 7

Percentuali di copertura della dotazione organica

CATEGORIA	RILEVAZIONE ANNO 2001						RILEVAZIONE ANNO 2002					
	% copert.	% colonna pers. in servizio		Var. % 2000/2001 pers. in serv.		% copert.	% colonna pers. in servizio		Var. % 2001/2002 pers. in serv.			
		Totale	di cui donne	Totale	di cui donne		Totale	di cui donne	Totale	di cui donne		
Ambasciatori	86,4	1,9	0	-13,6	0	100	2,2	0	15,8	0		
Min. Plenip. I e II cl.	106,3	22,4	7	-2,6	0	105,8	21,8	7,2	-0,5	12,5		
Consiglieri d'ambasciata	104,3	24,5	18,3	3	5	106	24,4	17,6	1,7	4,8		
Consiglieri di legazione	71,5	19,5	19,1	-4,9	10	72,6	19,5	19,2	1,6	9,1		
I Segr. e Segr. di legaz.	80,9	31,7	55,7	3,3	16,4	83,5	32,1	56	3,2	9,4		
TOTALE	88,3	100	100	2,9	11,7	90	100	100	1,9	8,7		

Tabella 8

Spesa per competenze fisse anni 2001/2002
per il personale della carriera diplomatica (in euro)

CATEGORIA	Anno	Stipendio	I.L.S.	R.L.A.	13^ mens.	Arretr. anno corrente*	Arretrati anni prec.	Rec. per ritardi	Spesa comp. fisse
Ambasciatori	2001	1.140.598	183.448	143.814	187.659	-	460.510-	368.146	1.747.883
	2002	1.339.162	205.238	305.030	154.119	30.880	9.959-	125.325	1.919.063
Min. Plenip. di I e di II cl.	2001	12.548.067	1.938.443	1.148.704	1.938.806	-	5.186.328-	3.602.063	19.158.285
	2002	12.065.900	1.988.140	2.325.400	1.364.953	322.572	90.715-	1.043.837	17.113.843
Consiglieri d'ambasciata	2001	6.794.732	1.773.492	666.867	1.036.130	-	2.398.937-	1.154.217	11.515.941
	2002	8.020.092	1.996.044	1.384.242	950.031	245.345	165.379-	1.230.103	11.531.030
Consiglieri di legazione	2001	3.784.986	1.442.556	327.508	732.336	-	1.623.550-	725.333	7.185.603
	2002	4.406.472	1.509.984	824.964	561.785	87.370	8.553-	251.043	7.148.085
I segr. e segr. di legazione	2001	4.742.655	2.174.883	251.957	725.740	-	2.556.911-	1.308.429	9.143.717
	2002	5.858.574	2.440.265	635.664	744.541	-	-	1.775.920	7.903.124
TOTALE	2001	29.011.038	7.512.822	2.538.850	4.620.671	-	12.226.236	- 7.158.188	48.751.429
	2002	31.690.200	8.139.671	5.475.300	3.775.429	686.167	274.606	- 4.426.228	45.615.145

Tabella 9

*Spesa per competenze accessorie anni 2001/2002
per il personale della carriera diplomatica (in euro)*

CATEGORIA	Anno	Retribuz. di posiz.	Retribuz. di risult.	Ind. Serv. all'estero	Ass. di rappresent.	Arr. anni prec.	Spesa comp. acc.
Ambasciatori	2001	279.459	-	2.789.390	1.541.155	5.621	4.615.625
	2002	325.663	3.600	2.874.056	1.851.528	142.165	5.197.012
Min.Plenip. di I e di II cl.	2001	2.218.465	-	19.034.803	5.395.350	3.633	26.652.251
	2002	2.230.043	57.993	19.039.014	5.860.439	1.126.778	28.314.267
Consiglieri d'ambasciata	2001	1.737.122	-	20.767.581	2.673.084	3.572	25.181.359
	2002	1.613.638	45.740	21.603.820	3.169.794	737.774	27.170.766
Consiglieri di legazione	2001	1.241.476	-	10.578.787	1.012.959	6.162	12.839.384
	2002	306.335	16.473	4.400.870	460.134	11.699	5.195.511
Primo segr. e segr. di legazione	2001	1.764.721	-	15.421.062	1.220.272	-	18.406.055
	2002	3.416.976	-	25.597.686	2.305.662	-	31.320.324
TOTALE	2001	7.241.243	-	68.591.623	11.842.820	18.988	87.694.674
	2002	7.892.655	123.806	73.515.446	13.647.557	2.018.416	97.197.880

Tabella 10

*Spesa per retribuzioni lorde anni 2001/2002
per il personale della carriera diplomatica (in euro)*

CATEGORIA	Anno	Spesa per comp. Fisse (a)	Spesa per comp. access. (b)	Spesa per retribuz. lorde (a+b)
Ambasciatori	2001	1.747.883	4.615.625	6.363.508
	2002	1.919.063	5.197.012	7.116.075
Ministri Plenipotenziari di I e di II classe	2001	19.158.285	26.652.251	45.810.536
	2002	17.113.843	28.314.267	45.428.110
Consiglieri d'ambasciata	2001	11.515.941	25.181.359	36.697.300
	2002	11.531.030	27.170.766	38.701.796
Consiglieri di legazione	2001	7.185.603	12.839.384	20.024.987
	2002	7.148.085	5.195.511	12.343.596
Primo segretario e segretario di legazione	2001	9.143.717	18.406.055	27.549.772
	2002	7.903.124	31.320.324	39.223.448
TOTALE	2001	48.751.429	87.694.674	136.446.103
	2002	45.615.145	97.197.880	142.813.025

5. Il personale di magistratura

5.1 La normativa in materia di trattamento economico

La legge 6 agosto 1984, n. 425, come integrata dalla legge 8 agosto 1991, n. 265, rappresenta la normativa fondamentale in materia di trattamento economico del personale di che trattasi.

La stessa all'art. 3 ha, tra l'altro, disposto una nuova progressione economica degli stipendi di pertinenza della categoria, stabilendo uno sviluppo in 8 classi biennali del 6%, da determinare sullo stipendio iniziale di qualifica o livello retributivo, ed in successivi aumenti biennali del 2,50% da calcolare sull'ultima classe di stipendio.

Al personale di Magistratura e dell'Avvocatura dello Stato viene, altresì, corrisposta una "speciale indennità" ai sensi degli artt. 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 e 2 della legge 6 agosto 1984, n. 425 (quest'ultima ha esteso la iniziale previsione che limitava la spettanza della indennità in discorso ai soli Magistrati ordinari). L'erogazione della speciale indennità è correlata all'esercizio effettivo delle funzioni giurisdizionali ed è determinata in misura fissa e uguale per tutti, salvo che per quanto attiene agli uditori giudiziari, cui viene corrisposta in dimensione ridotta del 50%, fino al conferimento delle funzioni giurisdizionali.

A far tempo dall'entrata in vigore della legge 19 febbraio 1981, n. 27 e fino al 31 dicembre 1997, gli stipendi e la speciale indennità del personale di Magistratura e Avvocatura, ai sensi dell'art. 2 della legge da ultimo citata, sono adeguati di diritto "ogni triennio, nella misura percentuale pari alla media degli incrementi realizzati nel triennio precedente dalle altre categorie di pubblici dipendenti per le voci retributive calcolate dall'Istituto centrale di statistica ai fini della elaborazione degli indici delle retribuzioni contrattuali, con esclusione dell'indennità integrativa speciale".

Con decorrenza dal 1 gennaio 1998 la innovativa integrativa previsione di cui all'art. 24, comma 1 e 4, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, ha corretto il meccanismo previgente statuendo che anche l'indennità integrativa speciale venga inclusa tra le voci retributive utilizzate dall'Istat per l'elaborazione dei suddetti indici e prescrivendo, al contempo, che anch'essa sia oggetto a sua volta di adeguamento, inizialmente limitato dalla legge n. 27, come detto, al solo stipendio e alla speciale indennità.

La succitata legge n. 448/98 ha stabilito, inoltre, che le variazioni del trattamento economico del personale di Magistratura - ferme restando, per quanto non derogato dal comma 1, le disposizioni dell'art. 2 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 - sia collegato agli "incrementi medi pro-capite del trattamento economico complessivo, comprensivo di quello accessorio e variabile, delle altre categorie del pubblico impiego", realizzati nel precedente triennio di rilevazione.

Detta ultima rilevante innovazione è scaturita dalla considerazione che - diversamente dal personale di Magistratura per il quale il trattamento economico di pertinenza si risolve, in sostanza, nella sola componente fondamentale - le altre categorie di pubblici dipendenti beneficiano, altresì, di una vasta gamma di componenti accessorie non fisse e continuative, che vanno assumendo dimensione sempre più significativa, così da dover essere assunte anch'esse nel calcolo dell'Istat.

