

vengano attentamente valutati ai fini di un'attendibile individuazione della cornice economico-finanziaria entro cui la contrattazione deve svolgersi. In secondo luogo, ha segnalato come il controllo della spesa sia stato reso ancor più stringente dall'assetto procedimentale conferito alla contrattazione collettiva (nazionale e integrativa) per effetto degli artt. 16 e 17 della legge finanziaria 2002, la cui *ratio* si riconduce alla necessità di assicurare, sia in sede di indirizzo, sia nella fase successiva, che le disposizioni contrattuali non determinino oneri non coerenti con gli andamenti generali della finanza pubblica. In terzo luogo, è stata rimarcata l'importanza di assumere, in sede di certificazione dei contratti, indicatori che consentano di verificare la sostenibilità dei menzionati oneri rispetto agli andamenti di quadro della finanza di comparto, talché la verificata eccedenza della complessiva spesa sanitaria rispetto al livello concordato negli accordi Stato-Regioni<sup>23</sup> comporta l'insussistenza anche delle condizioni preliminari per far luogo ad una valutazione di compatibilità finanziaria della nuova spesa implicata dal contratto.

Proprio in considerazione di ciò, e siccome il negoziatore pubblico ha comunque ritenuto di pervenire alla stipula dell'accordo, la Corte ha espresso al Parlamento "fondati motivi di preoccupazione circa la sostenibilità, a legislazione vigente e in costanza del blocco della fiscalità regionale, degli oneri di personale che il contratto ha introdotto a carico delle aziende sanitarie". Inoltre, la Corte ha sottolineato l'opportunità che decisioni di spesa di così rilevante impatto vengano assunte in base a valutazioni che, tenuto conto dei complessivi andamenti della finanza pubblica, siano inserite nel contesto delle necessarie operazioni correttive.

## **5. La spesa per i rinnovi contrattuali.**

5.1 In termini più generali, va osservato come i vincoli di crescita fissati per i rinnovi contrattuali risultino, da tempo, sistematicamente inosservati, per effetto di meccanismi d'incremento retributivo che hanno reso del tutto fittizi i tetti programmati.

I dati relativi all'ultimo quinquennio appaiono, al riguardo, particolarmente significativi.

---

<sup>23</sup>Il Ragioniere generale dello Stato, nell'audizione del 18 marzo 2004 dinanzi alla V Commissione permanente del Senato, ha affermato che "la spesa sanitaria per gli anni 2001, 2002 e 2003 è risultata strutturalmente superiore a quella convenuta" nell'accordo dell'8 agosto 2001 e che "nel 2003, il costo della spesa sanitaria ha ecceduto il livello concordato di 2,736 miliardi, senza comprendere gli oneri legati al rinnovo sia delle convenzioni sia dei contratti di lavoro del personale" (par. 6.1).

Inoltre, come rilevato dalla Corte nell'audizione del 6 maggio 2004 presso il Comitato permanente per il monitoraggio degli interventi di controllo e contenimento della spesa pubblica, "nonostante l'evidenza di un rallentamento, nel 2003, di numerose tipologie della spesa sanitaria grazie ai controlli più incisivi disposti dalle regioni, le risorse a disposizione della sanità risultano ancora sistematicamente inferiori al volume di spesa che — spesso con ritardo — viene accertato a consuntivo. Lo scarto risulterebbe, infatti, nel 2003 in crescita rispetto al 2002. — Si creano, in tal modo, le condizioni per una forte lievitazione delle risorse da destinare alla sanità, attraverso interventi correttivi da assumere a carico delle regioni. La criticità della situazione nel comparto sanitario è accentuata dalla circostanza che i risultati del 2003 si giovano, in misura non irrilevante, dello slittamento al 2004 degli effetti attesi dal rinnovo dei contratti collettivi di lavoro 2002-2003 per il personale del SSN".

Essi mostrano, in primo luogo, come le previsioni di spesa per i redditi da lavoro dipendente siano, con regolarità, sensibilmente distanti dai dati di consuntivo.

### REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

*variazioni percentuali sull'anno precedente*

	2000	2001	2002	2003	2004
Previsioni(*)	+3,1	+4,6	+2,8	+3,7	+2,9
Consuntivo	+4,7	+6,1	+4,1	+5,5	+3,0

*differenze sull'anno precedente*

*(milioni di euro)*

	2000	2001	2002	2003	2004
Previsioni(*)	+3.572	+5.588	+3.554	+5.025	+4.033
Consuntivo	+5.525	+7.604	+5.339	+7.183	+4.378

(\*) *Le previsioni sono tratte dal Conto delle Amministrazioni pubbliche pubblicato, ogni anno, nella Relazione previsionale e programmatica, II Sezione. Si tratta, dunque, di valori programmatici definiti dopo l'approvazione delle leggi finanziarie. Con riguardo al 2004, l'apparente allineamento tra obiettivi e risultati è imputabile alla circostanza, ricordata nel testo, che il dato di consuntivo (a differenza del dato di previsione) si avvantaggia del mero rinvio al 2005 della stipula di rilevanti contratti del comparto statale.*

Per altro verso, espongono come l'aumento dei redditi da lavoro dipendente si sia attestato, annualmente, su valori costantemente superiori all'incremento del PIL nominale (in media, nel quinquennio, il 4,6 per cento annuo, a fronte del 4,0 per cento medio annuo del PIL); mentre, nello stesso periodo, i prezzi al consumo sono aumentati ad un tasso medio di poco superiore al 2,5 per cento.

In realtà, i vincoli di crescita fissati per la spesa di personale sono stati sistematicamente elusi da incrementi retributivi dovuti a fattori non "governati" dalla contrattazione nazionale, o perché rimessi alla contrattazione integrativa (sulla quale, specie nelle regioni e negli enti locali, non esistono efficaci e diffusi controlli), o perché connessi a meccanismi destinati ad operare nel corso della vigenza dei contratti (progressioni interne orizzontali e verticali, indennità, altre competenze accessorie) e la cui portata non è oggetto di attendibili quantificazioni nelle previsioni di spesa dei documenti di bilancio (la formulazione di tipo "aperto" di clausole contrattuali che attribuiscono diritti soggettivi a quanti verseranno in determinate condizioni, senza fissare limiti alla relativa spesa, contribuisce a determinare tale fenomeno); in entrambi i casi, con effetti che non vengono stimati, evidentemente, nelle proiezioni di spesa formulate nei documenti di bilancio e riscontrate dalla Corte in sede di "certificazione" dei contratti.

