

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. XC
n. 1

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

RELAZIONE

SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

(Aggiornata al mese di maggio 2013)

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

Comunicata alla Presidenza il 25 giugno 2013

INDICE

PREMESSA	Pag. 7
SINTESI E CONCLUSIONI.	» 10

CAPITOLO PRIMO**L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO**

1. La proroga delle misure di contenimento della spesa di personale previste nel decreto-legge n. 78 del 2010.	» 19
2. La riduzione degli organici delle pubbliche amministrazioni centrali	» 24
3. Gli interventi per il necessario completamento del quadro normativo	» 28

CAPITOLO SECONDO**L'ASSETTO DELLE RELAZIONI SINDACALI NEL PUBBLICO IMPIEGO
E LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NAZIONALE**

1. L'assetto delle relazioni sindacali	» 29
2. La contrattazione collettiva nazionale	» 30

CAPITOLO TERZO**LA CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA**

1. L'evoluzione del quadro normativo.	» 33
2. La contrattazione integrativa nel 2011: linee generali di tendenza	» 35
3. La contrattazione integrativa per le amministrazioni centrali dello Stato.	» 37
4. La contrattazione integrativa per i comparti di contrattazione non statali: la verifica del rispetto dei limiti di crescita dei fondi unici.	» 39

CAPITOLO QUARTO

LA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE
NEL QUADRO TENDENZIALE 2012-2014

1. Programmazione e consuntivo	Pag.	44
2. Andamento delle retribuzioni nel pubblico impiego	»	45
3. Pubblico impiego in Europa: un'analisi comparativa	»	51
3.1 Premessa: l'andamento della spesa per redditi nei principali paesi europei	»	51
3.2 Spesa per redditi da lavoro dipendente per abitante	»	52
3.3 Rapporto con il PIL	»	53
3.4 La spesa per redditi da lavoro dipendente in rapporto alla spesa corrente	»	54
3.5 Redditi da lavoro dipendente della PA e dell'intero sistema economico	»	56

CAPITOLO QUINTO

CONSISTENZA, COMPOSIZIONE E COSTO DEL PERSONALE
DIPENDENTE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI NEL 2011

1. Il conto annuale della Ragioneria generale dello Stato: con- siderazioni generali e premessa metodologica.	»	58
2. La consistenza del personale pubblico	»	61
2.1 Il quadro d'insieme.	»	61
2.2 L'analisi disaggregata	»	67
3. Il turnover e le progressioni del personale	»	84
4. La composizione del personale pubblico	»	88
5. Il costo del personale pubblico	»	92
5.1 Il quadro d'insieme.	»	92
5.2 L'analisi disaggregata	»	98
5.3 L'analisi delle retribuzioni medie	»	109

APPENDICE AL CAPITOLO PRIMO

Attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo in materia di personale pubblico	»	124
--	---	-----

MODULARIO
C. C. - 2

MOD. 2

La
Corte dei Conti

N. 9/SSRRCO/CCN/13

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte Luigi GIAMPAOLINO
e composte dai magistratiPresidenti di sezione

Giorgio CLEMENTE, Maurizio MELONI, Pietro DE FRANCISCIS, Rita ARRIGONI, Mario FALCUCCI, Giuseppe COGLIANDRO, Carlo CHIAPPINELLI;

Consiglieri

Antonio FRITTELLA, Giovanni COPPOLA, Mario NISPI LANDI, Vincenzo PALOMBA, Luigi PACIFICO, Natale A.M. D'AMICO, Ugo MARCHETTI;

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

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

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni e integrazioni, e in particolare, l'art. 6, comma 1, lett. d) che attribuisce alle Sezioni riunite in sede di controllo il compito di riferire al Parlamento in tema di costo del lavoro;

Vista la deliberazione n. 31 del 31 dicembre 2012 sulle linee programmatiche per l'attività di controllo della Corte dei conti e programma di lavoro delle Sezioni riunite in sede di controllo – anno 2013;

Vista l'ordinanza n. 6 del 30 marzo 2011 e successive proroghe che hanno determinato la composizione delle Sezioni riunite in sede di controllo;

Uditi, nell'adunanza del 13 giugno 2013, i relatori, Cons. Mario Nispi Landi e Cons. Vincenzo Palomba.

DELIBERA

di approvare la relazione 2013 sul costo del lavoro pubblico.

ORDINA

che copia della relazione sia trasmessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro dell'economia e delle finanze e al Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione.

I RELATORI

Mario Nispi Landi

Vincenzo Palomba

IL PRESIDENTE

Luigi Giampaolino

Depositato in segreteria il 24 giugno 2013.

IL DIRIGENTE

Maria Laura Iorio

P R E M E S S A

1. A pochi giorni di distanza dal Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2013, la Relazione sul costo del lavoro pubblico, prevista dall'art. 60 del d.lgs. n. 165 del 2001, analizza in dettaglio l'andamento di una importante componente della spesa delle pubbliche amministrazioni che rappresenta circa il 10 per cento del prodotto interno lordo e circa il 25 per cento della spesa corrente complessiva al netto degli interessi.

Il quadro che emerge conferma il contributo importante delle misure di contenimento della spesa di personale al perseguimento degli obiettivi complessivi di bilancio e di stabilità 2012.

Al termine del decorso esercizio la spesa per redditi da lavoro dipendente, secondo i dati diffusi dall'ISTAT, si è attestata su un valore di circa 165 miliardi, con una diminuzione rispetto al 2011 del 2,3 per cento, percentuale superiore di ben quattro volte rispetto alle previsioni governative contenute nel Documento di economia e finanza per il 2011.

L'andamento del costo del lavoro pubblico ha inciso nel 2012 per quasi il 40% (-3,8 miliardi) sulla diminuzione di alcune poste della spesa corrente; il che ha consentito di compensare il forte incremento della spesa per prestazioni sociali, determinando un decremento, pari a 3 miliardi, del predetto aggregato.

La diminuzione cumulata della spesa negli ultimi 2 esercizi - con il dato 2011 rivisto in ulteriore ribasso - segna quasi un 4 per cento.

Prosegue la tendenza a mantenere sotto controllo una variabile che fino a tutto il 2009 aveva registrato un andamento non in linea con il quadro programmatico.

In tale contesto, caratterizzato dal perdurare degli effetti della crisi economica e dalla necessità di non allentare la politica di rigore, il Governo è prossimo a varare il previsto regolamento per la proroga delle principali misure di contenimento della spesa di personale, introdotte con il decreto-legge n. 78 del 2010, i cui effetti risultano già scontati nelle previsioni a legislazione vigente nell'ambito degli effetti recati dal decreto-legge n. 98 del 2011. Tale regolamento dovrebbe, tra l'altro, disporre il rinvio al 2015 della ripresa della contrattazione collettiva nazionale.

Sebbene i risultati delle indicate misure siano stati, nel breve periodo, anche superiori alle attese, ciò è avvenuto tuttavia in assenza di interventi di carattere strutturale, valevoli a determinare i presupposti per una riduzione permanente della spesa di personale (con l'eccezione di quella conseguente la riduzione numerica del personale della scuola).

L'emergenza finanziaria ha fra l'altro impedito l'avvio di un auspicato percorso di riforma delle componenti accessorie della retribuzione che, in base a quanto previsto dal d.lgs. n. 150 del 2009, avrebbe dovuto correlare una quota rilevante dei compensi accessori al miglioramento dei servizi dell'amministrazione

ed al merito individuale dei dipendenti.

Resta infine il rischio, legato al lungo periodo di blocco delle retribuzioni pubbliche, di un possibile effetto di rimbalzo e maggiori esigenze di spesa che dovrebbero derivare in un arco di tempo che comprende il 2017. Come altre volte rilevato, le politiche del personale non possono in realtà per troppo tempo prescindere da una fisiologica dinamica retributiva, seppure questa vada contenuta nei limiti previsti nell'accordo 2009 sulla politica dei redditi.

2. Come di consueto, l'arco temporale di riferimento delle analisi della Relazione riflette la disponibilità dei dati di base.

Da un lato, infatti, le valutazioni sull'andamento aggregato dei redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche sono aggiornate fino al consuntivo del 2012 ed estese anche alle proiezioni relative al triennio successivo. Dall'altro, invece, le informazioni e le considerazioni sulle tendenze in atto di retribuzioni ed occupazione per settori, per comparti e per singole amministrazioni, nonché sull'esito dei provvedimenti adottati per il contenimento del costo del lavoro, si basano sui dati analitici del Conto annuale predisposto dalla RGS, al momento aggiornati al 31 dicembre 2011.

Va comunque sottolineato come il Conto annuale delle pubbliche amministrazioni rappresenti uno strumento statistico di grande utilità per completezza di informazioni e ricchezza di elaborazioni, coniugatesi recentemente ad un positivo miglioramento nei tempi di rilevazione e nella qualità dei dati riguardanti il personale pubblico.

La diffusione, già a partire dal mese di ottobre 2012, di alcune anticipazioni sulla consistenza del personale ha consentito alla Corte di superare l'esigenza di ricorrere ai dati di contabilità nazionale per l'analisi aggiornata degli andamenti del costo del lavoro, scontando peraltro una minore disaggregazione analitica rispetto ai contributi informativi della Ragioneria generale.

Resta, sotto altro aspetto, l'esigenza sottolineata dalla Relazione di ricomprendere nelle rilevazioni dell'IGOP - attualmente limitate ai soli enti destinatari del d.lgs. n. 165 del 2001 - tutte le pubbliche amministrazioni censite dall'ISTAT, in quanto a queste fanno riferimento le recenti misure di contenimento della spesa di personale.

3. La presente Relazione presenta alcune novità di carattere contenutistico e redazionale.

Il capitolo dedicato alla contrattazione integrativa si arricchisce quest'anno dei risultati di un esercizio sperimentale effettuato in collaborazione con l'IGOP, volto ad evidenziare, per le amministrazioni non statali, eventuali anomalie nella dimensione quantitativa dei fondi unici, contenenti le risorse da utilizzare in contrattazione integrativa, il cui ammontare è stato bloccato ai livelli del 2010 dal decreto-legge n. 78 del 2010. Pur tenendo conto di possibili errori nella compilazione delle tabelle da parte delle singole amministrazioni, va segnalato come numerosi enti esponcano valori del fondo non in linea con il dato normativo. Tali risultati meritano perciò un approfondimento da parte degli organi di revisione e delle stesse Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Ulteriore novità della presente Relazione riguarda la trattazione dei dati relativi a consistenza, composizione e costo del personale pubblico di tutti i comparti di contrattazione, la quale assume una esposizione più sintetica, a sua volta compensata dall'utilizzazione delle numerose tabelle allegate.

Prosegue, poi, all'interno di tale trattazione, l'analisi già avviata nella precedente Relazione, volta a verificare coerenza e buon esito delle misure e degli strumenti adottati per il contenimento del costo del lavoro pubblico (inasprimento dei limiti assunzionali, blocco della contrattazione collettiva nazionale, riduzione delle risorse per la contrattazione integrativa, rinvio degli effetti delle progressioni orizzontali e verticali).

Infine, un allegato specialmente dedicato reca un'ampia selezione dei più significativi pareri della Corte resi nel 2012 in materia di pubblico impiego, raggruppati per materia e massimati con riferimento al principio di diritto enunciato.

Il numero delle pronunce e la vastità delle tematiche affrontate evidenzia le difficoltà nell'interpretare una normativa stratificata nel tempo, spesso rivista e in modo non sempre coerente, che lascia ampio spazio all'adozione di soluzioni e prassi anche tra loro divergenti con conseguente necessità di interventi di coordinamento.

SINTESI E CONCLUSIONI

1. L'andamento delle retribuzioni dei pubblici dipendenti ha mantenuto fino al 2009 un *trend* espansivo, anche negli anni in cui il prodotto interno lordo segnava valori negativi.

A partire dal 2010 le politiche di contenimento della spesa di personale, dettate dall'emergenza finanziaria, hanno prodotto l'effetto di una brusca e repentina inversione di tendenza.

Di particolare efficacia si sono rilevate le misure introdotte con il decreto-legge n. 112 del 2008 e quelle recate dal decreto-legge 78 del 2010 il quale ultimo, oltre all'inasprimento dei limiti al *turnover*, ha previsto il blocco della contrattazione collettiva e della crescita delle retribuzioni individuali.

L'effetto combinato delle due misure ha determinato a partire dal 2011 una riduzione della spesa per redditi da lavoro dipendente, soprattutto evidente nel 2012 e una flessione delle stesse retribuzioni nominali, variabili che avevano in precedenza mantenuto un andamento crescente nel tempo.

Secondo i dati ISTAT diffusi all'inizio del mese di marzo 2013, la spesa per redditi da lavoro dipendente, nel 2012, si attesta su un valore pari a 165,3 miliardi, con una diminuzione del 2,3% rispetto all'anno precedente (-3,8 miliardi).

Si tratta di un risultato importante ben quattro volte superiore alle previsioni governative contenute nel DEF 2012.

L'ISTAT ha rivisto, poi, in ulteriore riduzione di circa mezzo punto il dato relativo al 2011 (-1,6%).

La variazione cumulata per i due ultimi anni è, dunque, di quasi 4 punti percentuali (6,6 miliardi in valori assoluti).

La diminuzione della spesa per redditi nel 2012 ha contribuito in modo notevole alla complessiva flessione della spesa corrente delle pubbliche amministrazioni al netto degli interessi (-3 miliardi).

Le stime contenute nel DEF 2013 prevedono un ulteriore calo dell'1% circa per gli anni 2013 e 2014, ipotizzando una crescita dell'1,1% a partire dal 2015, per effetto del venir meno delle misure di blocco contrattuale.

I dati confermano quanto già evidenziato dalla Corte nell'ultima Relazione sul costo del lavoro pubblico: per effetto delle misure di contenimento attivate a partire dal 2008 con il decreto-legge n. 112, la spesa di personale rappresenta una variabile complessivamente sotto controllo.

Si conferma il già previsto miglioramento del rapporto tra spesa per redditi e prodotto interno lordo, pari al 10,6% per il 2012 e in ulteriore calo per gli anni successivi, nonostante il quadro macroeconomico tendenziale evidenzia una diminuzione dell'1,3% del PIL per il 2013 ed una ripresa solo a partire dal 2014.

In definitiva, nell'arco temporale 2011-2014, il valore delle retribuzioni reali dovrebbe regredire a livello del 2001, azzerando gli effetti di una dinamica espansiva consolidata in 11 anni.

In esito alle misure adottate, i dati EUROSTAT evidenziano per l'Italia valori in linea con quelli della media dei paesi appartenenti all'Unione europea per quanto

attiene al rapporto fra spesa per redditi da lavoro dipendente e popolazione, spesa per redditi e PIL, spesa per redditi e complessiva spesa corrente delle pubbliche amministrazioni.

Come evidenziato nella precedente Relazione 2012 gli interventi predisposti dai vari paesi europei a seguito della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2009 hanno interessato la dinamica della spesa per i dipendenti pubblici. Si tratta di interventi analoghi rispetto a quelli attuati dall'Italia a partire dal decreto-legge n. 78 del 2010 che, in certi paesi, sono risultati anche maggiormente severi.

2. L'evoluzione del quadro normativo, in materia di pubblico impiego, è stata recentemente interessata dalla vicenda relativa alla proroga delle misure di contenimento della spesa di personale previste dal decreto-legge n. 78 del 2010.

I limiti alle assunzioni sono stati confermati fino al 2016 ed estesi anche al personale appartenente al Comparto sicurezza-difesa (art. 14 del decreto-legge n. 95 del 2012).

Quanto al contenimento della dinamica retributiva, è in corso di emanazione il regolamento previsto dall'art. 16 del decreto-legge n. 98 del 2011, attualmente all'esame delle competenti Commissioni parlamentari per il previsto parere.

Il testo proposto dal Governo contiene, tra l'altro, anche il rinvio fino a tutto il 2014, cioè per un ulteriore biennio, delle ordinarie procedure di contrattazione collettiva nazionale.

Si tratta di una linea di rigore severa a fronte di un contesto economico finanziario caratterizzato da un costante incremento della pressione fiscale.

Il rinvio dei contratti collettivi seppure abbia rappresentato una misura necessaria, a causa del perdurare dell'emergenza finanziaria, non è in grado tuttavia di determinare una riduzione permanente della spesa o, comunque, una sua rimodulazione.

Sotto il profilo finanziario, va poi segnalato come alla proroga delle citate misure di contenimento non conseguano autonomi effetti di risparmio in quanto questi ultimi risultano già scontati nella costruzione dei saldi tendenziali, con la conseguenza che, in caso di mancata emanazione del citato regolamento, si renderebbe necessario compensare i mancati risparmi. Il quadro a legislazione vigente non tiene conto invece del costo connesso con i rinnovi dei contratti collettivi, al momento ulteriormente rinviati. Il relativo onere, secondo le elaborazioni effettuate dalla Corte - applicando le regole previste nell'accordo di maggio 2009 sull'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego - dovrebbe ammontare a regime (compresi gli oneri riflessi e l'IRAP) a circa 6,5 miliardi, con un impatto sull'indebitamento netto pari a circa la metà dell'importo indicato.

In prospettiva, superata l'emergenza finanziaria, resta l'esigenza di riavviare politiche di personale in grado di coniugare il necessario contenimento della spesa con una fisiologica ripresa delle procedure negoziali, mentre adeguata considerazione merita la realistica sostenibilità dei reiterati tagli che, con il penalizzare specialmente le misure incentivanti e premiali, rischiano di compromettere il normale funzionamento dell'attività amministrativa.

Con una serie di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri sono state ridefinite le dotazioni organiche di numerose amministrazioni centrali dello Stato, in attuazione dell'art. 2 del decreto-legge n. 95 del 2012. Si tratta, per alcune

amministrazioni, del quarto intervento in materia che fa seguito a quelli di analogo contenuto e peso previsti in successione a partire dal decreto-legge n. 112 del 2008. La riduzione delle dotazioni organiche ha determinato in alcune amministrazioni un certo sovrannumero di dipendenti, da riassorbire attivando le misure previste all'art. 14 del decreto-legge n. 95 del 2012 (pensionamento anticipato, attivazione di processi di mobilità guidata, trasformazione di rapporto del lavoro da tempo pieno a tempo parziale e, come *extrema ratio*, la dichiarazione di esubero e il conseguente collocamento in disponibilità).

Tale provvedimento ha avuto peraltro il merito di definire con chiarezza e, si auspica, con stabilità, le dotazioni organiche delle amministrazioni interessate, dando attuazione in modo sostanzialmente unitario e contestuale a tutte le previste riduzioni. Significativo il fatto che l'operazione sia stata compiuta utilizzando, sia pure in misura limitata, i previsti margini di flessibilità in accordo con le amministrazioni interessate.

L'intervento, che va tuttavia rapidamente completato con riferimento ai Ministeri dell'interno, degli esteri, della giustizia e della salute, è stato numericamente rilevante: risultano soppressi il 36 per cento degli uffici dirigenziali di prima fascia, il 45 per cento di quelli di seconda ed il 34 per cento delle posizioni relative al restante personale. Come riconosciuto anche dal Ministro per la pubblica amministrazione, la più marcata riduzione degli uffici di livello dirigenziale dovrebbe rendere più virtuoso il rapporto tra dirigenti e dipendenti amministrativi.

La definizione degli organici, in misura sostanzialmente coincidente con il personale in servizio, elimina un'evidente anomalia e obbliga gli enti interessati a definire obiettivi e priorità sulla base di un dato numerico certo. Ciascuna amministrazione dovrà provvedere all'accorpamento degli uffici e al dimensionamento delle strutture territoriali, per recuperare margini di efficienza avvalendosi di modelli gestionali rivelatisi particolarmente virtuosi.

Nella prospettiva, seppure non prossima, del riavvio della contrattazione collettiva, va sottolineata l'urgenza di un completamento del quadro normativo. Occorre definire il numero e la composizione dei comparti ed effettuare una rivisitazione delle norme contenute nel d.lgs. n. 165 del 2001, finalizzata a garantire maggior efficacia alle regole sul riparto delle fonti regolatrici del rapporto di lavoro e a quelle concernenti la distribuzione dei trattamenti accessori. Inoltre la composizione, il numero ed il ruolo dei comitati di settore devono essere rivisti in relazione al completamento del disegno ordinamentale del federalismo fiscale.

3. Con riferimento all'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego, il decreto-legge n. 95 del 2012 ha introdotto una nuova forma di coinvolgimento sindacale - il cosiddetto esame congiunto - demandandone la disciplina di dettaglio alla successiva contrattazione collettiva nazionale. In via transitoria è previsto il diritto delle organizzazioni sindacali ad essere informate sulle materie oggetto di partecipazione previste nei vigenti accordi nazionali. Si tratta di un intervento correttivo di alcune norme contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009.

Nelle more del complessivo riordino dei comparti di contrattazione collettiva è proseguita l'attività necessaria al rinnovo delle rappresentanze sindacali sui luoghi di lavoro. Per il Comparto scuola un apposito contratto collettivo, certificato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, ha previsto il rinvio delle elezioni e la

conferma delle rappresentanze costituite, in attesa del completamento del processo di ridefinizione dei plessi scolastici.

Le assenze retribuite per motivi sindacali registrano nel 2011 una diminuzione.

La complessiva fruizione delle prerogative utilizzate corrisponde all'astensione annuale dal servizio di 3.721 unità di personale (cioè 1 dipendente ogni 705), con un costo per l'erario quantificabile in 115 milioni. A tale costo vanno aggiunti gli oneri indiretti connessi con le difficoltà organizzative derivanti dalle assenze non retribuite per motivi sindacali, in netto calo, comunque, rispetto agli anni precedenti. Il fenomeno della sovra-fruizione di prerogative che aveva caratterizzato i precedenti esercizi, appare, quindi, rientrato.

Nel recente periodo, i contratti collettivi nazionali esaminati dalla Corte hanno avuto ad oggetto aspetti solo normativi e non economici. Meritano segnalazione, a tale proposito, due questioni.

La prima riguarda il contratto collettivo relativo al personale della scuola, finalizzato al ripristino dell'utilità dell'anno 2011, per la maturazione dell'anzianità necessaria al conseguimento dei previsti scatti stipendiali. Quanto alla copertura dell'onere, in sede di certificazione è stata ribadita la necessità di migliorare la rilevazione dei dati relativi al personale del comparto scuola che, purtroppo, non consentono di conoscere l'esatta collocazione dei dipendenti in termini di anzianità di servizio nei diversi scaglioni di reddito.

La seconda questione riguarda le perplessità sulla reiterata tendenza ad utilizzare i risparmi provenienti da manovre di razionalizzazione e semplificazione, nonché le risorse destinate alla valorizzazione e allo sviluppo professionale della carriera del personale della scuola, per incrementare componenti fisse della retribuzione. La decurtazione delle risorse facenti capo al Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa risulta rilevante e difficilmente recuperabile in termini di produttività nell'ambito dei futuri rinnovi contrattuali, specie in relazione ai ritardi nella messa a regime di un efficace sistema di valutazione delle *performance* del personale e delle scuole. La raccomandazione è per un costante monitoraggio della spesa al fine di evitare il verificarsi di eccedenze senza, peraltro, penalizzare le risorse da destinare al miglioramento dell'offerta formativa.

4. Quanto alla contrattazione integrativa restano le difficoltà, nel dare attuazione a quanto previsto dal d.lgs. n. 150 del 2009, di una correlazione tra i trattamenti accessori ed un'effettiva misurazione della produttività e dell'impegno dei dipendenti.

Appare in contrasto con tali principi la norma contenuta nell'art. 5, comma 11-*quinques* del decreto-legge n. 95 del 2012 che, con riferimento alla distribuzione delle risorse derivanti da risparmi in materia di spesa del personale, attenua il principio meritocratico contenuto nel d.lgs. n. 150 del 2009, prevedendo la distribuzione delle risorse in parti uguali tra tutti gli interessati, indipendentemente da ogni valutazione sulla quantità e qualità del lavoro svolto.

A fronte di quanto sopra, la recente normativa in materia di trasparenza della pubblica amministrazione (d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, art. 21, comma 2) ribadisce e rende operativo l'obbligo di pubblicazione, sui siti istituzionali di ciascun ente, dei contratti integrativi, unitamente ad una relazione illustrativa che dia atto dei risultati attesi in termini di incremento dell'efficienza dell'amministrazione dai contratti di secondo livello.

Merita di essere positivamente sottolineata l'emanazione della circolare n. 19 del 2012 da parte della Ragioneria generale dello Stato-IGOP d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica, volta a definire i contenuti minimi ed obbligatori della relazione illustrativa e di quella tecnica ai contratti collettivi di secondo livello.

Le specifiche rilevazioni effettuate dall'IGOP sugli andamenti della contrattazione integrativa - limitatamente al 2011 come esposto in premessa - evidenziano ancora le medesime incongruenze e le difficoltà di lettura dei dati, già evidenziate nelle precedenti relazioni.

Sussiste una forte disomogeneità sia sotto il profilo delle fonti di finanziamento, sia con riferimento all'utilizzo delle risorse, derivante da diverse previsioni contenute nei contratti collettivi nazionali, ma, anche, dal perdurare di norme settoriali riferite a specifiche categorie di personale.

Con riferimento ai contratti integrativi delle amministrazioni centrali dello Stato, la verifica effettuata dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Ministero dell'economia e delle finanze (art. 40-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2009), ha evidenziato problematiche diffuse e generalizzate riguardanti, in primo luogo, il rispetto della ripartizione di competenze tra legge e contrattazione collettiva. Ulteriori criticità hanno riguardato la corresponsione premiale della retribuzione di produttività, il riconoscimento di indennità in modo non sempre selettivo, la mancata adozione del sistema di valutazione previsto dal d.lgs. n. 150 del 2009 quale condizione indispensabile per l'erogazione dei premi legati al merito.

Se, da un lato, i rilievi formulati evidenziano la difficoltà delle amministrazioni a sintonizzarsi con il complesso delle nuove regole, per altro verso, proprio il contenuto delle osservazioni e il conseguente obbligo di riconsiderare i contenuti degli accordi, riallineandoli con il dato normativo e contrattuale di rango superiore, evidenzia il positivo *feed back* del controllo.

Specifico monitoraggio, riferito alle amministrazioni non statali, è stato avviato dall'IGOP d'intesa con la Corte per verificare il rispetto dei limiti di crescita delle risorse da utilizzare in contrattazione integrativa.

Gli esiti di tale rilevazione evidenziano un elevato numero di enti inadempienti e numerosi casi in cui le informazioni sono risultate incongrue o inattendibili.

Nel merito, una elevata percentuale di enti appartenenti ai comparti Regioni ed enti locali, sanità ed università evidenziano un andamento in crescita delle risorse presenti nei fondi unici, con percentuali in alcuni casi rilevanti e la mancata effettuazione delle previste riduzioni.

Pur scontando il grado di attendibilità di alcuni dati trasmessi, l'esito complessivo merita di essere approfondito in quanto segnale di una normativa di difficile applicazione anche per indubbe resistenze a riguardo.

I risultati del citato monitoraggio sollecitano, pertanto, una mirata attenzione da parte degli organi di revisione contabile e delle stesse Sezioni regionali di questa Corte, chiamate a verificare la sana gestione finanziaria degli enti.

5. Il Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato rappresenta uno strumento indispensabile per l'elaborazione e la verifica delle politiche di personale e una base informativa privilegiata, non solo per la predisposizione della Relazione della Corte dei conti, ma anche per le determinazioni del Governo e del Parlamento in materia del personale pubblico, per la quantificazione dei costi dei rinnovi contrattuali e per

l'elaborazione del Censimento del personale degli enti locali da parte del Ministero dell'interno.

Più volte la Corte ha peraltro sottolineato come siano maturi i tempi per una estensione delle rilevazioni del Conto annuale a tutti gli enti censiti dall'ISTAT, considerato che i più recenti interventi in materia di riduzione della spesa di personale si riferiscono agli aggregati di contabilità nazionale in quanto finalizzati al rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Secondo i dati del Conto annuale, a fine 2011 i dipendenti della Pubblica Amministrazione erano circa 3.417.000, con una diminuzione di quasi il 2% rispetto al 2010. A tale diminuzione corrisponde, per il secondo anno consecutivo, una flessione del costo del personale di 151,7 miliardi a fronte dei 153,0 del 2010 (-1,6%, al netto degli enti rilevati per la prima volta nel 2011) in un contesto caratterizzato dalla sospensione della contrattazione collettiva per il periodo 2010-2012.

Uniforme risulta il contributo fornito all'andamento dell'occupazione sia dal settore statale che da quello non statale.

Nell'ambito del primo, la variazione registrata è attribuibile quasi per intero alla diminuzione del personale della scuola. Da segnalare, inoltre, la forte contrazione del personale del comparto ministeri determinata, in parte, dal trasferimento di una rilevante quota del personale degli uffici periferici del MEF alle agenzie fiscali.

L'analisi dell'andamento decennale evidenzia il forte impatto delle politiche di contenimento avviate a partire dal decreto-legge n. 112 del 2008.

Il numero di occupati nel pubblico impiego è risultato sostanzialmente stabile (-1%) fino al 2009, mentre, nei tre anni successivi, si rileva una riduzione dei dipendenti pari a quasi il 6%.

Particolare attenzione, per le dimensioni quantitative del comparto, meritano i dati concernenti il personale della Scuola. La riduzione complessiva (-2,7% rispetto al 2010) è la risultante di due fenomeni di segno opposto: il leggero incremento del personale a tempo indeterminato (2,3%) e la consistente flessione di quello non di ruolo (-26,2%).

Anche gli altri due comparti di maggiore dimensione (servizio sanitario nazionale e Regioni ed enti locali) confermano nel 2011 una diminuzione del numero dei dipendenti.

Quanto ai Corpi di polizia, nel 2011 la consistenza del personale (324.086 unità) resta sui livelli del precedente esercizio confermando, peraltro, a fronte di una sostanziale stabilità di organico, una lieve diminuzione del personale a tempo indeterminato (-0,4%), che ha interessato tutti i Corpi. Tale diminuzione è stata tuttavia compensata da un leggero incremento del personale dirigente e da un più spiccato aumento, rispetto al precedente esercizio, del numero degli allievi e dei volontari (29,5%).

Una contenuta flessione (-1,1%) si rileva, nel 2011, per il personale delle Forze armate interamente attribuibile alla contrazione del personale volontario.

Le Forze armate sono inoltre interessate da un più ampio processo di riforma delineato dalla legge n. 244 del 2012 per disciplinare la revisione in senso riduttivo dello strumento militare nazionale.

In relazione, infine, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, si rileva nel 2011 la crescita del personale di ruolo (3,2%), anche in relazione alle sempre confermate

deroghe alla disciplina che hanno consentito una pluralità di provvedimenti di autorizzazione a nuove assunzioni.

6. La maggioranza dei comparti evidenzia nel 2011 un rapporto inferiore al 50% fra personale assunto e personale cessato dal servizio, con l'eccezione delle Agenzie fiscali, ove il dato (pari al 138,7%), risente del già citato trasferimento di personale proveniente dal Ministero dell'economia e finanze. Rilevante, anche, l'indice di *turnover* del Servizio sanitario nazionale (80%, più accentuato nell'ambito dei profili del ruolo sanitario) e degli Enti di ricerca (100%), esclusi, peraltro, nel 2011 dai vincoli di contenimento. Nettamente superiore alla media il valore del predetto indicatore anche per quanto attiene al personale delle Regioni a statuto speciale.

La dinamica occupazionale del personale scolastico risente dell'assunzione straordinaria di precari, disposta con il decreto interministeriale 3 agosto 2011 (30.000 unità di personale docente ed educativo e 36.000 unità di personale amministrativo, tecnico e ausiliario). L'individuazione delle risorse necessarie per coprire l'onere derivante dalle predette assunzioni (superiori alle cessazioni intervenute nell'anno e comprensivo anche di quanto necessario alla ricostruzione di carriera degli assunti) è stata affidata alla sottoscrizione di un apposito contratto collettivo nazionale, sul cui contenuto la Corte ha riferito nella precedente Relazione.

Le progressioni "di carriera", intese come passaggi tra differenti aree di inquadramento, a seguito dei più stringenti vincoli posti dal d.lgs. n. 150 del 2009 (esperimento di concorsi pubblici aperti all'esterno per almeno il 50% dei posti e necessità del possesso del previsto titolo di studio) hanno avuto, nel 2011, una netta flessione, con valori rilevanti solo nell'ambito degli enti pubblici non economici (51%).

Di scarso rilievo risulta nel medesimo anno anche il ricorso alle progressioni economiche, che devono essere ora disposte con la stessa logica della retribuzione di risultato e, quindi, secondo principi di selettività e sulla base di competenze culturali e professionali e dei risultati rilevati dal sistema di valutazione.

Va considerato, peraltro, il picco registrato nel 2010 dalle predette progressioni orizzontali, determinato dall'accelerazione delle relative procedure, in relazione al blocco degli effetti economici delle stesse a partire dal 2011.

I dati relativi al periodo 31 dicembre 2008-31 dicembre 2011 evidenziano come la rilevante diminuzione di dipendenti abbia interessato soprattutto il personale con qualifica dirigenziale, con un miglioramento del rapporto fra dirigenti e restante personale, particolarmente significativo nel comparto Regioni e autonomie locali (da 1/56 al 31 dicembre 2008 a 1/62 al 31 dicembre 2011). Per il comparto ministeri, il citato rapporto passa da 1/50 a 1/52 nel 2011; analogo andamento si rileva nel comparto agenzie fiscali, dove, peraltro, il rapporto parte da un dato significativamente più elevato (da 1/30 nel 2008 a 1/32 nel 2012). Valori in controtendenza si registrano nel comparto enti pubblici non economici (da 1/50 nel 2008 a 1/48 nel 2011).

La variazione del rapporto fra dirigenti e dipendenti va ricondotta, peraltro, ad una disciplina normativa che ha puntato sulla riduzione degli organici dirigenziali senza prevedere significativi mutamenti nell'organizzazione degli uffici, per recuperare efficienza ed efficacia all'azione amministrativa.

Il limitato numero di progressioni verticali effettuate nel 2011 non ha determinato variazioni significative nell'addensamento del personale nelle varie categorie. Prosegue, comunque, la tendenza alla concentrazione nell'ambito delle posizioni più elevate.

Il fenomeno risulta particolarmente significativo nell'ambito delle agenzie fiscali e della Presidenza del Consiglio dei ministri (ove più della metà dei dipendenti si inquadra nelle aree apicali), degli enti pubblici non economici (ove, a fronte delle nuove progressioni, il personale inquadrato nell'area C sale al 75,7%), delle università (ove più dell'87% del personale appartiene alle categorie C e D) e delle Regioni ed enti locali (68% del personale inquadrato nelle categorie C e D).

Rilevante anche il dato del SSN, che evidenzia un significativo addensamento del personale nell'area D (oltre il 60%). Più equilibrata e stabile appare la composizione dei dipendenti del comparto ministeri nel quale il personale apicale (area III) rappresenta il 30% del totale del comparto.

Per le Forze armate e i Corpi di polizia si rileva, viceversa, uno spostamento verso le qualifiche meno elevate, in relazione ai limiti alle assunzioni di personale in servizio permanente e al maggior ricorso al personale ausiliario.

I rigidi limiti posti al *turnover* hanno generato un significativo invecchiamento del personale delle pubbliche amministrazioni e contribuito ad elevare l'età dell'ingresso in servizio.

Nel complesso, la maggior parte del personale si colloca nella fascia tra i 50 e i 60 anni, mentre il personale con meno di 40 anni è il 18,6%. Una percentuale minima (0,3%) risulta avere meno di 24 anni.

I dati relativi all'anzianità anagrafica dei dipendenti, evidenziano come il 40% del personale è destinato a cessare dal servizio nei prossimi quindici anni.

7. In un contesto caratterizzato dal blocco della contrattazione collettiva e della crescita dei trattamenti individuali, la diminuzione di personale trova significativo riscontro nella riduzione della spesa.

Il costo del lavoro dipendente diminuisce dell'1,7%, proseguendo, anche se in modo meno marcato, un *trend* avviato a partire dal 2010 (-3% rispetto al 2009).

Analogo andamento mostra la spesa per retribuzioni lorde del personale, che diminuisce dell'1,2%.

Scomponendo il dato, appare rilevante la riduzione della spesa per il comparto Scuola (-4%), parzialmente compensata dagli incrementi registrati per Corpi di polizia (5,5%), Forze armate (3,6%) e Vigili del fuoco (11%). Il settore non statale, con una variazione complessiva del -2,1%, mostra, in generale, andamenti in diminuzione in tutti i comparti che compongono l'aggregato. Contribuiscono alla diminuzione di spesa i valori forniti dal SSN (-1,4%), dal comparto Regioni e autonomie locali (-1,8%) e dal personale docente delle università statali, la cui spesa flette del 7,3% rispetto al 2010.

La spesa per il personale a tempo determinato diminuisce, nel complesso, del 3,7%, nonostante l'incremento del ricorso a supplenze brevi nel comparto Scuola e l'aumento degli allievi nei Vigili del fuoco.

L'analisi disaggregata della spesa per le retribuzioni lorde al personale appartenente ai singoli comparti di contrattazione, pur in un quadro di complessiva riduzione, evidenzia andamenti non omogenei determinati da una pluralità di fattori che incidono sulle dinamiche retributive: variazione dell'occupazione, misurata in

termini di unità-annue; disordinato andamento della contrattazione collettiva nazionale, con conseguente corresponsione di rilevanti arretrati; ritardata erogazione dei trattamenti accessori, con particolare riferimento a quelli legati alla produttività e al risultato; mobilità orizzontale e verticale dei dipendenti; persistere di normative speciali, attributive di specifici benefici a determinate categorie di dipendenti.

Nel 2011, la retribuzione media del personale a tempo indeterminato si rileva sostanzialmente stabile, pari a circa 34.850 euro annui.

L'analisi per comparto evidenzia nel dettaglio un andamento non omogeneo: la variazione delle voci stipendiali segue, in genere, l'andamento della consistenza e della composizione del personale, mentre il valore della retribuzione accessoria presenta più ampi margini di variabilità legati anche al contenuto, alla tempistica della contrattazione integrativa e al momento di effettiva erogazione dei trattamenti, nonché alla complessità dei flussi finanziari fra i fondi unici di amministrazione e il bilancio di ciascun ente. Per quanto concerne i dirigenti, le rilevazioni hanno evidenziato, in un contesto di "fermo" della contrattazione collettiva a cui si è aggiunto, nel 2011, il taglio delle retribuzioni più elevate (dichiarato illegittimo dalla Corte Costituzionale nel 2012), un andamento retributivo riconducibile essenzialmente alle dinamiche del *turnover* la cui dimensione ha, in parte compensato gli incrementi retributivi conseguenti all'entrata a regime, nel 2011, dei rinnovi contrattuali relativi ai due bienni economici 2006-2007 e 2008-2009, siglati nella seconda metà del 2010. Le retribuzioni medie dei dirigenti segnano, in particolare, una diminuzione nei comparti ministeri (-2,9%) e agenzie fiscali (-1%), sostanzialmente ascrivibile ad un calo della componente accessoria. La retribuzione media del personale dirigente dei restanti comparti registra una sostanziale stabilità mentre spicca in controtendenza l'incremento di quella dei dirigenti degli enti di ricerca.

L'analisi dei dati è, peraltro, in parte condizionata dal fenomeno, già evidenziato nelle precedenti Relazioni, della presenza costante di una quota rilevante di arretrati, non ricompresi nelle retribuzioni medie, che, per esigenze di trasparenza, dovrebbero essere ricondotte alle voci e all'esercizio di provenienza.

La retribuzione media del personale non dirigente è influenzata dall'impatto delle progressioni orizzontali, accelerate allo scopo di anticipare l'entrata in vigore dei limiti contenuti nel decreto-legge n. 78 del 2010.

Particolarmente complessa si presenta la dinamica retributiva nell'ambito del personale della scuola: la retribuzione fissa risente della corresponsione dello scatto maturato nell'esercizio 2010 e dell'immissione in ruolo di nuovo personale (che contribuisce a tenere basso lo stipendio medio), la retribuzione accessoria registra l'incremento dei compensi per il miglioramento dell'offerta formativa nel 2011.

In leggera crescita risultano, infine, i trattamenti economici medi del personale appartenente ai Corpi di polizia, alle Forze armate e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, oggetto di speciali disposizioni e che risentono, da un lato, del ritardo nella sottoscrizione dei rinnovi contrattuali per gli anni 2008-2009 - che hanno riversato nella gestione del 2011 non solo gli arretrati ma l'intero importo riconosciuto a regime - e, dall'altro, dalla disponibilità di risorse aggiuntive destinate al finanziamento di indennità che, in alcuni casi, hanno impresso un'accelerazione significativa alle dinamiche retributive.

CAPITOLO PRIMO

L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

1. La proroga delle misure di contenimento della spesa di personale previste nel decreto-legge n. 78 del 2010 - 2. La riduzione degli organici delle pubbliche amministrazioni centrali - 3. Gli interventi per il necessario completamento del quadro normativo

1. La proroga delle misure di contenimento della spesa di personale previste nel decreto-legge n. 78 del 2010

L'articolo 16, comma 1, del decreto-legge n. 98 del 2011, già oggetto di ampio commento nella Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico, al fine di assicurare il consolidamento delle misure di razionalizzazione e contenimento della spesa in materia di pubblico impiego adottate nell'ambito della manovra di finanza pubblica per gli anni 2011-2013, prevedeva la possibilità di disporre con uno o più regolamenti governativi:

a) la proroga di un anno dell'efficacia delle vigenti disposizioni in materia di limitazione delle facoltà assunzionali per le amministrazioni dello Stato (ad esclusione dei Corpi di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco), per le agenzie fiscali, per gli enti pubblici non economici e per gli enti dell'articolo 70, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165;

b) la proroga fino al 31 dicembre 2014 delle vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni previste dalle disposizioni medesime;

I medesimi regolamenti potevano, inoltre, disporre:

c) la fissazione delle modalità di calcolo relative all'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2015-2017;

d) la semplificazione, il rafforzamento e l'obbligatorietà delle procedure di mobilità del personale tra le pubbliche amministrazioni;

e) una attuazione differenziata delle misure indicate alla lettera a) e, all'esito di apposite consultazioni con le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative del pubblico impiego, anche quelle di cui alla lettera b), in ragione dell'esigenza di valorizzare ed incentivare l'efficienza di determinati settori dell'amministrazione;

f) l'inclusione di tutti i soggetti pubblici, ad eccezione delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, nonché degli enti del servizio sanitario nazionale, nell'ambito degli enti destinatari in via diretta delle misure di razionalizzazione della spesa, con particolare riferimento a quelle previste dall'art. 6

del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (riduzioni di compensi, gettoni, indennità di presenza per la partecipazione ad organi collegiali, dei corrispettivi per incarichi aggiuntivi, contenimento delle spese per ricorso a consulenze, per sponsorizzazioni, missioni, acquisto di autovetture, etc.);

g) ulteriori misure di risparmio, razionalizzazione e qualificazione della spesa delle amministrazioni centrali anche attraverso la digitalizzazione e la semplificazione delle procedure, la riduzione dell'uso delle autovetture di servizio, la lotta all'assenteismo.

Dall'adozione dei citati regolamenti l'art. 16 del decreto-legge n. 98 del 2011 quantificava gli ulteriori risparmi attesi, in termini di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, in misura non inferiore a 30 milioni per l'anno 2013, 740 per il 2014, 340 per l'anno 2015 e 370 a decorrere dal 2016.

I predetti risparmi di spesa, ipotizzando una tempestiva attuazione delle disposizioni citate, risultano immediatamente scontati nelle previsioni tendenziali a legislazione vigente relative all'andamento della spesa di personale negli anni presi in considerazione.

Il citato quadro tendenziale non evidenzia, viceversa, con una sottostima degli oneri a regime ed una sottovalutazione della severità delle misure nei confronti dei dipendenti, i risparmi connessi con l'eventuale ulteriore rinvio della contrattazione collettiva.

In applicazione delle regole poste nell'accordo di maggio 2009 sulla politica dei redditi (parametrazione degli incrementi retributivi delle sole componenti stipendiali della retribuzione all'andamento dell'inflazione, misurata attraverso l'indice IPCA depurato del prezzo dei prodotti energetici importati), il costo della tornata contrattuale 2013-2015 dovrebbe ammontare, compresi gli oneri riflessi e l'IRAP, a 2,2 miliardi nel 2013, 4,2 nel 2014 e 6,5 a regime per il personale destinatario del d.lgs. n. 165 del 2001 (compreso quello disciplinato dal diritto pubblico), con un impatto sull'indebitamento netto pari a circa la metà delle somme indicate.

Si tratta di un costo che, teoricamente, in mancanza della prevista proroga del blocco delle procedure negoziali, avrebbe dovuto essere coperto dalla legge di stabilità per il 2013¹.

La proroga delle misure limitative delle assunzioni indicata alla lettera a) del citato art. 16, comma 1, è stata, peraltro, disposta, anziché con il previsto regolamento governativo, dall'art. 14 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, nell'ambito del complessivo intervento di revisione della spesa pubblica.

In esito alla disposizione citata, di non facile lettura in quanto interviene su un quadro normativo stratificato nel tempo, più volte rivisitato e contenente numerose deroghe ed eccezioni relative a specifiche categorie di personale, emerge il seguente quadro:

- fino al 2014, le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 523, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, possono procedere, per ciascun anno, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo

¹ L'art. 9, comma 17, del citato decreto-legge n. 78 del 2010, prevede espressamente il blocco della contrattazione collettiva per il triennio 2010-2012, con una ripresa ipotizzata, dunque, a partire dall'1 gennaio 2013. Non è chiaro, peraltro, il coordinamento della citata disposizione specifica con il disposto del comma 1, in base al quale i trattamenti economici complessivi dei dipendenti non possono superare il valore del 2010 per il triennio 2011-2013.

indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20 per cento di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente. In ogni caso il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere, per ciascun anno, il 20 per cento delle unità cessate nell'anno precedente.

Per il successivo esercizio 2015 la predetta percentuale è elevata al 50 per cento, mentre solo a partire dal 2016 è prevista una assunzione pari, in termini numerici e di spesa, al personale cessato dal servizio, con esclusione dunque, anche a regime, della possibilità di coprire eventuali carenze di organico.

Analoghi vincoli assunzionali con la medesima graduazione temporale vengono imposti, con il citato art. 14, comma 2, anche ai Corpi di polizia ed al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, in precedenza facoltizzati ad assumere nei limiti delle cessazioni intervenute nel precedente esercizio.

Relativamente alle università i limiti al *turnover* riguardano sia il personale a tempo indeterminato sia i ricercatori a tempo determinato con esclusione degli istituti ad ordinamento speciale.

Gli enti di ricerca, infine, oltre ai predetti limiti, sono tenuti a rispettare un ulteriore vincolo, potendo destinare a nuove assunzioni al massimo l'80 per cento delle proprie entrate correnti complessive, come risultanti dal bilancio consuntivo dell'anno precedente.

Significativa anche la norma contenuta al comma 7 del citato art. 14 in base alla quale, invertendo l'interpretazione sin qui seguita, eventuali cessioni per mobilità non possono essere conteggiate nel contingente complessivo utilizzato per determinare le predette percentuali.

Per il personale della scuola e per quello appartenente agli enti locali restano in vigore le vigenti misure limitative di nuove assunzioni.

Dall'attuazione della proroga dei vincoli assunzionali la relazione tecnica stima il conseguimento di economie lorde in termini di saldo netto da finanziare pari a 42 milioni nel 2014, 156 nel 2015 e 226 nel 2016, importi che, trattandosi di spesa di personale, si riducono di circa la metà in termini di impatto sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni.

A testimonianza delle difficoltà a contemperare le esigenze di contenimento della spesa con quelle legate al funzionamento di settori della pubblica amministrazione che svolgono attività incomprimibili in ambiti particolarmente delicati dell'ordinamento, successivamente, peraltro, la legge di stabilità per il 2013 (legge n. 228 del 2012, art. 1, commi da 89 a 91) ha istituito un apposito fondo per finanziare assunzioni in deroga alle percentuali sopraindicate per il Comparto sicurezza-difesa ed il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nei limiti di una spesa annua lorda complessiva di 70 milioni di euro per l'anno 2013 e di 120 a decorrere dal 2014.

Le predette assunzioni sono autorizzate, anche in deroga alle percentuali del *turnover* che possono essere incrementate fino al 50 per cento per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e fino al 70 per cento per l'anno 2015, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, nonché del Ministro responsabile dell'amministrazione che intende procedere alle assunzioni.

A tutt'oggi, scartata l'ipotesi di procedere con legge anche alla proroga delle altre misure di contenimento della spesa di personale, risulta in avanzata fase di

predisposizione il regolamento previsto dall'art. 16, comma 1, del citato decreto-legge n. 98 del 2011.

Il testo approvato dal Consiglio dei ministri, dopo l'esame del Consiglio di Stato², è stato trasmesso in data 3 maggio 2013 alla Presidenza della Camera e del Senato per il previsto parere (atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 9 del 2013).

L'articolato della bozza di regolamento prevede:

- la proroga fino al 2014 del blocco delle retribuzioni individuali e dei vincoli di crescita alle risorse per la contrattazione integrativa;

- la proroga delle misure contenute nell'art. 9, comma 23, del decreto-legge n. 78 del 2010, concernenti l'esclusione per il personale docente ed amministrativo della scuola delle annualità 2010-2012 tra quelle utili a determinare la maturazione dell'anzianità, ai fini della prevista collocazione nei diversi scaglioni retributivi.

Al riguardo va, peraltro, sottolineato che l'utilità 2010 è stata ripristinata utilizzando le economie di gestione ai sensi di quanto previsto dall'art. 14 del medesimo decreto-legge n. 78 del 2010, mentre il recupero della successiva annualità 2011 è stato disposto, in esito ad una specifica sessione negoziale come previsto dall'art. 4, comma 83, della legge finanziaria per il 2012 (legge n. 183 del 2011), utilizzando disponibilità presenti nel Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa³.

- il blocco delle procedure contrattuali per il biennio 2013-2014 per tutto il personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni rientranti nell'elenco di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009⁴.

- la non erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale per il predetto periodo.

Non risultano dunque, al momento, attuate le previsioni di cui alle lettere *d*, *e*, *f*, *g*, ed in particolare la prevista possibilità di introdurre un regime differenziato in ragione dell'esigenza di valorizzare specifici settori dell'amministrazione.

I risparmi attesi dalle citate misure di proroga, come quantificati nella relazione tecnica al citato schema di regolamento, comprensivi anche di quelli da riconnettere alla già intervenuta proroga per legge delle misure limitative delle assunzioni, risultano stimati in termini di indebitamento netto in 640 milioni nel

² Il Consiglio di Stato, con parere n. 83 del 17 aprile 2013, ha sottolineato, con riferimento alla previsione contenuta all'art. 1, comma 1, lett. d), del citato regolamento, come la frase in base alla quale "l'indennità di vacanza contrattuale relativa al triennio 2015-2017 non assorbe quella corrisposta ai sensi del precedente periodo" non possa essere intesa in senso limitativo della posizione economica dei pubblici dipendenti.

