

ATTI PARLAMENTARI
XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XC
n. 4

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

RELAZIONE SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO (ANNI 1998-1999)

(Articolo 65, comma 4, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29)

Comunicata alla Presidenza il 4 maggio 2001

PAGINA BIANCA

INDICE

Deliberazione	Pag.	7
Premessa	»	9
Capitolo I - <i>Considerazioni generali</i>	»	13
Sintesi	»	13
1.1 Il nuovo assetto legislativo del lavoro pubblico	»	14
1.2 La normativa di fonte collettiva	»	18
1.3 La programmazione economico-finanziaria in materia di personale pubblico	»	19
1.3.1 Premessa	»	19
1.3.2 I Documenti di programmazione economico finanziaria (Dpef).	»	21
1.3.3 Le leggi finanziarie	»	23
1.3.4 Il riscontro degli andamenti finanziari	»	25
1.3.5 La «conoscenza» del sistema ed i parametri di compatibilità finanziaria	»	29
1.4 Le «Amministrazioni pubbliche» tenute a comunicare i dati sul personale	»	30
1.5 Costo del personale e costo del lavoro pubblico	»	31
1.6 I controlli sul personale	»	31
1.7 La certificazione dei contratti collettivi di lavoro	»	37
1.8 La rilevazione dei dati sul personale	»	43
1.9 L'avvio del monitoraggio	»	46
Capitolo II - <i>Il personale pubblico</i>	»	58
Sintesi	»	58
2.1 Premessa	»	60
2.2 La consistenza del personale	»	60
2.3 La copertura degli organici	»	60
2.4 Evoluzione e struttura del personale	»	61
2.5 Il carico della dirigenza	»	62
2.6 Il ricambio del personale	»	63
2.7 Il <i>part time</i>	»	63
2.8 La femminilizzazione	»	64
2.9 L'anzianità	»	65
2.10 La spesa per la retribuzione lorda	»	65
2.11 La retribuzione media lorda	»	65
2.12 Il tasso di retribuzione accessoria	»	66
2.13 Il costo del personale unitario medio giornaliero e per giornata lavorata	»	66
2.14 Il costo del personale	»	67
2.15 Il costo del lavoro	»	67
Capitolo III - <i>Il personale dei ministeri</i>	»	68
Sintesi	»	68
3.1 La nuova impostazione dei conti annuali 1997, 1998 e 1999	»	70
3.2 Problemi di trasparenza nell'esposizione degli oneri di spesa per il personale e la nuova classificazione economica del bilancio	»	72
3.3 I documenti contabili relativi alla spesa per il personale	»	75

XIII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

3.3.1 Le note preliminari agli stati di previsione del bilancio dello Stato.	Pag.	75
3.3.2 Gli allegati agli stati di previsione del bilancio dello Stato: la programmazione delle risorse umane.	»	75
3.3.3 Il rendiconto generale: allegati concernenti le spese di personale.	»	76
3.3.4 L'introduzione della contabilità analitica per centri di costo.	»	76
3.4 Gli strumenti per correlare la retribuzione accessoria ai risultati.	»	77
3.5 Il comparto dei ministeri.	»	79
3.5.1 Premessa.	»	79
3.5.2 Avvertenza metodologica.	»	79
3.5.3 Consistenza e anzianità del personale del comparto.	»	80
3.5.4 Consistenza del personale e copertura degli organici.	»	81
3.5.5 Movimento del personale.	»	87
3.5.6 La spesa complessiva.	»	91
3.5.7 La retribuzione accessoria per qualifiche.	»	97
3.5.8 La spesa per formazione.	»	100
3.5.9 La disciplina del nuovo Ccnl relativo al comparto Ministeri: la contrattazione integrativa.	»	101
Capitolo IV – <i>Il personale delle aziende e amministrazioni autonome</i>	»	103
Sintesi.	»	103
4.1 Premessa.	»	104
4.2 Le riforme in atto e la loro incidenza sull'analisi dei costi.	»	104
4.3 Gli organici: il quadro normativo.	»	106
4.4 Consistenza del personale.	»	107
4.5 La copertura dell'organico.	»	108
4.6 La stabilità di impiego.	»	108
4.7 La tipologia del rapporto di lavoro (a tempo indeterminato/a tempo determinato).	»	109
4.8 L'anzianità del personale in servizio; il tasso di cessazione.	»	109
4.9 Il carico della dirigenza.	»	111
4.10 La femminilizzazione.	»	111
4.11 L'assenza pro-capite.	»	112
4.12 Il costo del personale.	»	113
4.13 La spesa media, relativa alla retribuzione lorda, del personale dirigenziale e non dirigenziale.	»	113
4.14 La spesa per il personale dirigente; il tasso di scostamento (forbice) della retribuzione del personale dirigente.	»	115
Capitolo V – <i>Il personale della scuola</i>	»	116
Sintesi.	»	116
5.1 Premessa.	»	117
5.2 L'ambito del settore e le riforme in atto.	»	117
5.3 Il personale.	»	119
5.4 Il personale a tempo determinato.	»	121
5.5 La riorganizzazione della rete scolastica, l'innalzamento dell'età dell'obbligo e la riforma dei cicli.	»	122
5.6 Il personale femminile.	»	123
5.7 La funzione dirigenziale.	»	123
5.8 Il ricambio del personale.	»	124
5.9 L'età.	»	125
5.10 L'utilizzazione del <i>part time</i>	»	126
5.11 Analisi della spesa.	»	127
5.11.1 La spesa per retribuzione del personale.	»	127
5.11.2 La spesa per la formazione.	»	133
5.11.3 Il costo del personale/il costo degli alunni.	»	133

XIII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Capitolo VI – <i>Il personale delle università</i>	Pag.	146
Sintesi	»	146
6.1 Premessa	»	147
6.2 Considerazioni metodologiche	»	147
6.3 Analisi comparativa fra gli Enti del Comparto	»	148
6.3.1 Distribuzione del personale per categorie 1999 (tab. 1 e 2 per il 1998, tab. 1-bis e 2-bis per il 1999)	»	148
6.3.2 Ripartizione del Costo del Lavoro (tabelle 3 e 4 per il 1999; 6 e 7 per il 1998).	»	149
6.3.3 Ripartizione attraverso gli Indicatori Organizzativi (tabelle 3 e 5 per il 1999; tabelle 6 e 8 per il 1998)	»	152
Capitolo VII – <i>Il personale delle regioni ed enti locali</i>	»	161
Sintesi	»	161
7.1 Considerazioni generali sul comparto. Il metodo dell'indagine	»	163
7.2 Le Regioni a statuto ordinario	»	179
7.2.1 Introduzione	»	179
7.2.2 Premessa metodologica	»	180
7.2.3 Il personale	»	180
7.2.4 Il costo del personale e il costo del lavoro	»	181
7.2.5 La retribuzione di posizione e quella di risultato nella spesa per la retribuzione lorda della dirigenza: riflessioni indotte dall'analisi di uno specifico ambito regionale	»	182
7.3 Il personale delle regioni speciali e delle province autonome	»	194
7.3.1 Stato di attuazione dei principi in materia di razionalizzazione e revisione della disciplina del pubblico impiego ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 2 della legge 23 ottobre 1992 n. 421	»	194
7.3.2 Consistenza e variazione del personale (tabelle nn. 1, 2, 2-bis).	»	195
7.3.3 Costo del personale e costo del lavoro (tabelle dalla n. 3 alla n. 22)	»	200
7.4 L'aggregato enti locali. Nuova disciplina della gestione del personale	»	206
7.4.1 Assetto, consistenza e variazioni del personale.	»	211
7.4.2 Contrattazione collettiva. Costo del personale e costo del lavoro	»	222
7.4.3 I Segretari	»	228
Capitolo VIII – <i>Il personale del servizio sanitario nazionale</i>	»	243
Sintesi	»	243
8.1 Considerazioni generali	»	245
8.1.1 Premessa	»	245
8.1.2 Il contesto normativo e le riforme in itinere	»	245
8.2 Le strutture del SSN ed il personale in generale.	»	249
8.2.1 Consistenza, struttura e tendenza. La copertura degli organici	»	249
8.2.2 Cessazioni dal servizio ed assunzioni. Il <i>part-time</i>	»	252
8.2.3 La presenza femminile	»	254
8.2.4 La distribuzione territoriale.	»	256
8.3 Spesa e retribuzioni per il personale. Il costo del lavoro nel comparto	»	258
8.3.1 Gli accordi collettivi nazionali per il personale dei livelli e per la dirigenza	»	258
8.3.2 La spesa retributiva per categorie di personale ed il costo del lavoro nel comparto	»	264
8.3.3 Il costo del personale e le altre spese correnti del SSN	»	269
8.4 Valutazioni finali	»	272

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Capitolo IX – <i>Il personale degli enti pubblici non economici</i>	Pag. 278
Sintesi	» 278
9.1 Il comparto: considerazioni generali e premessa metodologica . . .	» 280
9.2 Il personale del comparto: consistenza, composizione e dinamica .	» 281
9.2.1 Consistenza del personale	» 281
9.2.2 Composizione del personale	» 282
9.2.3 <i>Turn over</i>	» 283
9.2.4 Flessibilità	» 284
9.3 Il personale del comparto: la spesa	» 284
9.3.1 La retribuzione	» 284
9.3.2 Il costo del personale	» 287
9.3.3 Il costo del lavoro	» 289
9.4 Brevi considerazioni sugli enti previdenziali, in particolare Inps, Inpdap, Inail	» 291
9.5 Evoluzione del comparto nel 1999	» 293
Capitolo X – <i>Il personale degli enti di ricerca</i>	» 294
Sintesi	» 294
10.1 Il comparto: considerazioni generali e premessa metodologica . .	» 295
10.2 Il personale del comparto: consistenza, composizione e dinamica.	» 295
10.3 Il personale del comparto: la spesa	» 297
10.4 L'evoluzione nel 1999	» 298
10.5 I principali enti del comparto	» 299
10.6 Valutazioni conclusive	» 301
Capitolo XI – <i>Il personale non contrattualizzato</i>	» 302
Sintesi	» 302
11.1 Premessa	» 304
11.2 Il personale della carriera prefettizia	» 305
11.2.1 Consistenza, struttura e anzianità	» 305
11.2.2 La spesa	» 305
11.3 Il personale diplomatico	» 308
11.3.1 Consistenza, struttura e anzianità	» 308
11.3.2 La spesa	» 308
11.4 Il personale di magistratura	» 311
11.4.1 Consistenza, struttura e anzianità	» 311
11.4.2 La spesa	» 312
11.5 Il personale statale: i corpi di Polizia	» 315
11.5.1 Il comparto: considerazioni generali e premessa metodologica .	» 315
11.5.2 Il personale del comparto: consistenza, composizione e dinamica	» 322
11.5.3 Il personale del comparto: la spesa	» 329
11.6 Il personale delle forze armate	» 334
11.6.1 Premessa	» 334
11.6.2 Particolarità dell'ordinamento delle Forze armate	» 336
11.6.3 Consistenza, struttura e dinamica del personale delle Forze armate	» 339
11.6.4 Composizione e dinamica della retribuzione del personale appartenente alle Forze armate	» 343



Corte dei Conti

Del. N. 10/CONTR/REF/01

A Sezioni riunite in sede referente, composte dai magistrati:

Consiglieri:

dott.	Enrico	Marotta
dott.	Giuseppe	Cogliandro (rel.)
dott.	Antonio	De Salvo
dott.	Adolfo Teobaldo	De Girolamo
dott.	Anna Maria	Casale Schiavello
dott.	Carlo	Chiappinelli
dott.	Teresa	Bica
dott.	Stefano	Imperiali
dott.	Rosario	Scalia
dott.	Marco	Pieron
dott.	Mario	Nispi Landi
dott.	Cesare	Vetrella
dott.	Pier Giorgio	Della Ventura

Referendari:

dott.	Maria Paola	Marcia
dott.	Antonio	Mezzera
dott.	Claudio	Chiarenza
dott.	Tiziana	Spedicato
dott.	Leonardo	Venturini
dott.	Emanuela	Pesel Rigo
dott.	Franco	Massi
dott.	Cinzia	Barisano
dott.	Patrizia	Coppola Bottazzi
dott.	Paolo	Crea
dott.	Fernanda	Fraioli

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

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

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

VISTO l'art. 65 del d. lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e successive disposizioni modificative, che attribuisce alla Corte dei conti il compito di riferire annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse destinate al personale del settore pubblico;

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

VISTO l'art. 30 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dall'art. 10 della legge 23 agosto 1988, n. 362, richiamato dal citato art. 65 del d. lgs. n. 29/1993, che prevede sanzioni finanziarie a carico degli enti inadempienti all'obbligo di trasmettere i dati;

VISTA la deliberazione n. 292/CP/98 con cui il Consiglio di Presidenza ha determinato la composizione delle Sezioni riunite in sede referente sul costo del lavoro pubblico fino al 31 dicembre 2000;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite del 26 aprile 2000, con cui è stato approvato il programma di referto sul costo del lavoro pubblico per gli esercizi 1998 e 1999;

UDITI, nell'adunanza dell'11 dicembre 2000 il relatore, cons. Giuseppe Cogliandro, ed i correlatori, cons. Cesare Vetrella e cons. Carlo Chiappinelli per le considerazioni generali; cons. Marco Pieroni e dott. Tiziana Spedicato per il personale pubblico: cons. Marco Pieroni per i Ministeri; cons. Rosario Scalia per le Aziende autonome; dott. Leonardo Venturini per la Scuola; dott. Fernanda Fraioli per le Università; dott. Claudio Chiarenza e dott. Paolo Crea per le Amministrazioni regionali; cons. Enrico Marotta e dott. Claudio Chiarenza per gli Enti locali; cons. Pier Giorgio Della Ventura per il Servizio Sanitario Nazionale; dott. Patrizia Coppola Bottazzi per gli Enti pubblici non economici; cons. Stefano Imperiali per gli Enti di ricerca; dott. Antonio Mezzera per i Diplomatici, Magistrati e Prefetti; cons. Antonio De Salvo per i Corpi di Polizia; cons. Mario Nispi Landi per le Forze Armate; dott. Franco Massi e dott. Cinzia Barisano per la verifica degli andamenti della spesa per il pubblico impiego ex art. 52, comma 6, del d.lgs. n. 29/1993;

PRESENTE il Vice Procuratore generale, Consigliere Alfonso Tranchino;

DELIBERA

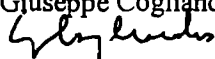
la relazione sul costo del lavoro pubblico per gli anni 1998-1999

ORDINA

che copia della presente relazione sia trasmessa ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e al Ministro della Funzione pubblica.

Così deciso nell'adunanza del giorno 11 dicembre 2000

L'ESTENSORE
Giuseppe Cogliandro

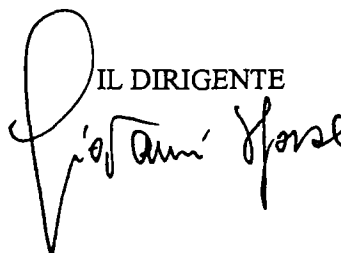


Depositato in Segreteria il **27 APR. 2001**

IL PRESIDENTE f.f.
Enrico Marotta



IL DIRIGENTE



PREMESSA

La presente relazione è redatta ai sensi dell'art. 65 del decreto legislativo n. 29 del 1993, il quale fa obbligo alle amministrazioni pubbliche di presentare "entro il mese di maggio di ogni anno, alla Corte dei conti, per il tramite della Ragioneria generale dello Stato, ed inviandone copia alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, il conto annuale delle spese sostenute per il personale", rilevate in conformità al modello definito dalla Ragioneria, d'intesa con il citato Dipartimento della funzione pubblica.

Il conto annuale delle amministrazioni, che deve anche evidenziare "il rapporto tra contribuzioni e prestazioni previdenziali relative alle amministrazioni statali", è corredato di una relazione sui risultati di gestione, ossia di "una relazione con cui le amministrazioni pubbliche espongono i risultati della gestione del personale, con riferimento agli obiettivi che, per ciascuna amministrazione, sono stabiliti dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti di programmazione".

La procedura sopra descritta presenta un'anomalia, quella di attribuire alla Corte dei conti una funzione di referto, senza darle anche il potere di stabilire i criteri di rilevazione dei dati (che sono invece demandati alla Ragioneria generale dello Stato che, di concerto con il Dipartimento della funzione pubblica, vi provvede mediante una apposita circolare). Ciò, in deroga al principio secondo cui è l'organo di controllo che decide, in relazione ai propri obiettivi di referto e agli strumenti di analisi di cui dispone, i dati da rilevare e relativi tempi e procedure.

Naturalmente, la Corte dei conti, in sede di referto, può formulare giudizi critici sui criteri di rilevazione dei dati, chiedendone la revisione. Questo comporterebbe però il differimento nel tempo dell'adeguamento della base informativa alle esigenze del referto. Per queste ragioni la Corte ha ripetutamente espresso la sua disponibilità a far conoscere d'anticipo, in via informale, le proprie valutazioni in merito alla rilevazione dei dati, consentendo così di ridurre i tempi della retroazione.

Nei precedenti referti, è stato censurato, anno dopo anno, il ritardo nella trasmissione dei dati alla Corte dei conti, circostanza che ha indotto la stessa Corte a

ripensare nel 1997 l'impostazione della relazione, in modo che questa potesse essere presentata al Parlamento entro l'anno successivo a quello di riferimento.

Nella nuova impostazione, la relazione prende in considerazione due esercizi finanziari con un approccio differenziato delle fonti informative, che comporta un livello di analisi approfondito per il primo anno del biennio e alquanto sintetico per il secondo. In buona sostanza, la presente relazione, adottata alla fine del 2000 e concernente il biennio 1998-1999, contiene una disamina puntuale (fondata su dati elementari, definitivi, omogenei e verificati dalla Ragioneria) per il 1998 e una valutazione generale (fondata su dati aggregati, provvisori, eterogenei e non ancora interamente verificati dalla stessa Ragioneria) per il 1999.

Sul punto, si registra un miglioramento sia per quanto attiene al trattamento informatico dei dati, avendo la Ragioneria generale dello Stato prodotto per l'esercizio 1998, oltre al documento cartaceo, un "CD ROM", sia in termini di tempestività, avendo la Ragioneria, in accoglimento di una richiesta della Corte, trasmesso i dati 1999 in anticipo rispetto al passato. Se questo sforzo sarà proseguito e intensificato, anche sotto il profilo qualitativo, si potrà superare l'attuale approccio biennale della relazione e ritornare all'annualità, mantenendo l'obiettivo, manifestato sin dalla prima relazione, relativa al 1992, di far "uscire" la relazione l'anno successivo a quello cui si riferisce.

Non sono state invece ancora recepite le altre proposte, formulate dalla Corte, per migliorare la tempestività e la qualità dei dati. Si fa riferimento all'interconnessione dei sistemi informativi prevista dalla legge (che consentirebbe di acquisire direttamente i dati dal sistema di gestione del personale), all'integrazione delle rilevazioni censuarie, necessariamente lente, con stime statistiche, basate su tecniche di campionamento (che permetterebbe di anticipare la valutazione delle tendenze di fondo del costo del lavoro), all'adozione di iniziative per stimolare le amministrazioni ad una maggiore collaborazione nell'attività di rilevazione dei dati (inducendole a considerare tale attività non un vincolo esterno, ma una risorsa informativa importante per un efficace ed efficiente governo del personale) e, infine, al monitoraggio delle spese di personale derivanti dai contratti collettivi di lavoro.

L'esigenza di dare urgente avvio all'attività di monitoraggio è stata riconosciuta da tutte le istituzioni interessate (Ragioneria generale dello Stato, Dipartimento della funzione pubblica, Agenzia per rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni e Corte di conti) in un recente incontro.

Al riguardo, giova ricordare che, oltre alle ineludibili prescrizioni normative di carattere generale (artt. 50, comma 3, e 70, comma 2, del decreto legislativo n. 29 del 1993, nel testo novellato), esiste, sia pure con riguardo ad settore specifico, peraltro di grande rilevanza per la finanza pubblica, come quello della sanità, un preciso impegno del Governo di "provvedere immediatamente al monitoraggio degli andamenti della spesa" derivante dal contratto della dirigenza medica e della dirigenza sanitaria, tecnica e professionale", inviandone gli esiti alla Corte dei conti prima della scadenza biennale dei contratti stessi (deliberazione delle Sezioni riunite n. 15/2000).

Ciascun capitolo della relazione è corredato di una sintesi e di due grafici che rappresentano l'andamento della consistenza del personale (in unità) e l'andamento del costo del lavoro (in migliaia di lire).

PAGINA BIANCA

Capitolo I

CONSIDERAZIONI GENERALI

SINTESI

L'attività di rilevazione dei dati presenta le seguenti criticità:

- *non è stata elaborata la relazione al conto annuale, che la Ragioneria generale dello Stato, in ottemperanza alle circolari dalla stessa emanate, dovrebbe redigere sulla base delle relazioni sui risultati di gestione che le amministrazioni, ai sensi dell'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993, devono presentare, in allegato ai conti annuali;*
- *continua a mancare il conto della previdenza delle amministrazioni statali (previsto dell'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993) pur dopo l'istituzione, ad opera del decreto del Presidente della Repubblica n. 154/1998, nell'ambito della Ragioneria, dell'Ispettorato generale per la spesa sociale;*
- *a distanza di sette anni dall'entrata in vigore della norma che la prescrive (art. 63, comma 3, del d.lgs. n. 29/1993), non è stata ancora attivata l'interconnessione dei sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni in materia di spesa di personale, con la conseguenza che i dati in questione vengono rilevati mediante schede. E' pertanto assolutamente necessario che Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero del tesoro facciano tutti gli sforzi per razionalizzare al più presto il settore;*
- *per rendere più tempestiva la disponibilità dei dati sul personale, è opportuno integrare le rilevazioni censuarie, necessariamente lente, con stime statistiche, basate su tecniche di campionamento;*
- *per migliorare la qualità dei dati si suggerisce di adottare adeguate iniziative per stimolare le amministrazioni ad una maggiore collaborazione nell'attività di rilevazione (inducendole a considerare tale attività non un vincolo esterno, ma una risorsa informativa importante per un efficace ed efficiente governo del personale);*
- *l'esigenza di dare urgente avvio all'attività di monitoraggio è stata riconosciuta da tutte le istituzioni interessate in un recente incontro. Al riguardo, giova ricordare che, oltre alle prescrizioni normative di carattere generale, esiste un preciso impegno del Governo di "provvedere immediatamente al monitoraggio degli andamenti della spesa" derivante dal contratto della dirigenza medica e della dirigenza sanitaria, tecnica e professionale.*

1.1 - Il nuovo assetto legislativo del lavoro pubblico

Il sistema amministrativo italiano è stato interessato negli anni '90 da una riforma che ha investito tutti i suoi elementi: la dislocazione delle funzioni pubbliche¹, l'organizzazione delle amministrazioni centrali, degli enti pubblici nazionali e degli Enti locali², il modo di svolgimento dell'attività amministrativa³, la struttura del bilancio pubblico,⁴ la filosofia e l'assetto dei controlli⁵ e, infine, il lavoro pubblico, che è stato oggetto di un'azione di contrattualizzazione attuata in due tempi.