Altri elementi che incidono sull'esorbitanza dei consuntivi rispetto alle previsioni sono

costituiti da una non corretta valutazione degli oneri connessi agli arretrati (che vengono ascritti, in contabilità nazionale, all'anno di stipula del contratto), ovvero da incrementi dell'occupazione nei diversi comparti delle amministrazioni pubbliche, in deroga ai blocchi programmati.

Ne discende la conferma di un'osservazione già formulata nella *Relazione* dello scorso anno, e cioè che l'aggancio delle retribuzioni *pro capite* al tasso d'inflazione programmato costituisce un vincolo privo di effettiva "tenuta" e un parametro inadeguato ad assicurare la compatibilità economica delle spese di personale, a meno che non vengano introdotte sostanziali modifiche nei rotismi degli incrementi retributivi contrattuali e che non vengano messe in atto forme di controllo, specie sulla contrattazione integrativa, in grado di impedire concretamente l'eccedenza della spesa rispetto ai limiti stabiliti (v. pure *infra*).

Si deve aggiungere che, relativamente ai contratti dei comparti non statali (regioni-enti locali, servizio sanitario), la stessa "certificazione" di compatibilità economica svolta dalla Corte si fonda su dati conoscitivi che, da una parte, sono forniti direttamente dai "comitati di settore" degli enti interessati (in sostanza, dai loro stessi organismi rappresentativi) e, dall'altra parte, sono privi di oggettivi riscontri - nelle sedi decisionali della spesa - circa l'effettiva sostenibilità, a carico dei bilanci degli enti, dell'onere che su di essi andrà a gravare. Inoltre, la successiva contrattazione decentrata è di fatto sottratta, come detto, ad efficaci controlli.

5.2 La Corte ha suggerito, nel corso degli anni, alcuni rimedi o, comunque, alcune forme e modi per accrescere la responsabilità (*accountability*) delle amministrazioni nel momento in cui si determinano ad erogare incrementi retributivi oltre i tetti stabiliti dalle annuali manovre.

Così, la Corte ha proposto, fin dagli anni Ottanta dello scorso secolo, che le spese di personale non siano più rivestite del carattere della obbligatorietà, il quale ne legittima il trattamento contabile alla stregua di spese che, ove eccedano le previsioni annuali, sono rese comunque sostenibili mediante il ricorso a fondi speciali (per lo Stato, al "fondo speciale per le spese obbligatorie e d'ordine"). Tale ricorso avviene, ad oggi, per via amministrativa, mentre sarebbe auspicabile, per ovvie ragioni di trasparenza, che esso avvenisse sulla base di una decisione parlamentare o, comunque, previa un'informativa dei governi alle assemblee rappresentative.

In passato e ripetutamente, la Corte ha proposto, altresì, che almeno una quota degli incrementi retributivi venga finanziata con la tecnica dei "fondi speciali negativi" (art. 11-*bis*, commi 2 e 3, l. n. 468 del 1978), così da rendere effettivo e tangibile il nesso fra la realizzazione di economie di spesa nel funzionamento delle amministrazioni e quote dei miglioramenti

economici riconosciuti dalla contrattazione collettiva (anzitutto, di quelli legati alla produttività); in tal modo rendendo, perciò, verificabile il rapporto fra maggiore economicità della gestione, “liberazione” di risorse finanziarie e decisioni di spesa per il personale.

Tali proposte la Corte rimette ancor oggi al Parlamento, per ogni utile valutazione.

5.3 Allo stato della legislazione vigente, sono previste, ad ogni modo, talune misure contro l’ “esorbitanza” dei contratti collettivi dai limiti di spesa fissati dai documenti di bilancio e contro il mancato rispetto, da parte dei contratti integrativi, dei tetti di spesa fissati dai contratti nazionali.

Quando si riscontrino tali evenienze, spetta al Governo di adottare gli “interventi correttivi del costo del personale”, che consistono in un percorso procedimentale culminante nell’iniziativa legislativa necessaria a ripristinare, a seconda dei casi, “l’equilibrio del bilancio” (art. 61, comma 1, d.lgs. n. 165 del 2001) o “i limiti della spesa globale” (art. 61, commi 2 e 3, d.lgs. n. 165 del 2001).

Il procedimento è mutuato dall’art. 11-ter, comma 7, legge n. 468 del 1978, a norma del quale, qualora, nel corso dell’attuazione delle leggi, si verificino scostamenti rispetto alle previsioni di spesa o di entrata indicate dalle medesime leggi al fine della copertura finanziaria, il ministro competente ne dà tempestivamente notizia al Ministro dell’economia, che riferisce al Parlamento con propria relazione e assume le conseguenti iniziative legislative; nello stesso modo si procede in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale, le quali, nell’interpretare la normativa vigente, determinino, a carico del bilancio dello Stato, oneri maggiori rispetto a quelli previsti.

E’ stabilito che, ove si verificino o siano prevedibili, per qualunque causa, scostamenti della spesa per il personale rispetto agli stanziamenti previsti in bilancio, il Ministro dell’economia, dietro segnalazione della competente amministrazione, ne riferisce al Parlamento, proponendo, nel contempo, l’adozione delle “misure correttive idonee a ripristinare l’equilibrio di bilancio”; misure che, dovendosi intervenire sulla legislazione di spesa per modulare diversamente le risorse disponibili tra le diverse finalità, non possono che essere disposte con provvedimenti legislativi.

Qualora l’eccedenza della spesa sia strettamente riconducibile agli effetti dei contratti, è previsto che l’ “efficacia temporale” dei contratti possa essere prorogata e la loro “esecuzione totale o parziale” possa essere sospesa in caso di accertata esorbitanza dai menzionati limiti. Proroga dell’efficacia e sospensione dell’esecuzione debbono essere contemplate da “apposite clausole” inserite in ciascun contratto, donde il problema del *quid iuris* nel caso in cui

l'accertamento di una "esorbitanza" non sia sostenuto, come spesso avviene, da una "apposita clausola" che ne regoli le conseguenze. Inoltre, stando alla lettera della norma, la retribuzione del pubblico dipendente, stabilita in base ai contratti collettivi, potrebbe crescere solo fino al limite - esterno alla contrattazione collettiva - fissato dalle regole di evoluzione della spesa pubblica; con il che, il diritto alla retribuzione verrebbe funzionalizzato alle esigenze degli equilibri di finanza pubblica e si trasformerebbe, contraddicendo la sua natura, in una sorta di interesse legittimo.