³ Per le specifiche problematiche connesse con il citato contratto collettivo vedi *infra*, capitolo secondo, paragrafo 2.

⁴ Si tratta di una previsione che va oltre il contenuto della norma che si intende prorogare, riferita esclusivamente alle amministrazioni indicate nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001. Non è chiaro, peraltro, a quali ulteriori enti possa essere applicato il blocco delle procedure negoziali. Le pubbliche amministrazioni censite dall'ISTAT, sulla base delle regole del SEC 95, comprendono, infatti, oltre a quelle rilevate della Ragioneria generale dello Stato, anche gli organi costituzionali dello Stato e alcune società partecipate dallo Stato o da enti locali ovvero enti pubblici economici al cui personale si applicano, peraltro, contratti collettivi di diritto privato per le specifiche categorie professionali.

Tale aspetto risulta evidenziato anche nelle schede di lettura predisposte per i lavori della competente Commissione del Senato della Repubblica, incaricata di esprimere il parere in materia.

2014, 340 nel 2015 e 310 nel 2016⁵. L'impatto sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni dovrebbe risultare pari a circa la metà dei predetti valori.

Relativamente al contenuto del citato emanando regolamento, i cui effetti, come detto, risultano già presi in considerazione nella costruzione dei saldi tendenziali di finanza pubblica, la Corte ha già osservato come si tratti, da un lato, di un intervento complessivamente severo per i pubblici dipendenti e, dall'altro, il carattere non strutturale delle misure di contenimento della spesa di personale.

Particolarmente impegnativa la previsione di un ulteriore rinvio di due anni della contrattazione collettiva nazionale, misura, tra l'altro, non espressamente prevista dal citato articolo 16, comma 1, che, come testualmente formulato, sembra avere come riferimento privilegiato per definire i contenuti dei regolamenti governativi la proroga esclusivamente delle misure di blocco della dinamica retributiva contenute nei commi 1 e 2 dell'art. 9 del decreto-legge n. 78 e non anche quelle specifiche contenute nei successivi commi.

Il rinvio della contrattazione per gli anni 2013 e 2014 (cioè ulteriori due esercizi rispetto a quanto previsto, seppure in maniera non chiarissima, dal decreto-legge n. 78 del 2010⁶) fa, infatti, seguito al rinvio degli accordi relativi all'intero triennio 2010-2012 e alla moderazione salariale che aveva caratterizzato l'ultimo accordo sottoscritto per i pubblici dipendenti, relativo al biennio 2008-2009, a seguito del quale erano stati corrisposti incrementi retributivi parametrati, per legge, al tasso di inflazione programmata e decorrenti dal secondo anno di vigenza degli accordi.

Il blocco delle procedure negoziali per un periodo di ben 5 anni per i soli pubblici dipendenti crea, in effetti, una situazione di forte penalizzazione per una specifica categoria di lavoratori a fronte di una dinamica retributiva in crescita, seppur moderata, per i dipendenti privati.

Quanto sopra in un contesto caratterizzato da una sostenuta dinamica dell'inflazione e da un incremento della pressione fiscale.

La sospensione della fisiologica dinamica retributiva, per un periodo inusitatamente lungo rischia, inoltre, di pregiudicare l'avvio di una riforma strutturale degli assetti retributivi quale prefigurato dal d.lgs. n. 150 del 2009 e dall'Accordo di maggio 2009 sull'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego.

La ripresa della contrattazione collettiva nazionale, come chiarito anche dalla giurisprudenza⁷ in materia, rappresenta, infatti, nell'attuale quadro normativo di riparto delle fonti regolatrici degli aspetti economici del rapporto di lavoro, la condizione necessaria per poter intervenire sull'attuale assetto dei trattamenti accessori nell'ottica di correlare una quota rilevante della retribuzione accessoria a miglioramenti certificati della produttività ed efficienza delle amministrazioni ed introdurre principi selettivi e meritocratici nella gestione del personale.

⁵ La relazione tecnica precisa che la quantificazione degli effetti finanziari non comprende i 30 milioni di euro previsti dall'art. 16, comma 1, del decreto-legge n. 98 del 2011, a decorrere dal 2013. Il Governo, comunque, si è impegnato a provvedere in materia mediante l'emanazione di un nuovo provvedimento. Pur tenendo conto di quanto sopra, i risparmi stimati per il 2014 (640 milioni), risultano inferiori di un importo pari a 70 milioni, rispetto a quelli previsti dal citato art. 16, già considerati nella costruzione del quadro tendenziale.

⁶ Confronta nota numero 1.

⁷ Sul punto si rinvia all'appendice al capitolo primo.

In tale contesto è inoltre già evidente la tendenza a superare il regime dei blocchi relativamente a singole amministrazioni, sia attraverso l'emanazione di norme speciali di deroga, sia mediante interpretazioni della normativa sui limiti alla crescita dei fondi unici che, in presenza di disposizioni non chiarissime e in assenza di univoche vincolanti regole interpretative e di penetranti ed incisivi controlli, lascia spazio per la riproposizione di dinamiche retributive disordinate e sperequate.

In prospettiva si deve osservare - con riferimento agli andamenti della spesa di personale per l'intero periodo successivo alla privatizzazione - come protratti periodi di forzata moderazione imposta per legge siano stati seguiti da una crescita retributiva non in linea con la programmazione, con tendenziale concentrazione delle risorse sulle sole componenti fisse della retribuzione.

Il rischio, ancora una volta, è quello che il datore di lavoro pubblico si presenti impreparato al momento della necessaria ripresa dell'attività negoziale, se non si avvia immediatamente il confronto con le organizzazioni sindacali sulle tematiche relative alle misure necessarie per attuare una effettiva correlazione tra incrementi retributivi ed effettivi recuperi di efficienza.

Il problema tuttora aperto resta, dunque, quello di garantire un approccio rigoristico alla spesa di personale per consolidare i risultati raggiunti, superando la fase emergenziale dei blocchi retributivi. Occorre adottare cioè misure strutturali che non possono prescindere da una fisiologica ripresa delle procedure negoziali, il cui contenuto dovrà essere finalizzato, con particolare riferimento alla contrattazione integrativa, ad effettivi recuperi di produttività del settore pubblico nel suo complesso e dei singoli enti che lo compongono.

In materia di contenimento della spesa di personale pubblico va segnalata la sentenza della Corte costituzionale n. 223 dell'8 ottobre 2012 che ha dichiarato non conformi agli articoli 3 e 53 della Costituzione alcune delle misure contenute nell'articolo 9, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010 (riduzione dei trattamenti economici eccedenti determinati importi sulla base di aliquote progressive per scaglioni di reddito) nonché di quelle contenute al comma 22 del medesimo articolo nella parte che prevedevano il blocco degli adeguamenti retributivi spettanti al personale della magistratura ed un taglio alla indennità giudiziaria.

Con decreto di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 ottobre 2012, emanato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010, è stata data attuazione alla clausola di salvaguardia; il citato decreto dispone un taglio lineare sui capitoli di bilancio delle amministrazioni interessate concernenti spese rimodulabili, per un importo pari a 190 milioni per ciascuno degli anni 2012, 2013 e 2014, 60 milioni per l'anno 2015 e 30 milioni per l'anno 2016.

2. La riduzione degli organici delle pubbliche amministrazioni centrali

L'art. 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, in materia di revisione della spesa, prevede una ulteriore riduzione degli organici delle amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo - comprese le agenzie fiscali, gli enti pubblici non economici, gli enti di ricerca, gli enti indicati nell'art. 70, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001 - pari al 20 per cento per gli uffici dirigenziali e al 10 per cento dei posti per le restanti qualifiche.

Si tratta, per alcune amministrazioni, del quarto intervento in materia che fa seguito a quelli di analogo contenuto previsti, rispettivamente, dal decreto-legge n.

112 del 2008, dal decreto-legge n. 194 del 2009 e dal decreto-legge n. 138 del 2011, già oggetto di commento nella Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico.

In sede di audizione sulla normativa contenuta nel decreto-legge n. 95 del 2012, la Corte sottolineava come reiterati interventi di riduzione degli organici rischiano di provocare difficoltà organizzative nelle amministrazioni interessate, tenute a rimodulare i propri assetti ordinamentali sulla base di esigenze esterne derivanti da misure finalizzate esclusivamente al contenimento della spesa.

A differenza di quanto ipotizzato nelle relazioni tecniche di accompagnamento ai vari interventi normativi, la Corte ha osservato inoltre come i tagli alle dotazioni organiche non determinano risparmi strutturali a legislazione vigente in quanto, una volta cessati i vincoli alle assunzioni - cioè a decorrere dal 2016 - le amministrazioni, come evidenziato nel precedente paragrafo, avranno la facoltà di assumere nei limiti delle cessazioni intervenute nel precedente esercizio. Eventuali risparmi potranno registrarsi a consuntivo solo qualora l'organico dopo le riduzioni dovesse risultare inferiore al personale in servizio.

La normativa contenuta all'interno della manovra riguardante la cosiddetta *spending review* si caratterizza, peraltro, per la procedura da seguire, accentrata nella Presidenza del Consiglio dei ministri, e per la possibilità di una modulazione selettiva dei tagli che tenga conto delle specificità di singole amministrazioni con una possibilità di compensare a livello globale le eventuali minori riduzioni presso singoli enti.

Per la prima volta viene, inoltre, espressamente disciplinata l'ipotesi in cui, a seguito delle riduzioni effettuate presso alcune amministrazioni, si verifichino esuberi ed eccedenze di personale prevedendo, in successione, la possibilità, per gli interessati, di un pensionamento anticipato sulla base delle regole anteriori alla entrata in vigore della legge n. 214 del 2011, l'attivazione di processi di mobilità guidata, la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo parziale e, come *extrema ratio*, la dichiarazione di esubero e il conseguente collocamento in disponibilità per un periodo che, in relazione ai tempi di maturazione dei requisiti per la pensione di anzianità, può essere elevato fino a 48 mesi.

L'operazione si è rivelata estremamente complessa, in relazione alle numerose eccezioni previste dalla normativa, all'esigenza di tener conto, nella ridefinizione degli organici, dei processi già avviati o da avviare di soppressioni e riaccorpamento di enti, al fatto che non tutte le amministrazioni interessate avevano, nel frattempo, provveduto ad attuare le riduzioni di organico previste dalla normativa antecedente il citato decreto-legge n. 95.

La ridefinizione degli organici è stata effettuata con tre successivi decreti, tutti emessi in data 22 gennaio 2013.

Il primo riguarda 50 amministrazioni (9 Ministeri⁸, 21 enti di ricerca⁹, 20 enti pubblici non economici¹⁰); il secondo l'INPS e l'ENAC; il terzo, infine, 24 enti parco.

⁸ Difesa (personale civile), Sviluppo economico, Politiche agricole, alimentari e forestali, Ambiente e tutela del territorio e del mare, Infrastrutture e trasporti, Lavoro e politiche sociali, Istruzione, università e ricerca, Beni e attività culturali, Salute.

⁹ Fra gli enti di maggiore dimensione rientrano l'ENEA, l'ASI, il CNR, l'ISTAT, l'ISS, l'INVALSI.

¹⁰ INAIL (compreso ex ISPEL - personale tecnico e amministrativo), Ente nazionale per il microcredito, Unioncamere, UITS, AIFA, AGENAS, ANVUR, ARAN, ANSV, Agenzia nazionale sicurezza ferrovie, Agenzia nazionale giovani, ENIT, nonché le autorità di bacino per i fiumi Adige, Arno, Isonzo, Tagliamento, Liven, Piave, Liri-Garigliano e Volturno, Po, Serchio, Tevere.

Sono ancora in corso di definizione i provvedimenti riguardanti il Ministero degli esteri, il Ministero dell'interno, della giustizia e della salute. Il Ministero dell'economia e delle finanze è escluso dall'applicazione delle disposizioni contenute nel decreto-legge n. 95 del 2012 in quanto già destinatario di una normativa specifica sul punto (art. 2, comma 10-ter e art. 23-quinquies) che ha trovato attuazione con il d.P.C.M. 27 febbraio 2013, n. 67. In particolare, per quanto attiene al Ministero dell'interno, la ridefinizione degli organici è subordinata alle decisioni da assumere in merito al numero delle Province e ai conseguenti riflessi sulla dotazione di personale delle prefetture.

Particolarmente problematica la ricognizione degli organici presso il Ministero della giustizia che, a tutt'oggi, ha parzialmente provveduto ad effettuare nessuna delle riduzioni previste a partire dal decreto-legge n. 112 del 2008.

Con riferimento ai posti di funzione dirigenziale per i 9 ministeri interessati, a seguito dei tagli effettuati, non si evidenziano eccedenze se si considera il solo personale di ruolo, mentre tenendo conto anche degli incarichi conferiti ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, si rileva un esubero di circa 30 unità per la prima fascia e di 130 per la seconda. Risultano, invece, in eccedenza presso l'INPS 62 dirigenti (di cui 3 di prima fascia) e 9 (tutti di seconda fascia) presso l'ENAC.

La sostanziale coincidenza del numero degli uffici dirigenziali con i dirigenti di ruolo di ciascuna amministrazione introduce un elemento di forte razionalizzazione. A fronte di quanto sopra, si riducono quei margini di flessibilità che avrebbero potuto consentire specifiche modalità per la selezione dei soggetti cui affidare la titolarità di determinati uffici.

Per il personale amministrativo le eccedenze sono riportate nella seguente tabella:

Riduzione degli organici ai sensi del decreto-legge n. 95 del 2012

Amministrazioni ⁽¹⁾	Personale non dirigente		
	Dotazioni organiche	Dipendenti in servizio	Eccedenze assolute ⁽²⁾
Ministeri	73.562	74.767	3.236
Enti di ricerca	10.718	9.797	126
Enti pubblici non economici	9.969	10.112	666
Totale 1° Dpcm	94.249	94.676	4.028
Inps	23.075	25.499	3.314
Enac	757	814	74
Totale 2° Dpcm	23.832	26.313	3.388
Enti parco	490		
Totale 3° Dpcm	490		
Totale	118.571	120.989	7.416

⁽¹⁾ I dati si riferiscono ai soli ministeri destinatari del D.P.C.M. emesso in data 22 gennaio 2013.

⁽²⁾ Il dato si riferisce all'ammontare complessivo delle eccedenze nelle singole qualifiche alcune delle quali presentano, peraltro, ancora oggi vacanze di organico.

A livello complessivo, i dipendenti in eccedenza sono, dunque, una percentuale modesta dei dipendenti in servizio (6% del personale in servizio presso gli enti all'esame), di gran lunga inferiore alle previsioni contenute nella relazione tecnica relativa al citato articolo 14 (circa 11.000 unità).

Con riferimento ai Ministeri il maggior numero di eccedenze riguarda il personale civile della difesa (1.562 unità), quello delle infrastrutture e trasporti (598 unità) e quello del Ministero per i beni e le attività culturali (664 dipendenti in sovrannumero). Non si rilevano viceversa eccedenze presso il Ministero delle politiche agricole e forestali, quello dell'ambiente e quello dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Per quanto attiene agli enti di ricerca, posizioni soprannumerarie di personale sono presenti esclusivamente presso il CNR, l'Istituto nazionale di fisica nucleare (INFN) e l'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia (INGV).

Presso gli enti pubblici non economici, infine, le eccedenze sono concentrate pressoché esclusivamente nell'INAIL (648 unità appartenenti a diverse qualifiche).

Il riassorbimento delle eccedenze, tenuto conto delle diverse possibilità previste dalla normativa, non dovrebbe risultare, quindi, particolarmente, problematico.

Per le amministrazioni interessate, a seguito dei reiterati interventi di riduzione attuati a partire dal 2008, i tagli all'organico tra loro sommati sono stati notevoli. Rispetto al 2007 risultano soppressi il 36 per cento¹¹ degli uffici dirigenziali di prima fascia, il 45 per cento per quanto attiene a quelli di seconda ed il 34 per cento delle posizioni riguardanti il restante personale. Come evidenziato dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione nell'audizione al Parlamento del 5 dicembre 2012, la maggior entità delle riduzioni degli uffici di livello dirigenziale rispetto a quelle riguardanti il restante personale dovrebbe rendere maggiormente virtuoso il rapporto tra dirigenti e dipendenti amministrativi.

Emerge altresì che mentre i primi tagli hanno inciso esclusivamente sui posti non coperti dalle dotazioni, già con l'attuazione del decreto-legge n. 138 del 2011, per alcune amministrazioni, l'organico è venuto di fatto a coincidere con il personale in servizio.

Premesso quanto sopra, l'intervento in questione ha definito con chiarezza e, si spera, con stabilità, le dotazioni organiche delle amministrazioni interessate dando attuazione in modo unitario e contestuale a tutte le previste riduzioni.

La definizione degli organici in termini più o meno coincidenti con il personale in servizio elimina una evidente anomalia ed obbliga gli enti interessati a dimensionare l'organizzazione e le linee di attività su un dato certo.

Significativo in tal senso il fatto che l'operazione è stata compiuta utilizzando, sia pure in misura limitata, i margini di flessibilità previsti, in accordo con le amministrazioni interessate.

E' dunque demandato ai previsti regolamenti di organizzazione il compito di ridefinire le dimensioni e il ruolo degli uffici in modo tale da garantire il migliore svolgimento delle funzioni istituzionali.

In tale ambito potrà trovare utili sviluppi il processo di revisione della spesa da intendere non già come aprioristica definizione di ulteriori riduzioni al personale da effettuare ma come migliore distribuzione delle risorse umane esistenti finalizzata al recupero di produttività, di efficienza ed al miglioramento dei servizi da rendere agli utenti.

¹¹ Si tratta, così come previsto dalle diverse normative succedutesi nel tempo, di valori da parametrare non al numero degli uffici ma alla spesa che l'amministrazione avrebbe dovuto teoricamente sopportare in caso di piena copertura dei posti.

3. Gli interventi per il necessario completamento del quadro normativo

In prospettiva – seppure non immediata - del riavvio delle procedure negoziali della contrattazione collettiva e della ripesa di ordinarie politiche di personale non condizionate dall'emergenza finanziaria, il quadro normativo attuale necessita di importanti interventi di manutenzione.

In questa logica si pone di problema di una ricognizione delle misure da adottare per la piena armonizzazione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti e di quelli privati.

Va rivista, inoltre, la normativa in materia di individuazione dei comparti di contrattazione, mantenendo la giusta indicazione di una drastica riduzione di quelli esistenti, ma lasciando margini di flessibilità, sul punto, al confronto con le organizzazioni sindacali.

Anche la definizione delle procedure contrattuali ed in particolare le norme relative al numero ed alla composizione dei comitati di settore dovrà formare oggetto del necessario previsto aggiornamento tenendo conto che le norme contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009 erano destinate a regolamentare la fase transitoria fino al completamento, ormai intervenuto, del federalismo fiscale.

Il nuovo riparto delle fonti regolatrici del rapporto di lavoro, introdotto dal d.lgs. n. 150 del 2009, postula, inoltre, la necessità di controlli esterni *ex ante* finalizzati ad evidenziare l'eventuale sconfinamento dei contratti collettivi in materie riservate alla legge ed il rispetto dei principi inderogabili di selettività e meritocrazia nella distribuzione delle risorse per trattamenti accessori.

Vanno individuate modalità per l'esercizio dell'attività di certificazione di compatibilità economica dei contratti collettivi nazionali in grado di garantire effettività alle osservazioni della Corte, evitando contemporaneamente il rischio di un coinvolgimento della magistratura contabile nel merito delle scelte contrattuali che restano nella esclusiva responsabilità del Governo.

Al di là della prevista proroga di alcune delle misure di contenimento della spesa, alcune previsioni contenute nel decreto-legge n. 78 del 2010 dovrebbero essere, ad avviso della Corte, rese strutturali quali, ad esempio, quelle riguardanti il dimensionamento dei fondi unici al personale effettivamente in servizio (con particolare riferimento alla dirigenza) e quella relativa alla abolizione della clausola di salvaguardia economica in caso di conferimento ai dirigenti di un incarico di livello inferiore a quello in precedenza attribuito.

CAPITOLO SECONDO

L'ASSETTO DELLE RELAZIONI SINDACALI NEL PUBBLICO IMPIEGO
E LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NAZIONALE**1. L'assetto delle relazioni sindacali - 2. La contrattazione collettiva nazionale****1. L'assetto delle relazioni sindacali**

L'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego ha visto, nel periodo considerato, un importante intervento correttivo di alcune norme contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009 in tema di partecipazione ed in particolare con riferimento all'istituto della concertazione.

Il decreto-legge n. 95 del 2012, proseguendo lungo il percorso già tracciato dal d.lgs. n. 141 del 2011, ha introdotto una nuova forma di coinvolgimento sindacale - il cosiddetto esame congiunto - demandando la disciplina di dettaglio del predetto istituto alla successiva contrattazione collettiva nazionale e prevedendo in via transitoria il diritto delle organizzazioni sindacali ad essere informate sulle materie oggetto di partecipazione previste nei vigenti accordi nazionali.

Sul punto il Dipartimento della funzione pubblica ha predisposto uno specifico atto di indirizzo all'ARAN in vista della sottoscrizione di un accordo quadro.

Con parere n. 551 del 3 febbraio 2011 il Consiglio di Stato ha precisato che la legge ordinaria non può sospendere *sine die* il diritto alla rappresentanza sindacale sui luoghi di lavoro, con la conseguenza che occorre procedere alla elezione delle RSU sulla base dei comparti di contrattazione esistenti in attesa che entrino definitivamente in vigore le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 150 del 2009.

In relazione a quanto sopra il 14 dicembre 2011 è stato sottoscritto un protocollo d'intesa con il quale sono stati definiti i dettagli ed il calendario delle votazioni secondo la tempistica riportata.

Relativamente al comparto scuola è stata necessaria la sottoscrizione, in data 13 marzo 2012, di uno specifico contratto collettivo finalizzato a garantire il funzionamento delle esistenti RSU, rinviando lo svolgimento delle consultazioni elettorali al completamento del processo di riagggregazione dei plessi scolastici.

Il monitoraggio effettuato dal Dipartimento della funzione pubblica in merito alla fruizione dei permessi sindacali, i cui esiti sono stati trasmessi alla Corte dei conti in attuazione dell'art. 4, comma 12, della legge n. 15 del 2009, ha evidenziato i seguenti dati relativi al 2011.

L'ammontare complessivo di assenze retribuite per motivi sindacali, relativamente ad un numero di enti adempienti alla rilevazione che rappresenta l'84 per cento del personale delle amministrazioni interessate, corrisponde in termini economici all'astensione dal servizio per un anno di 3.721 unità di personale (cioè un dipendente ogni 705), con un costo per l'erario quantificabile in 115 milioni - ottenuto moltiplicando le unità annue, come sopra determinate, per una retribuzione media pari a 31.000 euro.

A tale costo vanno aggiunti gli oneri indiretti connessi con le difficoltà organizzative derivanti dalle assenze non retribuite per motivi sindacali, in calo, comunque, rispetto agli anni precedenti.

In rapporto alla maggior numerosità della popolazione censita (nel 2010 la rilevazione aveva riguardato il 70 per cento del personale), si evidenzia una diminuzione della fruizione di prerogative sindacali, a testimonianza dell'avviata razionalizzazione della materia a seguito dell'entrata a pieno regime del sistema integrato *PERLA PA* che consente la gestione unitaria, immediata ed integrata delle informazioni e dei processi relativi agli adempimenti in materia.

Un opportuno raffronto tra i contingenti spettanti nel 2011 nelle singole aree e comparti di contrattazione e quelli effettivamente utilizzati, mostra come il fenomeno della sovrafruizione di prerogative - che aveva caratterizzato i precedenti esercizi - sia finalmente rientrato tanto che, in numerosi casi, si rileva l'utilizzo di un monte ore inferiore anche di percentuali notevoli rispetto ai limiti massimi previsti. I dati relativi al 2012 dovrebbero evidenziare gli effetti dell'applicazione delle norme contenute nel contratto collettivo quadro sottoscritto il 3 novembre 2011, in base al quale le associazioni sindacali dovranno scontare le ore fruite in eccedenza rispetto ai contingenti previsti per gli anni 2007-2010 tramite una riduzione delle prerogative spettanti nel triennio 2012-2014.

2. La contrattazione collettiva nazionale

In un periodo di blocco delle procedure negoziali riguardanti il trattamento economico e normativo dei dipendenti, i contratti esaminati dalle Sezioni riunite della Corte dei conti hanno avuto ad oggetto aspetti solo normativi e non economici.

Si è trattato, principalmente, di norme in materia di previdenza complementare - istituto che, peraltro, stenta a decollare per i dipendenti pubblici - e di alcuni accordi di interpretazione autentica di precedenti clausole negoziali. In tale ultimo caso si evidenzia il superamento della rottura del fronte sindacale, che di fatto aveva impedito l'attivazione di uno strumento importante per la deflazione del contenzioso giudiziario.

Meritano, per l'importanza della materia e dei principi affermati dalla Corte, di essere segnalate due vicende.

Con delibera n. 2 del 2013 le Sezioni riunite hanno certificato l'ipotesi di CCNL relativo al personale del comparto Scuola per l'individuazione di specifiche risorse da destinare al ripristino dell'utilità dell'anno 2011 ai fini della maturazione dell'anzianità necessaria al conseguimento dei previsti scatti stipendiali, in attuazione dell'art. 4, comma 83, della legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità 2012).

Come è noto, l'art. 9, comma 23, del decreto-legge n. 78 del 2010, disponeva che, con riferimento al personale del comparto scuola, gli anni 2010, 2011 e 2012

non fossero considerati utili ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali e dei relativi incrementi economici previsti dalle norme contrattuali vigenti.

Con decreto interministeriale n. 3 del 14 gennaio 2011 veniva, in primo luogo, destinata una prevalente quota delle economie conseguite nel 2010 (351 milioni come certificati dal Comitato tecnico MEF-MIUR) al ripristino dell'utilità 2010 (per un importo pari a 320 milioni). Ciò in attuazione di quanto previsto dall'art. 8, comma 14, del medesimo decreto-legge n. 78 del 2010 che consentiva di destinare all'intero settore scolastico, senza uno specifico vincolo, le risorse previste al comma 9 dell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008 (cioè gli eventuali maggiori risparmi derivanti dal processo di razionalizzazione organizzativa).

Il citato decreto interministeriale prevedeva, in secondo luogo, che al ripristino dell'utilità dei successivi anni 2011 e 2012 fossero prioritariamente destinate le eventuali maggiori economie realizzate nei successivi esercizi.

Relativamente all'anno scolastico 2010/2011, le verifiche effettuate dal Comitato tecnico di cui all'art. 64, comma 7, del decreto-legge n. 112 del 2008, evidenziavano, tuttavia, risparmi decisamente inferiori rispetto a quelli preventivati, circostanza, questa, ascrivibile in gran parte agli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 80/2010 che aveva dichiarato incostituzionali le norme statali concernenti la riduzione del numero degli insegnanti di sostegno¹.

L'obiettivo di individuare le risorse occorrenti negli esercizi finanziari 2011 e successivi, per consentire il riconoscimento dell'utilità anche dell'anno 2011 al fine della maturazione dell'anzianità economica del personale della scuola, è stato quindi demandato alla speciale sessione negoziale introdotta dal su indicato art. 4, comma 83, della legge di stabilità per il 2012.

Nel rapporto di certificazione la Corte sottolineava preliminarmente, in merito alle modalità di quantificazione del relativo onere, la necessità per l'avvenire di rilevare in modo analitico l'esatta collocazione in termini di anzianità di servizio del personale interessato nei diversi scaglioni retributivi. Ciò in quanto la stima effettuata dall'ARAN si basava sul calcolo del valore del costo medio annuo pro-capite di uno scatto di anzianità.

Tale stima, pur ispirata a criteri prudenziali e coerenti con l'andamento medio dei passaggi, ipotizza come costante nel tempo l'esborso finanziario mentre, in concreto, il numero dei passaggi di scaglione retributivo appare caratterizzato da un andamento discontinuo nel tempo, con il raggiungimento di un picco massimo e un andamento successivamente decrescente. Deriva da quanto sopra - ha osservato la Corte nel citato Rapporto di certificazione - la necessità di un costante monitoraggio della maggior spesa al fine di evitare il verificarsi di scoperture evitando di sacrificare le risorse da destinare alle componenti accessorie della retribuzione.

Oltre ai problemi di copertura finanziaria la Corte ha di nuovo espresso motivate perplessità sulla perdurante tendenza ad utilizzare i risparmi provenienti da manovre di razionalizzazione e semplificazione, nonché le risorse destinate alla valorizzazione e allo sviluppo professionale della carriera del personale della scuola, per incrementare componenti fisse della retribuzione. Ciò in assoluta controtendenza rispetto alla sempre più avvertita esigenza di correlare gli incrementi della retribuzione accessoria a reali, verificabili aumenti della

¹ Con la citata sentenza la Consulta ha, infatti, ritenuto l'esclusiva competenza delle Regioni in materia di assistenza alla disabilità e la tendenziale incomprimibilità degli interventi e della relativa spesa da parte di una norma statale.

produttività del lavoro ed impegno del personale, come pure ad un miglioramento del servizio reso alla collettività.

Sotto tale profilo - prosegue il rapporto di certificazione - appare di difficile attuazione e meramente di stile la norma programmatica contenuta nell'art. 3 dell'ipotesi contrattuale che demanda al prossimo rinnovo contrattuale l'individuazione di istituti finalizzati ad assicurare livelli di produttività e di qualità adeguati ai fabbisogni, alle politiche del settore educativo e scolastico e alle esigenze di funzionalità delle istituzioni analoghi a quelli raggiunti attualmente, in modo tale da garantire, pur con minori risorse presenti nel fondo, i medesimi livelli di erogazione del servizio.

In effetti la decurtazione delle risorse facenti capo al Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa – pur salvaguardando il funzionamento delle istituzioni scolastiche e lo svolgimento delle primarie attività didattiche – risulta rilevante e difficilmente recuperabile in termini di produttività nell'ambito dei futuri rinnovi contrattuali, anche e soprattutto in relazione ai ritardi nella messa a regime di un efficace sistema di valutazione delle *performance* del personale e delle scuole.

Con delibera n. 22 del 21 febbraio 2013 la Sezione di controllo per la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia non ha certificato la preintesa sottoscritta in data 30.11.2012 concernente l'accordo per l'inquadramento di personale appartenente alla polizia locale dell'area vigilanza in una neo istituita posizione economica apicale in applicazione dell'art. 26, comma 5, della legge regionale 29 aprile 2009, n. 9².

Va, infine, ricordato come siano stati trasmessi all'ARAN da parte del Dipartimento per la funzione pubblica gli atti di indirizzo per la definizione di accordi volti a disciplinare:

- la definizione dei CCNQ di ripartizione dei distacchi e permessi alle organizzazioni sindacali rappresentative dei comparti di contrattazione e delle aree della dirigenza, per il triennio 2013-2015;

- la predisposizione di un accordo quadro in materia di sistema partecipativo sindacale, in attuazione dell'intesa del 3 maggio 2012³ sul lavoro pubblico.

² Con la citata delibera, la Sezione di controllo ha, tra l'altro, osservato che l'intesa all'esame "ripropone il tema dell'inquadramento di personale in una posizione economica superiore, a mezzo di modalità che costituiscono una totale riserva a favore di dipendenti precisamente preindividuabili e preindividuati (e in assenza di ogni valutazione comparativa fondata sui criteri selettivi previsti dall'ordinamento)".

L'accordo è stato quindi ritenuto dalla Sezione non conforme all'art. 52, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 165 del 2011 e ai primi due commi dell'art. 23 del d.lgs. n. 150 del 2009, dai quali emerge chiaramente la necessità che le progressioni economiche orizzontali avvengano secondo criteri di effettiva selettività, idonei a individuare i destinatari della progressione sulla base di una valutazione di determinati requisiti personali, dell'attività svolta e dei risultati conseguiti.

³ Sul contenuto della predetta intesa confronta la Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico.

CAPITOLO TERZO

LA CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA

1. L'evoluzione del quadro normativo - 2. La contrattazione integrativa nel 2011: linee generali di tendenza - 3. La contrattazione integrativa per le amministrazioni centrali dello Stato - 4. La contrattazione integrativa per i comparti di contrattazione non statali: la verifica del rispetto dei limiti di crescita dei fondi unici

1. L'evoluzione del quadro normativo

Nel periodo di riferimento, l'evoluzione normativa in materia di contrattazione integrativa presenta aspetti contraddittori e ripropone le difficoltà a dare attuazione alle norme contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009 in materia di correlazione tra i trattamenti accessori ed un'effettiva misurazione della produttività e dell'impegno dei dipendenti.

Come evidenziato nella Relazione 2012, il d.lgs. n. 141 del 2011 aveva stabilito che, per attuare appieno la riforma strutturale delle componenti accessorie della retribuzione, fosse indispensabile attendere il riavvio della contrattazione collettiva nazionale, unica fonte tuttora competente a disciplinare la materia e a recepire le indicazioni normative sopravvenute. Il predetto d.lgs., nelle more di tale complessa operazione di riordino, al fine di dare una, seppur parziale, immediata attuazione al criterio della ripartizione del personale in fasce di merito (art. 19, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 150 del 2009), ritenuta immediatamente vigente, prevedeva che a tal fine potessero essere utilizzate esclusivamente le eventuali economie derivanti dai processi di riordino delle amministrazioni centrali dello Stato, cioè il cosiddetto dividendo di efficienza previsto dall'art. 16, comma 5, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 111 del medesimo anno.

Si trattava, osservava la Corte, di una interpretazione restrittiva che faceva, peraltro, salvo il principio di una distribuzione delle risorse riservata ad una predefinita percentuale di dipendenti giudicata particolarmente meritevole.

L'art. 5, comma 11-*quinques*, del decreto-legge n. 95 del 2012 in materia di *spending review*, interviene nuovamente sulla materia sostituendo, per quanto attiene al riparto del dividendo di efficienza, al criterio della classificazione del personale in fasce di merito quello, decisamente più blando, della possibilità di un incremento dei compensi accessori in favore di una percentuale di dipendenti particolarmente meritevoli. La maggior parte delle risorse appare destinata, dunque, ad essere distribuita in parti uguali tra tutti gli interessati indipendentemente da ogni valutazione sulla quantità e qualità del lavoro svolto. Quanto sopra nonostante il

d.lgs. n. 141 del 2011 recepisce, in definitiva, i contenuti di un accordo sottoscritto tra il Governo e le organizzazioni sindacali.

A fronte di quanto sopra la recente normativa in materia di trasparenza della pubblica amministrazione (d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, art. 21, comma 2) ribadisce e rende operativo l'obbligo di pubblicazione dei contratti integrativi sui siti istituzionali di ciascun ente, unitamente ad una relazione illustrativa che dia atto dei risultati attesi in termini di incremento dell'efficienza dell'amministrazione dai contratti di secondo livello, in modo tale da consentire non solo agli organi di controllo, ma anche agli utenti dei pubblici servizi ed ai soggetti amministrati, di valutare l'effettiva utilità di erogazioni di denaro pubblico in favore dei dipendenti eccedenti il semplice mantenimento del potere di acquisto dei salari.

Il diritto ad una pubblica amministrazione maggiormente efficiente e a prestazioni lavorative effettivamente adeguate agli obiettivi da raggiungere si configura in tal modo come diritto civico, come livello essenziale delle prestazioni che ciascun ente pubblico è tenuto ad assicurare.

Si tratta di una previsione che apre la strada ad una valutazione in termini di disutilità della erogazione di risorse aggiuntive priva di adeguati riscontri in termini di maggiore produttività dell'amministrazione.

La Corte auspica che l'erogazione di risorse aggiuntive al personale in assenza di adeguati riscontri non si trasformi in una mera clausola di stile. E' necessario che i parametri individuati per giustificare i maggiori compensi siano effettivamente precisi e vincolanti e verificabili a consuntivo in termini quantitativi di un maggior lavoro svolto ovvero di un recupero di produttività.

L'obbligo di pubblicazione dei contratti integrativi è stato reso effettivo ed omogeneo attraverso l'emanazione della Circolare n. 25 del 2012 da parte della Ragioneria generale dello Stato (IGOP), d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica, volta a definire i contenuti minimi ed obbligatori della Relazione illustrativa e di quella tecnica di accompagnamento agli accordi di secondo livello.

Nel merito, la citata Circolare recepisce gran parte delle osservazioni più volte formulate dalla Corte, con particolare riferimento alla disomogeneità delle tecniche contabili di costruzione dei fondi unici che, sinora, hanno reso difficile lo svolgimento dei controlli sul rispetto dei limiti di crescita e limitato la possibilità di effettuare significative comparazioni sull'andamento delle risorse nei diversi esercizi e nei diversi enti.

L'obbligo di pubblicazione viene innanzitutto riferito a tutti gli atti comunque denominati (verbali, accordi, preintese, etc.), con i quali viene stabilita la destinazione delle risorse presenti nei fondi unici indipendentemente dalla loro denominazione o durata - compresi gli eventuali atti unilaterali emessi dall'amministrazione in caso di mancato raggiungimento di un accordo, come previsto dall'art. 40, comma 3-ter, del d.lgs. n. 150 del 2009 - ferma restando la necessità di un tendenziale rispetto del principio di unitarietà delle rispettive sessioni negoziali.

Di grande importanza e significato la previsione che la relazione illustrativa debba evitare tecnicismi ed essere redatta in un linguaggio chiaro, comprensibile dagli utenti dei servizi resi da ciascuna amministrazione.

La relazione tecnica dovrà distintamente indicare le fonti di alimentazione dei fondi della contrattazione integrativa per singole voci omogenee, distinguendo tra risorse fisse e variabili, ed esporre in modo chiaro e separato le riduzioni del fondo,

sia quelle derivanti dall'applicazione del limite previsto dall'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010, sia quelle, da effettuare in sequenza, connesse con il dimensionamento delle risorse all'effettivo numero dei dipendenti in servizio.

La Circolare chiarisce anche il regime contabile delle somme utilizzate per il finanziamento di progressioni orizzontali dei dipendenti (le cosiddette PEO).

Agli enti viene lasciata la facoltà di contabilizzare le risorse a tal fine utilizzate all'interno del valore del fondo ovvero considerarle come temporaneamente allocate all'esterno del fondo stesso, fermo restando che nel primo caso dovranno essere considerate come indisponibili per altre finalità.

2. La contrattazione integrativa nel 2011: linee generali di tendenza

In relazione alle modalità di utilizzo delle risorse del fondo, per il 2011 è stata determinante la previsione di cui all'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010, la quale limita ai soli effetti giuridici le eventuali progressioni di carriera, comunque denominate, per gli anni 2011, 2012 e 2013.

Il citato limite ha consentito l'utilizzo delle risorse del fondo per gli altri istituti finanziabili in sede di contrattazione integrativa, i quali continuano, peraltro, ad essere diversificati e non omogenei, in ragione delle diverse previsioni dei contratti collettivi nazionali di comparto.

Laddove i contratti collettivi nazionali consentono il finanziamento a carico del fondo di componenti fisse della retribuzione, quali ad es. l'indennità di amministrazione, risultano sempre più esigue le risorse destinate alla remunerazione della produttività.

In ogni caso quest'ultima, in sede di contrattazione integrativa, viene correlata principalmente alla *performance* organizzativa e, in maniera residuale, a quella individuale. Notevole è, del resto, il ritardo delle amministrazioni nell'applicazione dei sistemi di misurazione e valutazione della *performance* previsti dal d.lgs. n. 150 del 2009.

I dati contenuti nella *tabella 15¹* del Conto annuale presentano, peraltro, relativamente al 2011, ancora le medesime incongruenze e le difficoltà di lettura già evidenziate nelle precedenti Relazioni della Corte.

Con riferimento alle fonti di finanziamento, il valore delle cosiddette risorse storiche - cioè di quelle cristallizzate nel loro ammontare, al momento del primo avvio della contrattazione integrativa (che, teoricamente, non dovrebbe risultare variato nel corso del tempo) - presenta valori non coerenti con le rilevazioni relative ai precedenti esercizi. Non tutti gli enti hanno, inoltre, adottato criteri omogenei per quanto attiene al computo o meno, nel valore del fondo, degli oneri riflessi (cioè delle somme necessarie al pagamento dei contributi a carico del datore di lavoro). Numerose e non univoche le poste compensative, necessarie ad evidenziare i passaggi di risorse dal fondo agli ordinari capitoli di bilancio (e viceversa, in caso di cessazione dal servizio degli interessati) in relazione all'andamento delle progressioni economiche orizzontali dei dipendenti.

Non omogenee, infine, le modalità di effettuazione delle previste riduzioni calcolate, in alcuni casi, sul valore lordo del fondo, in altri sulle sole risorse

¹ Si tratta di una specifica rilevazione contenuta all'interno del Conto annuale che dovrebbe dare atto del valore dei fondi unici di amministrazione nei diversi enti, del gettito delle diverse fonti di finanziamento e dell'impiego delle risorse disposto con gli accordi sottoscritti nell'anno di riferimento.

disponibili. Non sempre sono evidenziate le poste escluse dall'obbligo di riduzione ed i sottostanti motivi.

Anche con riferimento alle modalità di utilizzo dei fondi, le denominazioni utilizzate per definire le diverse categorie di spesa non risultano tra loro coerenti. Difficile evincere, inoltre, in mancanza di indicazione di parametri, la distinzione tra produttività individuale e valutazione complessiva dell'operato degli uffici.

Sulla base di una riagggregazione dei dati contenuti nella citata *tabella 15*, effettuata dalla Corte emerge, comunque, il quadro di seguito descritto.

Per il personale non dirigente i fondi unici nei diversi comparti di contrattazione evidenziano una forte disomogeneità sotto il profilo delle fonti di finanziamento. Tale situazione deriva dalle diverse previsioni contenute in norme di legge e dei contratti collettivi nazionali. Rilevante è il gettito delle risorse provenienti da leggi speciali nel Comparto ministeri e in quello degli enti pubblici non economici. Per il Comparto Regioni e autonomie locali, una percentuale crescente dell'ammontare dei fondi deriva dalla possibilità prevista nei contratti collettivi nazionali di un incremento delle risorse a carico dei bilanci degli enti, connessa con il raggiungimento di parametri di virtuosità gestionale non particolarmente stringenti.

Una normativa speciale riguarda la Presidenza del Consiglio dei ministri, in base alla quale le risorse del fondo sono state ridotte per finanziare l'ampliamento dell'orario di lavoro. Notevole è, inoltre, sempre per la Presidenza del Consiglio dei ministri, la quota di risorse specifiche da destinare al personale in prestito.

I fondi unici sono, poi, alimentati da specifiche voci di finanziamento connesse con il recupero di quote di evasione fiscale (per il comparto Regioni e autonomie locali) e dei compensi da destinare al personale incaricato della redazione di progetti per opere pubbliche.

Di notevole entità, infine, la quota di risorse che la citata *tabella 15* non imputa a specifiche voci di finanziamento, rendendo difficile individuare la provenienza delle stesse.

Anche sotto il profilo del gettito delle specifiche fonti di finanziamento, si evidenziano notevoli differenze. La riassegnazione della retribuzione individuale di anzianità (RIA) ai fondi unici di amministrazione al momento della cessazione dal servizio degli interessati, è particolarmente rilevante, in percentuale, nei comparti ministeri, università ed enti di ricerca.

Per i dirigenti notevole è l'ammontare di risorse aggiuntive connesse con la attivazione di nuovi servizi all'utenza o per incremento delle dotazioni organiche. Tale specifica voce ammonta quasi al 20% dell'ammontare complessivo dei fondi unici per il comparto Regioni ed autonomie locali.

Anche con riferimento all'utilizzo delle risorse, si evidenzia una situazione di forte disomogeneità. In molti casi sono a carico dei fondi in tutto od in parte una serie di indennità fisse e, in alcuni casi, i compensi per il lavoro straordinario. La *tabella 15* inoltre raggruppa percentuali elevate di risorse sotto la generica dizione "altre destinazioni".

Di relativa entità infine gli importi presenti nel fondo non oggetto nell'anno di una specifica destinazione.

Anche per la dirigenza, le rilevazioni del Conto annuale evidenziano erogazioni di compensi rubricati con varie dizioni in contrasto con il principio di

onnicomprendività dei trattamenti, che fa riferimento esclusivamente allo stipendio, alla retribuzione di posizione (fissa e variabile) e alla retribuzione di risultato.

3. La contrattazione integrativa per le amministrazioni centrali dello Stato

Ai sensi dell'articolo 40-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2009, per le amministrazioni statali i contratti integrativi sottoscritti, corredati da una apposita relazione tecnico-finanziaria ed una relazione illustrativa certificate dai competenti organi di controllo, sono trasmessi alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato che, entro trenta giorni dalla data di ricevimento, ne accertano, congiuntamente, la compatibilità economico-finanziaria.

Tale forma di riscontro verte, in particolare, “sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori²”.

Dal 1° luglio 2011 al 31 dicembre 2012 sono stati certificati dal Dipartimento per la funzione pubblica di concerto con il Ministero dell'economia e finanze 79 contratti integrativi relativi ad amministrazioni centrali (ministeri, scuola e agenzie fiscali) di cui 8 positivamente, 64 con condizioni, 6 con raccomandazioni e condizioni, 1 con raccomandazioni.

Sono stati, altresì, certificati per il comparto enti pubblici non economici, per gli enti ed istituzioni di ricerca e sperimentazione e per gli enti ex art. 70, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, 22 contratti integrativi, di cui 2 positivamente, 18 con raccomandazioni e 2 con condizioni.

Si evidenziano di seguito le maggiori criticità riscontrate nell'ambito del predetto controllo.

- materie non più contrattabili perché escluse in virtù del vigente riparto di competenza ovvero perché regolate dalla legge in modo inderogabile come, ad esempio, il sistema di misurazione e valutazione, le verifiche del raggiungimento degli obiettivi, la programmazione dell'azione amministrativa, la formazione, i turni e l'articolazione dell'orario di lavoro, l'individuazione di strutture di particolare rilievo finalizzata al conferimento e revoca delle posizioni organizzative, la regolamentazione delle assenze dal servizio ai fini dell'erogazione del trattamento accessorio;

² Il procedimento e gli esiti di tale controllo sono mutuati su quanto disposto dall'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001 che prevede la certificazione di compatibilità economico-finanziaria dei contratti collettivi nazionali da parte della Corte dei conti. Il citato articolo prevede una attività istruttoria con richiesta di chiarimenti che sospende il previsto termine perentorio sanzionato con la formazione del silenzio assenso. Nella prassi in caso di esito positivo del riscontro la pronuncia può essere resa con raccomandazioni riferite alla fase applicativa del contratto ovvero con condizioni qualora il parere positivo sia subordinato all'accoglimento di determinate previsioni e/o allo stralcio o rimodulazione di altre ovvero, ancora, dalla rideterminazione di alcuni importi. L'amministrazione è, in questi casi, tenuta a sottoscrivere definitivamente il contratto solo alle predette condizioni a pena di nullità.

Il parere negativo determina l'impossibilità di procedere. L'amministrazione in questi casi è tenuta ad adeguare il contratto integrativo o a fornire assicurazioni e documentazioni in grado di supportare un diverso avviso degli organi di controllo (con sospensione contestuale dei termini di legge).

- materie escluse dalla contrattazione integrativa perché non delegate dal contratto nazionale come ad esempio: i diritti sindacali, la costituzione di fondi *ad hoc* per le esigenze degli organi di vertice, gli interventi di natura assistenziale o sociale, l'indennità di reggenza di uffici di livello dirigenziale, la previsione di ulteriori sedi di decentramento della contrattazione integrativa, le clausole di sospensione o esclusione della retribuzione di risultato.

- previsione di voci retributive indennitarie di vario tipo corrisposte in modo non selettivo, in alcuni casi neppure previste dal contratto nazionale e variamente denominate (salario di professionalità, trattamento economico di professionalità, salario di garanzia, compenso di arricchimento professionale, indennità di funzione professionale, ecc.);

- assenza di criteri selettivi e mancata quantificazione degli oneri a copertura delle progressioni economiche³;

- effettiva correlazione delle indennità retributive previste alle prestazioni rese;

- questioni relative al sistema di misurazione e valutazione della *performance*, in particolare riferite alla mancata adozione (o intervenuta sospensione) del sistema di valutazione, inderogabilmente previsto dal d.lgs. n. 150 del 2009 - considerato dallo stesso decreto condizione indispensabile per l'erogazione dei premi legati al merito - ovvero alla mancata applicazione dello stesso (nei casi in cui è stato costituito). A tali osservazioni si aggiungono quelle relative alla mancata adozione del piano della *performance* e/o della relativa validazione da parte dell'organo di valutazione;

- mancato adeguamento dei contratti integrativi sottoscritti in data anteriore all'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009 ai principi posti dal medesimo decreto;

- difformità dalla legge dei criteri di utilizzo delle economie di gestione;

- redazione delle relazioni illustrative e tecnico finanziarie in maniera difforme da quanto previsto dalla circolare MEF n. 25 del 2012 (per i contratti stipulati successivamente alla emanazione della predetta circolare).

Particolarmente complesse le vicende relative alla contrattazione integrativa per il comparto scuola.

Un primo ordine di questioni ha riguardato la disciplina delle modalità di assegnazione del personale nelle diverse sedi in cui si articolano i plessi scolastici, materia rientrante nelle prerogative spettanti al dirigente preposto alla struttura.

Con riferimento alle assegnazioni provvisorie, attesa l'indisponibilità dei sindacati a sottoscrivere il previsto accordo integrativo, è stata per la prima volta data attuazione al disposto dell'art. 40, comma 3-*ter*, del d.lgs. n. 165 del 2001 (come modificato dal d.lgs. n. 150 del 2009). Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) ha provveduto a regolare unilateralmente la materia tramite l'emanazione dell'Ordinanza n. 64 del 21 luglio 2011.

Il MIUR, inoltre, ha preso atto dei rilievi concernenti il contratto integrativo relativo all'anno 2010 in materia di formazione del personale, provvedendo a partire dai successivi anni scolastici a regolare unilateralmente la materia.

³ Si evidenzia, peraltro, che pochi contratti integrativi hanno regolato la fattispecie in questione, per la vigenza del già commentato "blocco" delle progressioni economiche disposto dall'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2011.

Non è stato, infine, certificato un accordo relativo all'introduzione di ipotesi di mobilità professionale verticale del personale amministrativo essendo la materia sottratta non solo alla contrattazione integrativa ma, anche, a quella nazionale. Tale fattispecie, infatti, per giurisprudenza consolidata, è equivalente ad ipotesi di nuove assunzioni di personale.

In via generale e riassuntiva, quindi, i maggiori rilievi mossi ai contratti integrativi riguardano: il rispetto della ripartizione tra le materie sottoposte alla legge - nonché, sulla base di queste, ad atti organizzativi ed all'autonoma determinazione dei dirigenti - e quelle sottoposte alla contrattazione collettiva; la corresponsione premiale della retribuzione di produttività; il riconoscimento di indennità in modo selettivo e collegato all'effettiva prestazione.