La prima fase di privatizzazione ha preso corpo in un pacchetto di provvedimenti legislativi entrati in vigore nel biennio 1992-93: legge delega n. 421/1992, d.lgs. n. 29/1993 e relativi decreti correttivi numeri 470 e 546 del 1993⁶.

¹ La redistribuzione delle funzioni pubbliche è stata impostata secondo la seguente sequenza logica: soppressione di alcune funzioni pubbliche; attribuzione di alcune delle residue funzioni al settore privato, devoluzione delle restanti funzioni, con esclusione di alcune di esse riservate esplicitamente allo Stato, alle Regioni ed enti locali. Cfr. art. 1 sg. della legge n. 59/1997. "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa". In attuazione della delega, sono stati emanati i d.lgs. numeri 143/1997, 422/1997, 469/1997 e 112/1998 (modificato dal d.lgs. n. 443/1998). Alla data del 18.10.2000 risultano pubblicati nella Gazzetta Ufficiale 12 decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri con i quali è stato disposto il trasferimento di risorse o funzioni alle Regioni ed agli Enti locali.

² Art. 11 sg della citata legge n. 59/1997; d.lgs. 30.7.1999, n. 300, concernente la riforma dell'organizzazione del Governo; d.lgs. 30.7.1999, 303, relativo all'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri; d.P.R. 23.12.1999 sull'autonomia finanziaria e contabilità della Presidenza del Consiglio dei Ministri; d.lgs. 29.10.1999, n. 419, riguardante il riordinamento degli enti pubblici nazionali; d.lgs. 30.1.1999, n. 19, concernente il riordino del Cnr; d.lgs. 27.5.1999, n. 165, contenente norme sulla soppressione dell'Aima e istituzione dell'Agea; d.lgs. 30.7.1999, riguardante il riordino della Cassa Depositi e Prestiti; d.lgs. 23.7.1999, n. 242 sul riordino del Coni.

Per le Regioni, cfr. il d.lgs. 28.8.1997, n. 281, recante norme sulla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province di Trento e Bolzano. L'ordinamento degli Enti locali è stato rivisto con legge 3.8.1999, n. 265. V. ora il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato dal d.lgs. n. 267/2000.

³ Art. 20 della citata legge n. 59/1997; leggi di semplificazione 1998 e 1999 (rispettivamente: 8.3.1999, n. 50 e 24.11.2000, n. 340).

⁴ "Legge 3 aprile 1997, n. 94, contenente "modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni e integrazioni, recante norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio. Delega al Governo per l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato"; d.lgs. 7.8.1997, n. 279, riguardante l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, il riordino del sistema di tesoreria unica e la ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato; legge 25.6.1999, n. 208, recante norme in materia finanziaria e contabile; d.lgs. 28.3.2000, n.76, contenente principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni.

⁵ In tema, v. il successivo paragrafo 1.6.

⁶ Il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 è stato modificato o integrato dai seguenti provvedimenti legislativi: d.lgs. 18.11.1993, n. 470; d.lgs. 23.12.1993, n. 546; l. 23.12.1994, n. 724; d.l. 12.5.1995, n. 163, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 11.7.1995, n. 273; d.P.R. 28.7.1995, n. 316; d.l. 28.8.1995, n. 361, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 27.10.1995, n. 437; d.l. 10.5.1996, n. 254, convertito, con modificazioni, dalla l. 11.7.1996, n. 365; l. 15.3.1997, n. 59; l. 15.5.1997, n. 127; d.lgs. 4.11.1997, n. 396; d.lgs. 6.3.1998, n. 59; d.lgs. 31.3.1998, n. 80; d.lgs. 29.10.1998, n. 387; legge 23.12.1998, n. 448; legge 3.5.1999, n. 124; d.lgs. 30.7.1999, n. 286; d.lgs. 30.7.1999, n. 287; d.lgs. 30.7.1999, n. 300; legge 23.12.1999, n. 448. Il riferimento al d.lgs. n. 29/1993 s'intende fatto al testo novellato.

Questa disciplina conteneva due principi-cardine: quello dell'integrazione graduale della disciplina del lavoro pubblico con la disciplina del lavoro privato (art. 1, comma 1, lett. c, d.lgs. n. 29/1993) e quello della salvezza dei limiti stabilita dallo stesso decreto "per il perseguimento degli interessi generali" (successivo art. 2, comma 2).

Sulla base di questi principi e delle altre norme contenute nel d.lgs. n. 29/1993 sono state distinte nel rapporto di pubblico impiego due aree: una di diritto pubblico, regolata dalla legge, nella quale l'amministrazione agisce in posizione sovraordinata rispetto al lavoratore, utilizzando atti amministrativi soggetti ai controlli esterni ed alla giurisdizione del giudice amministrativo; l'altra di diritto privato, regolata dal codice civile (capo I, titolo II del libro V), dalle leggi sul lavoro e dai contratti collettivi, nella quale l'amministrazione, che si trova in posizione di parità con il lavoratore, utilizza atti negoziali sottoposti alla giurisdizione del giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro (art. 68), e sottratti in quanto tali ai controlli preventivi esterni.

L'area pubblica riguardava le seguenti categorie di personale, i cui ordinamenti giuridici ed economici restavano disciplinati da leggi speciali: magistrati ordinari, amministrativi e contabili; avvocati e procuratori dello Stato; appartenenti alle forze armate ed ai corpi di polizia; personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia (a partire dalla qualifica di vice consigliere di prefettura); dipendenti degli enti operanti in materia di credito e risparmio, borsa e tutela della concorrenza⁷, docenti universitari, nonché dirigenti generali dei ministeri, delle aziende autonome e del "parastato" (successivamente privatizzati).

Il criterio ispiratore di questa prima fase era quello di fare della contrattazione collettiva uno strumento di controllo della spesa (nell'accezione di controllo direzionale, di cui si dirà dopo) a disposizione degli organi centrali del Governo.

La seconda fase della privatizzazione del lavoro pubblico è consistita in una riscrittura d.lgs. n. 29/1993 ad opera dei decreti legislativi n.ri 396/1997, 80/1998 e 387/1998, emanati in attuazione della legge delega n. 59/1997.

Essa si informa ai principi del cosiddetto federalismo amministrativo (che comporta un incisivo trasferimento di funzioni alle Regioni ed agli Enti locali), di una più marcata autonomia delle amministrazioni pubbliche (università, scuola, camere di commercio, enti pubblici non economici, eccetera), della razionalizzazione organizzativa e semplificazione procedurale delle amministrazioni (specie quelle statali) e della valorizzazione dei controlli economico-finanziari.

Le innovazioni più significative della seconda privatizzazione riguardano:

- l'accentuazione della distinzione tra politica e gestione, già prevista dal testo originario del d.lgs. n. 29, con una più analitica previsione dei poteri spettanti agli organi di direzione politica e ad dirigenti;

- l'attribuzione all'organo di direzione politica di una maggiore discrezionalità nelle nomine dei dirigenti, con particolare riguardo ai capi di dipartimenti ed ai segretari generali;

- l'estensione della contrattualizzazione del rapporto di servizio e di impiego ai dirigenti generali, con conseguente istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, del "ruolo unico" interministeriale dei

⁷ Materie di cui all'art. 1 d.lgs. CPS 17.7.1947, n. 691; l. 4.6.1985, n. 281, istitutiva della Consob; l. 10.10.1990, n. 287, concernente l'Antitrust.

dirigenti delle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, articolato in due fasce (la prima relativa ai dirigenti generali; la seconda agli altri dirigenti) ed in modo da garantire la necessaria specificità tecnica⁸;

- la revisione del meccanismo di valutazione della responsabilità dei dirigenti per risultati negativi della gestione⁹;

- il conferimento alle pubbliche amministrazioni del potere di indirizzo all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran), potere esercitato attraverso le rispettive istanze associate o rappresentative, denominate "comitati di settore", e un "comitato di coordinamento tra i comitati di settore" (che opera presso il Dipartimento della funzione pubblica, con il compito di elaborare indirizzi comuni a più comparti o a tutte le amministrazioni);

- la previsione di un nuovo procedimento di contrattazione per i contratti collettivi nazionali nel quale i comitati di settore operano con modalità diverse per i vari comparti;

- il rafforzamento del ruolo dell'Aran come "agente contrattuale" delle amministrazioni pubbliche e suo potenziamento organizzativo (con la previsione di un apposito ruolo di personale e di proprie risorse);

- il conferimento all'Aran della rappresentatività negoziale e conseguente stipula dei contratti relativi alle aziende ed enti di cui all'art. 73, comma 5, del d.lgs. n. 29/1993;

- il riconoscimento dell'autonomia delle pubbliche amministrazioni nella contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dei vincoli di bilancio, con la conferma, però, che la contrattazione integrativa (analogamente alla contrattazione decentrata del precedente sistema) si svolge nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale di comparto e sulle materie e nei limiti posti da quest'ultima, a pena di nullità delle clausole difformi;

- la definizione di un diverso modello di controllo della Corte dei conti, incentrato sulla "certificazione" (oggetto di successiva esposizione), che ha sostituito il precedente sistema della autorizzazione governativa alla sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali di lavoro (ccnl), soggetta al tradizionale controllo di legittimità su atti;

- la previsione di un nuovo sistema di controllo sulla compatibilità dei costi dei contratti collettivi integrativi, differenziato per le amministrazioni pubbliche non statali

⁸ Il "ruolo unico" è stato costituito e disciplinato con il d.P.R. 26 febbraio 1999, n. 150. Questo regolamento e le successive direttive e circolari del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° luglio 1999, del 17 gennaio 2000 e del 21 gennaio 2000, sono stati oggetto di numerosi ricorsi giurisdizionali davanti al T.A.R. del Lazio da parte di dirigenti generali di diversi Ministeri, i quali ne hanno chiesto l'annullamento, deducendo l'illegittimità costituzionale delle norme legislative che - disponendo la contrattazione del rapporto di servizio e di impiego anche dei dirigenti generali delle Amministrazioni dello Stato - costituiscono il presupposto giuridico e logico degli atti amministrativi impugnati.

Il T.A.R. del Lazio, con ordinanza n. 6060/2000 del 24 maggio-21 giugno/19 luglio 2000, ha rimesso la questione alla Corte costituzionale (che deve ancora pronunciarsi), dichiarando "rilevanti e non manifestamente infondate, in riferimento agli articoli 97, 98 e 3 Cost., le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, lettera a), secondo periodo, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e degli articoli 15, comma 1, 19, 21, 23 e 24, comma 2, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, nel testo risultante dalle modificazioni apportate con i decreti legislativi 31 marzo 1998, n. 80, e 29 ottobre 1998, n. 387".

⁹ Con decreto del Ministro per la funzione pubblica del 10 novembre 2000, è stato costituito il Comitato dei Garanti, previsto dall'art. 21 del d.lgs. n. 29/1993.

(per le quali il controllo è demandato agli uffici di controllo interno¹⁰) e per le amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo e gli enti pubblici non economici con organico superiore a 200 unità (per i quali il controllo è esercitato dal Tesoro e dal Dipartimento della funzione pubblica);

- la definizione delle condizioni in base alle quali le amministrazioni pubbliche, nel rispetto dei principi di imparzialità e trasparenza e delle disposizioni sul reclutamento e selezione del personale, possono applicare la legislazione sui rapporti di lavoro privato nell'impresa riguardante le forme contrattuali flessibili (contratto di lavoro a tempo determinato, contratto di lavoro a tempo parziale, contratto di lavoro a distanza e telelavoro, contratto di lavoro interinale, contratti di formazione, ecc.);

- l'emanazione di disposizioni di adattamento per consentire anche nel lavoro pubblico l'applicazione delle norme privatistiche concernenti la partecipazione sindacale (con l'affidamento ai ccnl della definizione delle relative modalità procedurali), il mutamento di mansioni, il passaggio diretto di dipendenti pubblici tra amministrazioni pubbliche, la successione nella titolarità dei rapporti di lavoro in caso di trasferimenti di attività esercitate da soggetti pubblici, la gestione delle eccedenze di personale, la mobilità individuale e collettiva nel comparto ed intercompartimentale, il collocamento in disponibilità del personale pubblico non altrimenti impiegabile e la conseguente risoluzione del rapporto di lavoro;

- la revisione delle norme in materia di incarichi retribuiti, dell'anagrafe delle prestazioni ed in materia di codici di comportamento dei dipendenti pubblici;

- il trasferimento al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, delle controversie in materia di rapporto di lavoro, previa predisposizione di misure di contenimento del contenzioso attraverso, in particolare, il rafforzamento del tentativo obbligatorio di conciliazione e la possibilità di ricorrere anche all'arbitrato volontario, ove previsto dai contratti collettivi (la attribuzione delle controversie in questione al giudice del lavoro attiene a quelle relative al periodo del rapporto di lavoro successivo al 30 giugno 1998; mentre restano attribuite alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie su questioni relative al periodo del rapporto di lavoro anteriore a detta data);

- la devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, a decorrere dal 1° luglio 1998, delle controversie aventi ad oggetto diritti patrimoniali consequenziali, ivi comprese quelle relative al risarcimento del danno, in materia edilizia, urbanistica e di servizi pubblici, e la previsione di un regime processuale transitorio per i procedimenti pendenti (resta ferma la giurisdizione prevista dalle norme in vigore per i giudizi pendenti alla data del 30 giugno 1998).

- la nuova disciplina di fonte collettiva riguardante le relazioni sindacali nel settore pubblico, il sistema di misurazione della rappresentatività sindacale ai fini della partecipazione dei sindacati alla contrattazione collettiva nazionale e decentrata e il meccanismo di utilizzo e di ripartizione dei diritti e delle prerogative sindacali ed, in particolare, dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali;

- il sistema di "provvisoria finanziaria" per rinnovi contrattuali, diversificato per i comparti la cui spesa è posta a carico del bilancio dello Stato (che viene autorizzata con la legge finanziaria, anche per gli "eventuali oneri aggiuntivi" derivanti dalla

¹⁰ V. art. 52, comma 5, del d.lgs. n. 29/1993, modificato dall'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 286/1999.

contrattazione collettiva integrativa) dai comparti che fanno capo ad amministrazioni diverse dallo Stato (per i quali gli oneri gravano sui rispettivi bilanci).

1.2 La normativa di fonte collettiva

Nel 2000 sono stati sottoscritti 24 contratti collettivi nazionali di lavoro (ccnl). Le trattative negoziali intercorse tra Aran ed Organizzazioni Sindacali hanno sostanzialmente ricalcato gli obiettivi prioritari espressi nelle precedenti tornate contrattuali, vale a dire: l'introduzione di un nuovo sistema di relazioni sindacali, la valorizzazione delle risorse umane attraverso la revisione degli inquadramenti e degli ordinamenti professionali, l'inserimento di politiche retributive legate alla produttività ed al merito, investimenti, anche economici, sulla formazione.

Nel comparto della Scuola, dopo una lunga trattativa iniziata nel maggio del 1998, si è giunti alla definizione di un contratto per il quadriennio normativo 1998/2001, che collega gli incentivi economici sui livelli retributivi con l'accertamento della qualità e quantità del lavoro (art. 22 ccnl). Il contratto rafforza, inoltre, l'autonomia scolastica, attraverso le leggi n. 449/1997 e n. 292/1999, con un ulteriore stanziamento (fino a 1000 miliardi).

Di particolare rilievo anche il contratto 1998/2001 relativo alla dirigenza sanitaria, tecnica, amministrativa medica e veterinaria del Servizio sanitario nazionale (SSN) che chiude sostanzialmente la fase di riordino del settore, avviata con il decreto legislativo n. 502/1992. In conformità al decreto legislativo n. 229/1999, vengono previsti due diversi regimi lavorativi per la dirigenza (esclusivo e non esclusivo) e la riserva di incarichi apicali a chi opta per il regime esclusivo, al quale è pure attribuita una indennità. Anche per questa riforma, sono stati incrementati gli stanziamenti (fino a 900 miliardi)¹¹.

Sempre nell'ambito della dirigenza, è stato sottoscritto, a seguito della entrata in vigore dei decreti legislativi n. 80/1998 e n. 387/1998, il contratto dell'area della dirigenza del comparto Regioni ed Autonomie Locali per il quadriennio normativo 1998/2001.

Si tratta del primo contratto, che assume quindi il ruolo di "pilota" per il rinnovo delle aree dirigenziali negli altri comparti. Lo stipendio tabellare viene rideterminato in lire 37,6 milioni per dodici mensilità. L'aspetto più innovativo è costituito dalla previsione della retribuzione di posizione e della retribuzione di risultato.

A seguito di un atto di indirizzo all'Aran riguardante "Forme flessibili di assunzione e di impiego del personale", sono stati sottoscritti accordi-quadro per l'introduzione nelle pubbliche Amministrazioni del telelavoro e del lavoro interinale.

L'accordo quadro sul telelavoro si inserisce in un quadro normativo specifico, costituito dalla legge n. 191/1998, sulle forme di lavoro a distanza, e dal decreto del Presidente della Repubblica n. 70/1999, che regola il telelavoro, recupera vuoti legislativi. I punti salienti della disciplina sono: l'attivazione dell'istituto nell'ambito degli obiettivi annualmente prefissati dall'amministrazione; l'assegnazione e/o

¹¹ Con le leggi n. 448/1998 e n. 489/1999.

riassegnazione delle unità interessate con la previsione di rientri periodici nel posto di lavoro; la tutela di diritti (uguaglianza della retribuzione, salute e sicurezza, informazione, prerogative sindacali).

Anche per il lavoro interinale (contratto di fornitura) le trattative tra Organizzazioni Sindacali ed Aran sono durate oltre un anno. Così come per il telelavoro, vi era la necessità di stabilire un raccordo tra la normativa precedente (legge n. 196/1997 e art. 36, comma 7, del decreto legislativo n.29/1993 e successive integrazioni) e le peculiarità del lavoro pubblico. Si è stabilito che l'amministrazione può far ricorso a personale già qualificato per mansioni specifiche solo in presenza di esigenze, improvvise ed imprevedibili, non comunque fronteggiabili, e per finalità attinenti al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza delle strutture.

Il ricorso al lavoro interinale può essere utilizzato nella misura massima del 7% sul totale degli addetti assunti a tempo indeterminato, su base mensile, fatta eccezione per alcune qualifiche. Sono garantiti trattamento retributivo e diritti sindacali al pari degli altri addetti.

I primi contratti collettivi che hanno recepito i nuovi istituti riguardano il comparto Università e la "coda" contrattuale relativa al personale non dirigenziale del comparto degli Enti pubblici non economici.

L'esame dei primi contratti collettivi integrativi in alcune amministrazioni statali e nelle università mette in luce quanto segue:

- si riscontra una dilatazione delle materie oggetto di contrattazione;
- le decorrenze indicate nei contratti integrativi per l'attivazione delle politiche di differenziazione delle retribuzioni e dei percorsi di carriera risultano notevolmente difformi anche tra amministrazioni dello stesso comparto;
- la nomenclatura dei nuovi istituti trova, a volte, ulteriori specifiche, come nel caso dell'integrativo del ministero delle comunicazioni, che utilizza l'espressione *accrescimento professionale*.
- la maggior parte della documentazione prodotta dalle amministrazioni si presenta incompleta e poco chiara in ordine all'indicazione delle risorse che compongono il Fondo unico di amministrazione o alla ripartizione dello stesso;
- l'istituto maggiormente attivato dalle amministrazioni è quello relativo alle posizioni *super* ovvero allo sviluppo economico, seguito dai *passaggi nell'area* e dalle *posizioni organizzative*. Sull'ordinamento professionale puntano invece le Finanze e gli Esteri.

1.3 La programmazione economico-finanziaria in materia di personale pubblico

1.3.1 Premessa

Per quanto attiene ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, si sottolinea - nei documenti programmatici - il legame tra politica dei redditi ed il complesso degli interventi di riforma della Pubblica amministrazione ed in particolare dei bilanci, ispirate a nuove logiche di responsabilizzazione della dirigenza ed al conseguimento di obiettivi di flessibilità di gestione, di efficienza e di miglioramento della qualità dei servizi.

Le linee qualificanti del nuovo complessivo assetto delle pubbliche amministrazioni si fondano, come si è detto, sulla distinzione fra compiti di indirizzo politico-amministrativo e compiti di gestione, con l'attribuzione alla dirigenza amministrativa di propri e autonomi poteri (per l'organizzazione e la gestione di mezzi e risorse) e responsabilità (per il conseguimento dei risultati) nell'ambito delle direttive e degli altri atti di indirizzo adottati dai ministri. A tale principi si accompagnano nuovi strumenti di organizzazione, che privilegiano la flessibilità del lavoro pubblico (mediante la mobilità dei dipendenti, il part-time, il lavoro a tempo determinato, il lavoro "a distanza").

In tale generale contesto riformatore va prioritariamente tenuto conto delle innovazioni nei bilanci pubblici, a partire da quello statale (l. 94/1997; d.lgs. 279/1997) i cui principi ispiratori si estendono a tutte le amministrazioni pubbliche¹². Una prima esigenza è quella di individuare le risorse destinate al personale sia con riferimento alle unità previsionali di base (Upb)¹³ per lo Stato (per le quali tale evidenziazione è espressamente richiesta dalla legge) ed alle analoghe aggregazioni per gli altri enti, sia con riguardo ai responsabili della gestione.

Anche con l'ausilio dei nuovi modelli contabili¹⁴, va ricostruita la spesa per il personale per centri di costo. In tal senso le pronunce di certificazione della Corte hanno sottolineato la necessità che le P.A. e gli enti istituiscano *"un sistema di contabilità economico-analitica integrata e per budget"*, quale strumento di programmazione e controllo delle attività nonché di verifica dei risultati cui commisurare l'attribuzione della quota variabile di salario all'interno di ciascun ente".

Nel nuovo sistema di bilancio rileva soprattutto la impostazione programmatica: nel contenuto "necessario" delle note preliminari art. 2, comma 4-quater, della legge n. 468/1978 devono essere indicati gli obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi, con l'indicazione delle eventuali assunzioni di personale programmate nel corso dell'esercizio e degli indicatori di efficacia ed efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati. Tali considerazioni, riferite naturalmente in maniera diretta al bilancio ed alle amministrazioni statali vanno estese, con le naturali flessibilità conseguenti ai rispettivi ordinamenti, anche alle altre amministrazioni, in modo da consentire una corretta relazione ai sensi dell'art. 65, comma 2.