Quanto, poi, alla contrattazione integrativa, da una parte gli organi di controllo interno sono tenuti ad inviare annualmente al Ministero dell'economia - sulla base di un modello di rilevazione da esso elaborato d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica - specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa; dall'altra parte, qualora risulti accertato che da essi derivino costi non compatibili con i vincoli di bilancio, "le relative clausole dell'accordo integrativo sono nulle di diritto" (art. 40-bis, c. 3, d.lgs. n. 165 del 2001). Quest'ultima previsione dà luogo ad una sanzione della massima severità, ma la sua messa in opera è alquanto improbabile, poiché né i lavoratori, né le amministrazioni o altri soggetti pubblici sono realmente interessati a far valere la nullità delle clausole dalle quali dovrebbero dipendere spese eccedenti quelle previste dai contratti nazionali: non i lavoratori, perché il contratto integrativo accresce, comunque, i loro diritti; non le amministrazioni e gli altri soggetti pubblici (il Ministro dell'economia, il Ministro per la funzione pubblica, il Consiglio dei Ministri, i comitati di settore, l'ARAN) che hanno avuto un ruolo nella predisposizione delle risorse finanziarie e nella stipula del contratto, perché essi denuncierebbero, altrimenti, la loro responsabilità in ordine al mancato rispetto delle regole stabilite.

5.4 Agli strumenti di cui s'è detto fin qui, si aggiunge quello costituito dalle indagini periodicamente condotte dall'Ispettorato generale di finanza del Ministero dell'economia. Nell'ambito del proprio programma di controlli per il 2003, esso ha realizzato una serie di verifiche intese a rilevare le criticità della contrattazione collettiva decentrata in ambito regionale e locale. Il periodo considerato ha coperto gli anni 1999-2003. Il campione ispezionato è stato, peraltro, costituito da una sola regione, da 8 amministrazioni provinciali e da 39 comuni.

Pur nell'esiguità del campione, il rapporto dell'Ispettorato presenta diversi motivi di interesse, per la varietà e la rilevanza delle anomalie riscontrate. Vi si osserva che, malgrado la previsione di nullità dei contratti decentrati stipulati in contrasto con la contrattazione collettiva nazionale e senza il rispetto dei vincoli di bilancio (art. 40 d.lgs. n. 165 del 2001), la debolezza

dei controlli interni e l'assenza di controlli esterni hanno finito per determinare "diffuse situazioni di irregolarità, che in alcune realtà assumono rilevanza macroscopica in termini di indebite erogazioni" al personale, sia dirigente che non dirigente.

Le principali anomalie riscontrate hanno riguardato le procedure per la stipula dei contratti integrativi e la verifica di compatibilità dei costi contrattuali con i vincoli di bilancio, l'individuazione delle fonti di finanziamento dei contratti, i criteri di utilizzazione delle risorse disponibili.

Quanto al primo punto, le principali irregolarità sono consistite nella sottoscrizione dei contratti senza alcuna preventiva analisi né dell'entità della spesa, né dell'esistenza degli stanziamenti di bilancio; nel mancato invio al collegio dei revisori dell'ipotesi di contratto integrativo, corredato della relazione illustrativa tecnico-finanziaria per la verifica di compatibilità degli oneri contrattuali con i vincoli di bilancio; nella partecipazione di personale politico alla delegazione di parte pubblica; nell'omesso invio all'ARAN dei contratti decentrati.

A proposito delle fonti di finanziamento, le irregolarità hanno riguardato, per un verso, il reperimento delle risorse destinate al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti; per altro verso, quelle destinate al fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività. In entrambi i casi, con erogazione di trattamenti non dovuti.

Numerose, poi, le irregolarità nella corresponsione di emolumenti a prescindere dall'accertamento dei presupposti o delle condizioni per farvi luogo. Così, fra l'altro, sono stati rilevati:

l'illegittima attribuzione ad alcuni dirigenti di un'indennità di posizione di importo superiore al limite massimo fissato dall'art. 27, comma 2, CCNL. 23 dicembre 1999;

la corresponsione dell'indennità di risultato senza che fossero stati previamente definiti gli obiettivi e verificati i risultati stabiliti;

l'adeguamento dello stipendio tabellare senza corrispondente riduzione dell'indennità di posizione;

la corresponsione di compensi per lo svolgimento di attività rientranti nelle funzioni dirigenziali ricoperte (quali partecipazioni a commissioni di concorso, a commissioni giudicatrici di appalti, altri organi collegiali comunali), in violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione;

l'irregolare attribuzione di una maggiorazione della retribuzione di posizione ai dirigenti incaricati *ad interim* della titolarità di altre funzioni dirigenziali vacanti;

l'erogazione degli incentivi in base a criteri estranei a quelli contrattualmente stabiliti<sup>24</sup>;

l'illegittimo ricorso a forme generalizzate di progressione retributiva orizzontale, in contrasto con il principio di selettività previsto dall'art. 5 CCNL 31 marzo 1999<sup>25</sup>;

l'attribuzione di plurime progressioni orizzontali allo stesso dipendente in un arco temporale così limitato da escludere la possibilità di valutazione delle prestazioni rese<sup>26</sup>;

l'illegittima erogazione dell'indennità di rischio anche nei periodi di assenza dal servizio;

l'illegittimo cumulo di varie indennità;

l'irregolare erogazione degli incentivi per la progettazione di opere pubbliche previsti dall'art. 18 legge n. 109 del 1994 al netto degli oneri riflessi, fatti gravare sul bilancio degli enti;

l'illegittima corresponsione di ulteriori compensi accessori a titolari di posizioni organizzative, in aggiunta alla retribuzione di posizione e di risultato prevista dall'art. 10 CCNL 31 marzo 1999;

l'illegittima previsione nei contratti decentrati di compensi accessori non previsti dalla contrattazione nazionale (ad esempio, l' "indennità di gonfalone", l' "indennità di fidelizzazione" o, per i vigili urbani, l' "indennità di divisa");

l'illegittima corresponsione di compensi *ad personam* non previsti dal CCNL. e finanziati al di fuori dei contratti decentrati sulla base di determinazioni degli organi politici o dei dirigenti dell'ente.