Tanto premesso, gli stipendi, la speciale indennità e l'indennità integrativa speciale del personale di Magistratura sono adeguati di diritto - con il procedimento innanzi esposto - ogni tre anni, attraverso apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri per la Funzione Pubblica e dell'Economia e delle Finanze. Dette componenti al 1 gennaio del secondo e del terzo anno del triennio di riferimento considerato sono aumentate, a titolo di acconto sull'adeguamento triennale, di una misura pari al 30% della variazione percentuale relativa al precedente triennio, salvo conguaglio a decorrere dal 1 gennaio del triennio successivo.

In attuazione delle disposizioni innanzi citate la misura degli stipendi e delle predette indennità, vigenti alla data del 1 gennaio 1997, è stata incrementata del 10,72% a far tempo dal 1 gennaio 2000, per effetto del pertinente DPCM in data 13 giugno 2000.

Conseguentemente, le voci retributive in questione, in ciascuno dei due anni del successivo biennio 2001/2002, che assume rilievo nel presente referto e, precisamente, a far tempo dal 1 gennaio 2001 e dal 1 gennaio 2002, sono state provvisoriamente aumentate, a titolo d'acconto sull'adeguamento triennale successivo, del 3,216% (pari, appunto, al 30% della succitata variazione del 10,72% comunicata dall'Istat per il triennio precedente al 1 gennaio 2000).

Per completezza va rappresentato che in occasione dell'emanazione del suddetto DPCM 13 giugno 2000 non ha potuto trovare puntuale applicazione, in assenza di un'apposita coerente previa indagine dell'Istat, il disposto del menzionato art. 24, comma 4, della legge n. 448/98, che, come innanzi anticipato, ai fini del calcolo dell'adeguamento triennale, statuisce di tener conto degli incrementi medi pro-capite del trattamento economico complessivo, comprensivo di quello accessorio e variabile, delle altre categorie del pubblico impiego.

Il medesimo Istituto di statistica ha, infatti, fornito il dato di variazione rilevandolo, come in precedenza, dalla propria indagine sulle retribuzioni contrattuali che, per sua natura, considera solo gli elementi retributivi aventi carattere di generalità e continuità, desumibili dalla contrattazione nazionale.

Solo con il successivo DPCM 16 luglio 2003, che - sulla base delle rilevazioni inerenti al triennio 2000, 2001 e 2002 - ha definito nella misura del 12,30% l'entità dell'incremento delle componenti retributive più volte citate, decorrente dal 1 gennaio 2003, rispetto ai correlativi importi vigenti alla data del 1 gennaio 2000 - con contestuale riassorbimento dell'aumento, pari complessivamente al 6,432% provvisoriamente erogato nel biennio 2001/2002 di interesse - si è pervenuti ad una applicazione più aderente al dettato normativo.

L'Istat, infatti, pur evidenziando che la variazione percentuale degli incrementi medi pro-capite del trattamento economico complessivo, comprensivo di quello accessorio e variabile, delle altre categorie del pubblico impiego potrà essere disponibile solo dopo che il medesimo Istituto avrà elaborato un'apposita indagine coerente con la normativa stessa, ha ritenuto che la fonte attualmente utilizzabile per integrare il dato delle retribuzioni contrattuali è il dato annuale di contabilità nazionale, che coglie gran parte degli elementi trascurati dall'indice delle retribuzioni contrattuali. La suddetta misura di incremento del 12,30% coincide, infatti, con l'incremento delle retribuzioni pro-capite lorde del settore istituzionale S13 "Amministrazioni Pubbliche", desumibile dai dati della contabilità nazionale nel periodo 1999/2002.

Va segnalata ancora, quale significativa normativa di trattamento economico, la innovativa disposizione dell'art. 50, comma 4, della legge 23 dicembre 2000 n. 388 - i cui effetti decorrono dal 1 gennaio 2001 - che, oltre a cancellare la previsione dell'art. 4, comma 9, della legge n. 425/84 (all'origine di decisioni già esecutive), costituente "anomala" residua espressione dell'istituto del riallineamento stipendiale (soppresso con D.L. n. 333/92 convertito in legge n. 359/92), si è fatta nel contempo carico di intervenire sulla grave situazione di scompenso retributivo determinatasi all'interno delle Magistrature (in specie amministrativa e contabile), ove a parità di funzioni svolte vi era una consistente differenza di retribuzione tra personale che aveva fruito del cosiddetto galleggiamento e personale che non ne aveva fruito. Lo strumento tecnico di siffatto intervento perequativo è consistito nell'estendere ai soli Magistrati ordinari, militari, amministrativi, contabili ed Avvocati generali dello Stato con qualifica di Consigliere di Corte di cassazione ed equiparata, "che non hanno mai beneficiato di meccanismi di galleggiamento", il più favorevole trattamento economico previsto dall'art. 5 della legge 5 agosto 1998, n. 303 per i Magistrati di cassazione emeriti.

Ciò ha comportato che ogni Magistrato ordinario, militare, amministrativo, contabile e ogni Avvocato dello Stato, che non abbia fruito del beneficio del riallineamento stipendiale, all'atto del conseguimento della qualifica di Consigliere di cassazione o di altra qualifica equiparata (Consigliere di Stato, Consigliere della Corte dei conti, Consigliere del T.A.R., Avvocato dello Stato alla terza classe) viene a fruire dello stipendio della classe ottava scatto terzo; al successivo momento, poi, dell'idoneità alle funzioni direttive superiori, o del conseguimento del livello stipendiale di Presidente di Sezione ovvero della quarta classe di Avvocato dello Stato, il personale in questione viene a beneficiare del trattamento della ottava classe, ottavo scatto, nella corrispondente qualifica o livello.

Il meccanismo introdotto, per il personale non allineato dall'art. 50, comma 4, della legge n. 388/2000, costituisce deroga al sistema di determinazione del trattamento stipendiale nella superiore qualifica, quale individuato nell'art. 5 della legge 6 agosto 1984 n. 425 (come integrato dalla legge 8 agosto 1991, n. 265 - art. 1, comma 4).

Il medesimo viene a sancire il significativo principio che a parità di qualifica (quella di Consigliere di cassazione ed equiparate) il Magistrato, tanto ordinario che amministrativo o contabile, e così l'Avvocato dello Stato, consegue lo stesso trattamento stipendiale; e ciò a prescindere dal lasso temporale occorrente per pervenire alla posizione equiparata.

A questo proposito va evidenziato che le diversità nei percorsi di carriera tra le varie Magistrature sono strettamente correlate alla configurazione di primo o secondo grado del relativo concorso di accesso.

5.2 Consistenza e struttura

Le dotazioni organiche del personale appartenente alla carriera di Magistratura sono state interessate, nel corso del 2001, da consistenti incrementi. In particolare, per quanto attiene la Magistratura amministrativa, la legge n. 205 del 21 luglio 2000 ha comportato un aumento di 73 posti (conseguentemente la relativa dotazione, a far tempo dal 1 gennaio 2001, è passata da n. 420 a n. 493); a sua volta, per quanto attiene la Magistratura ordinaria, la legge n. 48 del 13 febbraio 2001, ha determinato

un aumento di 1.000 posti (cosicché la pertinente dotazione organica, a far tempo dal mese di marzo 2001, è passata da n. 9.109 a n. 10.109).

In connessione con le suddette variazioni – ferme restando le dotazioni relative alla Magistratura contabile, militare e all'Avvocatura dello Stato – la dotazione organica complessiva del personale di Magistratura, rispetto ai 10.545 posti del 2000, ammonta, ormai, nel biennio 2001-2002, al quale si riferisce la presente relazione, a 11.607 posti.

Le tabelle che seguono (1 e 2) danno conto del suddetto rilevante incremento delle dotazioni organiche e delle pertinenti rappresentazioni inerenti il grado di copertura delle medesime.

A tale ultimo proposito risultano in servizio alle date del 31 dicembre 2001 e 2002, rispettivamente, 9.961 e 10.514 unità, con conseguente correlativa copertura pari all'85,8%, per l'anno 2001, e del 90,6%, per l'anno 2002, notevolmente inferiore, come prevedibile in presenza dei suddetti recenti incrementi di organico, alle corrispondenti percentuali del precedente biennio (97% e 95,5%).

Va, peraltro, evidenziato, in quanto utile per l'interpretazione dei successivi dati inerenti la spesa, il notevole incremento del numero dei Magistrati in servizio verificatosi nel biennio preso in esame. A fine 2002 si contano, infatti, 442 unità in più rispetto al riferimento temporale del 31 dicembre 2000 (10.072). La causa della lievitazione in questione va rinvenuta nell'aumento di ben 553 unità manifestatosi nel corso del 2002, in grado di assorbire ampiamente la precedente contrazione di 111 unità determinatasi tra il 2001 e il 2000.

La componente femminile nel biennio considerato registra un incremento passando dal 33,3% del totale personale di Magistratura dell'anno 2000, al 33,8% del 2001 e al 35,7% del 2002. Alla data del 31 dicembre 2002, dei 10.514 Magistrati in servizio, 3.750 sono donne.