Alla riforma dei bilanci pubblici risulta strettamente correlato il nuovo disegno dei controlli interni (d.lgs. n. 286/1999) di cui si è detto. Il compiuto funzionamento di tali

¹² Il comma 3 dell'art.1 della l. 208 dispone che entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge gli enti e gli organismi pubblici di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, con esclusione degli enti locali di cui al decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, adeguano il sistema di contabilità ed i relativi bilanci ai principi contenuti nella legge 3 aprile 1997, n. 94. Per gli enti pubblici disciplinati dalla legge 20 marzo 1975, n. 70, si provvede ad apportare le necessarie modifiche al regolamento di amministrazione e contabilità approvato con decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1979, n. 696. In base a tale previsione risulta emanato il d. lgs. 76/2000 per le Regioni.

¹³ Come è noto, le unità revisionali di base sono determinate con riferimento ad aree omogenee di attività, anche a carattere strumentale, in cui si articolano le competenze istituzionali di ciascun Ministero. Esse sono stabilite in modo che a ciascuna unità corrisponda un unico centro di responsabilità amministrativa, cui è affidata la relativa gestione.

¹⁴ Per lo Stato circolari n. 32/1998, 6/2000, 42/2000.

organi interni non risulta peraltro funzionale solo ai fini della gestione delle risorse interna alle pubbliche amministrazioni, ma altresì a verificare le condizioni in base alle quali le amministrazioni possono individuare, attraverso la complessa procedura prevista, i margini di "utile amministrativo" da rendere disponibili per i rinnovi contrattuali.

Sotto un parallelo versante anche con riferimento all'accresciuto ruolo attribuito dal d.lgs. n. 396/1997 alla contrattazione integrativa è necessaria l'individuazione – come suggerito dalla Corte nelle più recenti relazioni annuali sul rendiconto – di parametri in base ai quali verificare che gli incrementi retributivi corrispondano ad effettivi, più elevati livelli di produttività del lavoro e qualità dei servizi

Di particolare spessore è la previsione che i contratti integrativi siano soggetti ad una "verifica di compatibilità" con i vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. La Corte ha più volte sollecitato gli organi di controllo affinché non si producano, in sede di contrattazione integrativa, "*incontrollabili dinamiche incrementalì della spesa per il personale*", manifestando preoccupazione per la "tenuta" di tali vincoli¹⁵.

Ciò conferma la validità delle osservazioni svolte circa la necessità di assicurare la effettiva coerenza con gli strumenti di programmazione economica finanziaria ed il rispetto degli obiettivi indicati attraverso il dispiegarsi della rete dei controlli ed il monitoraggio sulla ricaduta degli oneri sugli equilibri complessivi di finanza pubblica: il corretto funzionamento di ciascuno dei livelli di responsabilità, di governo e di controllo delle dinamiche finanziarie e gestionali rappresenta dunque la ineludibile chiave di funzionamento del sistema.

1.3.2 I Documenti di programmazione economico finanziaria (Dpef)

Il Dpef per gli anni 1998-2000, operava una utile ricostruzione, sia pure sintetica, degli andamenti registrati negli anni precedenti, rilevando che le retribuzioni lorde per unità di lavoro dipendente erano cresciute in linea con il tasso di inflazione programmato nel quadriennio 1992-95, a conferma della validità ed efficacia della politica dei redditi come strumento per il contenimento del tasso di inflazione, dopo la rilevante crescita degli anni ottanta e dei primi anni novanta. I valori evidenziati per la pubblica amministrazione nel periodo, al di sotto di tale tasso, erano riconducibili anche al rinvio della contrattazione ed al controllo di fattori di crescita della massa retributiva, oltre che all'applicazione rigorosa delle nuove regole introdotte con la riforma del 1993.

Secondo il Dpef si registravano incrementi nel 1996 per il solo effetto della contrattazione relativa al secondo biennio economico della tornata contrattuale 1994-1997, nonché del recupero del margine di inflazione reale rispetto a quella programmata¹⁶ negli anni precedenti. Inoltre, il nuovo meccanismo di contabilizzazione

¹⁵ Va considerato che la legge finanziaria 2000 ha stabilito, per i contratti integrativi dei comparti statali e per quelli degli enti non economici un meccanismo di verifica preventiva, che subordina l'entrata in vigore dei contratti ad una sorta di nuova autorizzazione alla sottoscrizione. Una analoga misura non è stata adottata, con riguardo ai contratti integrativi che vengono stipulati nell'ambito dei comparti non statali.

¹⁶ Il recupero dell'eccedenza di inflazione reale rispetto a quella programmata per il quadriennio indicato,

dei contributi INPDAP faceva, al tempo, stimare una ulteriore crescita del 5,8% per il 1997, mentre per il 1998 (primo anno della nuova tornata 1998-2001) era prevista una crescita retributiva sostanzialmente limitata al cd. *trascinamento* dei benefici corrisposti con decorrenza 1997.

La Corte ritiene che una analisi siffatta, anche degli andamenti pregressi, andrebbe effettuata in tutti i Dpef per consentire una più consapevole proiezione rispetto ai parametri di riferimento, non solo per rigore statistico e metodologico, ma anche ai fini di una ulteriore valutazione sulla persistente complessiva validità ed efficacia dei parametri stessi.

Nel solo Dpef 1998 è esplicito il richiamo all'accordo per il lavoro del luglio 1993, con la conferma dell'andamento negli anni successivi sino al 1995. Va al riguardo evidenziato, come emerso in occasione delle certificazioni delle ipotesi contrattuali relative al comparto scuola ed alla dirigenza del settore sanitario, lo scostamento dai tradizionali parametri di compatibilità economica e finanziaria¹⁷, peraltro in linea con specifiche indicazioni parlamentari. La Corte ha in tale sede rappresentato la delicatezza dei profili coinvolti, che in parte travalicano la stessa esclusiva portata e valenza settoriale, per aprire una più generale riconsiderazione dei criteri indicati dal citato accordo per il lavoro del 1993.

Tale esigenza è posta alla luce delle più complesse dinamiche finanziarie e retributive, ed in particolare delle componenti accessorie legate al recupero di produttività, nel nuovo contesto cui si ispirano le linee di azione in materia di personale delle amministrazioni pubbliche, più vicine ai modelli privatistici, e che si fondano su precise indicazioni normative e (per il sistema sanitario) si collegano ad un complesso processo di riforma che trova fondamento negli stessi Dpef e nelle leggi finanziarie. Si ripropone, dunque, una riflessione sulla idoneità degli attuali parametri di compatibilità economica, cui correlare le dinamiche salariali, anche alla luce dell'evoluzione del sistema delle amministrazioni pubbliche e dei rapporti di lavoro - orientati a logiche che privilegiano efficienza e produttività - nel quadro delle complesse strategie di competenza del Parlamento e del Governo.

Nel rimettere alle competenti sedi istituzionali la valutazione circa l'opportunità di una revisione di tali criteri, si ricorda che la politica dei redditi assume il contratto collettivo di lavoro quale principale strumento di controllo della crescita della massa retributiva¹⁸, che deve essere mantenuta nei limiti del tasso programmato di inflazione in coerenza con l'accordo sulle politiche dei redditi del 23 luglio 1993.

Sulla base di questa premessa il Dpef 1998-2000 stimava la spesa per le retribuzioni dei pubblici dipendenti, in un quadro tendenziale complessivo per il triennio considerato, nella misura di 233.766 mld per il 1998 e di 238.195 mld e

è stato pari all'1,7%.

¹⁷ Per consentire i necessari riscontri di compatibilità economica, la giurisprudenza della Corte ha prospettato come possibili parametri di riferimento - oltre che il tasso di inflazione programmato ed il tasso tendenziale medio di variazione della spesa per il personale - una serie di altri elementi con i quali mettere in rapporto la spesa per il personale: l'indebitamento netto della p.a., in percentuale al PIL, il debito della p.a., in percentuale al PIL; il rapporto spese correnti-PIL; il rapporto redditi da lavoro dipendente nella PA-PIL; la variazione dei redditi da lavoro dipendente nel conto consolidato delle PA.

¹⁸ Da intendersi come insieme delle risorse finanziarie destinate alla retribuzione fissa (stipendio, indennità integrativa speciale ed altre indennità fisse e continuative) e retribuzione accessoria (straordinario, produttività individuale e collettiva, altre indennità).

243.184 mld, per ciascuno degli anni successivi, con un incremento medio annuo pari al 2% circa¹⁹. L'inflazione programmata per il 1998 era dell'1,8% e dell'1,5% per ciascuno degli anni 1999 e 2000²⁰.

Questo il sintetico quadro di riferimento alla vigilia del rinnovo dei contratti collettivi di lavoro per il pubblico impiego per il quadriennio normativo 1998-2001 e per il biennio economico 1998-1999.

1.3.3 Le leggi finanziarie

Prima di procedere ad una analisi dei risultati, nella sequenza programmata del processo di bilancio, vanno esposte le previsioni di spesa contenute nella legge finanziaria, che indica, com'è noto, le sole risorse destinate al rinnovo dei contratti collettivi di lavoro²¹, risultando invece la spesa "storica" per il personale nelle previsioni di bilancio delle singole amministrazioni.

Le disponibilità necessarie ai rinnovi contrattuali 1998-2001 erano stabilite, dalla legge finanziaria 1998, nella misura necessaria ad assicurare, nel 1998, una crescita complessiva delle retribuzioni pari al tasso di inflazione programmato (1,8%). Per il 1999 lo stanziamento era quantificato per la corresponsione di un ulteriore incremento delle retribuzioni pari al tasso di inflazione programmata per quell'anno (1,5%); l'indicazione finanziaria per il 2000, infine, costituiva la rappresentazione, *a regime*, dei miglioramenti corrisposti nel biennio precedente²².

Le previsioni relative al biennio 1998-1999 sono costruite, con riguardo all'evoluzione della spesa per retribuzione del personale del settore Stato, in coerenza con i tassi di crescita, dell'inflazione e della spesa, programmati nel Dpef. Infatti i 493 mld destinati dalla finanziaria 1998 ai rinnovi del settore Stato, rappresentano un incremento dello 0,4% rispetto ai pagamenti complessivi del rendiconto nel 1997 (122.739 mld), incremento che è dato dall'inflazione programmata (1,8%) meno il trascinarsi (1,4%). Analogamente i 2.929 mld per il 1999, costituiscono il 2,3% dei pagamenti risultanti dal rendiconto generale dello Stato relativo all'anno precedente

¹⁹ Si tratta di previsioni tendenziali e non programmatiche (che sono inglobate nella spesa corrente); sarebbe invece utile individuare nei documenti programmatici l'impatto specifico previsto dalla manovra (misure di riduzione del fabbisogno per il personale).

²⁰ La costruzione delle stime tendenziali operata nel Dpef richiede una precisazione di ordine metodologico: si tratta di stime effettuate in base alla disciplina anteriore alla l. 208/99 e dunque a politiche invariate; in secondo luogo si assume costante il turn over registrato negli anni precedenti. Il dato di partenza è costituito dalla retribuzione media pro capite ricavata a sua volta muovendo dalle voci, fisse ed accessorie, che formano la retribuzione dei pubblici dipendenti. Si ipotizza poi che detta retribuzione media procapite cresca nella misura del tasso di inflazione programmato per ciascun anno. Infine il valore così ottenuto, moltiplicato per il numero dei dipendenti, e tenuto conto del tasso atteso di turn over, restituisce gli importi complessivi di spesa al lordo degli oneri.

²¹ Le quali, per le Amministrazioni centrali, confluiscono nel fondo appositamente dedicato nello stato di previsione del Ministero del tesoro.

²² La legge finanziaria 2000 ha, previsto incrementi di spesa nei limiti del tasso di inflazione programmata per il 2000 e per il 2001, rispettivamente l'1,2% e l'1,1%, riconoscendo, altresì, un ulteriore 0,4% in relazione agli effetti derivanti da oneri contrattuali già autorizzati da leggi finanziarie precedenti ed anche per fornire una adeguata "dotazione finanziaria" alla contrattazione integrativa (specialmente per quanto attiene l'attuazione del nuovo ordinamento professionale introdotto con la tornata in esame).

(pari a 125.756 mld), che è dato dall'inflazione programmata (1,5%) più le risorse aggiuntive per l'avvio della contrattazione integrativa (0,8%).

Con l'approvazione della legge finanziaria per il 1998, all'art. 2, commi 9 - 13, le somme da iscrivere in bilancio per i rinnovi contrattuali dei dipendenti del settore statale, ammontavano per il triennio rispettivamente a 345 mld, 1.600 mld e 2.865 mld. Per i rinnovi dei contratti dei dipendenti del settore pubblico, la spesa era determinata nel triennio, rispettivamente in 390 mld, 1.775 mld e 3.185 mld.

La legge finanziaria 1999 ha rideterminato le disponibilità per i rinnovi contrattuali del personale delle amministrazioni pubbliche e per i miglioramenti retributivi del personale non contrattualizzato, in relazione al nuovo limite di incremento della spesa globale per il personale, indicato nel Dpef nella misura del 2,3% (al netto della contribuzione aggiuntiva). Sono state, di conseguenza, incrementate le autorizzazioni di spesa già recate dalla legge finanziaria per il 1998.

Appare dunque opportuno ricostruire il quadro delle previsioni per gli incrementi retributivi da corrispondere al personale per il periodo 1998 - 2001, che risulta in base alla rimodulazione operata dalle ultime tre leggi finanziarie (legge finanziaria per il 1998, per il 1999 e per il 2000).

Tabella 1 - Disponibilità finanziarie per i rinnovi contrattuali 1998-2001
(oneri lordi in miliardi)

<i>Leggi Finanziarie</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	
<i>450/97</i>	345	1.600	2.865			] <i>Settore Stato</i> <i>Non contrattualizzati</i> <i>Settore Pubblico</i>
<i>(L.F. 1998)</i>	148	598	1.053			
	<i>(390</i>	<i>1.775</i>	<i>3.185)</i>			
<i>449/98</i>		492	2			] <i>Settore Stato</i> <i>stato c.i.</i> <i>Non contrattualizzati</i>
<i>(L.F. 1999)</i>		173	665			
		239	238			
<i>488/99</i>			629	1.761	2.269	] <i>Settore Stato</i> <i>(compresa contrattaz. integrativa)</i> <i>Non contrattualizzati</i> <i>Ulteriori miglior. per i non</i> <i>contr.ti</i>
<i>(L.F. 2000)</i>			236	660	850	
			100	100	100	
<i>Totale Stato</i>	<i>493</i>	<i>3.102</i>	<i>5.788</i>	<i>2.521</i>	<i>3.219</i>	

Nella quantificazione degli oneri per i rinnovi contrattuali indicata nelle leggi finanziarie va considerata la distinzione, che ha notevoli implicazioni in sede di certificazione e monitoraggio, tra settore statale e settore non statale.

1.3.4 Il riscontro degli andamenti finanziari

Alla luce delle richiamate indicazioni può essere dunque letta anche la dinamica relativa all'esercizio di riferimento 1998, riconfermando che le considerazioni svolte hanno soprattutto carattere e valenza programmatica per la impostazione delle politiche di settore oltre che per la predisposizione del conto annuo 2002 e successivi, attese le consistenti implicazioni sia di ordine finanziario - per il più incisivo impatto della nuova contrattazione relativa al quadriennio 1998-2001²³ - che per l'entrata in vigore dei richiamati strumenti riformatori dell'amministrazione e dei bilanci pubblici.

Su di un piano generale, nella relazione sul rendiconto generale dello Stato, si è rilevata la estrema difficoltà, se non impossibilità, di verificare l'effettiva portata dei "risparmi" realizzati con le misure di contenimento della spesa per il personale recate dalle annuali manovre finanziarie, in assenza - nei documenti di bilancio - di elementi adeguati a misurare la riduzione della spesa storica per il personale nonché l'effettivo raggiungimento di risultati attesi in tema di miglioramento dell'indebitamento netto e del fabbisogno.

Gli andamenti vengono di seguito sinteticamente esposti con riguardo alla spesa complessiva del personale ed all'impatto della contrattazione a confronto delle linee programmatiche.

Con riguardo al conto annuale, va ricordata la scelta operata dalla Ragioneria generale dello Stato (Rgs), a partire dal conto annuale 1997, di rappresentare i dati sul pubblico impiego in chiave contrattuale anziché amministrativa²⁴. Tale impostazione, nell'offrire un quadro più coerente con la dinamica contrattuale, non consente peraltro di evidenziare l'impatto degli oneri che scaturiscono dai diversi contratti, rispetto alla spesa consolidata o storica ed in particolare delle singole tranches contrattuali nonché delle diverse componenti retributive²⁵. Ancor meno tale esigenza può essere soddisfatta dal rendiconto generale dello Stato il quale, redatto per amministrazioni e per centri di responsabilità, non aggrega la spesa secondo insiemi comparabili con il conto annuale, fondato, come si è detto sui comparti di contrattazione.

A fronte dell'indicazione contenuta nella legge finanziaria per il 1998, che per il settore statale si traduce in stanziamenti sui corrispondenti capitoli di bilancio e, per il settore non statale, in quota dei trasferimenti agli enti, l'ordinamento attuale non sembra offrire strumenti di riscontro puntuali in termini puramente finanziari²⁶. Va ricordato che i contratti sono stati sottoscritti nel corso del 1999, determinando uno sfasamento nelle corresponsioni rispetto all'anno di competenza. Ne deriva che la spesa risultante

²³ A partire dal 1994, la contrattazione collettiva si sviluppa, nel settore pubblico, secondo la duplice regola del "contratto giuridico" a valenza quadriennale e del "contratto economico" a valenza biennale (entro il quadriennio di efficacia giuridica).

²⁴ Fino al 1996 il conto annuale esprimeva i dati per insiemi omogenei di amministrazioni prescindendo dall'applicabilità, ai dipendenti di quelle amministrazioni, di diversi contratti collettivi. A partire dal 1997, il lavoro pubblico è rappresentato secondo l'appartenenza ad un determinato comparto di contrattazione indipendentemente dal rapporto di servizio con una amministrazione (ad es. i vigili del fuoco sono destinatari del contratto aziende pur appartenendo all'amministrazione dell'Interno il cui personale è destinatario del contratto ministeri).

²⁵ Incremento della retribuzione "fissa" distinta da quella "accessoria".

²⁶ Peraltro, la tabella 5 evidenzia il grado di difficoltà insito nel reperimento di parametri finanziari concordanti, in grado cioè di costituire "sede di riscontro" degli andamenti programmati.

dal conto annuale della RGS per il 1998, redatto in termini di cassa, non registra i relativi esborsi compresi nella voce *arretrati* del conto annuale 1999.

Nella complessa opera di ricostruzione sia dei nuovi oneri contrattuali che della spesa storica della P.A. occorre dunque sviluppare adeguati strumenti operativi e meccanismi concertati di rilevazione e presentazione dei dati. In tal senso appare opportuno avviare una prima ricognizione degli elementi disponibili sulle fonti ufficiali con riguardo ai diversi aggregati.

A titolo esemplificativo si riportano di seguito le risultanze, a fronte delle indicazioni programmatiche, della spesa del personale desumibile dal conto annuale e dalle altre fonti di informazione disponibili.

Tabella 2 - Settore Stato (miliardi di Lire)

Consistenza ²⁷		Dpef		Conto annuale		Rend. Gen. dello Stato	
Personale al 31.12.98	Var. % 1998/97	Spesa di personale 1998	Var. % 1998/97	Costo del personale 1998	Var. % 1998/97	Pagato 1998	Var. % 1998/97
1.953.186	- 0,3%	124.855	+ 2,7%	110.403	+ 2,9%	125.756	+ 2,5%

Tabella 3 - Settore pubblico non statale (miliardi di Lire)

Consistenza		Dpef		Conto annuale	
Personale al 31.12.98	Var. % 1998/97	Spesa di personale 1998	Var. % 1998/97	Costo del personale 1998	Var. % 1998/97
1.547.157	+ 0,5%	108.911	+ 4,2%	98.238	+ 0,2%

Una ulteriore fonte conoscitiva è rappresentata dall'aggregato "Conto consolidato delle pubbliche amministrazioni", contenuto nella Relazione generale sulla situazione economica del paese, che espone una spesa di 229.935 mld per il 1997, 221.571 mld per il 1998 e 227.262 mld per il 1999²⁸.

²⁷ Fonte: conto annuale della Ragioneria generale dello Stato

²⁸ Relazione sulla situazione economica del Paese - 1999.

Tabella 4 - Totale pubblico impiego (miliardi di Lire)

Consistenza		Dpef		Conto annuale	
Personale al 31.12.98	Var. % 1998/97	Spesa di personale 1998	Var. % 1998/97	Costo del personale 1998	Var. % 1998/97
3.500.343	+ 0,2 %	233.766	+ 3,4 %	208.641	+ 1,6 %

Le tabelle su esposte evidenziano la difficoltà di un confronto utile non solo tra documenti programmatici e di consuntivo, ma anche tra questi ultimi come emerge, manifestamente per lo Stato ove si rappresenta una sensibile divaricazione in termini assoluti (molto minori invece in termini percentuali). Ciò appare dunque spiegabile per una diversa impostazione metodologica e di rilevazione dei dati.

La difficoltà di analisi che emerge dal confronto degli aggregati sopra esposti - accentuata dalla compresenza di modelli tradizionali e nuove impostazioni di contabilità economica nazionale su un percorso metodologico ancora da definire compiutamente - e la differente prospettiva di ricostruzione dei dati, ha sollecitato il ricorso a stime statistiche in grado di rappresentare gli andamenti della spesa per retribuzioni. Tra quelle prodotte da fonti ufficiali vi è l'*indice delle retribuzioni contrattuali*, pubblicato mensilmente dall'Istat e fondato su un modello che assume a base i singoli istituti retributivi per ciascuna qualifica di pubblici dipendenti²⁹ rilevati nella consistenza del 31 dicembre 1995 (che costituisce l'anno base del numero indice).

Via via che i contratti ovvero le norme riferibili a specifiche categorie di personale, intervengono a variare l'entità finanziaria di tali istituti, il modello restituisce, attraverso un complesso sistema di ponderazione, una variazione media riferibile all'intero aggregato pubblica amministrazione³⁰. Tale indicatore registra i mutamenti nelle entità finanziarie delle retribuzioni dei pubblici dipendenti senza tener conto degli arretrati³¹ né delle variazioni di consistenza numerica del personale pubblico intervenute dal 1995 al 1998³².

Il 1998 ha registrato una variazione media annua di tale indice pari all'1% (dicembre 1998 su dicembre 1997). Esso, per quanto evidenziato, non tiene conto dell'avvio della corrente tornata contrattuale i cui effetti di cassa si registrano solo nel corso del 1999³³. Allo stesso risultato (1% medio nell'anno) perviene l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran) che utilizza un indice

²⁹ L'aggregato non comprende il personale del comparto Aziende ed amministrazioni autonome (Monopoli, Aima, Cassa dd.pp., Vigili del Fuoco).

³⁰ Più propriamente l'aggregato è denominato "attività della pubblica amministrazione".

³¹ E' il sistema cosiddetto della "cassa senza arretrati".