Conclude il rapporto che "un malinteso concetto di autonomia ha condotto alcuni degli enti verificati ad una gestione delle risorse di bilancio, da parte del personale politico o amministrativo, che si è spinta al di là dei limiti legislativi, della contrattazione nazionale e della stessa contrattazione decentrata interna all'ente, e che si è sostanziata nell'erogazione di compensi aggiuntivi alla retribuzione, al di fuori di qualsiasi legittimazione normativa".

L'estensione dell'attività ispettiva di competenza del Ministero dell'economia e delle

---

<sup>24</sup> Come rileva l'Ispettorato, "nella maggioranza degli enti locali la ripartizione del fondo per la produttività collettiva ha rappresentato e rappresenta una vera nota dolente, in considerazione della riluttanza degli enti stessi ad adeguarsi a logiche di tipo meritocratico". - "Le amministrazioni ... preferiscono, per l'assegnazione degli incentivi, il ricorso a criteri quali l'effettiva presenza in servizio o il grado di responsabilità (la categoria di appartenenza) all'interno della struttura, un modo come un altro per accontentare (poco) tutti, senza ottenere alcun effetto tangibile in termini di efficienza ed efficacia dei processi amministrativi". - Peraltro, la Corte dei conti, "ha di recente cominciato a stigmatizzare tali comportamenti, ed ha fatto valere la responsabilità degli amministratori per il danno provocato al Comune, privato del vantaggio che avrebbe potuto conseguire ove si fossero seguite le norme inderogabili che disciplinano l'erogazione di compensi a carattere incentivante in ragione della realizzazione di progetti-obiettivo, di piani di lavoro e di altre iniziative".

<sup>25</sup> "Nel corso delle verifiche si è accertato che alcuni enti avevano riconosciuto la progressione economica (ed il conseguente scatto stipendiale) a tutto il personale e per ognuno degli anni di vigenza del contratto. Alla palese violazione del dettato contrattuale si somma in tali casi il deciso, rilevante incremento delle spese di personale, in quanto gli aumenti retributivi si sono consolidati come componente fissa dello stipendio".

<sup>26</sup> "Sono stati rinvenuti casi in cui ad alcuni dipendenti sono state riconosciute anche due o tre progressioni economiche in un solo esercizio finanziario, da cui la pratica impossibilità di procedere a qualsiasi attività valutativa".

finanze (ed anche del Dipartimento della funzione pubblica) potrebbe fornire importanti supporti conoscitivi sia all'impostazione delle politiche negoziali di parte pubblica, sia allo studio di misure sanzionatorie - da introdurre con appositi provvedimenti normativi - nei confronti degli enti che manifestino evidenti devianze e distorsioni nella gestione della contrattazione collettiva, con effetti permanenti e irreversibili sugli equilibri di bilancio degli enti e, in ultima analisi, sulla compatibilità degli oneri contrattuali con i generali andamenti di finanza pubblica.

5.5 Sempre sul versante regionale e locale, elementi di preoccupazione discendono da una ricerca che ha mostrato come, nel periodo 2001-2003, in corrispondenza con il trasferimento di personale dallo Stato al sistema delle autonomie<sup>27</sup>, le dinamiche retributive del comparto "ministeri" e del comparto "regioni-enti locali" abbiano manifestato, rispetto ai processi di mobilità orizzontale e verticale autorizzati dai contratti collettivi, un addensamento di gran lunga superiore nel secondo rispetto al primo<sup>28</sup>.

5.6 Le problematiche inerenti al rispetto dei tetti di spesa fissati alla contrattazione collettiva hanno trovato un utile approfondimento in una recente ricerca, nell'ambito della quale i dati sull'andamento delle retribuzioni contrattuali e delle retribuzioni di fatto nei diversi comparti sono stati posti a raffronto anche con gli andamenti riscontrati nel settore privato.

L'analisi, svolta dall'Istituto di statistica<sup>29</sup>, ha riguardato sia le retribuzioni contrattuali, costituite dalla componente retributiva fissata dalla contrattazione nazionale, sia le retribuzioni di fatto (c.d. retribuzioni lorde di contabilità nazionale), comprensive degli effetti prodotti dalla contrattazione decentrata o integrativa, dalle voci variabili della retribuzione (ad esempio, gli straordinari) e, soprattutto, dalle modifiche della distribuzione del personale per qualifica, livello di inquadramento, regime orario (*full-time* o *part-time*), ecc..

Con riferimento alle retribuzioni contrattuali, cui è assegnato il ruolo di salvaguardia del potere di acquisto, nel settore pubblico si sarebbe verificato, fra il 1993 e il 2004, un incremento complessivo sostanzialmente in linea con quelli del settore privato (+33,7 per cento, contro, rispettivamente, +35,4 e +32,5 per cento nell'industria e nei servizi privati). Nell'insieme, quindi, sia per i dipendenti del settore pubblico, sia per quelli del settore privato (tranne quelli agricoli), alla fine del periodo le retribuzioni avrebbero registrato pressappoco lo stesso

<sup>27</sup>V. la *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2003*, Roma, 2004, vol. I, cap. IV, par. 4.

<sup>28</sup>ISAE, *Rapporto sull'attuazione del federalismo* (febbraio 2005), Roma, 2005, p. 216 ss.

<sup>29</sup>ISTAT, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2004*, Roma, 2005, p. 226 ss.

incremento dell'inflazione: +35,5 per cento, misurata con l'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.

Con riguardo, invece, alle retribuzioni di fatto, la crescita delle retribuzioni nominali nel settore pubblico sarebbe stata pari, nel periodo 1993-2004, al 49 per cento, laddove dinamiche più contenute avrebbero caratterizzato il comparto industriale e quello dei servizi privati, con incrementi rispettivamente del 41 e del 40,9 per cento<sup>30</sup>.

In particolare, a partire dal 1999, la dinamica di queste retribuzioni si è rivelata decisamente più sostenuta nel settore pubblico (4,1 per cento mediamente l'anno rispetto al 2,6 e 2,7 dei servizi e dell'industria), risultando superiore a quella contrattuale mediamente di un punto e mezzo l'anno.

Questo risultato sarebbe dovuto, secondo l'ISTAT, al sistematico ritardo col quale gli accordi nazionali vengono stipulati, nel senso che quanto più esteso è il periodo di vacanza contrattuale, tanto maggiore è la "pressione" sulla contrattazione integrativa per ottenere condizioni retributive migliori rispetto a quelle consentite dai tassi d'inflazione programmati ed anche per scontare il ritardo col quale si avvierà la successiva tornata contrattuale.