Il complesso dei rilievi formulati evidenzia la difficoltà delle amministrazioni a sintonizzarsi con il complesso delle nuove regole, nonostante le sanzioni di legge.

D'altra parte, proprio il contenuto delle osservazioni e il conseguente obbligo per le amministrazioni di riconsiderare i contenuti degli accordi, riallineandoli con il dato normativo e contrattuale di rango superiore, rende esplicito il positivo *feed back* del controllo.

4. La contrattazione integrativa per i comparti di contrattazione non statali: la verifica del rispetto dei limiti di crescita dei fondi unici

In attuazione di quanto disposto dall'art. 40-*bis*, comma 3, del d.lgs. n. 150 del 2009, la Ragioneria generale dello Stato-IGOP ha avviato, su *input* e d'intesa con la Corte, uno specifico monitoraggio riferito alle amministrazioni non statali sul rispetto dei limiti di crescita delle risorse da utilizzare in contrattazione integrativa nell'esercizio 2011.

Gli esiti complessivi di tale articolata e capillare attività, che ha visto l'IGOP interloquire in via diretta con alcune migliaia di enti interessati, sono sintetizzati nelle *tabelle* di seguito riportate.

A livello generale è emerso un elevato numero di enti inadempienti e numerosi casi in cui le informazioni sono state ritenute incongrue o inattendibili.

Con riferimento agli enti locali (*tabelle 1 e 2*), su un totale di 6.912 istituzioni che, comunque, hanno ottemperato alla rilevazione, ben il 24% (cioè, quasi un quarto) evidenzia nel 2011 una crescita del fondo unico. La percentuale di enti che evidenziano un comportamento anomalo si attesta al 38% se si considerano anche i casi in cui non è stata effettuata in modo corretto la prevista riduzione da correlare alla dinamica del personale in servizio.

In valore assoluto, la crescita non giustificata dei fondi unici sommata alla mancata riduzione degli stessi ammonta a 76 milioni, importo che corrisponde a circa il 3% dell'ammontare complessivo dei fondi stessi (considerati al lordo delle somme indisponibili).

Analoga situazione si rileva per l'area della dirigenza. Su un totale di 754 enti presi in considerazione, il 21,5% evidenzia un aumento nel valore del fondo rispetto all'esercizio 2010. La predetta percentuale si eleva al 4% tenendo conto degli enti che non hanno effettuato le previste riduzioni del fondo. In termini finanziari il valore dei fondi supera del 4% l'ammontare delle risorse teoricamente desumibile dall'applicazione della normativa contenuta nel decreto-legge n. 78 del 2010.

Per il servizio sanitario nazionale i dati riportati nelle *tabelle 3, 4 e 5* evidenziano la seguente situazione.

Per il personale non dirigente, il 17% per cento delle istituzioni esaminate segnala incrementi nel valore dei diversi fondi sommati tra loro⁴, con uno scostamento percentuale dai valori teorici dello 0,7%, percentuale che si attesta all'1,1% se si considerano anche le mancate riduzioni.

Per la dirigenza amministrativa la percentuale di enti con fondi in crescita ovvero non ridotti come da disposizioni normative è del 43 per cento.

Per la dirigenza medica, infine, il valore dei fondi risulta superiore del 2,4% alle teoriche risultanze connesse con l'applicazione della normativa. Quanto sopra, per effetto della crescita evidenziata nel 18% degli enti interessati ovvero per mancate o irregolari riduzioni.

L'ultimo comparto preso in considerazione è quello delle università (*tabelle 6, 7 e 8*).

Il dato riferito al personale amministrativo evidenzia, su 55 enti analizzati, il 40% di istituzioni che hanno trasmesso informazioni in parte non coerenti.

A livello complessivo il 38% degli enti risulta non in linea con i previsti obblighi di riduzione del fondo.

Percentuali analoghe riguardano lo specifico fondo relativo ai compensi da attribuire al personale appartenente all'area delle elevate professionalità (34% degli enti con valori del fondo 2011 superiori a quello stimato sulla base della applicazione del decreto-legge n. 78 del 2010).

Per la dirigenza dell'Area VII, infine, il 55% degli enti presenta mancate riduzioni dei fondi ovvero, addirittura, una dinamica incrementale degli stessi.

Pur scontando possibili errori nella compilazione delle prescritte tabelle e considerato il valore, al momento sperimentale, dell'esercizio effettuato, il dato complessivo appare rilevante e da non sottovalutare. I risultati testimoniano le difficoltà di applicare e di presidiare una normativa non sempre formulata in modo chiarissimo ma, anche, il perdurare di resistenze fondate su interpretazioni decisamente riduttive degli obblighi di legge che non trovano conforto nelle istruzioni della Ragioneria generale o nelle pronunce delle Sezioni regionali della Corte dei conti.

Numerosi enti, anche di rilevanti dimensioni, come si evince dall'analisi dettagliata condotta sulle singole amministrazioni, hanno ritenuto non soggette al limite di crescita poste presenti nei fondi unici corrispondenti a valori superiori all'80% dell'ammontare complessivo delle risorse presenti.

Gli esiti del citato monitoraggio - che la Ragioneria generale si impegna a proseguire per gli anni successivi, riferendone gli esiti alla Corte - sollecitano una maggiore attenzione da parte degli organi di revisione contabile e delle diverse Sezioni regionali di questa Corte. Queste ultime, infatti, hanno tra l'altro il compito di accertare la sana gestione finanziaria degli enti, sulla base di uno specifico questionario che ricomprende anche informazioni certificate sull'andamento della contrattazione integrativa e sul valore dei fondi unici.

⁴ Per il personale del comparto sanità, il contratto normativo per il 2006-2009 conferma la presenza di tre diversi fondi per i trattamenti accessori, denominati rispettivamente: Fondo per i compensi di lavoro straordinario e per la remunerazione di particolari condizioni di disagio, pericolo o danno; Fondo della produttività collettiva per il miglioramento dei servizi e per il premio della qualità delle prestazioni individuali; Fondo per il finanziamento delle fasce retributive, delle posizioni organizzative, del valore comune delle ex indennità di qualificazione professionale e dell'indennità professionale specifica.

Non si può non segnalare, al riguardo, come la violazione della normativa relativa alla definizione e alla distribuzione delle risorse presenti nei fondi unici potrebbe configurare ipotesi di responsabilità amministrativa per danno all'erario.

*Monitoraggio sul rispetto dei limiti di crescita e sulle riduzioni
da apportare ai fondi unici di amministrazione - anno 2011*

Tabella 1

Comparto Regioni ed autonomie locali - personale non dirigente

	Valori assoluti			Composizione %		
	<= 10 dipend.	> 10 dipend.	Totale	<= 10 dipend.	> 10 dipend.	Totale
Numero enti	3.405	5.253	8.658			
Enti analizzati⁽¹⁾	2.184	4.728	6.912	100,0	100,0	100,0
Enti con informazioni non coerenti ⁽²⁾	751	1.451	2.202	34,4	30,7	31,9
Enti con Fondo 2011 > Fondo 2010 ⁽³⁾	498	1.170	1.668	22,8	24,7	24,1
Eccedenza Fondo 2011 su Fondo 2010 (mln di euro)	2,2	52,9	55,1	4,1	2,1	2,2
Enti che evidenziano incrementi del fondo o mancate riduzioni	739	1.887	2.626	33,8	39,9	38,0
Eccedenza Fondo 2011 su Fondo 2010 comprensiva della stima delle mancate riduzioni (mln di euro) ⁽⁴⁾	2,9	73,2	76,1	5,5	2,9	3,0

Tabella 2

Dirigenza Area II

	Valori assoluti			Composizione %		
	<= 5 dirig.	> 5 dirig.	Totale	<= 5 dirig.	> 5 dirig.	Totale
Numero enti	990	391	1.381			
Enti analizzati⁽¹⁾	428	326	754	100,0	100,0	100,0
Enti con informazioni non coerenti ⁽²⁾	126	143	269	29,4	43,9	35,7
Enti con Fondo 2011 > Fondo 2010 ⁽³⁾	98	64	162	22,9	19,6	21,5
Eccedenza Fondo 2011 su Fondo 2010 (mln di euro)	1,5	6,3	7,8	2,4	1,8	1,8
Enti che evidenziano incrementi del fondo o mancate riduzioni	146	160	306	34,1	49,1	40,6
Eccedenza Fondo 2011 su Fondo 2010 comprensiva della stima delle mancate riduzioni (mln di euro) ⁽⁴⁾	3,1	14,0	17,1	5,1	3,9	4,1

Fonte: RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Sono stati esclusi gli enti che dichiarano di non aver effettuato contrattazione integrativa nel 2011 e di non aver costituito il relativo fondo, gli enti che non segnalano dipendenti in almeno uno degli anni tra il 2009 ed il 2011 e gli enti che non hanno risposto alle specifiche domande contenute nella scheda informativa 2.

⁽²⁾ Enti relativamente ai quali il Fondo dichiarato nella scheda informativa 2 risulta differente per oltre il 10% dal totale dichiarato nella tabella 15 del medesimo anno ed enti che evidenziano anomalie relativamente alle poste ritenute escluse dai limiti di crescita.

⁽³⁾ Confronto riferito al totale degli enti analizzati, utilizzando i dati della tabella 15 per le due annualità.

⁽⁴⁾ Importo ottenuto sommando le eccedenze del Fondo 2011 con gli importi relativi alle mancate riduzioni effettuate.

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Monitoraggio sul rispetto dei limiti di crescita e sulle riduzioni
da apportare ai fondi unici di amministrazione - anno 2011

Tabella 3

Comparto Sanità - personale non dirigente

	Valori assoluti			Composizione %		
	<= 500 dipend.	> 500 dipend.	Totale	<= 500 dipend.	> 500 dipend.	Totale
Numero enti	69	258	327			
Enti analizzati⁽¹⁾	50	204	254	100,0	100,0	100,0
Enti con informazioni non coerenti ⁽²⁾	24	73	97	48,0	35,8	38,2
Enti con Fondo 2011 > Fondo 2010 ⁽³⁾	16	26	42	32,0	12,7	16,5
Eccedenza Fondo 2011 su Fondo 2010 (mln di euro)	2,50	22,27	24,77	2,55	0,67	0,72
Enti che evidenziano incrementi del fondo o mancate riduzioni	18	51	69	36,0	25,0	27,2
Eccedenza Fondo 2011 su Fondo 2010 comprensiva della stima delle mancate riduzioni (mln di euro) ⁽⁴⁾	2,95	34,98	37,93	3,00	1,05	1,10

Tabella 4

Dirigenza non medica Area III

	Valori assoluti			Composizione %		
	<= 10 dirig.	> 10 dirig.	Totale	<= 10 dirig.	> 10 dirig.	Totale
Numero enti	16	300	316			
Enti analizzati⁽¹⁾	8	235	243	100,0	100,0	100,0
Enti con informazioni non coerenti ⁽²⁾	1	100	101	12,5	42,6	41,6
Enti con Fondo 2011 > Fondo 2010 ⁽³⁾	1	46	47	12,5	19,6	19,3
Eccedenza Fondo 2011 su Fondo 2010 (mln di euro)	0,02	5,97	5,99	1,40	1,74	1,74
Enti che evidenziano incrementi del fondo o mancate riduzioni	2	103	105	25,0	43,8	43,2
Eccedenza Fondo 2011 su Fondo 2010 comprensiva della stima delle mancate riduzioni (mln di euro) ⁽⁴⁾	0,04	10,17	10,21	2,79	2,97	2,97

Tabella 5

Dirigenza medica Area IV

	Valori assoluti			Composizione %		
	<= 10 dirig.	> 10 dirig.	Totale	<= 10 dirig.	> 10 dirig.	Totale
Numero enti	18	248	266			
Enti analizzati⁽¹⁾	15	228	243	100,0	100,0	100,0
Enti con informazioni non coerenti ⁽²⁾	4	65	69	26,7	28,5	28,4
Enti con Fondo 2011 > Fondo 2010 ⁽³⁾	3	41	44	20,0	18,0	18,1
Eccedenza Fondo 2011 su Fondo 2010 (mln di euro)	0,1	38,8	39,0	6,1	1,5	1,5
Enti che evidenziano incrementi del fondo o mancate riduzioni	3	80	83	20,0	35,1	34,2
Eccedenza Fondo 2011 su Fondo 2010 comprensiva della stima delle mancate riduzioni (mln di euro) ⁽⁴⁾	0,2	61,7	61,9	7,0	2,4	2,4

Fonte: RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Sono stati esclusi gli enti che dichiarano di non aver effettuato contrattazione integrativa nel 2011 e di non aver costituito il relativo fondo, gli enti che non segnalano dipendenti in almeno uno degli anni tra il 2009 ed il 2011 e gli enti che non hanno risposto alle specifiche domande contenute nella scheda informativa 2.

⁽²⁾ Enti relativamente ai quali il Fondo dichiarato nella scheda informativa 2 risulta differente per oltre il 10% dal totale dichiarato nella tabella 15 del medesimo anno ed enti che evidenziano anomalie relativamente alle poste ritenute escluse dai limiti di crescita.

⁽³⁾ Confronto riferito al totale degli enti analizzati, utilizzando i dati della tabella 15 per le due annualità.

⁽⁴⁾ Importo ottenuto sommando le eccedenze del Fondo 2011 con gli importi relativi alle mancate riduzioni effettuate.

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Monitoraggio sul rispetto dei limiti di crescita e sulle riduzioni
da apportare ai fondi unici di amministrazione - anno 2011

Tabella 6

Comparto Università - personale dei livelli

	Valori assoluti			Composizione %		
	<= 100 dipend.	> 100 dipend.	Totale	<= 100 dipend.	> 100 dipend.	Totale
Numero enti	10	62	72			
Enti analizzati⁽¹⁾	4	51	55	100,0	100,0	100,0
Enti con informazioni non coerenti ⁽²⁾	0	22	22	-	43,1	40,0
Enti con Fondo 2011 > Fondo 2010 ⁽³⁾	3	11	14	75,0	21,6	25,5
Eccedenza Fondo 2011 su Fondo 2010 (mln di euro)	0,01	2,1	2,1	2,8	1,6	1,6
Enti che evidenziano incrementi del fondo o mancate riduzioni	3	18	21	75,0	35,3	38,2
Eccedenza Fondo 2011 su Fondo 2010 comprensiva della stima delle mancate riduzioni (mln di euro) ⁽⁴⁾	0,02	2,6	2,6	3,9	2,0	2,0

N.B. Il Fondo è calcolato al lordo delle "Poste temporaneamente esterne al fondo" come esposte nella tabella 15.

Tabella 7

Comparto Università - elevate professionalità

	Valori assoluti			Composizione %		
	<= 10 dipend.	> 10 dipend.	Totale	<= 10 dipend.	> 10 dipend.	Totale
Numero enti	20	52	72			
Enti analizzati⁽¹⁾	12	47	59	100,0	100,0	100,0
Enti con informazioni non coerenti ⁽²⁾	2	10	12	16,7	21,3	20,3
Enti con Fondo 2011 > Fondo 2010 ⁽³⁾	3	6	9	25,0	12,8	15,3
Eccedenza Fondo 2011 su Fondo 2010 (mln di euro)	0,01	0,1	0,1	1,1	0,5	0,6
Enti che evidenziano incrementi del fondo o mancate riduzioni	4	16	20	33,3	34,0	33,9
Eccedenza Fondo 2011 su Fondo 2010 comprensiva della stima delle mancate riduzioni (mln di euro) ⁽⁴⁾	0,02	0,4	0,4	2,4	1,6	1,6

Tabella 8

Dirigenti Area VII

	Valori assoluti			Composizione %		
	<= 2 dirig.	> 2 dirig.	Totale	<= 2 dirig.	> 2 dirig.	Totale
Numero enti	40	18	58			
Enti analizzati⁽¹⁾	31	9	40	100,0	100,0	100,0
Enti con informazioni non coerenti ⁽²⁾	11	1	12	35,5	11,1	30,0
Enti con Fondo 2011 > Fondo 2010 ⁽³⁾	4	1	5	12,9	11,1	12,5
Eccedenza Fondo 2011 su Fondo 2010 (mln di euro)	0,23	0,04	0,27	1,70	4,28	1,88
Enti che evidenziano incrementi del fondo o mancate riduzioni	18	4	22	58,1	44,4	55,0
Eccedenza Fondo 2011 su Fondo 2010 comprensiva della stima delle mancate riduzioni (mln di euro) ⁽⁴⁾	0,7	0,1	0,9	5,3	13,3	5,9

Fonte: RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Sono stati esclusi gli enti che dichiarano di non aver effettuato contrattazione integrativa nel 2011 e di non aver costituito il relativo fondo, gli enti che non segnalano dipendenti in almeno uno degli anni tra il 2009 ed il 2011 e gli enti che non hanno risposto alle specifiche domande contenute nella scheda informativa 2.

⁽²⁾ Enti relativamente ai quali il Fondo dichiarato nella scheda informativa 2 risulta differente per oltre il 10% dal totale dichiarato nella tabella 15 del medesimo anno ed enti che evidenziano anomalie relativamente alle poste ritenute escluse dai limiti di crescita.

⁽³⁾ Confronto riferito al totale degli enti analizzati, utilizzando i dati della tabella 15 per le due annualità.

⁽⁴⁾ Importo ottenuto sommando le eccedenze del Fondo 2011 con gli importi relativi alle mancate riduzioni effettuate.

CAPITOLO QUARTO

LA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE
NEL QUADRO TENDENZIALE 2012-2014

1. Programmazione e consuntivo - 2. Andamento delle retribuzioni nel pubblico impiego – 3. Pubblico impiego in Europa: un’analisi comparativa - 3.1. Premessa: l’andamento della spesa per redditi nei principali paesi europei - 3.2. Spesa per redditi da lavoro dipendente per abitante - 3.3. Rapporto con il PIL - 3.4. La spesa per redditi da lavoro dipendente in rapporto alla spesa corrente - 3.5. Redditi da lavoro dipendente della PA e dell’intero sistema economico

1. Programmazione e consuntivo

Secondo i dati ISTAT diffusi all’inizio del mese di marzo 2013, la spesa per redditi da lavoro dipendente, nel 2012, si attesta su un valore pari a 165,3 miliardi con una diminuzione del 2,3% rispetto all’anno precedente.

Il predetto consuntivo ISTAT rivede, peraltro, in ulteriore riduzione di circa mezzo punto, rispetto al consuntivo 2011, il dato relativo al 2011 (-1,6%).

La variazione cumulata per i due ultimi anni è, dunque, di quasi 4 punti percentuali (6,6 miliardi in valore assoluto).

La Corte, nella precedente Relazione sul costo del lavoro pubblico aveva, del resto, evidenziato perplessità sulla stima della spesa per redditi da lavoro dipendente relativa al 2011, giudicandola eccessivamente prudente. Le rilevazioni del Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato, con i dati definitivi per l’anno 2011, hanno evidenziato, infatti, una diminuzione del numero degli occupati pari all’1,6%, i cui effetti in termini finanziari non risultavano compensati dalla dinamica retributiva, bloccata per effetto del rinvio della contrattazione collettiva e del congelamento dei trattamenti economici individuali. Relativamente al 2011, inoltre, si rilevava il venir meno della forte componente di arretrati corrisposta nel 2010, per effetto della conclusione di gran parte delle procedure contrattuali relative alla dirigenza pubblica riferite all’intero quadriennio normativo ed economico 2006-2009.

Il dato rivisto per il 2011 appare, dunque, maggiormente in linea con le attese di una diminuzione della spesa per redditi da lavoro dipendente coerente, se non addirittura superiore, rispetto alla diminuzione del numero degli occupati nel settore pubblico¹.

¹ Commentando i dati ISTAT relativi al 2011 l’ARAN, nel *II rapporto semestrale 2012 sull’andamento delle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, evidenzia per la prima volta un calo non

Relativamente al 2012 la stima dell'ISTAT evidenzia una diminuzione della spesa per redditi da lavoro dipendente 4 volte superiore rispetto alle previsioni governative contenute nel DEF 2012 (-0,6%), con una differenza in valore assoluto di 1,7 miliardi. Anche rispetto alle stime contenute nella nota di aggiornamento al DEF, diffusa in prossimità della chiusura dell'esercizio, che ipotizzava una diminuzione pari all'1,7%, lo scarto con il consultivo ISTAT appare, comunque, rilevante.

Per il citato anno la stima dell'ISTAT appare coerente con le prime anticipazioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato sull'andamento dell'occupazione nel settore pubblico per il predetto anno che evidenziano un calo di addetti pari complessivamente al 2,2%, particolarmente evidente nella scuola (-3,3%).

Disaggregando il dato ISTAT per sottosettori istituzionali la diminuzione della spesa di personale nel 2012 risulta lievemente più marcata per gli enti locali (-2,4%) e decisamente inferiore per quanto attiene agli enti previdenziali (-1%).

Il quadro programmatico a legislazione vigente sconta l'emanazione del D.P.R. previsto dall'art. 16 del decreto-legge n. 98 del 2011 che dovrebbe disporre la proroga delle principali misure di contenimento della dinamica della spesa di personale previste nel decreto-legge n. 78 del 2010².

La stima governativa prevede un ulteriore calo dell'1% circa per gli anni 2013 e 2014, ipotizzando una crescita dell'1,1% a partire dal 2015, per effetto del venir meno delle citate misure di blocco. Nel predetto esercizio, inoltre, si prevede venga corrisposta agli interessati l'indennità di vacanza contrattuale relativa al triennio 2015-2017 stimata sulla base del tasso di inflazione programmato.

Le stime sull'andamento della spesa a legislazione vigente, pur riviste in aumento rispetto a quanto ipotizzato nel precedente DEF 2012, sembrano, comunque, ancora ispirate a criteri di prudenzialità.

In particolare, le previsioni ipotizzano una minor diminuzione di personale, con particolare riferimento al comparto scuola, dopo i picchi registrati negli ultimi anni, e il verificarsi di fenomeni di slittamento salariale che, anche alla luce dei progressi andamenti della spesa negli anni interessati dall'applicazione delle misure di blocco della dinamica retributiva (2011 e 2012), dovrebbero, a consuntivo, risultare pressoché ininfluenti.

solo della spesa complessiva per redditi da lavoro dipendente ma anche delle retribuzioni individuali pari allo 0,8% rispetto al 2010 per il totale dei pubblici dipendenti.

Si tratta di un risultato di notevole significato in quanto le retribuzioni procapite sono la grandezza statistica maggiormente sotto osservazione a livello europeo ed internazionale e che orienta il giudizio dei mercati finanziari. Tale diminuzione delle retribuzioni procapite risulta particolarmente marcata nel comparto delle amministrazioni locali (-1,5%), mentre il dato è prossimo a zero per le amministrazioni centrali.

Si tratta di un andamento che trova spiegazione, da un lato, nella crescita retributiva individuale del comparto scuola per effetto della decisione di procedere al recupero dell'anno 2010 ai fini della maturazione degli scatti stipendiali, in deroga al previsto blocco ed utilizzando le ulteriori economie raggiunte sulla complessiva spesa di personale per effetto della razionalizzazione dell'organizzazione scolastica e, dall'altro, dalla accelerazione, in vista dell'entrata in vigore delle misure restrittive a partire dal 2011, delle progressioni di carriera disposte verso la fine dell'esercizio 2010 e destinate, quindi, ad esplicare appieno i propri effetti nell'esercizio 2011.

² Per un approfondimento sui contenuti del citato regolamento confronta il capitolo primo.

Il quadro a politiche invariate tiene conto, come detto, della ripresa dell'attività contrattuale a partire dal 2015 ed evidenzia per il predetto anno un'ulteriore crescita della spesa per redditi di 0,6 punti rispetto al tendenziale, con un valore analogo nei due anni successivi³.

Complessivamente, le stime riportate nel DEF confermano quanto già evidenziato dalla Corte nell'ultima Relazione sul costo del lavoro pubblico: per effetto delle citate misure di contenimento attivate a partire dal 2008 con il decreto-legge n. 112 del 2008, la spesa di personale rappresenta una variabile attualmente sotto controllo.

Alla luce dell'andamento sopra descritto, viene confermato, infatti, il già previsto miglioramento del rapporto tra spesa per redditi e prodotto interno lordo, pari al 10,6% per il 2012 e in ulteriore calo per gli anni successivi, nonostante il quadro macroeconomico tendenziale evidenzia una diminuzione del PIL dell'1,3% per il 2013 ed una ripresa solo a partire dal 2014.

La diminuzione della spesa per redditi pari, come detto, a 3,8 miliardi ha contribuito in modo notevole alla complessiva diminuzione della spesa corrente delle pubbliche amministrazioni al netto degli interessi (-3 miliardi), contribuendo, insieme alla diminuzione della spesa per consumi intermedi (-3,6 miliardi) ed a quella relativa ad altre poste (-2,8 miliardi) a compensare il forte incremento delle prestazioni sociali (+7,2 miliardi).

2. Andamento delle retribuzioni nel pubblico impiego

La *figura 1* evidenzia l'andamento delle retribuzioni lorde⁴ *pro capite* dei pubblici dipendenti⁵ dal 2000 al 2014, in relazione alla dinamica del *PIL reale pro capite* per abitante misurato dall'ISTAT sino al 2012⁶.

Il grafico evidenzia come fino al 2010 si sia verificata una crescita in termini nominali e reali delle retribuzioni dei pubblici dipendenti, che raggiunge il picco nel 2010, anno in cui la variazione cumulata delle retribuzioni nominali evidenzia un incremento di 40 punti percentuali rispetto a quello registrato nel 2000, a fronte di un valore cumulato del deflatore dei consumi nazionali, per il medesimo periodo, pari a circa il 26 per cento.

L'andamento delle retribuzioni reali ha mantenuto, nel predetto periodo, il *trend* espansivo anche negli anni in cui il prodotto interno lordo segnava valori negativi.

A partire dal 2010 le politiche di contenimento della spesa di personale dettate dall'emergenza finanziaria hanno prodotto l'effetto di una brusca e repentina inversione di tendenza.

³ Il valore è stimato integrando il dato relativo all'esercizio 2014 con una percentuale pari al differenziale tra i tassi di variazione a legislazione vigente con i tassi medi della spesa per redditi calcolati su un periodo sufficientemente lungo, così da neutralizzare le politiche congiunturali.

⁴ Le grandezze prese a riferimento nella figura sono il *PIL reale pro-capite* e la spesa per retribuzioni lorde *pro-capite* nominale e deflazionata. La stima del deflatore per il biennio 2013-2014 è ripresa dal DEF 2013, per anni precedenti fonte ISTAT, Conti economici trimestrali dell'11 marzo 2013 (2000=100) e Conti ed aggregati economici della PA del 21.12.2012. Stime retribuzioni lorde 2012-2014 da Relazione al Parlamento del 21 marzo 2013.

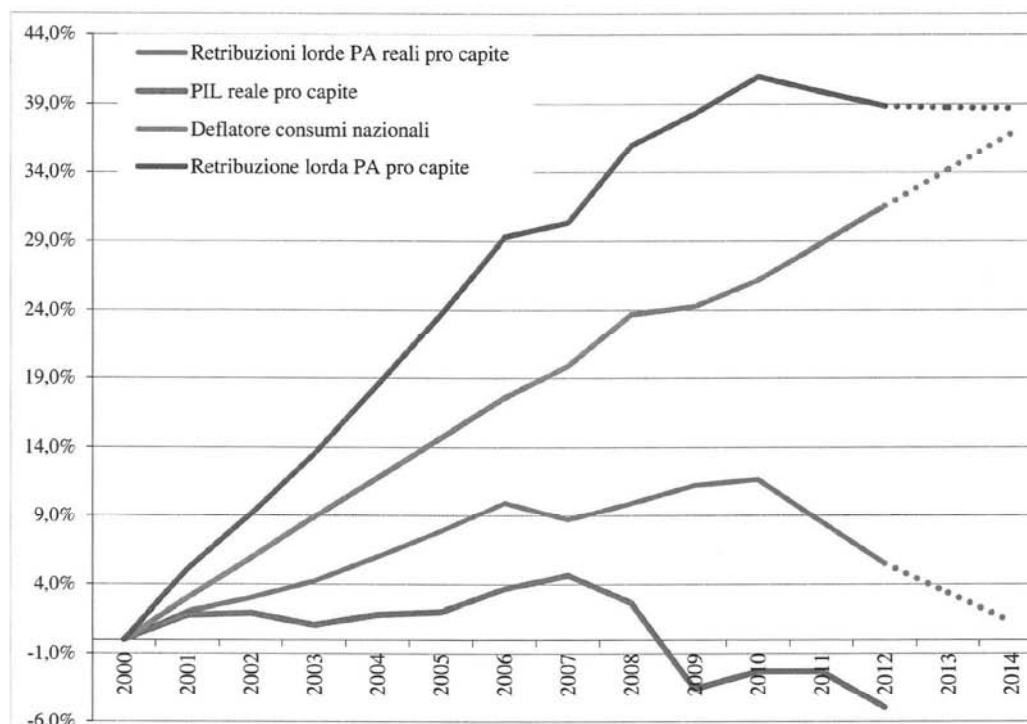
⁵ ISTAT sino al 2011, Conti ed aggregati economici della PA del 21.12.2012. Per il 2012 si è ipotizzata una diminuzione di personale del 2% e per gli anni 2013-2014 un calo pari all'1% l'anno.

⁶ ISTAT - Noi Italia 2013, 22 gennaio 2013, e valori *pro-capite* dati nazionali annuali (marzo 2013).

Quanto sopra ha condotto le retribuzioni reali su ritmi più vicini all'andamento della ricchezza reale prodotta nell'ultimo periodo.

Figura 1

Retribuzione lorda per dipendente e PIL pro capite cumulati



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT e DEF 2013.

Il successivo grafico (*figura 2*) evidenzia come nell'arco temporale 2011-2014, secondo il quadro tendenziale riportato nel DEF 2013, il valore delle retribuzioni reali⁷ dovrebbe regredire al livello del 2001.

Si tratta di una flessione importante, realizzata in un breve periodo di tempo, tant'è che nell'arco di un quadriennio si dovrebbero azzerare gli effetti di una dinamica espansiva delle retribuzioni consolidatasi in un periodo di 11 anni.

Il rischio è che a tale riduzione, se non accompagnata da misure strutturali di reale contenimento della spesa e non di mero differimento della stessa, faccia seguito una fase di espansione.

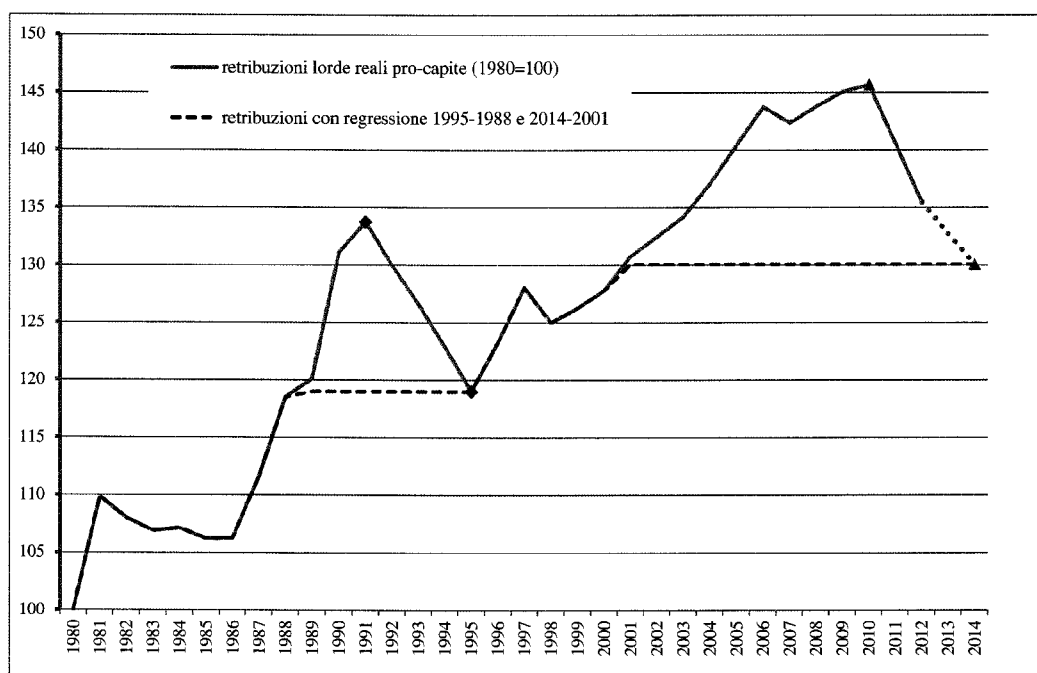
⁷ Deflatore NIC (con tabacchi) 1980-2012 (1979=100); per il 2013-2014 stime annuali del 2% in linea con previsioni DEF 2013.

Si tratta del resto di quanto accaduto a seguito del rinvio della contrattazione collettiva nel periodo immediatamente successivo alla privatizzazione del pubblico impiego.

Ed invero, nel 1995, le retribuzioni reali risultavano *regredite* ai livelli del 1988⁸ con una successiva fase peraltro di nuova rilevante dinamica espansiva della spesa protrattasi, come detto, fino al 2010.

Figura 2

Retribuzioni lorde reali pro-capite ed effetti di regressione



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT e DEF 2013.

⁸ Le due fasi di intervento hanno riportato, peraltro, risultati simili dal punto di vista dell'impatto globale sulla retribuzione reale: nel quadriennio 1992-1995 il calo cumulato è stato circa dell'11%, con il 2,8% annuo di media; per il 2011-2014 si prevede una perdita finale del 10,3% con il 2,6% annuo in media. Dopo il 1995 si è avuto un più basso tasso di crescita delle retribuzioni reali a seguito degli accordi del 1993: nel 2010 +11,2% rispetto al 2001, 1,2% annuo di media; nel 1991 +25,9% rispetto al 1986, 5,2% annuo in media.

Le successive *figure 3 e 4* mostrano i diversi effetti delle misure adottate nei due periodi di crisi finanziaria in termini di numero degli addetti e di spesa per redditi.

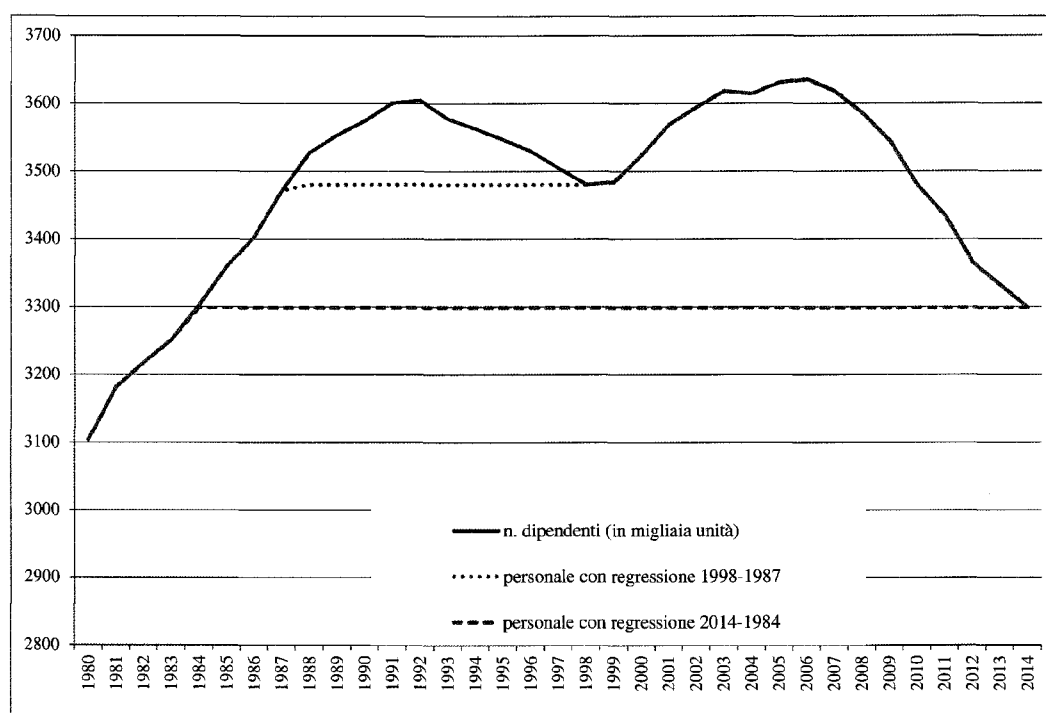
Nel primo avvio della privatizzazione del pubblico impiego (1993-1998) la diminuzione cumulata dei dipendenti si attesta su un valore pari al 3,5% (con un andamento disomogeneo nei diversi anni) mentre nel quinquennio 2007-2011 tale percentuale raggiunge il 5,1%, con previsioni di un -9,3% nel periodo 2007-2014.

Nel 1998 il numero dei dipendenti era regredito ai valori del 1987, mentre nel 2014 si stima un ritorno a valori prossimi a quelli del 1984 (al di sotto di 3,3 milioni).

In termini di diminuzione della complessiva spesa per redditi la *figura 4* evidenzia la maggiore efficacia delle misure introdotte a partire dal decreto-legge n. 112 del 2008 e in particolare di quelle recate dal decreto-legge n. 78 del 2010 che, accanto ad un inasprimento dei limiti del *turnover*, prevede anche il blocco della contrattazione collettiva e della crescita delle retribuzioni individuali.

Figura 3

Numero dipendenti pubblici ed effetti di regressione



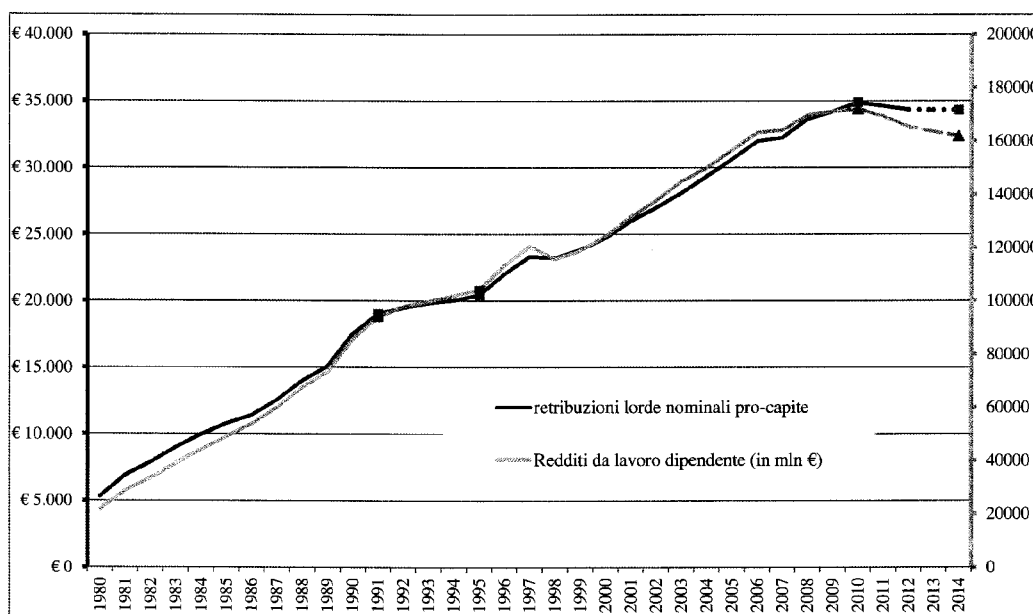
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT e DEF 2013.

L'effetto combinato delle due misure ha determinato a partire dal 2011 una riduzione della spesa per redditi da lavoro dipendente, più evidente nel 2012, e una flessione delle stesse retribuzioni nominali, variabili che avevano in precedenza mantenuto un andamento crescente nel tempo.

Infatti, nel periodo 1991-1995, si era determinato esclusivamente un rallentamento della crescita tendenziale (figura 4).

Figura 4

Retribuzioni lorde nominali pro-capite e spesa per redditi da lavoro dipendente



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT e DEF 2013.

In tale contesto il mantenimento dei risultati raggiunti, superiori addirittura alle previsioni, necessita dell'adozione di interventi di diverso tipo, non essendo ipotizzabile un ulteriore indefinito blocco della contrattazione collettiva né un'ulteriore diminuzione di addetti tale da compensare, sotto il profilo finanziario, la fisiologica crescita della spesa per retribuzioni, per mantenere uno *status quo* soddisfacente finanziariamente.

Se da un lato, a regime occorrerà garantire il necessario rigore per evitare l'effetto di rimbalzo e contenere la dinamica retributiva nei limiti posti dall'accordo di maggio 2009 sull'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego, dall'altro appare imprescindibile avviare interventi che, attraverso investimenti produttivi in nuove tecnologie ed in formazione e la necessaria riforma strutturale dell'organizzazione del lavoro e del salario accessorio, possano determinare una ripresa della produttività del lavoro pubblico, che dovrebbe riflettersi in un miglioramento della produttività del Paese.

3. Pubblico impiego in Italia ed in Europa: un'analisi comparativa

3.1. Premessa: l'andamento della spesa per redditi nei principali paesi europei

Come evidenziato nella precedente Relazione gli interventi predisposti dai vari paesi europei a seguito della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2009, hanno interessato anche la dinamica della spesa per i dipendenti pubblici. Si tratta di interventi analoghi rispetto a quelli attuati dall'Italia a partire dal decreto-legge n. 78 del 2010 che, in certi paesi, sono risultati anche maggiormente severi.

E' alla luce di tali misure che vanno letti i dati desunti da elaborazioni effettuate in ambito EUROSTAT relativi all'andamento della spesa per lavoro dipendente nei principali paesi appartenenti all'Unione Europea (*tabella 1*)⁹ per il quinquennio 2008-2012.

Tabella 1

*Spesa complessiva per le retribuzioni del settore pubblico
in alcuni paesi europei (valori in milioni di euro)*

	2008	2009	2010	2011	2012
Europa (27 paesi)	1.323.427	1.332.829	1.367.250	1.366.989	1.379.496
Belgio	41.858	43.485	44.667	46.562	48.192
Germania	182.600	190.970	195.280	199.690	203.210
Irlanda	21.199	20.705	19.284	19.113	18.784
Grecia	28.000	31.010	27.773	25.852	24.215
Spagna	118.514	125.710	125.658	123.550	116.087
Francia	246.979	254.157	259.422	262.732	267.705
Italia	169.666	171.050	172.002	169.209	165.366
Paesi Bassi	54.691	57.725	59.207	58.877	58.419
Portogallo	20.677	21.400	21.157	19.438	16.309
Regno Unito	198.881	183.130	196.879	193.400	206.158

Fonte: Eurostat 22 aprile 2013, Compensation of employees, General Government.

Si evidenzia una marcata differenza tra l'andamento dei paesi maggiormente colpiti dalla crisi (Irlanda, Grecia, Spagna, Italia, Portogallo) e il resto dei paesi considerati. Considerando solo l'andamento dell'ultimo esercizio, la riduzione più consistente si è avuta in Portogallo (-16,1%), in Grecia (-6,3%) e in Spagna (-6,0%). In Italia la spesa è diminuita del 2,3%, mentre in Irlanda è scesa dell'1,7% e nei Paesi Bassi dello 0,8%.

Al contrario, si è avuto un incremento negli altri paesi considerati: +1,8% in Germania e +1,9% in Francia.

La serie relativa al Regno Unito evidenzia un'alternanza di incrementi e decrementi, in parte determinati dall'andamento del tasso di cambio della sterlina inglese rispetto all'euro. Osservando la serie dei dati espressi in valuta nazionale si evidenzia che la spesa per il pubblico impiego è diminuita nel Regno Unito nel 2012 dello 0,4%¹⁰.

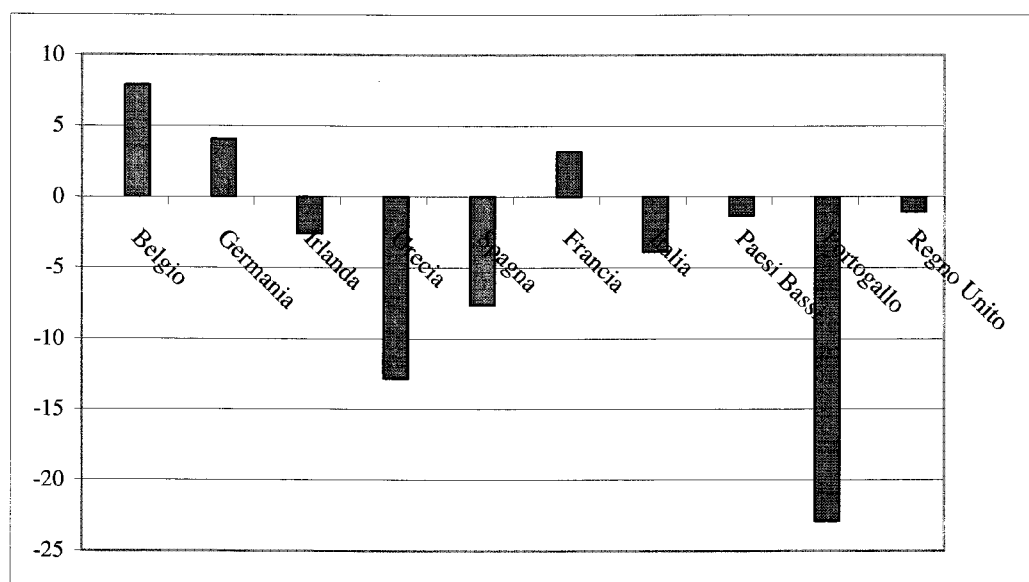
⁹ "Compensation of employes" (CE) è il termine statistico usato nei conti nazionali a livello internazionale. Indica la spesa sostenuta per le retribuzioni dei dipendenti pubblici.

¹⁰ La spesa per i dipendenti della PA, espressa in milioni di sterline inglesi, per gli anni considerati, risulta la seguente: 158.365 - 163.158 - 168.891 - 167.848 - 167.167.

Nel nostro Paese la spesa si è ridotta di quasi 4 punti percentuali (3,9%), in Irlanda del 2,6%, in Spagna del 7,6%, in Grecia del 12,8%, addirittura del 22,9% in Portogallo (grafico 1).

Grafico 1

Tasso di variazione dei redditi da lavoro dipendente nei paesi europei: 2012 su 2010



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat.

3.2. Spesa per redditi da lavoro dipendente per abitante

Il rapporto fra spesa per redditi da lavoro dipendente e popolazione residente evidenzia relativamente all'Italia un andamento decrescente nel quinquennio preso in esame dalla seguente tabella:

Tabella 2

Rapporto tra spesa per redditi da lavoro dipendente e popolazione residente: periodo 2008-2012

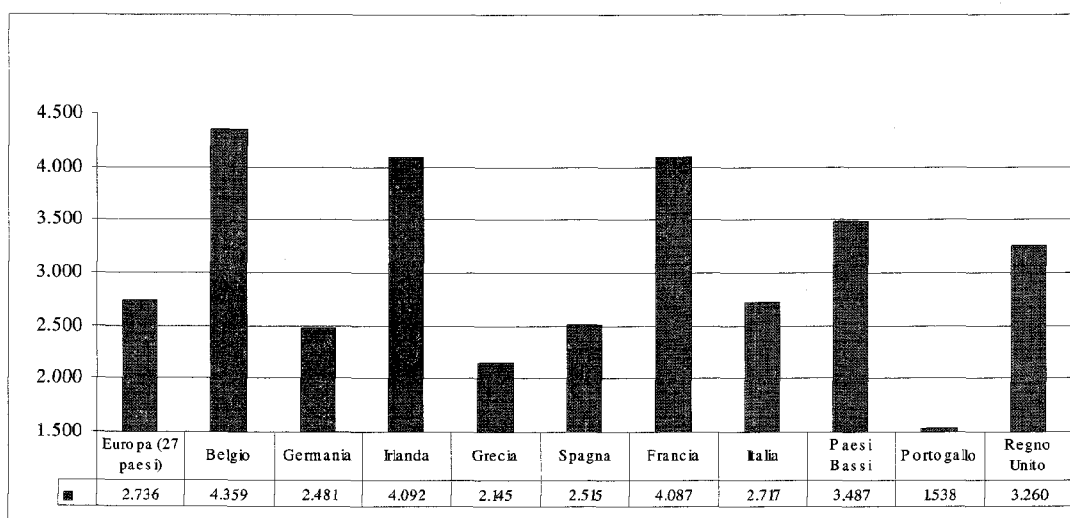
	2008	2009	2010	2011	2012
Europa (27 paesi)	2.655	2.665	2.725	2.718	2.736
Belgio	3.909	4.030	4.104	4.241	4.359
Germania	2.224	2.333	2.389	2.442	2.481
Irlanda	4.715	4.561	4.229	4.176	4.092
Grecia	2.492	2.748	2.456	2.288	2.145
Spagna	2.599	2.737	2.727	2.679	2.515
Francia	3.851	3.942	4.002	4.031	4.087
Italia	2.836	2.842	2.844	2.787	2.717
Paesi Bassi	3.327	3.493	3.564	3.527	3.487
Portogallo	1.947	2.013	1.989	1.825	1.538
Regno Unito	3.239	2.964	3.162	3.083	3.260

Fonte: Eurostat 22 aprile 2013, Compensation of employees, General Government.

Come si evince dal *grafico 2*, il cittadino italiano, per il finanziamento dei dipendenti della PA, ha speso nel 2012 più di quello tedesco e di quello spagnolo, ma decisamente meno rispetto al cittadino belga, francese o olandese. In generale la spesa pro-capite per dipendente pubblico risulta, nel nostro Paese, in linea con la media dell'Europa a 27 paesi.

Grafico 2

Rapporto tra spesa per redditi da lavoro dipendente e popolazione residente nel 2012



3.3. Rapporto con il PIL

Il rapporto tra la spesa per redditi da lavoro dipendente del personale pubblico e il prodotto interno lordo (*tabella 3*) evidenzia, per quasi tutti i paesi dell'Unione europea, un andamento in flessione per effetto delle misure restrittive adottate in materia di pubblico impiego, in parte compensate dalla flessione, in termini di crescita, del prodotto interno lordo, che ha interessato quasi tutta l'Area.

Fenomeno particolarmente evidente in Grecia dove, nonostante una diminuzione della spesa per redditi da lavoro dipendente superiore al 6%, in presenza di una riduzione del reddito nazionale molto significativa, il rapporto dell'aggregato sul PIL è aumentato di un decimo.

Le riduzioni più significative del predetto indicatore si sono avute in Portogallo (-1,5%), in Irlanda e Spagna (mezzo punto percentuale), nel Regno Unito (-0,3%). Nel nostro Paese (con un valore allineato alla media europea), il rapporto Spesa per redditi/PIL è sceso di un decimo nel 2012 rispetto al 2011.

Il citato indicatore risulta infine stazionario in Germania mentre è cresciuto di un decimo in Francia e di due decimi in Belgio.