Un dato particolarmente significativo della evidenziata tendenza espansiva si ricava dalla considerazione che l'incremento del personale in servizio, come visto pari a 553 unità, verificatosi tra gli anni 2002 e 2001, e concernente pressoché per intero la Magistratura ordinaria, è costituito per ben il 69,3% (n. 383) da rappresentanti del sesso femminile.

La componente femminile non si presenta, naturalmente, omogenea all'interno delle diverse Magistrature, come può rilevarsi dalla tabella 1. Al termine del biennio di riferimento si va, infatti, dal 10,7% della Magistratura militare (10 donne su complessive 93 unità in servizio), al 14,7% della Magistratura amministrativa (62 su 423), al 17,5% della Magistratura contabile (87 su 497), al 32,7% dell'Avvocatura dello Stato (110 su 336), fino al 38% della Magistratura ordinaria (3.481 su 9.965).

Per quanto concerne la distribuzione sul territorio nazionale è ulteriormente confermato il massimo decentramento dei Magistrati ordinari, di cui meno di 1/5 opera nel Lazio; parimenti non risulta ancora realizzata, nel biennio di riferimento, una più congrua assegnazione negli uffici periferici dei Magistrati della Corte dei conti, di cui quasi il 50% continua ad operare in sede centrale.

Tabella 1

Dotazione organica e personale in servizio

CATEGORIA	RILEVAZIONE ANNI 2001 e 2002					
	al 31.12.2001			al 31.12.2002		
	Dotazione organica	Personale in servizio		Dotazione organica	Personale in servizio	
	2001	Totale	di cui donne	2002	Totale	di cui donne
Avvocatura dello Stato	370	337	110	370	336	110
Consiglio di stato e T.A.R.	493	423	61	493	423	62
Corte dei conti	532	491	82	532	497	87
Magistratura Ordinaria	10.109	8.614	3.103	10.109	9.165	3.481
Magistratura Militare	103	96	11	103	93	10
TOTALE	11.607	9.961	3.367	11.607	10.514	3.750

Tabella 2

Percentuali di copertura della dotazione organica

CATEGORIA	RILEVAZIONE ANNO 2001					RILEVAZIONE ANNO 2002				
	% colonna Person. in servizio		Var. % 2001/2000 Person. in servizio			% colonna Person. in servizio		Var. % 2002/2001 Person. in servizio		
	% copert.	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne	% copert.	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne
Avv. dello Stato	91,1	3,4	3,3	0,6	4,8	90,8	3,2	2,9	-0,3	0,0
Cons. Stato e TAR	85,8	4,2	1,8	4,2	17,3	85,8	4,0	1,7	0,0	1,6
Corte dei conti	92,3	4,9	2,4	-1,2	9,3	93,4	4,7	2,3	1,2	6,1
Mag. ordinaria	85,2	86,5	92,2	-1,6	-0,3	90,7	87,2	92,8	6,4	12,2
Mag. militare	93,2	1,0	0,3	15,7	37,5	90,3	0,9	0,3	-3,1	-9,1
TOTALE	85,8	100,0	100,0	-1,1	0,4	90,6	100,0	100,0	5,6	11,4

5.3 La spesa

La spesa complessiva per il personale di Magistratura, nel biennio di riferimento 2001-2002, ammonta, rispettivamente, ad Euro 924.566.300 e a Euro 982.639.860.

I surriportati valori evidenziano una rilevante crescita tanto nel 2001, ove l'incremento di spesa rispetto al corrispondente dato relativo al 2000 (Euro 859.128.844) raggiunge il 7,6%, quanto nel 2002, in cui l'aumento sul correlativo dato del 2001 è risultato pari al 6,3%.

Le suddette percentuali di crescita della spesa complessiva sono notevolmente superiori rispetto a quelle rilevate nel biennio 1999-2000 (quantificate, rispettivamente, nelle misure del 4,5% e del 4,9% in occasione del precedente referto).

La descritta significativa crescita si spiega agevolmente tenuto conto:

- dell'aumento del trattamento economico derivante dai plurimi fattori espansivi operanti nel biennio in esame, analiticamente descritti nel paragrafo sul quadro normativo, tanto di fisiologica operatività (si fa riferimento al meccanismo di adeguamento automatico disciplinato dal combinato disposto delle leggi n. 27/81 e n. 448/98, e al sovrapposto sistema di progressione economica per classi e scatti regolamentato dalla legge n. 425/84), quanto di nuovo impatto (si richiama in proposito la innovativa normativa di perequazione di cui all'art. 50, 4° comma, della legge n. 388/00, i cui effetti decorrono dal 1 gennaio 2001);

- inoltre, del segnalato rilevante aumento del numero dei Magistrati in servizio, pari a 442 unità, verificatosi nel biennio di interesse;

- infine, per quanto attiene in particolare al 2001, della maggiore entità della spesa per competenze accessorie, come può desumersi dalla tabella 7 (circa Euro 2.328.000 in più rispetto al successivo 2002).

Venendo alla retribuzione media annua pro-capite del personale di Magistratura, nel corso del 2002 si registra un significativo aumento, pari all'11,8%, rispetto all'omologo dato riscontrato nel 2000, a conclusione del precedente biennio di rilevazione (Euro 95.277 a fronte di Euro 85.200), e ciò in coerenza con la situazione sopra esposta afferente la spesa complessiva.

I dati relativi al 2002 evidenziano, inoltre, che le retribuzioni medie annue pro-capite più elevate si riscontrano nella Magistratura contabile (Euro 138.779) e amministrativa (Euro 132.508) - nelle quali chiaramente maggiore è risultato l'apporto recato dalla innovativa citata normativa di cui all'art. 50, 4° comma, della legge n. 388/00 - mentre quelle inferiori nella Magistratura militare (Euro 87.464) e ordinaria (Euro 90.503).

Le tabelle che seguono riportano analiticamente gli elementi della spesa per gli anni 2001 e 2002.

Tabella 3

*Spesa per competenze fisse per il personale della carriera di magistratura
serie storica - anni 2000 - 2001 - 2002*

(valori in euro)

ANNO	Stipendio	I.I.S	13 [^] mens.	Arretrati anno corrente	Arretrati anni prec.	Recuperi per ritardi	TOTALE
2000	620.301.921	90.275.633	52.121.347	0	8.110.439	-3.874.459	766.934.881
2001	652.417.644	93.138.824	67.042.013	0	9.030.903	-1.232.630	820.396.754
2002	687.873.639	96.317.377	74.282.417	11.591.166	10.769.666	-35.520	880.798.745

Tabella 4

*Spesa per competenze accessorie per il personale della carriera di magistratura
serie storica - anni 2000 - 2001 - 2002*

(valori in euro)

ANNO	Indennità varie	Straordinario	Altre spese accessorie	Arretrati anni precedenti	TOTALE
2000	91.571.423	620.265	2.273	0	92.193.961
2001	103.201.329	677.675	290.542	0	104.169.546
2002	99.420.928	686.955	464.945	1.268.287	101.841.115

Tabella 5

*Spesa globale per retribuzioni lorde
serie storica - anni 2000 - 2001 - 2002*

(valori in euro)

ANNO	Spesa per competenze fisse (a)	Spesa per competenze accessorie (b)	Retribuzioni lorde (a+b)
2000	766.934.881	92.193.963	859.128.844
2001	820.396.754	104.169.546	924.566.300
2002	880.798.745	101.841.115	982.639.860

Tabella 6

Spesa per competenze fisse anni 2001/2002 per il personale della carriera di magistratura

CATEGORIA		Stipendio	I.I.S.	R.I.A.	13 ^a mens.	Arretrati anno corrente*	Arretrati anni prec.	Recuperi per ritardi	valori in euro	
									RETRIBUZIONE FISSA	RETRIBUZIONE ACCESSORIA
Avvocatura dello Stato	2001	27.686.950	3.178.662	-	2.570.193	-	37.504	-34.258	33.439.051	
	2002	29.193.226	3.322.314	-	2.748.342	9.749	1.063	-35.520	35.239.174	
Consiglio di stato e T.A.R.	2001	40.386.896	4.072.835	-	3.823.881	-	217.868	-22.440	48.479.040	
	2002	42.170.415	4.171.275	-	3.905.263	339.566	406.541	-	50.993.060	
Corte dei conti	2001	44.850.211	4.748.883	-	4.290.682	-	-	-	53.889.776	
	2002	53.611.438	4.956.458	-	4.888.253	-	-	-	63.456.149	
Magistratura Ordinaria	2001	534.056.390	80.317.935	-	55.834.966	-	8.775.531	-1.175.932	677.808.890	
	2002	557.114.913	82.993.998	-	62.191.659	11.241.851	10.008.022	-	723.550.443	
Magistratura Militare	2001	5.437.197	820.509	-	522.291	-	-	-	6.779.997	
	2002	5.783.647	873.332	-	548.900	-	354.040	-	7.559.919	
TOTALE	2001	652.417.644	93.138.824	-	67.042.013	-	9.030.903	- 1.232.630	820.396.754	
	2002	687.873.639	96.317.377	-	74.282.417	-	10.415.626	-	880.798.745	

*Tale voce è stata inserita solo a partire dall'anno 2002.