Ciò è dimostrato dalla tab. 3, che propone un confronto tra le variazioni delle retribuzioni contrattuali e di fatto con quelle dell'inflazione effettiva e programmata.

Relativamente al biennio 2000-2001, la tabella mostra, per il totale dei pubblici dipendenti, una variazione delle retribuzioni contrattuali del 7,8 per cento, in buona parte riconducibile agli incrementi retributivi in favore dei dirigenti<sup>31</sup>, del personale della scuola, dei militari e forze di polizia, mentre il personale non dirigente dei comparti "ministeri", "regioni e autonomie locali", "sanità", "università" e "ricerca" ha beneficiato di incrementi retributivi (+6,4 per cento) compresi tra la dinamica dell'inflazione programmata e quella dell'inflazione effettiva.

<sup>30</sup> Come precisa l'Istituto di statistica, il confronto tra settore pubblico e privato basato sulle retribuzioni di fatto risente di alcune disomogeneità essenzialmente riconducibili a due fattori: la struttura occupazionale (con i suoi mutamenti nel tempo) e la contrattazione di secondo livello. Quanto alla prima, nella pubblica amministrazione sono presenti quasi esclusivamente impiegati e dirigenti, mentre nel settore privato hanno un peso rilevante anche gli operai e l'occupazione sommersa. Quanto alla contrattazione di secondo livello, il suo grado di diffusione è sensibilmente diverso nel settore privato e in quello pubblico: mentre, infatti, nel privato è presente significativamente solo nelle imprese manifatturiere medio-grandi del Centro-Nord ed in alcuni settori dei servizi, nella pubblica amministrazione essa è presente quasi ovunque, poiché i contratti di primo livello rimandano l'implementazione di alcune norme alla contrattazione decentrata, rendendola di fatto indispensabile.

<sup>31</sup> Quanto ai dirigenti contrattualizzati, la variazione retributiva è risultata pari al 18,9 per cento (oltre tre volte quella dell'inflazione effettiva) ed è stata dovuta essenzialmente ai dirigenti dell'area 5 (dirigenza scolastica) e a quelli del comparto sanità (aree 3 e 4). Relativamente alla dirigenza non contrattualizzata, il cui trattamento economico viene aggiornato attraverso un meccanismo di adeguamento annuale, la variazione ha superato di circa un punto e mezzo quella dell'inflazione. Di particolare rilievo, in questo aggregato, gli incrementi fatti registrare dai dirigenti del comparto sicurezza, che nel biennio hanno beneficiato di aumenti superiori al 20 per cento, cui si è aggiunta, per alcune figure professionali, una speciale indennità perequativa.

Nello stesso periodo, le retribuzioni di fatto sono cresciute dell'8,5 per cento e soltanto nelle amministrazioni centrali non sono cresciute più di quelle contrattuali.

Nel biennio 2002-2003, poi, le retribuzioni contrattuali hanno presentato, in quasi tutti i livelli, variazioni lievemente superiori a quella dell'inflazione, che hanno portato, nel complesso, a far registrare una crescita del 5,7 per cento.

Nell'aggregato dei dirigenti contrattualizzati, il ritardo nei rinnovi contrattuali ha giocato un ruolo fondamentale, facendo crescere le retribuzioni medie solo dello 0,6 per cento, in mancanza del rinnovo di tutti i contratti relativi al biennio 2002-2003; mentre per i dirigenti non contrattualizzati gli incrementi variano dal 7,1 per cento del comparto "università" al 9,7 per cento dei militari e delle forze di polizia. Quanto al personale non dirigente, gli aumenti maggiori sono stati dovuti ai dipendenti della sanità (8,5 per cento), a quelli della presidenza del consiglio dei ministri (6,9 per cento), a quelli della scuola e a quelli dei ministeri (per entrambi 6,3 per cento).

Sempre nel biennio 2002-2003, le retribuzioni di fatto hanno registrato un incremento complessivo dell'8,2 per cento. Per i dipendenti delle amministrazioni centrali, la crescita sostenuta (10,2 per cento) è riconducibile ai numerosi rinnovi contrattuali e al pagamento degli arretrati, nonché agli effetti degli accordi relativi al comparto "ricerca", ai dirigenti scolastici, ai militari e alle forze di polizia, oltre che ai consueti adeguamenti annuali per il personale dirigente non contrattualizzato. La dinamica è stata, invece, più contenuta per i dipendenti delle amministrazioni locali (+5,4 per cento) ed è stata dovuta soprattutto alla contrattazione integrativa. Particolarmente sostenuto, infine, l'incremento delle retribuzioni per il personale degli enti di previdenza (+15,7 per cento), legata, tra l'altro, all'applicazione del contratto per il biennio 2002-2003 ed agli ulteriori miglioramenti derivati dalla contrattazione integrativa.

## **6. Il blocco delle assunzioni e gli istituti di flessibilità.**

6.1 La Legge Finanziaria 2004 e quella per il 2005 hanno confermato il blocco delle assunzioni anche per gli anni avvenire, sia pure, la seconda, con modalità in parte rinnovate.

Ma, al di là della considerazione che le stesse norme delle leggi finanziarie autorizzano, oltre ad assunzioni con modalità di lavoro flessibile, nuove assunzioni a tempo indeterminato (ed altre autorizzazioni sono state concesse sia con altre leggi, sia in via amministrativa), è osservazione largamente condivisa - e dalla Corte ripetutamente sottoposta al Parlamento - che le normative annuali sul blocco e quelle sulla programmazione delle assunzioni hanno dato, negli anni trascorsi, risultati del tutto insoddisfacenti.

Le rilevazioni più recenti mostrano, anzi, come il personale pubblico, malgrado le uscite

dal sistema pubblico di una serie di amministrazioni ed enti, sia addirittura aumentato dal 1998 al 2003 e solo nel 2004 abbia registrato una lieve flessione (peraltro limitata entro lo 0,2 per cento rispetto all'anno precedente).