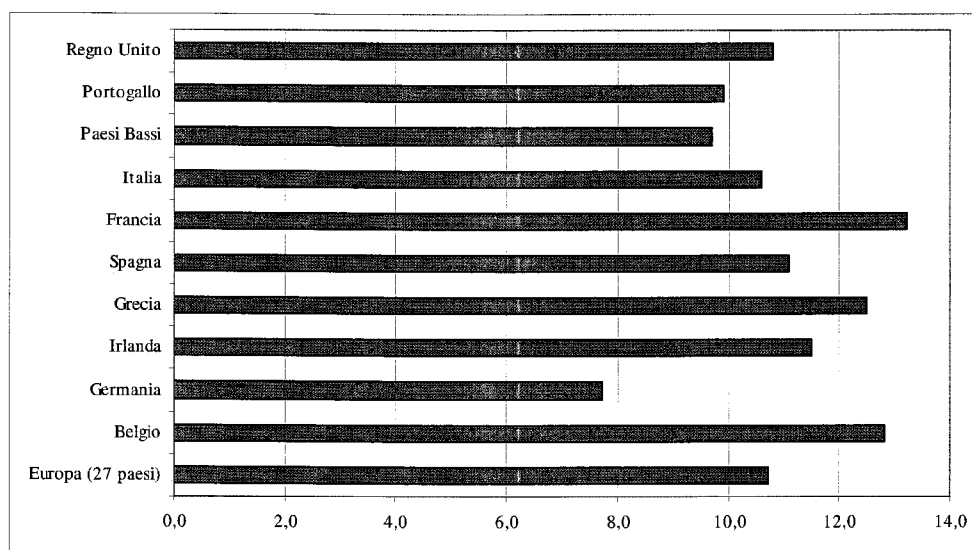
Tabella 3

Redditi da lavoro dipendente (in percentuale del PIL)

	2008	2009	2010	2011	2012
Europa (27 paesi)	10,6	11,3	11,1	10,8	10,7
Belgio	12,1	12,8	12,5	12,6	12,8
Germania	7,4	8,0	7,8	7,7	7,7
Irlanda	11,9	12,8	12,3	12,0	11,5
Grecia	12,0	13,4	12,5	12,4	12,5
Spagna	10,9	12,0	12,0	11,6	11,1
Francia	12,8	13,5	13,4	13,1	13,2
Italia	10,8	11,3	11,1	10,7	10,6
Paesi Bassi	9,2	10,1	10,1	9,8	9,7
Portogallo	12,0	12,7	12,2	11,4	9,9
Regno Unito	11,0	11,6	11,5	11,1	10,8

Fonte: Eurostat 22 aprile 2013, Compensation of employees/PIL , General Government

Grafico 3

Redditi da lavoro dipendente in percentuale del PIL

3.4. La spesa per redditi da lavoro dipendente in rapporto alla spesa corrente

Il rapporto fra la spesa per redditi da lavoro dipendente e la spesa corrente delle PA, esclusa la spesa per interessi (*tabella 4*), conferma per l'Italia la tendenza alla riduzione: l'indicatore citato è passato dal 25,7% del 2010 al 24,8% del 2012 (nel 2011 era del 25,3%). Il valore del nostro Paese è perfettamente in linea con quello dell'Europa a 27. Si riscontrano forti riduzioni nel Portogallo (-3,8% rispetto

al 2010) e in Spagna (-1,6%); meno significative nel Regno Unito (-1,1%) e nei Paesi Bassi (-0,9%). E' rimasto sostanzialmente stabile in Belgio, Germania, Irlanda, Grecia e Francia.

Tabella 4

*Quota della spesa per redditi da lavoro sul totale della spesa corrente
(al netto degli interessi)*

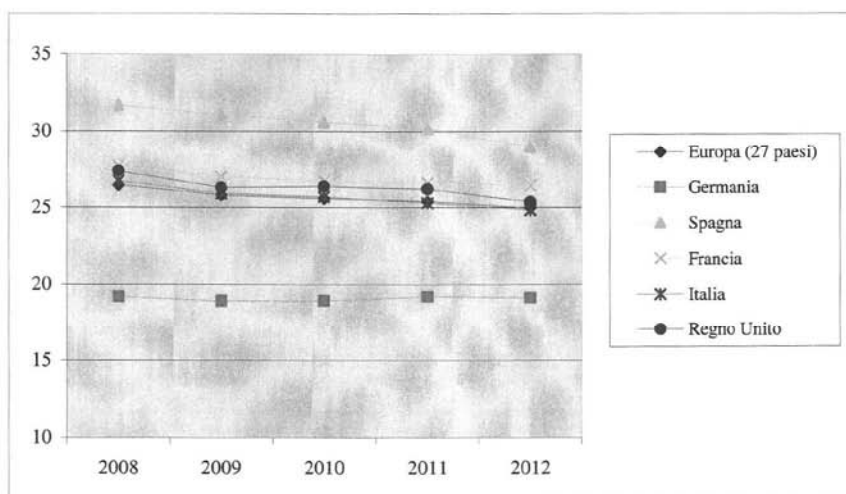
	2008	2009	2010	2011	2012
Europa (27 paesi)	26,4	25,8	25,6	25,4	24,9
Belgio	27,9	27,4	27,1	26,9	26,8
Germania	19,2	18,9	18,9	19,2	19,1
Irlanda	34,3	32,7	32,1	32,0	32,1
Grecia	30,2	30,8	30,1	30,1	30,1
Spagna	31,7	31,1	30,6	30,2	29,0
Francia	27,7	27,0	26,7	26,6	26,4
Italia	26,7	25,9	25,7	25,3	24,8
Paesi Bassi	23,0	22,9	22,6	22,3	21,7
Portogallo	31,1	29,6	28,7	27,5	24,9
Regno Unito	27,4	26,3	26,4	26,2	25,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AMECO-Commissione Europa. Per l'Italia DEF 2011-DEF 2012-DEF 2013 e DFP 2010.

Rispetto ai paesi principali (*grafico 4*) l'Italia si colloca in una posizione centrale (più vicina alla Francia e al Regno Unito), che vede agli estremi rispettivamente la Germania, con un rapporto, nel 2012, del 19,1% e la Spagna, con un valore del 29,0%.

Grafico 4

*Quota dei redditi da lavoro dipendente sul totale della spesa corrente
(al netto degli interessi)*



3.5. Redditi da lavoro dipendente della PA e dell'intero sistema economico

Un ulteriore elemento di approfondimento riguarda il rapporto e la sua dinamica, nel corso degli anni considerati (2008-2012), dell'aggregato della spesa per i redditi da lavoro dipendente della PA rispetto al totale dei redditi da lavoro dipendente dell'intera economia dei diversi paesi.

Tabella 5

Quota della spesa per redditi da lavoro del settore pubblico sul totale della spesa per redditi da lavoro dipendente

	2008	2009	2010	2011	2012
Europa (27 paesi)	21,7	22,5	22,5	22,0	21,6
Belgio	23,6	24,3	24,5	24,4	24,5
Germania	14,9	15,5	15,4	15,1	14,8
Irlanda	26,0	28,0	27,8	28,0	27,2
Grecia	33,8	36,5	34,5	35,3	37,9
Spagna	22,0	24,0	24,5	24,3	24,1
Francia	24,5	25,2	25,1	24,6	24,6
Italia	25,8	26,3	26,1	25,3	24,7
Paesi Bassi	18,6	19,3	19,7	19,2	19,0
Portogallo	24,1	24,9	24,4	22,7	20,6
Regno Unito	16,4	18,7	18,2	17,9	16,2

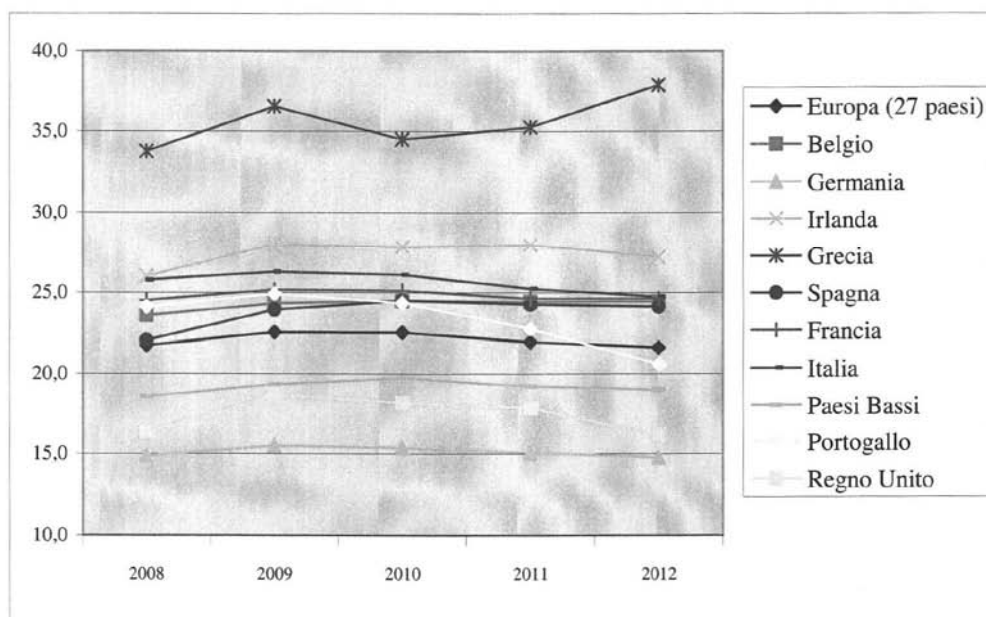
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat 22 aprile 2013.

L'Italia, come evidenziato nella *tabella 5*, presenta un valore pari al 24,7% (ossia, ogni 100 euro *spesi* dal sistema paese per redditi da lavoro dipendente, 25 riguardano lavoratori del settore pubblico). Si tratta di un valore appena al di sopra della media dell'Europa a 27. La Francia, la Spagna e il Belgio presentano un rapporto molto simile a quello del nostro Paese, mentre valori notevolmente inferiori riguardano la Germania (14,8%) e il Regno Unito (16,2%). La Grecia è l'unico paese in cui il predetto rapporto risulta di gran lunga superiore al 30%.

L'andamento nel corso del quinquennio (*grafico 5*) mostra una tendenza alla crescita soprattutto in Grecia, mentre evidente è il calo registrato in Portogallo. Per l'Italia si evidenzia, nel 2012, una riduzione di poco più di mezzo punto rispetto al 2011 e di poco più di un punto rispetto al 2010¹¹.

Grafico 5

Quota dei redditi da lavoro dipendente del settore pubblico sul totale dell'intera economia



¹¹ Ovviamente i risultati del confronto sono fortemente influenzati dalla struttura produttiva ed imprenditoriale dei differenti paesi, dal peso, dalle dinamiche e dalla composizione dell'occupazione, dal diverso perimetro dell'intervento pubblico nonché, infine, dalle diversità dei regimi fiscali e delle varie politiche in materia di spesa pubblica poste in essere dai vari Stati.

CAPITOLO QUINTO

CONSISTENZA, COMPOSIZIONE E COSTO DEL PERSONALE
DIPENDENTE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI NEL 2011

1. Il conto annuale della Ragioneria generale dello Stato: considerazioni generali e premessa metodologica - 2. La consistenza del personale pubblico – 2.1. Il quadro d'insieme – 2.2. L'analisi disaggregata - 3. Il turnover e le progressioni del personale - 4. La composizione del personale pubblico - 5. Il costo del personale pubblico – 5.1. Il quadro d'insieme – 5.2. L'analisi disaggregata – 5.3. L'analisi delle retribuzioni medie

1. Il conto annuale della Ragioneria generale dello Stato: considerazioni generali e premessa metodologica

L'art. 60 del d.lgs. n. 165 del 2001 (che ha recepito il testo dell'originario art. 65 del d.lgs. n. 29 del 1993) collega in modo diretto la Relazione sul costo del lavoro pubblico, che la Corte trasmette con cadenza annuale al Parlamento, con le rilevazioni dei dati sulla consistenza del personale pubblico e sulla spesa per retribuzioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico (IGOP), destinati a confluire nel Conto annuale delle pubbliche amministrazioni.

Si tratta di una rilevazione censuaria che, coinvolgendo tutti gli enti destinatari delle norme contenute nel d.lgs. n. 165 del 2001 (circa 10.000 amministrazioni pubbliche), ha ad oggetto la dinamica quantitativa dei pubblici dipendenti, la loro collocazione nelle diverse posizioni organizzative e classi stipendiali, le caratteristiche demografiche e la distribuzione sul territorio oltre, ovviamente, alle informazioni analitiche sull'andamento delle diverse voci retributive che confluiscono nell'aggregato costo del lavoro.

La ricchezza e l'analiticità dei dati rilevati ne fa uno strumento informativo indispensabile per l'elaborazione e la verifica delle politiche di personale e una base informativa privilegiata, non solo per la predisposizione della Relazione della Corte dei conti, ma anche per le determinazioni del Governo e del Parlamento nella materia del personale pubblico, per la quantificazione dei costi dei rinnovi contrattuali e per l'elaborazione del Censimento del personale degli enti locali da parte del Ministero dell'interno.

Relativamente all'esercizio finanziario 2011, il Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato è stato reso disponibile entro il mese di ottobre, a quattro mesi di distanza, cioè, dal termine normativamente previsto per la

conclusione delle operazioni di invio dei dati da parte degli oltre diecimila enti interessati dalla rilevazione, con un significativo recupero di tempestività.

Il citato documento è accompagnato da una parte discorsiva contenente una descrizione della metodologia utilizzata e delle definizioni adottate (una sorta di guida alla lettura) e da una sintesi che evidenzia i fenomeni più significativi in termini di dinamica occupazionale e di andamento della spesa per retribuzioni, disaggregata nei diversi comparti di contrattazione.

Per la prima volta il Conto rileva anche le informazioni relative alla Regione siciliana anche se, al momento, i dati non risultano completi ed omogenei, in termini di metodologia contabile utilizzata con quelli relativi alle altre amministrazioni. Il conto registra altresì, tra le nuove acquisizioni, i dati riguardanti l'Ente forestale della Sardegna, alcune ex IPAB ubicate nella Provincia autonoma di Trento e quelli relativi ad altri enti che operano nella medesima Provincia.

Il personale censito per la prima volta ammonta complessivamente a circa 19.000 unità che rappresentano lo 0,7% del totale del pubblico impiego.

Nell'effettuare, nel prosieguo della Relazione, il consueto confronto con gli anni precedenti sulla consistenza e sulla spesa di personale, sarà di volta in volta precisato se tale operazione avviene al netto o al lordo del nuovo personale rilevato.

L'universo censito dalla Ragioneria generale dello Stato viene in tal modo sempre più a coincidere con quello alla base delle rilevazioni di contabilità nazionale basate sull'aggregato "pubbliche amministrazioni" come definito nella lista S13 del Sistema europeo dei conti (SEC 95). Restano al di fuori dalle rilevazioni dell'IGOP, attualmente, gli organi costituzionali dello Stato, le federazioni sportive, le casse di previdenza dei professionisti e di specifiche categorie di dipendenti, le autorità portuali e le società per azioni totalmente o parzialmente controllate dallo Stato e da altri enti pubblici territoriali¹.

Più volte la Corte ha sottolineato come siano ormai maturi i tempi per una estensione delle rilevazioni del conto annuale a tutti gli enti censiti dall'ISTAT, considerato che i più recenti interventi in materia di riduzione della spesa di personale si riferiscono agli aggregati di contabilità nazionale in quanto finalizzati al rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Anche in sede di esame delle tecniche di copertura delle leggi che hanno disposto misure di contenimento, la Corte ha sottolineato come le norme in materia di quantificazione della spesa di personale previste nella vigente legge di contabilità (articolo 17 della legge n. 196 del 2009) postulano la conoscenza analitica degli andamenti occupazionali e della spesa disaggregata per singole componenti di tutti i destinatari delle misure di contenimento.

La Ragioneria ha particolarmente curato la ristrutturazione del sito nel quale sono pubblicati i dati di Conto annuale al fine di rendere le informazioni maggiormente fruibili a tutti gli interessati attraverso modalità semplificate di consultazione.

Il Conto annuale per il 2011 contiene, inoltre, nella parte introduttiva, anche alcune significative anticipazioni degli andamenti stimati per il successivo anno 2012. Si tratta di una elaborazione effettuata, per quanto attiene alle amministrazioni centrali dello Stato, sulla base dei cedolini stipendiali emessi dal *Personal Service Tesoro* e su un campione significativo di enti locali. Al momento

¹ La sovrapposibilità in termini di popolazione censita tra le rilevazioni della Ragioneria generale dello Stato e quelle dell'ISTAT è, comunque, elevata e si attesta su una percentuale pari al 95%.

sono, peraltro, disponibili esclusivamente stime e proiezioni sui dati quantitativi, mentre le prime anticipazioni delle tendenze della spesa necessitano di più lunghi tempi di verifica.

Il progressivo riallineamento dei dati consente alla Corte di riferire in modo omogeneo su dinamiche e andamenti riferiti ad un periodo ravvicinato di tempo e di mettere a raffronto le analisi dell'ISTAT con quelle della Ragioneria, più dettagliate e capillari, al fine di evidenziare le sottostanti cause delle dinamiche occupazionali e finanziarie riferite ad un medesimo arco temporale.

Ciò si rivela di particolare utilità per l'effettuazione di analisi specifiche sull'andamento della spesa di personale che a consuntivo, secondo i dati di contabilità nazionale, evidenzia scostamenti spesso di rilevante entità rispetto al quadro previsionale e programmatico.

L'auspicio è quello di consolidare un sistema integrato di rilevazioni che utilizzi informazioni ottenute con metodologie diverse in modo tale da affinare le previsioni ed evidenziare a consuntivo le reali cause alla base degli eventuali scostamenti riscontrati.

I dati di contabilità nazionale infatti, disaggregati esclusivamente per sottosettori istituzionali, non consentono di sottolineare il contributo specifico di ciascun singolo comparto al verificarsi dei fenomeni evidenziati. Le rilevazioni dell'ISTAT, inoltre, non evidenziano l'andamento delle singole voci che compongono la spesa di personale con particolare riferimento ai contributi e agli altri oneri riflessi e al pagamento di compensi arretrati non scorporabili dal dato complessivo relativo all'anno di riferimento.

Sotto il profilo metodologico, nella rappresentazione dei dati si è mantenuta la chiave di lettura fino ad ora utilizzata dei comparti di contrattazione di riferimento (incluse le aree del personale dirigente), mantenendo separata l'analisi del personale in regime di diritto pubblico.

In quest'ottica va inoltre precisato che nell'ambito del personale con contratto a tempo determinato e delle altre forme contrattuali flessibili (formazione lavoro, lavoratori interinali e lavoratori socialmente utili) non sono stati inclusi i dirigenti a tempo determinato, il personale a tempo determinato della scuola e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale (AFAM) – considerata la sua rilevanza al fine di consentire il corretto svolgimento dell'attività didattica - e il cosiddetto "altro personale" delle Forze armate e Corpi di polizia (volontari e allievi), che rappresentano quasi per intero il bacino di nuove assunzioni dal quale è poi consentito accedere a forme contrattuali stabili. Non a caso anche nel Conto annuale l'unità di misura utilizzata (unità annue nell'anno di riferimento) per valutare la consistenza del personale non di ruolo è diversa da quella utilizzata per valutare l'occupazione a tempo indeterminato (dato di *stock*).

Per una corretta lettura delle dinamiche dei diversi fenomeni esaminati va infine precisato che, nei confronti in serie storica, i dati rappresentati nelle tabelle possono non coincidere con gli indici di variazione percentuali nella considerazione che, a fronte della completezza dei dati assoluti, gli scostamenti tengono conto del passaggio di enti da un comparto all'altro o della maggiore completezza della platea degli enti censiti.

Quanto alle analisi concernenti la spesa derivante dall'utilizzo del personale, va preliminarmente rilevato che le elaborazioni contenute nel Conto annuale si riferiscono alla spesa di personale effettivamente sostenuta in ciascun esercizio dai

diversi enti secondo il criterio della cassa, con l'unica eccezione degli enti appartenenti al comparto del servizio sanitario nazionale (SSN) che, a partire dalla rilevazione del 2001, in relazione all'adozione del metodo di contabilità analitica per la predisposizione dei propri bilanci, inviano i dati in termini di competenza economica.

Va, inoltre, esteso anche alle valutazioni sulla spesa quanto già visto in ordine all'estensione della rilevazione ad enti prima non censiti e allo spostamento di enti tra diversi comparti di contrattazione di cui si è tenuto conto nel registrare gli indici di crescita o diminuzione.

Gli aggregati di spesa presi in considerazione nel conto annuale sono: le "Retribuzioni lorde al personale", le spese cioè sostenute per il pagamento delle retribuzioni fisse e accessorie al personale in servizio (sia a tempo indeterminato che a tempo determinato o con contratto di formazione e lavoro); il "Costo del personale" che somma alle "Retribuzioni lorde" gli oneri sociali a carico del datore di lavoro (contributi a carico dell'amministrazione, quote di accantonamento per la corresponsione del TFR, assegni familiari, equo indennizzo, coperture assicurative), oltre a un complesso disomogeneo ed economicamente poco significativo di spese relative allo svolgimento della prestazione lavorativa (erogazione dei buoni pasto e spesa per la gestione delle mense, contributi al benessere del personale) e al saldo delle partite di giro per i compensi al personale comandato; il "Costo del lavoro dipendente" che, aggiungendo al precedente aggregato l'IRAP, le spese per la formazione e le indennità di missione e trasferimento, evidenzia l'impatto finanziario complessivo della gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni nell'anno di riferimento.

Tali aggregati sono difficilmente raffrontabili con quelli riportati nel conto economico delle amministrazioni pubbliche, impostato secondo i criteri di contabilità economica elaborati in sede EUROSTAT e riferito ad una diversa platea di istituzioni, e non sempre trovano corrispondenza nei dati di bilancio delle amministrazioni.

2. La consistenza del personale pubblico

2.1. Il quadro d'insieme

Il quadro d'insieme della consistenza del personale², desunto dai dati contenuti nel Conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, evidenzia, al 31 dicembre 2011, una ulteriore diminuzione del numero dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (3 milioni e 417 mila; -1,9% rispetto al 2010) cui corrisponde, per il secondo anno consecutivo, una coerente flessione del costo del personale - 151,7 miliardi a fronte dei 153,0 miliardi del 2010 (-1,6%, al netto degli enti rilevati per la prima volta nel 2011) - in un contesto caratterizzato dalla sospensione della contrattazione collettiva per il periodo 2010-2012.

² Ci si riferisce a tutti i dipendenti delle amministrazioni indicate nell'art. 1, comma 2, e art. 3 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, indipendentemente dalla qualifica (dirigenti e non) e dalla tipologia contrattuale.

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 1

Unità di personale in servizio nel pubblico impiego
nel periodo 31.12.2008 - 31.12.2011

Comparti/categorie di personale	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011
Ministeri	185.369	180.833	176.069	169.103
Agenzie fiscali	56.636	55.558	53.827	54.556
Presidenza del Consiglio dei ministri	2.440	2.377	2.543	2.508
Scuola	1.130.347	1.075.259	1.043.690	1.015.965
Istituz. di alta formazione artistica e music.	9.258	9.141	9.381	9.362
Corpo nazionale dei vigili del fuoco	35.587	35.351	35.191	36.214
Forze armate ⁽¹⁾	191.940	196.802	194.608	193.328
Corpi di polizia ⁽²⁾	330.816	328.786	324.071	324.086
Carriera penitenziaria	473	456	432	397
Magistratura	10.410	10.486	10.195	10.136
Carriera diplomatica	935	919	909	919
Carriera prefettizia	1.478	1.415	1.403	1.356
<i>Settore statale</i>	<i>1.955.689</i>	<i>1.897.383</i>	<i>1.852.319</i>	<i>1.817.930</i>
Servizio sanitario nazionale	732.368	734.137	728.597	717.670
Regioni e autonomie locali	588.798	578.313	569.175	552.540
Regioni a statuto spec. e Province auton. ⁽³⁾	84.100	84.343	84.923	106.688
Enti pubblici non economici	59.840	56.975	55.361	52.434
Istituzioni ed enti di ricerca ⁽⁴⁾	25.163	24.693	23.439	23.966
Università ⁽⁵⁾	144.397	140.422	134.342	131.781
Enti art. 70, c. 4, d.lgs. 165/2001 ⁽⁶⁾	1.537	1.504	1.450	1.385
Enti art. 60, c. 3, d.lgs. 165/2001 ⁽⁷⁾	5.351	5.449	5.518	11.118
Autorità indipendenti	1.540	1.636	1.660	1.735
<i>Settore non statale</i>	<i>1.643.095</i>	<i>1.627.472</i>	<i>1.604.465</i>	<i>1.599.317</i>
Totale	3.598.784	3.524.855	3.456.784	3.417.247

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

- (1) Inclusa la categoria "altro personale", pari a 45.547 unità nel 2008, 51.127 unità nel 2009, 47.726 unità nel 2010 e 46.753 unità nel 2011.
- (2) Inclusa la categoria "altro personale", pari a 5.148 unità nel 2008, 3.410 unità nel 2009, 4.040 unità nel 2010 e 5.233 unità nel 2011.
- (3) Incluso il personale scolastico delle Province autonome di Trento e Bolzano. Dal 2011, sono rilevati i dati della Regione siciliana e delle ex IPAB della Provincia autonoma di Trento.
- (4) Incluso l'ENEA transitato nel comparto ricerca nel 2009.
- (5) Inclusi i professori e i ricercatori a tempo determinato.
- (6) Escluso l'ENEA transitato nel comparto ricerca nel 2009.
- (7) Dal 2011 sono rilevati i dati dell'Ente foreste Sardegna.

Tabella 2

Unità di personale in servizio nel pubblico impiego
nel periodo 31.12.2008 - 31.12.2011.

Variazioni percentuali e contributi alla variazione ⁽¹⁾

Comparti/categorie di personale	Variazione 31.12.2011 su 31.12.2008	Contri- buto	Variazione 31.12.2011 su 31.12.2009	Contri- buto	Variazione 31.12.2011 su 31.12.2010	Contri- buto
Ministeri	-8,8%	-0,5%	-6,5%	-0,3%	-4,0%	-0,2%
Agenzie fiscali	-3,7%	-0,1%	-1,8%	0,0%	1,4%	0,0%
Presidenza del Consiglio dei ministri	2,8%	0,0%	5,5%	0,0%	-1,4%	0,0%
Scuola	-10,1%	-3,2%	-5,5%	-1,7%	-2,7%	-0,8%
Istituz. di alta formazione artistica e music.	1,1%	0,0%	2,4%	0,0%	-0,2%	0,0%
Corpo nazionale dei vigili del fuoco	1,8%	0,0%	2,4%	0,0%	2,9%	0,0%
Forze armate ⁽²⁾	0,7%	0,0%	-1,8%	-0,1%	-0,7%	0,0%
Corpi di polizia ⁽²⁾	-2,0%	-0,2%	-1,4%	-0,1%	0,0%	0,0%
Carriera penitenziaria	-16,1%	0,0%	-12,9%	0,0%	-8,1%	0,0%
Magistratura	-2,6%	0,0%	-3,3%	0,0%	-0,6%	0,0%
Carriera diplomatica	-1,7%	0,0%	0,0%	0,0%	1,1%	0,0%
Carriera prefettizia	-8,3%	0,0%	-4,2%	0,0%	-3,3%	0,0%
<i>Settore statale</i>	-7,0%	-3,8%	-4,2%	-2,3%	-1,9%	-1,0%
Servizio sanitario nazionale	-2,0%	-0,4%	-2,2%	-0,5%	-1,5%	-0,3%
Regioni e autonomie locali	-6,2%	-1,0%	-4,5%	-0,7%	-2,9%	-0,5%
Regioni a statuto spec. e Province auton. ⁽³⁾	0,5%	0,0%	0,2%	0,0%	-0,5%	0,0%
Enti pubblici non economici	-12,4%	-0,2%	-8,0%	-0,1%	-5,3%	-0,1%
Istituzioni ed enti di ricerca ⁽⁴⁾	-4,8%	0,0%	-2,9%	0,0%	2,3%	0,0%
Università ⁽⁵⁾	-8,7%	-0,4%	-6,2%	-0,2%	-1,9%	-0,1%
Enti art. 70, c. 4, d.lgs. 165/2001 ⁽⁶⁾	-9,9%	0,0%	-7,9%	0,0%	-4,5%	0,0%
Enti art. 60, c. 3, d.lgs. 165/2001	4,1%	0,0%	2,2%	0,0%	0,9%	0,0%
Autorità indipendenti	12,7%	0,0%	6,1%	0,0%	4,5%	0,0%
<i>Settore non statale</i>	-4,4%	-2,0%	-3,4%	-1,6%	-2,1%	-1,0%
Totale	-5,8%	-5,8%	-3,8%	-3,8%	-1,9%	-1,9%

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

⁽¹⁾ Nel calcolo delle variazioni percentuali e dei contributi, sono stati esclusi i dati della Regione Siciliana e delle ex IPAB di Trento dall'aggregato "Regioni a statuto speciale e Province autonome" ed i dati dell'Ente foreste Sardegna dall'aggregato "Enti dell'art. 60, c. 3, d.lgs. n. 165/2001", in quanto enti rilevati a partire dal 2011.

⁽²⁾ Inclusa la categoria "altro personale".

⁽³⁾ Incluso il personale scolastico delle Province autonome di Trento e Bolzano.

⁽⁴⁾ Incluso l'ENEA transitato nel comparto ricerca nel 2009.

⁽⁵⁾ Inclusi i professori e i ricercatori a tempo determinato.

⁽⁶⁾ Escluso l'ENEA transitato nel comparto ricerca nel 2009.

In merito alla riduzione del personale registrata nel 2011, uniforme risulta il contributo fornito dal settore statale (-1%) e da quello non statale (-1%). Nell'ambito del primo, anche nel 2011, la variazione registrata è attribuibile quasi per intero alla diminuzione del personale della scuola (-2,7%) cui si affianca il contributo dovuto alla contrazione del personale del comparto ministeri (-4%).

Da segnalare inoltre, da un lato, la consistente riduzione del personale della carriera penitenziaria e della carriera prefettizia e, dall'altro, la crescita dei dipendenti delle agenzie fiscali, dei vigili del fuoco e della carriera diplomatica che, tuttavia, contribuiscono in minima parte all'andamento complessivo registrato.

Anche il settore non statale mostra, nel 2011, una generale riduzione di personale, più spiccata nell'ambito del comparto enti pubblici non economici (-5,3%). La contrazione del personale delle Regioni e autonomie locali (-2,9%) e del servizio sanitario nazionale (-1,5%) contribuisce, peraltro, in modo prevalente alla variazione complessiva.

Il forte impatto delle politiche di contenimento della spesa avviate con il decreto-legge n. 112 del 2008 può cogliersi confrontando i risultati conseguiti nel periodo 2008-2011 con gli andamenti registrati in un più ampio periodo decennale.

Nel periodo 31.12.2001-31.12.2008 il numero di occupati nel pubblico impiego, sia pur con un andamento non omogeneo nei diversi anni, è risultato sostanzialmente stabile (-1%) mentre, nei tre anni successivi, si rileva una riduzione pari al 5,8%.

Nel primo periodo, la riduzione di personale è distribuita in modo uniforme tra settore statale e settore non statale, mentre la significativa variazione registrata fra il 31 dicembre 2008 e il 31 dicembre 2011 è stata, invece, determinata per circa due terzi dalla diminuzione di personale nel settore statale (-7%), trainata dall'andamento registrato dal personale della scuola (-10,1%).

Nell'ambito dei comparti del settore non statale, la flessione più significativa si è registrata nell'ambito del comparto enti pubblici non economici (-12,4%) e università (-8,7%) mentre il contributo più rilevante alla riduzione del personale è stato fornito dal comparto Regioni ed enti locali (-1%) che flette del 6,2%.

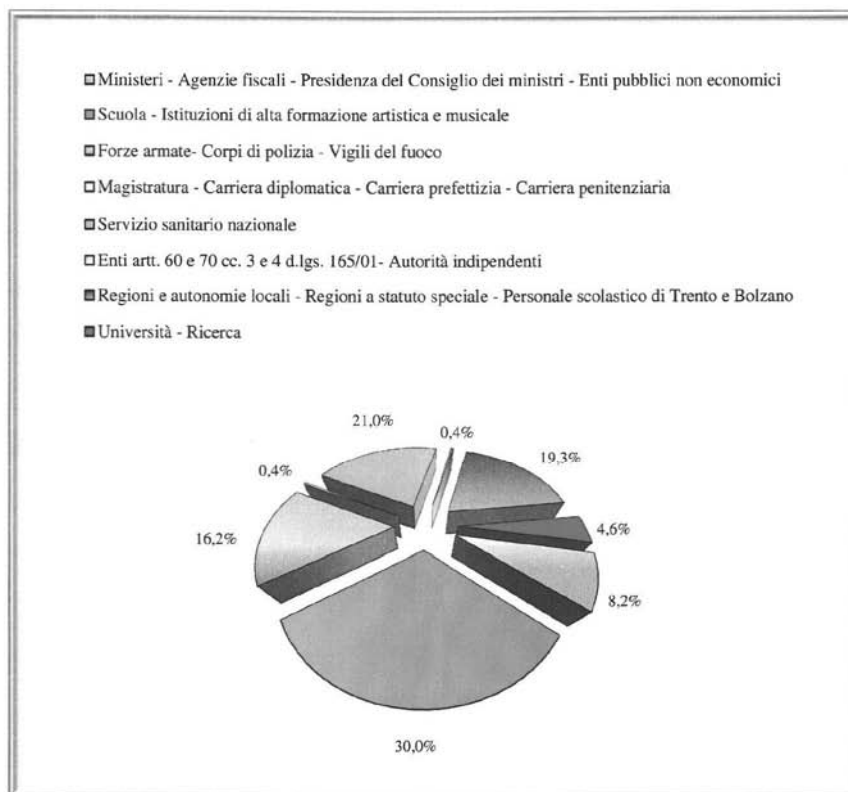
Prima di passare ad esaminare l'impatto delle politiche di contenimento del personale nei diversi comparti in cui si ripartiscono gli impiegati pubblici, appare utile, alla luce dei dati rilevati nel 2011, evidenziarne il peso sul complesso dei dipendenti.

Tale indicazione, oltre a consentire una valutazione più aderente alla realtà degli effetti delle politiche avviate, rappresenta una imprescindibile base informativa per definire ulteriori misure di contenimento da rimodulare alla luce della nuova dimensione e delle caratteristiche che i comparti dirigenziali e non dirigenziali hanno assunto nel tempo.

Come risulta dal seguente *grafico* – che mostra la distribuzione del complesso del personale (compreso il personale con contratto di lavoro flessibile) – più di due terzi delle unità sono concentrate nei comparti scuola (30%), sanità (21%) e nell'aggregato Regioni e autonomie locali, comprensivo delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome (19,3%), cui sono fino ad oggi dedicate specifiche misure di razionalizzazione. Segue, per consistenza, l'aggregato formato da Corpi di polizia, Forze armate e vigili del fuoco, in parte esclusi dalle disposizioni di contenimento della spesa (16,2%).

Grafico 1

Distribuzione del personale pubblico al 31.12.2011



Un peso relativo minore rivestono il comparto ministeri e gli altri comparti del pubblico impiego, maggiormente incisi, peraltro, dalle misure restrittive in tema di organici e *turnover*.

Di particolare rilievo appare l'individuazione, nell'ambito di tale più ampio aggregato, dell'andamento e della composizione del personale con contratti di lavoro flessibile la cui crescita ha spesso, seppur parzialmente, compensato i vincoli posti dal legislatore alla crescita del personale pubblico.

Anche in tal caso appare significativo distinguere tra le annualità antecedenti il 2009 e il triennio successivo. Il periodo 31.12.2001-31.12.2008 è caratterizzato dall'andamento in forte crescita del personale a tempo determinato (concentrato essenzialmente nell'ambito dei comparti Regioni e autonomie locali e servizio sanitario nazionale), con un incremento del 37,5% e, nel contempo, da una decisa flessione dei lavoratori socialmente utili (-63,1%).

Il periodo successivo (31.12.2008-31.12.2011) registra un'inversione di tendenza nell'ambito del personale a tempo determinato (-15,2%; -3,6% nel 2011) da ricondurre, da un lato, alle disposizioni che hanno nuovamente irrigidito la possibilità per le pubbliche amministrazioni di assumere con contratti di lavoro diversi da quelli a tempo indeterminato e, dall'altro, all'avvio di un programma straordinario di stabilizzazione volto a ridurre significativamente il fenomeno del precariato.

Tabella 3

*Unità di personale con rapporto di lavoro flessibile
nel periodo 31.12.2008-31.12.2011*

Rapporto di lavoro	2008	2009	2010	2011	Variazione 2011/2008	Variazione 2011/2009	Variazione 2011/2010
Tempo determinato	125.711	114.671	110.511	106.554	-15,2%	-7,1%	-3,6%
Formazione lavoro	3.205	2.214	783	345	-89,2%	-84,4%	-55,9%
Interinale	11.022	11.429	11.680	9.346	-15,2%	-18,2%	-20,0%
Lavori socialmente utili	21.961	20.331	18.573	17.998	-18,0%	-11,5%	-3,1%
Totale	161.899	148.645	141.546	134.243	-17,1%	-9,7%	-5,2%

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

Prosegue inoltre, nel periodo considerato, il calo dei lavoratori socialmente utili (-18%) cui si aggiunge la flessione consistente dei lavoratori interinali (-15,2%) e dei dipendenti assunti con contratti di formazione lavoro (-89,2%) che sono ancora presenti nel pubblico impiego con circa di 350 unità impiegate per oltre la metà nel comparto Regioni e autonomie locali.

Disomogeneo risulta il ricorso a contratti a tempo determinato nel 2011 nei diversi comparti, nell'ambito dei quali si registrano andamenti differenziati.

Gli enti del comparto Regioni e autonomie locali hanno utilizzato il maggior numero di personale con contratto di lavoro flessibile (circa 50.000 unità annue) che, tuttavia, ha registrato una consistente flessione (-6,8%), mentre il comparto sanità ha utilizzato una quantità di contratti flessibili pari a circa 35.200 unità annue ma con un tasso di riduzione molto più accentuato (-12,3%). Seguono i dati registrati dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome di Trento e Bolzano (circa 6.600 unità nel 2011, con esclusione del personale scolastico non di ruolo delle Province di Trento e Bolzano).

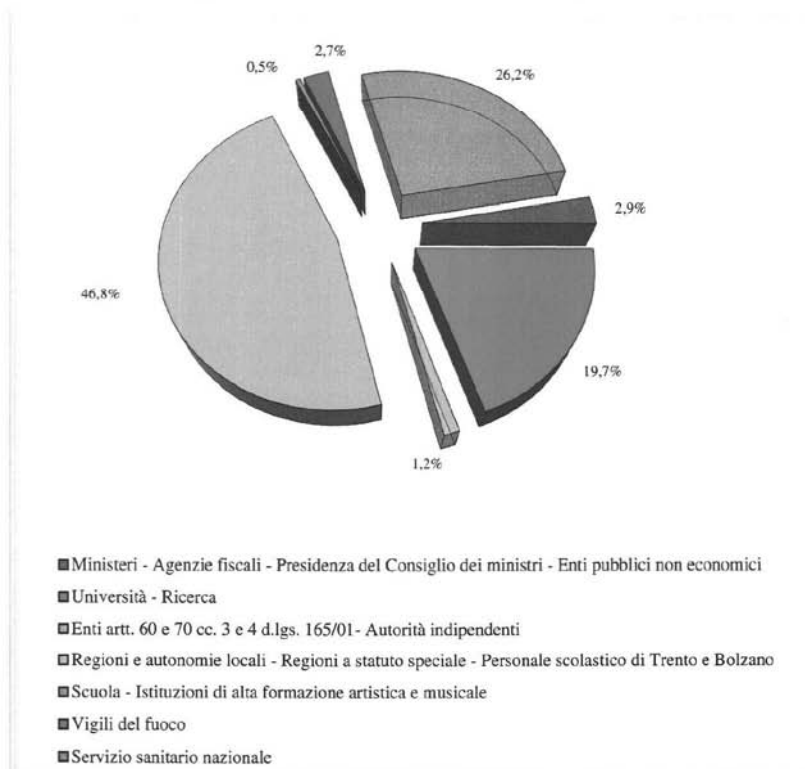
Negli altri comparti il ricorso al tempo determinato è più contenuto e si concentra nell'ambito dei vigili del fuoco – ove l'andamento è costante e regolamentato da specifiche disposizioni – e nell'ambito delle università e degli enti di ricerca ove l'andamento ciclico si riconnette all'attuazione dei processi di stabilizzazione e alle specifiche disposizioni che favoriscono l'assunzione di giovani ricercatori in relazione a progetti finanziati con risorse private e comunitarie.

Anche le altre tipologie di flessibilità (lavoratori interinali e lavoratori socialmente utili) sono presenti in numero rilevante solo nel comparto Regioni ed enti locali e nella sanità, mentre nei restanti comparti la consistenza è più limitata.

Il ricorso al lavoro interinale è in decisa flessione in entrambi i comparti mentre i lavoratori socialmente utili, in forte calo nel decennio, seguitano a concentrarsi nel solo comparto enti locali, quasi interamente nelle Regioni del Sud (Campania, Calabria e Sicilia).

Grafico 2

Distribuzione del personale con contratto di lavoro flessibile - Anno 2011



Un fenomeno, questo, da monitorare con attenzione anche alla luce del personale in servizio presso le numerose società partecipate dagli enti territoriali che ancora non viene rilevato nel Conto annuale.

Il valore del rapporto tra personale a tempo indeterminato e personale assunto con altre tipologie di lavoro (3%, stabile nel triennio) appare contenuto, ma occorre tener presente, da un lato, che l'unità di misura adottata nel conto annuale per valutare l'occupazione a tempo indeterminato (dato di *stock*) è diversa da quella che misura il personale con contratto di lavoro flessibile (unità annue) e, dall'altro, che, come indicato in apertura, non sono state incluse tra le forme di lavoro flessibile i contratti a tempo determinato della dirigenza, i volontari e gli allievi delle Forze armate, dei Corpi di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco nonché il personale supplente (docente e amministrativo) della scuola e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale che svolgono funzioni non propriamente riconducibili ad esigenze temporanee dell'amministrazione.

2.2. L'analisi disaggregata

Passando all'esame dei singoli comparti - i cui dati di dettaglio sono consultabili nella *tabella 4* allegata al presente paragrafo - il personale dei **ministeri** - nell'ambito dei quali la Giustizia, la Difesa, i Beni e le attività culturali e l'Interno assorbono più del 69% dei dipendenti - registra nel 2011 un'ulteriore diminuzione del 4%, attestandosi a 169.103 unità. Tale diminuzione è ascrivibile, oltre ai vincoli

posti al *turnover*, anche al passaggio ai Monopoli di Stato di circa 1.300 dipendenti provenienti dalle strutture territoriali del Ministero dell'economia e delle finanze. Spiccata appare la variazione del personale dirigente (3.151 unità presenti nel 2011) che scende di un ulteriore 2,7% (-12,4% rispetto al 31 dicembre 2008) anche in relazione ai ripetuti obblighi per le amministrazioni centrali di procedere alla riduzione degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli di livello non generale (a partire da quelli contenuti nell'art. 74 del decreto-legge n. 112 del 2008). Rispetto al 2010, anno in cui si è registrato un picco di cessazioni dal servizio, si dimezzano le cessazioni per raggiunti limiti di età, mentre le dimissioni con diritto a pensione si riducono a circa un terzo.

Più consistente si presenta la diminuzione numerica del personale non dirigente che, raggiungendo le 161.912 unità, segna un indice di riduzione del 4,1% e contribuisce quasi per intero alla variazione registrata nel comparto. Scendono nel 2011 anche le altre forme flessibili di lavoro (-3,7%), in particolare i lavoratori con contratto a tempo determinato, che tuttavia assorbono solo l'1% del complesso.

Dinamiche non dissimili, di costante riduzione del personale, negli anni considerati, si rilevano anche nell'ambito della carriera penitenziaria e, in minor misura, nella carriera prefettizia e nella magistratura.

A fronte della sostanziale stabilità del **personale della carriera prefettizia**³ e del **personale di magistratura**⁴ segna, in particolare, una consistente flessione nel 2011 il **personale dirigente della carriera penitenziaria** che si riduce a 397 unità.

In controtendenza il contenuto aumento del **personale della carriera diplomatica** che compensa le cessazioni del precedente esercizio.

Il personale delle **agenzie fiscali** (l'Agenzia delle entrate assorbe più del 61% del personale) attestandosi a 54.556 unità, segna nel 2011 un incremento dell'1,4%, riconducibile, come detto, al passaggio di circa 1.300 unità dal Ministero dell'economia e delle finanze. Al netto del personale trasferito, i dati avrebbero registrato, peraltro, una riduzione dell'1%. Scende, viceversa, il numero dei dirigenti (-1,6%) nel cui ambito, a fronte della diminuzione di quelli di II fascia (-10,5%), continua a crescere il numero di incarichi dirigenziali provvisori conferiti al personale amministrativo ai sensi dei rispettivi regolamenti di Agenzia (+4,7%).

Di rilievo appare, inoltre, la forte riduzione del personale con contratto di formazione lavoro interessato dal processo di stabilizzazione, che passa dalle 1.388 unità annue del 2008 alle 88 del 2011.

La rilevazione concernente la **Presidenza del Consiglio dei ministri** (2.508 unità di personale), a fronte degli incrementi registrati nel 2010 derivanti dalla stabilizzazione di personale precario, evidenzia riduzioni significative conseguenti all'avvio del processo di contenimento delle strutture amministrative e di generale razionalizzazione degli apparati. A fronte della stabilità dei dirigenti, l'esercizio 2011 si caratterizza per la spiccata riduzione del personale non dirigenziale (-3,7%)

³ La carriera prefettizia si articola in tre qualifiche: prefetto, vice prefetto e vice prefetto aggiunto. Nel momento dell'immissione in ruolo, per un periodo di due anni, i vincitori di concorso assumono la qualifica di consigliere di prefettura.

⁴ Il personale in servizio al 31 dicembre 2011, pari a 10.136 unità, registra un decremento dello 0,6% rispetto al 2010, nettamente inferiore a quanto registrato nel precedente esercizio, per effetto di anticipate cessazioni dal servizio per quiescenza superiori alla media degli anni precedenti. Resta comunque la scopertura rispetto alle dotazioni organiche (13%): le carenze di personale interessano, in particolare, la Corte dei conti (circa il 30% della dotazione organica), il complesso TAR/Consiglio di Stato (il 15%), la Magistratura ordinaria (il 12%).

mentre resta consistente il ricorso a personale comandato da altre amministrazioni che assorbe più del 40% del personale del comparto.

Particolare attenzione meritano i dati concernenti il **comparto scuola** (1.015.589 unità), nel quale un peso significativo (13% circa) riveste, accanto al personale di ruolo, anche il personale a tempo determinato, attesa la sua rilevanza al fine di consentire il corretto svolgimento dell'attività didattica.

L'andamento del numero dei dirigenti scolastici (8.012 unità nel 2011)⁵ ha confermato nel 2011 (-12,6%) la flessione registrata nel precedente esercizio in relazione al forte esodo dal servizio, solo in parte compensato dalle nuove assunzioni (il tasso di assunzione dei dirigenti scolastici è quasi nullo nel 2011). Dal 31 dicembre 2008 al 31 dicembre 2011, tale categoria di personale si è ridotta di quasi il 25%. Tale riduzione si riconduce ai tempi necessari per la conclusione delle procedure concorsuali per il reclutamento di 2.386 dirigenti scolastici (indette il 13 e il 14 luglio 2011), molte delle quali concluse nel corso del 2012.

Le prime assunzioni nell'anno scolastico 2012-2013 (837 posti) hanno, tuttavia, risentito, da un lato, della sospensione delle procedure in alcune Regioni e, dall'altro, delle misure di riorganizzazione della rete scolastica e della conseguente contrazione dei posti in organico, numericamente inferiori ai posti messi a concorso, determinando inoltre in alcune Regioni (Campania e Molise) situazioni di esubero, destinate a riassorbirsi per effetto dei collocamenti a riposo decorrenti dall'anno scolastico 2013-2014.

L'evoluzione della consistenza numerica del personale docente e amministrativo riflette la particolare procedura di definizione dell'organico che si articola nella previa approvazione del c.d. organico di diritto - cioè la pianta organica definita prima dell'avvio dell'anno scolastico (che guida i processi di mobilità, allocazione e reclutamento del personale) - cui segue la definitiva individuazione dell'organico c.d. di fatto, vale a dire l'organico effettivo in carico alle singole scuole che determina le concrete necessità di personale per lo svolgimento del servizio scolastico.

I dati relativi al triennio considerato risentono dell'attuale quadro ordinamentale - avviato con il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 - che si snoda in misure dirette, tra l'altro, al più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole con l'obiettivo di incrementare la numerosità delle classi e ridurre sia la consistenza del personale amministrativo e sia il rapporto alunni-docenti.

La riduzione complessiva del personale (-2,7% rispetto al 2010) è la risultante di due fenomeni di segno opposto: il leggero incremento del personale a tempo indeterminato (2,3%) e la consistente flessione del personale non di ruolo (-26,2%).

La crescita del personale a tempo indeterminato si riconduce sostanzialmente alla immissione in ruolo del personale precario (in particolare in attuazione dell'art. 9, comma 17, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70) sia sul versante dei ruoli amministrativi (solo in parte compensati dalle cessazioni dal servizio: 36.000 assunzioni a fronte di circa 7.500 cessazioni) sia sul versante del personale docente (ove, invece, il numero degli assunti si avvicina a quello dei cessati).

⁵ Il d.P.R. n. 140 del 2008 riserva il reclutamento del personale dirigente scolastico al personale docente ed educativo in servizio nelle istituzioni scolastiche in possesso di specifici requisiti per un numero di posti disponibili calcolati al termine dell'anno scolastico in cui si indice il concorso, cui si aggiungono i posti che, presumibilmente, si renderanno disponibili nel triennio successivo.

La flessione del personale non di ruolo si riconduce, invece, alle politiche di razionalizzazione del settore e della riduzione degli organici con effetti di maggiore incidenza sull'evoluzione del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) - i cui organici sono stati definiti nel decreto interministeriale 29 luglio 2011, n. 66 - rispetto al personale docente (il cui andamento risente soprattutto della crescita del personale di sostegno conseguente alla sentenza della Corte costituzionale n. 80/2010⁶).

Anche gli altri due comparti di maggiore dimensione (servizio sanitario nazionale e Regioni ed enti locali) proseguono nella riduzione del personale.

Il personale del **comparto sanità** (717.670 unità complessive), assorbito per il 93% dal personale delle aziende sanitarie e concentrato nelle strutture con un numero di dipendenti compreso tra 1.000 e 5.000⁷, accentua la riduzione registrata nel precedente anno (-1,5%), in relazione alle misure di contenimento della spesa, previste dalla legge finanziaria per il 2007 (art. 1, comma 565) e confermate dal Patto per la salute per il periodo 2010-2012 e dalla legge finanziaria per il 2010 (legge n. 191 del 2009), nonché all'ulteriore impegno alla riduzione della consistenza di personale in connessione con i processi di riorganizzazione, ivi compresi quelli di razionalizzazione ed efficientamento della rete ospedaliera.