Tabella 7

Spesa per competenze accessorie anni 2001/2002 per il personale della carriera di magistratura

CATEGORIA		Assegno Magistrati	Indennità seconda lingua	Assegno personale pensionabile	Ind. provved. specifici	Altre spese accessorie	Straordinario	Arretrati anni prec.	valori in euro	
									RETRIBUZIONE FISSA	RETRIBUZIONE ACCESSORIA
Avvocatura dello Stato	2001	3.199.784	8.395	8.465	-	87.990	323.589	-	3.628.223	
	2002	3.352.821	8.366	-	-	110.964	384.137	-	3.856.288	
Consiglio di stato e T.A.R.	2001	10.483	16.705	-	4.004.154	-	-	-	4.031.342	
	2002	4.194.889	24.897	33.172	-	-	127.020	-	4.379.978	
Corte dei conti	2001	4.659.252	6.266	-	-	202.552	150.619	-	5.018.689	
	2002	4.977.903	6.206	224.219	-	132.265	175.798	-	5.516.391	
Magistratura Ordinaria	2001	82.131.790	631.444	432.538	7.246.553	-	203.467	-	90.645.792	
	2002	85.546.835	85.198	-	38.217	221.716	-	1.268.287	87.160.253	
Magistratura Militare	2001	845.500	-	-	-	-	-	-	845.500	
	2002	928.205	-	-	-	-	-	-	928.205	
TOTALE	2001	90.846.809	662.810	441.003	11.250.707	290.542	677.675	-	104.169.546	
	2002	99.000.653	124.667	257.391	38.217	464.945	686.955	1.268.287	101.841.115	

Tabella 8

Spesa globale per retribuzioni lorde anni 2001/2002 per il personale della Magistratura
(valori in euro)

CATEG.	Anno	Spesa per retrib. fissa (a)	Spesa per retrib. access. (b)	Spesa per retrib. lorda (a+b)
Avv. Stato	2001	33.439.051	3.628.223	37.067.274
	2002	35.239.174	3.856.288	39.095.462
C.d.S. e TAR	2001	48.479.040	4.031.342	52.510.382
	2002	50.993.060	4.379.978	55.373.038
Corte dei conti	2001	53.889.776	5.018.689	58.908.465
	2002	63.456.149	5.516.391	68.972.540
Mag. ordinaria	2001	677.808.890	90.645.792	768.454.682
	2002	723.550.443	87.160.253	810.710.696
Mag. militare	2001	6.779.997	845.500	7.625.497
	2002	7.559.919	928.205	8.488.124
TOTALE	2001	820.396.754	104.169.546	924.566.300
	2002	880.798.745	101.841.115	982.639.860

Tabella 9

Retribuzione media annua pro-capite del personale di magistratura anni 2001 e 2002
(valori migliaia di euro)

CATEG.	Anno	Stipendi	IIS	13 [^] mens.	Media (a)	Ind. varie	Straord.	Altre ind.	Media (b)	Media (a+b)	Recup.	Arretr.
Avv. Stato	2001	83.752	9.615	7.775	101.142	9.730	979	266	10.975	112.117	104	113
	2002	86.885	9.888	8.180	104.953	10.006	1.143	330	11.480	116.433	106	32
C.d.S. e TAR	2001	97.396	9.822	9.222	116.389	9.722	0	0	9.722	126.111	54	525
	2002	102.293	10.118	9.473	121.884	10.316	308	0	10.624	132.508	0	1.810
Corte dei conti	2001	91.345	9.672	8.739	109.756	9.502	307	413	10.222	119.978	0	0
	2002	107.870	9.973	9.836	127.679	10.480	354	266	11.100	138.779	0	0
Mag. ordinaria	2001	61.531	9.254	6.433	77.217	10.420	23	0	10.444	87.662	135	1.011
	2002	63.867	9.514	7.130	80.511	9.821	0	171	9.992	90.503	0	2.436
Mag. Militare	2001	61.092	9.219	5.868	76.179	9.500	0	0	9.500	85.679	0	0
	2002	62.190	9.391	5.902	77.483	9.981	0	0	9.981	87.464	0	3.807
MEDIA	2001	65.271	9.311	6.705	81.284	10.313	68	29	10.411	91.696	123	900
	2002	68.214	9.571	7.375	85.159	9.879	66	172	10.117	95.277	3	2.231

Tabella 10

*Retribuzione media pro-capite del personale di magistratura -
% di scostamento dalle rispettive medie - anni 2001 e 2002*

CATEG.	Anno	Stipendi	IIS	13 [^] mens.	Media (a)	Indennità varie	Straord.	Altre indennità	Media (b)	Media (a+b)	Recup.	Arretr.
Avv. Stato	2001	28,3	3,3	16,0	24,4	-5,7	1.336,7	806,1	5,4	22,3	-15,1	-87,5
	2002	27,4	3,3	10,9	23,2	1,3	1.641,0	91,7	13,5	22,2	3.029,2	-98,6
C.d.S. e TAR	2001	49,2	5,5	37,5	43,2	-5,7	-100,0	-100,0	-6,6	37,5	-55,9	-41,7
	2002	50,0	5,7	28,4	43,1	4,4	369,1	-100,0	5,0	39,1	-100,0	-18,9
Corte dei Conti	2001	39,9	3,9	30,3	35,0	-7,9	350,5	1.306,8	-1,8	30,8	-100,0	-100,0
	2002	58,1	4,2	33,4	49,9	6,1	439,2	54,5	9,7	45,7	-100,0	-100,0
Mag. ordinaria	2001	-5,7	-0,6	-4,1	-5,0	1,0	-66,2	-100,0	0,3	-4,4	10,2	12,3
	2002	-6,4	-0,6	-3,3	-5,5	-0,6	-100,0	-0,7	-1,2	-5,0	-100,0	9,2
Mag. militare	2001	-6,4	-1,0	-12,5	-6,3	-7,9	-100,0	-100,0	-8,8	-6,6	-100,0	-100,0
	2002	-8,8	-1,9	-20,0	-9,0	1,0	-100,0	-100,0	-1,3	-8,2	-100,0	70,6

6. Il personale appartenente ai Corpi di Polizia

6.1 Considerazioni introduttive

Le varie iniziative del Legislatore adottate negli anni, a cominciare dalla legge 10 aprile 1981, n. 121, che ha sancito il principio della equiparazione economica delle forze di polizia, qualunque sia il tipo di ordinamento, civile e militare, hanno permesso di conseguire una maggiore omogeneità nel trattamento economico, anche se permangono differenziazioni e difformità in conseguenza della atipicità nelle forme d'impiego del personale e nell'ordinamento delle funzioni quotidianamente espletate.

I Corpi di polizia sono: Polizia di Stato, Arma dei carabinieri, Guardia di finanza, Polizia penitenziaria e Corpo forestale dello Stato.

Continua, invece, ad essere escluso il personale militare del Corpo delle Capitanerie di porto che, inquadrato nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, svolge anch'esso compiti di polizia, rivestendo, i componenti militari, la qualifica, in relazione al grado, di Ufficiali ed agenti di Polizia giudiziaria¹.

Il personale del Corpo delle capitanerie di porto svolge anche funzioni che fanno capo al Ministero delle Politiche Agricole e Forestali per quanto riguarda l'attività della pesca.

I dati presi in considerazione sono state tratti dal sistema SICO della Ragioneria generale dello Stato. Gli stessi sono stati poi confrontati ed integrati con quelli acquisiti direttamente, nel corso della attività istruttoria, dal Ministero dell'Interno (Dipartimento della pubblica sicurezza), dal Ministero della difesa, dal Comando generale dell'Arma dei carabinieri, dal Ministero dell'economia e delle finanze (Comando generale della Guardia di finanza), dal Ministero della giustizia (Dipartimento dell'amministrazione della giustizia), dal Ministero delle politiche agricole e forestali (Direzione Generale delle risorse forestali, montane e idriche).

L'esposizione che segue comprende sia il personale ad ordinamento civile² (Polizia di Stato, Corpo di polizia penitenziaria e Corpo forestale dello Stato), sia il personale ad ordinamento militare (Arma dei carabinieri e Corpo della Guardia di finanza).

Immutata resta la dipendenza del personale da cinque Ministeri³.

L'aggregato "Corpi di polizia" comprende anche personale che esercita funzioni attinenti alla pubblica sicurezza, ma che non svolge compiti di polizia veri e propri⁴.

Immutate le discipline concernenti il rapporto d'impiego del personale delle Forze di polizia e del personale ausiliario di leva⁵, che prevedono l'emanazione di

¹ Art. 57, comma 3 del Codice di Procedura Penale, art. 1235 del codice della navigazione

² L'art. 16 della legge 1.4.1981, n. 121, prevede che sono forze di polizia la Polizia di Stato, l'Arma dei carabinieri, il Corpo della guardia di finanza, il Corpo degli agenti di custodia (oggi Corpo di polizia penitenziaria) e il Corpo forestale dello Stato.