³² Le variazioni vengono inserite al momento della decorrenza fissata dalla norma ovvero dalla pubblicazione sulla G.U. del provvedimento normativo. Ne deriva che le disposizioni con decorrenza retroattiva vengono considerate solo al momento dell'entrata in vigore della disposizione stessa.

³³ Per contro tale indice tiene conto delle variazioni causate dal contratto per i dirigenti del comparto enti di ricerca, pubblicato nel 1998 e di altri fattori di minor rilievo (ad. es.: quote di indennità di vacanza contrattuale ecc.).

analogo (che però tiene conto della consistenza di personale al 31 dicembre 1998 come quantificato nel citato conto annuale³⁴).

Questo valore risulterebbe inferiore a quello atteso in virtù del trascinamento che, nelle previsioni del Dpef, era considerato come l'unico fattore di incremento retributivo in assenza di rinnovi contrattuali. Peraltro si propongono diversi profili problematici di impostazione; va ad esempio tenuto conto che a tale risultato concorre la riduzione (dovuta alle progressive cessazioni dal servizio) delle quote di *retribuzione individuale di anzianità* (Ria) che, come rilevato dalla Corte in sede di certificazione, sono invece destinate a finanziare nuovi istituti contrattuali ovvero i fondi unici di amministrazione³⁵. Ne deriva che l'indicatore prospettato non è da solo idoneo ad offrire una univoca lettura dell'evoluzione della spesa a fini di reimpostazione programmatica. Ciò emerge, oltre che sotto l'indicato profilo tecnico, su di un piano generale deducibile dalla considerazione che la proiezione della spesa contenuta nei documenti programmatici evidenzia una stima in crescita sostenuta, come risulta dalla tabella che segue.

Tabella 5 – Documenti di programmazione e bilancio, tavola di confronto
(miliardi di Lire)

Esercizio	AMMINISTRAZIONI STATALI				AMM.NI NON STATALI		TOT. PUBBLICA AMM.NE		
	Dpef 1998	Rend. Gen Stato (Prev. def. competenza)	Rend. Gen Stato (pagamenti)	Conto cons.to P.A. 1999	Dpef 1998	Conto cons.to P.A. 1999	Dpef 1998	Dpef 1999	Conto cons.to P.A. 1999
1997	121.600	130.877	122.739	130.927	104.557	98.573	226.157	229.500	229.934
1998	124.855	126.955	125.756	126.812	108.911	94.759	233.766	235.400	221.571
Var. % 1998/97	2,70%	3,00%	2,50%	3,10%	4,16%	3,90%	3,40%	2,60%	3,60%
1999	127.760	130.677	132.839	130.388	110.435	96.874	238.195	243.000	227.262
Var. % 1999/98	2,30%	2,90%	5,60%	2,80%	3,40%	2,20%	3,10%	3,20%	2,60%
2000	130.565				112.619		243.184	250.500	
2001								257.500	

Nel Dpef 1999 non appare più evidenziata la previsione programmatica relativa all'aggregato "Amministr. statali".

La diversità di impostazione metodologica sottesa alle fonti ufficiali non consente una univoca determinazione della spesa complessiva effettuata e tanto meno di una coerente rappresentazione tra previsioni e risultati. Si ripropone dunque una fondamentale esigenza già rappresentata dalla Corte e che sollecita adeguata attenzione ed opportune iniziative di raccordo e di omogeneità della base informativa. La questione assume peculiare rilievo nell'attuale fase caratterizzata dal disegno di federalismo amministrativo e fiscale, che richiede una effettiva conoscenza del sistema al fine di garantirne gli obiettivi complessivi di equilibrio.

³⁴ 3.295.000 dipendenti al netto dei lavoratori socialmente utili, del personale di leva ed in ferma volontaria nelle FF.AA. e nei corpi di Polizia.

³⁵ E dunque, in concreto, alla cessazione del diritto alla corresponsione della RIA, non sembra corrispondere una minore spesa statale.

La Corte ha già avuto occasione di rilevare la mancanza di un'informazione soddisfacente e, soprattutto, aggiornata sull'andamento dei maggiori aggregati statistici che interessano la materia del lavoro pubblico, sia con riguardo alle impostazioni di politica contrattuale, che alla valutazione dei reali effetti di spesa prodotti dai contratti stipulati, la cui tempestiva conoscenza è essenziale, vale ribadirlo, proprio ad una corretta reimpostazione programmatica.

1.3.5 La "conoscenza" del sistema ed i parametri di compatibilità finanziaria

La Corte in sede di certificazione ha affermato l'esigenza di una considerazione unitaria degli equilibri finanziari pubblici, sia nel quadro della finanza derivata che di avvio al federalismo fiscale (d. lgs. 56/2000) anche a garanzia delle stesse Autonomie, (Corte cost. sent. n. 29/1995) sui cui bilanci possono altrimenti venire a ricadere ulteriori oneri non coerenti con il complessivo quadro programmatico e finanziario. In tale ottica, appare dunque necessaria una ricomposizione, nelle diverse sedi, delle grandezze finanziarie che interessano l'insieme degli enti interessati dall'ipotesi contrattuale, nei raccordi e nelle interazioni con la finanza da cui derivano o sulla quale comunque incidono le risorse.

Sempre sotto tale prospettiva appare conseguenziale l'identificazione dei parametri di riferimento sui quali misurare la compatibilità finanziaria per dare concreto spessore alla valutazione con gli strumenti di cui all'art.1 bis della legge 468/1978 e successive modifiche; in proposito, nel caso di ricadute degli oneri sui bilanci di amministrazioni diverse dallo Stato, come già affermato (del. n. 19/99) va prospettata una più articolata quantificazione alla luce degli strumenti di programmazione regionale e degli equilibri degli stessi enti. Con riferimento a tali parametri non può non segnalarsi, in particolare connessione con le direttrici sottese alla recente legislazione ed alla complessiva ridefinizione dei rapporti tra Stato centrale ed Autonomie (federalismo fiscale), la necessaria congiunta esigenza di assicurare tempestivi strumenti di monitoraggio funzionali alla ricomposizione del quadro finanziario complessivo.

Su di un versante più squisitamente tecnico, ma essenziale al raggiungimento dell'obiettivo di una tempestiva e corretta informazione - basata non solo su stime e proiezioni - appare l'attivazione di adeguati sistemi informativi automatizzati.

Ciò posto in via generale, nel considerare come l'anno di riferimento (1998), che pur essendo il primo del nuovo ciclo contrattuale, risente dell'applicazione dei benefici del precedente quadriennio, e valutate le dirette relazioni tra metodologie ed esiti dei controlli interni ed esterni e reimpostazione programmatica di bilancio, appare essenziale prospettare alcune fondamentali esigenze utili alla ricognizione degli andamenti reali nella recente tornata contrattuale.

Si tratta in primo luogo di isolare adeguatamente anche alla luce dell'importanza della contrattazione collettiva integrativa (art. 52 lgs. 29/1993) la spesa "storica" del costo del personale, da quella relativa ai rinnovi contrattuali. Questo tanto più alla luce della nuova impostazione della l. 208/1999 che, a modifica della l. 468 del 1978, prevede che il Dpef indichi "i parametri economici essenziali utilizzati e le previsioni tendenziali, per grandi comparti, dei flussi di entrata e di spesa del settore statale e del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni basate sulla legislazione vigente,

superando il precedente criterio delle "politiche invariate" (che includevano anche la previsione dei rinnovi contrattuali).

Una seconda fondamentale esigenza rappresentata dalla Corte concerne il sistema di finanziamento dei contratti collettivi relativi al personale dei comparti "non statali", il cui onere grava ai sensi del novellato art. 52, comma 1. d.lgs. n. 29/1993 interamente sui bilanci degli enti. Le leggi finanziarie non indicano, più, infatti, l'onere derivante dalla contrattazione collettiva per i dipendenti delle amministrazioni diverse da quelle statali, relativamente alle quali è stabilito che esso formi oggetto "con distinta indicazione dei mezzi di copertura" di un'apposita "autorizzazione di spesa", decisa nelle stesse forme (deliberazione dei consigli regionali e degli enti locali, deliberazioni dei consigli di amministrazione degli enti pubblici) con cui vengono approvati i bilanci degli enti.

1.4 Le "Amministrazioni pubbliche" tenute a comunicare i dati sul personale

Le amministrazioni pubbliche che, in base all'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993, devono inviare alla Corte, tramite la Ragioneria generale dello Stato, i dati sul personale sono: le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative; le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo; le regioni, le province, i comuni, le comunità montane e loro consorzi ed associazioni; le istituzioni universitarie; gli istituti autonomi case popolari; le camere di commercio e loro associazioni; tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali; le amministrazioni, le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale (art. 1, comma 2).

Queste amministrazioni devono presentare, oltre ai conti annuali, le relazioni sui risultati di gestione (ossia le relazioni "con cui le amministrazioni pubbliche espongono i risultati della gestione del personale, con riferimento agli obiettivi che, per ciascuna amministrazione, sono stabiliti dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti di programmazione").

L'art. 65, comma 3, prende in considerazione anche gli enti pubblici economici e le aziende che producono servizi di pubblica utilità, nonché gli enti e le aziende di cui al successivo art. 73, comma 5 (Ente per l'esposizione universale ed internazionale in Roma-Eur, Enti lirici, Agenzia spaziale italiana, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Unione italiana delle camere di commercio-Unioncamere, Comitato nazionale per la ricerca e lo sviluppo dell'energia nucleare-Enea, Azienda autonoma per l'assistenza al volo-Enav, Registro aeronautico italiano-Rai, Istituto nazionale per il commercio con l'estero-Ice, Comitato olimpico nazionale-Coni, Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro-Cnel).

Essi non sono obbligati a presentare i conti annuali, ma solo a comunicare "il costo annuo del personale comunque utilizzato", in conformità a procedure definite dal Ministero del tesoro, d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica.

Tra le amministrazioni destinatarie dell'obbligo previsto dall'art. 65 sono da ricomprendere, nonostante non siano esplicitamente contemplate, le cosiddette autorità indipendenti. A tale conclusione induce la considerazione, basata sull'interpretazione estensiva della norma, che il referto della Corte dei conti è funzionale al conseguimento

di obiettivi di contenimento del costo del lavoro e di razionalizzazione della gestione del personale pubblico.

Una ulteriore argomentazione si rinviene nel fatto che talune autorità indipendenti sono soggette al più penetrante controllo della Corte. Senza contare infine che talune di esse possono utilizzare personale di amministrazioni pubbliche. Si reitera pertanto la richiesta alla Ragioneria di valutare l'opportunità di rilevare i dati, a suo giudizio rilevanti, sul personale di tali strutture.

1.5 Costo del personale e costo del lavoro pubblico

La Ragioneria generale dello Stato³⁶ utilizza la seguente terminologia (alla quale si adegua, per esigenze di uniformità, la presente relazione):

- *spese per competenze fisse* = stipendio + indennità integrativa speciale + retribuzione individuale di anzianità + tredicesima mensilità + eventuali arretrati + assegni per nucleo familiare + indennità pagate con i capitoli di stipendio³⁷ - recuperi per ritardi e assenze;

- *spese per competenze accessorie* = compenso per lavoro straordinario + indennità di amministrazione + indennità di rischio + indennità derivanti da provvedimenti specifici + fondo di produttività collettiva + fondo per la qualità della prestazione individuale + arretrati anni precedenti + altre spese accessorie ed indennità varie³⁸;

- *spesa per retribuzione lorda* = spese per competenze fisse + spese per competenze accessorie;

- *costo del personale* = spese per retribuzione lorda + contributi a carico dell'amministrazione + spese per indennità di missioni e trasferimenti + "altre spese" + somme rimborsate alle amministrazioni per il proprio personale comandato - rimborsi ricevuti allo stesso titolo;

- *costo del lavoro* = costo del personale + spese per la gestione mense e assegni di vitto + spese per l'erogazione di buoni pasto + spese di vestiario per i dipendenti + spese per il benessere del personale + spese per equo indennizzo al personale + spese di formazione + spese per la gestione dei concorsi + spese varie.

1.6 I controlli sul personale

La sistematica più acconcia per illustrare la materia dei controlli, suggerita dalla normativa di riforma, è quella che distingue i controlli interni dai controlli esterni. Il

³⁶ Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1998. Il personale delle amministrazioni del pubblico impiego*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (maggio 2000).

³⁷ Per il servizio sanitario nazionale è utilizzata la dizione "Indennità fisse e continuative".

³⁸ Questa tipologia di competenze accessorie riguarda il personale dei ministeri. Per le altre amministrazioni, le competenze variano in relazione alle specifiche normative di fonte collettiva.

d.lgs. n. 286/1999³⁹ prevede quattro distinte categorie di controlli interni, che riguardano anche il personale pubblico:

- *controlli di regolarità amministrativa e contabile* (artt. 1, 2 e 10). Il decreto non istituisce né disciplina i controlli di regolarità, ma si limita a organizzare la materia, rinviando alle norme vigenti che prevedono questi controlli nei vari comparti delle amministrazioni. Stabilisce tuttavia un principio di stretta interpretazione in ordine agli effetti⁴⁰.

Il controllo di regolarità sugli atti delle amministrazioni dello Stato è svolto dalla Ragioneria generale dello Stato mediante lo strumento del visto (con effetto impeditivo), ma solo per le verifiche di regolarità contabile⁴¹.

Per gli Enti locali, i controlli di regolarità sono esercitati attraverso lo strumento del "visto di regolarità contabile"⁴² e dal Collegio dei revisori⁴³. Per le altre amministrazioni, le verifiche di regolarità sono demandate agli organi previsti dalle rispettive normative contabili.

A questa prima categoria di controllo interno sono riconducibili anche i controlli ispettivi interorganici⁴⁴ e i controlli ispettivi intersoggettivi⁴⁵, nonché altri tipi di

³⁹ "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59".

⁴⁰ "Il controllo di regolarità amministrativa e contabile non comprende verifiche da effettuarsi in via preventiva se non nei casi espressamente previsti dalla legge e fatto salvo, in ogni caso, il principio secondo cui le definitive determinazioni in ordine all'efficacia dell'atto sono adottate dall'organo amministrativo responsabile" (art. 2).

⁴¹ Uffici centrali del bilancio e Ragionerie provinciali dello Stato: artt. 9 e 10 d.P.R. n. 38/1998. La nuova normativa ha soppresso le tradizionali verifiche di legittimità della Ragioneria, che ha conservato solo il controllo di regolarità contabile (esistenza in bilancio delle risorse per il pagamento delle spese e corretta imputazione delle stesse al bilancio). Essa può sì fare osservazioni in ordine alla legittimità della spesa, ma queste osservazioni (a differenza di quelle attinenti alla regolarità contabile) non impediscono all'atto di diventare esecutivo, ossia di produrre effetti giuridici, se così decide il dirigente, nell'esercizio della sua autonomia (e connessa responsabilità), che è stata ulteriormente rinforzata dal d.lgs. n. 80/1998. Alla riduzione delle competenze della Ragioneria in materia di controllo preventivo fa riscontro l'attribuzione di nuovi e significativi compiti. Si fa riferimento al monitoraggio della spesa pubblica e verifica degli andamenti (art. 3, comma 2, lettera b) del d.lgs. n. 430/1997), con particolare riguardo ai contratti collettivi e alla verifica del costo del lavoro pubblico (art. 3 d.P.R. n. 38/1998), nonché all'analisi, verifica e valutazione dei costi dei servizi e dell'attività delle amministrazioni pubbliche (citato art. 3 del d.P.R. n. 38/1998), all'attività di valutazione dei risultati gestionali (art. 2 d.P.R. n. 154/1998) e al coordinamento della spesa pubblica (art. 3, comma 1, d.lgs. n. 430/1997).

⁴² Art. 55 l. n. 142/1990, modificato con l'art. 6, comma 11, legge n. 127/1997, e, ora, art. 153 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato dal d.lgs. n. 267/2000.

⁴³ Art. 234 sg. del citato testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. La revisione contabile è prevista anche per altre amministrazioni pubbliche (università, scuole, enti pubblici, ecc.).

⁴⁴ E' il controllo svolto da un organo di un'amministrazione su altri organi della stessa amministrazione. Ai sensi dell'art. 1, comma 62, legge n. 662/1996 tutte le pubbliche amministrazioni devono istituire servizi ispettivi.

⁴⁵ E' quello svolto da un'amministrazione su altre amministrazioni oppure enti pubblici. Il Ministero del tesoro ha una competenza ispettiva generale sulle altre amministrazioni anche non statali. Vi provvede attraverso l'Ispettorato generale di finanza, incardinato nella Ragioneria generale dello Stato e deputato a verificare la legittimità e proficuità della spesa: art. 3 legge n. 1037/1939. Anche il Dipartimento della funzione pubblica svolge compiti ispettivi sulle pubbliche amministrazioni: art. 65, comma 6, del d.lgs. n. 29/1993. Sul punto, Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997*, Roma, Centro Fotolitografico Corte dei conti, 1998, p. 12.

controllo assimilabili a quelli ispettivi, come i controlli sulle dotazioni organiche⁴⁶ e i controlli sugli enti locali deficitari e dissestati⁴⁷. Infine, le strutture di controllo di regolarità amministrativa e contabile sono competenti in materia di verifica della compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio (art. 52 d.lgs. n. 29/1993 e art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 286/1999);

- *controllo di gestione (artt. 1 e 4)*. Verifica l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare il rapporto costi/risultati. Questo controllo si fonda sul principio di autonomia/responsabilità del dirigente: l'organo di direzione politico-amministrativa non può interferire nell'attività di gestione (potere di spesa, organizzazione, procedure di lavoro, gestione del personale, controlli gerarchici, scelte tecniche del dirigente); può solo verificare se gli obiettivi da lui posti siano stati raggiunti dal dirigente e se le risorse siano state utilizzate in modo ottimale.

Ne consegue che spetta al dirigente, e non all'organo di vertice, di istituire e disciplinare strutture deputate a valutare l'andamento e i risultati dell'attività gestionale di sua pertinenza.

L'esito del controllo consiste nella predisposizione di relazione/i per segnalare al dirigente le criticità dell'unità organizzativa e le conseguenti proposte di correzione.

Ogni amministrazione deve definire gli elementi organizzativi, procedurali e metodologici del controllo di gestione⁴⁸. Nelle Regioni, la legge-quadro di contabilità contribuisce a individuare gli strumenti operativi per l'attività di pianificazione e controllo⁴⁹.

Nelle amministrazioni dello Stato il controllo di gestione supporta la funzione dirigenziale. Le stesse amministrazioni devono vigilare sugli adempimenti organizzativi spettanti ai dirigenti per rendere operative le relative strutture. Il Presidente del Consiglio dei Ministri stabilisce, con propria direttiva, i requisiti minimi cui deve ottemperare il sistema di controllo di gestione.

- *controllo strategico (artt. 1, 6 e 8)*. Verifica l'attuazione degli obiettivi contenuti nelle direttive per l'azione amministrativa e la gestione e negli altri atti di indirizzo politico-amministrativo. Il controllo strategico consiste nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza tra le missioni dell'Amministrazione (previste dalla

⁴⁶ Ai sensi dell'art. 35 della legge 24.12.1993, n. 537 e successive modificazioni (per ultimo, art. 52 legge n. 662/1996), il Dipartimento della funzione pubblica verificava la congruità della metodologia utilizzata per determinare i carichi di lavoro. La materia è ora regolata dall'art. 39, comma 1, della legge 27.12.1997, n. 449 che fa obbligo alle amministrazioni pubbliche di predisporre programmi triennali del fabbisogno di personale, "al fine di assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzare le risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie". A tale meccanismo fa rinvio l'art. 6 del d.lgs. n. 29/1993 (nel testo novellato dal d.lgs. n. 80/1998).

⁴⁷ Art. 243 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

⁴⁸ Gli elementi previsti dall'art. 4 sono: la struttura deputata a svolgere la funzione di controllo, il livello organizzativo in cui opera la struttura, le procedure di determinazione degli obiettivi gestionali e dei soggetti responsabili, i prodotti e le finalità dell'azione amministrativa, le modalità di rilevazione e ripartizione dei costi tra le unità organizzative e relativi obiettivi, gli indicatori, la frequenza delle rilevazioni.

⁴⁹ L'art. 4, comma 10, del d.lgs. n. 76/2000 ("Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208") stabilisce che le Regioni adottano misure organizzative idonee a consentire l'analisi ed il controllo dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa, della gestione e delle decisioni organizzative.

legge), gli obiettivi (stabiliti dall'organo di direzione politica o amministrativa), le scelte operative (fatte dal dirigente) e la ripartizione delle risorse umane, materiali e finanziarie.

L'esito di questo controllo, che opera in posizione di autonomia operativa, nell'ambito degli "uffici di diretta collaborazione", consiste nella predisposizione di relazione/i per segnalare all'organo di direzione politica o amministrativa le incongruenze di cui sopra oppure i fattori ostativi al raggiungimento degli obiettivi, le connesse responsabilità e i possibili rimedi.

Il controllo supporta quindi l'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo. In quanto fiduciari dell'organo di direzione politica⁵⁰, gli uffici di controllo strategico non possono dare direttive alle strutture di controllo di gestione, che dipendono dal dirigente;

- *valutazione del personale (artt. 1 e 5)*. La valutazione è prevista solo per i dirigenti e deve svolgersi in coerenza con le norme dei contratti collettivi di lavoro. I soggetti o le strutture addette alla valutazione verificano le prestazioni (ossia i risultati) e i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane e organizzative ad essi assegnate (competenze organizzative).

La procedura di valutazione è a due stadi:

- proposta del valutatore di prima istanza (dirigente preposto all'ufficio dirigenziale, per le amministrazioni dello Stato);
- valutazione definitiva del valutatore di seconda istanza (Capo Dipartimento o Direttore generale, per le amministrazioni dello Stato).

La valutazione dei dirigenti destinatari delle direttive dal Ministro è fatta dallo stesso Ministro, sulla base degli elementi forniti dal controllo strategico. L'attività di valutazione utilizza anche i risultati del controllo di gestione, ma è svolta da strutture o soggetti diversi, che rispondono ai dirigenti collocati al vertice dell'unità organizzativa interessata.

La procedura di valutazione è presupposto per l'applicazione delle norme sulla responsabilità dirigenziale, di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 29/1993. Essa ha cadenza annuale, ma può o deve essere anticipata, se c'è rischio di risultati negativi della gestione. Sono salve le diverse norme previste per la valutazione dei funzionari diplomatici e prefettizi.