Coerente con tali politiche si presenta la riduzione della dirigenza esterna (direttori generali e direttori sanitari, amministrativi e dei servizi sociali) che si contrae, nel triennio considerato, del 10,2%. Il 2011 segna una maggior riduzione, rispetto agli anni considerati, della dirigenza medica (-1,5%) e del personale non dirigente (-0,7%) che mostra una maggiore dinamicità nell'ambito del personale tecnico e amministrativo rispetto al personale infermieristico, sostanzialmente stabile nel triennio. Contribuiscono, inoltre, all'equilibrio numerico del comparto anche gli effetti delle politiche di stabilizzazione avviate (oltre 2.500) che, tuttavia, non hanno evitato un significativo ricorso al personale a tempo determinato (4% del complesso del personale), indice di una sofferenza nel garantire la continuità nell'erogazione dei servizi.

Il comparto **Regioni ed Autonomie locali** (552.540 unità), nella sua complessità (comprende 17 tipologie di enti⁸), è sostanzialmente rappresentativo degli enti territoriali (Regioni a statuto ordinario, Province, Comuni) che assorbono circa il 94% del personale (Comuni: 76%; Province: 11% e Regioni: 7%).

Nell'ambito del comparto, che comprende oltre 8.500 istituzioni diverse, si presenta una elevata frammentazione, atteso che più del 60% degli enti impiega fino a un massimo di 20 dipendenti a tempo indeterminato (di cui un terzo - quasi 1.750

⁶ Con la citata sentenza la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 413, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), nella parte in cui fissa un limite massimo al numero dei posti degli insegnanti di sostegno in quanto "il diritto del disabile all'istruzione si configura come un diritto fondamentale. La fruizione di tale diritto - prosegue la motivazione - è assicurata, in particolare, attraverso misure di integrazione e sostegno idonee a garantire ai portatori di *handicaps* la frequenza degli istituti d'istruzione".

⁷ A fronte di una sola ASL (Marche) con oltre 13.000 dipendenti, sono 16 le ASL con più di 5.000 dipendenti, 211 le ASL con 1.000-5.000 dipendenti e 93 quelle con meno di 1.000 dipendenti, di cui 18 con meno di 10 dipendenti.

⁸ Comuni, Regioni a statuto ordinario, Province, camere di commercio, ex IPAB, comunità montane, consorzi-associazioni-comprensori, unioni di Comuni, IACP-ATER-ALER-ARTE, enti per il diritto allo studio, altri enti regionali, enti regionali di sviluppo agricolo, parchi naturali, aziende ed enti per il turismo, agenzie, autorità di bacino, agenzie per la protezione dell'ambiente.

istituzioni - registra fino a cinque dipendenti), il 38% oscilla tra i 21 e i 1.000 dipendenti, mentre sono solo 49 gli enti che impiegano più di 1.000 dipendenti. Tra questi, le istituzioni dominanti sono alcuni grandi Comuni (Roma, Milano, Torino, Napoli, Palermo, Genova, Firenze, Bologna) e la Regione Campania che assorbono circa il 18% del personale a tempo indeterminato del comparto.

Il personale, nel complesso, segna, in linea con gli altri comparti, una ulteriore diminuzione nel 2011 (-2,9%), più spiccata, in valore percentuale, per i dirigenti (-9,2%) e più contenuta per il personale non dirigente (-2,4%) che, peraltro, assorbe più del 96% del personale a tempo indeterminato. Significativa appare, inoltre, la diminuzione del personale con contratto di lavoro flessibile che, pur confermando l'incidenza sul totale del precedente esercizio, si riduce nel 2011 di un ulteriore 6,8% (-24,7% rispetto al 2008).

I dati concernenti il personale non dirigenziale appaiono coerenti con le ulteriori e più rigorose misure di contenimento della spesa contenute nella manovra per il 2010-2011 i cui riflessi sui livelli di efficienza dei servizi direttamente gestiti andranno attentamente monitorati e ciò anche alla luce dei limiti posti dal legislatore alla possibilità per gli enti di esternalizzare servizi e attività in precedenza gestiti dalle proprie strutture e ai vincoli posti alla conservazione in mano pubblica di società non funzionali all'esercizio dei compiti propri degli enti.

Le **cinque Regioni a statuto speciale e le due Province autonome di Trento e Bolzano** rappresentano ciascuna un autonomo comparto di contrattazione, all'interno del quale vigono regole diverse per il procedimento di contrattazione collettiva e per la determinazione della dinamica salariale⁹. Il personale appartenente ai sette comparti di contrattazione ammonta, nel 2011, complessivamente a 106.688 unità, dato che rappresenta il 3% del totale del personale delle pubbliche amministrazioni.

Nella *tabella 4* allegata al presente paragrafo si evidenzia, a fronte di una spiccata riduzione del numero di dirigenti in Friuli Venezia Giulia (-11,7%) e in Valle d'Aosta (-4,8%), una variazione in aumento in Sardegna (8,7%) e nella Provincia di Trento (11,2%). Anche il personale non dirigente registra andamenti diversi nei singoli comparti di contrattazione. Diminuisce dell'1,5% quello del Friuli Venezia Giulia, mentre il Trentino Alto Adige e la Provincia di Trento

⁹ I comparti non sono, innanzitutto, omogenei per ciò che riguarda la composizione del personale: per il Friuli Venezia Giulia, la Valle d'Aosta e le due Province di Trento e Bolzano, il contratto collettivo ha quali destinatari anche le Province e gli enti locali ubicati nel territorio (inclusi i segretari comunali), mentre per la Sicilia e la Sardegna è compreso esclusivamente il personale della Regione, delle agenzie regionali e degli enti strumentali. Per le Province autonome di Trento e Bolzano, inoltre, i rispettivi comparti comprendono anche il personale scolastico in relazione con le competenze in materia di istruzione previste dai rispettivi statuti. Le verifiche di compatibilità economico-finanziaria sui contratti collettivi, in Sicilia, in Sardegna e in Friuli Venezia Giulia, sono affidate alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, con un procedimento mutuato su quello previsto nell'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001. Per il Trentino Alto Adige e per le due Province autonome, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 171 del 2005, è venuto meno il controllo della Corte dei conti, in precedenza attribuito alle Sezioni riunite centrali. Per la Valle d'Aosta, il d.lgs. n. 179 del 2010, con il quale è stata istituita la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti presso la predetta Regione, non prevede la certificazione dei contratti collettivi di lavoro. La compatibilità finanziaria degli incrementi contrattuali e, più in generale, della dinamica salariale, va valutata alla luce dei documenti di programmazione economico-finanziaria di ciascuna Regione e del quadro delle disponibilità delineato dalle leggi finanziarie regionali. Frequenti sono, infine, le leggi regionali che dispongono particolari benefici in favore dei dipendenti.

mostrano una crescita più spiccata (rispettivamente, +4,4% e +2,6%) rispetto alla sostanziale stabilità del personale appartenente agli altri comparti di contrattazione.

Pur in mancanza di dati di dettaglio e di valori relativi a precedenti esercizi (che non consentono una valutazione comparativa), appare rilevante il contributo del contratto della Regione Siciliana, con 18.725 dipendenti (quasi interamente assorbiti dalla Regione¹⁰) dei quali il 4,6% a tempo determinato.

Evidenziano riduzioni in linea con la media i dati concernenti l'evoluzione del personale degli altri comparti: enti pubblici non economici, università e enti di ricerca.

Quanto agli **enti pubblici non economici** (52.434 unità) – il cui personale è quasi interamente assorbito dagli enti previdenziali e assistenziali, tra i quali l'INPS assume il maggior peso (52% del personale del comparto) - l'esercizio 2011 è caratterizzato da una marcata flessione degli occupati (-5,3%) sia a tempo indeterminato che a tempo determinato. Diminuisce inoltre, nell'ambito delle altre tipologie di lavoro flessibile, il numero dei lavoratori interinali la cui consistenza, a fronte della crescita registrata nel 2010, si riduce sensibilmente nel 2011 (-69,1%).

Il **comparto università** (57.150 dipendenti) – ove il 30% del personale viene assorbito da 6 atenei (Roma, Napoli, Bologna, Palermo, Padova, Milano) – riduce nel 2011 il proprio personale a tempo indeterminato del 2,1%. Particolarmente significativa appare la diminuzione del personale dirigente (-4,1%) e del personale inquadrato nella categoria EP (elevate professionalità) (-3,3%). La diminuzione complessiva di dirigenti nel periodo 31.12.2008-31.12.2011 - attribuibile ai dirigenti a tempo determinato - si attesta al -22%. L'andamento del personale a tempo determinato, misurato in termini di unità annue, mostra un andamento "ciclico" nel periodo considerato che sembra riflettere la dinamica dei processi di stabilizzazione nonché le tempistiche associate alla stipula dei contratti.

Andamento non dissimile si registra anche nell'ambito del **personale docente delle università statali** che ha fatto registrare nel 2011 una ulteriore significativa diminuzione (-2,4%; -11,1% nel triennio 2008-2011). Il decremento ha interessato sia i professori (-1.938) che i ricercatori (-335), confermando sostanzialmente il rapporto tra le due categorie di docenti (al 31 dicembre 2011, delle complessive 55.541 unità in servizio, circa il 57% è costituito dai professori).

Consistente risulta, infine, anche nel 2011, il ricorso a professori e ricercatori a contratto (20.432 unità annue), con un incremento del 5,8% rispetto all'anno precedente.

Tali andamenti si riconducono, in primo luogo, ai limiti posti alle spese per il personale dalla legge n. 1 del 2009 che ha subordinato, nel periodo 2009-2011, le nuove assunzioni al rispetto del vincolo del 90% nel rapporto tra le spese per gli assegni fissi e il fondo di finanziamento ordinario (FFO)¹¹, nonché alle ulteriori disposizioni di contenimento contenute nella stessa legge che ha, da un lato, reintrodotto un vincolo di *turnover* per le nuove assunzioni da contenere nei limiti del 50% delle risorse derivanti dai risparmi provenienti dalle cessazioni dell'anno precedente, e previsto, dall'altro, ulteriori limiti derivanti dalle percentuali di assunzione in relazione alle diverse categorie di docenti.

¹⁰ Meno rilevante il contributo del Parco dei Nebrodi e delle camere di commercio di Palermo e Catania.

¹¹ I dati tratti dal sistema informativo del MIUR hanno evidenziato nel 2011 un preoccupante incremento del rapporto FFO - Assegni fissi che ha superato il 90% nella maggioranza degli Atenei.

Una nuova politica di bilancio e di reclutamento degli atenei si rinviene nel recente d.lgs. n. 49 del 2012 recante la disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei in attuazione della legge n. 240 del 2010. Si segnalano al riguardo le disposizioni che mirano a realizzare nel triennio di programmazione un equilibrato rapporto tra personale docente e ricercatore ampliando il reclutamento di questi ultimi; quelle che introducono un nuovo indicatore del limite massimo delle spese per il personale (rapportate alla somma di tutti i contributi statali di finanziamento e alle tasse, sopratasse e contributi universitari riscossi); un limite di *turnover* graduato a seconda del rispetto dei limiti per le spese di personale e per le spese di indebitamento.

Per quanto concerne gli **enti di ricerca** (il Consiglio nazionale delle ricerche - CNR e l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile - ENEA assorbono circa la metà dei dipendenti) il numero dei dipendenti nel 2011 (23.966) registra complessivamente una contenuta crescita (2,3%). Tale andamento risulta distribuito in modo disomogeneo fra il personale a tempo indeterminato ed il restante personale.

La sostanziale stabilità del personale a tempo indeterminato (+0,1%) si riconduce ad una compensazione tra la consistente crescita dei ricercatori e tecnologi (+4,4%), esclusi dalle misure di contenimento ed oggetto di procedure straordinarie di assunzione, e l'altrettanto decisa riduzione del personale dirigente (-4,4%) e di quello dei livelli (-3,8%). L'andamento del personale a tempo determinato, invece, registra una forte crescita nel 2011 (20%), riconducibile alla temporanea riduzione nel 2010 di tale personale a seguito del completamento delle procedure di stabilizzazione, anche alla luce dell'esclusione dai vincoli di *turnover* per la quota finanziata con risorse proprie.

La consistenza del personale dei Corpi di polizia e delle Forze armate risente dell'andamento del personale non di ruolo (altro personale) che comprende i volontari e gli allievi, nel cui ambito si concentrano le nuove assunzioni di personale destinato successivamente a transitare nei ruoli del personale permanente effettivo (o a tempo indeterminato).

Quanto ai **Corpi di polizia**¹², nel 2011 la consistenza del personale (324.086 unità) resta sui livelli del precedente esercizio confermando, tuttavia, a fronte di una sostanziale stabilità di organico, una lieve diminuzione del personale a tempo indeterminato (-0,4%), che ha interessato tutti i Corpi. Tale diminuzione è stata tuttavia compensata da un leggero incremento del personale dirigente e da un più spiccato aumento, rispetto al precedente esercizio, dell'altro personale (29,5%), in particolare nell'ambito della Polizia di Stato, dei Carabinieri e della Guardia di finanza. Ciò, pur in presenza di una disciplina derogatoria rispetto ai vincoli di *turnover* posti per il restante personale pubblico¹³, ha contribuito ad accentuare le

¹² L'ordinamento prevede cinque polizie nazionali: la Polizia di Stato (Ministero dell'interno); l'Arma dei carabinieri (Ministero della difesa); la Guardia di finanza (Ministero dell'economia e delle finanze), con funzioni di polizia economico/finanziaria, polizia doganale e di frontiera; la Polizia penitenziaria (Ministero della giustizia), con competenze specializzate nei servizi inerenti la gestione delle persone soggette a restrizioni e limitazioni della libertà personale e delle strutture di contenzione; il Corpo forestale dello Stato (Ministero delle politiche agricole e forestali), con competenze specializzate nei servizi inerenti alla gestione del patrimonio ambientale nazionale.

¹³ L'attuale formulazione dell'art. 66, comma 9-bis, del decreto-legge n. 112 del 2008 prevede che per gli anni 2010 e 2011 i Corpi di polizia e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco possono

scoperture di organico nell'ambito, in particolare, della Polizia di Stato e della Polizia penitenziaria; un leggero esubero si rileva invece, pur in presenza di una progressiva diminuzione del personale, nell'ambito del Corpo forestale dello Stato.

Una contenuta flessione (-1,1%) si rileva, nel 2011, per il personale delle **Forze armate** (193.328 unità) interamente attribuibile alla contrazione del personale volontario (con esclusione dell'Aeronautica). Si conferma, invece, un leggero aumento del personale a tempo indeterminato, in linea con le dotazioni organiche previste dal d.lgs. n. 66 del 2010.

Va tuttavia rilevato che in base al decreto-legge n. 95 del 2012 (art. 2, comma 3) è stata disposta una più significativa riduzione del totale generale degli organici delle Forze armate in misura non inferiore al 10 per cento con contestuale rideterminazione della ripartizione dei volumi organici di cui all'art. 799 del d.lgs. n. 66 del 2010.

Le Forze armate sono inoltre interessate da un più ampio processo di riforma delineato dalla legge n. 244 del 2012 per disciplinare la revisione in senso riduttivo dello strumento militare nazionale¹⁴. Tale riforma prevede, in particolare, la riduzione progressiva delle dotazioni organiche del personale militare a 150.000 unità (a fronte delle 170.000 unità previste dai provvedimenti di attuazione del decreto-legge n. 95 del 2012 e delle attuali 183.000 unità) e di quelle del personale civile a 20.000 (rispetto alle 27.900 previste dal decreto-legge n. 95 del 2012 e alle attuali 30.000); ciò attraverso l'utilizzo di meccanismi di mobilità e la razionalizzazione delle strutture centrali e periferiche.

Con riguardo, infine, al personale appartenente al **Corpo nazionale dei vigili del fuoco**, si rileva nel 2011 una crescita del 3,2% anche in relazione alle sempre confermate deroghe alla disciplina che hanno consentito una pluralità di provvedimenti di autorizzazione a nuove assunzioni¹⁵.

procedere, secondo le modalità di cui al comma 10, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente a una spesa pari a quella relativa al personale cessato dal servizio nel corso dell'anno precedente e per un numero di unità non superiore a quelle cessate dal servizio nel corso dell'anno precedente. La predetta facoltà assunzionale è fissata nella misura del venti per cento per il triennio 2012-2014, del cinquanta per cento nell'anno 2015 e del cento per cento a decorrere dall'anno 2016.

¹⁴ L'obiettivo della legge è quello di realizzare un sistema nazionale di difesa efficace e sostenibile uniformato alla stabilità programmatica delle risorse finanziarie e ad una maggiore flessibilità nella rimodulazione delle spese che assicuri i necessari livelli di operatività e la piena integrabilità dello strumento militare nei contesti internazionali per l'assolvimento dei compiti istituzionali delle forze armate.

¹⁵ Per il 2009, il d.P.R. 21 aprile 2009 ha autorizzato l'assunzione di 297 unità, per una spesa massima di circa 10 milioni. Successivamente, in relazione alla straordinaria necessità di risorse umane da impiegare in Abruzzo per le esigenze legate all'emergenza sismica e alla successiva fase di ricostruzione, il decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, al comma 35-*sexies* dell'art. 17, ha autorizzato l'assunzione straordinaria, dal 31 ottobre 2009, di un contingente di vigili del fuoco nei limiti di spesa di 4 milioni di euro per l'anno 2009 e di 15 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2010. A seguito, infine, delle deroghe disposte dall'art. 66, comma 9-*bis*, del decreto-legge n. 112 del 2008 (e successive modifiche), è stato emanato il d.P.C.M. 11 marzo 2011 che ha previsto n. 1.008 unità da assumere per l'anno 2011.

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 4

Composizione del personale pubblico per comparto e categoria

CATEGORIA	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011	2011 su 2010	Contri- buto	2011 su 2008	Contri- buto
Ministeri								
Capi Dipartim./Segretari gen. ⁽¹⁾	-	-	-	17	-	-	-	0,0%
Dirigenti	3.597	3.380	3.240	3.151	-2,7%	-0,1%	-12,4%	-0,2%
<i>I fascia</i>	339	331	316	273	-13,6%	0,0%	-19,5%	0,0%
<i>II fascia</i>	2.912	2.684	2.550	2.454	-3,8%	-0,1%	-15,7%	-0,2%
<i>Professionalità sanitarie</i>								
<i>Ministero salute</i>	346	365	374	424	13,4%	0,0%	22,5%	0,0%
Personale non dirigente	177.549	173.549	168.794	161.912	-4,1%	-3,9%	-8,8%	-8,4%
Personale contrattista	2.268	2.389	2.393	2.441	2,0%	0,0%	7,6%	0,1%
TOTALE TEMPO INDET.	183.414	179.318	174.427	167.521	-4,0%	-3,9%	-8,7%	-8,6%
Altre tipologie di lavoro	1.955	1.515	1.642	1.582	-3,7%	0,0%	-19,1%	-0,2%
TOTALE	185.369	180.833	176.069	169.103	-4,0%	-4,0%	-8,8%	-8,8%

⁽¹⁾ Rilevati dal 2011.**Agenzie fiscali**

Direttori	4	4	4	4	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Dirigenti	1.829	1.731	1.687	1.660	-1,6%	-0,1%	-9,2%	-0,3%
<i>I fascia</i>	68	68	69	70	1,4%	0,0%	2,9%	0,0%
<i>II fascia</i>	971	763	688	616	-10,5%	-0,1%	-36,6%	-0,6%
<i>Terza area con incarico dirigenziale provvisorio</i>	790	900	930	974	4,7%	0,1%	23,3%	0,3%
Personale non dirigente	53.405	52.670	51.983	52.804	1,6%	1,5%	-1,1%	-1,1%
TOTALE TEMPO INDET.	55.238	54.405	53.674	54.468	1,5%	1,5%	-1,4%	-1,4%
Altre tipologie di lavoro	1.398	1.153	153	88	-42,5%	-0,1%	-93,7%	-2,3%
TOTALE	56.636	55.558	53.827	54.556	1,4%	1,4%	-3,7%	-3,7%

Presidenza del Consiglio dei ministri

Dirigenti	320	328	325	324	-0,3%	0,0%	1,3%	0,2%
<i>I fascia</i>	110	133	129	127	-1,6%	-0,1%	15,5%	0,7%
<i>II fascia</i>	210	195	196	197	0,5%	0,0%	-6,2%	-0,5%
Personale non dirigente	2.105	2.016	2.196	2.114	-3,7%	-3,2%	0,4%	0,4%
TOTALE TEMPO INDET.	2.425	2.344	2.521	2.438	-3,3%	-3,3%	0,5%	0,5%
Altre tipologie di lavoro	15	33	22	70	210,8%	1,9%	355,6%	2,2%
TOTALE	2.440	2.377	2.543	2.508	-1,4%	-1,4%	2,8%	2,8%

(segue)

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(segue tabella 4)

CATEGORIA	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011	2011 su 2010	Contri- buto	2011 su 2008	Contri- buto
Scuola								
Dirigenti scolastici	10.656	10.177	9.165	8.012	-12,6%	-0,1%	-24,8%	-0,2%
Docenti tempo indet.	730.024	702.881	687.058	684.178	-0,4%	-0,3%	-6,3%	-4,1%
Personale ATA tempo indet. ⁽¹⁾	167.373	166.567	166.153	189.843	14,3%	2,3%	13,4%	2,0%
TOTALE TEMPO INDET.	908.053	879.625	862.376	882.033	2,3%	1,9%	-2,9%	-2,3%
Docenti tempo determ.	143.658	130.377	129.528	119.094	-8,1%	-1,0%	-17,1%	-2,2%
Personale ATA tempo determ.	78.152	64.770	51.380	14.462	-71,9%	-3,5%	-81,5%	-5,6%
TOTALE TEMPO DET.	221.810	195.147	180.908	133.556	-26,2%	-4,5%	-39,8%	-7,8%
TOTALE	1.129.863	1.074.772	1.043.284	1.015.589	-2,7%	-2,7%	-10,1%	-10,1%
Supplenze brevi	484	487	406	376	-7,4%	0,0%	-22,4%	0,0%
TOTALE	1.130.347	1.075.259	1.043.690	1.015.965	-2,7%	-2,7%	-10,1%	-10,1%

⁽¹⁾ Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.**Istituzioni di alta formazione artistica e musicale**

Dirigenti scolastici ⁽¹⁾	27	31	21	13	-38,1%	-0,1%	-51,9%	-0,2%
Professori tempo ind.	6.223	6.045	6.169	5.931	-3,9%	-2,5%	-4,7%	-3,2%
EP tempo ind. ⁽²⁾	156	98	93	97	4,3%	0,0%	-37,8%	-0,6%
Personale aree tempo ind.	1.421	1.374	1.355	1.317	-2,8%	-0,4%	-7,3%	-1,1%
TOTALE TEMPO INDET.	7.827	7.548	7.638	7.358	-3,7%	-3,0%	-6,0%	-5,1%
Professori tempo deter.	900	895	1.138	1.208	6,2%	0,7%	34,2%	3,3%
EP tempo determ. ⁽²⁾	21	30	30	41	36,7%	0,1%	95,2%	0,2%
Personale aree tempo determ.	260	323	405	475	17,3%	0,7%	82,7%	2,3%
TOTALE TEMPO DET.	1.181	1.248	1.573	1.724	9,6%	1,6%	46,0%	5,9%
TOTALE	9.008	8.796	9.211	9.082	-1,4%	-1,4%	0,8%	0,8%
Altre tipologie di lavoro	250	345	170	280	65,0%	1,2%	12,2%	0,3%
TOTALE	9.258	9.141	9.381	9.362	-0,2%	-0,2%	1,1%	1,1%

⁽¹⁾ Inclusi direttori amministrativi incaricati (art. 13 d.P.R. n. 132/2003).⁽²⁾ Elevate professionalità.**Enti pubblici non economici**

Direttori generali	19	20	17	16	-5,9%	0,0%	-15,8%	0,0%
Dirigenti	1.067	985	1.013	999	-1,4%	0,0%	-6,4%	-0,1%
<i>I fascia</i>	<i>112</i>	<i>108</i>	<i>96</i>	<i>99</i>	<i>3,1%</i>	<i>0,0%</i>	<i>-11,6%</i>	<i>0,0%</i>
<i>II fascia</i>	<i>955</i>	<i>877</i>	<i>917</i>	<i>900</i>	<i>-1,9%</i>	<i>0,0%</i>	<i>-5,8%</i>	<i>-0,1%</i>
Medici	1.277	1.245	1.203	1.204	0,1%	0,0%	-5,7%	-0,1%
Professionisti	1.196	1.158	1.109	1.072	-3,3%	-0,1%	-10,4%	-0,2%
Personale non dirigente	51.323	50.037	48.372	46.575	-3,7%	-3,2%	-9,3%	-7,9%
Personale contrattista	1.353	443	430	418	-2,8%	0,0%	-69,1%	-1,6%
TOTALE TEMPO INDET.	56.235	53.888	52.144	50.284	-3,6%	-3,4%	-10,6%	-9,9%
Altre tipologie di lavoro	3.605	3.087	3.217	2.150	-33,2%	-1,9%	-40,4%	-2,4%
TOTALE	59.840	56.975	55.361	52.434	-5,3%	-5,3%	-12,4%	-12,4%

(segue)

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CATEGORIA	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011	2011 su 2010	Contri- buto	2011 su 2008	Contri- buto
Servizio sanitario nazionale								
Direttori ⁽¹⁾	957	888	834	859	3,0%	0,0%	-10,2%	0,0%
Dirigenti medici	118.041	118.773	117.154	115.413	-1,5%	-0,2%	-2,2%	-0,4%
Dirigenti non medici	20.653	20.719	20.374	20.017	-1,8%	0,0%	-3,1%	-0,1%
Personale non dirigente	549.608	552.727	549.581	545.690	-0,7%	-0,5%	-0,7%	-0,5%
Personale contrattista	597	609	538	498	-7,4%	0,0%	-16,6%	0,0%
TOTALE TEMPO INDET.	689.856	693.716	688.481	682.477	-0,9%	-0,8%	-1,1%	-1,0%
Altre tipologie di lavoro	42.512	40.421	40.116	35.193	-12,3%	-0,7%	-17,2%	-1,0%
TOTALE	732.368	734.137	728.597	717.670	-1,5%	-1,5%	-2,0%	-2,0%

⁽¹⁾ Direttori generali, sanitari, amministrativi e dei servizi sociali.

Regioni e autonomie locali

Segretari comunali	3.917	3.681	3.452	3.402	-1,4%	0,0%	-13,1%	-0,1%
Direttori generali	476	446	412	380	-7,8%	0,0%	-20,2%	0,0%
Dirigenti	9.667	9.449	9.085	8.249	-9,2%	-0,1%	-14,7%	-0,2%
Personale non dirigente	501.041	499.505	495.593	483.483	-2,4%	-2,1%	-3,5%	-3,0%
Segretari generali CCIAA	85	81	79	82	3,8%	0,0%	-3,5%	0,0%
Dirigenti f.d.o. ⁽¹⁾	388	403	332	291	-12,3%	0,0%	-25,0%	0,0%
Alte specializzaz. f.d.o. ⁽¹⁾	776	623	580	540	-6,9%	0,0%	-30,4%	0,0%
Alte specializzaz. in d.o. ⁽¹⁾	-	-	-	213	-	0,0%	-	0,0%
Collaboratore t.d. ⁽¹⁾	3.370	3.541	3.624	3.719	2,6%	0,0%	10,4%	0,1%
Personale contrattista	2.604	2.440	2.299	2.099	-8,7%	0,0%	-19,4%	-0,1%
TOTALE TEMPO INDET.	522.324	520.169	515.456	502.458	-2,5%	-2,3%	-3,8%	-3,4%
Altre tipologie di lavoro	66.474	58.142	53.741	50.082	-6,8%	-0,6%	-24,7%	-2,8%
TOTALE	588.798	578.311	569.197	552.540	-2,9%	-2,9%	-6,2%	-6,2%

⁽¹⁾ Dirigenti e alte specializzazioni fuori dotazione organica (art. 110, c. 2, TUEL); alte specializzazioni in dotazione organica (art. 110, c.1, TUEL): qualifica rilevata a partire dal 2011; collaboratori a tempo determinato (art. 90 TUEL).

Università

Direttori	65	64	64	65	1,6%	0,0%	0,0%	0,0%
Dirigenti	327	294	266	255	-4,1%	0,0%	-22,0%	-0,1%
Elevate professionalità	3.660	3.520	3.271	3.162	-3,3%	-0,2%	-13,6%	-0,8%
Personale non dirigente	53.204	51.582	50.293	49.296	-2,0%	-1,7%	-7,3%	-6,1%
Professori incaricati	62	53	35	30	-14,3%	0,0%	-51,6%	-0,1%
CEL ⁽¹⁾	1.481	1.457	1.423	1.388	-2,5%	-0,1%	-6,3%	-0,1%
Personale contrattista	118	110	110	106	-3,6%	0,0%	-10,2%	0,0%
TOTALE TEMPO INDET.	58.917	57.080	55.462	54.302	-2,1%	-1,9%	-7,8%	-7,3%
Altre tipologie di lavoro	4.694	2.886	4.032	2.848	-29,4%	-2,0%	-39,3%	-2,9%
TOTALE	63.611	59.966	59.494	57.150	-3,9%	-3,9%	-10,2%	-10,2%

⁽¹⁾ Collaboratori ed esperti linguistici.

(segue)

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(segue tabella 4)

CATEGORIA	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011	2011 su 2010	Contri- buto	2011 su 2008	Contri- buto
Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione⁽¹⁾								
Direttori generali	16	17	16	11	-31,3%	0,0%	-31,3%	0,0%
Direttori ⁽²⁾	66	92	110	114	3,6%	0,0%	72,7%	0,2%
Dirigenti	146	129	113	108	-4,4%	0,0%	-26,0%	-0,2%
I fascia	32	28	24	23	-4,2%	0,0%	-28,1%	0,0%
II fascia	114	101	89	85	-4,5%	0,0%	-25,4%	-0,1%
Ricercatori		7.621	7.573	7.978	5,3%	1,7%		
Tecnologi	19.955	2.342	2.281	2.309	1,2%	0,1%	3,3%	2,6%
Personale non dirigente		10.818	10.746	10.334	-3,8%	-1,8%		
Personale contrattista	6	6	6	6	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TOTALE TEMPO INDET.	20.189	21.025	20.845	20.860	0,1%	0,1%	3,3%	2,7%
Altre tipologie di lavoro	4.974	3.668	2.594	3.106	19,8%	2,2%	-37,6%	-7,4%
TOTALE	25.163	24.693	23.439	23.966	2,3%	2,3%	-4,8%	-4,8%

⁽¹⁾ Incluso il personale dell'ENEA. Per il 2008, la prospettazione accorpa in un'unica categoria i ricercatori, i tecnologi e il personale non dirigente.

⁽²⁾ Direttori di istituto e di dipartimento.

Contratto Regione Friuli Venezia Giulia

Direttori generali	7	7	5	3	-40,0%	0,0%	-57,1%	0,0%
Segretari comunali	108	97	92	99	7,6%	0,0%	-8,3%	-0,1%
Dirigenti	236	232	213	188	-11,7%	-0,2%	-20,3%	-0,3%
Personale non dirigente	14.961	14.975	14.624	14.404	-1,5%	-1,3%	-3,7%	-3,4%
Dirig. e alte specializ. f.d.o.	53	64	62	48	-22,6%	-0,1%	-9,4%	0,0%
Collaboratori t.d.	17	18	19	25	31,6%	0,0%	47,1%	0,0%
Personale contrattista	220	219	217	222	2,3%	0,0%	0,9%	0,0%
TOTALE TEMPO INDET.	15.602	15.612	15.232	14.989	-1,6%	-1,5%	-3,9%	-3,7%
Altre tipologie di lavoro	948	883	1.286	1.370	6,5%	0,5%	44,5%	2,5%
TOTALE	16.550	16.495	16.518	16.359	-1,0%	-1,0%	-1,2%	-1,2%

Contratto Regione Trentino Alto Adige

Direttori generali	1	1	1	-	-100,0%	-0,2%	-100,0%	-0,2%
Dirigenti	9	9	13	15	15,4%	0,3%	66,7%	1,0%
Personale non dirigente	549	546	543	567	4,4%	4,0%	3,3%	3,0%
TOTALE TEMPO INDET.	559	556	557	582	4,5%	4,2%	4,1%	3,8%
Altre tipologie di lavoro	39	43	43	49	15,1%	1,1%	24,5%	1,6%
TOTALE	598	599	600	631	5,2%	5,2%	5,5%	5,5%

Contratto Regione Valle d'Aosta

Segretari comunali	52	53	56	56	0,0%	0,0%	7,7%	0,1%
Dirigenti	170	167	168	160	-4,8%	-0,1%	-5,9%	-0,2%
Personale non dirigente	4.888	4.800	4.924	5.021	2,0%	1,4%	2,7%	2,0%
Collaboratori t.d.	10	11	13	14	7,7%	0,0%	40,0%	0,1%
Personale contrattista	219	213	213	20	-90,6%	-2,8%	-90,9%	-3,0%
TOTALE TEMPO INDET.	5.339	5.244	5.374	5.271	-1,9%	-1,5%	-1,3%	-1,0%
Altre tipologie di lavoro	1.227	1.307	1.400	690	-50,7%	-10,5%	-43,7%	-8,2%
TOTALE	6.566	6.551	6.774	5.961	-12,0%	-12,0%	-9,2%	-9,2%

(segue)

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(segue tabella 4)

CATEGORIA	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011	2011 su 2010	Contri- buto	2011 su 2008	Contri- buto
-----------	------------	------------	------------	------------	--------------------	-----------------	--------------------	-----------------

Contratto Regione Siciliana⁽¹⁾

Direttori generali	7	8	9	37	0,0%	0,0%	28,6%	0,2%
Dirigenti	57	53	48	1.937	0,0%	0,0%	-15,8%	-1,0%
Personale non dirigente	605	586	567	15.872	15,2%	10,4%	7,9%	5,4%
Personale contrattista	1	1	1	22	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TOTALE TEMPO INDET.	670	648	625	17.868	13,8%	10,4%	6,1%	4,6%
Altre tipologie di lavoro	226	214	205	857	-10,9%	-2,7%	-19,3%	-4,9%
TOTALE	896	862	830	18.725	7,7%	7,7%	-0,3%	-0,3%

⁽¹⁾ La Regione Siciliana è rilevata a partire dal 2011. Negli anni precedenti le informazioni si riferiscono alle istituzioni ricomprese nelle tipologie Camere di commercio, industria e artigianato e Parchi naturali ed enti per la difesa ambientale. Pertanto, variazioni percentuali e contributo sono calcolati al netto della Regione Siciliana.

Contratto Regione Sardegna

Dirigenti	209	208	195	212	8,7%	0,3%	1,4%	0,0%
Personale non dirigente	5.990	6.299	6.264	6.310	0,7%	0,7%	5,3%	5,0%
Personale contrattista	28	26	25	25	0,0%	0,0%	-10,7%	0,0%
TOTALE TEMPO INDET.	6.227	6.533	6.484	6.547	1,0%	1,0%	5,1%	5,0%
Altre tipologie di lavoro	162	130	76	49	-36,0%	-0,4%	-69,8%	-1,8%
TOTALE	6.389	6.663	6.560	6.596	0,5%	0,5%	3,2%	3,2%

Contratto Provincia autonoma Trento⁽¹⁾

Segretari comunali	152	148	147	155	5,4%	0,1%	2,0%	0,0%
Dirigenti	151	147	152	212	11,2%	0,1%	11,9%	0,1%
Direttivi	262	255	260	253	-3,1%	-0,1%	-3,8%	-0,1%
Personale non dirigente	10.162	10.387	10.360	14.136	2,6%	2,2%	4,6%	3,9%
Ricercatori	66	66	65	64	-1,5%	0,0%	-3,0%	0,0%
Vigili del fuoco	148	146	157	160	1,9%	0,0%	8,1%	0,1%
Personale contrattista	5	4	3	27	733,3%	0,2%	400,0%	0,2%
TOTALE TEMPO INDET.	10.946	11.153	11.144	15.007	2,8%	2,6%	4,7%	4,2%
Altre tipologie di lavoro	1.111	960	985	1.777	-3,2%	-0,3%	-14,2%	-1,3%
TOTALE	12.057	12.113	12.129	16.784	2,3%	2,3%	2,9%	2,9%

⁽¹⁾ Dal 2011 sono rilevate le istituzioni ricomprese nella tipologia Ex IPAB. Pertanto, variazioni percentuali e contributo sono calcolati al netto di tale tipologia di istituzioni.

(segue)

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(segue tabella 4)

CATEGORIA	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011	2011 su 2010	Contri- buto	2011 su 2008	Contri- buto
Contratto scuola Provincia autonoma Trento								
Dirigenti scolastici	86	86	84	86	2,4%	0,0%	0,0%	0,0%
Docenti tempo ind.	6.844	6.812	6.636	6.788	2,3%	1,3%	-0,8%	-0,5%
Pers. ATA tempo ind. ⁽¹⁾	1.630	1.673	1.685	1.697	0,7%	0,1%	4,1%	0,6%
TOTALE TEMPO INDET.	8.560	8.571	8.405	8.571	2,0%	1,4%	0,1%	0,1%
Docenti tempo deter.	1.990	1.996	2.212	2.146	-3,0%	-0,6%	7,8%	1,3%
TOTALE TEMPO DET.	1.990	1.996	2.212	2.146	-3,0%	-0,6%	7,8%	1,3%
TOTALE	10.550	10.567	10.617	10.717	0,9%	0,8%	1,6%	1,4%
Altre tipologie di lavoro	1.156	1.206	1.160	1.204	3,8%	0,4%	4,2%	0,4%
TOTALE	11.706	11.773	11.777	11.921	1,2%	1,2%	1,8%	1,8%

⁽¹⁾ Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.**Contratto Provincia autonoma Bolzano**

Segretari comunali	102	98	97	99	2,1%	0,0%	-2,9%	0,0%
Dirigenti	352	351	343	341	-0,6%	0,0%	-3,1%	-0,1%
Personale non dirigente	9.744	9.935	9.963	9.978	0,2%	0,1%	2,4%	2,0%
Personale contrattista	13	13	12	12	0,0%	0,0%	-7,7%	0,0%
TOTALE TEMPO INDET.	10.211	10.397	10.415	10.430	0,1%	0,1%	2,1%	1,8%
Altre tipologie di lavoro	1.785	1.777	1.772	1.800	1,6%	0,2%	0,9%	0,1%
TOTALE	11.996	12.174	12.187	12.230	0,4%	0,4%	2,0%	2,0%

Contratto scuola Provincia autonoma Bolzano

Dirigenti	197	206	197	186	-5,6%	-0,1%	-5,6%	-0,1%
Insegnanti	10.083	10.129	10.101	10.021	-0,8%	-0,5%	-0,6%	-0,4%
Personale ATA ⁽¹⁾	2.213	2.295	2.340	2.310	-1,3%	-0,2%	4,4%	0,6%
TOTALE TEMPO INDET.	12.493	12.630	12.638	12.517	-1,0%	-0,7%	0,2%	0,1%
Altre tipologie di lavoro	4.849	4.483	4.910	4.964	-1,0%	-0,7%	0,2%	0,1%
TOTALE	17.342	17.113	17.548	17.481	1,1%	0,3%	2,4%	0,7%

⁽¹⁾ Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.**PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO****Personale docente delle università statali**

Professori ordinari	16.058	15.902	14.513	13.540	-6,7%	-1,8%	-15,7%	-4,1%
Professori associati	17.616	16.923	16.287	15.937	-2,1%	-0,6%	-9,5%	-2,8%
Professori straordinari	2.186	1.305	690	1.005	45,7%	0,6%	-54,0%	-1,9%
Ricercatori	25.092	24.702	24.051	23.716	-1,4%	-0,6%	-5,5%	-2,3%
TOTALE	60.952	58.832	55.541	54.198	-2,4%	-2,4%	-11,1%	-11,1%

(segue)

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(segue tabella 4)

CATEGORIA	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011	2011 su 2010	Contri- buto	2011 su 2008	Contri- buto
-----------	------------	------------	------------	------------	--------------------	-----------------	--------------------	-----------------

Personale di magistratura

Avvocatura dello Stato	369	366	359	356	-0,8%	0,0%	-3,5%	-0,1%
Consiglio di Stato e T.A.R	461	482	441	440	-0,2%	0,0%	-4,6%	-0,2%
Corte dei conti	490	494	430	459	6,7%	0,3%	-6,3%	-0,3%
Magistratura Ordinaria	9.029	9.085	8.913	8.829	-0,9%	-0,8%	-2,2%	-1,9%
Magistratura Militare	61	59	52	52	0,0%	0,0%	-14,8%	-0,1%
TOTALE	10.410	10.486	10.195	10.136	-0,6%	-0,6%	-2,6%	-2,6%

Personale della carriera prefettizia

Prefetto	212	188	201	199	-1,0%	-0,1%	-6,1%	-0,9%
Vice prefetto	660	675	681	689	1,2%	0,6%	4,4%	2,0%
Vice prefetto aggiunto	600	552	486	430	-11,5%	-4,0%	-28,3%	-11,5%
Consigliere di prefettura	6	-	35	38	8,6%	0,2%	533,3%	2,2%
TOTALE	1.478	1.415	1.403	1.356	-3,3%	-3,3%	-8,3%	-8,3%

Personale della carriera diplomatica

Ambasciatori	24	26	24	31	29,2%	0,8%	29,2%	0,7%
Ministri Plenipotenziari	217	213	208	210	1,0%	0,2%	-3,2%	-0,7%
Consiglieri d'ambasciata	256	244	236	220	-6,8%	-1,8%	-14,1%	-3,9%
Consiglieri di legazione	148	125	132	155	17,4%	2,5%	4,7%	0,7%
Segretari di legazione	290	311	309	303	-1,9%	-0,7%	4,5%	1,4%
TOTALE	935	919	909	919	1,1%	1,1%	-1,7%	-1,7%

Personale della Carriera penitenziaria

Dirigenti	473	456	432	397	-8,1%	-8,1%	-16,1%	-16,1%
-----------	-----	-----	-----	-----	-------	-------	--------	--------

Corpo nazionale dei Vigili del fuoco

Dirigenti	172	189	171	190	11,1%	0,1%	10,5%	0,1%
Personale direttivo	587	575	571	541	-5,3%	-0,1%	-7,8%	-0,1%
Personale non dirigente	31.223	30.931	30.844	31.877	3,3%	2,9%	2,1%	1,8%
TOTALE	31.982	31.695	31.586	32.608	3,2%	2,9%	2,0%	1,8%
Personale a tempo determinato	3.605	3.656	3.605	3.606	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TOTALE	35.587	35.351	35.191	36.214	2,9%	2,9%	1,8%	1,8%

CORPI DI POLIZIA**Polizia di Stato**

Dirigenti	952	970	931	938	0,8%	0,0%	-1,5%	0,0%
Pers. con trattam. superiore	1.539	1.545	1.485	1.401	-5,7%	-0,1%	-9,0%	-0,1%
Personale non dirigente	101.776	101.833	99.713	98.678	-1,0%	-1,0%	-3,0%	-2,9%
Altro personale	1.790	654	615	1.264	105,5%	0,6%	-29,4%	-0,5%
TOTALE	106.057	105.002	102.744	102.281	-0,5%	-0,5%	-3,6%	-3,6%

(segue)

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(segue tabella 4)

CATEGORIA	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011	2011 su 2010	Contri- buto	2011 su 2008	Contri- buto
-----------	------------	------------	------------	------------	--------------------	-----------------	--------------------	-----------------

Carabinieri⁽¹⁾

Dirigenti	430	458	466	497	6,7%	0,0%	15,6%	0,1%
Pers. con trattam. superiore	1.279	1.269	1.277	1.376	7,8%	0,1%	7,6%	0,1%
Personale non dirigente	107.867	107.779	106.678	105.914	-0,7%	-0,7%	-1,8%	-1,8%
Altro personale	1.278	1.048	1.732	1.938	11,9%	0,2%	51,6%	0,6%
TOTALE	110.854	110.554	110.153	109.725	-0,4%	-0,4%	-1,0%	-1,0%

⁽¹⁾ Inclusi i cappellani militari (30 unità nel 2011).**Guardia di finanza⁽¹⁾**

Dirigenti	355	380	404	427	5,7%	0,0%	20,3%	0,1%
Pers. con trattam. superiore	953	1.028	1.081	1.181	9,3%	0,2%	23,9%	0,4%
Personale non dirigente	61.895	61.549	60.637	60.381	-0,4%	-0,4%	-2,4%	-2,4%
Altro personale	149	196	192	610	217,7%	0,7%	309,4%	0,7%
TOTALE*	63.352	63.153	62.314	62.599	0,5%	0,5%	-1,2%	-1,2%

⁽¹⁾ Inclusi i cappellani militari (29 unità nel 2011).**Corpo forestale dello stato**

Dirigenti	31	97	96	84	-12,5%	-0,1%	171,0%	0,5%
Pers. con trattam. superiore	344	271	246	225	-8,5%	-0,2%	-34,6%	-1,2%
Personale non dirigente	7.760	7.905	7.837	7.773	-0,8%	-0,7%	0,2%	0,1%
Altro personale	1.700	1.512	1.501	1.421	-5,3%	-0,8%	-16,4%	-2,8%
TOTALE	9.835	9.785	9.680	9.503	-1,8%	-1,8%	-3,4%	-3,4%

Polizia penitenziaria

Dirigenti	21	31	25	25	0,0%	0,0%	19,0%	0,0%
Pers. con trattam. superiore	2	-	-	-	-	0,0%	-100,0%	0,0%
Personale non dirigente	40.459	40.260	39.155	39.953	2,0%	2,0%	-1,3%	-1,2%
Altro personale	235	-	-	-	-	0,0%	-100,0%	-0,6%
TOTALE	40.717	40.291	39.180	39.978	2,0%	2,0%	-1,8%	-1,8%

FORZE ARMATE**Capitanerie di porto**

Dirigenti	135	144	160	152	-5,0%	-0,1%	12,6%	0,2%
Pers. con trattam. superiore	395	371	423	432	2,1%	0,1%	9,4%	0,3%
Personale non dirigente	7.130	7.314	7.287	7.510	3,1%	2,0%	5,3%	3,5%
Altro personale	3.087	2.657	3.141	2.621	-16,6%	-4,7%	-15,1%	-4,3%
TOTALE	10.747	10.486	11.011	10.715	-2,7%	-2,7%	-0,3%	-0,3%

Esercito

Dirigenti	1.487	1.465	1.491	1.509	1,2%	0,0%	1,5%	0,0%
Pers. con trattam. superiore	7.236	7.287	6.808	6.727	-1,2%	-0,1%	-7,0%	-0,5%
Personale non dirigente	60.391	59.743	62.364	62.509	0,2%	0,1%	3,5%	2,0%
Altro personale	36.053	41.043	37.551	37.138	-1,1%	-0,4%	3,0%	1,0%
TOTALE	105.167	109.538	108.214	107.883	-0,3%	-0,3%	2,6%	2,6%

(segue)

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(segue tabella 4)

CATEGORIA	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011	2011 su 2010	Contri- buto	2011 su 2008	Contri- buto
Marina Militare								
Dirigenti	630	622	611	629	2,9%	0,1%	-0,2%	0,0%
Pers. con trattam. superiore	2.239	2.230	1.875	2.270	21,1%	1,2%	1,4%	0,1%
Personale non dirigente	24.861	25.386	25.572	25.037	-2,1%	-1,6%	0,7%	0,5%
Altro personale	4.902	4.914	4.716	4.440	-5,9%	-0,8%	-9,4%	-1,4%
TOTALE	32.632	33.152	32.774	32.376	-1,2%	-1,2%	-0,8%	-0,8%
Aeronautica Militare								
Dirigenti	741	764	727	724	-0,4%	0,0%	-2,3%	0,0%
Pers. con trattam. superiore	3.041	3.151	2.998	2.969	-1,0%	-0,1%	-2,4%	-0,2%
Personale non dirigente	37.982	37.081	36.444	35.989	-1,2%	-1,1%	-5,2%	-4,6%
Altro personale	1.505	2.513	2.318	2.554	10,2%	0,6%	69,7%	2,4%
TOTALE	43.269	43.509	42.487	42.236	-0,6%	-0,6%	-2,4%	-2,4%
Cappellani Militari								
Cappellani	125	117	122	118	-3,3%	0,0%	-5,6%	0,0%

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

3. Il turnover e le progressioni del personale

La diminuzione del personale in servizio a tempo indeterminato, registrata nel 2011 in tutti i comparti, può essere letta - oltre che in relazione al rapporto tra il numero di dipendenti assunti e di quelli cessati - anche alla luce di alcuni indici relativi alle progressioni verticali che consentono di evidenziare gli effetti delle politiche del personale sulla struttura interna dei grandi comparti di contrattazione.

Anche la rilevazione dell'andamento delle progressioni economiche nei diversi comparti, modificando la distribuzione del personale tra le fasce retributive - sia pure assenza di oneri per il triennio 2011-2013 - deve essere tenuta presente in sede di quantificazione delle occorrenze finanziarie per i rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro.

Utilizzando i dati del conto annuale 2011 concernenti l'andamento del personale cessato e del personale assunto, un primo indicatore può trarsi dal rapporto tra personale assunto e personale cessato dal servizio¹⁶.

Tale indice - che sconta, da un lato, l'effetto di trascinamento delle autorizzazioni previste per i precedenti esercizi e, dall'altro, le deroghe consentite dalla normativa per far fronte a situazioni di necessità - non intende individuare comportamenti posti in violazione delle norme vincolistiche, peraltro non omogenee nei diversi comparti¹⁷, ma evidenziare l'effettivo ricambio del personale rilevato in ciascun comparto e il contributo offerto dal personale interno.

I risultati dell'elaborazione mostrano valori in linea con le forti dinamiche di riduzione del personale anche se significativamente disomogenei tra i diversi comparti.

La maggioranza dei comparti evidenzia, a livello complessivo, valori inferiori al 50%¹⁸, ad indicare una non completa sostituzione del personale cessato, con l'eccezione delle agenzie fiscali (ove il dato, pari al 138,7%, risente del trasferimento di personale proveniente dal Ministero dell'economia e finanze), del servizio sanitario nazionale (79,9%, più accentuato nell'ambito dei profili del ruolo sanitario del personale non dirigente) e negli enti di ricerca (100,6%), esclusi nel

¹⁶ Al netto della mobilità nell'ambito delle amministrazioni dello stesso comparto. I dati includono i passaggi verticali in entrata e in uscita nelle diverse categorie di personale.

¹⁷ Le disposizioni dettate dal citato decreto-legge n. 112 del 2008 (legge n. 133 del 2008), come modificate dalla legislazione successiva, hanno fortemente ridotto, nell'ambito delle amministrazioni statali, i margini di assunzione sia di nuovo personale che di personale precario, già a decorrere dall'esercizio 2009 (10% della spesa relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente; e comunque per un numero di unità non superiore al 10% delle unità cessate nell'anno precedente) ed hanno esteso la disciplina vincolistica anche al personale delle università (50% di quella relativa al personale a tempo indeterminato complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente) e, a decorrere dal 2011, al personale degli enti di ricerca (20% della spesa relativa al personale a tempo indeterminato complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente).