³ Interno, Difesa, Economia, Giustizia, Politiche agricole e forestali.

⁴ Vertici delle Forze di polizia, Prefetti titolari di sede, Ufficiali generali dell'Arma dei Carabinieri, personale dei Servizi per le informazioni e la sicurezza; personale delle Forze Armate impiegato in servizio di ordine pubblico, personale dell'amministrazione penitenziaria diverso da quello del Corpo della polizia penitenziaria, personale del Corpo delle Capitanerie di porto, personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, personale del Servizio ispettivo delle funzioni processuali del lavoro.

⁵ D.lgs. 12.5.1993, n. 195.

apposito decreto del Presidente della Repubblica quale fase conclusiva degli accordi concernenti il trattamento economico fondamentale ed accessorio, il trattamento di missione e di trasferimento, l'orario di lavoro settimanale, i congedi, le aspettative ed i permessi vari.

Per quanto attiene ai Corpi di polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Polizia penitenziaria e Corpo forestale dello Stato) il provvedimento normativo continua a costituire oggetto di contrattazione, mentre per le forze di polizia ad ordinamento militare, il D.P.R. è oggetto di concertazione fra i Ministeri competenti⁶. Permangono differenziazioni negli assetti normativi, specie per quanto concerne modalità e limiti nell'arruolamento, dipendenza, gradi e qualifiche, status, sistemi di avanzamento.

Sussistono, inoltre, sostanziali diversità per quanto concerne l'attribuzione di specifiche indennità collegate all'assolvimento di funzioni, nonché la progressione nelle qualifiche e nei gradi, sicché l'omogeneizzazione dei trattamenti economici continua ad essere condizionata da diversi fattori.

Anche le procedure che disciplinano i contenuti del rapporto d'impiego delle Forze di Polizia, hanno subito modifiche ed integrazioni⁷.

Il trattamento economico fondamentale ed accessorio⁸, è stato, in parte, sostituito⁹, essendo stato recepito l'accordo sindacale per le Forze di polizia ad ordinamento militare relativo al biennio economico 2000-2001.

Il trattamento stipendiale del primo dirigente, del dirigente e del dirigente superiore ha subito sostanziali miglioramenti¹⁰ anche in conseguenza della contrazione da 15 a 13 e da 25 a 23 anni per l'attribuzione di detto trattamento stipendiale.

In materia sono state adottate le seguenti iniziative:

- recepimento dell'accordo sindacale e del provvedimento di concertazione relativi al quadriennio normativo 1998-2001 ed al biennio economico 1998-1999¹¹;
- conferimento della delega al Governo per la riorganizzazione del personale dell'amministrazione penitenziaria¹²;
- conferimento della delega al Governo in materia di riordino delle rimanenti quattro forze di polizia¹³;
- riordino dell'Arma dei Carabinieri¹⁴;
- riordino del reclutamento dello stato giuridico e dell'avanzamento degli Ufficiali dell'Arma dei Carabinieri¹⁵;
- riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della Polizia di Stato¹⁶.

⁶ Difesa, Economia, Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, rappresentati dal Consiglio centrale di rappresentanza (COCER - Sezione carabinieri e Guardia di finanza).

⁷ D.lgs. 12 maggio 1995; d.lgs. 31 marzo 2000, n. 19, art. 3 e 4 d.lgs. n. 195/95, modificato ed integrato dal d. lgs. n. 129/2000.

⁸ D.P.R. 16 marzo 1999 n. 254.

⁹ D.P.R. 9 febbraio 2001, n. 140.

¹⁰ Art. 1 decreto legge 3 maggio 2001, n. 157, convertito dalla legge 3 luglio 2001, n. 250.

¹¹ D.P.R. 16.3.1999, n. 254.

¹² Legge 28.7.1999, n. 266, art. 12, d.lgs 21.5.2000, n. 146.

¹³ Legge 31.3.2000, n. 78.

¹⁴ D.lgs. 5.10.2000, n. 297 in attuazione citata legge 78/2000.

¹⁵ D.lgs. 5.10.2000, n. 298.

¹⁶ D.lgs. 5.10.2000, n. 334.

6.2 Consistenza e struttura

L'aggregato "Forze di polizia" comprendeva, al 31.12.2001, complessive 335.487 unità di personale a tempo indeterminato (compresi gli ausiliari). Al 31 dicembre 2002 l'aggregato risulta composto da 336.310 unità (tabella 1).

Escludendo, invece, tutte le categorie di personale ausiliario la consistenza è di 329.168 unità per l'anno 2001, e 321.835 unità per l'anno 2002.

La consistenza dei vari corpi è la seguente:

Tabella 1

Corpi di Polizia – Consistenza personale a tempo indeterminato

Corpi di polizia	2001		2002	
	Unità	%	Unità	%
Polizia di Stato	109.267	33	109.342	33
Carabinieri	110.498	33	110.689	33
Guardia di finanza	65.084	19	65.003	19
Polizia penitenziaria	41.957	13	42.666	13
Corpo forestale	8.681	3	8.610	3
Totale	335.487	100	336.310	100

Elaborazione Corte dei conti su dati Rgs - Igop

Se, anziché alle presenze, si fa riferimento alle dotazioni organiche si ottengono risultati diversi per quanto riguarda i dati assoluti, ma sostanzialmente analoghi se considerati in percentuale, come emerge dalla tabella 2¹⁷:

Tabella 2

Dotazioni organiche

Corpi di polizia	2001		2002	
	Unità	%	Unità	%
Carabinieri	116.346	34	119.413	34
Polizia di Stato	105.212	31	105.211	31
Guardia di finanza	66.983	19	66.983	20
Polizia penitenziaria	45.121	13	45.121	13
Corpo forestale	9.343	3	9.341	3
Totale	343.005	100	348.171	100

Elaborazione Corte dei conti su dati Rgs - Igop

Il personale del comparto si caratterizza – come già evidenziato - per un numero elevatissimo di qualifiche, livelli, gradi, non sempre facilmente identificabili con specifiche esigenze di servizio.

Le Amministrazioni interessate, perdurando tale anomalia, perseguono l'obiettivo di porvi rimedio, sia per una migliore organizzazione¹⁸ che per realizzare

¹⁷ I dati relativi a Carabinieri, Guardia di finanza e Corpo forestale sono tratti dal Sico (RGS), quelli della Polizia di Stato e della Polizia penitenziaria sono stati trasmessi dalle amministrazioni di appartenenza.

¹⁸ L'art. 1, comma 2, lettera b) del d. lgs. 5.10.2000, n. 297, prevede espressamente che il riordino dell'Arma dei carabinieri è attuato mediante "la ridefinizione della struttura ordinativa, conferendo caratterizzazioni funzionali ai vari livelli gerarchici, che evitino duplicazioni di attività ed accrescano le capacità operative".

l'effettiva omogeneizzazione di trattamento tra le varie forze di polizia, e tra queste e le Forze armate¹⁹.

6.3 Situazione organica

I provvedimenti di riordino hanno consentito di ridurre, nell'ultimo triennio, dal 10 all'8% l'organico del personale impiegato in attività burocratiche e amministrative, con un recupero di circa 3.000 unità destinate al potenziamento delle componenti operative.

Per quanto attiene alla copertura dell'organico, si osserva che, per l'anno 2002:

- i Carabinieri presentano una sensibile carenza di personale (110.689 unità in servizio, a fronte di una forza prevista dalle leggi pari a 119.413 unità), nonostante il consistente apporto degli ausiliari di leva e degli ufficiali in ferma prefissata²⁰.
- sulla Polizia di Stato (109.342 unità in servizio, a fronte di 105.212 posti) non si hanno dati certi, poiché il Sistema informativo della Ragioneria non fornisce alcuna indicazione riguardo alla dotazione organica;
- il Corpo della guardia di finanza presenta una situazione sostanzialmente equilibrata, atteso che la consistenza del personale comunque in servizio è praticamente pari alla dotazione organica (si ha, anzi, una lieve eccedenza);
- la Polizia penitenziaria presenta livelli elevati di carenza di personale, a cui pone rimedio, solo parziale, il ricorso agli ausiliari di leva;
- il Corpo forestale, infine, presenta una situazione di carenza di organico (8.610 unità in servizio a fronte di 9.341 posti), a cui oltre tutto non pone sollecito rimedio il ricorso agli ausiliari di leva.

Un fenomeno rilevante è costituito dal massiccio ricorso (in particolare per i carabinieri) all'utilizzo di personale a tempo determinato (soprattutto ausiliari in servizio di leva).

La sospensione del servizio di leva, prevista dal d.lgs. 8 maggio 2001, n. 215, ha già avviato un progressivo depauperamento del gettito dei Carabinieri ausiliari, che culminerà nel 2006, secondo le previsioni, con il loro azzeramento.

Il Comando Generale, in previsione dell'abolizione del servizio di leva, ha sostenuto la necessità di procedere in termini ragionevoli alla sostituzione dell'intero contingente di ausiliari (12.000 unità) con Carabinieri effettivi.