All'ambito dei controlli interni sono pure riconducibili il controllo gerarchico (artt. 16 e 17 d.lgs. n. 29/1993), che deve essere svolto in coerenza con i principi informativi delle amministrazioni moderne orientate al risultato. In base a questi principi la funzione del "capo" non è più (solo) quella di punire il dipendente che sbaglia ma (soprattutto) quella di ottimizzare i risultati della struttura. Il suo compito

⁵⁰ La nuova normativa ha accentuato il carattere fiduciario del controllo strategico. La relativa struttura, infatti:

- è istituita e riceve direttive dall'organo di vertice al quale risponde e riferisce;
- opera nello *staff* dell'organo di vertice;
- per le amministrazioni statali, è dotata di autonomia solamente "operativa";
- è esentata dall'applicazione delle norme sull'accesso ai documenti;
- valuta il personale dirigenziale di vertice;
- può utilizzare esperti, con gli stessi criteri degli uffici di diretta collaborazione del Ministro;
- supporta la funzione di indirizzo politico-amministrativo;
- riferisce all'organo di indirizzo in via riservata.

non è quindi tanto quello di verificare la pedissequa applicazione delle procedure, quanto quello di coinvolgere e stimolare i collaboratori per indurli a migliorare le loro performances.

Rientrano del pari nella categoria concettuale del controllo interno gli interventi correttivi del costo del personale. Stabilisce, al riguardo, l'art. 66⁵¹ del d.lgs. n. 29/1993 che, in caso di scostamenti rispetto alle dotazioni finanziarie previste per il personale, il Ministero del tesoro, informato dall'Amministrazione competente, ne riferisce al Parlamento, proponendo misure correttive idonee a ripristinare l'equilibrio di bilancio.

Lo stesso potere è riconosciuto al Ministero del tesoro nell'ipotesi di decisioni giurisdizionali che comportino nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio. Il termine "controllo" viene qui usato dalla legge nell'accezione inglese (*control*)⁵² di dominio, direzione, influenza, governo, contenimento, per indicare l'insieme di misure a disposizione di un soggetto per governare la dinamica di un fenomeno, per evitare cioè che il fenomeno produca risultati non attesi (che vada, appunto, "fuori controllo").

E' evidente quindi la differenza tra le espressioni "controllo sulla spesa" e "controllo della spesa": la prima indica le verifiche effettuate dalle autorità di controllo per constatare la conformità/difformità della gestione a parametri predeterminati; la seconda indica i meccanismi a disposizione delle autorità responsabili delle politiche finanziarie per evitare risultati non desiderati, ossia che la spesa pubblica di un certo settore superi il plafond stabilito in sede previsionale.

Questa seconda locuzione ("controllo della spesa"), che costituisce l'intestazione del titolo V del d.lgs. n. 29/1993, nel quale si colloca l'art. 65 che costituisce la base della presente relazione, vuole appunto significare che il dispositivo apprestato dal decreto legislativo è finalizzato al miglioramento dell'efficienza e della produttività del personale, nonché al contenimento e razionalizzazione della spesa (art. 2 legge n. 421/1992).

Nel mese di maggio 2000 è stato costituito, nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Comitato tecnico-scientifico, incaricato del coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato.

Anche il controllo esterno ha subito importanti modifiche di ordine strutturale⁵³ e metodologico. I principali modelli sono i seguenti:

- *controlli preventivi esterni di legittimità su atti*. Per il personale del settore statale⁵⁴, i controlli sono effettuati dalla Corte dei conti (art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20) e possono riguardare sia atti specifici (definizione di piante organiche, conferimento di funzioni dirigenziali)⁵⁵, sia atti generali (provvedimenti

⁵¹ Si v. pure il precedente art. 63 che prevede l'acquisizione di informazioni sui flussi finanziari da parte del Ministero del tesoro e del Dipartimento della funzione pubblica, al fine di realizzare il più efficace controllo dei bilanci.

⁵² Nell'altra più nota accezione, il termine, di derivazione francese (*contrôle*), ha il significato di verifica, riscontro, ed è il senso in cui l'espressione è stata tradizionalmente usata per definire il controllo preventivo di legittimità sugli atti (verifica della conformità di un atto alla legge).

⁵³ Con deliberazione del 16.6.2000, la Corte dei conti ha emanato un regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo (G.U. n. 156 del 6.7.2000). La legge 21.7.2000 detta norme sulla nomina del Presidente della Corte.

⁵⁴ Per il personale delle Regioni a statuto speciale, si v. l'art. 2 d.lgs. n. 200/1999 e gli artt. 2 e 3 d.lgs. n. 212/1999 concernenti rispettivamente la Regione siciliana e il Trentino-Alto Adige.

⁵⁵ Secondo la Corte dei conti, sono soggetti a controllo preventivo anche i contratti individuali dei

emanati a seguito di deliberazioni del Consiglio dei ministri, direttive generali per l'indirizzo e lo svolgimento dell'attività amministrativa, atti normativi a rilevanza esterna, eccetera)⁵⁶.

Controlli di questo tipo erano pure previsti per gli atti delle Regioni (d.lgs. 13 febbraio 1993, n. 40 e successive modificazioni) e degli Enti locali (art. 45 sg. della legge 8 giugno 1990, n. 142). La materia è ora regolata dall'art. 124 e sg. del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato dal d.lgs. n. 267/2000, che limita il controllo preventivo di legittimità ad alcuni atti diversi da quelli di mera gestione⁵⁷;

- *controlli successivi sulla gestione demandati alla Corte dei conti*. Questo controllo è previsto in generale per tutte le amministrazioni pubbliche⁵⁸; è effettuato sulla base di parametri di legittimità e regolarità, nonché di rispondenza dei risultati agli obiettivi e di valutazione comparativa dei costi, modi e tempi dello svolgimento dell'attività amministrativa; ha ad oggetto il bilancio e le gestioni fuori bilancio (e altresì il patrimonio e i fondi di provenienza comunitari); valuta il funzionamento dei controlli interni; sfocia in relazioni, di cadenza almeno annuale, presentate agli organi legislativi ed alle amministrazioni interessate, contenenti gli esiti del controllo, oppure in osservazioni alle amministrazioni, le quali devono comunicare alla Corte le misure consequenzialmente adottate⁵⁹.

In aggiunta a questo modello di controllo, che, come si è detto, è di carattere generale, la Corte presenta numerose altre relazioni al Parlamento, che attengono anche alla materia del personale. Ci si limita a citare le relazioni sul rendiconto generale dello Stato, sulle gestioni delle Università⁶⁰, sulla scuola elementare, sulle gestioni fuori bilancio, nonché sulla legislazione di spesa, con riguardo alla quantificazione degli oneri e conseguente copertura finanziaria. La Corte inoltre può presentare alle Camere relazioni speciali su richiesta delle stesse oppure di propria iniziativa;

dirigenti (Sezione del controllo, deliberazione n. 39/1999) e gli atti di conferimento di funzioni dirigenziali, adottati dai dirigenti generali (Sezione del controllo, deliberazione n. 45/1999).

⁵⁶ La Sezione del controllo ha proposto, dinanzi alla Corte costituzionale, due conflitti di attribuzione nei confronti del Governo per violazione dell'art. 100, 2° comma, della Costituzione (deliberazioni numeri 39 e 48 del 2000).

⁵⁷ Si v. però l'art. 127 del citato testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, che prevede la sottoposizione ad uno speciale organo di controllo (difensore civico) di alcuni atti in materia di personale, previa richiesta delle minoranze consiliari. Per i controlli sulle aziende sanitarie, art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 229/1999).

⁵⁸ Per le Regioni, il controllo concerne il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma (in tema, v. sentenza Corte cost. n. 29/1995) e viene svolto dalle sezioni regionali di controllo, istituite con il regolamento della Corte dei conti del 16 giugno 2000. Sul punto, si v. l'art. 52.6 del d.lgs. n. 29/1993.

⁵⁹ È importante precisare che il controllo interno ed il controllo esterno hanno identica finalità: migliorare la funzionalità della gestione. Le differenze tra i due tipi di controlli sono però numerose e significative. Ci si limita qui a considerare quelle di ordine strutturale e funzionale: il controllo interno dipende dagli organi di vertice (politici o amministrativi), quello esterno ha una posizione di indipendenza e terzietà. Conseguentemente, il controllo interno deve segnalare tempestivamente le anomalie e irregolarità per consentire agli organi di direzione di adottare per tempo i necessari interventi autocorrettivi per il conseguimento degli obiettivi. Il controllo esterno è invece chiamato, normalmente in via successiva, a valutare il complessivo andamento della pubblica amministrazione e l'idoneità del controllo interno a svolgere correttamente la sua missione.

⁶⁰ L'art. 1 della 19.10.1999, n. 370 contiene norme sui Nuclei di valutazione interna delle Università.

- *controlli sui rendiconti delle Amministrazioni statali*⁶¹. Questo controllo è svolto dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione della Corte dei conti ed è limitato alle gestioni previste dal relativo programma di controllo, adottato in applicazione dell'art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994 (deliberazione della Sezione del controllo n. 20/1997);

- *controlli sui consuntivi di alcune gestioni connesse con la materia del personale*. Si fa riferimento, in particolare, alle gestioni della Scuola superiore della pubblica amministrazione-Sspa⁶² e dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni-Aran⁶³ che sono sottoposte al controllo "consuntivo" della Corte. E' anche da rilevare che alcune delle Autorità indipendenti, figure che, come si è visto, non sono esplicitamente comprese tra le "amministrazioni pubbliche" tenute a comunicare i dati sul personale, ai fini del referto di cui all'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993, sono soggette al controllo successivo della Corte. E' il caso del Garante per l'editoria⁶⁴, dell'Antitrust⁶⁵ e del Garante per la tutela della privacy⁶⁶. Lo stesso vale per l'Isvap⁶⁷ e l'Aipa⁶⁸;

- *controlli sui contratti collettivi nazionali di lavoro*: l'argomento forma oggetto del paragrafo successivo.

1.7 La certificazione dei contratti collettivi di lavoro

La materia è disciplinata dall'art. 51 del d.lgs. n. 29/1993, come sostituito dall'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 396/1997 e successivamente integrato dall'art. 14 del d.lgs. n. 387/1998. In base alla nuova norma, l'Aran, acquisito il parere favorevole del comitato di settore (istanza associativa o rappresentativa delle amministrazioni interessate) sull'ipotesi di accordo, trasmette il relativo testo, unitamente alla relazione tecnica contenente la quantificazione dei costi contrattuali, alla Corte dei conti per la certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all'art. 1-bis della legge 5 agosto 1978, 468 e successive modificazioni.

La Corte, entro quindici giorni, certifica l'attendibilità dei costi contrattuali e la loro compatibilità con gli strumenti di cui si è detto, acquisendo eventualmente a tal fine elementi istruttori e valutazioni di tre esperti designati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro del tesoro, bilancio e programmazione economica.

Se la certificazione non è positiva, l'Aran sentito il comitato di settore, assume le iniziative necessarie per adeguare la quantificazione dei costi contrattuali ai fini della certificazione, ovvero, qualora non lo ritenga possibile, convoca le organizzazioni sindacali per la riapertura delle trattative.

⁶¹ In tema, Corte dei conti - Sezione del controllo, deliberazione n. 36/2000.

⁶² Il controllo era previsto dall'art. 29 del d.lgs. n. 29/1993, che è stato abrogato dall'art. 10 del d.lgs. n. 287/1999, il quale, all'art. 6, stabilisce che con apposito regolamento sarà definito l'ordinamento contabile e finanziario della Scuola.

⁶³ Art. 50, comma 10, d.lgs. n. 29/1993.

⁶⁴ Art. 8 l. 5.8.1991, n. 416.

⁶⁵ Art. 10 l. 10.10.1990, n. 287.

⁶⁶ Art. 33.2 l. 31.12.1996, n. 675.

⁶⁷ Art. 16 l. 12.8.1982, n. 576.

⁶⁸ Art. 4 d.lgs. 12.2.1993, n. 39.

Le iniziative assunte dall'Aran in seguito alla valutazione espressa dalla Corte dei conti sono comunicate in ogni caso al Governo ed alla Corte dei conti, la quale riferisce al Parlamento sulla definitiva quantificazione dei costi contrattuali, sulla loro copertura finanziaria e sulla loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio⁶⁹.

Secondo la Corte dei conti⁷⁰ la certificazione dei contratti collettivi non si concreta (...) in un atto di scienza, ma consiste in una valutazione dell'attendibilità degli oneri finanziari derivanti dai contratti collettivi e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio (...). L'esito di questa valutazione prende corpo in un rapporto (...) diretto (...) all'Aran, al comitato di settore ed al Governo⁷¹. "Oggetto della valutazione della Corte", continua la citata deliberazione, "è la compatibilità dei contratti collettivi con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

Questa valutazione può essere riferita, sempre in base alla deliberazione menzionata, a due diversi criteri:

- la verifica della compatibilità dei costi della contrattazione collettiva (nazionale ed integrativa) con i vincoli di bilancio e, quindi, della copertura (*compatibilità finanziaria*): ciò senza escludere, in principio, la considerazione di ulteriori profili, come la congruità della stima delle risorse indicate nella legge finanziaria oppure l'effettiva disponibilità dei fondi nei bilanci degli enti pubblici non statali. (...)
- la verifica della rispondenza tra la dinamica delle retribuzioni al personale pubblico e le grandezze macro-economiche assunte come parametri di riferimento nei documenti di programmazione economico-finanziaria e negli accordi sulla politica dei redditi (...) (*compatibilità economica*)".

"Propedeutico alla valutazione di compatibilità finanziaria ed economica è il riscontro dell'attendibilità della quantificazione, l'accertamento cioè che la stima dei costi contrattuali, risultante dalla relazione tecnica che correda il testo dell'accordo, inviato alla Corte per la certificazione, sia congrua. E' il punto cruciale della valutazione della Corte, per l'ovvio rilievo che la validità di ogni giudizio di compatibilità del contratto presuppone, a monte, un calcolo corretto degli oneri che esso implica".

⁶⁹ Una procedura in qualche modo analoga è prevista per la contrattazione integrativa. L'art. 39, comma 3-ter, della legge n. 449/1998, introdotto dall'art. 20 della legge 23.12.1999, n. 488 (legge finanziaria 2000), stabilisce che "Per le amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, nonché per gli enti pubblici non economici con organico superiore a duecento unità, i contratti integrativi sottoscritti, corredati da un'apposita relazione tecnico-finanziaria riguardante gli oneri derivanti dalla nuova classificazione del personale, certificata dai competenti organi di controllo, di cui all'art. 52, comma 5, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, laddove operanti, sono trasmessi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, che, entro trenta giorni dalla data di ricevimento, ne accertano, congiuntamente, la compatibilità economico-finanziaria, ai sensi dell'art. 45, comma 4, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. Decorso tale termine, la delegazione di parte pubblica può procedere alla stipula del contratto integrativo. Nel caso in cui il riscontro abbia esito negativo, le parti riprendono le trattative".

⁷⁰ Sezioni riunite in sede referente, deliberazione n. 17/1998.

⁷¹ Ora, anche al Parlamento (art. 51.6 d.lgs. n. 29/1993, nel testo modificato dall'art. 14 del d.lgs. n. 387/1998).

“Per queste ragioni”, conclude la deliberazione, “é necessario predefinire lo schema della relazione tecnica, che deve contenere tutti gli elementi (dati, fonti, informazioni, riferimenti normativi, metodi di quantificazione) necessari per ricostruire il procedimento di calcolo dei costi contrattuali”.

“Predefinire questo schema significa anche probabilmente migliorare la contrattazione collettiva. L'onere di dover dimostrare in modo esauriente e persuasivo l'affidabilità dei dati sulla consistenza del personale e l'esattezza degli importi dei relativi benefici economici scaturenti dai contratti dovrebbe infatti indurre le parti a curare con meticolosità il reperimento dei materiali conoscitivi”.

“Va soggiunto che uno schema ben progettato dovrebbe pure agevolare lo svolgimento dell'attività di monitoraggio, consentendo adeguate tecniche di retroazione per migliorare i metodi di stima *ex ante*”.

I rapporti di certificazione deliberati dalle Sezioni riunite della Corte evidenziano una significativa evoluzione metodologica e giurisprudenziale. La Corte ha frequentemente utilizzato la “certificazione positiva” per formulare osservazioni e raccomandazioni e riserve, ricorrendo alla “certificazione non positiva” solo nei casi di carente o errata quantificazione degli oneri finanziari.

Dal febbraio 1998 sono stati certificati circa 70 contratti collettivi (i cui estremi sono riportati nell'Allegato 1). I punti più significativi della giurisprudenza della Corte sono i seguenti:

1. la certificazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro (ccnl) non è finalizzata a creare la certezza legale di dati finanziari, “ma consiste in una valutazione dell'attendibilità degli oneri finanziari derivanti dai e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio (deliberazione, n. 17/98). Ne consegue che oggetto del giudizio della Corte è la verifica della razionalità della metodologia utilizzata per effettuare la stima *ex ante* delle spese contrattuali;
2. i metodi di quantificazione dei costi contrattuali sono finalizzati alla verifica, in primo luogo, della compatibilità finanziaria del contratto, che consiste nell'accertamento dell'esistenza di un'effettiva copertura finanziaria degli oneri contrattuali, prevista “dalla legge finanziaria” o dalla “effettiva disponibilità dei fondi nei bilanci degli enti pubblici non statali” (deliberazioni numeri 17/98, 12/00, 23/00);
3. gli incrementi di spesa per il personale derivanti dalla futura applicazione del contratto, in conformità alle stime effettuate, devono essere valutati in relazione alle grandezze macro-economiche indicate nei documenti di programmazione economica e finanziaria e negli accordi di politica dei redditi, come il “tasso d'inflazione programmato” (deliberazione n. 17/98) ovvero il “tasso tendenziale di variazione medio della spesa per il personale nel triennio 1999/2001, indicato dal D.P.E.F.” (deliberazioni numeri 13/99, 14/99, 18/99, 19/99, 23/99, 4/00, 12/00, 20/00, 23/00);
4. la competenza della Corte concerne anche la valutazione degli oneri economici, “la cui compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio può essere valutata ai sensi del menzionato art. 51 d.lgs. n. 29/1993 (deliberazioni numeri 32/98, 37/98, 37/99, 20/00, 23/00). Ciò, in quanto il comma 4 fa riferimento alla quantificazione dei “costi contrattuali”, e non delle sole spese;

5. con riguardo alle “ ulteriori fonti di finanziamento del fondo per la produttività “ (entrate derivanti da accordi di collaborazione o convenzioni con terzi, da economie conseguenti alla trasformazione di rapporti di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, e da risparmi di gestione, non quantificati neanche mediante stime), la compatibilità finanziaria può essere dichiarata solo a condizione che tali finanziamenti “ siano utilizzati nella misura in cui siano definitivamente accertati ed in corrispondenza di istituti contrattuali di analoga natura “ delle entrate, per cui “l’attribuzione di trattamenti fissi e continuativi (per progressione economica) deve essere finanziata con entrate o risparmi di spese anche essi fissi e continuativi “ (deliberazione n. 20\00);
6. per quanto attiene ai dati quantitativi ed alla distribuzione del personale interessato (che per la generalità dei ccnl 1998/2001 sono riferiti al Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato relativo al 1995), non può essere condiviso il riferimento a dati statistici antecedenti di un triennio all’inizio delle trattative, in quanto tale metodologia determina rilevanti margini d’incertezza sull’attendibilità delle quantificazioni, donde la necessità che vengano utilizzati “dati il più possibile aggiornati”, anche “attraverso stime e previsioni” attendibili e prendendo in considerazione “anche la probabile dinamica del personale nel periodo di vigenza contrattuale” (deliberazioni numeri 13/99, 14/99, 18/99, 19/99, 23/99, 4/00, 12/00, 20/00, 23/00);
7. “ai fini di una consapevole e responsabile attuazione delle specifiche disposizioni contrattuali e per un effettivo conseguimento degli obiettivi di un recupero della produttività, cui è collegata la retribuzione di risultato “, occorre che i comitati di settore, le amministrazioni, i collegi dei revisori dei conti ed i servizi di controllo interno provvedano ad istituire “ sistemi di analisi e di valutazione dei risultati della gestione , previa determinazione degli obiettivi, priorità e programmi, sulla base dei quali sono assegnate ai dirigenti le risorse finanziarie per la gestione “ (deliberazioni numeri 14/99, 1/00, 20/00);
8. va istituito “un sistema di contabilità economico-analitica integrata e per budget, quale strumento di programmazione e di controllo delle attività e verifica dei risultati per ciascun centro di costo” e “momento qualificante e base credibile e oggettiva per l’attribuzione dei trattamenti accessori connessi alla quota variabile di salario all’interno di ciascun Ente” e vanno evitati, attraverso il monitoraggio in sede di applicazione dei ccnl, “incontrollabili dinamiche incrementali della spesa per il personale” (deliberazioni numeri 14/99, 19/99, 36/99, 20/00, 23/00), nonché “una rottura dell’equilibrio fra le spese per il personale e le altre spese dell’Ente” (deliberazioni numeri 14/99, 18/99, 12/00);
9. “il sistema di controllo della spesa pubblica prevede la verifica *ex post* dell’effettiva spesa sostenuta per l’applicazione del contratto collettivo, in sede di monitoraggio concomitante, ai fini della applicazione dell’art. 52 del d.lgs. n. 29/1993 (sospensione dell’esecuzione del contratto in caso di esorbitanza della spesa rispetto a quella quantificata *ex ante*)” (deliberazioni numeri 19/99, 38/99, 4/00, 12/00);
10. il principio della “non esorbitanza della spesa” rispetto a quella quantificata dall’Aran in sede di stipula dei ccnl presuppone una stima completa, *ex ante*, dei costi derivanti da ciascuno istituto contrattuale e dell’intero contratto (anche nella parte in cui disciplina i limiti finanziari della contrattazione integrativa), compresi