Restano esclusi dalla disciplina vincolistica i Corpi di polizia e i Vigili del fuoco, per i quali il limite del 20% scatta dal 2012, nonché il personale della scuola, oggetto di specifici processi di riforma e razionalizzazione, e il personale delle Forze armate interessate ai processi di professionalizzazione.

Al servizio sanitario nazionale si applica un obiettivo globale di contenimento della spesa che opera nell'ambito di più generali finalità di equilibrio economico finanziario regionale, mentre per le Regioni e gli enti locali sono previsti sia obiettivi generali di contenimento della spesa sia limiti specifici alle assunzioni rafforzativi rispetto ai vincoli finanziari definiti nel patto di stabilità interno.

¹⁸ Ministeri: 32,4%; Presidenza del Consiglio dei ministri: 47,5%; enti pubblici non economici: 43,8%; Regioni e autonomie locali: 44,9%.

2011 dai vincoli di contenimento; nettamente superiori anche gli indici delle Regioni a statuto speciale su una platea di dipendenti tuttavia molto più contenuta.

Discorso a parte merita il personale scolastico che risente dell'assunzione straordinaria di personale precario disposta con il decreto interministeriale 3 agosto 2011. Tale provvedimento, adottato ai sensi dell'art. 9, comma 17, del decreto-legge n. 70 del 2011 (convertito dalla legge n. 106 del 2011), ha infatti previsto, per l'anno scolastico 2011-2012, una assunzione straordinaria di 30.300 unità di personale docente ed educativo (compensato da un equivalente numero di cessazioni) e di 36.000 unità di personale amministrativo e ausiliario che, compensato solo in parte dalle cessazioni dell'anno, ha determinato una forte impennata dell'indice di sostituzione ed ha reso necessario affidare ad un apposito contratto collettivo nazionale l'individuazione delle risorse per coprire il relativo onere.

Di particolare interesse si presenta la lettura di tali dati distinguendo, da un lato, tra personale dirigente e non dirigente e considerando, dall'altro, gli effetti dei passaggi verticali che comunque concorrono alla programmazione delle assunzioni.

Sotto il primo profilo, nettamente superiori si presentano, in tutti i comparti, gli indici di sostituzione del personale dirigente che, dopo la forte riduzione registrata nel precedente periodo, segna un rallentamento nel 2011.

Tali indici appaiono particolarmente consistenti nell'ambito degli enti pubblici non economici (87,2%), agenzie fiscali (79,2%), Presidenza del Consiglio dei ministri (95,7%) e servizio sanitario nazionale (medici: 73,4%, dirigenti non medici: 72,1%), mentre più contenuti quelli registrati dal comparto Regioni ed enti locali (44,4%) e università (59,3%), in coerenza con i più stringenti vincoli introdotti dal 2011 e con la maggiore responsabilizzazione finanziaria degli enti sui cui bilanci ricade la spesa per il personale.

Decisamente inferiori appaiono invece gli indici relativi al personale non dirigente che, in alcuni comparti, si avvicina al tetto previsto nelle disposizioni di contenimento come nel caso dei ministeri (29,6%), Regioni ed enti locali (37,6%) e Presidenza del Consiglio (39,3%).

Quasi nullo è risultato l'indice di sostituzione dei dirigenti scolastici, in relazione al consistente numero delle cessazioni (1.181) cui nel 2011 ha fatto seguito l'assunzione di un esiguo numero di unità dirigenziali (28) in relazione al completamento delle procedure concorsuali avviate nel medesimo anno.

Quanto al secondo profilo, rilevante appare – nell'ambito del personale assunto - il ricorso al personale interno alle amministrazioni come può desumersi dal rapporto tra il numero di passaggi verticali ed il personale complessivamente assunto (sia interno che esterno), rilevati dal conto annuale sia nell'ambito del personale dirigenziale¹⁹ che in quello non dirigenziale.

In relazione al personale dirigente significativo appare il valore registrato nel comparto ministeri (ove circa il 40% dei dirigenti assunti proviene dall'amministrazione di appartenenza), delle agenzie fiscali (83%, riconducibile in particolare agli incarichi dirigenziali provvisori conferiti al personale appartenente alla terza area), degli enti pubblici non economici (55%), delle Regioni ed

¹⁹ Il conto annuale registra come passaggi verticali non solo gli incarichi conferiti presso l'istituzione di appartenenza di cui all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 ma anche le assunzioni a seguito di vincita di concorso di personale dell'amministrazione precedentemente inquadrato in qualifiche non dirigenziali.

autonomie locali (37%, in particolare nell'ambito dei dirigenti a tempo determinato). nettamente inferiore risulta invece il ricorso a personale interno per incarico dirigenziale nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri (27% complessivo ma 100% nell'ambito della dirigenza di I fascia), del servizio sanitario nazionale (appena lo 0,4% in relazione naturalmente alla specifica professionalità del personale medico e non medico), dell'università (25%, ove tuttavia nel 2011 si registra il 61% di passaggi "interni" alla categoria "elevate professionalità").

Passando ad esaminare l'incidenza dei passaggi verticali nell'ambito delle assunzioni complessive del personale non dirigente va preliminarmente ricordato che il sistema di classificazione del personale contrattualizzato, delineato nelle sue linee essenziali nei rinnovi contrattuali relativi al quadriennio 1998-2001²⁰, è stato completamente rivisitato nel d.lgs. n. 150 del 2009 che, nel ridisegnare la ripartizione di competenze tra legge e contratto collettivo, è intervenuto con decisione nella materia del reclutamento e della carriera dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Le progressioni "di carriera", intese come passaggi tra differenti aree di inquadramento (che praticamente sostituiscono le vecchie progressioni verticali) sono state disciplinate in particolare dall'art. 24 del d.lgs. n. 150 del 2009 che ne ha condizionato l'ammissibilità all'esperimento di concorsi pubblici aperti all'esterno, nell'ambito dei quali il 50% dei posti può essere riservato al personale interno inquadrato nell'area inferiore, comunque in possesso del necessario titolo di studio.

Trattandosi di una disposizione ritenuta immediatamente applicabile dall'1 gennaio 2010, in quanto "norma di diretta attuazione dell'art. 97 della Costituzione" e "principio generale dell'ordinamento"²¹, il ricorso a tale fattispecie, cui si era largamente fruito nei passati esercizi, si è fortemente ridotto nel 2010 e soprattutto nel 2011 ove riveste rilievo, peraltro contenuto, nell'ambito del servizio sanitario nazionale, nelle Regioni e autonomie locali e nelle università.

Ne consegue una minore incidenza del ricorso al personale interno nell'ambito di quello complessivamente assunto, con valori rilevanti solo nell'ambito degli enti pubblici non economici (51%) concentrati nell'ambito di INPS e INPDAP. Molto inferiori risultano i valori relativi agli altri comparti che non superano il 20%.

Di scarso rilievo risulta nel 2011 anche il ricorso alle progressioni orizzontali che devono essere ora assegnate con la stessa logica della retribuzione di risultato, e quindi secondo principi di selettività e sulla base di competenze culturali e professionali e dei risultati rilevati dal sistema di valutazione (art. 23 del d.lgs. n. 150 del 2009).

Tale dato va tuttavia letto anche alla luce delle misure di contenimento della spesa per il personale disposte con il decreto-legge n. 78 del 2010 (art. 9, comma 21), in base alle quali, per il personale alle dipendenze delle amministrazioni

²⁰ Il sistema si proponeva, da un lato, una nuova distribuzione dei profili, idonea ad assicurare la flessibilità e la coerenza delle risorse umane con le esigenze organizzative e, dall'altro, una valorizzazione del personale attraverso sistemi di incentivazione orientati ai risultati e al riconoscimento delle professionalità, della qualità delle prestazioni individuali e delle competenze acquisite attraverso la formazione e l'esperienza lavorativa.

²¹ Corte dei conti, Sezione delle autonomie, delibera n. 10/2010; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, delibera n. 41/2010; Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, delibera n. 136/2010.

pubbliche, le progressioni di carriera comunque denominate disposte nel triennio 2011-2013 hanno effetto per i predetti anni a fini esclusivamente giuridici²².

Come risulta infatti dalla seguente *tabella 5*, relativa al periodo considerato, a fronte di un andamento costante nel decennio (ove mediamente il 7-8% del personale conseguiva una qualifica superiore nell'ambito dello stesso comparto), i dati del conto annuale registrano un picco nel 2010, determinato dall'accelerazione della stipula degli accordi integrativi e degli inquadramenti del personale nelle posizioni economiche superiori. In tale anno, l'incidenza più elevata di passaggi orizzontali si rileva nei comparti Ministeri (quasi interamente assorbiti dal Ministero della giustizia), Presidenza del Consiglio dei ministri, Regioni e autonomie locali²³.

Tabella 5

*Progressioni economiche del personale pubblico
nel periodo 2009-2011*

Comparti/categorie	2009	2010	2011
Ministeri	5.147	44.760	52.711
Agenzie fiscali	1.266	40	124
Presidenza del Consiglio dei ministri	1.800	1.846	21
Scuola	2.827	4.808	4.089
Ist. di alta formaz. art. e music.			
Corpo nazionale dei vigili del fuoco	4.344	4.562	513
Forze armate	28.134	38.147	40.921
Corpi di polizia	46.524	57.151	32.465
Carriera penitenziaria		5	
Magistratura	778	438	1.103
Carriera diplomatica	48	93	114
Carriera prefettizia	80	90	65
Settore statale	90.948	151.940	132.126
Servizio sanitario nazionale	5.731	5.019	3.085
Regioni e autonomie locali	86.303	103.976	29.688
Regioni a statuto speciale e Province auton.	4.439	2.540	2.498
Enti pubblici non economici	4.677	9.038	11.500
Ricerca	1.589	1.979	935
Università	16.882	26.463	7.404
Enti art. 70, c. 4, d.lgs. 165/01	774	1.026	138
Enti art. 60, c. 3, d.lgs. 165/01			
Autorità indipendenti			
Settore non statale	120.395	150.041	55.248
Totale	211.343	301.981	187.374

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

²² Non avendo tale disposizione efficacia retroattiva possono essere fatte salve, secondo la concorde giurisprudenza della Corte, le progressioni disposte nel 2011 ma con efficacia retroattiva al 2010 qualora i presupposti per la maturazione nell'inquadramento successivo si siano verificati nell'anno precedente al periodo preso in considerazione dalla norma e la progressione derivi da un automatismo previsto direttamente dalla legge o dal contratto e non sia conseguenza di valutazioni discrezionali dell'amministrazione.

²³ I dati registrati dalle università scontano il meccanismo di conferma dei professori e dei ricercatori, mentre i passaggi nell'ambito delle Forze armate e dei Corpi di polizia sono connessi ad automatismi di carriera previsti dagli assetti ordinamentali.

Nettamente inferiori i passaggi effettuati nell'esercizio 2011 che mostrano valori particolarmente significativi per gli enti pubblici non economici - attribuibili essenzialmente all'INPS, dove il 41% dei dipendenti ha fruito di progressione economica - e per il comparto ministeri che mostra indici pari al 70% dei dipendenti della Difesa, 65% dell'Interno, 71% dei dipendenti del Ministero dell'economia e 96% di quelli del Consiglio di Stato, mentre il valore del 6% del Ministero della giustizia va letto anche alla luce delle forti percentuali registrate nel precedente esercizio.

4. La composizione del personale pubblico

L'andamento della spesa per il personale risente non solo della consistenza delle unità in servizio ma anche della composizione per qualifica, in quanto lo spostamento, nell'ambito dello stesso comparto, verso qualifiche dirigenziali, verso aree apicali o verso fasce retributive superiori determina una accelerazione della stessa.

Un primo indicatore che offre un quadro dell'organizzazione del comparto è il rapporto tra il personale non dirigente e il personale dirigente²⁴.

I dati relativi al periodo 31 dicembre 2008 – 31 dicembre 2011 evidenziano, a fronte delle rilevanti variazioni di personale, soprattutto dirigenziale, un incremento del rapporto particolarmente significativo nei comparti Regioni e autonomie locali (che passa da 56,1 dipendenti per dirigente al 31 dicembre 2008 a 62,3 al 31 dicembre 2011) e Friuli Venezia Giulia (da 66,1 a 79,7). Per il comparto ministeri, l'indicatore passa da 49,9 dipendenti per dirigente del 2008 a 51,9 nel 2011; per le agenzie fiscali il rapporto passa da 30 a 31,9. Valori in diminuzione si registrano nei comparti enti pubblici non economici (da 50,7 nel 2008 a 48,3 nel 2011).

Le variazioni del rapporto sembrano ricondursi più all'andamento della consistenza numerica del personale - segnato dagli stringenti limiti posti al *turnover* - che a significativi mutamenti nell'organizzazione degli uffici conseguenti ad una diversa dotazione di uffici dirigenziali in ciascuna amministrazione oppure ad una diversa distribuzione degli addetti a ciascun ufficio.

Ciò, come più volte segnalato, può ricondursi agli interventi sull'organizzazione, oggetto di reiterate disposizioni, che, a fronte di una logica di razionalizzazione proiettata nel lungo periodo da attuare attraverso l'unificazione delle strutture logistiche e strumentali e nella rivisitazione di quelle periferiche, hanno invece privilegiato interventi di immediata riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale e non dirigenziale non sempre accompagnati da una strategica revisione degli assetti organizzativi esistenti²⁵.

I mutamenti nella composizione del personale non dirigente si riconducono invece agli esiti delle procedure di inquadramento nel nuovo ordinamento professionale.

²⁴ La suddivisione tra personale dirigente e personale non dirigente non è significativa in alcuni comparti come scuola, servizio sanitario nazionale, università ed enti di ricerca, ove operano professionalità ad elevata specializzazione la cui attività prevalente non è di tipo amministrativo o gestionale. L'indicatore è costruito rapportando il personale non dirigente a tempo indeterminato, a tempo determinato e con contratto di formazione lavoro al numero complessivo dei dirigenti.

²⁵ A seguito degli ultimi interventi di ridefinizione degli organici, commentati al capitolo primo, il rapporto fra personale non dirigente e dirigenti segna una ulteriore crescita.

Gli effetti conseguenti all'esperimento di procedure verticali possono cogliersi nell'analisi della distribuzione percentuale del personale a tempo indeterminato nelle varie categorie in cui sono inquadrati i dipendenti di ciascun comparto.

L'esiguità delle procedure concluse nel 2011 non ha determinato variazioni significative sull'addensamento del personale nelle varie categorie che comunque si stabilizza nell'ambito delle posizioni più elevate.

Il fenomeno risulta particolarmente significativo nell'ambito delle agenzie fiscali e della Presidenza del Consiglio dei ministri (ove più della metà dei dipendenti si inquadra nelle aree apicali, mentre si assiste ad un progressivo svuotamento di quelle più basse), degli enti pubblici non economici (ove, a fronte delle nuove progressioni, il personale inquadrato nell'area C sale al 75,7%), dell'università (ove più dell'87% del personale appartiene alle categorie C e D) e delle Regioni ed enti locali (68% del personale inquadrato nelle categorie C e D).

Rilevante appare il dato del SSN, che evidenzia un significativo addensamento del personale nell'area D (oltre il 60%), a fronte di un progressivo svuotamento delle aree inferiori. Riguardo, invece, ai profili professionali si osserva un leggero incremento del peso dei profili del ruolo sanitario a fronte di una leggera contrazione nei ruoli amministrativo e tecnico.

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

Per le Forze armate e i Corpi di polizia si rileva infine uno spostamento verso le qualifiche meno elevate in relazione, da un lato, alla stabilità del modello a fronte di una diminuzione delle risorse finanziarie e, dall'altro, all'assunzione significativa di personale ausiliario.

Effetti rilevanti sulla distribuzione del personale nell'ambito della stessa area di inquadramento si riconducono invece all'andamento degli sviluppi economici (c.d. passaggi orizzontali).

La rilevanza assunta dal fenomeno, che ha coinvolto nel tempo più del 70% del personale con punte rilevanti nell'ambito della Presidenza del Consiglio, Regioni e autonomie locali e università, ha confermato un utilizzo delle progressioni diretto a favorire, in mancanza di un vero meccanismo di incentivazione del personale, un indiscriminato passaggio alle fasce economiche superiori praticamente di tutto il personale.

L'effetto cumulato con i movimenti registrati negli esercizi precedenti ha quindi determinato una forte concentrazione del personale nelle posizioni economiche più elevate evidenziando un progressivo svuotamento della prima posizione economica in ciascuna area a favore della seconda posizione con effetti a catena sulle fasce stipendiali successive.

Va al riguardo subito precisato che tale fenomeno, a differenza delle progressioni verticali, non è immediatamente suscettibile di incidere sull'andamento della spesa. Ciò, da un lato, perché destinato ad essere compensato dalle cessazioni dal servizio e, dall'altro, perché, essendo le progressioni orizzontali finanziate a valere sui fondi della contrattazione integrativa, l'attuale vigenza del limite all'importo del 2010 dovrebbe determinare solo una redistribuzione della relativa spesa.

Sempre in tema di composizione del personale, i dati rilevati dal conto annuale consentono, sia pure in prima approssimazione, di evidenziare i riflessi che le politiche di contenimento della spesa per il personale e le procedure di inquadramento nel nuovo ordinamento professionale hanno prodotto sull'età media e sull'anzianità di servizio dei dipendenti pubblici.

A fronte dell'obiettivo di contemperare l'esigenza di ridurre la spesa per il personale con la necessità di garantire alle amministrazioni un congruo ricambio delle unità cessate dal servizio, i rigidi limiti posti al *turnover* e il forte utilizzo delle progressioni verticali hanno generato un significativo invecchiamento del personale delle pubbliche amministrazioni e contribuito ad elevare l'età dell'ingresso in servizio.

Con riferimento al totale del personale pubblico, il 20% si posiziona, infatti, nella fascia 45-49 anni e circa il 40% nella fascia tra i 50 e i 59 anni; in particolare, sono il 18,6% le unità tra i 55 e i 59 anni. Il 6,6% dei dipendenti ha compiuto i 60 anni (*tabella 6*).

Il personale con meno di 40 anni è il 18,6% e solo lo 0,3% degli impiegati ha meno di 24 anni.

I dati riferiti ai singoli comparti confermano tale ripartizione facendo registrare, nell'ambito della fascia 50-54 anni - la più numerosa con il 21% del totale dei dipendenti - valori nettamente superiori alla media nell'ambito del comparto ministeri, Presidenza del Consiglio e AFAM. Si collocano, invece, su valori molto inferiori il comparto università ed il comparto sicurezza-difesa (ove, peraltro, più breve è il periodo di servizio effettivo).

Si rileva una concentrazione di personale nella fascia 55-59 anni per quanto attiene al personale della scuola, dei ministeri e degli enti pubblici non economici mentre inferiore risulta l'addensamento nella predetta classe di età per quanto attiene al personale delle università, degli enti di ricerca e del SSN.

Tra il personale delle fasce più giovani più elevata appare la concentrazione nell'ambito delle Forze armate e dei Corpi di polizia in relazione ai criteri di arruolamento che, come già evidenziato, conseguono al passaggio in servizio permanente effettivo del personale in ferma volontaria ("altro personale").

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 6

Distribuzione percentuale del personale stabile ⁽¹⁾ per fasce di età - anno 2011

Comparti/categorie di personale	0 - 19	20 - 24	25 - 29	30 - 34	35 - 39	40 - 44	45 - 49	50 - 54	55 - 59	60 - 64	65 - 67	≥ 68
Ministeri	-	0,0	0,3	1,9	4,8	11,1	19,2	28,2	24,1	9,2	1,0	0,0
Agenzie fiscali	-	0,0	1,2	7,2	10,3	11,0	15,4	22,1	23,6	8,9	0,2	0,0
Presidenza del Consiglio dei min.	-	0,0	1,5	3,3	5,0	7,9	17,9	27,4	24,3	11,4	1,1	-
Scuola	-	0,0	0,2	2,3	7,0	12,7	20,5	23,5	24,8	8,4	0,6	0,0
Ist. di alta formaz. art. e music.	-	-	0,2	0,5	2,0	11,0	23,5	28,2	22,6	10,3	1,8	0,0
Corpo nazionale dei vigili del fuoco	0,0	0,7	5,5	8,7	14,7	21,7	26,4	14,7	6,7	0,8	-	-
Forze armate	-	0,5	11,1	25,7	18,1	17,3	13,9	9,8	3,2	0,3	0,0	-
Corpi di polizia	0,0	1,9	7,1	11,1	19,1	22,4	24,4	12,0	1,9	0,2	0,0	-
Carriera penitenziaria	-	-	-	-	-	23,9	30,0	19,1	13,1	12,8	1,0	-
Magistratura	-	-	0,3	5,3	11,2	15,8	20,9	16,7	12,5	7,9	3,0	6,5
Carriera diplomatica	-	0,2	8,2	10,6	17,1	16,0	14,9	13,9	7,8	9,5	1,8	-
Carriera prefettizia	-	-	-	2,4	5,5	4,1	17,6	26,3	26,0	15,7	2,5	-
Settore statale	0,0	0,4	2,7	6,4	10,4	15,0	20,5	20,3	17,8	6,0	0,4	0,1
Servizio sanitario nazionale	0,0	0,2	2,7	4,9	11,6	16,6	20,0	20,8	18,1	4,6	0,4	0,0
Regioni e autonomie locali	0,0	0,2	1,2	4,2	9,1	13,3	18,5	23,5	22,8	6,9	0,4	0,0
Regioni a statuto spec. e Province aut.	0,0	0,2	1,4	4,7	10,5	16,9	23,9	23,3	15,7	3,2	0,1	0,0
Enti pubblici non economici	0,0	0,0	0,3	2,1	6,6	14,3	20,2	25,6	23,7	6,7	0,4	0,0
Ricerca	-	0,1	0,5	3,6	11,1	17,7	21,0	20,7	17,1	7,5	0,7	0,0
Università	0,0	0,1	0,7	4,1	11,5	15,6	18,2	17,5	15,6	10,9	4,0	1,7
Enti art. 70, c. 4, d.lgs. 165/01	-	-	0,4	2,9	7,5	11,9	18,9	25,5	20,7	11,3	0,9	-
Enti art. 60, c. 3, d.lgs. 165/01	-	0,2	2,2	7,5	11,7	15,4	20,2	20,8	16,5	5,1	0,5	0,0
Autorità indipendenti	-	-	2,0	8,6	15,6	20,7	23,9	16,1	8,9	3,8	0,3	-
Settore non statale	0,0	0,2	1,8	4,5	10,5	15,4	19,6	21,8	19,5	5,9	0,7	0,1
Totale	0,0	0,3	2,3	5,5	10,5	15,2	20,1	21,0	18,6	5,9	0,5	0,1

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

⁽¹⁾ Personale dei comparti a tempo indeterminato, dirigenti a tempo indeterminato e a tempo determinato.

Tali dati sono sintetizzati dall'età media del personale che si attesta in circa 50 anni nel 2011 in tutti i comparti con lievi scostamenti in meno nei comparti università e SSN (48 anni) e qualche valore superiore (51 anni nella Presidenza del consiglio, 51,5 nei ministeri).

Nettamente superiore, inoltre, risulta l'età media del personale dirigente che si attesta, in quasi tutti i comparti, a circa 52 anni, con picchi di 54 anni nell'ambito degli enti di ricerca e 58 nell'ambito della dirigenza scolastica.

Il quadro complessivo che ne deriva mostra il progressivo addensamento del personale nelle fasce di anzianità più elevate e, quindi, più vicine all'età pensionabile (circa il 40% dei dipendenti pubblici è destinato a cessare dal servizio nei prossimi 15 anni), cui non consegue un adeguato ricambio generazionale.

Non si rileva una diminuzione dell'età media neanche in quei settori meno incisi dalle limitazioni poste al *turnover* del personale. Significativo a tale riguardo risulta l'andamento del personale della scuola che, pur in presenza di una forte riduzione degli organici, ha avviato un piano straordinario di assunzioni e bandito, dopo 10 anni, un nuovo concorso per il personale docente.

Rinviano ai prossimi esercizi gli effetti delle nuove procedure concorsuali, l'assunzione straordinaria di personale precario (circa 66.000 unità nel solo 2011) non sembra aver influito sulla composizione del personale della scuola in relazione, da un lato, alle sostenute cessazioni del triennio e, dall'altro, all'immissione in servizio di personale già da molti anni utilizzato dall'amministrazione.

Analogo appare l'andamento del personale degli enti di ricerca, escluso negli anni precedenti al 2011 a rigidi vincoli di *turnover* e interessato negli esercizi 2008-2011 ad un piano straordinario di assunzione di ricercatori.

Anche in questo caso, a fronte della rilevante entità delle assunzioni di personale precario, l'età media (48,7 anni) non si discosta molto da quella degli altri dipendenti pubblici.

Con riferimento a tale personale interessante risulta, infine, tale dato se letto anche alla luce della rilevazione dell'anzianità di servizio che, nettamente inferiore a quella del restante personale, fa desumere una elevata età media della prima immissione in servizio.

5. Il costo del personale pubblico

5.1. Il quadro d'insieme

Anche le politiche retributive volte al contenimento delle spese di personale si inquadrano in un contesto normativo caratterizzato dal brusco passaggio dalle più moderate misure di contenimento riconducibili al periodo 2006-2007 ad un più cogente sistema di controllo dei flussi di spesa e ad una complessiva ridefinizione di poteri e responsabilità degli attori del sistema contrattuale.

Fin dal 2008 le normative che si sono susseguite, oltre a rendere più rigorose le disposizioni concernenti la riduzione delle dotazioni organiche e le politiche di assunzione del personale, hanno contenuto gli incrementi retributivi nei limiti dei tassi programmati di inflazione ed hanno introdotto criteri sempre più rigidi nella determinazione del salario accessorio, nell'intento di valorizzare l'incremento della produttività e, nel contempo, di evitare una crescita fuori controllo delle risorse a ciò destinate²⁶. L'aggravarsi della crisi economica e il susseguirsi di manovre volte

²⁶ Analoghi interventi di contenimento sono stati suggeriti alle Autonomie locali nell'ambito dei vincoli di carattere più ampio e generale contenuti nelle manovre meno recenti che, accanto al rispetto del Patto di stabilità, imponevano un generico obbligo di riduzione della spesa, lasciando agli enti locali le concrete modalità applicative (riduzione dell'incidenza delle spese di personale sulle spese correnti, razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratiche, contenimento delle dinamiche della contrattazione integrativa). Quanto agli enti del servizio sanitario nazionale, accanto alle misure per il contenimento della spesa, contenute nella legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 565), si aggiungono gli impegni previsti nel nuovo Patto per la salute per il periodo 2010-2012 e nella legge n. 191 del 2009 con i quali le Regioni e le Province autonome si fanno carico di ridurre ulteriormente la spesa per il personale degli enti del SSN, compreso quello operante nelle aziende ospedaliere universitarie, anche attraverso la definizione di misure di riduzione stabile della consistenza organica e ridimensionamento dei fondi per la contrattazione integrativa nonché la fissazione di parametri *standard* per l'individuazione delle strutture semplici e complesse e delle posizioni organizzative e di coordinamento rispettivamente nelle aree della dirigenza e del personale

al necessario riequilibrio dei conti pubblici hanno ulteriormente inciso sulla spesa per redditi di lavoro dipendente, oggetto di rigorose misure di contenimento (decreto-legge n. 78 del 2010) consistenti tra l'altro, nel blocco della contrattazione collettiva nazionale per l'intero triennio 2010-2012 e degli automatismi stipendiali, nella cristallizzazione, fino al 2014, del trattamento ordinariamente spettante, nella riduzione percentuale dei redditi più elevati (censurata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 223/2012), nel tetto del 2010 all'ammontare dei fondi per la contrattazione integrativa, nel valore solo giuridico e non economico delle progressioni di carriera comunque denominate nel triennio 2011-2013.

I dati complessivi - indicati nella *tabella 7* - confermano l'efficacia delle politiche di contenimento della spesa che, dopo una prima diminuzione nel 2010, segna una ulteriore flessione nel 2011.

Si contrae, in particolare, dell'1,7% l'aggregato *costo del lavoro dipendente* (aggregato che comprende la spesa per tutto il personale nel suo complesso, comprensivo anche degli importi non aventi carattere direttamente retributivo) aggiungendosi alla riduzione del 2010 (-3% rispetto al 2009), più spiccata nel settore non statale.

Diminuisce in maniera sensibile anche il *costo del personale* (aggregato che comprende gli elementi retributivi compresi gli oneri sociali a carico del datore di lavoro) che scende dell'1,6% rispetto al 2010 (-3,2% nel triennio), diminuzione anche in tal caso concentrata nei comparti del settore non statale.

Non si discostano infine da tale andamento i dati concernenti le *retribuzioni lorde del personale* - analizzate più nel dettaglio nel paragrafo successivo - che si attestano a 117,9 miliardi a fronte dei precedenti 118,6 (-1,4%).

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 7

Costo del lavoro pubblico - Triennio 2009-2011

(in migliaia di euro)

VOCI DI SPESA	2009			2010			2011		
	TOTALE settore statale	TOTALE settore non statale	TOTALE	TOTALE settore statale	TOTALE settore non statale	TOTALE	TOTALE settore statale	TOTALE settore non statale	TOTALE
	1 Retribuzioni personale a tempo indeterminato	61.660.531,5	54.812.538,8	116.473.070,3	59.767.017,2	54.544.836,0	114.311.853,1	59.511.858,3	54.171.200,8
2 Retribuzioni personale a tempo determinato e formazione lavoro	675.530,1	2.452.427,7	3.127.957,7	653.284,5	2.398.662,8	3.051.947,3	718.147,4	2.282.182,7	3.000.330,1
3 Gestione mense e erogazione buoni pasto	593.574,8	665.835,6	1.259.410,4	611.876,0	666.385,5	1.278.261,5	542.501,6	694.201,1	1.236.702,7
4 Retribuzioni lorde del personale (1+2+3)	62.929.636,4	57.930.802,0	120.860.438,4	61.032.177,6	57.609.884,3	118.642.061,9	60.772.507,3	57.147.584,6	117.920.091,9
5 Oneri Sociali a carico del datore di lavoro	18.363.433,2	16.850.113,3	35.213.546,5	18.072.096,4	16.955.771,3	35.027.867,7	17.785.030,7	16.791.947,5	34.576.978,2
6 Benessere del personale	44.728,3	70.765,9	115.494,2	48.161,2	72.260,1	120.421,3	48.821,1	74.395,7	123.216,8
7 Saldo rimborsi personale comandato ecc.	66.557,1	-709.292,7	-642.735,7	60.795,8	-808.183,5	-747.387,7	79.522,2	-1.003.344,0	-923.821,8
8 Costo del personale (4+5+6+7)	81.404.354,9	74.142.388,5	155.546.743,4	79.213.231,0	73.829.732,2	153.042.963,3	78.685.881,3	73.010.583,8	151.696.465,1
9 Formazione del personale	63.845,8	187.103,0	250.948,7	92.057,3	184.057,1	276.114,5	71.320,5	143.773,9	215.094,4
10 Indennità di missione e trasferimento	413.808,0	297.955,1	711.763,1	839.409,9	284.399,5	1.123.809,4	736.476,3	229.807,1	966.283,4
11 IRAP	5.121.898,1	4.720.684,9	9.842.583,0	5.013.154,4	4.710.063,9	9.723.218,3	4.994.187,9	4.657.957,5	9.652.145,4
12 Costo del lavoro dipendente (8+9+10+11)	87.003.906,8	79.348.131,5	166.352.038,2	85.157.852,7	79.008.252,7	164.166.105,4	84.487.365,9	78.042.122,3	162.529.988,3

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

Con riferimento alla spesa per retribuzioni (voci stipendiali e trattamenti accessori), il quadro d'insieme mostra nel 2011 una complessiva riduzione dell'1,2% (tabelle 8 e 9)²⁷. Il settore statale contribuisce a questo risultato per il solo -0,2%, giacché la decisa diminuzione di spesa del comparto scuola (-4,0%) è parzialmente compensata dagli incrementi registrati per Corpi di polizia (5,5%), Forze armate (3,6%) e Vigili del fuoco (11%). Il settore non statale, con una variazione complessiva del -2,1%, mostra, in generale, andamenti in diminuzione in tutti i comparti che compongono l'aggregato. Contribuiscono in modo determinante alla diminuzione di spesa i valori forniti dal SSN (-1,4%), dal comparto Regioni e autonomie locali (-1,8%) e dal personale docente delle università statali, la cui spesa flette del 7,3% rispetto al 2010.

Significativo risulta, anche sotto il profilo della spesa, il contributo offerto dal personale non di ruolo (al netto, anche in questo caso, dei dirigenti a tempo determinato, del personale a tempo determinato della scuola e degli allievi e volontari delle Forze armate e dei Corpi di polizia, considerati nell'ambito del personale a tempo indeterminato).

L'esercizio 2011, in coerenza con l'evoluzione della consistenza del personale, registra una ulteriore contrazione della spesa per retribuzioni relativa al personale a tempo determinato e con contratto di formazione e lavoro, che scende nel complesso del 3,7% (-6% rispetto al 2009); diminuisce, in minor misura, anche la spesa per i contratti interinali e i lavori socialmente utili.

Alla flessione della spesa per le retribuzioni del personale a tempo determinato nel pubblico impiego (-11% rispetto al 2007) si contrappone, peraltro, la crescita di quella del personale statale riconducibile in maggior parte all'andamento della spesa per le supplenze brevi nella scuola e in parte all'aumento di spesa per il personale a tempo determinato dei Vigili del fuoco.

La variazione di spesa dei comparti che maggiormente usufruiscono di personale non di ruolo (Sanità e Regioni ed Enti locali) segue l'andamento della consistenza numerica del personale, mentre, nell'ambito delle Regioni ed enti locali, il calo è graduale e costante (-10% nel 2011; -27% rispetto al 2007), nella sanità si rileva un andamento oscillatorio che registra una consistente flessione solo nel 2011 (-8%).

²⁷ Per il calcolo dei valori percentuali, sono stati esclusi i dati della Regione Siciliana, delle ex IPAB della Provincia autonoma di Trento e dell'Ente foreste Sardegna, in quanto rilevati per la prima volta nel 2011.

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 8

Spesa per retribuzioni lorde⁽¹⁾ del personale⁽²⁾

(in milioni di euro)

COMPARTO	SPESA					
	Voci stipendiali		Trattamento accessorio		Totale	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Ministeri	3.859,5	3.955,9	1.293,1	1.254,9	5.152,6	5.210,8
Agenzie fiscali	1.280,7	1.270,2	664,5	719,8	1.945,2	1.990,0
Presidenza del Consiglio dei ministri	89,1	78,6	109,7	122,3	198,7	200,9
Scuola	26.641,1	25.090,1	3.867,6	4.184,6	30.508,7	29.274,8
Istituz. di alta formazione artistica e musicale	357,5	285,6	33,1	27,3	390,6	312,9
Corpo nazionale dei vigili del fuoco	674,7	750,5	343,9	380,3	1.018,6	1.130,8
Forze armate	4.504,3	4.743,8	2.167,8	2.169,5	6.672,1	6.913,2
Corpi di polizia	7.341,9	7.847,3	4.792,7	4.952,5	12.134,5	12.799,8
Carriera penitenziaria	19,9	19,6	15,7	13,8	35,6	33,4
Magistratura	1.262,4	1.207,6	144,4	125,1	1.406,8	1.332,6
Carriera diplomatica	57,7	56,6	126,4	125,7	184,1	182,3
Carriera prefettizia	84,4	90,1	35,0	40,3	119,4	130,4
TOTALE STATO	46.173,2	45.395,9	13.593,9	14.116,0	59.767,0	59.511,9
Servizio sanitario nazionale	20.292,8	19.991,4	7.414,9	7.333,6	27.707,7	27.325,0
Regioni e autonomie locali	11.990,4	11.819,8	3.267,5	3.156,2	15.257,9	14.976,0
Regioni a statuto speciale e Province auton. ⁽³⁾	1.910,7	2.539,2	421,4	503,3	2.332,1	3.042,5
Enti pubblici non economici	1.402,3	1.315,4	923,4	867,9	2.325,7	2.183,3
Enti di ricerca ⁽⁴⁾	739,5	731,2	172,4	160,4	911,9	891,6
Università	1.308,9	1.270,8	375,0	352,9	1.683,9	1.623,7
Personale docente delle università statali ⁽⁵⁾	3.060,1	2.850,5	851,0	773,4	3.911,1	3.623,9
Enti art. 70, c. 4, d.lgs. 165/01 ⁽⁶⁾	60,5	48,9	20,8	27,8	81,3	76,6
Enti art. 60, c. 3, d.lgs. 165/01 ⁽⁷⁾	160,2	260,5	32,5	37,4	192,8	297,9
Autorità indipendenti	95,0	102,8	23,0	25,0	118,0	127,8
TOTALE NON STATO	41.020,5	40.930,6	13.501,8	13.237,9	54.522,3	54.168,5
TOTALE	87.193,6	86.326,5	27.095,7	27.353,8	114.289,3	113.680,3

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

⁽¹⁾ Spesa complessiva in termini di cassa (pagamenti effettuati nell'anno). Per il SSN, i dati sono espressi in termini di competenza economica. Inclusi arretrati. Al netto dei recuperi per ritardi, assenze, etc.

⁽²⁾ Personale a tempo indeterminato, dirigenti a tempo indeterminato e determinato, personale a tempo determinato della scuola con contratto annuale o fino al termine dell'attività didattica, categoria "altro personale" dei Corpi di polizia e delle Forze armate.

⁽³⁾ Incluso il personale scolastico delle Province autonome di Trento e Bolzano. Dal 2011, sono rilevati i dati della Regione siciliana e delle ex IPAB della Provincia autonoma di Trento.

⁽⁴⁾ Incluso l'Enea transitato nel comparto ricerca nel 2009.

⁽⁵⁾ Escluso il personale docente con contratto a tempo determinato (per il 2011, 20.438 unità).

⁽⁶⁾ Escluso l'Enea transitato nel comparto ricerca nel 2009.

⁽⁷⁾ Dal 2011 sono rilevati i dati dell'Ente foreste Sardegna.

Tabella 9

*Spesa per retribuzioni lorde⁽¹⁾ del personale⁽²⁾
Variazioni percentuali e contributi alla variazione⁽³⁾*

COMPARTO	SPESA					
	Voci stipendiali		Accessorio		Totale	
	Variazione 2011/2010	Contri- buto	Variazione 2011/2010	Contri- buto	Variazione 2011/2010	Contri- buto
Ministeri	2,5%	0,1%	-3,0%	-0,1%	1,1%	0,1%
Agenzie fiscali	-0,8%	0,0%	8,3%	0,2%	2,3%	0,0%
Presidenza del Consiglio dei ministri	-11,7%	0,0%	11,5%	0,0%	1,1%	0,0%
Scuola	-5,8%	-1,8%	8,2%	1,2%	-4,0%	-1,1%
Istituz. di alta formazione artistica e musicale	-20,1%	-0,1%	-17,6%	0,0%	-19,9%	-0,1%
Corpo nazionale dei vigili del fuoco	11,2%	0,1%	10,6%	0,1%	11,0%	0,1%
Forze armate	5,3%	0,3%	0,1%	0,0%	3,6%	0,2%
Corpi di polizia	6,9%	0,6%	3,3%	0,6%	5,5%	0,6%
Carriera penitenziaria	-1,2%	0,0%	-12,6%	0,0%	-6,2%	0,0%
Magistratura	-4,3%	-0,1%	-13,4%	-0,1%	-5,3%	-0,1%
Carriera diplomatica	-1,9%	0,0%	-0,5%	0,0%	-1,0%	0,0%
Carriera prefettizia	6,7%	0,0%	15,3%	0,0%	9,2%	0,0%
TOTALE STATO	-1,7%	-0,9%	3,8%	1,9%	-0,4%	-0,2%
Servizio sanitario nazionale	-1,5%	-0,3%	-1,1%	-0,3%	-1,4%	-0,3%
Regioni e autonomie locali	-1,4%	-0,2%	-3,4%	-0,4%	-1,8%	-0,2%
Regioni a statuto speciale e Province auton. ⁽⁴⁾	0,0%	0,0%	3,8%	0,1%	0,7%	0,0%
Enti pubblici non economici	-6,2%	-0,1%	-6,0%	-0,2%	-6,1%	-0,1%
Enti di ricerca ⁽⁵⁾	-1,1%	0,0%	-7,0%	0,0%	-2,2%	0,0%
Università	-2,9%	0,0%	-5,9%	-0,1%	-3,6%	-0,1%
Personale docente delle università statali ⁽⁶⁾	-6,8%	-0,2%	-9,1%	-0,3%	-7,3%	-0,3%
Enti art. 70, c. 4, d.lgs. 165/01 ⁽⁷⁾	-19,3%	0,0%	33,8%	0,0%	-5,7%	0,0%
Enti art. 60, c. 3, d.lgs. 165/01 ⁽⁸⁾	2,0%	0,0%	-28,1%	0,0%	-3,0%	0,0%
Autorità indipendenti	8,2%	0,0%	8,7%	0,0%	8,3%	0,0%
TOTALE NON STATO	-2,0%	-0,9%	-2,5%	-1,3%	-2,1%	-1,0%
TOTALE	-1,8%	-1,8%	0,7%	0,7%	-1,2%	-1,2%

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

- ⁽¹⁾ Spesa complessiva in termini di cassa (pagamenti effettuati nell'anno). Per il SSN, i dati sono espressi in termini di competenza economica. Inclusi arretrati. Al netto dei recuperi per ritardi, assenze, etc.
- ⁽²⁾ Personale a tempo indeterminato, dirigenti a tempo indeterminato e determinato, personale a tempo determinato della scuola con contratto annuale o fino al termine dell'attività didattica, categoria "altro personale" dei Corpi di polizia e delle Forze armate.
- ⁽³⁾ Nel calcolo delle variazioni percentuali e dei contributi, sono stati esclusi i dati della Regione Siciliana e delle ex IPAB di Trento dall'aggregato "Regioni a statuto speciale e Province autonome" ed i dati dell'Ente foreste Sardegna dall'aggregato "Enti dell'art. 60, c. 3, d.lgs. n. 165/2001", in quanto enti rilevati a partire dal 2011.
- ⁽⁴⁾ Incluso il personale scolastico delle Province autonome di Trento e Bolzano.
- ⁽⁵⁾ Incluso l'Enea transitato nel comparto ricerca nel 2009.
- ⁽⁶⁾ Escluso il personale docente con contratto a tempo determinato (per il 2011, 20.438 unità).
- ⁽⁷⁾ Escluso l'Enea transitato nel comparto ricerca nel 2009.
- ⁽⁸⁾ Dal 2011 sono rilevati i dati dell'Ente foreste Sardegna.

5.2. L'analisi disaggregata

L'analisi disaggregata della spesa per le retribuzioni lorde dei singoli comparti di contrattazione - i cui dati di dettaglio sono consultabili nella *tabella 10* allegata al presente paragrafo - pur in un quadro di complessiva riduzione, evidenzia andamenti non omogenei cui contribuiscono una pluralità di fattori che incidono sulle dinamiche retributive.

Un primo elemento concerne la variazione dell'occupazione, del quale valutare non solo il valore registrato al 31 dicembre di ciascun anno, ma anche l'evoluzione in termini di unità annue; parametro questo che, tenendo conto delle assunzioni e delle cessazioni intervenute in diversi momenti dell'anno, rappresenta un indicatore più attendibile dell'andamento atteso della spesa al variare dell'occupazione.

Un secondo fattore concerne gli effetti conseguenti alla stipula dei rinnovi contrattuali, il cui ritardo incide sulla spesa dell'anno sia in relazione all'entrata a regime degli incrementi retributivi sia a seguito della corresponsione degli arretrati (ben 22 contratti sono stati stipulati tra il 2010 e il 2011 con effetti a regime destinati ad influenzare la spesa registrata nel 2011) che, concentrati come *una tantum* nell'anno della stipula, determinano un forte decremento di spesa nell'anno successivo a quello del pagamento degli stessi; fenomeno, questo, particolarmente accentuato nel 2011 per le variazioni di spesa registrate per il personale dirigente.

Analoghe problematiche si riscontrano anche nell'ambito dell'erogazione del trattamento accessorio correlato alla contrattazione integrativa. A differenza della spesa per le voci stipendiali, quella per trattamenti accessori presenta margini di variabilità molto più ampi, in relazione ad una forte disomogeneità nella effettiva corresponsione delle quote legate alla produttività e al risultato.

Altri non meno rilevanti elementi attengono alle progressioni orizzontali e verticali, che incidono sull'ammontare della spesa sia in termini di maggiori emolumenti retributivi che in termini di arretrati, ed agli effetti del *turnover*, i cui risparmi di spesa sono suscettibili di essere riassorbiti dall'assunzione di personale inquadrato in posizioni più elevate ovvero da incrementi economici futuri (ove cessi il blocco straordinario) nell'ambito dei comparti ove esistono meccanismi di progressione automatica delle retribuzioni.

Vanno infine ricordate, da un lato, le risorse aggiuntive normativamente previste in alcuni settori (come i Corpi di polizia, i vigili del fuoco, le Forze armate) e, dall'altro, le rigide misure di contenimento della spesa previste nell'art. 9, comma 2 e comma 22, della legge n. 122 del 2010, ritenute illegittime dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 223 del 2012²⁸.

Passando all'esame della spesa per il personale dei singoli comparti, il contenuto incremento della spesa complessiva (1,1%) del **comparto ministeri** si riconduce, da un lato, agli aumenti della parte fissa della retribuzione del personale non dirigente (la parte accessoria flette dell'1,2%) parzialmente compensati, dall'altro, dalla forte flessione della spesa per il personale dirigente (che sconta gli arretrati pagati nel 2010 conseguenti ai rinnovi contrattuali e i sopra citati tagli alle

²⁸ A seguito della citata sentenza, si è dato corso, nel 2012, al ripristino delle disposizioni preesistenti e il recupero delle trattenute effettuate (73,3 milioni relativi al 2011 per il complesso del personale pubblico, secondo quanto indicato dalle amministrazioni nella *scheda informativa 1* del conto annuale).

retribuzioni). L'incremento registrato per la spesa per voci stipendiali del personale non dirigente si riconduce agli arretrati corrisposti a seguito dell'ingente numero di progressioni orizzontali avvenute sia nel 2010 che nel 2011. Tali progressioni - come già evidenziato - hanno interessato, rispettivamente, oltre il 25% e il 31% dei dipendenti delle aree del comparto (con picchi significativi nell'ambito dei ministeri della Giustizia, della Difesa, dell'Interno e dell'Economia).

Flette in maniera significativa (-7%) anche la spesa del **personale in regime di diritto pubblico** che fa capo ai singoli ministeri (personale di magistratura, personale docente delle università statali, personale della carriera prefettizia, personale della carriera diplomatica e personale della carriera penitenziaria) anche in relazione ai tagli disposti dalla citata legge n. 122 del 2010. Nell'ambito di tale aggregato, si rileva, peraltro, l'incremento della spesa relativa al personale della carriera prefettizia, in relazione al rinnovo, nel 2011, del CCNL 2008-2009.

L'incremento di spesa delle **Agenzie fiscali** (2,3%) è riferibile in primo luogo all'aumento di personale non dirigente, confluito dalle strutture territoriali del MEF ai Monopoli di Stato. Un contributo in diminuzione è fornito, anche in questo comparto, dal venir meno nel 2011 della forte componente di arretrati corrisposta ai dirigenti nel 2010 a seguito del contestuale rinnovo di due bienni economici contrattuali nonché dalla riduzione numerica degli stessi.

Anche la **Presidenza del Consiglio** evidenzia una forte riduzione della spesa per il personale dirigente (-4%), riconducibile al picco causato nel 2010 dal pagamento degli arretrati relativi al rinnovo del CCNL 2006-2007 e 2008-2009, ed una crescita della spesa relativa alle categorie non dirigenziali (3,2%), in particolare nell'ambito delle componenti accessorie (11,4%). Tale incremento tuttavia si ridimensiona considerando, da un lato, l'inclusione della spesa accessoria relativa al personale comandato e, dall'altro, la forte componente di arretrati corrisposta nel 2010 (-3,5% al netto di tale voce).

Più articolato si presenta l'andamento della spesa del personale del **comparto scuola** che segna, nel complesso, una consistente flessione (-4%), particolarmente decisa nell'ambito del personale non di ruolo (-16%). Tale percentuale è influenzata dal pagamento, nel 2010, di una rilevante quota di arretrati per tutte le categorie di personale. Al netto di tale voce, la diminuzione di spesa si attesta su una percentuale pari alla metà di quella indicata. L'andamento registrato appare comunque coerente con la dinamica quantitativa del personale. Altro fattore che incide sulla spesa complessiva del comparto è la sostituzione di parte del personale di ruolo cessato dal servizio, inquadrato in classi retributive apicali, con l'immissione in ruolo di personale precario. Tale fenomeno, con riferimento al personale ATA, ha determinato una crescita della relativa spesa in relazione ad un numero di immissioni in ruolo superiore a quello delle cessazioni intervenute²⁹.

La forte contrazione della spesa per il personale non di ruolo (-16%) va ricondotta, da un lato, alla predetta operazione di stabilizzazione e, dall'altro, alle politiche di razionalizzazione del settore che hanno fortemente diminuito il ricorso a personale con contratto a tempo determinato.

²⁹ Gli effetti finanziari di tale operazione hanno trovato copertura nell'accorpamento dei primi due gradoni di anzianità disposto dal CCNL del 19 luglio 2011, stipulato in attuazione dell'art. 9, comma 17, della legge n. 106 del 12 luglio 2011.

Il comparto scuola risulta, infine, caratterizzato, dalla forte predominanza di emolumenti fissi e continuativi che assorbono oltre l'86% della spesa per retribuzioni.

A conferma di quanto sopra, a fronte del blocco degli automatismi stipendiali per tutto il personale pubblico per il periodo 2010-2012, una quota parte delle economie realizzate nei piani di razionalizzazione degli organici e originariamente destinate ad iniziative dirette alla valorizzazione ed allo sviluppo professionale della carriera del personale, sono state normativamente (art. 8, comma 14, della legge 122 del 2010) dirottate al riconoscimento dell'utilità dell'anno 2010 al fine della maturazione dell'anzianità economica del personale della scuola.

In presenza della difficoltà nel rispettare gli *standard* di riduzione degli organici negli esercizi successivi, l'obiettivo di individuare le risorse occorrenti negli esercizi finanziari 2011 e successivi per consentire il riconoscimento anche dell'utilità dell'anno 2011 al fine della maturazione dell'anzianità economica del personale della scuola è stato demandato ad una speciale sessione negoziale introdotta dall'art. 4, comma 83, della legge di stabilità per il 2012.

Per un esame dettagliato dei contenuti del citato CCNL ed alle osservazioni formulate dalle Sezioni riunite in sede di certificazione, si rinvia al capitolo secondo della presente Relazione.