Per quanto attiene alla distribuzione territoriale del personale, non è possibile formulare valutazioni in quanto i dati sono notevolmente lacunosi.

Per quanto riguarda le assenze del personale, i dati contenuti nelle tabelle del Sistema informativo appaiono scarsamente utilizzabili, sia per la loro incompletezza che per la preliminare esigenza che vengano chiarite ed omogeneizzate le modalità di rilevazione dei dati stessi²¹.

¹⁹ La questione della perequazione del trattamento economico dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri ha formato oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 3.12. 1991, a seguito della quale si è resa necessaria l'emanazione del decreto legge 7.1.1992, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 6.3.1992, n. 216.

²⁰ Contingenti assegnati dall'art. 12 della "Legge di bilancio" n. 351 del 2004: 9430 carabinieri ausiliari e 504 ufficiali in ferma prefissata.

²¹ Ad esempio:

a) non appare chiaro il criterio seguito dalle amministrazioni interessate per determinare la tipologia delle assenze per malattia, tenuto conto che per le forze di polizia è tuttora vigente il tradizionale istituto del congedo straordinario per gravi motivi (che può comprendere anche la malattia), e che

La prudenza richiesta per valutare i dati di cui trattasi impone, altresì, di usare cautela nel formulare giudizi sui fenomeni collegati, quali l'influenza delle assenze sul costo del lavoro.

6.4 La spesa

La spesa per retribuzioni lorde del personale del comparto aumenta dai 9,03 miliardi di euro del 2001 ai 9,46 miliardi di euro del 2002 (tabella 3).

Tabella 3

Spesa per retribuzioni

(Migliaia di euro)

CORPI DI POLIZIA	2001			2002		
	Spesa per Retribuzione fissa	Spesa per Retribuzione accessoria	Spesa per Retribuzione lorda	Spesa per Retribuzione fissa	Spesa per Retribuzione accessoria	Spesa per Retribuzione lorda
Polizia di Stato	1.963.201	1.105.086	3.068.287	2.000.382	1.137.186	3.137.568
Carabinieri	1.866.111	1.079.965	2.946.076	1.931.056	1.204.490	3.135.546
Guardia di finanza	1.185.931	613.310	1.799.241	1.220.519	714.604	1.935.124
Polizia penitenziaria	709.753	284.746	994.499	696.474	325.143	1.021.618
Corpo forestale	157.685	67.820	225.505	161.679	70.210	231.890
TOTALE	5.882.681	3.150.927	9.033.608	6.010.110	3.451.633	9.461.748

Il costo del personale, risultante dalla spesa per retribuzioni lorde, dai contributi a carico dell'Amministrazione, dalle spese per indennità di missione e trasferimento, dall'Irap e da altre spese, per l'anno 2002 registra un incremento dell'8,6% rispetto al dato 2001, passando da 11,8 miliardi di euro del 2001 a 12,8 miliardi di euro del 2002.

Analizzando l'intero quadriennio 1999/2002, il trend positivo si rileva sia sul costo del personale che sul costo del lavoro, come risulta dalla tabella 4.

Il costo del lavoro, composto dal costo del personale e dalle spese per gestione mense, per assegni di vitto, per erogazione buoni pasto e da altre voci che concorrono a formare il benessere del personale, presenta nell'anno 2002 un incremento del 14,4% rispetto al dato del 1999, mentre rispetto al dato del 2001 aumenta dell'8,3%.

Tabella 4

Serie storica costo del personale e costo del lavoro

(migliaia di euro)

CORPI DI POLIZIA	1999	2000	2001	2002
Costo del personale	11.021.270	11.824.647	11.850.163	12.865.538
Costo del lavoro	11.403.401	12.192.809	12.048.748	13.049.550

risultano calcolate sotto un'unica voce sia le aspettative per malattia che quelle per motivi di famiglia;

b) non si conosce sotto quale voce vengano indicati i periodi di astensione dal lavoro per maternità (se sotto la voce "congedo straordinario" o sotto quella "altre assenze");

c) non si conosce quale sia l'influenza statistica di taluni fenomeni, evidenziati nella citata relazione ispettiva dell'I.G.F., di istituti regolamentari interni dei singoli Corpi, quale il c.d. "riposo medico".

7. Il personale delle Forze Armate

7.1 Considerazioni introduttive

Tutto il personale facente parte del comparto "Forze Armate" (con esclusione dell'Arma dei Carabinieri) è stato suddiviso in quattro aree (Aeronautica, Marina, Esercito e Capitanerie di porto) ognuna delle quali articolate in cinque categorie di personale: ciò al fine di effettuare significative equiparazioni valutative.

Le analisi sono state effettuate su dati forniti direttamente dalla Direzione Generale per il Personale Militare - Ministero della Difesa - e dal Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto - Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti -, così come avvenuto per la precedente relazione.

L'andamento dei trattamenti economici complessivi è stato comparato con i tassi di inflazione programmata e con i tassi di inflazione reale fissati per il quadriennio; inoltre l'andamento quantitativo del personale in servizio è stato analizzato con riferimento alle norme di settore disciplinanti le riduzioni dei quadri organici.

Non sono state effettuate specifiche analisi sugli aggregati "Corpo militare della Croce Rossa italiana" e "Servizio di assistenza spirituale - Cappellani militari", in ragione dell'estrema esiguità delle corrispondenti unità in servizio (rispettivamente 1.308 e 211 a fine 2000, su un totale di comparto pari a 271.118) e delle correlate retribuzioni complessive (rispettivamente 37,26 milioni di euro e 9,21 milioni di euro a fine 2000, su un totale complessivo di circa 5,16 mld. di euro).

7.2 Consistenza e struttura del personale

Dalla tabella 1 si rileva che, nel quadriennio oggetto di osservazione (1999/2002), l'intero aggregato registra una riduzione del personale pari al 2,7%. Tale dato si riflette in maniera non omogenea fra le varie componenti del comparto:

- in tutte le quattro aree oggetto di analisi si osservano rilevanti incrementi, sia pure di diversa entità, della categoria "altro personale in servizio di ruolo", determinati dal nuovo sistema di trattenimento in servizio dei militari di leva rafforzati senza demerito (volontari di truppa in servizio permanente e volontari di truppa in ferma breve, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 216/1992, dell'art. 3 comma 65 della legge n. 537/1993 e degli artt. 2 e 9 del d.lgs. n. 196/1995);
- l'area Capitanerie evidenzia una contrazione complessiva del 6,1% per effetto della riduzione del personale di leva (-25,3%), a fronte di un molto più contenuto incremento dei quadri Sottufficiali e Volontari di truppa (7,8%);
- l'area Esercito, pur in presenza di un incremento del personale volontario pari al 157%, registra una contrazione del 1,2% derivante, prevalentemente, dalla riduzione del personale di leva;
- l'area Aeronautica espone una riduzione complessiva del 6,9%, in conseguenza della variazione negativa del personale di leva;
- l'area Marina evidenzia una riduzione media del 1,7% delle unità in servizio;
- complessivamente, il personale riduce la propria consistenza in misura del 2,7%.

Tabella 1

Consistenza del personale delle Forze Armate

		Unità in servizio			
		1999	2000	2001	2002
Capitanerie	Ufficiali dirigenti	99	101	110	103
	Ufficiali non dirigenti	843	840	868	845
	Sottufficiali	3.312	3.410	3.507	3.572
	Altro pers. mil. serv. ruolo	385	545	424	768
	Pers. serv. leva	4.855	4.552	4.332	3.626
	TOTALE	9.494	9.448	9.241	8.914
Esercito	Ufficiali dirigenti	1.236	1.185	1.034	1.070
	Ufficiali non dirigenti	15.029	14.498	14.286	12.476
	Sottufficiali	25.908	25.914	27.483	25.303
	Altro pers. mil. serv. ruolo	9.101	14.904	14.263	23.438
	Pers. serv. leva	104.046	79.392	104.681	91.109
	TOTALE	155.320	135.893	161.747	153.396
Marina	Ufficiali dirigenti	513	490	608	566
	Ufficiali non dirigenti	4.171	4.220	4.395	4.478
	Sottufficiali	15.851	16.371	16.349	16.436
	Altro pers. mil. serv. ruolo	1.128	2.730	2.260	2.965
	Pers. serv. leva	18.526	17.267	16.549	15.057
	TOTALE	40.189	41.078	40.161	39.502
Aeronautica	Ufficiali dirigenti	574	596	697	659
	Ufficiali non dirigenti	6.963	6.890	6.214	5.834
	Sottufficiali	31.620	31.399	31.903	32.242
	Altro pers. mil. serv. ruolo	1.354	1.980	1.422	1.750
	Pers. serv. leva	20.764	19.786	19.733	16.806
	TOTALE	61.275	60.651	59.969	57.291
TOTALE GENERALE		266.278	247.070	271.118	259.103

7.3 Trattamento economico complessivo (generale medio): trend evolutivo e criticità rilevate

La spesa complessiva del comparto in esame, nonostante la riduzione del personale, aumenta nel quadriennio in misura rilevante (da 4.677 milioni di euro del 1999 a 6.025 milioni di Euro del 2002). Il trattamento economico complessivo medio annuo (t.e.c.m.a.) passa dai 17,5 mila Euro del 1999 ai 20,9 mila Euro del 2000, per poi ridursi a 19,9 mila Euro nel 2001 ed attestarsi su 23,2 mila Euro del 2002: tale ultimo incremento riguarda tutte le categorie di personale, che registrano un aumento del trattamento economico medio rispetto all'anno precedente, proporzionalmente commisurato all'entità del proprio profilo retributivo.