Nel rinviare, per il dettaglio, alla più volte menzionata Relazione della Corte sul costo del lavoro pubblico<sup>32</sup> e ai dati ISTAT riportati nella tab. 4, si deve qui segnalare come, sul presupposto del blocco, si siano sviluppate forme di lavoro flessibile ed anche forme di lavoro non dipendente: si consideri che, secondo dati dell'ARAN<sup>33</sup>, gli occupati con rapporti di lavoro flessibile superavano, nel 2001, le 250.000 unità e che, secondo dati provvisori del Conto annuale 2003, i contratti di collaborazione coordinata e continuativa (i cui costi, come è noto, vengono però contabilizzati nei consumi intermedi) sono passati dagli 85.000 del 2001 a poco meno di 100.000 nel 2003, con un aumento di oltre il 17 per cento.

Il blocco ha, inoltre, ulteriormente favorito l'espansione dell'area in cui operano le imprese private che gestiscono, con personale in regime privatistico, attività e servizi pubblici. Si stima che, in questo settore, operino non meno di 250.000 persone.

6.2 Peraltro, in base ai dati dei "Conti annuali" (di cui sono noti i disallineamenti rispetto ai dati forniti dall'ISTAT<sup>34</sup>), il personale statale si sarebbe ridotto, nel complesso, del 2,2 per cento fra il 2000 e il 2003 (- 43.700 unità), ma in misura diversa al Nord e al Sud, la distribuzione dei dipendenti essendo passata, al Nord, dal 35,2 per cento del 2000 al 34,3 del 2003 e, al Sud, dal 37,8 per cento del 2000 al 38,5 del 2003. Al netto degli insegnanti e degli appartenenti alle forze armate e ai corpi di polizia, la distribuzione del personale presenta, nello stesso periodo, un incremento dello 0,5 per cento al Nord, una diminuzione dei circa il 2 per cento al Centro e un incremento dell'1,1 per cento al Sud (tab. 5; la tab. 6 espone la distribuzione per regione del personale statale in rapporto alla popolazione).

Per il 2004, poi, dati di fonte governativa espongono un'ulteriore diminuzione del personale statale nella misura dell'1 per cento rispetto all'anno precedente; il che consentirebbe di finanziare almeno una parte dei costi derivanti dai contratti collettivi da stipulare nel 2005<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2001 e 2002*, cit., p. 20 ss.

<sup>33</sup> *Gli istituti del lavoro flessibile nella pubblica amministrazione e nelle autonomie locali*, in *ARAN newsletter*, 2003, n. 5 (inserto).

<sup>34</sup> *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2001 e 2002*, cit., p. 27, 40 ss.

<sup>35</sup> Cfr. l'intervento del Ragioniere generale dello Stato nel corso dell'audizione del Ministro dell'economia e delle finanze davanti alle Commissioni riunite 5ª Senato e V Camera, in *Senato della Repubblica, XIV legislatura, 1º resoconto stenografico*, seduta di giovedì 17 marzo 2003, p. 13.

6.3 La Legge Finanziaria 2005 ha previsto (art. 1, commi 93 e 94) un articolato piano di riduzione del personale, sia statale, sia regionale e locale<sup>36</sup>.

In particolare, il comma 93 stabilisce che la rideterminazione degli organici dei ministeri, delle agenzie e degli enti pubblici nazionali deve comportare una “riduzione non inferiore al 5 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico di ciascuna amministrazione, tenuto conto del processo di innovazione tecnologica”. Numerose, peraltro, le categorie di personale escluse dal piano di riduzione<sup>37</sup>.

I criteri-guida della rideterminazione sono, per un verso, quelli indicati dall’art. 1, comma 1, d.lgs. n. 165 del 2001 (maggiore efficienza, razionalizzazione del costo del lavoro pubblico attraverso il contenimento della spesa complessiva per il personale, migliore utilizzazione delle risorse umane) e, per altro verso, dall’art. 34, comma 1, legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria 2003), che assumeva a riferimento il riordino delle amministrazioni statali determinato anche dal trasferimento di funzioni amministrative alle regioni e agli enti locali e (attraverso il richiamo al titolo III, capo III, legge n. 448 del 2001 - Legge Finanziaria per il 2002) all’esternalizzazione dei servizi, soprattutto di natura logistico-strumentale e di supporto all’esercizio delle funzioni finali.

La rideterminazione degli organici si pone, pertanto, come l’effetto di misure prioritariamente incentrate sulla razionalizzazione e riorganizzazione degli uffici. E’ previsto, peraltro, che ad essa si faccia luogo entro il 30 aprile 2005, con procedure distinte fra amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici, da una parte, e, dall’altra, amministrazioni regionali e locali. Per le prime, è stabilito che la rideterminazione sia disposta con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con i Ministri della funzione pubblica e dell’economia e delle finanze. Le seconde, invece, provvedono con le modalità proprie dei rispettivi ordinamenti, in base ad un accordo da stipularsi fra Stato, regioni ed enti locali in sede di Conferenza unificata.

Ove le riduzioni non siano state effettuate entro il citato termine del 30 aprile 2005, la dotazione organica resta fissata *ex lege* a quella del personale di ciascuna qualifica, in servizio alla data del 31 dicembre 2004; inoltre, le amministrazioni, finché non provvedano alla rideterminazione dell’organico, non possono procedere ad assunzioni di personale (compreso quello appartenente alle categorie protette), né avviare i procedimenti per ottenere

<sup>36</sup> La relazione tecnica presentata nel corso dell’esame del d.d.l. presso la Commissione 5<sup>a</sup> (Bilancio) del Senato precisa che per tali misure di razionalizzazione degli organici “non vengono stimate economie”.

<sup>37</sup> Si tratta del personale delle forze armate, dei corpi di polizia e dei vigili del fuoco; del personale della carriera diplomatica e prefettizia; dei magistrati ordinari e amministrativi e degli avvocati e procuratori dello Stato; del personale degli ordini e collegi professionali e dei relativi consigli e federazioni; del personale delle Università, del comparto scuola e delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale.

l'autorizzazione a bandire concorsi. Allo scopo di sollecitare tale rideterminazione, il Dipartimento della funzione pubblica e il Ministero dell'economia hanno impartito specifiche istruzioni (circolare 11 aprile 2005).

Nel 2008 le amministrazioni dovranno, poi, attuare un'ulteriore rideterminazione dell'organico per tener conto degli effetti di riduzione del personale derivanti dall'attuazione delle disposizioni in materia di blocco delle assunzioni, che viene rinnovato - sia pure con numerose eccezioni - per gli anni 2005-2007.