La variazione di spesa degli **enti pubblici non economici** (-6%), attribuibile per circa due terzi alla riduzione della spesa per il personale non dirigente, risulta in linea con la dinamica occupazionale registrata nell'anno. Per le restanti categorie di personale (dirigenti, medici e professionisti), il deciso scostamento di spesa va correlato, da un lato, al venir meno della forte componente di arretrati pagati nel 2010 a seguito del rinnovo contrattuale relativo a due bienni economici e, dall'altro, alla variazione di personale intervenuta nell'anno.

Andamenti di spesa in flessione, sia nell'ambito del personale dirigente che in quello delle categorie non dirigenziali, si rilevano nei due comparti più numerosi del settore non statale, il servizio sanitario nazionale e le Regioni ed autonomie locali.

Il **servizio sanitario nazionale** mostra una diminuzione di spesa dell'1,4%, riferibile alle voci stipendiali che assorbono più del 70% del complesso (oltre l'84% per il personale non dirigente). La variazione registrata, che si ridimensiona se depurata dalla componente arretrati percepita nel 2010 dalla dirigenza a seguito del rinnovo relativo al biennio economico 2008-2009, è in linea con la diminuzione di personale.

Significativa appare, comunque, la diminuzione della spesa per il personale dirigente che risente inoltre, come già ricordato, del blocco del *turnover* nelle Regioni in piano di rientro, delle politiche di contenimento delle assunzioni messe in atto autonomamente dalle Regioni non sottoposte ai piani di rientro e dell'applicazione delle ulteriori misure di contenimento previste per tutto il personale pubblico.

Anche nel comparto **Regioni ed autonomie locali** si rileva una diminuzione della spesa complessiva (-1,8%) rispetto al 2010. I dati mostrano, peraltro, una flessione della spesa per il personale dirigente (-13%) tale da influenzare l'andamento di tutto il comparto. Tale diminuzione è associabile, oltre che al venir meno della forte componente di arretrati pagati nel 2010 per il rinnovo dei CCNL

relativi a due bienni economici, anche alla notevole riduzione del numero di dirigenti a tempo determinato (-20%).

La più contenuta diminuzione della spesa per il personale non dirigente si concentra nella parte accessoria che, tuttavia, risente della corresponsione di arretrati corrisposti per retribuire l'elevato numero di progressioni economiche effettuate al termine del 2010.

Dinamiche non dissimili si rilevano anche nella spesa per il personale del **comparto università** e degli **enti di ricerca** che seguono la variazione nella consistenza numerica dei dipendenti.

Nell'ambito degli enti di ricerca, la lieve riduzione della spesa per ricercatori e tecnologi (a fronte di un incremento di personale del 4,4%) è determinata da una diminuzione nella parte accessoria della retribuzione che, peraltro, costituisce solo il 9% del complesso. Per questa categoria di personale la parte stipendiale della spesa non recepisce in pieno il *turnover* positivo registrato, ma il dato appare coerente con la variazione delle unità annue (+0,6%). Tale differenza potrebbe determinare, nel 2012, un effetto di trascinamento della spesa, eventualmente compensato dall'inquadramento del personale neo assunto in posizioni economiche inferiori rispetto al personale cessato.

Una modesta crescita (+0,7%) presenta, invece, il dato complessivo concernente le **Regioni a statuto speciale**, trainato dalla variazione della componente accessoria (+3,8%). I predetti valori sono stati calcolati al netto dei dati della Regione Siciliana e delle ex IPAB della Provincia autonoma di Trento, rilevati solo a partire dal 2011.

Disomogenee appaiono le variazioni di spesa relative ai singoli comparti e, all'interno di questi, alle diverse categorie di personale. A fronte, infatti, della diminuzione della spesa per le retribuzioni del personale dirigente nelle Regioni Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia, di segno opposto risultano gli andamenti delle altre Regioni che mostrano una crescita in alcuni casi di rilievo (Trentino Alto Adige, Sardegna e Provincia autonoma di Trento).

Andamento inverso si registra nella spesa del personale non dirigente che, a fronte della contenuta riduzione nella Regione Sardegna, registra un andamento crescente nelle altre Regioni in coerenza con l'andamento del personale.

Cresce, peraltro, in tutti i comparti, la spesa per il trattamento accessorio ascrivibile, in mancanza di rinnovi contrattuali, alla minore stringenza dei vincoli posti alla crescita delle retribuzioni.

Nella stessa direzione si muovono le spese per il personale dei comparti dei Corpi di polizia, delle Forze armate e dei vigili del fuoco che, oltre alle deroghe consentite ai limiti di *turnover*, scontano il ritardo nell'approvazione degli accordi concernenti i rinnovi contrattuali 2008-2009 e l'utilizzazione di risorse aggiuntive.

La spesa del personale appartenente ai **Corpi di polizia** (comprensivo di allievi e contrattisti) segna una crescita di circa il 5,5% più consistente nell'ambito della retribuzione fissa rispetto alla componente accessoria che pesa per circa il 38% sulla spesa complessiva.

Tale andamento, solo parzialmente compensato dalla contenuta flessione della consistenza numerica del personale del comparto, si riconduce, da un lato, agli effetti dei rinnovi contrattuali stipulati al termine del 2010³⁰ (con effetti di

³⁰ Con il d.P.R. 1° ottobre 2010, n. 184, è stato recepito l'accordo sindacale per il personale non dirigente dei Corpi di polizia ad ordinamento civile e militare per il secondo biennio economico

trascinamento sull'esercizio successivo) e, dall'altro, alla fruizione di ulteriori risorse volte a riconoscere la specificità della funzione e del ruolo del personale appartenente al Comparto sicurezza-difesa³¹.

Ulteriori benefici sono stati inoltre previsti dall'art. 4, comma 3, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, e successive modificazioni, che ha previsto, sul trattamento economico accessorio, una riduzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali³².

Andamenti analoghi mostra la spesa per il personale delle **Forze armate** (+3,6% quasi esclusivamente a carico della parte fissa della retribuzione) che si riconduce in gran parte agli incrementi contrattuali approvati nel 2010 (d.P.R. 1° ottobre 2010, n. 185, con cui è stato recepito l'accordo relativo al biennio economico 2008-2009) in misura analoga a quella dei Corpi di polizia (3,68% della massa salariale) per riconoscere la "specificità" della funzione e del ruolo del personale del comparto sicurezza-difesa.

Ulteriori risorse, destinate ad incrementare la spesa per le retribuzioni, si riconnettono inoltre al processo di professionalizzazione delle Forze armate e sono sostanzialmente rivolte al reclutamento e al trattamento economico del personale volontario, in sostituzione dei militari in servizio di leva.

2008-2009 con cui è stato previsto un incremento complessivo pari al 3,68%, in deroga al limite di crescita delle retribuzioni del 3,2% disposto per i comparti del pubblico impiego, come espressamente previsto dal decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. L'incremento si è tradotto nel riconoscimento di aumenti della retribuzione tabellare, delle indennità fisse (indennità pensionabile), dello straordinario e dei fondi per compensi legati all'efficienza.

³¹ Il decreto-legge n. 27 del 2011 (convertito dalla legge n. 74 del 2011) ha previsto un ulteriore incremento del fondo finalizzato alla erogazione al personale di specifici emolumenti volti a compensare gli effetti del blocco degli automatismi stipendiali e delle progressioni di carriera disposti per il restante personale pubblico dal decreto-legge n. 78 del 2010.

³² Il d.P.C.M. 19 maggio 2011 ha rideterminato per il 2011 la misura della riduzione d'imposta, nell'importo massimo di 141,90 euro, per coloro il cui reddito complessivo di lavoro dipendente nell'anno 2010 sia stato non superiore a 35.000 euro.

Tabella 10

Spesa ⁽¹⁾ per retribuzioni nel 2011 del personale ⁽²⁾
(in milioni)

CATEGORIA	Voci stipendiali	Voci accessorie	Totale	Variazione 2011 su 2010	Contributo
Ministeri					
Capi Dipartim./Segretari gen. ⁽¹⁾	0,9	4,2	5,1		0,1%
Dirigenti	156,3	163,6	319,9	-14,6%	-1,1%
<i>I fascia</i>	17,6	34,7	52,3	-22,7%	-0,3%
<i>II fascia</i>	121,6	119,2	240,8	-13,8%	-0,8%
<i>Professionalità sanitarie</i>					
<i>Ministero salute</i>	17,1	9,7	26,8	-2,9%	0,0%
Personale non dirigente	3.712,6	1.083,5	4.796,1	2,3%	2,1%
Personale contrattista	86,0	3,6	89,6	0,1%	0,0%
TOTALE	3.955,9	1.254,9	5.210,8	1,1%	1,1%

⁽¹⁾ Rilevati dal 2011.

Agenzie fiscali

Direttori	0,3	1,2	1,5	-16,9%	0,0%
Dirigenti	64,3	95,7	160,0	-12,4%	-1,2%
<i>I fascia</i>	4,2	8,8	13,0	-22,2%	-0,2%
<i>II fascia</i>	30,8	35,6	66,4	-16,5%	-0,7%
<i>Terza area con incarico dirigenziale provvisorio</i>	29,3	51,3	80,6	-6,8%	-0,3%
Personale non dirigente	1.205,6	622,8	1.828,5	3,8%	3,5%
TOTALE	1.270,2	719,8	1.990,0	2,3%	2,3%

Presidenza del Consiglio dei ministri

Dirigenti	16,5	38,5	55,0	-4,1%	-1,2%
<i>I fascia</i>	7,6	24,1	31,7	4,5%	0,7%
<i>II fascia</i>	8,9	14,4	23,3	-13,7%	-1,9%
Personale non dirigente	62,1	83,8	145,9	3,2%	2,3%
TOTALE	78,6	122,3	200,9	1,1%	1,1%

(segue)

⁽¹⁾ Spesa complessiva in termini di cassa (pagamenti effettuati nell'anno). Per il SSN, i dati sono espressi in termini di competenza economica.

Inclusi arretrati. Al netto dei recuperi per ritardi, assenze, etc. Le voci stipendiali includono: stipendio e indennità integrativa speciale conglobata, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità.

Le voci accessorie comprendono tutte le restanti voci retributive.

⁽²⁾ Personale a tempo indeterminato, dirigenti a tempo indeterminato e determinato, personale a tempo determinato della scuola con contratto annuale o fino al termine dell'attività didattica, categoria "altro personale" dei Corpi di polizia e delle Forze armate.

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(segue tabella 10)

CATEGORIA	Voci stipendiali	Voci accessorie	Totale	Variazione 2011 su 2010	Contributo
-----------	------------------	-----------------	--------	-------------------------	------------

Scuola

Dirigenti scolastici	416,4	197,6	614,0	-19,6%	-0,5%
Docenti tempo indet.	18.528,1	2.907,8	21.435,9	-2,8%	-2,0%
Personale ATA tempo indet. ⁽¹⁾	3.429,1	547,5	3.976,6	4,5%	0,6%
TOTALE TEMPO INDET.	22.373,7	3.652,9	26.026,5	-2,3%	-2,0%
Docenti tempo determ.	2.131,3	444,9	2.576,2	-7,1%	-0,6%
Personale ATA tempo determ.	585,1	86,9	672,0	-39,3%	-1,4%
TOTALE TEMPO DET.	2.716,4	531,8	3.248,2	-16,3%	-2,1%
TOTALE	25.090,1	4.184,6	29.274,8	-4,0%	-4,0%

⁽¹⁾ Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.**Istituzioni di alta formazione artistica e musicale**

Dirigenti scolastici ⁽¹⁾	0,2	0,0	0,2	-71,5%	-0,1%
Professori tempo ind.	219,5	20,8	240,3	-21,0%	-16,4%
EP tempo ind. ⁽²⁾	3,5	0,9	4,5	-20,7%	-0,3%
Personale aree tempo ind.	25,9	2,2	28,1	-23,9%	-2,3%
TOTALE TEMPO INDET.	249,1	23,9	273,0	-21,4%	-19,1%
Professori tempo deter.	28,9	2,6	31,5	-7,9%	-0,7%
EP tempo determ. ⁽²⁾	0,7	0,2	0,9	0,4%	0,0%
Personale aree tempo determ.	6,8	0,6	7,4	-6,5%	-0,1%
TOTALE TEMPO DET.	36,5	3,4	39,8	-7,5%	-0,8%
TOTALE	285,6	27,3	312,9	-19,9%	-19,9%

⁽¹⁾ Inclusi direttori amministrativi incaricati (art. 13 d.P.R. n. 132/2003).⁽²⁾ Elevate professionalità.**Enti pubblici non economici**

Direttori generali	1,4	1,9	3,3	-19,0%	0,0%
Dirigenti	49,9	98,0	147,9	-6,1%	-0,4%
<i>I fascia</i>	6,7	17,8	24,4	-10,6%	-0,1%
<i>II fascia</i>	43,3	80,2	123,5	-5,2%	-0,3%
Medici	52,0	59,2	111,2	-8,3%	-0,4%
Professionisti	45,8	97,6	143,4	-12,2%	-0,9%
Personale non dirigente	1.149,0	609,5	1.758,5	-5,5%	-4,4%
Personale contrattista	17,3	1,7	19,0	2,1%	0,0%
TOTALE	1.315,4	867,9	2.183,3	-6,1%	-6,1%

(segue)

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(segue tabella 10)

CATEGORIA	Voci stipendiali	Voci accessorie	Totale	Variazione 2011 su 2010	Contributo
-----------	------------------	-----------------	--------	-------------------------	------------

Servizio sanitario nazionale

Direttori ⁽¹⁾	113,0	3,7	116,6	-3,7%	0,0%
Dirigenti medici	5.596,0	4.190,1	9.786,1	-2,6%	-1,0%
Dirigenti non medici	908,0	559,5	1.467,5	-2,2%	-0,1%
Personale non dirigente	13.364,2	2.578,4	15.942,6	-0,5%	-0,3%
Personale contrattista	10,2	2,0	12,2	-7,3%	0,0%
TOTALE	19.991,4	7.333,6	27.325,0	-1,4%	-1,4%

⁽¹⁾ Direttori generali, sanitari, amministrativi e dei servizi sociali.**Regioni e autonomie locali**

Segretari comunali	189,1	174,8	363,9	13,1%	0,3%
Direttori generali	39,2	16,0	55,2	-7,9%	0,0%
Dirigenti	404,5	446,2	850,8	-12,9%	-0,8%
Personale non dirigente	10.994,2	2.456,4	13.450,7	-1,5%	-1,4%
Segretari generali CCIAA	3,9	10,4	14,3	-8,5%	0,0%
Dirigenti f.d.o. ⁽¹⁾	29,1	10,1	39,2	19,5%	0,0%
Alte specializzaz. f.d.o. ⁽¹⁾	12,1	7,7	19,9	-16,3%	0,0%
Alte specializzaz. in d.o. ⁽¹⁾	6,1	3,5	9,6	-	0,1%
Collaboratore t.d. ⁽¹⁾	84,8	25,6	110,4	4,8%	0,0%
Personale contrattista	56,8	5,3	62,1	-3,7%	0,0%
TOTALE	11.819,8	3.156,2	14.976,0	-1,8%	-1,8%

⁽¹⁾ Dirigenti e alte specializzazioni fuori dotazione organica (art. 110, c. 2 TUEL); alte specializzaz. in dotazione organica (art. 110, c.1 TUEL): qualifica rilevata a partire dal 2011; collaboratori a tempo determinato (art. 90 TUEL).**Università**

Direttori	8,0	1,2	9,2	-4,8%	0,0%
Dirigenti	12,1	12,8	24,9	-12,9%	-0,2%
Elevate professionalità	95,4	55,4	150,9	-8,9%	-0,9%
Personale non dirigente	1.117,6	273,7	1.391,2	-2,8%	-2,3%
Professori incaricati	0,9	0,0	1,0	-63,2%	-0,1%
CEL ⁽¹⁾	33,1	9,0	42,1	-4,3%	-0,1%
Personale contrattista	3,7	0,8	4,5	55,8%	0,1%
TOTALE	1.270,8	352,9	1.623,7	-3,6%	-3,6%

⁽¹⁾ Collaboratori ed esperti linguistici.

(segue)

(segue tabella 10)

CATEGORIA	Voci stipendiali	Voci accessorie	Totale	Variazione 2011 su 2010	Contributo
-----------	------------------	-----------------	--------	-------------------------	------------

Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione⁽¹⁾

Direttori generali	1,7	0,9	2,6	-17,4%	-0,1%
Direttori ⁽²⁾	12,6	0,5	13,1	0,0%	0,0%
Dirigenti	6,5	7,2	13,7	-2,1%	0,0%
<i>I fascia</i>	1,9	2,3	4,2	1,0%	0,0%
<i>II fascia</i>	4,6	5,0	9,6	-3,5%	0,0%
Ricercatori	353,0	33,5	386,4	-0,5%	-0,2%
Tecnologi	96,5	12,7	109,3	-0,9%	-0,1%
Personale non dirigente	260,8	105,5	366,4	-4,3%	-1,8%
Personale contrattista	0,1	0,0	0,1	-1,6%	0,0%
TOTALE	731,2	160,4	891,6	-2,2%	-2,2%

⁽¹⁾ Incluso il personale dell'ENEA.⁽²⁾ Direttori di istituto e di dipartimento.**Contratto Regione Friuli Venezia Giulia**

Direttori generali	0,2	0,1	0,3	-41,6%	0,0%
Segretari comunali	5,5	5,5	10,9	15,4%	0,3%
Dirigenti	10,0	9,0	19,0	-22,7%	-1,2%
Personale non dirigente	362,9	60,4	423,3	0,5%	0,5%
Dirig. e alte specializ. f.d.o.	5,6	0,5	6,2	-10,5%	-0,2%
Collaboratori t.d.	0,6	0,1	0,7	32,2%	0,0%
Personale contrattista	6,1	0,8	6,9	10,7%	0,1%
TOTALE	390,9	76,4	467,2	-0,4%	-0,4%

Contratto Regione Trentino Alto Adige

Direttori generali	0,1	0,1	0,2	-3,3%	0,0%
Dirigenti	1,1	0,9	2,0	24,9%	1,9%
Personale non dirigente	15,7	4,8	20,4	3,7%	3,4%
TOTALE	16,8	5,8	22,6	5,2%	5,2%

Contratto Regione Valle d'Aosta

Segretari comunali	2,6	1,8	4,4	1,7%	0,0%
Dirigenti	7,6	6,0	13,6	-4,2%	-0,4%
Personale non dirigente	111,6	28,0	139,7	1,5%	1,3%
Collaboratori t.d.	1,0	0,3	1,3	-39,8%	-0,5%
Personale contrattista	0,5	0,0	0,6	-89,0%	-2,9%
TOTALE	123,4	36,2	159,6	-2,4%	-2,4%

(segue)

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(segue tabella 10)

CATEGORIA	Voci stipendiali	Voci accessorie	Totale	Variazione 2011 su 2010	Contributo
-----------	------------------	-----------------	--------	-------------------------	------------

Contratto Regione Siciliana⁽¹⁾

Direttori generali	6,8	0,9	7,6	-3,6%	-0,2%
Dirigenti	102,4	17,0	119,4	-0,5%	-0,1%
Personale non dirigente	466,1	45,0	511,1	-4,7%	-3,8%
Personale contrattista	1,2	1,2	2,5	-4,9%	0,0%
TOTALE	576,5	64,1	640,6	-4,1%	-4,1%

⁽¹⁾ La Regione Siciliana è rilevata a partire dal 2011. Negli anni precedenti le informazioni si riferiscono alle istituzioni ricomprese nelle tipologie Camere di commercio, industria e artigianato e Parchi naturali ed enti per la difesa ambientale. Pertanto, variazioni percentuali e contributo sono calcolati al netto della Regione Siciliana.

Contratto Regione Sardegna

Dirigenti	8,4	11,4	19,8	6,3%	0,5%
Personale non dirigente	186,2	45,2	231,3	-2,3%	-2,1%
Personale contrattista	2,2	0,7	2,9	9,6%	0,1%
TOTALE	196,8	57,2	254,1	-1,5%	-1,5%

Contratto Provincia autonoma Trento⁽¹⁾

Segretari comunali	6,6	3,6	10,2	-1,5%	0,0%
Dirigenti	11,9	7,6	19,5	7,2%	0,3%
Direttivi	10,2	4,5	14,7	-1,2%	-0,1%
Personale non dirigente	325,3	49,9	375,1	4,0%	3,4%
Ricercatori	3,3	0,3	3,6	-0,2%	0,0%
Vigili del fuoco	3,9	2,4	6,3	-3,1%	-0,1%
Personale contrattista	0,8	0,2	1,0	204,5%	0,2%
TOTALE	362,0	68,4	430,4	3,7%	3,7%

⁽¹⁾ Dal 2011 sono rilevate le istituzioni ricomprese nella tipologia Ex IPAB. Pertanto, variazioni percentuali e contributo sono calcolati al netto di tale tipologia di istituzioni.

Contratto scuola Provincia autonoma Trento

Dirigenti scolastici	4,6	2,7	7,3	2,8%	0,1%
Docenti tempo ind.	189,9	28,7	218,6	0,1%	0,1%
Pers. ATA tempo ind. ⁽¹⁾	38,0	2,6	40,6	2,3%	0,3%
TOTALE TEMPO INDET.	232,5	34,0	266,5	0,5%	0,4%
Docenti tempo deter.	45,6	6,6	52,1	5,7%	0,9%
TOTALE TEMPO DET.	45,6	6,6	52,1	5,7%	0,9%
TOTALE	278,1	40,5	318,7	1,3%	1,3%

⁽¹⁾ Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.

(segue)

(segue tabella 10)

CATEGORIA	Voci stipendiali	Voci accessorie	Totale	Variazione 2011 su 2010	Contributo
-----------	---------------------	--------------------	--------	----------------------------------	------------

Contratto Provincia autonoma Bolzano

Segretari comunali	4,8	4,5	9,3	-6,4%	-0,2%
Dirigenti	19,3	9,9	29,2	1,2%	0,1%
Personale non dirigente	262,6	38,5	301,1	2,1%	1,9%
Personale contrattista	0,3	0,1	0,5	1,3%	0,0%
TOTALE	287,0	53,0	340,0	1,8%	1,8%

Contratto scuola Provincia autonoma Bolzano

Dirigenti	10,5	5,9	16,4	-2,4%	-0,1%
Insegnanti	246,1	92,3	338,4	0,6%	0,5%
Personale ATA ⁽¹⁾	51,0	3,4	54,5	3,9%	0,5%
TOTALE	307,6	101,7	409,3	0,9%	0,9%

⁽¹⁾ Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.**Personale in regime di diritto pubblico**

Magistratura	1.207,6	125,1	1.332,6	-5,3%	-0,3%
Personale docente delle università statali	2.850,5	773,4	3.623,9	-7,3%	-1,1%
Carriera prefettizia	90,1	40,3	130,4	9,2%	0,0%
Carriera diplomatica	56,6	125,7	182,3	-1,0%	0,0%
Carriera penitenziaria	19,6	13,8	33,4	-6,2%	0,0%
Corpi di polizia	7.847,3	4.952,5	12.799,8	5,5%	2,6%
Forze armate	4.743,8	2.169,5	6.913,2	3,6%	0,9%
Corpo nazionale dei vigili del fuoco	750,5	380,3	1.130,8	11,0%	0,4%
TOTALE	17.566,0	8.580,5	26.146,5	2,6%	2,6%

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

5.3. L'analisi delle retribuzioni medie

Passando all'esame dell'evoluzione delle retribuzioni medie, i relativi valori, sotto il profilo metodologico, si riconducono al rapporto tra la spesa per voci stipendiali e trattamento accessorio (al netto degli arretrati) e le unità annue³³; vanno escluse, al fine di non falsare la base di riferimento, le voci di spesa non aventi carattere direttamente retributivo (assegni familiari, buoni pasto, coperture assicurative) nonché alcune indennità che non rivestono per legge o per disposizioni contrattuali carattere retributivo come le indennità di servizio all'estero, l'indennità di esclusività percepita dai medici e dagli altri dirigenti del servizio sanitario nazionale, l'indennità e il trattamento aggiuntivo in favore del personale universitario che presta servizio presso le strutture sanitarie, il trattamento accessorio corrisposto al personale in posizione di comando o distacco presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Lo scorporo degli arretrati dal calcolo delle retribuzioni medie, consentito dall'analiticità delle voci di spesa del Conto annuale, determina, rispetto ai dati forniti dall'ISTAT, una minore contrazione delle retribuzioni stesse proprio a causa della rilevante entità delle somme corrisposte a tale titolo nel 2010.

La retribuzione media calcolata sul personale a tempo indeterminato del pubblico impiego (34.851 euro annui) segna nel 2011 una sostanziale stabilità (+0,5%) in relazione all'entrata in vigore delle citate norme di contenimento della spesa che hanno inciso fortemente sulle determinanti idonee a produrre incrementi delle retribuzioni medie (blocco dei contratti collettivi nel periodo 2010-2012, con esclusione della indennità di vacanza contrattuale; congelamento degli scatti stipendiali, con parziale esclusione del settore scolastico; congelamento dei fondi della contrattazione integrativa al valore del 2010; effetti solo giuridici delle progressioni professionali).

L'analisi per comparto - i cui dati di dettaglio sono consultabili nelle *tabelle 11 e 12* allegate al presente paragrafo - evidenzia, invece, risultati non omogenei nel cui ambito la variazione della retribuzione fissa segue, in genere, l'andamento della consistenza e della composizione del personale, mentre il valore della retribuzione accessoria presenta più ampi margini di variabilità legati anche al contenuto e alla tempistica della contrattazione integrativa e al momento di effettiva erogazione dei pagamenti, alle risorse presenti nei fondi unici, alla complessità dei flussi finanziari fra questi ultimi e il bilancio in relazione all'attribuzione di posizioni economiche superiori agli interessati.

Considerata, inoltre, la diversa struttura della retribuzione e dei meccanismi contrattuali di incremento, appare opportuno distinguere l'evoluzione della retribuzione del personale dirigente da quella del restante personale.

Per quanto concerne i dirigenti, le rilevazioni hanno evidenziato, in un contesto di "fermo" della contrattazione collettiva a cui si è aggiunto il taglio delle retribuzioni più elevate, un andamento retributivo riconducibile essenzialmente alle dinamiche del *turnover* la cui dimensione ha in parte compensato gli incrementi retributivi conseguenti all'entrata a regime, nel 2011, dei rinnovi contrattuali relativi al biennio 2008-2009, siglati nella seconda metà del 2010.

Le retribuzioni segnano, in particolare, una diminuzione nei comparti ministeri (-2,9%) e agenzie fiscali (-1%), sostanzialmente ascrivibile ad un calo

³³ Pari al numero di mensilità liquidate per i cedolini di stipendio, diviso dodici.

della componente accessoria, atteso che le voci stipendiali registrano un contenuto aumento riconducibile, come detto, all'entrata a regime degli incrementi contrattuali. Tali incrementi sono stati solo in parte compensati dalla diminuzione degli importi corrisposti a titolo di retribuzione individuale di anzianità a seguito delle fuoriuscite di personale anziano per pensionamento.

La riduzione più significativa della retribuzione accessoria – per entrambe le fasce dirigenziali - si rileva nei comparti ministeri e agenzie fiscali e si riconduce, in particolare, alla flessione della retribuzione di risultato che risente dell'andamento delle somme effettivamente pagate nell'esercizio ma dove, in ogni caso, si concentravano, specie nell'ambito delle agenzie fiscali, le risorse aggiuntive di carattere premiale.

La retribuzione media del personale dirigente dei restanti comparti registra una sostanziale stabilità mentre spicca in controtendenza l'incremento della retribuzione media dei dirigenti degli enti di ricerca.

Anche in tal caso, tuttavia, a fronte di un andamento della retribuzione fissa che segue le regole generali appena descritte per i comparti ministeri e agenzie fiscali, il contributo maggiore si riconduce al valore della retribuzione accessoria che segna una nuova crescita (1,3% per gli enti pubblici non economici (EPNE), 10,5% per gli enti di ricerca, 1,2% per le Regioni e le autonomie locali, 1,4% per la dirigenza medica e 4,5% per quella non medica) ascrivibile alle spese sostenute per la retribuzione di risultato anche a fronte della riduzione dell'aggregato "altre voci" (EPNE, Regioni e autonomie locali, enti di ricerca) e ad un aumento della quota variabile della retribuzione di posizione (sanità).

Nell'ambito delle Regioni a statuto speciale e Province autonome la retribuzione accessoria, non soggetta a rigorosi limiti di spesa, segna in linea generale incrementi maggiori (9,7% per la Regione Friuli Venezia Giulia, 17,9% per la Regione Trentino Alto Adige, 3,2% per la Regione Valle d'Aosta e 19,1% per la Regione Sardegna).

Sempre in relazione alle retribuzioni dei dirigenti, continua a manifestarsi, anche nel 2011, il fenomeno, già evidenziato nelle precedenti Relazioni, della presenza costante di una quota rilevante di arretrati che, per esigenze di trasparenza, dovrebbero essere ricondotte alle voci di provenienza.

I valori registrati nell'ultimo triennio sono difficilmente ascrivibili al solo ritardo nella stipula dei rinnovi contrattuali relativi ai bienni 2006-2007 e 2008-2009 in quanto, lungi dal configurarsi come componenti *una tantum* della retribuzione media presentano valori omogenei nel tempo tali da potersi assimilare a componenti stabili della stessa, la cui esclusione dalla base di calcolo rischia di sottostimare l'effettivo valore della retribuzione media degli interessati.

Ciò, anche alla luce delle prime rilevazioni effettuate sull'andamento della contrattazione integrativa, potrebbe ascrivere alla formazione di residui non spesi per il personale cessato dal servizio ed alla non omogenea applicazione delle disposizioni che prevedevano un taglio dei fondi destinati alla produttività in misura proporzionale al personale in servizio.

Andamenti in linea con il quadro normativo e con gli indici di *turnover* evidenziano invece le retribuzioni medie del personale in regime di diritto pubblico, ove minore è il peso della componente accessoria, che segnano una diminuzione nell'esercizio 2011 di circa l'1% (personale di magistratura, personale della carriera

prefettizia, personale della carriera diplomatica, personale dirigente della carriera penitenziaria) e del 2,6% (professori e ricercatori universitari).

Passando ad analizzare la retribuzione del personale non dirigente, rivestono particolare rilievo, accanto agli effetti conseguenti ai vincoli alla crescita delle retribuzioni, le progressioni economiche e di carriera effettuate nell'ultimo triennio ed il *turnover*.

Se la sostanziale stabilità di addensamento del personale nelle aree nel periodo considerato ha escluso una significativa influenza delle progressioni verticali sull'evoluzione della spesa (con esclusione della Presidenza del Consiglio dei ministri), maggiore è stato invece l'impatto delle progressioni orizzontali, accelerate sia dalla riforma del pubblico impiego contenuta nel d.lgs. n. 150 del 2009 e sia dai rigorosi vincoli di spesa conseguenti all'entrata in vigore del decreto-legge n. 78 del 2010.

Ciò trova una prima conferma nella crescita della retribuzione media del personale dei ministeri (3,9%), sia nella parte fissa che in quella variabile. L'aumento delle voci stipendiali va messo in relazione ai passaggi di qualifica (finanziati con l'utilizzo dei fondi della contrattazione integrativa del 2010), registrati in particolare nell'ambito del Ministero della difesa (più del 70% del personale nel 2011) e del Ministero della giustizia, effettuati al termine del 2010 con effetti sui valori della retribuzione media nel 2011.

Con riferimento alla retribuzione accessoria, una analisi di dettaglio delle singole voci evidenzia, a fronte di una contenuta crescita dell'indennità di amministrazione (a carattere fisso e continuativo), una corrispondente diminuzione delle voci legate alla produttività.

Contribuiscono alla crescita della retribuzione un leggero incremento dei compensi per il lavoro straordinario e dell'indennità di vacanza contrattuale, oltre all'indennità di diretta collaborazione con gli uffici di Gabinetto, che costituisce una voce rilevata per la prima volta nel 2011 e che, pur se erogata ad un numero limitato di dipendenti, determina, se riferita al complesso del personale, un incremento di circa 120 euro medi annui.

La contenuta flessione o la stabilità della retribuzione media nei comparti agenzie fiscali, università, enti di ricerca, Regioni ed enti locali e servizio sanitario nazionale si riconduce ad andamenti della retribuzione fissa in linea con la variazione e la composizione del personale e ad incrementi della retribuzione accessoria influenzati dalla corresponsione in modo non regolare nel tempo dei compensi legati alla produttività.

Coerente con la spiccata diminuzione del personale appaiono anche i dati degli enti pubblici non economici che segnano una diminuzione della retribuzione media sia nella parte fissa che in quella accessoria. La variazione di quest'ultima componente risulta, peraltro, caratterizzata da un significativo contenimento dei compensi legati alla produttività, una leggera flessione della indennità di ente e una contenuta crescita di una specifica voce di spesa (indennità per progetti speciali) rilevata in passato tra le generiche "altre spese".

La variazione complessiva del -5%, anche alla luce della rilevanza delle progressioni orizzontali effettuate nel 2011, oltre che della stabilità dei valori delle singole voci accessorie nell'ultimo triennio, sembra quindi riflettere una reale diminuzione dei compensi legati alla produttività a favore di emolumenti aventi carattere fisso e continuativo.

Più complessa si presenta la dinamica retributiva nell'ambito del personale della scuola, che risente, da un lato, del programma di razionalizzazione degli organici e del piano straordinario di assunzione di personale precario e, dall'altro, delle deroghe concesse al congelamento degli scatti di anzianità previsti per il restante pubblico impiego.

Mentre la retribuzione fissa risente della corresponsione dello scatto maturato nell'esercizio 2010 e dell'immissione in ruolo di nuovo personale (che contribuisce a tenere basso lo stipendio medio), la retribuzione accessoria registra l'incremento dei compensi per il miglioramento dell'offerta formativa, fortemente ridotti a partire dall'esercizio 2012 al fine di attribuire anche lo scatto di anzianità maturato nel 2011, in deroga alla disciplina dettata dal decreto-legge n. 78 del 2010.

In leggera crescita risultano, infine, le retribuzioni medie del personale appartenente ai Corpi di polizia, alle Forze armate e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, oggetto di speciali disposizioni, che risentono, da un lato, del ritardo nella sottoscrizione dei rinnovi contrattuali per gli anni 2008-2009 che hanno riversato nella gestione del 2011 non solo gli arretrati ma l'intero importo riconosciuto a regime e, dall'altro, dalla disponibilità di risorse aggiuntive destinate al finanziamento di indennità che, in alcuni casi, hanno impresso un'accelerazione significativa alle dinamiche retributive.

Tabella 11

Retribuzioni medie nel 2011 del personale a tempo indeterminato ⁽¹⁾

CATEGORIA	RETRIBUZIONE 2011				VARIAZIONI 2011 SU 2010		
	Voci stipendiali	Voci accessorie	Totale retribuzione	% voci stipendiali su retribuzione totale	Voci stipendiali	Voci accessorie	Totale retribuzione

Ministeri⁽¹⁾

Dirigenti	48.807	44.765	93.571	52,2%	-0,3%	-5,5%	-2,9%
<i>I fascia</i>	66.758	120.473	187.231	35,7%	1,9%	-4,8%	-2,5%
<i>II fascia</i>	47.534	40.606	88.140	53,9%	-0,4%	-5,1%	-2,6%
<i>Professionalità sanitarie</i>							
<i>Ministero salute</i>	44.492	19.182	63.674	69,9%	-0,7%	6,9%	1,5%
Personale non dirigente	22.533	5.566	28.099	80,2%	3,4%	6,1%	3,9%

⁽¹⁾ Escluso trattamento accessorio all'estero.**Agenzie fiscali**

Dirigenti	37.583	51.467	89.050	42,2%	-3,8%	1,1%	-1,0%
<i>I fascia</i>	66.219	122.543	188.761	35,1%	0,7%	-9,9%	-6,5%
<i>II fascia</i>	47.787	47.701	95.488	50,0%	-1,3%	-3,5%	-2,4%
<i>Terza area con incarico dirigenziale provvisorio</i>							
<i>Personale non dirigente</i>	29.547	49.355	78.902	37,4%	-5,0%	6,4%	1,8%
Personale non dirigente	23.278	11.985	35.263	66,0%	-0,6%	9,6%	2,6%

Presidenza del Consiglio dei ministri⁽²⁾

Dirigenti	55.454	77.709	133.163	41,6%			
<i>I fascia</i>	65.724	116.694	182.418	36,0%			
<i>II fascia</i>	47.872	48.926	96.798	49,5%			
Personale non dirigente	28.184	22.565	50.750	55,5%			

(segue)

⁽¹⁾ Importi annui lordo dipendente. Esclusi arretrati. Al lordo dei recuperi per ritardi, assenze, etc. Le voci stipendiali includono: stipendio e indennità integrativa speciale conglobata, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità. Le voci accessorie comprendono tutte le restanti voci retributive.

⁽²⁾ Il conto annuale 2011 ha innovato la modalità di rilevazione di alcune voci di spesa della PCM. Pertanto, le comparazioni con l'anno precedente non sono significative.

(segue tabella 11)

CATEGORIA	RETRIBUZIONE 2011				VARIAZIONI 2011 SU 2010		
	Voci stipendiali	Voci accessorie	Totale retribuzione	% voci stipendiali su retribuzione totale	Voci stipendiali	Voci accessorie	Totale retribuzione

Scuola⁽¹⁾

Dirigenti scolastici	47.677	18.926	66.603	71,6%	-8,4%	29,6%	-0,1%
Docenti ⁽²⁾	27.478	4.209	31.687	86,7%	0,4%	4,9%	1,0%
Personale ATA ⁽³⁾	20.159	2.968	23.127	87,2%	-1,5%	18,5%	0,6%

⁽¹⁾ Escluso trattamento accessorio all'estero.⁽²⁾ Inclusi i docenti di religione.⁽³⁾ Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.**Istituzioni di alta formazione artistica e musicale**

Dirigenti scolastici	45.927	5.048	50.974	90,1%	3,2%	-63,1%	-12,4%
Professori	35.335	3.289	38.623	91,5%	-1,7%	-13,6%	-2,8%
Elevate professionalità	31.814	8.597	40.410	78,7%	-1,8%	46,0%	5,6%
Personale delle aree	18.389	1.522	19.911	92,4%	-3,2%	-23,8%	-5,2%

Enti pubblici non economici

Dirigenti	48.849	96.323	145.172	33,6%	-1,1%	1,3%	0,5%
<i>I fascia</i>	<i>64.092</i>	<i>170.030</i>	<i>234.122</i>	<i>27,4%</i>	<i>-1,9%</i>	<i>8,9%</i>	<i>5,7%</i>
<i>II fascia</i>	<i>47.121</i>	<i>87.969</i>	<i>135.090</i>	<i>34,9%</i>	<i>-0,9%</i>	<i>0,0%</i>	<i>-0,3%</i>
Medici	43.960	48.657	92.617	47,5%	-0,3%	5,7%	2,8%
Professionisti	42.070	85.459	127.529	33,0%	-2,1%	-4,5%	-3,8%
Personale non dirigente ⁽¹⁾	24.731	12.776	37.507	65,9%	-0,3%	-4,8%	-1,8%

⁽¹⁾ Escluso il personale del ruolo ad esaurimento.**Servizio sanitario nazionale⁽¹⁾**

Dirigenti medici	48.817	25.313	74.130	65,9%	-0,5%	1,4%	0,1%
Dirigenti non medici	45.726	20.151	65.877	69,4%	-0,1%	4,5%	1,3%
Personale non dirigente	25.461	4.760	30.220	84,3%	0,3%	1,2%	0,5%

⁽¹⁾ Esclusa indennità di esclusività.**Regioni e autonomie locali**

Segretari comunali	45.427	49.564	94.992	47,8%	19,0%	-3,1%	6,3%
Dirigenti	47.260	52.711	99.972	47,3%	0,9%	1,2%	1,0%
Personale non dirigente	23.305	5.106	28.411	82,0%	-0,1%	1,1%	0,1%

(segue)

(segue tabella 11)

CATEGORIA	RETRIBUZIONE 2011				VARIAZIONI 2011 SU 2010		
	Voci stipendiali	Voci accessorie	Totale retribuzione	% voci stipendiali su retribuzione totale	Voci stipendiali	Voci accessorie	Totale retribuzione

Università⁽¹⁾

Dirigenti	47.086	48.154	95.240	49,4%	1,0%	-2,2%	-0,7%
Elevate professionalità	30.810	10.844	41.654	74,0%	0,1%	1,5%	0,5%
Personale non dirigente	23.065	3.817	26.882	85,8%	0,3%	-4,9%	-0,5%

⁽¹⁾ Esclusa indennità De Maria.**Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione⁽¹⁾**

Dirigenti	52.034	61.160	113.194	46,0%	-2,3%	10,5%	4,2%
<i>I fascia</i>	70.868	79.789	150.657	47,0%	0,8%	6,0%	3,5%
<i>II fascia</i>	48.675	57.838	106.513	45,7%	-1,6%	13,7%	6,2%
Ricercatori e tecnologi	44.331	4.404	48.735	91,0%	-0,1%	-18,7%	-2,1%
Personale non dirigente	25.174	9.570	34.745	72,5%	-0,3%	2,9%	0,6%

⁽¹⁾ Incluso il personale dell'ENEA.**Contratto Regione Friuli Venezia Giulia**

Segretari comunali	45.371	55.643	101.014	44,9%	22,4%	-9,9%	2,2%
Dirigenti	51.371	45.376	96.746	53,1%	-0,3%	9,7%	4,1%
Personale non dirigente	26.025	4.256	30.281	85,9%	0,5%	16,8%	2,5%

Contratto Regione Trentino Alto Adige

Dirigenti	85.469	72.380	157.849	54,1%	18,3%	17,9%	18,1%
Personale non dirigente	30.340	9.173	39.513	76,8%	-0,6%	-3,4%	-1,2%

Contratto Regione Valle d'Aosta

Segretari comunali	46.323	31.026	77.349	59,9%	-1,2%	-7,3%	-3,7%
Dirigenti	47.531	37.548	85.079	55,9%	-0,3%	3,2%	1,2%
Personale non dirigente	23.995	5.842	29.837	80,4%	-0,5%	3,1%	0,2%

Contratto Regione Siciliana⁽¹⁾

Dirigenti	53.304	33.188	86.492	61,6%	0,0%	4,6%	1,7%
Personale non dirigente	32.066	8.873	40.939	78,3%	-1,1%	-5,3%	-2,0%

⁽¹⁾ La Regione Siciliana è rilevata a partire dal 2011. Pertanto le retribuzioni medie e le variazioni percentuali si riferiscono agli enti ricompresi nelle tipologie Camere di commercio, industria e artigianato e Parchi naturali ed enti per la difesa ambientale.

(segue)

(segue tabella 11)

CATEGORIA	RETRIBUZIONE 2011				VARIAZIONI 2011 SU 2010		
	Voci stipendiali	Voci accessorie	Totale retribuzione	% voci stipendiali su retribuzione totale	Voci stipendiali	Voci accessorie	Totale retribuzione

Contratto Regione Sardegna

Dirigenti	43.554	55.125	98.679	44,1%	-1,5%	19,1%	9,0%
Personale non dirigente	29.810	6.929	36.740	81,1%	0,0%	14,5%	2,4%

Contratto Provincia autonoma Trento⁽¹⁾

Segretari comunali	43.223	23.082	66.305	65,2%	-0,3%	-5,1%	-2,0%
Dirigenti	57.560	37.272	94.832	60,7%	-1,4%	-1,5%	-1,4%
Direttivi	41.261	16.595	57.857	71,3%	-0,7%	1,6%	-0,1%
Personale non dirigente	26.369	3.863	30.231	87,2%	0,6%	9,3%	1,6%
Ricercatori	51.144	3.520	54.664	93,6%	-0,6%	-6,1%	-1,0%
Vigili del fuoco	24.338	13.259	37.597	64,7%	0,2%	-0,5%	-0,1%

⁽¹⁾ Dal 2011 sono rilevate le istituzioni ricomprese nella tipologia Ex IPAB. Pertanto le retribuzioni e le variazioni percentuali sono calcolate al netto di tale tipologia di istituzioni.

Contratto scuola Provincia autonoma Trento

Dirigenti scolastici	56.275	28.773	85.048	66,2%	-0,6%	0,3%	-0,3%
Docenti	30.422	4.175	34.597	87,9%	-0,7%	2,4%	-0,3%
Personale ATA	23.836	1.281	25.117	94,9%	-0,3%	8,8%	0,1%

Contratto Provincia autonoma Bolzano

Segretari comunali	50.144	46.984	97.128	51,6%	-0,6%	-10,0%	-5,4%
Dirigenti	57.228	26.835	84.062	68,1%	2,9%	2,6%	2,8%
Personale non dirigente	30.563	4.196	34.759	87,9%	1,2%	-0,6%	1,0%

Contratto scuola Provincia autonoma Bolzano

Dirigenti scolastici	48.725	30.217	78.942	61,7%	5,2%	-17,3%	-4,7%
Insegnanti	27.617	10.253	37.870	72,9%	2,4%	0,9%	2,0%
Personale ATA ⁽¹⁾	26.941	1.790	28.731	93,8%	1,9%	4,9%	2,0%

⁽¹⁾ Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.

(segue)

(segue tabella 11)

CATEGORIA	RETRIBUZIONE 2011				VARIAZIONI 2011 SU 2010		
	Voci stipendiali	Voci accessorie	Totale retribuzione	% voci stipendiali su retribuzione totale	Voci stipendiali	Voci accessorie	Totale retribuzione

Personale in regime di diritto pubblico

Magistratura	119.072	12.231	131.303	90,7%	0,2%	-11,7%	-1,0%
Personale docente delle università statali	51.475	8.514	59.988	85,8%	-2,6%	-3,1%	-2,6%
Carriera prefettizia	63.574	24.135	87.709	72,5%	3,9%	-3,4%	1,8%
Carriera diplomatica	67.692	25.003	92.695	73,0%	-2,3%	2,2%	-1,1%
Carriera penitenziaria	47.445	30.243	77.688	61,1%	4,8%	-9,3%	-1,2%
Corpi di polizia	23.240	15.254	38.494	60,4%	2,9%	3,4%	3,1%
Forze armate	26.557	13.142	39.699	66,9%	2,3%	3,1%	2,6%
Corpo nazionale dei vigili del fuoco	21.782	10.342	32.124	67,8%	3,5%	-3,2%	1,2%

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

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 12

Composizione della retribuzione accessoria nel 2011
del personale a tempo indeterminato

CATEGORIA	VOCE DI SPESA	Importo	Compo- sizione	Varia- zione 2011 su 2010	Contri- buto
Ministeri⁽¹⁾					
DIRIGENTI DI PRIMA FASCIA	Posizione - quota variabile	56.519	46,9%	-5,8%	-2,8%
	Posizione - parte fissa	35.157	29,2%	1,6%	0,4%
	Risultato	26.197	21,7%	-11,8%	-2,8%
	Altre voci	2.599	2,2%	13,6%	0,2%
	TOTALE	120.473	100,0%	-4,8%	-4,8%
	<i>Arretrati</i>	6.594		-68,5%	
DIRIGENTI DI SECONDA FASCIA⁽²⁾	Posizione - quota variabile	15.535	38,5%	6,3%	2,2%
	Risultato	11.873	29,4%	-20,2%	-7,0%
	Posizione - parte fissa	11.531	28,6%	-3,6%	-1,0%
	Altre voci	1.406	3,5%	0,4%	0,0%
	TOTALE	40.346	100,0%	-5,9%	-5,9%
	<i>Arretrati</i>	5.677		-40,3%	
PERSONALE NON DIRIGENTE	Indennità di amministrazione	3.206	57,6%	3,9%	2,3%
	Compensi di produttività	1.111	20,0%	-10,0%	-2,4%
	Straordinario	461	8,3%	23,8%	1,7%
	Altre voci	788	14,2%	42,5%	4,5%
	TOTALE	5.566	100,0%	6,1%	6,1%
	<i>Arretrati</i>	230		-32,8%	

⁽¹⁾ Escluso trattamento accessorio all'estero.⁽²⁾ Esclusi i dirigenti medici, veterinari, ecc.**Agenzie fiscali**

DIRIGENTI DI PRIMA FASCIA	Posizione - quota variabile	54.081	44,1%	7,0%	2,6%
	Posizione - parte fissa	33.538	27,4%	4,3%	1,0%
	Risultato	30.022	24,5%	-36,9%	-12,9%
	Altre voci	4.903	4,0%	-15,0%	-0,6%
	TOTALE	122.543	100,0%	-9,9%	-9,9%
	<i>Arretrati</i>	3.664		-10,3%	
DIRIGENTI DI SECONDA FASCIA	Posizione - quota variabile	20.389	42,7%	8,1%	3,1%
	Risultato	13.592	28,5%	21,4%	4,9%
	Posizione - parte fissa	11.337	23,8%	-31,2%	-10,4%
	Altre voci	2.384	5,0%	-17,7%	-1,0%
	TOTALE	47.701	100,0%	-3,5%	-3,5%
	<i>Arretrati</i>	6.473		165,5%	
TERZA AREA CON INCARICO DIRIGENZIALE PROVVISORIO	Posizione - parte fissa	15.756	31,9%	13,6%	4,1%
	Assegno stipendiale incarico provvis.	14.346	29,1%	14,1%	3,8%
	Risultato	8.146	16,5%	-19,1%	-4,2%
	Indennità di amministrazione	7.949	16,1%	-0,2%	0,0%
	Altre voci	3.158	6,4%	64,8%	2,7%
TOTALE	49.355	100,0%	6,4%	6,4%	
	<i>Arretrati</i>	2.777		-61,2%	
PERSONALE NON DIRIGENTE	Indennità di amministrazione	6.310	52,6%	-0,7%	-0,4%
	Compensi di produttività	3.974	33,2%	25,7%	7,4%
	Straordinario	659	5,5%	-6,5%	-0,4%
	Altre voci	1.043	8,7%	45,4%	3,0%
	TOTALE	11.985	100,0%	9,6%	9,6%
	<i>Arretrati</i>	43		102,0%	

(segue)

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(segue tabella 12)

CATEGORIA	VOCE DI SPESA	Importo	Compo- sizione	Varia- zione 2011 su 2010	Contri- buto
Presidenza del Consiglio dei ministri⁽¹⁾					
DIRIGENTI DI PRIMA FASCIA	Posizione - quota variabile	57.738	49,5%		
	Posizione - parte fissa	33.083	28,3%		
	Risultato	22.752	19,5%		
	Altre voci	3.121	2,7%		
	TOTALE	116.694	100,0%		
	<i>Arretrati</i>	51.883			
DIRIGENTI DI SECONDA FASCIA	Posizione - quota variabile	25.127	51,4%		
	Posizione - parte fissa	11.307	23,1%		
	Risultato	8.491	17,4%		
	Altre voci	4.001	8,2%		
	TOTALE	48.926	100,0%		
	<i>Arretrati</i>	19.973			
PERSONALE NON DIRIGENTE	Indennità di Presidenza	7.291	32,3%		
	Specifico compenso accessorio art. 83, c. 6, CCNL 2002/2005	7.173	31,8%		
	Compensi di produttività	3.265	14,5%		
	Straordinario	2.062	9,1%		
	Altre voci	2.775	12,3%		
	TOTALE	22.565	100,0%		
	<i>Arretrati</i>	5.185			

⁽¹⁾ Il conto annuale 2011 ha innovato la modalità di rilevazione di alcune voci di spesa della PCM. Pertanto, le comparazioni con l'anno precedente non sono significative.