Per quanto concerne gli Ufficiali, sia dirigenti che non, il t.e.c.m.a. risulta sostanzialmente allineato fra Esercito, Marina ed Aeronautica mentre palesa un gap rilevante rispetto alle Capitanerie (il t.e.c.m.a. degli ufficiali dirigenti delle Capitanerie si attesta, nell'anno 2002, intorno a 70.000 euro, mentre nelle altre aree è di circa 100.000 euro). Il t.e.c.m.a. dei Sottufficiali risulta eterogeneo sia tra le tre aree Esercito, Marina ed Aeronautica, sia, soprattutto, delle tre aree rispetto alle Capitanerie.

Meno rilevanti, infine, le differenze relative ai trattamenti economici medi delle restanti categorie.

Come anticipato in premessa, l'analisi comparativa dei trends evolutivi del trattamento economico rispetto ai tassi di inflazione (programmata e reale) viene effettuata al fine di valutare la coerenza tra il sistema del trattamento economico relativo allo specifico comparto e le linee di politica retributiva determinate dall'Accordo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993.

Si osserva, al riguardo, che a fronte di una coeva crescita del tasso di inflazione programmata pari a 6,8% e del tasso di inflazione reale pari al 7,8%, nel periodo 1999/2002, a parte la categoria Sottufficiali del settore Marina che palesa un decremento triennale dello 0,6%, tutti i restanti aggregati presentano trattamenti economici complessivi medi annui non coerenti con tali valori, in quanto crescono in percentuali comprese fra il 12,4% (altro personale di ruolo del settore Esercito) ed il 109,9% (personale di leva del settore Capitanerie), passando attraverso incrementi delle retribuzioni complessive relative agli Ufficiali dirigenti che oscillano fra il 16,78% della Marina, e il 41,05% delle Capitanerie.

Tali incrementi, con riferimento agli Ufficiali dirigenti e non, dipendono dall'attribuzione, con legge, dell'indennità di posizione/perequazione e della completa omogeneizzazione del trattamento economico con le Forze di Polizia.

Per quanto riguarda l'incremento percentuale del personale di leva delle Capitanerie di porto (+109%) si ritiene che tale aumento debba ritenersi correlato all'avvenuto inserimento, in detta categoria, dei volontari a ferma annuale (VFA).

Anche il confronto con la crescita media delle retribuzioni nell'intero ambito del pubblico impiego conferma la "atipicità" del comparto in esame: l'incremento medio del 2000 sul 1999 risulta pari al 2,4%, quello del 2001 sul 2000 al 4,1%, quello del 2002 sul 2001 al 2,8%, per un totale del 9,3%.

Tale situazione di fatto, come si rilevava nella scorsa relazione, appare significativamente disallineata rispetto alle politiche salariali generalmente perseguite dal Governo.

Tabella 2

Spesa per trattamento economico fondamentale ed accessorio

(in migliaia di euro)

	Spesa per trattamento economico fondamentale				Spesa per trattamento economico accessorio				
	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002	
Capitanerie	Ufficiali dirigenti	4.502,54	5.647,28	6.433,40	6.943,11	387,51	356,17	389,83	233,14
	Ufficiali non dirigenti	24.078,95	26.171,04	27.279,41	29.201,58	848,13	876,42	1.015,71	1.250,94
	Sottufficiali	77.565,26	82.601,66	92.866,35	97.850,03	2.940,56	2.830,19	3.679,25	6.166,59
	Altro pers. mil. serv. ruolo	6.463,66	8.854,79	10.803,66	16.504,35	54,24	59,15	76,92	830,17
	Pers. serv. leva	23.712,23	25.251,49	23.607,99	37.128,30	35,14	13,97	20,96	112,02
TOTALE	136.322,64	148.526,26	160.990,80	187.627,37	4.265,58	4.135,91	5.182,67	8.592,86	
Esercito	Ufficiali dirigenti	88.886,44	87.322,46	89.540,41	100.773,35	11.736,17	12.016,96	10.514,66	8.958,32
	Ufficiali non dirigenti	567.401,71	569.322,25	588.694,78	562.073,23	34.973,18	43.285,12	43.406,94	68.885,86
	Sottufficiali	884.844,48	899.497,19	1.012.934,47	983.108,68	37.288,83	27.280,92	28.987,72	63.833,89
	Altro pers. mil. serv. ruolo	228.723,19	373.024,61	380.347,94	673.939,84	9.576,09	11.503,95	10.908,55	16.140,09
	Pers. serv. leva	297.815,07	415.127,46	365.389,74	427.921,39	501,09	1.004,65	1.771,03	3.897,89
TOTALE	2.067.670,88	2.344.293,98	2.436.907,33	2.747.816,49	94.075,36	95.091,59	95.588,89	161.716,05	
Marina	Ufficiali dirigenti	36.711,47	35.694,66	50.477,52	51.393,60	7.136,71	6.395,82	7.875,88	5.104,62
	Ufficiali non dirigenti	152.523,79	153.085,07	169.435,52	200.252,18	21.146,16	24.743,68	26.055,77	30.179,14
	Sottufficiali	608.684,48	624.695,80	658.690,09	604.045,92	38.657,46	42.706,58	43.221,38	63.184,97
	Altro pers. mil. serv. ruolo	27.584,38	68.002,24	61.091,65	85.066,43	2.136,84	5.116,99	4.216,74	6.813,16
	Pers. serv. leva	80.131,20	79.117,03	79.991,91	100.394,97	164,35	3.116,06	2.978,46	8.056,55
TOTALE	905.635,32	960.594,80	1.019.686,70	1.041.153,09	69.241,51	82.079,11	84.348,22	113.338,44	
Aeronautica	Ufficiali dirigenti	40.215,28	42.814,63	59.682,79	59.478,97	3.250,00	6.268,38	7.696,62	5.487,74
	Ufficiali non dirigenti	205.461,13	267.547,66	255.595,65	264.762,51	9.826,08	17.122,19	15.006,43	33.259,25
	Sottufficiali	1.042.853,48	1.053.656,48	1.140.689,12	1.211.335,62	22.628,99	45.477,14	46.214,77	81.315,99
	Altro pers. mil. serv. ruolo	24.667,77	49.081,34	39.027,54	49.586,25	584,38	2.434,95	1.724,53	2.071,30
	Pers. serv. leva	50.491,30	50.836,57	51.219,09	56.381,30	0,00	0,00	0,00	1.697,26
TOTALE	1.363.688,95	1.463.936,68	1.546.214,18	1.641.544,65	36.289,45	71.302,66	70.642,35	123.831,53	
TOTALE GENERALE	4.473.317,78	4.917.351,72	5.163.799,00	5.618.141,59	203.871,90	252.609,28	255.762,13	407.478,88	

Tabella 3

Spesa per trattamento economico complessivo medio annuo (valori assoluti)