La Legge Finanziaria 2005 ha aggiunto, pertanto, alla tradizionale misura di blocco un preciso obbligo di riduzione della spesa per il personale (laddove, in passato, la riduzione era riferita al numero delle unità di lavoro<sup>38</sup>), sanzionato dalla cristallizzazione degli organici al 31 dicembre 2004. Non è chiaro, tuttavia, se tale riduzione abbia a riferimento la spesa sostenuta dalle amministrazioni nel 2004, ovvero quella che sarebbe stata sostenuta nel triennio 2005-2007. In ogni caso, alla norma non sono attribuiti effetti finanziari, poiché la riduzione attiene alle dotazioni di diritto, che sono, di norma, assai più ampie di quelle di fatto. Per altro verso, l'obiettivo di riduzione ha ad oggetto i "posti in organico" di ciascuna amministrazione, onde non considera né la spesa per il personale non di ruolo, né quella per il personale a rapporto di lavoro non dipendente (come i titolari di collaborazioni coordinate e continuative). Infine, considerato che, in molte amministrazioni, le posizioni funzionali non coperte e, quindi, più facilmente sopprimibili sono quelle relative alle professionalità meno elevate, non è escluso che si determini, nel lungo periodo, un innalzamento del costo medio del personale in servizio.

6.4 Da segnalare, infine, che la recente disciplina di riforma del mercato del lavoro (legge n. 30 del 2003, d.lgs. n. 276/2003) ha escluso l'estensione alle pubbliche amministrazioni delle forme di lavoro flessibile da essa regolate (contratti a contenuto formativo e di tirocinio, contratti a

---

<sup>38</sup> A partire dal 1997, sono state previste le seguenti riduzioni di personale, alle date di seguito indicate:  
1998: riduzione in misura non inferiore all'1 per cento rispetto al numero delle unità in servizio al 31 dicembre 1997 (art. 39, comma 2, legge n. 449 del 1997);  
1999: riduzione in misura non inferiore all'1,5 per cento rispetto al numero delle unità in servizio alla data del 31 dicembre 1997 (art. 39, comma 2, legge n. 449 del 1997, modificato dall'art. 22 legge n. 448 del 1998);  
2000: ulteriore riduzione non inferiore all'1 per cento rispetto al personale in servizio al 31 dicembre 1997 (art. 39, comma 2, legge n. 449 del 1997, modificato dall'art. 22 legge n. 448 del 1998);  
2001: ulteriore riduzione non inferiore all'1 per cento rispetto al personale in servizio al 31 dicembre 1997 (art. 39, comma 2, legge n. 449 del 1997, modificato dall'art. 20 legge n. 488 del 1999);  
2002: ulteriore riduzione non inferiore allo 0,5 per cento rispetto al personale in servizio al 31 dicembre 1997 (art. 39, comma 2, legge n. 449 del 1997, modificato dall'art. 51 legge n. 388 del 2000);  
2003: ulteriore riduzione non inferiore allo 0,5 per cento rispetto al personale in servizio al 31 dicembre 1997 (art. 39, comma 2, legge n. 449 del 1997, modificato dall'art. 51 legge n. 388 del 2000).  
Infine, l'art. 3, comma 69, legge n. 350 del 2003 (Legge Finanziaria 2004) ha previsto, per gli anni 2005 e 2006, una riduzione dell'1 per cento rispetto al personale in servizio al 31 dicembre 2004; ma si tratta di disposizione ora superata dalle più stringenti previsioni della Legge Finanziaria 2005.

tempo parziale, a chiamata, temporanei, a prestazioni ripartite, ecc.), salvo una limitata applicazione agli enti di ricerca dei c.d. “contratti d’inserimento”. Per contro, il d.lgs. n. 276 del 2003 conserva soltanto per le pubbliche amministrazioni un istituto, il “contratto di formazione e lavoro”, ormai superato dalla stessa riforma del mercato del lavoro (v. pure l’art. 3, comma 63, legge n. 350 del 2003).

## **7. La disciplina della dirigenza.**

*7.1* Nel processo di riforma amministrativa avviato a metà degli anni Novanta del secolo scorso, la disciplina della dirigenza ha rappresentato un fattore determinante dei nuovi equilibri che il legislatore ha inteso realizzare fra i poteri di indirizzo amministrativo, riservati al vertice politico, e i compiti di amministrazione, attribuiti alla dirigenza, a sua volta investita di una “responsabilità manageriale” da gestire - ad un tempo - in condizioni di autonomia e in coerenza con gli obiettivi indicati dal vertice politico.

E’ noto che le criticità del sistema consistevano, da una parte, nella difficoltà di assicurare la migliore selezione dei soggetti cui conferire gli incarichi dirigenziali e, dall’altra parte, nella funzionalità e, soprattutto, nell’oggettività dei meccanismi mediante i quali sottoporre a valutazione l’operato dei dirigenti, tenendo conto delle direttive impartite e delle capacità gestionali concretamente dimostrate.

Senonchè, l’amplissima discrezionalità attribuita ai vertici politici nella scelta e nell’avvicendamento dei dirigenti alla scadenza dei loro incarichi (o al succedersi dei Governi) costituiva una forte remora all’autonomia di questo personale, la cui nomina o permanenza nei posti di funzione dipendeva, appunto, da una manifestazione di volontà essenzialmente politica. Per altro verso, il funzionamento del circuito autonomia-responsabilità avrebbe richiesto la messa in opera di adeguati servizi di controllo interno, specificamente disegnati dal d.lgs. n. 286 del 1999 e mai compiutamente attivati<sup>39</sup>, sia sul versante dei controlli strategici, sia su quello della valutazione di *performance* dei dirigenti.

Relativamente ad entrambi gli aspetti, la legge n. 145 del 2002, di ulteriore riforma della dirigenza statale, non ha introdotto elementi di maggior chiarezza, ch , anzi - come detto nelle relazioni degli scorsi anni - l’abbreviazione della durata massima degli incarichi, l’eliminazione del termine di durata minima e la decadenza automatica al passaggio di Governo hanno accentuato le caratteristiche di precarietà e di dipendenza della dirigenza dai vertici politici; donde, fra l’altro, la decisa attenuazione del principio di distinzione, predicato fin dal d.lgs. n.

---

<sup>39</sup> V. il capitolo precedente di questa *Relazione*, par. 7.

29 del 1993, fra potere di indirizzo politico e responsabilità di gestione amministrativa.