Scuola⁽¹⁾

DIRIGENTI SCOLASTICI	Posizione - quota variabile	8.249	43,6%	6,7%	3,6%
	Voce di conto annuale "altre spese accessorie e indennità varie"	4.617	24,4%	165,1%	19,7%
	Posizione - parte fissa	3.296	17,4%	0,4%	0,1%
	Risultato	1.779	9,4%	137,0%	7,0%
	Altre voci	984	5,2%	-10,5%	-0,8%
	TOTALE	18.926	100,0%	29,6%	29,6%
	<i>Arretrati</i>	3.072		45,0%	
INSEGNANTI	Retribuzione professionale docenti	2.440	57,9%	0,5%	0,3%
	Comp. Ind. miglioramento offerta formativa	1.151	27,3%	-2,7%	-0,8%
	Altre voci	620	14,7%	52,5%	5,3%
	TOTALE	4.211	100,0%	4,8%	4,8%
	<i>Arretrati</i>	48		***	
PERSONALE AMMINISTRATIV O, TECNICO E AUSILIARIO	Comp. ind. miglioramento offerta formativa	1.533	51,7%	21,5%	10,8%
	C.I.A. Comp. indiv. accessorio- Indennità di direzione DSGA parte fissa	781	26,3%	-0,6%	-0,2%
	Ind. della valorizzazione professionale	451	15,2%	21,3%	3,2%
	Altre voci	202	6,8%	136,6%	4,7%
	TOTALE	2.968	100,0%	18,5%	18,5%
	<i>Arretrati</i>	248		***	

⁽¹⁾ Escluso trattamento accessorio all'estero.

(segue)

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(segue tabella 12)

CATEGORIA	VOCE DI SPESA	Importo	Compo- sizione	Varia- zione 2011 su 2010	Contri- buto
Enti pubblici non economici					
DIRIGENTI DI PRIMA FASCIA	Posizione - quota variabile	71.774	42,2%	-0,7%	-0,3%
	Risultato	58.869	34,6%	43,2%	11,4%
	Posizione - parte fissa	33.611	19,8%	-2,9%	-0,6%
	Altre voci	5.777	3,4%	-28,4%	-1,5%
	TOTALE	170.030	100,0%	8,9%	8,9%
	<i>Arretrati</i>	3.182		-88,6%	
DIRIGENTI DI SECONDA FASCIA	Risultato	44.677	50,8%	1,9%	0,9%
	Posizione - quota variabile	25.612	29,1%	1,4%	0,4%
	Posizione - parte fissa	11.409	13,0%	-7,6%	-1,1%
	Altre voci	6.272	7,1%	-3,4%	-0,2%
	TOTALE	87.969	100,0%	0,0%	0,0%
	<i>Arretrati</i>	2.172		-59,8%	
MEDICI	Risultato	16.972	34,9%	9,5%	3,2%
	Posizione - parte fissa	13.369	27,5%	7,9%	2,1%
	Posizione - quota variabile	4.198	8,6%	1,3%	0,1%
	Altre voci	14.118	29,0%	0,9%	0,3%
	TOTALE	48.657	100,0%	5,7%	5,7%
	<i>Arretrati</i>	1.196		-31,8%	
PROFESSIONISTI	Onorari avvocati	37.575	44,0%	-	42,0%
	Risultato	19.087	22,3%	2,0%	0,4%
	Indennità di funzione posizioni organizzative	13.212	15,5%	-75,1%	-44,6%
	Altre voci	15.584	18,2%	-12,0%	-2,4%
	TOTALE	85.459	100,0%	-4,5%	-4,5%
	<i>Arretrati</i>	4.156		19,0%	
PERSONALE NON DIRIGENTE	Compensi di produttività	3.575	28,0%	-19,4%	-6,4%
	Progetti speciali (art. 18 l. 88/89)	2.651	20,8%	1,0%	0,2%
	Indennità di ente	2.074	16,2%	-0,4%	-0,1%
	Straordinario	661	5,2%	-13,8%	-0,8%
	Altre voci	3.814	29,9%	8,7%	2,3%
	TOTALE	12.776	100,0%	-4,8%	-4,8%
	<i>Arretrati</i>	313		106,5%	

(segue)

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(segue tabella 12)

CATEGORIA	VOCE DI SPESA	Importo	Compo- sizione	Varia- zione 2011 su 2010	Contri- buto
Servizio sanitario nazionale⁽¹⁾					
MEDICI	Indennità di specificità medico-veterinaria	7.776	30,7%	-0,3%	-0,1%
	Posizione - parte fissa	4.671	18,5%	-4,4%	-0,9%
	Posizione - quota variabile	3.580	14,1%	10,2%	1,3%
	Risultato	3.201	12,6%	0,0%	0,0%
	Altre voci	6.085	24,0%	4,1%	1,0%
	TOTALE	25.313	100,0%	1,4%	1,4%
	<i>Arretrati</i>	727		-23,6%	-0,9%
DIRIGENTI NON MEDICI	Posizione - parte fissa	5.550	27,5%	-6,6%	-2,0%
	Risultato	5.263	26,1%	7,4%	1,9%
	Posizione - quota variabile	5.231	26,0%	9,5%	2,3%
	Indennità direzione struttura omplessa	1.222	6,1%	-2,2%	-0,1%
	Altre voci	2.885	14,3%	19,7%	2,5%
	TOTALE	20.151	100,0%	4,5%	4,5%
	<i>Arretrati</i>	721		-36,2%	
PERSONALE NON DIRIGENTE T.I.	Compensi di produttività	1.596	33,5%	6,6%	2,1%
	Altri compensi per particolari situazioni di lavoro	1.148	24,1%	10,6%	2,3%
	Straordinario	695	14,6%	0,0%	0,0%
	Altre voci	1.320	27,7%	-10,4%	-3,3%
	TOTALE	4.760	100,0%	1,2%	1,2%
		<i>Arretrati</i>	156		-6,7%

⁽¹⁾ Esclusa indennità di esclusività.**Regioni e autonomie locali**

SECRETARI COMUNALI	Posizione	19.609	39,6%	-3,8%	-3,8%
	Diritti di rogito - segreteria - ind. scavalco	14.854	30,0%	-	-
	Compenso aggiuntivo al Segretario generale quale direttore generale	6.065	12,2%	-11,9%	-11,9%
	Risultato	4.752	9,6%	17,0%	17,0%
	Altre voci	4.284	8,6%	-78,4%	-78,4%
	TOTALE	49.564	100,0%	-3,1%	-3,1%
	<i>Arretrati</i>	1.985		71,5%	
DIRIGENTI	Posizione	35.949	68,2%	1,5%	1,0%
	Risultato	12.597	23,9%	3,1%	0,7%
	Altre voci	4.166	7,9%	-6,4%	-0,5%
	TOTALE	52.711	100,0%	1,2%	1,2%
	<i>Arretrati</i>	1.903		-62,8%	
PERSONALE NON DIRIGENTE	Compensi di produttività	1.086	21,3%	-0,1%	0,0%
	Posizione	862	16,9%	3,5%	0,6%
	Compensi oneri, rischi e disagi	670	13,1%	2,0%	0,3%
	Straordinario	618	12,1%	5,5%	0,6%
	Indennità di comparto	532	10,4%	0,4%	0,0%
	Altre voci	1.338	26,2%	-1,7%	-0,4%
	TOTALE	5.106	100,0%	1,1%	1,1%
	<i>Arretrati</i>	108		-41,0%	

(segue)

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(segue tabella 12)

CATEGORIA	VOCE DI SPESA	Importo	Composizione	Variazione 2011 su 2010	Contributo
Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione⁽¹⁾					
DIRIGENTI DI PRIMA FASCIA	Posizione - parte fissa	34.135	42,8%	-2,2%	-1,0%
	Posizione - quota variabile	22.473	28,2%	20,5%	5,1%
	Risultato	18.764	23,5%	-2,0%	-0,5%
	Altre voci	4.417	5,5%	70,6%	2,4%
	TOTALE	79.789	100,0%	6,0%	6,0%
	<i>Arretrati</i>	-		-100,0%	-5,1%
DIRIGENTI DI SECONDA FASCIA	Posizione - quota variabile	24.083	41,6%	21,1%	8,2%
	Risultato	17.645	30,5%	74,8%	14,8%
	Posizione - parte fissa	13.587	23,5%	40,2%	7,7%
	ALTRE VOCI	2.523	4,4%	-77,4%	-17,0%
	TOTALE	57.838	100,0%	13,7%	13,7%
	<i>ARRETRATI</i>	73		-96,2%	
RICERCATORI E TECNOLOGI	Voce di conto annuale "altre spese accessorie e indennità varie"	1.409	32,0%	12,2%	2,8%
	Elem. aggiunt. di retr. - ENEA(2)	-	0,0%	-100,0%	-24,0%
	Ind. della valorizzazione professionale	1.389	31,5%	31,7%	6,2%
	Indenn. per oneri specifici	558	12,7%	15,3%	1,4%
	Indenn. strutture particolare rilievo	280	6,4%	-6,0%	-0,3%
	Indennità di responsabilità	275	6,2%	-6,3%	-0,3%
	Altre voci	494	11,2%	-32,4%	-4,4%
	TOTALE	4.404	100,0%	-18,7%	-18,7%
	<i>Arretrati</i>	254		25,9%	
PERSONALE NON DIRIGENTE	Indennità di ente mensile	4.719	49,3%	4,7%	2,3%
	Indennità di ente annuale	2.668		14,9%	3,7%
	Straordinario	535	5,6%	9,7%	0,5%
	Compensi di produttività	248	2,6%	-36,4%	-1,5%
	Altre voci	1.399	14,6%	-12,2%	-2,1%
	TOTALE	9.570	100,0%	2,9%	2,9%
		<i>Arretrati</i>	736		-19,3%

⁽¹⁾ Incluso l'ENEA.

(segue)

⁽²⁾ Voce di pertinenza del personale dell'ENEA fino al 2010.

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(segue tabella 12)

CATEGORIA	VOCE DI SPESA	Importo	Composizione	Variazione 2011 su 2010	Contributo
Università⁽¹⁾					
DIRIGENTI DI SECONDA FASCIA	Posizione - quota variabile	23.815	49,5%	6,5%	2,9%
	Posizione - parte fissa	12.576	26,1%	-12,4%	-3,6%
	Risultato	10.397	21,6%	-3,4%	-0,7%
	Altre voci	1.366	2,8%	-22,4%	-0,8%
	TOTALE	48.154	100,0%	-2,2%	-2,2%
	<i>Arretrati</i>	<i>1.954</i>			<i>115,5%</i>
ELEVATE PROFESSIONALITA'	Posizione - parte fissa	4.067	37,5%	-2,0%	-0,8%
	Indennità di Ateneo	2.986	27,5%	0,6%	0,2%
	Posizione - quota variabile	1.927	17,8%	7,9%	1,3%
	Risultato	1.004	9,3%	-5,1%	-0,5%
	Altre voci	859	7,9%	19,7%	1,3%
	TOTALE	10.844	100,0%	1,5%	1,5%
<i>Arretrati</i>	<i>599</i>			<i>-46,9%</i>	
PERSONALE NON DIRIGENTE	Indennità di Ateneo	1.805	47,3%	0,1%	0,0%
	Compensi di produttività	761	19,9%	29,4%	4,4%
	Straordinario	182	4,8%	-22,2%	-1,3%
	Altre voci	1.068	28,0%	-17,1%	-5,6%
	TOTALE	3.817	100,0%	-2,5%	-2,5%
	<i>Arretrati</i>	<i>132</i>			<i>-11,7%</i>

⁽¹⁾ Esclusa indennità De Maria.

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

APPENDICE AL CAPITOLO PRIMO

ATTIVITÀ CONSULTIVA DELLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO
IN MATERIA DI PERSONALE PUBBLICO**1. Premessa**

Le difficoltà nell'interpretare ed applicare la complessa e stratificata normativa in materia di vincoli alla crescita della spesa di personale e di limiti per le nuove assunzioni, è testimoniata dal sempre più frequente ricorso, da parte delle Regioni e degli enti locali, all'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Di seguito una breve disamina dei principali pareri resi nel 2012 da alcune Sezioni regionali di controllo rappresentative di diverse realtà territoriali, suddivisi per materia, con evidenziazione delle parti più significative di ciascuna pronuncia.

2. Definizione di spesa di personale

Un primo gruppo di pronunce ha riguardato la definizione del concetto di "spesa di personale" ai fini del rispetto dei limiti di crescita previsti dall'art. 1, comma 557, della legge finanziaria per il 2007, e della individuazione delle poste da escludere dal predetto aggregato.

In proposito la **Sezione di controllo per la Basilicata - Parere n. 78/2012** ha sottolineato che *la rilevanza contabile della "spesa di personale" sembra prescindere dalla sua riconduzione a un rapporto che, giuridicamente, sia sussumibile sotto la tipologia del lavoro subordinato, ed evidenzia, invece, l'onere finanziario occorrente per acquisire all'ente utilizzatore la risorsa rappresentata da una prestazione dal contenuto lavorativo economicamente valutabile.*

Sempre in via generale, per la **Sezione di controllo per la Lombardia - Parere n. 511/2012**, *i principi indicati dal legislatore nel comma 557 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007 rappresentano dei vincoli puntuali che gli enti medesimi devono rispettare, da ciò deriva l'obbligo per l'ente locale di programmare una riduzione costante della spesa tenendo conto delle possibili variazioni finanziarie determinate dall'esercizio di diritti soggettivi di singoli dipendenti (come il rientro di un dipendente in comando o la riepansione dell'orario di lavoro di altri dipendenti), senza che tali vicende soggettive possano in alcun modo derogare al dettato normativo.*

Secondo la **Sezione di controllo per il Veneto - Parere n. 513/2012**, *la riduzione della spesa di personale rappresenta uno specifico obiettivo di finanza pubblica al cui rispetto devono concorrere sia gli enti sottoposti al Patto di stabilità che quelli esclusi, in guisa che l'obiettivo di contenimento e riduzione della spesa di personale non sia più da considerare mera espressione di un principio di buona gestione al quale tendere, ma rappresenti un vero e proprio obiettivo vincolato, dalla cui violazione discende, a titolo di sanzione, il divieto di assunzione.*

La **Sezione di controllo per il Veneto - Parere n. 531/2012** ha ritenuto debbano essere computate tra le spese di personale, come definite dall'art. 76, comma 7, del decreto-legge n. 112 del 2010, anche le eventuali economie aggiuntive di cui al comma 5 dell'art. 16 del decreto-legge n. 98 del 2011.

Non rientrano nell'ambito della spesa di personale, secondo le **Sezioni riunite in sede consultiva per la Regione Siciliana - Parere n. 7/2012**, le indennità corrisposte ai partecipanti ai cantieri di lavoro per la realizzazione di opere e servizi di pubblica utilità. Le suddette voci sono invece da considerare ai fini del rispetto del patto di stabilità interno.

Con successivo **Parere n. 63/2012**, le predette **Sezioni riunite** hanno affermato che l'art. 76, comma 7, del decreto-legge n. 112 del 2008, vieta di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale agli enti locali che abbiano un'incidenza delle spese di personale pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti. E' necessario il rispetto dei vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente in materia di assunzioni e di contenimento della spesa di personale.

La **Sezione di controllo per le Marche - Parere n. 25/2012** è tornata ad esaminare il complesso problema relativo agli ex dipendenti dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, confermando la rigorosa interpretazione data dalle Sezioni riunite con delibera n. 15/2011, affermando il seguente principio: *Fermo restando che gli oneri connessi al passaggio nei ruoli degli enti locali, soggetti a Patto di stabilità interno, dei predetti dipendenti, sono sottratti dalla base di calcolo (spesa di personale) sulla quale sono determinati i limiti di assunzione previsti dall'art. 76, comma 7, del decreto-legge n. 112 del 2008, va ribadita la necessità, tuttavia, di procedere al previo e graduale riassorbimento del personale in soprannumero.*

La **Sezione di controllo per il Piemonte - Parere n. 89/2012** ha ritenuto rientrante nel concetto di spesa di personale anche quella sostenuta riguardo alle finalità previste dall'art. 208 del Codice della strada, in quanto non espressamente indicati dalla Sezione Autonomie fra le componenti da escludersi dalla spesa del personale ai sensi dei commi 557 e 562 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007, considerato che la previsione contenuta nell'art. 1, commi 557 e 562, non prevede alcuna deroga all'obbligo di contenimento.

Molto articolata e di contrario avviso sul punto, la pronuncia della **Sezione di controllo per il Lazio - Parere n. 85/2012**, di cui si riporta un ampio stralcio:

Può, pertanto, considerarsi ormai acquisito che se il criterio dell'onnicomprendività, del resto declinato anche dal legislatore con la novella dell'art. 76, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008 (comma abrogato dall'art. 14, comma 8, del decreto-legge n. 78 del 2010), porta ad includere nell'aggregato la generalità degli esborsi sostenuti per la provvista delle risorse umane, indipendentemente dalla relativa classificazione nel bilancio dell'ente interessato, la comparabilità determina l'esclusione dal computo di quelle spese, siano o meno fisse e continuative, che hanno carattere obbligatorio e che non sono suscettibili di contenimento discrezionale, tra le quali rientrano "a fortiori" quelle finanziate con entrate ad esse vincolate per legge.

In applicazione del predetto principio secondo la citata pronuncia tra le voci escluse dal computo rientrano:

- le spese di personale finanziate, in applicazione dell'art. 208, comma 5-bis del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, a carico della quota dei proventi da violazioni del Codice della strada;

- le spese sostenute per il personale stagionale a progetto nelle forme di contratto a tempo determinato di lavoro flessibile;

- gli incentivi corrisposti a fronte dello svolgimento di attività aggiuntiva rispetto alle prestazioni ordinarie del personale in dotazione, nell'ambito dei progetti per potenziare i servizi di controllo della sicurezza urbana e stradale, nonché quelli notturni e di prevenzione delle violazioni di cui agli artt. 186, 186-bis e 187 dello stesso Codice della

strada, finanziabili ai sensi del medesimo art. 208, comma 5, a carico dei proventi di cui trattasi;

- le spese per i progetti finalizzati all'istruttoria delle pratiche di condono edilizio ex art. 32, comma 40, del decreto-legge n. 269 del 2003, convertito con modificazioni dalla legge n. 326 del 2003, compensate, come espressamente consentito dal legislatore, con quota delle entrate da esse stesse prodotte;

- gli incentivi per le attività straordinarie di cui al citato art. 32, comma 40, del decreto-legge n. 269 del 2003 ove svolte oltre l'orario di lavoro ordinario e finanziate con i diritti e gli oneri derivanti dal rilascio di permessi edilizi a sanatoria in conformità al dettato di legge¹.

3. Limiti alla crescita dei fondi unici

Un secondo gruppo di questioni ha riguardato l'interpretazione **dell'articolo 9, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010** in materia di limiti alla crescita dei fondi unici di amministrazione e dei trattamenti accessori spettanti al personale.

Si segnalano al riguardo le seguenti massime:

Sezione di controllo per il Friuli Venezia Giulia - Parere n. 141/2012

La funzionalizzazione impressa dal legislatore al regime vincolistico introdotto dal comma 2 bis dell'art. 9 rispetto alla finalità di contenere e ridurre proporzionalmente la spesa nell'impiego pubblico deve ritenersi operante indipendentemente dalla fonte di finanziamento delle risorse impiegate, potendo, al più, registrarsi un auspicabile risultato di risparmio di spesa nell'ipotesi in cui il finanziamento esterno determini una maggiore entrata.

Sezione di controllo per il Piemonte - Parere n. 257/2012

Non possono escludersi dal tetto di spesa di cui all'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010, i proventi ex art. 208 del Codice della Strada destinati a finanziare il trattamento accessorio del personale dipendente. Nulla osta che il Fondo risorse decentrate sia alimentato da risorse etero finanziate rispetto alle risorse proprie dell'ente locale; tuttavia, sono comunque da osservare sia il limite del comma 2-bis dell'art. 9 (che - come è stato sopra posto in evidenza - è norma di stretta interpretazione), sia il limite del comma 1 del medesimo articolo.

Sezione di controllo per il Piemonte - Parere n. 211/2012

La previsione normativa della destinazione dei diritti e oneri derivanti da condoni edilizi a progetti finalizzati va letta come mera possibilità, da sottoporre in ogni caso ad una verifica di compatibilità rispetto alle previsioni di legge che pongono restrizioni all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale.

Sezione di controllo per il Piemonte - Parere n. 305/2012

Le economie, ossia le somme destinate nel contratto aziendale per istituti continuativi per l'organizzazione, come le varie indennità di turno, reperibilità, maneggio valori, che non sono state del tutto utilizzate, non sono utilizzabili in incremento al fondo disponibile per il salario accessorio del contratto integrativo del 2012.

¹ La Sezione ha peraltro statuito che la sopradescritta esclusione rileva ai soli fini del calcolo della spesa di personale per valutare la virtuosità dell'ente nel rapporto con la spesa corrente ai fini delle facoltà assunzionali. Le predette voci di spesa sono viceversa soggette ai limiti di crescita dei fondi unici e dei trattamenti accessori previsti dall'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010.

Sezione di controllo per il Piemonte - Parere n. 481/2012

Nella quantificazione delle risorse complessive destinate annualmente al trattamento accessorio del personale dovrà farsi riferimento, quale limite non superabile, al corrispondente importo dell'anno 2010. Pertanto, se nuove voci retributive, ricorrendone i presupposti, vengono introdotte, l'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio non potrà incrementarsi rispetto al parametro individuato, e ciò sarà dunque possibile solo a condizione di riduzioni, di pari importo, di altre voci.

Sezione di controllo per la Toscana - Parere n. 42/2012

La decisione dell'ente, in merito all'eventuale ricorso all'istituto della reperibilità, può avvenire solo nel rispetto dei limiti in tema di riduzione di spesa (in particolare in riferimento al trattamento accessorio) sia da parte dell'Unione che da parte dei Comuni che la compongono, eventualmente coinvolti.

Sezione di controllo per il Veneto - Parere n. 26/2012

I compensi ISTAT per il censimento non sono soggetti al blocco sancito dall'art. 9 comma 2-bis del decreto-legge n. 78 del 2010, dal momento che tali somme sono già state stanziare nel bilancio dello Stato e quindi già conteggiate agli scopi dei saldi della finanza pubblica e, inoltre, le stesse spese sono state specificatamente escluse dai limiti del patto di stabilità.

Sezione di controllo per il Veneto - Parere n. 325/2012

Il compenso spettante al responsabile unico del procedimento (RUP) in materia di lavori pubblici è ricompreso fra le prestazioni professionali per la progettazione di opere pubbliche, in applicazione delle disposizioni di cui agli articoli 10 e 92 del d.lgs. n. 163 del 2006, e, quindi, escluso dall'ambito applicativo dei vincoli di cui all'art. 9, comma 2-bis, del d.lgs. n. 78 del 2010.

Sezione di controllo per la Toscana - Parere n. 178/2012

Lo stanziamento del fondo dell'anno 2011, a prescindere dalle risorse che concorrono alla sua costituzione, non deve superare l'importo del fondo nella consistenza presa a riferimento dal legislatore con l'art. 9, comma 2-bis, citato (risorse destinate per l'anno 2010); in tale composizione non vanno inclusi i residui del fondo dell'anno precedente che, dunque, sono esclusi ai fini del raffronto storico inerente l'applicazione della norma di cui all'art. 9, comma 2-bis, della legge n. 122 del 2010.

Sezione di controllo per la Toscana - Parere n. 252/2012

L'Ente non può procedere all'incremento del fondo per le risorse decentrate di cui all'art. 15, comma 5, del CCNL 1/04/1999, in quanto i compensi per l'avvocatura derivanti da condanna della controparte alle spese di giudizio nonché i compensi per la progettazione interna sono le sole risorse di alimentazione dei fondi da ritenere non ricomprese nell'ambito applicativo dell'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010.

Sezione di controllo per il Veneto - Parere n. 41/2012

Non può ammettersi l'incremento del fondo per le risorse decentrate destinate annualmente al trattamento accessorio, in relazione agli incrementi dovuti all'assorbimento, nell'ente, di personale derivante dallo scioglimento dell'Unione di Comuni.

Sezione di controllo per il Veneto - Parere n. 717/2012

L'articolo 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010 è "di stretta interpretazione" nel senso che non sembra possa ammettere deroghe o esclusioni, in quanto la regola generale voluta dal legislatore è quella di porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell'ente pubblico.

4. Blocco delle progressioni orizzontali

Numerose anche le questioni relative al blocco delle cosiddette progressioni orizzontali disposto dall'articolo 9, comma 21, del citato decreto-legge n. 78 del 2010.

Per la **Sezione di controllo per la Basilicata - Parere n. 4/2012** possono essere ritenute ammissibili quelle procedure per progressioni orizzontali di competenza 2010 che siano effettivamente riuscite a portare a termine l'iter solo successivamente.

Secondo la **Sezione di controllo per il Friuli Venezia Giulia - Parere n. 24/2012** la sola destinazione delle risorse del fondo è requisito non sufficiente, da solo, a giustificare il riconoscimento della progressione con effetti economici alla luce delle disposizioni nel frattempo emanate dal Legislatore della manovra di finanza pubblica del 2010 (art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010). Ogni variazione di inquadramento del dipendente può produrre effetti soltanto sullo status giuridico, ma non sul trattamento economico del medesimo.

Sezione di controllo per il Friuli Venezia Giulia - Parere n. 89/2012

Modalità concrete che realizzino effetti retributivi incrementativi, nel triennio 2011/2013, a titolo di progressioni di carriera comunque denominate, che determinino effetti finanziari sui bilanci degli Enti in mancanza di puntuali accordi (da stipularsi in sede di contrattazione decentrata in epoca anteriore al periodo di riferimento dell'accordo medesimo e non "a sanatoria") determinerebbero, allo stato attuale della legislazione e salvo nuovi e diversi interventi normativi, una non consentita disapplicazione del divieto di progressione economica introdotto dalla normativa di cui al comma 21 dell'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010.

La normativa in materia di blocco delle progressioni è stata ritenuta applicabile dalla **Sezione regionale di controllo per la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia** anche agli enti locali ubicati nella predetta Regione (**Parere n. 90/2012**).

5. Vincoli assunzionali

In materia di vincoli assunzionali numerose questioni hanno riguardato la possibilità di considerare, ai fini del rispetto del limite, anche le cessazioni intervenute non solo nell'anno precedente quello in cui si intende procedere a nuove assunzioni, ma anche in esercizi ancora precedenti, in caso di mancato tempestivo avvio delle procedure.

A tal proposito, la **Sezione di controllo per l'Abruzzo - Parere n. 343/2012** ha ritenuto che l'espressione "nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno" va intesa come comprensiva di tutte le vacanze complessivamente verificatesi dall'entrata in vigore della norma non ancora coperte alla data di riferimento.

Analogamente la **Sezione di controllo per la Basilicata - Parere n. 2/2012**, ha deliberato che: l'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, va interpretato nel senso che, qualora siano programmate nuove assunzioni in un determinato esercizio con avvio delle relative procedure, appare coerente consentire all'ente di portarne a conclusione l'iter anche se le assunzioni dovessero essere concretamente effettuate nell'esercizio successivo. Ciò, naturalmente, a condizione che lo slittamento sia dovuto a cause non imputabili all'ente stesso.

Anche la **Sezione di controllo per le Marche - Parere n. 29/2012** ha seguito l'indirizzo soprariportato affermando che:

Pur in assenza di una normativa o di prassi interpretativa ad hoc che attribuisca agli enti locali la facoltà di utilizzare i resti delle cessazioni degli anni pregressi, si ritiene che i principi vigenti in materia non escludono tale possibilità.

Da ultimo va citata la pronuncia della **Sezione di controllo per la Toscana - Parere n. 176/2012** in base alla quale:

Pur in assenza di una normativa o di prassi interpretativa ad hoc che attribuisca agli enti locali la facoltà di utilizzare i resti delle cessazioni degli anni pregressi, si ritiene che i principi delle norme vigenti in materia non escludono tale possibilità.

In materia di vincoli assunzionali vanno ricordate anche:

Sezione di controllo per la Lombardia - Parere n. 462/2012

La nota circolare n. 46078/2010 del 18/10/2010 del Dipartimento per la funzione pubblica, redatta d'intesa con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, sembra equiparare l'incremento orario di un contratto di lavoro part time alla trasformazione a tempo pieno e, di conseguenza, a nuova assunzione.

Sezioni riunite in sede consultiva della Regione siciliana - Parere n. 51/2012

Per via dell'onnicomprendività del concetto di spesa di personale, il divieto di procedere ad assunzioni a qualsiasi tipo di personale va esteso alle modalità a queste alternative, ossia alle maggiori prestazioni lavorative o al maggior impegno professionale delle risorse umane in servizio, ove comportino un incremento di oneri finanziari per il bilancio dell'ente.

Sezioni riunite in sede consultiva della Regione siciliana – Parere n. 98/2012

L'elevazione dell'impegno orario a 35 ore contrasta, in modo evidente, con il vincolo fissato dalla vigente normativa, con conseguente elusione dei divieti vigenti in materia di contenimento della spesa di personale.

6. Riassunzioni del personale trasferito

Ha formato oggetto di numerose richieste di parere la problematica relativa alla possibilità e alle eventuali modalità di riassunzione del personale trasferito presso società partecipate (in caso di decisione di gestire all'interno il servizio a queste ultime affidato), ovvero presso Unioni di Comuni, al momento dello scioglimento di tali nuovi enti.

Vanno segnalate al riguardo le seguenti deliberazioni:

Sezione di controllo per l'Abruzzo - Parere n. 352/2012

In caso di scioglimento di un'Unione di Comuni "il personale comandato" torna al Comune di appartenenza, quello di nuova assunzione segue la sorte dell'Unione, ove, però, persista la carenza di organico e le risorse per sostenere gli oneri connessi al reinquadramento.

Sezione di controllo per la Basilicata - Parere n. 174/2012

L'utilizzabilità (di una quota) dei risparmi di spesa conseguenti alla cessazione di personale al fine di un reintegro degli stessi, ferme rimanendo le altre condizioni di virtuosità, è una eccezione al principio suddetto e, come tale, va applicata restrittivamente per il solo turnover di personale con contratto a tempo indeterminato, con esclusione di ogni altra e diversa destinazione.

Sezione di controllo per il Lazio - Parere n. 50/2012

Risulta essere legittimamente attivabile il processo decisionale con il quale si intenderebbe realizzare il reinserimento nei ruoli comunali del personale originariamente trasferito dal Comune alla società partecipata o all'Azienda speciale (come nel caso di specie), ovvero dei dipendenti assunti da tali organismi nel rispetto di procedure selettive pubbliche sempre che l'ente abbia lasciato vacanti in organico i posti del personale trasferito, oppure abbia ridotto il proprio organico e lo riespanda in conseguenza della reinternalizzazione dei servizi.

Sezione di controllo per la Lombardia - Parere n. 355/2012

Le operazioni di "riallocazione e mobilità" non possono essere meri processi di redistribuzione interna, ma razionalizzazioni del personale che si traducono in un decremento complessivo dello stesso. Pertanto, in linea tendenziale, le unità di personale e/o la relativa spesa complessiva dovranno diminuire per effetto di processi di mobilità esterna o riallocazioni che comportino la copertura di posizioni in organico rimaste vacanti per cessazioni ad altro titolo.

Sezione di controllo per il Piemonte - Parere n. 284/2012

Gli enti locali possono riassumere il personale già trasferito ad un'Unione di Comuni, nel rispetto delle regole finanziario-contabili in materia di contenimento delle spese di personale.

Sezione di controllo per il Piemonte - Parere n. 302/2012

La disciplina vincolistica in materia di spese di personale va riferita non solo al singolo Ente locale, ma anche a tutte quelle forme di cooperazione e di esternalizzazione, che tendono a disarticolare l'unità in più centri giuridici (di diritto pubblico o privato). Ciò che deve essere evitato è che, mediante l'adozione delle suddette forme organizzative, frutto dell'autonomia riconosciuta, anche a livello costituzionale, agli Enti territoriali, vengano attuate operazioni elusive dei vincoli posti dal legislatore.

Sezione di controllo per il Piemonte - Parere n. 495/2012

L'Ente locale, in caso di reinternalizzazione dei servizi precedentemente affidati ad una società in house, non può derogare alle norme introdotte dal legislatore statale in materia di contenimento della spesa per il personale (commi 557, 557-bis e 557-ter dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006) e, conseguentemente, è tenuto a rispettare l'obbligo di riduzione delle spese di personale, previsto dalle suddette norme.

Sezione di controllo per il Piemonte - Parere n. 497/2012

In caso di scioglimento di un'Unione di Comuni, i dipendenti debbono essere reinquadrati negli Enti di appartenenza purché questi ultimi, a seguito della costituzione dell'Unione, abbiano mantenuto i posti in organico senza occuparli con l'assunzione di nuovi dipendenti, ovvero abbiano ridotto la dotazione organica in misura corrispondente al numero dei dipendenti transitati nell'Unione (dotazione da aumentare, in questo caso, entro il limite precedente alla costituzione dell'Unione). Il reinquadramento dei dipendenti dell'Unione nei Comuni di provenienza non è assimilabile ad una nuova assunzione e, pertanto, non soggiace alle specifiche limitazioni stabilite dalla disciplina finanziaria. Gli Enti costitutori dell'Unione devono considerare nella loro spesa di personale la quota di loro competenza sostenuta dall'Unione, cosicché in caso di scioglimento e di ritorno dei dipendenti presso l'Ente locale non dovrebbe porsi alcun problema di osservanza dei vincoli di spesa, dovendo quest'ultima essere già stata conteggiata in via continuativa da ciascun Comune.

Sezione di controllo per il Veneto - Parere n. 335/2012

Al fine di verificare il sostanziale rispetto dei vincoli e dei limiti assunzionali previsti per gli enti non soggetti al Patto di stabilità da parte di un'Unione di comuni, occorre aggregare la spesa di personale degli enti associati con quella dell'Unione e, quanto ai singoli enti, sommare alla spesa di personale propria la quota parte di quella sostenuta nell'Unione. La riconduzione all'interno di ciascun ente partecipante, pro quota, del servizio prima esternalizzato e la conseguente reinternalizzazione del personale, deve considerarsi neutra dal punto di vista finanziario, in generale, e dal punto di vista della spesa di personale, in particolare, solo ove la quota di spesa del personale reinternalizzata non sia superiore a quella conferita all'interno dell'Unione.

7. Assunzioni di dipendenti appartenenti a categorie protette

L'esclusione dai limiti del *turnover* delle assunzioni obbligatorie riguardanti le cosiddette categorie protette è stata affermata dalla **Sezione di controllo per il Molise con parere n. 136/2012**. Ad avviso della Sezione: *Il rango costituzionale dei valori tutelati conferisce alla legislazione di cui alla legge n. 68 del 1999 una connotazione di specialità, che si declina, tra l'altro, nella previsione dell'obbligo in capo alle amministrazioni pubbliche di procedere all'assunzione, nell'ambito della rispettiva quota di riserva, di soggetti disabili, obbligatorietà rinforzata, peraltro, da un'espressa previsione sanzionatoria.*

Numerose le pronunce in senso conforme emesse dalle **Sezioni riunite in sede consultiva della Regione siciliana** che, con **Parere n. 66/2012**, ha ribadito che: *Il particolare rango dei valori tutelati dalla legge n. 68 del 1999, che conferisce alla normativa a tutela delle fasce deboli della popolazione una connotazione di specialità e di precettività in relazione alla quota di riserva (peraltro rinforzata da una previsione sanzionatoria di ampio spettro), prescinde da limitazioni e da vincoli assunzionali, operanti, in quanto tali, su ambiti discrezionali della spesa.*

8. Personale a tempo determinato

Complesse e numerose anche le problematiche relative ai limiti alle assunzioni di personale a tempo determinato.

Tra le numerose pronunce si segnalano:

Sezione di controllo per il Lazio - Parere n. 18/2012

Le spese per il personale a tempo determinato non possono riguardare spese finanziate con risorse provenienti da soggetti esterni e vincolate nella destinazione, con un complessivo effetto neutro sul bilancio dell'Ente. Le assunzioni a tempo determinato rimangono subordinate a tutte le condizioni previste sia dalla normativa vincolistica, sia della normativa che disciplina specificamente i contratti a tempo determinato.

Sezione di controllo per la Basilicata - Parere n. 89/2012

Le spese per il personale utilizzato in lavori socialmente utili (LSU) sono da assoggettare alla limitazione di cui al comma 28, dell'art. 9, del decreto-legge n. 78 del 2010 se sostenute per acquisire prestazioni da utilizzare nell'organizzazione delle funzioni e dei servizi dell'Ente. Non è così, invece, quando la spesa non risponde a siffatta ragione, perché i lavoratori mantengono la loro iniziale peculiarità consistente nello svolgimento di attività che hanno per oggetto la realizzazione di opere e la fornitura di servizi di utilità collettiva, a fronte di un assegno di natura previdenziale.

Sezione di controllo per il Lazio - Parere n. 23/2012

Le spese per il personale a tempo determinato non possono riguardare spese finanziate con risorse provenienti da soggetti esterni e vincolate nella destinazione, con un complessivo effetto neutro sul bilancio dell'Ente. Le assunzioni a tempo determinato rimangono subordinate a tutte le condizioni previste sia dalla normativa vincolistica, sia della normativa che disciplina specificamente i contratti a tempo determinato.

Sezione di controllo per il Lazio - Parere n. 26/2012

Gli enti locali possono ricorrere ad assunzioni a tempo determinato indipendentemente dalle eventuali cessazioni intervenute nell'esercizio precedente. Nella spesa di personale devono essere sottratte le spese di personale totalmente a carico di finanziamenti comunitari, in quanto non comportano alcun aggravio per il bilancio dell'ente.

Sezione di controllo per la Basilicata - Parere n. 170/2012

Gli enti locali, nel ridurre la spesa complessivamente impegnata per il personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, devono considerare anche la spesa interamente finanziata tramite contributi regionali che non può essere, quindi, scomputata dal calcolo.

Sezioni riunite in sede consultiva della Regione siciliana - Parere n. 100/2012

Il mancato rispetto del Patto di stabilità interno inibisce, senza alcuna possibilità di deroga, sia le assunzioni a tempo indeterminato che quelle a tempo determinato, categoria, quest'ultima, nella quale deve collocarsi anche il semplice conferimento di incarico dirigenziale (quindi con maggiori oneri) a personale interno di categoria "D".

Sezione di controllo per le Marche - Parere n. 6/2012

Ai sensi dell'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, come modificato dall'art. 4, comma 102, lett. b, della legge n. 183 del 2011, costituisce, per gli enti locali, principio generale ai fini della finanza pubblica il vincolo di avvalersi di personale a tempo determinato nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

Sezione di controllo per le Marche - Parere n. 24/2012

Fermo restando il rispetto degli obblighi collegati a vincoli normativi per procedere ad assunzioni (anche se a tempo determinato), non vi è possibilità di escludere sotto il profilo finanziario, in relazione alla copertura di posti non dirigenziali di alta specializzazione vacanti nella dotazione organica, la relativa spesa dai limiti previsti per il personale a tempo determinato dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010 e dall'art. 4, comma 102, lett. a e b della legge n. 183 del 2011, a decorrere dal 1° gennaio 2012.

Sezione di controllo per la Toscana - Parere n. 177/2012

La norma di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, introduce un obbligo di riduzione della spesa di personale fondato sul confronto storico tra la spesa di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa del 2012 e la medesima spesa sostenuta nel 2009; appare pertanto logico estendere a tale norma le conclusioni costantemente affermate in tema di confronto storico della spesa di personale (nel suo complesso) ai fini dell'applicazione dei commi 557 e 562 dell'articolo unico della legge finanziaria 2007 e ritenere esclusa dall'applicazione della stessa, come modificata dall'art. 4, comma 102, della legge n. 183 del 2011, la spesa derivante dall'assunzione con contratto di lavoro co.co.co. finanziata con risorse comunitarie o provenienti da soggetti terzi estranei all'ente, fermo restando che qualora il soggetto terzo sia un'amministrazione sottoposta al medesimo vincolo normativo (art. 9, comma 28, legge n. 122 del 2010) sarà quest'ultima a dover includere la voce in questione nella propria spesa, al fine di evitare facili elusioni della norma limitativa.

Sezione di controllo per il Piemonte - Parere n. 250/2012

Le risorse regionali per finanziare funzioni fondamentali di gestioni associate, devono transitare nei fondi unici di amministrazione e sono assoggettate alle regole previste dall'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010, come si evince anche dalla deliberazione delle Sezioni riunite della Corte n. 51 del 2011. Gli enti locali dovranno tenere conto della quota parte dell'ammontare delle risorse in questione sia in relazione alla determinazione dell'entità del fondo dell'anno di riferimento (2010) che degli anni di applicazione del vincolo normativo (2011-2013).

Sezione di controllo per il Veneto - Parere n. 182/2012

Una volta rispettati i vincoli di carattere strutturale, l'ente locale potrà procedere alle assunzioni a tempo determinato di lavoratori con funzione socio-assistenziale, anche

superando i limiti previsti in materia di assunzione di personale a tempo determinato, nella misura in cui le assunzioni risultino finanziate da soggetti privati.

Sezione di controllo per il Veneto - Parere n. 189/2012

I comuni, nel rispetto dei vincoli di carattere strutturale in materia di spesa per il personale, possono procedere ad assunzioni di personale con contratto di lavoro flessibile ai sensi dell'art. 208, comma 5-bis del Codice della strada, nei limiti di cui al citato art. 9, comma 28 del d.l. 78/2010, norma alla quale, in questa sede interpretativa, viene riconosciuta valenza di carattere generale, rispetto alla quale il citato art. 208 non si pone come norma di carattere derogatorio.

9. Elusione dei limiti di spesa

L'attività consultiva ha evidenziato comportamenti ritenuti elusivi dei vincoli di crescita alla spesa di personale.

Si segnalano in particolare i seguenti pareri:

Sezione di controllo per la Basilicata - Parere n. 74/2012

Il limite di spesa di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 è finalizzato al duplice scopo di costituire una barriera all'impiego delle figure contrattuali flessibili e di evitare che le amministrazioni assoggettate a limiti più stringenti per le assunzioni a tempo indeterminato ricorrono a tali contratti per eludere il regime vincolistico.

Sezione di controllo per il Lazio - Parere n. 16/2012

La stipulazione di una Convenzione tra i Comuni e la assunzione di personale esterno non possono risultare elusive, in concreto, dell'obbligo, che continua a gravare su ciascun Comune partecipante all'accordo, di contenere o di ridurre le spese del personale secondo i dettami dei commi 562 e 557 della legge finanziaria 2007 (a seconda che si tratti di enti non soggetti o soggetti al Patto di stabilità), né possono tradursi in un escamotage per eludere le norme vincolistiche relative alla spesa del personale, costituenti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Sezione di controllo per il Piemonte - Parere n. 13/2012

Il legislatore non ha precluso alle singole Amministrazioni di adottare decisioni di incremento del trattamento retributivo nel periodo compreso fra il 31 luglio ed il 31 dicembre 2010, ma sembra ragionevole ritenere che nel periodo considerato gli enti potessero solo portare a compimento procedure iniziate in precedenza e, comunque, non fossero abilitati ad adottare decisioni che potessero tradursi in una elusione, anche solo parziale, della previsione contenuta nell'art. 9, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78.

10. Incarichi dirigenziali ex art. 110 TUEL

Altre fattispecie hanno riguardato i presupposti ed i limiti per l'attribuzione di incarichi dirigenziali extra organico, ai sensi dell'articolo 110 del Testo unico enti locali.

Sezione di controllo per l'Abruzzo - Parere n. 361/2012

Al conferimento di incarichi dirigenziali con contratto a tempo determinato, ex art. 110, comma 1 del TUEL, non si applicano né i vincoli assunzionali previsti dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, né quelli già contenuti nell'art. 76, comma 7, primo periodo, seconda parte.

Sezione di controllo per il Lazio - Parere n. 89/2012

A seguito dell'estensione agli enti locali della disciplina già vigente per le amministrazioni statali, per il ricorso alle forme di lavoro flessibile, operata con l'art. 9,

comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, la spesa sostenibile per gli incarichi extra dotazione organica, conferibili ai sensi dell'art. 110, comma 2, del TUEL, è soggetta - oltre che a tutte le altre limitazioni già citate - anche al limite del 50 per cento della spesa sostenuta a tale titolo nell'anno 2009.

Sezione di controllo per il Piemonte - Parere n. 31/2012

Relativamente al conferimento degli incarichi dirigenziali a tempo determinato, il limite dell'8 per cento della dotazione organica, elevato al 18 per cento per i Comuni collocati nella classe di virtuosità di cui al decreto-legge n. 98 del 2011, ai sensi del combinato disposto degli artt. 19, commi 6 e seguenti, del d.lgs. n. 165 del 2001 e 110, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000, riguarda tanto i soggetti esterni che i dipendenti dell'ente che conferisce gli incarichi.

Sezione di controllo per il Veneto - Parere n. 581/2012

Gli incarichi conferibili in applicazione della disposizione derogatoria di cui al terzo periodo del comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 e quelli rinnovabili per una sola volta entro l'anno 2012, non sono soggetti al vincolo finanziario di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 ma restano comunque soggetti al vincolo assunzionale di cui all'art. 76, comma 7, primo periodo, seconda parte, del decreto-legge n. 112 del 2008.

Sezione di controllo per il Veneto - Parere n. 582/2012

Gli incarichi extra dotazione organica conferibili (dagli enti locali soggetti al Patto di stabilità) o il loro rinnovo, ai sensi dell'art. 110, comma 2, del TUEL, ai dirigenti o alle alte specializzazioni, sono soggetti ai limiti di spesa e ai vincoli assunzionali.

Sezioni riunite in sede consultiva della Regione siciliana - Parere n. 49/2012

I limiti percentuali previsti dall'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, riguardano tutti gli incarichi dirigenziali conferibili ai sensi dell'art. 110, comma 1, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, e dunque sia quelli conferiti a soggetti esterni all'amministrazione (ipotesi ordinaria), sia quelli conferiti ai dipendenti interni. L'art. 19, comma 6-quater, non può trovare applicazione per la copertura di un posto di vertice di un'istituzione o di un'azienda speciale, rispettivamente organismi ed enti strumentali dell'ente locale, in quanto la nomina di un dirigente dell'ente, sia pur "esterno", finirebbe per collidere con la personalità giuridica, nonché con l'autonomia gestionale e statutaria di cui questi sono intestatari per legge (art. 22 legge n. 142 del 1990 come recepita dall'art. 1, comma 1, lett. e, della legge regionale n. 48 del 1991).

11. Compensi e indennità

Un ulteriore gruppo di pareri ha avuto ad oggetto i presupposti ed i limiti per il conferimento di particolari compensi al personale. Meritano di essere citate le seguenti fattispecie:

Sezione di controllo per l'Abruzzo - Parere n. 344/2012

Una volta che il dipendente riceve il "doppio incarico" di posizione organizzativa, gli enti possono stabilire, in base ai criteri da essi adottati, il valore della retribuzione di posizione, riproporzionando l'importo in relazione alla entità della prestazione lavorativa svolta a favore dell'uno e dell'altro ente, a condizione di non superare il tetto "complessivo" dei 16.000 euro.

Sezione di controllo per la Basilicata - Parere n. 11/2012

Se è vietato corrispondere compensi agli amministratori di enti pubblici dotati di personalità giuridica e completa autonomia gestionale e statutaria, se questi ultimi ricevono contributi da enti pubblici, a maggior ragione non possono essere riconosciuti

compensi a soggetti che facciano parte di organi collegiali di organismi strumentali che dipendano finanziariamente e giuridicamente dall'ente locale di riferimento.

Sezione di controllo per il Friuli Venezia Giulia - Parere n. 30/2012

L'ente locale, seppure nella sua veste di socio dell'organismo societario, non potrà corrispondere al dipendente pubblico chiamato a svolgere l'incarico di componente del consiglio di amministrazione della medesima società un "compenso aggiuntivo", è invero sufficiente constatare che l'incarico è stato attribuito proprio in virtù delle competenze e dell'esperienza professionale maturate nell'ambito dell'amministrazione pubblica di appartenenza e che lo stesso è svolto nell'interesse dell'amministrazione medesima.

12. Stabilizzazione del personale precario

La materia relativa alla stabilizzazione del personale precario è stata trattata nelle pronunce, di seguito massimate, delle **Sezioni riunite in sede consultiva della Regione siciliana**.

Parere n. 55/2012

Esclusivamente ai fini dell'avvio dei processi di stabilizzazione, il computo delle spese di personale può essere effettuato al netto del contributo erogato dalla Regione. La stabilizzazione di personale precario soggiace alle limitazioni per le assunzioni di personale a tempo indeterminato. L'eventuale stabilizzazione del personale precario non può comportare alcun effetto novativo del precedente contratto, ovvero alcuna trasformazione contrattuale a tempo indeterminato, in quanto l'inserimento stabile di lavoratori nei ruoli dell'ente deve inserirsi in un più generale quadro programmatico finanziariamente sostenibile nel medio-lungo periodo, che necessita sotto il profilo attuativo di procedure selettive tese ad accertare l'idoneità del personale reclutato rispetto alle funzioni da svolgere con esclusione di qualsiasi automatismo di sorta.

Parere n. 61/2012

Il processo di stabilizzazione dei lavoratori di cui all'art. 6, comma 1, della legge regionale n. 24 del 2010, è soggetto alle regole fissate nelle disposizioni che, tra l'altro, vietano agli enti non sottoposti al Patto di stabilità di superare, ai sensi dell'art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006, la spesa di personale registrata nel 2008.

Parere n. 13/2012

L'avvio dei processi di stabilizzazione di cui all'art. 6 comma 6, della legge regionale n. 24 del 2010, deve essere compatibile anche con il limite di cui all'art. 76, comma 7, del decreto-legge n. 112 del 2008. In caso di superamento dei limiti previsti dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006, l'ente soggiace al blocco totale delle assunzioni, previsto dall'art. 1, comma 557-ter, della legge n. 296 del 2006 come introdotto dall'art. 14, comma 7, decreto-legge 31.5.2010 n. 78, che si estende anche ai processi di stabilizzazione in atto.

Parere n. 72/2012

La limitazione del 50 per cento si estende anche ai contratti di diritto quinquennali stipulati ai sensi delle leggi regionali n. 85 del 1995 e n. 16 del 2006; non è, poi, consentito portare in detrazione né l'ammontare del contributo erogato dalla Regione, né l'intera spesa sostenuta per il finanziamento dei processi di stabilizzazione degli ex LSU.