		Spesa per trattamento economico complessivo				(in migliaia di euro) Trattamento economico complessivo medio			
		1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
Capitanerie	Ufficiali dirigenti	4.890,04	6.003,45	6.823,23	7.176,25	49,39	59,44	62,03	69,67
	Ufficiali non dirigenti	24.927,09	27.047,47	28.295,12	30.452,52	29,57	32,20	32,60	36,04
	Sottufficiali	80.505,82	85.431,85	96.545,60	104.016,62	24,31	25,05	27,53	29,12
	Altro pers. mil. serv. ruolo	6.517,90	8.913,94	10.880,58	17.334,52	16,93	16,36	25,66	22,57
	Pers. serv. leva	23.747,37	25.265,46	23.628,94	37.240,32	4,89	5,55	5,46	10,27
	TOTALI E MEDIE	140.588,22	152.662,18	166.173,47	196.220,23	14,81	16,16	17,98	22,01
Esercito	Ufficiali dirigenti	100.622,61	99.339,43	100.055,07	109.731,67	81,41	83,83	96,77	102,55
	Ufficiali non dirigenti	602.374,89	612.607,37	632.101,71	630.959,08	40,08	42,26	44,25	50,57
	Sottufficiali	922.133,31	926.778,11	1.041.922,18	1.046.942,57	35,59	35,76	37,91	41,38
	Altro pers. mil. serv. ruolo	238.299,28	384.528,56	391.256,49	690.079,93	26,18	25,80	27,43	29,44
	Pers. serv. leva	298.316,15	416.132,11	367.160,77	431.819,28	2,87	5,24	3,51	4,74
	TOTALI E MEDIE	2.161.746,24	2.439.385,57	2.532.496,22	2.909.532,54	13,92	17,95	15,66	18,97
Marina	Ufficiali dirigenti	43.848,18	42.090,47	58.353,40	56.498,22	85,47	85,90	95,98	99,82
	Ufficiali non dirigenti	173.669,94	177.828,75	195.491,30	230.431,32	41,64	42,14	44,48	51,46
	Sottufficiali	647.341,94	667.402,38	701.911,47	667.230,89	40,84	40,77	42,93	40,60
	Altro pers. mil. serv. ruolo	29.721,22	73.119,22	65.308,39	91.879,59	26,35	26,78	28,90	30,99
	Pers. serv. leva	80.295,55	82.233,09	82.970,37	108.451,51	4,33	4,76	5,01	7,20
	TOTALI E MEDIE	974.876,83	1.042.673,92	1.104.034,92	1.154.491,53	24,26	25,38	27,49	29,23
Aeronautica	Ufficiali dirigenti	43.465,28	49.083,01	67.379,40	64.966,71	75,72	82,35	96,67	98,58
	Ufficiali non dirigenti	215.287,20	284.669,86	270.602,08	298.021,75	30,92	41,32	43,55	51,08
	Sottufficiali	1.065.482,47	1.099.133,62	1.186.903,89	1.292.651,61	33,70	35,01	37,20	40,09
	Altro pers. mil. serv. ruolo	25.252,15	51.516,28	40.752,07	51.657,55	18,65	26,02	28,66	29,52
	Pers. serv. leva	50.491,30	50.836,57	51.219,09	58.078,56	2,43	2,57	2,60	3,46
	TOTALI E MEDIE	1.399.978,40	1.535.239,34	1.616.856,53	1.765.376,18	22,85	25,31	26,96	30,81
	MEDIE GENERALI	4.677.189,69	5.169.961,00	5.419.561,13	6.025.620,47	17,57	20,93	19,99	23,26

Tabella 4

Trattamento economico complessivo medio annuo (percentuali)

		Trend relativo al t.e.c.m.a.			
		00/99	01/00	02/01	02/99
Capitanerie	Ufficiali dirigenti	20,34%	4,36%	12,32%	41,05%
	Ufficiali non dirigenti	8,89%	1,24%	10,55%	21,88%
	Sottufficiali	3,07%	9,88%	5,78%	19,80%
	Altro pers. mil. serv. ruolo	-3,39%	56,90%	-12,05%	33,32%
	Pers. serv. leva	13,47%	-1,71%	88,27%	109,98%
	DATO MEDIO	9,12%	11,29%	22,42%	48,66%
Esercito	Ufficiali dirigenti	2,97%	15,43%	5,98%	25,97%
	Ufficiali non dirigenti	5,42%	4,71%	14,30%	26,18%
	Sottufficiali	0,48%	6,01%	9,14%	16,25%
	Altro pers. mil. serv. ruolo	-1,47%	6,33%	7,33%	12,45%
	Pers. serv. leva	82,80%	-33,09%	35,16%	65,33%
	DATO MEDIO	28,98%	-12,78%	21,14%	36,28%
Marina	Ufficiali dirigenti	0,50%	11,73%	4,01%	16,78%
	Ufficiali non dirigenti	1,21%	5,55%	15,69%	23,59%
	Sottufficiali	-0,18%	5,31%	-5,44%	-0,60%
	Altro pers. mil. serv. ruolo	1,65%	7,89%	7,23%	17,61%
	Pers. serv. leva	9,88%	5,29%	43,66%	66,20%
	DATO MEDIO	4,64%	8,30%	6,32%	20,48%
Aeronautica	Ufficiali dirigenti	8,76%	17,38%	1,98%	30,19%
	Ufficiali non dirigenti	33,63%	5,40%	17,31%	65,22%
	Sottufficiali	3,88%	6,28%	7,76%	18,98%
	Altro pers. mil. serv. ruolo	39,51%	10,15%	3,00%	58,28%
	Pers. serv. leva	5,63%	1,05%	33,13%	42,11%
	DATO MEDIO	10,79%	6,51%	14,29%	34,87%
MEDIE GENERALI		19,13%	-4,47%	16,34%	32,40%

7.4 Trattamento economico fondamentale ed accessorio: incidenza sul trattamento complessivo e trend evolutivo

Il trattamento economico fondamentale medio annuo (t.e.f.m.a.) cresce generalmente in maniera coerente con il trattamento economico complessivo, a causa del suo preponderante peso.

Il trattamento economico accessorio medio annuo (t.e.a.m.a) conserva, infatti, un margine di rilevanza molto limitato (mediamente inferiore al 6,8%).

Si registrano, peraltro, talune situazioni meritevoli di evidenziazione:

- diminuisce il peso della componente retributiva accessoria per gli Ufficiali dirigenti della Marina (che scende dal 16,3% al 9,0%), in linea con le percentuali di incremento delle altre due aree (Esercito ed Aeronautica);
- per gli Ufficiali dirigenti delle Capitanerie cresce significativamente il peso del t.e.f.m.a. (dal 92,1% del 1999 al 96,8% del 2002) mentre decresce conseguentemente il t.e.a.m.a. (dal 7,9% del 1999 al 3,2% del 2002). Ciò appare in controtendenza rispetto alle scelte di politica retributiva intervenute nell'area di dirigenza pubblica, dove l'esigenza di concedere più spazio possibile ai criteri meritocratici ha determinato una netta riduzione dei trattamenti economici fissi (e garantiti) rispetto alle componenti retributive (di posizione e di risultato) strettamente legate al livello delle responsabilità assunte ed al grado di conseguimento degli obiettivi posti in sede programmatica;
- un sensibile incremento del t.e.a.m.a. rispetto al t.e.f.m.a. si registra, invece, per gli Ufficiali non dirigenti dell'Esercito (dal 5,8% del 1999 al 10,9% del 2002) e per gli stessi Ufficiali non dirigenti dell'Aeronautica (dal 4,6% del 1999 all'11,2% del 2002).

Tabella 5

Incidenza percentuale del trattamento economico fondamentale e del trattamento economico accessorio sul trattamento economico complessivo

		Rapporto TEF/TEC				Rapporto TEA/TEC			
		1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
Capitanerie	Ufficiali dirigenti	92,1	94,1	94,3	96,8	7,9	5,9	5,7	3,2
	Ufficiali non dirigenti	96,6	96,8	96,4	95,9	3,4	3,2	3,6	4,1
	Sottufficiali	96,3	96,7	96,2	94,1	3,7	3,3	3,8	5,9
	Altro pers. mil. serv. ruolo	99,2	99,3	99,3	95,2	0,8	0,7	0,7	4,8
	Pers. serv. leva	99,9	99,9	99,9	99,7	0,1	0,1	0,1	0,3
	TOTALI E MEDIE	97,0	97,3	96,9	95,6	3,0	2,7	3,1	4,4
Esercito	Ufficiali dirigenti	88,3	87,9	89,5	91,8	11,7	12,1	10,5	8,2
	Ufficiali non dirigenti	94,2	92,9	93,1	89,1	5,8	7,1	6,9	10,9
	Sottufficiali	96,0	97,1	97,2	93,9	4,0	2,9	2,8	6,1
	Altro pers. mil. serv. ruolo	96,0	97,0	97,2	97,7	4,0	3,0	2,8	2,3
	Pers. serv. leva	99,8	99,8	99,5	99,1	0,2	0,2	0,5	0,9
	TOTALI E MEDIE	95,6	96,1	96,2	94,4	4,4	3,9	3,8	5,6
Marina	Ufficiali dirigenti	83,7	84,8	86,5	91,0	16,3	15,2	13,5	9,0
	Ufficiali non dirigenti	87,8	86,1	86,7	86,9	12,2	13,9	13,3	13,1
	Sottufficiali	94,0	93,6	93,8	90,5	6,0	6,4	6,2	9,5
	Altro pers. mil. serv. ruolo	92,8	93,0	93,5	92,6	7,2	7,0	6,5	7,4
	Pers. serv. leva	99,8	96,2	96,4	92,6	0,2	3,8	3,6	7,4
	TOTALI E MEDIE	92,9	92,1	92,4	90,2	7,1	7,9	7,6	9,8
Aeronautica	Ufficiali dirigenti	92,5	87,2	88,6	91,6	7,5	12,8	11,4	8,4
	Ufficiali non dirigenti	95,4	94,0	94,5	88,8	4,6	6,0	5,5	11,2
	Sottufficiali	97,9	95,9	96,1	93,7	2,1	4,1	3,9	6,3
	Altro pers. mil. serv. ruolo	97,7	95,3	95,8	96,0	2,3	4,7	4,2	4,0
	Pers. serv. leva	100,0	100,0	100,0	97,1	-	-	-	2,9
	TOTALI E MEDIE	97,4	95,4	95,6	93,0	2,6	4,6	4,4	7,0
MEDIE GENERALI		95,6	95,1	95,3	93,2	4,4	4,9	4,7	6,8