Quanto, poi, ai controlli interni, le nuove disposizioni in materia di responsabilità dirigenziale (art. 3, comma 2, legge n. 145 del 2002, che ha modificato l'art. 21 d.lgs. n. 165 del 2001) non introducono elementi idonei a superare lo stato di sostanziale quiescenza nel quale versano i meccanismi di valutazione dei risultati e degli obiettivi conseguiti dai dirigenti; e s'è già detto, nel precedente capitolo, delle diffuse carenze, insufficienze e inadempienze che tuttora è dato riscontrare nell'istituzione e nell'avvio a funzionamento di tali controlli.

Del resto, la Presidenza del Consiglio non manca di segnalare ai Ministri la necessità di “sensibilizzare” adeguatamente i vertici amministrativi affinché vengano pienamente attuate le norme vigenti in materia di misurazione e valutazione dell'azione amministrativa (controllo di gestione) e delle politiche pubbliche di settore (controllo strategico), con specifico riguardo alla definizione: *a)* degli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità...; *b)* dei meccanismi e degli strumenti più idonei per monitorare il grado di conseguimento degli obiettivi programmatici ...<sup>40</sup>. Inoltre, la Presidenza del Consiglio ha impartito specifici indirizzi al duplice fine di armonizzare i processi di programmazione strategica e finanziaria e di diffondere le “migliori pratiche” attuate da alcuni ministeri a riguardo dei controlli interni (fissando, altresì, i requisiti minimi cui debbono ottemperare i sistemi di controllo di gestione, affinché questi siano in grado di alimentare adeguatamente il controllo strategico e la valutazione dei dirigenti)<sup>41</sup>.

Peraltro, l'abbassamento della durata massima degli incarichi (tre anni), l'eliminazione del limite minimo di durata e, soprattutto, l'automatica loro cessazione allo spirare del termine per il quale erano stati conferiti rende di fatto superflua, ai fini della eventuale non-conferma nell'incarico, ogni valutazione circa gli obiettivi e i risultati conseguiti dal dirigente.

La conseguenza, generalmente riscontrata, è costituita dall'ulteriore precarizzazione della dirigenza, con incarichi la cui breve durata non potrà che rafforzare il potere d'influenza del potere politico sulla gestione amministrativa e, quindi, accrescere la problematicità dell'essenziale distinzione fra responsabilità di indirizzo politico-amministrativo e responsabilità di gestione, cui è rimessa dal legislatore la tutela dell'imparzialità dell'amministrazione. Il maggior potere d'influenza del vertice politico sulla gestione amministrativa è, poi, accentuato dall'attribuzione ai ministri del potere di nominare, dai ruoli di altre amministrazioni, una quota di dirigenti generali che può raggiungere il 70 per cento dei

<sup>40</sup> Direttiva PCM 23 dicembre 2004, Indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell'azione di governo” (G.U. 28 gennaio 2005, n. 22).

<sup>41</sup> Direttiva PCM 27 dicembre 2004, Indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e per la gestione” (G.U., serie gen., 2 febbraio 2005, n. 26).

posti disponibili<sup>42</sup> (laddove, in origine, tale quota era pari ad un terzo<sup>43</sup>), oltre che il 10 per cento di soggetti del tutto estranei alla pubblica amministrazione.

Di tali tematiche è tuttora investita la Corte costituzionale<sup>44</sup>.

7.2 L'automatica cessazione di tutti gli incarichi dirigenziali di livello generale al sessantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge (art. 3, comma 7) ha determinato, nella maggior parte delle amministrazioni, effetti di rilievo sia nell'assegnazione dei nuovi incarichi, sia in termini finanziari. A tali effetti è stata dedicata un'apposita relazione della Corte (Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato)<sup>45</sup>.

I dirigenti coinvolti dalla cessazione legale sono stati 336. Di essi, il 69 per cento è stato confermato, il 13 per cento ha ricevuto un incarico equivalente e l'11 per cento un incarico di studio (il restante 7 per cento ha abbandonato, per motivi diversi, l'amministrazione).

Sul complesso dei posti disponibili (circa 460 a metà del 2002), 88 - corrispondenti a poco meno del 20 per cento - sono stati ricoperti da dirigenti di prima fascia o da estranei all'amministrazione. Ma la tendenza a conferire incarichi dirigenziali a personale diverso dai dirigenti di prima fascia è divenuta ancor più marcata nel corso del tempo: così, la percentuale degli incarichi conferiti a dirigenti di seconda fascia è passata dal 33 per cento del 2002<sup>46</sup> al 46 per cento rilevato all'aprile 2004, mentre, per gli estranei, la percentuale è passata dal 7 per cento del 2002 al 13 per cento del 2004.

Con riferimento agli incarichi di studio, è emerso che, scaduto l'anno di "durata necessaria" previsto dalla legge, solo a 3 dirigenti è stato nuovamente conferito un incarico di livello dirigenziale generale, 4 sono stati reintegrati nelle funzioni in ottemperanza a pronunce giurisdizionali emesse in controversie instaurate contro il conferimento dell'incarico di studio, mentre a 4 appartenenti alla seconda fascia sono stati attribuiti incarichi di livello non generale. Degli altri, 23 si sono dimessi o sono stati collocati a riposo, 8 estranei non hanno ricevuto alcun nuovo incarico, mentre gli altri hanno ricevuto incarichi di livello non dirigenziale.

E' risultato, inoltre, che, fra il 2002 e il 2004, i posti in organico dei dirigenti di prima fascia siano aumentati di 16 unità, pari a circa il 3,5 per cento.

<sup>42</sup> Art. 3, comma 147, legge 24 dicembre 2003, n. 350.

<sup>43</sup> Art. 19, comma 4, d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, nel testo sostituito dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80.

<sup>44</sup> Trib. Roma, ord. 1° aprile 2004 (G.U., 1ª serie spec., 25 agosto 2004, n. 33); Trib. Roma, ord. 30 aprile 2004 (G.U., 1ª serie spec., 25 agosto 2004, n. 33); Trib. Roma, ord. 11 maggio 2004 (*ibidem*); Trib. Roma, ord. 14 giugno 2004 (G.U., 1ª serie spec., 24 novembre 2004, n. 46).

<sup>45</sup> Sez. contr. Stato (gestione), coll. II, 3 dicembre 2004, n. 24/G.

<sup>46</sup> Ci si riferisce agli incarichi conferiti dopo la cessazione automatica degli incarichi di prima fascia alla data di entrata in vigore della legge n. 145 del 2002.