- gli oneri gravanti sugli esercizi futuri in relazione alle diverse decorrenze degli aumenti contrattuali, nonché degli oneri contrattuali indiretti, considerato che - ove tali stime ("anche esse oggetto del giudizio della Corte e parametro di riferimento della successiva attività di monitoraggio") risultassero estremamente difficili o impossibili, per mancanza di adeguati elementi dimostrativi prodotti dall'Aran - "la garanzia di non esorbitanza mediante sospensione dell'efficacia del contratto" diverrebbe, a sua volta, "del tutto apparente" (deliberazioni numeri 19/99, 35/99, 38/99, 4/00, 12/00, 20/00, 23/00);
11. "ai fini di una conclusiva ed esaustiva certificazione di compatibilità economica e finanziaria degli oneri contrattuali come quantificati dall'Aran e tenuto conto che tali oneri rappresentano solo una parte di quelli cui l'Aran ha fatto riferimento in sede di contrattazione nazionale per i Comparti non statali", la Corte dei conti "si riserva ogni valutazione da effettuare, al termine dell'esame di tutte le ipotesi di accordo, in merito alla compatibilità dei costi dell'intera tornata contrattuale con le risorse disponibili e della loro coerenza con gli equilibri di finanza pubblica indicati negli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio", "previa integrazione da parte dell'Aran della documentazione tecnica della quantificazione degli oneri sottesi ai restanti comparti non statali" (deliberazioni numeri 19/99, 1/00, 4/00, 12/00, 23/00);
 12. è auspicabile, da parte del Ministero del Tesoro "una più analitica esposizione dei trasferimenti previsti dal bilancio dello Stato (agli Enti del settore pubblico non statale), con l'evidenziazione delle previsioni di spesa per i rinnovi contrattuali" (deliberazione n. 14/99);
 13. la "mancanza di dati certi in ordine all'andamento della precedente tornata contrattuale (anni 1994/1997)", ed, in particolare, in ordine all'entità di eventuali "sfondamenti" dei tetti finanziari concordati a suo tempo dalle parti comporta "la necessità che la parte pubblica appresti adeguati sistemi di monitoraggio e di tempestiva rilevazione dei dati, unitamente alla definizione delle metodologie, anche statistiche, da impiegare allo scopo", "funzionali altresì all'attuazione del disposto della norma di cui all'art. 52, comma 6, del d.lgs. n. 29/1993" (deliberazioni numeri 18/99, 12/00);
 14. gli "affinamenti metodologici" delle quantificazioni degli oneri contrattuali relativi al personale appartenente ai comparti del settore pubblico non statale, con riferimento alla ragionevole sostenibilità degli oneri stessi da parte delle rispettive Amministrazioni, " - nonostante le già espresse sollecitazioni - non hanno ancora trovato adeguati riscontri" (deliberazione n. 12/00);
 15. l'ipotesi di "incongruenze metodologiche" che si riflettano in modo rilevante sulla quantificazione delle relative risorse, preclude, "allo stato, una certificazione positiva di compatibilità economica e finanziaria" (deliberazione n. 12/00);
 16. "senza l'indicazione analitica delle fonti di conoscenza dei dati, né dei criteri di stima, la apodittica indicazione del risultato finale costituisce una mera affermazione incontrollabile in ordine sia alla corretta valutazione dei fatti enunciati che alla razionalità dei criteri di quantificazione utilizzati" (deliberazione n. 21/00);
 17. al fine di perfezionare i meccanismi di valutazione *ex ante* degli oneri contrattuali, l'Aran, in sede di dimostrazione della compatibilità fra detti oneri e gli obiettivi di finanza pubblica, deve dare contezza (anche con l'ausilio della Ragioneria generale

- dello Stato) della quota parte di risorse trasferita dal bilancio dello Stato agli Enti di ciascun comparto non statale, evidenziando altresì, come parametri di riferimento, - oltre al tasso d'inflazione programmato ed al tasso tendenziale medio di variazione della spesa per il personale - altri elementi da mettere in rapporto con la predetta spesa per il personale, quali l'indebitamento netto ed il debito della pubblica amministrazione in percentuale al prodotto interno lordo (Pil); il rapporto spese correnti/Pil; il rapporto redditi da lavoro dipendenti nella pubblica amministrazione/Pil; la variazione dei redditi da lavoro dipendenti nel conto consolidato della P.A. (deliberazioni numeri 19/99, 23/99, 1/00, 4/00, 20/00, 23/00);
18. la valutazione della compatibilità economica e finanziaria delle singole ipotesi contrattuali - sorretta da adeguate quantificazioni elaborate dall'Aran - deve consentire la verifica della capacità di bilancio delle Amministrazioni interessate a sostenere la crescita media delle retribuzioni nella misura conseguente alla ipotesi di accordo, anche in relazione ai vincoli di finanza pubblica, quale il Patto di stabilità interno, che nella nuova formulazione (art. 30 della legge n. 448/1999) prevede ulteriori misure di controllo della spesa per il personale pubblico (deliberazioni numeri 4/00 e 15/00);
19. "in mancanza degli esiti della precedente tornata contrattuale, specie in ordine alla componente accessoria", la Corte dei conti - "tenuto conto che i conseguenti incrementi retributivi produrranno effetto sul secondo biennio economico del contratto 2000/2001" - "rinvia il giudizio sulla compatibilità economica e finanziaria di detta componente in sede di esame dell'ipotesi riferita al predetto secondo biennio economico", con la raccomandazione all'Aran "di produrre dati specifici concernenti la dinamica dei principali istituti relativi alla componente accessoria della retribuzione (con particolare riferimento all'indennità di funzione e di risultato)" (deliberazioni numeri 1/00 e 20/00);
20. "il superamento dei limiti posti dai documenti di programmazione economica e finanziaria e dalle leggi finanziarie" può "conseguire al solo esercizio della sovranità popolare, di cui è espressione il Parlamento (deliberazione n. 23/99);
21. la "riutilizzazione di risparmi" e il "trascinamento" di fondi da un esercizio ad un altro sono "in contrasto con le norme - inderogabili - di contabilità pubblica" (deliberazioni numeri 14/99, 18/99, 35/99, 1/00, 12/00, 20/00);
22. la "prenotazione" di fondi sulle disponibilità di un successivo ccnl "va interpretata quale dichiarazione di intenti tra le parti per la futura contrattazione (...), senza carattere immediatamente precettivo (deliberazioni numeri 12/00, 20/00, 23/00);
23. gli eventuali incrementi retributivi a regime destinati, in quota parte, al nuovo ordinamento professionale, attraverso il finanziamento di passaggi di carriera orizzontale, "dovranno necessariamente essere computati ai fini della compatibilità economica e finanziaria del prossimo ccnl relativo al biennio 2000/2001", il cui spazio negoziale "non potrà non scontare gli effetti di lievitazione delle retribuzioni conseguenti alla assegnazione delle risorse aggiuntive", che " - limitate al 2000 - non potranno essere destinate a sostenere spese stabili e ricorrenti, quali sono quelle connesse al finanziamento dei passaggi orizzontali di carriera, con il rischio della insostenibilità a regime degli oneri medesimi" (deliberazione n. 23/00);
24. tenuto conto della "estraneità" della "disciplina pensionistica e previdenziale" all'ambito della contrattazione collettiva (che è limitata, secondo quanto previsto

dall'art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 29/1993, e successive modificazioni e integrazioni, "al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali"), non vi è spazio, in tale materia per l'autonomia negoziale delle parti, neppure nel caso in cui le eventuali disposizioni contrattuali si limitano a riprodurre e recepire l'interpretazione del disposto normativo pacificamente seguita". "Ciò allo scopo di evitare l'introduzione surrettizia di una novazione della fonte regolatrice della materia, con possibilità, per il futuro, di eventuali interventi negoziali non consentiti, anche in senso derogatorio o comunque difforme, in una materia che il legislatore ha inteso riservare a sé stesso, in considerazione dell'esigenza di tenere sotto controllo una delle principali fonti di spesa, a garanzia degli equilibri di finanza pubblica" (deliberazione n. 8/00);

25. "la materia delle assunzioni del personale pubblico esula dalla disciplina contrattuale, rimanendo soggetta alla disciplina legislativa" (deliberazione n. 22/00);
26. per interpretare una legge dello Stato non è consentito l'utilizzo dello strumento della "contrattazione collettiva interpretativa", che - nella sua funzione tipica - "è quella di ricostruire l'originaria volontà delle parti, e non, invece, quella di interpretare norme di legge" (deliberazione n. 8/00);
27. presa d'atto dell'impegno del Governo di "provvedere immediatamente al monitoraggio degli andamenti della spesa" derivante dai contratti della dirigenza medica e della dirigenza sanitaria, tecnica e professionale, "con riguardo, in primo luogo, alla finanza sanitaria ed agli equilibri complessivi della finanza regionale", inviandone gli esiti alla Corte dei conti " ancor prima della scadenza biennale dei contratti stessi (deliberazione n. 15/2000);
28. resta da definire la questione - di rilevanza generale - relativa alla "effettiva disponibilità di risorse finanziarie (derivanti da retribuzione individuale di anzianità, indennità varie e voci similari) che, pur prendendo titolo dalla presenza in servizio di unità di personale, vengono, poi, ritenute ancora disponibili nonostante la cessazione dal servizio delle predette unità di personale " (deliberazione n. 15/00).

1.8 La rilevazione dei dati sul personale

Il titolo V del d.lgs. n. 29/1993 attribuisce la competenza di fissare i criteri di rilevazione dei dati sul personale alla Ragioneria generale dello Stato, che la esercita, di concerto con il Dipartimento della funzione pubblica, attraverso la redazione di una circolare, contenente le schede di rilevazione. La circolare viene inviata a tutte le amministrazioni pubbliche tenute a presentare i conti annuali, corredati delle relazioni sui risultati di gestione, alla Corte dei conti e, in copia, al Dipartimento della funzione pubblica, per il tramite della Ragioneria.

Le informazioni riguardano la dotazione organica, la consistenza del personale (disaggregata tra personale a tempo indeterminato, a tempo determinato e contrattista, nonché per categorie, qualifiche/livelli e sesso); il relativo movimento durante l'anno (cessati dal servizio, assunti in servizio, entrati nel livello, usciti dal livello); la situazione del personale in posizione di part-time, comando e fuori ruolo; la distribuzione del personale per Regioni; l'anzianità di servizio; i titoli di studio; le

assenze; la spesa per retribuzione lorda, il costo del personale e il costo del lavoro, nelle accezioni prima indicate.

La circolare in questione è stata emanata per l'esercizio 1998 il 7 gennaio 1999⁷² e per l'esercizio 1999 il 24 febbraio 2000⁷³. La rilevazione non comprende il personale degli enti pubblici economici ed aziende di cui all'art. 65, comma 3, del d.lgs. n. 29/1993, in quanto non è stata ancora definita la relativa procedura, mentre per gli enti di cui all'art. 73, comma 5, dello stesso decreto non sono stati resi dalla Ragioneria elementi ulteriori rispetto a quelli contenuti nella relazione 1994-96.

La Ragioneria sottopone i dati trasmessi dalle amministrazioni a verifiche plurime⁷⁴, di ordine informatico (riscontro della congruenza interna dei dati), gestionale (analisi dei dati sulla base di parametri normativi esterni), comparativo (confronto dei dati con quelli di altre fonti), contabile (confronto del conto annuale con il conto consuntivo) e temporale (confronto con il conto annuale del precedente esercizio) e, successivamente, li aggrega nel conto annuale.

L'attività di verifica svolta dalla Ragioneria e dalla Corte in materia di costo del lavoro è diversa (per morfologia, natura giuridica ed effetti) sia dalla parificazione del rendiconto generale dello Stato (art. 39 sg. r.d. 12 luglio 1934, n. 1214), sia dalla certificazione degli oneri finanziari derivanti dai contratti collettivi di lavoro (art. 4 d.lgs. n. 396/1997), entrambe di competenza della Corte dei conti⁷⁵.

Il procedimento di parificazione ha la funzione di accertare la corrispondenza tra i dati numerici riportati nel rendiconto e quelli contenuti nel quadro di riferimento, costituito, relativamente alle spese, dalle "leggi di bilancio" e dalle "scritture tenute o controllate dalla Corte". Esso sfocia in un atto di natura giurisdizionale⁷⁶, e ha funzione certatoria⁷⁷, strumentale al sindacato politico del Parlamento, che si esprime con la legge di approvazione del rendiconto.

La certificazione consiste in una valutazione della Corte sull'attendibilità dei "costi contrattuali" e sulla loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio. L'eventuale valutazione negativa comporta, come si è visto, l'obbligo per l'Aran di adeguare la quantificazione dei costi alla certificazione o, se ciò non è possibile, di riaprire le trattative con i sindacati.

Diversa da entrambi gli istituti illustrati è la portata della verifica dei dati sul costo del lavoro pubblico. Manca qui in primo luogo il quadro di riferimento sulla base del quale effettuare la verifica dei dati contenuti nei conti annuali trasmessi dalle amministrazioni⁷⁸. Inoltre, l'attività di verifica è informale e non produce quindi alcun

⁷² S.O. alla G.U. n. 17 del 19.1.1999.

⁷³ S.O. alla GU n. 44 del 14.3.2000.

⁷⁴ Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1996. Il personale delle amministrazioni del settore statale*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, vol. I, p. 4.

⁷⁵ Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996*, Roma, Centro fotolitografico della Corte dei conti, 1997, p. 21.

⁷⁶ Corte cost. 13/12/1966, n. 121 e 18.12.1968, n. 142.

⁷⁷ Per i possibili limiti della pronuncia di parificazione, v. Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1996*, Roma, Centro fotolitografico della Corte dei conti, 1997, p. 14 sg.

⁷⁸ A differenza del rendiconto che espone i risultati della gestione, estraendoli dal sistema informativo Ragioneria generale dello Stato-Corte dei conti, i conti annuali delle amministrazioni, alla stregua dei quali viene costruito il conto annuale della Ragioneria, contengono dati rilevati mediante apposite schede, sicché non esiste un termine di raffronto.

effetto giuridico. Conclusivamente, l'attività di verifica in materia di personale pubblico mira non ad esprimere un giudizio di certezza sugli stessi, ma solo ad accertare la generale affidabilità⁷⁹ dei dati.

Di fatto, la qualità dei dati, come risulterà in prosieguo, ha ancora margini di miglioramento. I mezzi per farlo sono noti. Il solo modo per avere dati "certi" è quello di acquisirli direttamente dai sistemi informativi di gestione del personale: così rilevati, i dati dei conti annuali coinciderebbero per definizione con quelli risultanti dai rendiconti.

Opportunamente, l'art. 63, comma 3, del d.lgs. n. 29/1993 fa obbligo al Ministero del tesoro di avviare, d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica, "un processo di integrazione dei sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni che rilevano i trattamenti economici e le spese del personale". Si deve constatare che, dopo sette anni, la prescritta integrazione non esiste ancora neanche per il personale dello Stato. E' assolutamente necessario che Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero del tesoro facciano tutti gli sforzi per razionalizzare al più presto un settore conoscitivo oggi impegnativo, per la sua messa a punto, e lacunoso, sul piano dei risultati.

Certo, l'integrazione dei sistemi informativi, sebbene utile, non è risolutiva, in quanto essa potrà risolvere il problema sotto il profilo finanziario, ma non sarà in grado di elevare in modo significativo la qualità dei dati fisici, anch'essi importanti per elaborare misure di razionalizzazione della gestione delle risorse umane. Ne consegue che, allo stato, l'attività diretta di acquisizione dei dati non può essere del tutto eliminata, e quindi che bisogna comunque intervenire per migliorare questa attività.

Alcuni strumenti utili in questa direzione sono indicati nella premessa, alla quale si rinvia. La Corte ribadisce comunque la disponibilità a offrire il suo contributo alle iniziative da essa stessa proposte ed alle altre che saranno prese dalla Ragioneria per migliorare, sotto il duplice profilo temporale e qualitativo, la base informativa.

Base informativa che in ogni caso presenta due gravi carenze: la relazione al conto annuale (che la Ragioneria, in ottemperanza alle circolari dalla stessa emanate, dovrebbe redigere sulla base delle relazioni sui risultati di gestione che le amministrazioni, ai sensi dell'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993, devono presentare, in allegato ai conti annuali) e il conto della previdenza delle amministrazioni statali, previsto dalla norma citata, (che continua a mancare pur dopo l'istituzione, ad opera del decreto del Presidente della Repubblica n. 154/1998, nell'ambito della Ragioneria, dell'Ispettorato generale per la spesa sociale).

Un'ultima notazione. Il conto annuale contiene solamente i dati dell'anno di riferimento⁸⁰. E poiché i vari conti annuali non sono comparabili nel tempo, in conseguenza di variazioni che attengono alla composizione degli aggregati o ai criteri di rilevazione, non è oggi possibile fare un'analisi ponderata dell'evoluzione della gestione. Si chiede pertanto alla Ragioneria di elaborare appropriate serie storiche dei

⁷⁹ Si noti che questo tipo di "certificazione" è prevista per i conti dell'Unione europea. Stabilisce l'art. 248 CE che la Corte dei conti europea presenta annualmente al Consiglio ed al Parlamento europeo (oltre la relazione generale ed eventualmente relazioni speciali) una dichiarazione in cui attesta l'affidabilità dei conti e la legittimità delle relative operazioni.

⁸⁰ Salvo per quanto riguarda la consistenza del personale al 31 dicembre dell'anno precedente, che presenta peraltro "aggiustamenti" rispetto al dato pubblicato nel conto annuale.

fenomeni di maggior rilievo, con particolare riguardo alla consistenza e distribuzione del personale e relativo costo.

1.9 L'avvio del monitoraggio

La seconda privatizzazione del pubblico impiego affida ai controlli interni e ad un sistema di controllo esterno sugli andamenti della spesa il compito di segnalare deviazioni o scostamenti rispetto ai parametri di evoluzione compatibili con i complessivi equilibri di bilancio, anche in coerenza con le esigenze di perseguimento dei saldi indicati nella disciplina del patto di stabilità (art 28, comma 7 l. 448/1998; art. 30 l. 488/1999). A tali controlli si accompagna quello che compete all'Agenzia per la Rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (Aran), sotto forma di monitoraggio dell'applicazione dei contratti collettivi nazionali e integrativi.

Tale attività si innesta con il monitoraggio dei reali andamenti di spesa, che il Ministero del tesoro deve esercitare, secondo il d.lgs. n. 29/93, sia per consentire al Governo di intervenire con misure correttive di eventuali "esorbitanze" dalle previsioni, sia come essenziale presupposto della successiva politica contrattuale. Una specifica attività in tal senso è rimessa al Dipartimento della funzione pubblica, oltre che in base al d. lgs. n. 29/1993, dal recente DPCM 2 ottobre 1999 (in G.U. n. 245 del 19 ottobre 2000).

Va al riguardo segnalata la specifica disposizione normativa, di cui all'art. 52, comma 2 d.lgs. n. 29/93 che prevede l'eventuale sospensione, parziale o totale, del contratto in caso di accertata esorbitanza dai limiti di spesa rispetto alla quantificazione certificata dalla Corte dei conti: al riguardo si conferma la necessità - già richiamata nella relazione al rendiconto generale dello Stato - che le amministrazioni, in collegamento con l'Aran e con il Dipartimento della funzione pubblica, si muniscano di strutture e di strumenti conoscitivi adeguati a rilevare tempestivamente i fenomeni suscettibili di determinare l'esorbitanza dai menzionati limiti.

Di recente, con riguardo alla vicenda della contrattazione relativa alla dirigenza del Servizio sanitario nazionale, la Corte (del. 15/2000) ha preso atto dell'impegno assunto dalla parte negoziale pubblica e del Governo di rendere operativa la disposizione di cui all'art. 52, comma 2, del d.lgs n.29/93 (che fa sistema con le previsioni di cui agli articoli 10 e 11 dei contratti esaminati) avviando immediatamente il monitoraggio della spesa derivante dalle ipotesi di accordo esaminate, con riguardo, in primo luogo, alla finanza sanitaria ed agli equilibri complessivi della finanza regionale, e comunicandone gli esiti alla Corte stessa ancor prima della scadenza biennale dei contratti. Si è inoltre raccomandato alla parte pubblica di procedere tempestivamente all'impostazione metodologica ed all'attivazione operativa del predetto monitoraggio, informandone la Corte, anche per tali profili.

Non risultano sinora pervenuti dall'Amministrazione indicazioni ed elementi informativi su di una tematica così delicata. Tale esigenza trova riscontro nell'art. 88 della L. 388/2000 (L. finanziaria per il 2001) che prevede al comma 2 uno specifico controllo analitico annuo, da parte delle Regioni, di almeno il 2% delle cartelle cliniche e delle corrispondenti schede di dimissione in conformità a specifici protocolli, al fine di realizzare gli obiettivi sull'appropriatezza nell'erogazione.

La specifica rilevanza di tale monitoraggio - di cui la Corte rappresenta nuovamente l'importanza nell'attuale fase di transizione al federalismo fiscale, riservandosi di adottare le opportune iniziative di stimolo e di confronto - si innesta in una più generale funzione di controllo degli andamenti del settore.

Nel necessario confronto tra previsioni e risultanze è dunque essenziale l'avvio del monitoraggio da parte delle competenti Amministrazioni, funzionale anche all'effettuazione dei compiti di controllo di cui all'art. 52, commi 2 e 6, ed all'art. 65, comma 4, del D.Lgs. 29/93. In proposito la Corte ha intrapreso specifica attività istruttoria finalizzata alla verifica degli andamenti della spesa relativa al pubblico impiego, con riferimento ai nove comparti di contrattazione⁸¹ ed alle cinque aree non contrattualizzate⁸².

Tale attività è basata, essenzialmente, sull'analisi delle schede predisposte dall'ARAN per la quantificazione degli oneri dei ccnl esaminate dalla Corte in sede di certificazione degli stessi, delle relazioni predisposte dall'apposito Nucleo tecnico composto da Funzionari della Corte e da consulenti esterni nonché dalle deliberazioni (recanti, in allegato, i rapporti di certificazione) approvate dall'apposito Collegio delle Sezioni riunite.

Con riserva di formulare, al termine dell'istruttoria, uno specifico referto al Parlamento con esplicitazione dei risultati cui la Corte è pervenuta e delle connesse osservazioni, si ritiene opportuno illustrare brevemente in questa sede le principali attività finora svolte dalla Corte nell'esercizio di detta funzione, in particolar modo per quel che concerne la metodologia adottata.

Attraverso l'esame della citata documentazione sono stati ricostruiti i dati contabili relativi:

- alla c.d. "provvista", consistente nel complesso delle disponibilità risultanti dalle leggi di bilancio, da leggi speciali di spesa ovvero dai Comitati di settore (ex art. 51, comma 3, del D.Lgs. 29/93) di ciascun comparto del "settore pubblico"⁸³, così come risulta dalle citate "schede ARAN";
- alla utilizzazione delle somme destinate al rinnovo dei C.C.N.L., distintamente indicate dall'ARAN per i vari comparti e desumibili dai prospetti riepilogativi predisposti nelle *schede di comparto* allegate alle ipotesi di accordo;

⁸¹ Ministeri, Scuola, Aziende ed Amministrazioni autonome dello Stato, Segretari comunali, Enti pubblici non economici, Regioni ed Autonomie locali, Servizio sanitario nazionale, Enti di ricerca ed Università

⁸² Magistratura, Carriera Prefettizia, Carriera Diplomatica, Forze Armate e Corpi di Polizia.

⁸³ il c.d. "settore pubblico non statale" (comprendente i comparti Enti pubblici non economici, Autonomie locali, Sanità, Ricerca ed Università) è attualmente in regime di "autofinanziamento" ex art. 52, comma 1-bis, del D.Lgs. 29/1993 (come risulta modificato dall'art. 14 del D.Lgs. 387/1998).

Mentre la legge finanziaria per il 1998 (L. 450/1997, art. 2, comma 12) ha indicato gli importi costituenti "riferimento di spesa" (vds. Delibera della Corte dei Conti - SS.RR. in sede referente nr. 19/99 resa in data 23 marzo 1999), pienamente recepiti nel "Documento sulle linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali 1998-2001" prodotto dall'Organismo di Coordinamento dei Comitati di Settore e trasmesso all'ARAN il 22 giugno 1998, l'applicazione dello 0,8% incrementale per il 1999 (che la Legge finanziaria per il 1999 ha riconosciuto e quantificato finanziariamente per il solo "settore Stato" che grava direttamente sul bilancio statale) risulta finora essere stato oggetto di valutazione (ex art. 51, comma 3, del D.Lgs. 29/1993) da parte di un solo Comitato di Settore (comparto Regioni ed Autonomie locali), che ha prodotto un'apposita integrazione alla Direttiva già emanata quale atto di indirizzo per l'ARAN sulla contrattazione collettiva 1998/2001.

- alle retribuzioni effettivamente erogate ai dipendenti pubblici (*"retribuzioni di fatto"*) dalle Amministrazioni di appartenenza mediante i *"cedolini paga"*, in parte acquisiti ed in parte ancora in corso di acquisizione dai sistemi informativi centralizzati che gestiscono - per alcuni comparti - tali contabilità (sistema integrato R.G.S. - ex Direzione generale dei servizi periferici del tesoro (Dgspt) per quanto concerne i comparti Ministeri e Scuola, sistema informativo del CINECA per quanto concerne il comparto Università).

In prima battuta il complesso dei dati relativi alla *"provvista"* (distinti fra il *"settore Stato"* ed il *"settore pubblico non statale"*) è stato confrontato con gli stanziamenti risultanti dalle leggi finanziarie per il 1998 ed il 1999, integrati dagli ulteriori importi autorizzati con specifiche direttive emanate dai Comitati di Settore ex art. 51, comma 3, del D.Lgs. 29/1993, al fine di evidenziare eventuali scostamenti rispetto alla allocazione in Finanziaria delle risorse destinate ai vari comparti.

Si è quindi passati al confronto fra la prima e la seconda categoria di dati, al fine di rilevare eventuali scostamenti tra *"provvista"* ed *"utilizzo"* che, se negativi, corrispondono ad impegni contrattuali sprovvisti di copertura finanziaria; se positivi, a disponibilità derivanti da risparmi contrattuali. Tale analisi assume particolare rilievo poichè già in sede di referto relativo al comparto Regioni ed Autonomie locali questa Corte ha avuto occasione di precisare che *"... l'eventuale sfondamento riscontrabile in relazione ad un comparto di contrattazione rispetto alle ipotesi di riparto delle risorse disponibili effettuato dall'ARAN ai fini dell'impostazione degli obiettivi della negoziazione, non implica necessariamente una rottura degli equilibri di finanza pubblica, atteso che tale valutazione - da svolgere con riguardo al quadro complessivo - potrà essere effettuata al termine dell'esame dell'intera tornata contrattuale ..."* (Cfr. del. 19/99).

Il confronto, infine, fra la seconda e la terza categoria consente di rilevare gli scostamenti fra *"utilizzo"* e *"pagamenti"*: mentre le eventuali differenze positive (*"utilizzazioni"* > *"retribuzioni"*) evidenziano risorse finanziarie non ancora erogate ai lavoratori dei comparti interessati, quelle negative (*"utilizzazioni"* < *"retribuzioni"*) possono costituire un'esorbitanza dai limiti di spesa tale da imporre l'applicazione delle clausole contrattuali di salvaguardia previste dall'art. 52, comma 2, del D.Lgs. 29/1993 (sospensione parziale o totale dell'esecuzione del contratto).

Si sono palesate, sino ad ora, talune difficoltà di ordine metodologico ed organizzativo, legate soprattutto alla strutturazione dei sistemi informativi che gestiscono i dati di spesa relativi al personale, impeditive - allo stato attuale - di un'analisi tempestiva e completa. Più in particolare:

- a) appaiono non acquisibili in tempo reale i dati relativi alla spesa per i comparti Enti pubblici non economici, Sanità, Autonomie locali, Ricerca ed Aziende autonome, poichè non disponibili su alcun sistema informativo centralizzato. Particolare utilità avrebbe tale tempestiva acquisizione per il comparto delle Regioni ed Autonomie locali, in quanto la mancanza di un tetto di spesa predeterminato e la frammentazione derivante dal sistema del c.d. *"autofinanziamento"* inducono gravi difficoltà nel controllo del rispetto del *"Patto di stabilità interno"* ⁸⁴, rinnovato in senso restrittivo nella Legge Finanziaria per il 2000 ⁸⁵ in riscontro alla sua

⁸⁴ Art. 28 della Legge 448/1998.

⁸⁵ art. 21. Cfr., con particolare riguardo alla spesa per il personale, la disposizione di cui alla lett. a) del

accresciuta incidenza sugli equilibri generali dell'intero sistema di finanza pubblica. Si ritiene senz'altro auspicabile, a tal proposito, una tempestiva e coerente realizzazione di adeguati sistemi informativi, quali, ad esempio, il progetto intersettoriale "*Sistema Informativo Unitario del Personale*", che investe soprattutto i sistemi informativi della Ragioneria Generale dello Stato e dei Servizi Periferici del Tesoro;

- b) parimenti non appaiono disponibili in tempo reale i dati relativi alla spesa per retribuzione accessoria, anche per i due comparti (Ministeri e Scuola) per i quali sono acquisibili, invece, i dati relativi alla spesa per retribuzione fissa;
- c) come si è già accennato, non risulta attualmente distinguibile, nel coacervo della spesa totale mensile per trattamento retributivo principale, quanto eventualmente imputabile alla liquidazione di *tranches* contrattuali arretrate (c.d. "slittamento"), poichè le voci "arretrati" attualmente presenti nel sistema integrato Rgs - ex Dgspt (distinte fra "anno corrente" ed "anni precedenti") sono comprensive di ogni tipologia di spesa (assegni familiari tardivamente liquidati, rimborsi di varia natura, emolumenti arretrati da applicazione di sentenze, ecc.);
- d) i dati relativi alla spesa per retribuzione principale del comparto Ministeri, ottenibili dal sistema integrato Rgs - ex Dgspt, non includono i dipendenti della Corte dei Conti ed i dipendenti civili periferici del Ministero della Difesa; mentre la prima categoria di dipendenti costituisce una quota minima, tale da indurre uno scostamento di computo sostanzialmente irrilevante, la seconda pone seri problemi di completezza dei dati, poichè incide per il 10% circa sul totale del comparto.

Una attenzione particolare richiede, inoltre, l'impostazione metodologica della copertura finanziaria relativa alla contrattazione integrativa.

La Corte, anche in considerazione del fatto che il trattamento economico accessorio, in massima parte regolamentato mediante contrattazione collettiva nazionale integrativa a livello di Amministrazione, costituisce un'area di spesa su cui occorre svolgere specifiche analisi, ha chiesto al Dipartimento della Funzione Pubblica ed al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato l'invio di tutte le certificazioni di compatibilità economico-finanziarie effettuate dagli stessi Dipartimenti sui contratti integrativi del "settore Stato" e degli Enti pubblici di maggiori dimensioni, ai sensi del disposto normativo di cui all'art. 39, comma 3-ter, seconda parte, della Legge 449/1997 (legge di accompagnamento della Finanziaria 1998), introdotto dall'art. 20, comma 1, lett. e), della Legge 488/1999 (Finanziaria 2000)⁸⁶.

nuovo comma 2-bis introdotto all'art. 28 citato in nota precedente.

⁸⁶ La norma dispone che: "... Per le amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, nonché per gli enti pubblici non economici con organico superiore a duecento unità, i contratti integrativi sottoscritti, corredata da una apposita relazione tecnico-finanziaria riguardante gli oneri derivanti dall'applicazione della nuova classificazione del personale, certificata dai competenti organi di controllo, di cui all'articolo 52, comma 5, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, laddove operanti, sono trasmessi alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, che, entro trenta giorni dalla data di ricevimento, ne accertano, congiuntamente, la compatibilità economico-finanziaria, ai sensi dell'articolo 45, comma 4, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. Decorso tale termine, la delegazione di parte pubblica può procedere alla stipula del contratto integrativo. Nel caso in cui il riscontro abbia esito negativo, le parti riprendono le trattative ...".

A tutt'oggi risultano trasmessi n. 7 C.C.N.I., relativi a n. 6 Ministeri ed alla Corte dei Conti, non tutti corredati della relazione tecnico-finanziaria di cui all'art. 20 della Legge finanziaria 2000, relativa alla quantificazione degli oneri economici derivanti dall'applicazione della nuova classificazione del personale, pur risultandone accertata la compatibilità economico-finanziaria ai sensi dell'art. 45, comma 4, del D.Lgs. 29/1993.

Inoltre, alla luce di talune perplessità emerse a seguito dell'analisi della documentazione acquisita agli atti dell'istruttoria, la Corte ha interessato l'Aran per acquisire le motivazioni legate ai rilevanti scostamenti risultanti fra i dati comunicati dalla stessa Agenzia e quelli scaturenti dal sistema informativo unificato Rgs- ex Dgspt per i comparti contrattuali "Scuola" e "Ministeri - livelli", tanto per quanto concerne la spesa quanto per la consistenza del personale in servizio.

A riscontro di tali richieste l'ARAN ha riferito che *"... i dati cui l'Aran si riferisce fanno riferimento alle risorse complessivamente individuate dalla Legge finanziaria e destinate ai rinnovi contrattuali. In particolare la quantificazione delle risorse viene effettuata sulla base dei tassi programmati di inflazione previsti dal Documento di Programmazione economico-finanziaria del Governo in base ai principi fissati nell'Accordo Governo-Sindacati del 23 luglio 1993 sul costo del lavoro. Dall'analisi delle disponibilità economiche complessive, nel determinare gli oneri contrattuali, l'Aran assume a base di calcolo le retribuzioni medie, comprensive dei benefici dell'ultimo contratto in vigore, nonché le unità presenti al 31 dicembre dell'anno che rappresenta l'ultimo dato ufficialmente disponibile al momento dell'approvazione della finanziaria. Le unità così fotografate non possono essere confrontate con le rilevazioni del Tesoro dato che, contrariamente a quest'ultimo, il dato non tiene conto di fenomeni gestionali che determinano una modifica nella distribuzione delle categorie e dei livelli/qualifiche nell'arco dell'anno quali, ad esempio, il turn-over. ... Relativamente all'individuazione delle cc.dd. "risorse storiche" disponibili per la contrattazione collettiva integrativa di ciascun comparto e, alle risorse ulteriori aggiuntive destinate a finanziare le forme di carriera retributiva orizzontale, questa Agenzia non è in grado di fornire una scheda riepilogativa. Per quanto concerne l'esito delle verifiche semestrali finora condotte sull'attuazione dei punti di cui al "Protocollo d'intesa sul lavoro pubblico", un chiarimento in merito andrebbe rivolto alle parti sociali firmatarie dell'accordo stesso. Infine l'ARAN non è a conoscenza di quali fra le Amministrazioni pubbliche hanno adottato un sistema contabile di tipo industriale per centri di costo ..."*

In sintesi tale risposta conferma la fondatezza delle perplessità già sollevate dalla Corte ed il rilievo che assume la funzione di verifica degli andamenti della spesa nell'ambito del complessivo ruolo di controllo specificamente intestato alla Corte stessa.

Con riserva di approfondire le tematiche poste, si osserva, in merito alla metodologia adottata per le stime dei costi contrattuali, che in sede previsionale la c.d. "tenuta" dei C.C.N.L. sul fronte finanziario non può non tenere conto del citato rilevante fenomeno del "turn-over", a differenza di quanto accade invece per il parametro economico di crescita delle retribuzioni individuali medie in linea con il tasso di inflazione programmata (t.i.p.). La compatibilità economica, in altre parole, privilegia l'esame comparativo fra la crescita contrattuale delle retribuzioni medie unitarie ed il citato parametro inflattivo, mentre la compatibilità finanziaria è finalizzata a misurare

l'impatto della "spesa contrattuale globale" sul quadro generale di finanza pubblica definito dagli strumenti di programmazione e di bilancio.

In attesa di una compiuta definizione della materia, appare utile evidenziare che la Corte ha avviato una più specifica analisi sul "settore Stato", cioè sulla gestione delle risorse gravanti direttamente sul bilancio dello Stato. Si è proceduto, in tal senso, a richiedere al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato puntuali elementi informativi, che sono stati recentemente forniti avviando un approfondimento istruttorio su tematiche di rilevante interesse per la verifica degli andamenti della spesa ⁽⁸⁷⁾.

⁸⁷ Si tratta, principalmente, dei seguenti argomenti :

1. motivazioni legate alla persistente impossibilità di "intercettare" nel sistema informativo unificato del Ministero del Tesoro i dati relativi agli impegni e/o alla spesa per il trattamento economico accessorio, malgrado quanto previsto dall'art. 63, comma 3, del D.Lgs. 29/1993 . A tal proposito il Dipartimento della R.G.S. ha rappresentato che *"... L'iniziativa legislativa che avrebbe potuto razionalizzare i sistemi di pagamento e consentire l'introduzione, in via sperimentale, del cedolino unico, inserita nell'A.C. 6561-bis, non ha concluso l'iter di approvazione ..."* ;
2. quantificazione, distintamente per ciascuna Amministrazione centrale, delle cc.dd. "risorse storiche" e delle cc.dd. "risorse ulteriori (o aggiuntive)" dedicate alla contrattazione integrativa, di cui al paragrafo 6 del "Documento sulle linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali 1998/2001" approvato in data 10 giugno 1998 dall'Organismo di Coordinamento dei Comitati di Settore, con particolare riguardo a quelle che, essendo destinate a finanziare le forme di carriera retributiva "orizzontale", costituiscono costi fissi del personale e devono necessariamente possedere i caratteri della certezza e della stabilità . In tale contesto si è chiesto anche di far conoscere se ed attraverso quali strumenti contabili il Tesoro abbia proceduto al trasferimento della quota-parte delle risorse finanziarie da contrattazione integrativa destinata agli incrementi retributivi conseguenti alla attuazione del nuovo ordinamento professionale, sui capitoli di spesa riservati al trattamento economico fisso, a scomputo delle disponibilità del Fondo Unico di Amministrazione, così come specificamente raccomandato dalla Corte in occasione della certificazione di compatibilità economico-finanziaria del C.C.N.L. comparto Ministeri (livelli) per il quadriennio 1998/2001, resa con deliberazione delle Sezioni Riunite nr. 13/99 in data 1° febbraio 1999.

ALLEGATO 1

Riepilogo delle deliberazioni di certificazione adottate dalla Corte dei conti

<i>Contratto collettivo</i>	<i>Data di stipula</i>	<i>Comparto</i>	<i>Vigenza giuridica</i>	<i>Vigenza economica</i>	<i>Adunanza delle SS.RR.</i>	<i>deposito</i>	<i>Esito</i>	<i>Deliberazione Nr.</i>
Accordo integrativo dei ccni in data 16 maggio 1995 del comparto Ministeri - art. 15bis assunzioni a tempo determinato	03/11/97	ministeri	1994-97		18/02/98	19/02/98	non positiva	1998/06
Accordo successivo per il personale dell'amministrazione civile dell'interno ai sensi dell'art. 1, comma 3, del ccni del comparto ministeri	22/10/97	ministeri	1994-97		18/02/98	20/02/98	positiva	1998/07
CCNL del personale con qualifica dirigenziale dipendente dall'ente autonomo esposizione universale di Roma (EUR)	25/06/97	Enti pubblici non economici	1994-97	1994-95	18/02/98	20/02/98	positiva con riserve	1998/08
CCNL del personale dirigente dipendente dall'istituto per il commercio estero (ICE)	03/11/97	Enti pubblici non economici		1996-97	18/02/98	20/02/98	positiva con riserve	1998/09
integrativo sull'orario di lavoro del ccni aziende livelli	05/04/96	ad ad	1994-97		18/02/98	23/02/98	positiva	1998/10
personale enti lirico sinfonici	08/05/97	Enti pubblici non economici		1996-97	18/02/98	23/02/98	positiva	1998/11
Accordo successivo per l'applicazione sperimentale degli artt. 27, comma 4 e 77 del ccni scuola	05/11/97	scuola	1994-97		18/02/98	25/02/98	positiva con osservazioni	1998/13
Personale dei livelli Unioncamere	13/10/97	Enti pubblici non economici		1996-97	18/02/98	27/02/98	positiva con osservazioni	1998/14
dirigenti enti di ricerca	16/10/97	enti di ricerca	1994-97	1994-95	18/02/98	28/02/97	positiva	1998/15
dirigenti enti di ricerca	16/10/97	enti di ricerca		1996-97	18/02/98	28/02/97	positiva	1998/16
dirigenti EUR		EUR		1996-97	29/04/98	06/05/98	positiva con osservazioni	1998/27
dirigenti regione Friuli V.G.	20/03/98			1994-97	20/04/98	11/05/98	positiva con osservazioni	1998/28
c.c. quadro transitorio sui distacchi e permessi sindacali	23/12/97				28/05/98	03/06/98	positiva	1998/32
c.c. quadro transitorio sui distacchi e permessi sindacali	31/03/98				28/05/98	03/06/98	positiva	1998/32
accordo quadro per la definizione dei comparti di contrattazione	23/12/97		1998-01		28/05/98	05/06/98	non luogo a deliberare	1998/33
Accordo collettivo quadro per la costituzione delle rsu	03/07/98		1998-01		06/08/98	02/10/98	positiva con osservazioni	1998/37
c.c.n. quadro sulla modalità di utilizzo dei distacchi e permessi sindacali	03/07/98		1998-01		06/08/98	02/10/98	positiva con osservazioni	1998/37

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

<i>Contratto collettivo</i>	<i>Data di stipula</i>	<i>Comparto</i>	<i>Vigenza giuridica</i>	<i>Vigenza economica</i>	<i>Adunanza delle SS.RR.</i>	<i>deposito</i>	<i>Esito</i>	<i>Deliberazione Nr.</i>
accordo su integrazioni e modificazioni al ccnl per la cost. delle rsu	02/09/98	Regioni e AA.LL.	1998-01		13/10/98	22/10/98	positiva con osservazioni	1998/40
accordo su integrazioni e modificazioni al ccnl per la cost. delle rsu	07/09/98	sanità	1998-01		13/10/98	22/10/98	positiva con osservazioni	1998/41
accordo su integrazioni e modificazioni al ccnl per la cost. delle rsu	23/09/98	aziende	1998-01		27/10/98	19/11/98	positiva con osservazioni	1998/43
accordo su integrazioni e modificazioni al ccnl per la cost. delle rsu	21/09/98	ministeri	1998-01		27/10/98	19/11/98	positiva con osservazioni	1998/44
accordo su integrazioni e modificazioni al ccnl per la cost. delle rsu	21/09/98	Enti pubblici non economici	1998-01		27/10/98	19/11/98	positiva con osservazioni	1998/45
norme di raccordo ex art. 1 comma 2 del ccnl ministeri 1994-97 per il personale della provincia di Bolzano	02/12/97	ministeri	1994-97		12/11/98	09/12/98	non positiva	1998/47
c.c. quadro per la ripartizione dei distacchi e permessi sindacali - dirigenza	29/07/98		1998-01		12/11/98	10/02/99	non negativa con osservazioni	1999/08
Accordo quadro per la definizione delle autonomie aree della dirigenza	22/10/98		1998-01		12/11/98	10/02/99	non luogo a deliberare	1999/09
c.c. quadro integrativo e coorrettivo per la ripartizione dei distacchi e permessi sindacali - dirigenza	25/11/98		1998-01		23/01/99	11/02/99	non negativa con raccomandazioni	1999/10
c.c. quadro integrativo e coorrettivo del ccnl 7 agosto 98 sulle libertà e prerogative sindacali	22/10/98		1998-01		25/01/99	13/02/99	non negativa con raccomandazioni	1999/11
personale dei livelli	29/10/98	ministeri	1998-01	1998-99	01/02/99	01/03/99	positiva con raccomandazioni e riserve	1999/13
personale dei livelli	06/11/98	Enti pubblici non economici	1998-01	1998-99	01/02/99	01/03/99	positiva con raccomandazioni e riserve	1999/14
personale dei livelli	03/03/99	sanità	1998-01	1998-99	02/04/99	19/04/99	positiva con raccomandazioni e riserve	1999/18
personale dei livelli	10/03/99	Regioni e AA.LL.	1998-01	1998-99	23/03/99	30/04/99	positiva con raccomandazioni e riserve	1999/19
personale dei livelli	03/05/99	scuola	1998-01	1998-99	24/05/99	22/06/99	positiva con raccomandazioni riserve e refero	1999/23
accordo succ. ex art. 1 ccnl ministeri ind. Bilinguismo - Bolzano	12/12/97	ministeri	1994-97		02/07/99	16/07/99	non luogo a deliberare	1999/25
VG del 335/99	01/06/98	dirigenti	1998-99		02/06/99	18/07/99	positiva	1999/26

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

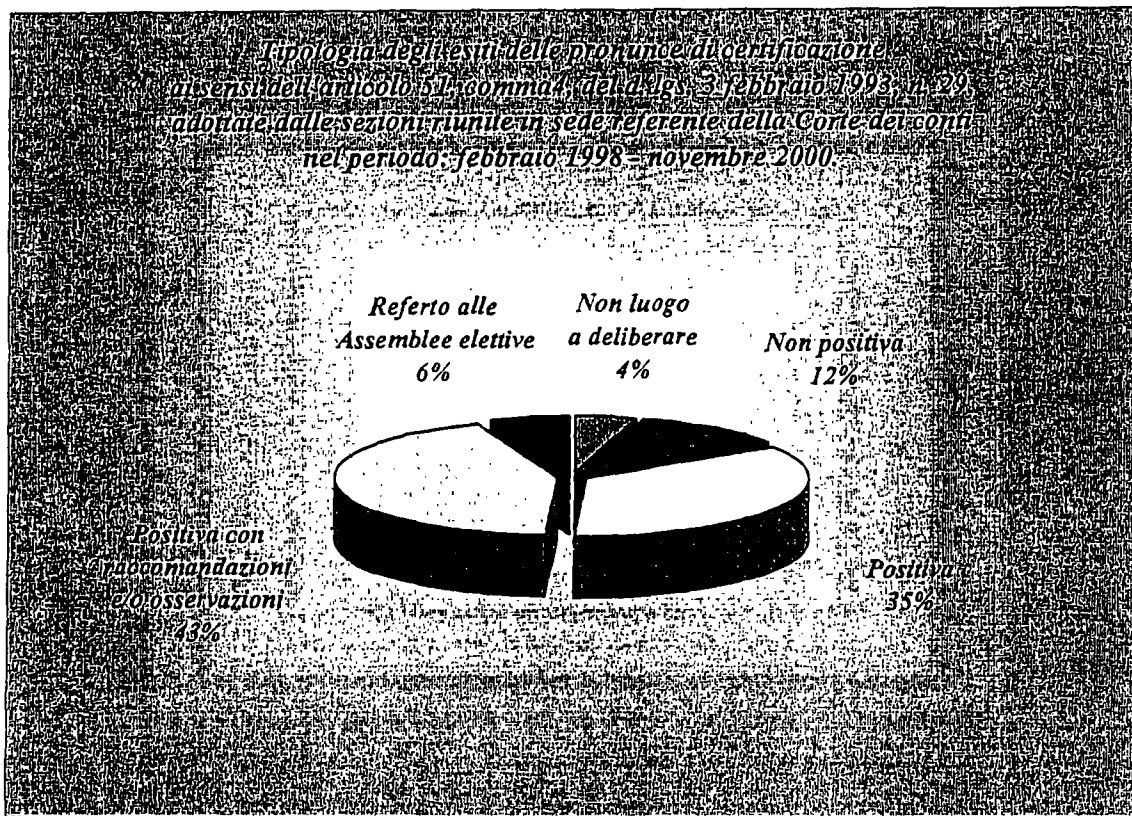
<i>Contratto collettivo</i>	<i>Data di stipula</i>	<i>Comparto</i>	<i>Vigenza giuridica</i>	<i>Vigenza economica</i>	<i>Adunanza delle SS.RR.</i>	<i>deposito</i>	<i>Esito</i>	<i>Deliberazione Nr.</i>
FVG del. 907/99	01/03/99	livelli		1996-97	02/07/99	16/07/99	positiva	1999/27
FVG del. 1449/99 - relazioni sindacali	01/03/99	livelli	1994-97		02/07/99	20/07/99	non positiva	1999/29
Accordo quadro sul TFR	02/06/99	livelli	1998-01		29/07/99	15/10/99	positiva con osservazioni	1999/35
Elezioni RSU Bolzano	21/07/99	livelli	1998-01		01/08/99	22/10/99	positiva	1999/36
Accordo quadro sul telelavoro			1998-01		15/10/99	22/10/99	non positiva	1999/37
Accordo sulla sequenza contr.le ccnl scuola	29/07/99	scuola	1998-01	1999-00	15/10/99	26/10/99	non positiva	1999/38
Accordo succ. ex art. 1 con i ministeri: Bilinguismo Bolzano (99/06)	15/11/99	ministeri	1994-97		26/11/99	06/12/99	positiva con referto	1999/40
FVG del. 3044/99	04/10/99	livelli	1994-97		26/11/99	20/12/99	positiva con raccomandazioni	1999/41
FVG del. 3062/99	04/10/99	livelli Regione		1998-99	26/11/99	20/12/99	positiva con raccomandazioni	1999/42
FVG del. 3062/99	04/10/99	livelli Regione e AA. LL.		1998-99	26/11/99	21/12/99	positiva con precisazioni e raccomandazioni	1999/43
FVG del. 3182/99 (99/03)	04/10/99	livelli		1996-97	26/11/99	21/12/99	referto	1999/44
Ipotesi di accordo relativa al CCNL per l'autonomia area della dirigenza con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, del comparto regioni ed autonomie locali	01/12/99	AAD - Regioni e AA.LL.	1998-01	1998-99	23/12/99	19/02/00	positiva con raccomandazioni e riserve.	2000/01
Scheda tecnica relativa all'accordo quadro sul telelavoro	21/07/99		1998-01		19/01/00	10/02/00	referto	2000/02
Scheda tecnica relativa all'accordo sulla sequenza contr.le ccnl scuola	29/07/99	scuola	1998-01	1999-00	19/10/00	26/10/99	referto	2000/03
Ipotesi di contratto collettivo per la formulazione delle tabelle di equiparazione personale confluito nelle ARPA a quello del comparto sanità	26/10/99	sanità (1999/)	1998-99	1998-01	19/01/00	16/02/00	positiva con raccomandazioni	2000/04
CCL riferito al quadriennio giuridico 1994-97, Area dirigenziale, Regione Friuli V.G.; delibera Giunta Reg. 4012	21/12/99	dirigenza F.V.G.	1994-97		22/02/00	03/03/00	positiva con raccomandazioni	2000/05
Ipotesi di accordo relativa all'interpretazione autentica dell'art. 97, 2° comma del CCNL del personale dei livelli del comparto Regioni ed autonomie locali sottoscritto il 6 luglio 1995 e successive modificazioni	06/07/99	Regioni e AA.LL.	1994-97		01/03/00	22/03/00	positiva con osservazioni	2000/08
Personale del comparto Aziende per l'anno 1998-2001	22/12/99	Aziende ed am. aut. dello Stato	1998/01	1998/99		02/06/00	positiva con raccomandazioni	2000/

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

<i>Contratto collettivo</i>	<i>Data di stipula</i>	<i>Comparto</i>	<i>Vigenza giuridica</i>	<i>Vigenza economica</i>	<i>Adunanza delle SS.RR.</i>	<i>deposito</i>	<i>Esito</i>	<i>Deliberazione Nr.</i>
Dirigenza sanitaria, tecnica e amministrativa del SSN	29/03/00	sanità - dirigenti	1998/01	1998/99	24/05/00		positiva	2000/12
Dirigenza sanitaria, tecnica e amministrativa del SSN	29/03/00	sanità - dirigenti		2000/01	24/05/00		non positiva allo stato della documentazione	2000/12
Dirigenza medica e veterinaria del SSN	28/03/00	sanità - dirigenti	1998/01	1998/99	24/05/00		positiva	2000/12
Dirigenza medica e veterinaria del SSN	28/03/00	sanità - dirigenti		2000/01	24/05/00		non positiva allo stato della documentazione	2000/12
Dirigenza sanitaria, tecnica e amministrativa del SSN (riesame)	29/03/00	sanità - dirigenti		2000/01	24/05/00		positiva	2000/15
Dirigenza medica e veterinaria del SSN (riesame)	28/03/00	sanità - dirigenti		2000/01	24/05/00		positiva	2000/15
Ipotesi di accordo per la definizione del ccnl per il comparto università	06/07/00	università - livelli	1998/01	1998/99	03/08/00	15/09/00	positiva con prescrizioni condizioni e osservazioni	2000/20
Modifiche all'A.N.O. sulla definizione dei comparti di contrattazione del personale pubblico dei livelli	17/05/00				03/08/00	15/09/00	positiva	2000/19
Ipotesi di ccnq per la ripartizione dei distacchi e permessi alle organizzazioni sindacali rappresentative nel biennio 2000-01	23/05/00				03/08/00	15/09/00	positiva	2000/21
Modifiche all'A.N.O. sulla definizione dei comparti di contrattazione del personale pubblico dirigenziale	17/05/00				03/08/00	04/08/00	positiva	2000/18
ccnq sul lavoro interinale nelle pubbliche amministrazioni	23/05/00				03/08/00	15/09/00	positiva	2000/22
Ipotesi di accordo per la definizione del ccnl successivo per il personale dei livelli del comparto Regioni ed autonomie locali	19/07/00	Regioni e A.A.LL.	1998/01	1998/99	11/09/00	22/09/00	positiva con raccomandazioni e riserve	2000/23
Sequenza contrattuale della scuola		Scuola	1998/01		22/09/00	03/10/00	positiva	2000/24
Interpretazione autentica art. 44 c. 5 del ccnl 1/9/95	31/05/00	sanità			22/09/00	03/10/00	positiva	2000/25
Interpretazione autentica art. 16 del ccnl 1/9/95	12/07/00	sanità			22/09/00	03/10/00	positiva	2000/26
Interpretazione autentica art. 1 del ccnl 5/8/97	04/07/00	sanità			22/09/00	03/10/00	positiva	2000/27
Ipotesi di ccnl personale non dirigenziale dell'ente EUR	14/06/00	EUR	1998/01	1998/99	16/10/00	26/10/00	negativa	2000/30

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

<i>Contratto collettivo</i>	<i>Data di stipula</i>	<i>Comparto</i>	<i>Vigenza giuridica</i>	<i>Vigenza economica</i>	<i>Adunanza delle SS.RR.</i>	<i>deposito</i>	<i>Esito</i>	<i>Deliberazione Nr.</i>
Ipotesi di accordo per la definizione del ccnl successivo per il personale non dirigenziale degli enti pubblici non economici	16/02/99	Enti pubblici non economici	1998/01	1998/99	14/11/00	17/11/00	non positiva allo stato della documentazione	2000/33

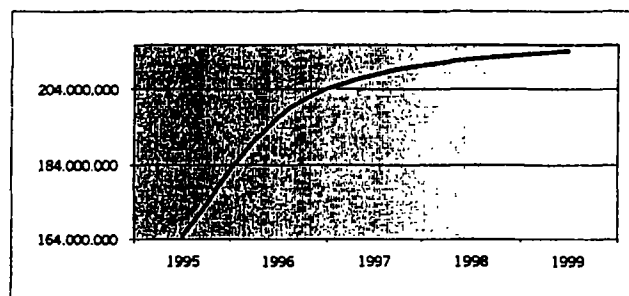
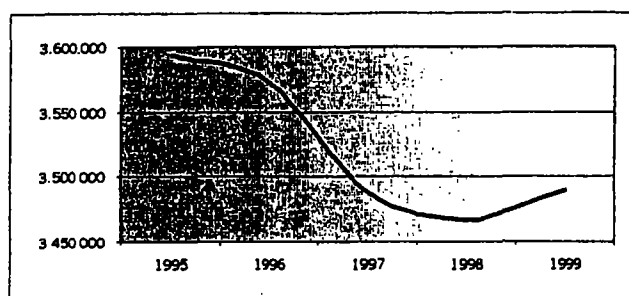


Dettaglio della Tipologia di esiti

Non luogo a deliberare	3
Non negativa con raccomandazioni	3
Non positiva	6
Non positiva allo stato della documentazione	3
Positiva	22
Positiva con raccomandazioni e riserve	6
Positiva con osservazioni	13
Positiva con precisazioni e raccomandazioni	1
Positiva con prescrizioni condizioni e osservazioni	1
Positiva con raccomandazioni	5
Positiva con riserve	2
Referto alle assemblee elettive	4
Totale	69

Capitolo II

IL PERSONALE PUBBLICO



SINTESI

La spesa per la retribuzione lorda relativa al personale pubblico ha raggiunto, nel corso del 1998, oltre i 152 mila miliardi, contro i 150 mila circa del 1997.

Nel 1999, si registra un ulteriore incremento dello 0,8%, valore risultante dalla media ponderata tra -1,3% del settore statale e +3,3% del settore pubblico.

La componente accessoria, che nel 1998 incideva sulla retribuzione lorda in misura dell'8%, sale nel 1999 all'8,8%. Complessivamente la retribuzione accessoria presenta un aumento del 10,1%.

Tale aumento riguarda sia i comparti del settore statale (+3,5%), sia soprattutto quelli del settore pubblico (+13,5%).

L'andamento delle retribuzioni lorde presenta nel 1999 un progressivo incremento, ad eccezione delle Aziende autonome e della carriera diplomatica, in cui la flessione è particolarmente sensibile, specie per il personale dei livelli.

Si riscontra un aumento anche del costo del lavoro a fronte di una tendenziale riduzione del personale in servizio.

Nel periodo 1998-1999, relativamente al settore statale, l'obiettivo della progressiva diminuzione del personale - voluto dagli artt. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e 22 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 - è stato parzialmente conseguito. Rispetto ad una programmata riduzione di almeno l'1,5% di personale rispetto a quello in servizio alla data del 31 dicembre 1997, il dato della consistenza del personale a tempo indeterminato al 31 dicembre 1999, presenta una flessione pari allo 0,86%. La variazione è da imputare, in prevalenza, alla diminuzione del personale

della scuola, che comunque rappresenta oltre il 53% del personale del comparto statale.

Nel 1998 e 1999 si è verificata una consistente riduzione del numero di dipendenti per dirigente: ciò, a causa del rilevante incremento del personale dirigenziale registrato a partire dal 1998 e confermato nel 1999.

Il part time del personale a tempo indeterminato è aumentato del 29,9% nel biennio 1997-1998. L'aumento risulta ridimensionato nel periodo 1998-1999 (24,7%).

2.1 Premessa.

Il presente capitolo analizza la dinamica della consistenza del personale del settore del pubblico impiego nel periodo 1997-999 e la relativa spesa.

La trattazione è svolta, per gli anni 1997 e 1998, sulla base di dati disaggregati e definitivi verificati dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; per l'esercizio 1999, considerata la natura provvisoria dei dati disponibili, la valutazione è di carattere sintetico e formerà oggetto di approfondita analisi nella relazione sul costo del lavoro programmata per il prossimo anno.

L'esposizione che segue è dedicata ad una analisi dei fenomeni relativi agli andamenti del personale pubblico di maggiore interesse nel contesto di riferimento, rappresentata in forma diacronica e sinottica nelle tabelle esposte alla fine del presente capitolo, attraverso l'impiego di appositi indicatori.

Il ricorso ad indicatori persegue l'intento di migliorare la conoscenza dei fenomeni analizzati per, possibilmente, indurre comportamenti gestionali volti a migliorare l'efficienza e l'efficacia del lavoro pubblico.

2.2 La consistenza del personale.

La consistenza complessiva del personale a tempo indeterminato, che evidenziava una flessione del 2,2% nel periodo 1996-97, si è, invece, stabilizzata nel successivo biennio 1997-1998¹, per poi far registrare, nel biennio 1998-1999, una leggera diminuzione, pari allo 0,15%.

Per il settore statale, nel periodo 1998-1999, l'obiettivo della progressiva diminuzione del personale delle amministrazioni pubbliche - voluto dagli artt. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e 22 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 - è stato parzialmente conseguito, dal momento che, a fronte di una programmata riduzione di almeno l'1,5% di personale rispetto a quello in servizio alla data del 31 dicembre 1997, il dato della consistenza del personale a tempo indeterminato al 31 dicembre 1999, presenta una flessione pari allo 0,86%. La variazione è da imputare, in prevalenza, alla diminuzione del personale della scuola, che rappresenta oltre il 53% del personale del comparto statale.

2.3 La copertura degli organici.

L'indicatore di copertura dell'organico del personale a tempo indeterminato² evidenzia il livello di adeguatezza della presenza in servizio delle unità di personale ritenute necessarie dai provvedimenti di organizzazione delle amministrazioni pubbliche in relazione alle esigenze definite dalle piante organiche delle medesime amministrazioni.

¹ La consistenza complessiva del personale a tempo indeterminato alla fine del 1997 era pari a 1.638.725 unità mentre a fine 1998 era pari a 1.636.325 unità.

² Rappresenta il rapporto tra il numero dei posti in organico e il numero dei dipendenti.

I dati esposti nelle allegate tabelle mostrano, sia per i comparti del settore Stato che per quelli del settore pubblico, la tendenza al raggiungimento dell'obiettivo di copertura degli organici.

Fanno eccezione i comparti della magistratura e della carriera prefettizia.

In proposito, va, peraltro, chiarito che l'andamento dei predetti fenomeni di copertura degli organici, come indicato dai corrispondenti dati di movimento del personale misurato dall'indicatore relativo ai "dipendenti a tempo indeterminato medi nell'anno", non si configura come necessariamente correlato all'incremento del personale in servizio, sebbene, piuttosto, alla rimodulazione, *in itinere*, delle piante organiche, per far fronte a maggiori carichi di lavoro, eventualmente sottesi all'attribuzione dell'esercizio di nuove funzioni, ovvero al venire meno di competenze trasferite o conferite ad altri soggetti pubblici.

A tale riguardo, nell'analisi del comparto ministeri, va segnalato, per l'esercizio 1999, il fenomeno del crescente esubero di personale dirigenziale non contrattualizzato rispetto alla dotazione organica. Tale fenomeno, considerato che il predetto personale risulta in diminuzione nel 1999 rispetto al 1998, sembra trovare spiegazione proprio nella rimodulazione della piante organiche in relazione alla riorganizzazione in atto delle strutture centrali dell'amministrazione statale. In altri comparti delle amministrazioni centrali, quali quelli delle carriere diplomatica e prefettizia, la progressiva riduzione dei valori dell'indicatore all'esame nel triennio 1997-99 è, invece, da imputare alla riduzione di detto personale dirigenziale non contrattualizzato.

Analoghe situazioni si riscontrano, nell'ambito del settore pubblico, per gli enti pubblici non economici, in cui, a fronte di un elevato sbilancio di unità di personale dirigenziale non contrattualizzato rispetto alla dotazione organica, si riscontra nel 1999, rispetto al 1998, una flessione delle presenze di tale tipologia di personale.

Analizzando, poi, l'analogo indicatore di copertura degli organici del personale dirigenziale nei comparti Regioni ed Autonomie locali e Servizio sanitario nazionale, si riscontra, in coerenza con un più elevato rapporto dotazione organica/personale in servizio, un aumento delle presenze di tale categoria di personale nel 1999 rispetto al 1998.

La complessità dei fenomeni descritti, pur rispondendo a logiche interne ai singoli comparti, va inquadrata nel contesto di trasformazione delle amministrazioni pubbliche, tuttora in atto, e che, pertanto, attende ulteriori analisi che verranno approfondite in occasione della prossima relazione sul costo del lavoro.

2.4 Evoluzione e struttura del personale.

L'evoluzione del personale del pubblico impiego viene misurato attraverso l'indicatore dei "dipendenti medi nell'anno", che rappresenta la consistenza media di dipendenti nell'anno espressa in termini di persona-anno. Il dato risulta dal numero delle effettive mensilità liquidate diviso per dodici. Esso sconta, in tal modo, i movimenti di personale avvenuti nell'anno.

La situazione dell'evoluzione del personale del settore Stato si presenta molto diversificata da comparto a comparto. Mentre, ad esempio, il personale a tempo indeterminato della scuola presenta, nel triennio 1997-99, una marcata progressiva

riduzione, con una flessione pari al -7% nel 1999 rispetto al 1998, in altri comparti, come quelli della magistratura, della carriera diplomatica e dei corpi di polizia, si riscontrano aumenti talora significativi.

Più omogenee sono le tendenze evolutive dei comparti appartenenti al settore pubblico non statale, che fanno registrare, nel 1999, un aumento dei dipendenti medi nell'anno, ad eccezione dei comparti degli enti pubblici non economici e Regioni ed Autonomie.

Particolarmente consistente è l'incremento del personale in servizio a tempo indeterminato presso il Servizio sanitario nazionale, che, nel 1999, è pari all'1,6%, sia sul versante del personale con qualifica dirigenziale (2,4%) sia su quello del personale dei livelli (1,5%).

2.5 Il carico della dirigenza.

Il c.d. carico della dirigenza indica il numero di dipendenti gestito, mediamente, da un singolo dirigente³.

L'analisi per comparto rivela, comprensibilmente, una elevata disomogeneità; né, in via generale, pare proponibile una comparazione tra le diverse situazioni riscontrabili tra i comparti, attesa la peculiare organizzazione propria di ciascuno di essi.

Infatti, per il personale diplomatico, universitario, di ricerca, di magistratura e sanitario, l'individuazione di una figura dirigenziale non comporta, il più delle volte, l'esistenza di una correlata unità organizzativa.

Una possibile comparazione può eventualmente per assetti organizzativi in parte assimilabili quali quelli dei ministeri e delle Regioni ed Autonomie locali, in cui il rapporto tra il totale dei dipendenti e il numero dei dirigenti si presenta solo di poco disallineato (nel 1999: 1/57 per i ministeri e 1/51 per gli enti locali).

Il dato tendenziale che emerge dall'analisi è, piuttosto, che all'interno dei comparti non è dato rilevare significative variazioni nel triennio, se non nel caso degli enti pubblici non economici, che presenta nel 1998 e 1999 una consistente riduzione del numero di dipendenti per dirigente rispetto al 1997; ciò, a causa del rilevante incremento del personale dirigenziale registrato a partire dal 1998 e confermato nel 1999.

Al riguardo, attraverso l'impiego come indicatore del rapporto retributivo qualifica dirigenziale/livelli, è dato rilevare che, mediamente, la retribuzione dei dirigenti risulta di circa due volte e mezzo, rispetto a quella percepita dai livelli. Il comparto in cui è più marcata la differenza retributiva tra dirigenti e livelli è quello universitario (più del triplo); quello in cui il predetto rapporto risulta più contenuto è quello della carriera diplomatica.

³ Rappresenta il rapporto tra il totale dei dipendenti e il numero dei dirigenti.

2.6 Il ricambio del personale.

Nel 1999 rispetto all'esercizio 1998, i dati disponibili mostrano, per i comparti del settore statale, una particolare attenzione a contenere il rapporto di sostituzione del personale cessato, che si presenta inferiore all'unità, con assunzioni tendenzialmente inferiori al personale cessato, ad eccezione che per i comparti della magistratura e della carriera diplomatica, in cui per ogni cessato risultano assunte oltre due unità di personale.

Il medesimo fenomeno può essere colto anche attraverso l'impiego del tasso di *turn over*⁴. Infatti, sulla base di tale indicatore, risulta che la percentuale di dipendenti medi nell'anno interessata dal ricambio si presenta negativa per tutti i comparti del settore statale, con punte pari a -3,2 per la carriera prefettizia, tranne, appunto, che per la carriera diplomatica e la magistratura, che presentano valori positivi avendo incrementato il proprio personale.

Nel settore pubblico non statale, invece, la relazione assunti/cessati, ad eccezione del comparto Istituti ed enti di ricerca e sperimentazione, si presenta, sempre nel 1999, positiva e, in qualche caso, in crescita (Enti pubblici non economici e Servizio sanitario nazionale).

Un particolare profilo del fenomeno analizzato è rappresentato dall'indicatore tasso di *turn over* per mobilità⁵. Esso indica la quota parte del ricambio (di cui all'indicatore tasso di *turn over*) dovuta al ricorso alla mobilità esterna. L'effetto della mobilità esterna risulta marcato soltanto nel caso del comparto enti pubblici non economici.

2.7 Il *part time*.

Il *part time* costituisce un fenomeno gestionale già incentivato con il collegato alla legge finanziaria per il 1997 (l. n. 662/96). Il rapporto di lavoro *part time* può essere costituito da tutto il personale dei livelli delle pubbliche amministrazioni, eccetto che per: militari, forze di polizia e vigili del fuoco (art. 1, comma 57, l. n. 662/96). Esso interessa, quindi, il personale a tempo indeterminato che sceglie di trasformare il proprio rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale nonché il personale a tempo determinato assunto direttamente con modalità di orario di lavoro *part time*⁶.

Il collegato alla finanziaria 1998 stabiliva, poi, in modo espresso misure di incentivazione e potenziamento del *part time* (art. 39)⁷.

⁴ 100*(assunti-cessati)/dipendenti medi nell'anno.

⁵ (Ingressi da altri comparti-passaggi ad altri comparti)/dipendenti medi nell'anno.

⁶ Nel 1997 il citato collegato alla finanziaria (art. 1, comma 59) stabiliva la destinazione dei risparmi di spesa derivanti dal *part time*: per il 30% economie di bilancio; per il 20% al miglioramento della produttività; per il 50% all'incentivazione della mobilità o di nuove assunzioni (anche in deroga al divieto di assunzione di personale nelle pubbliche amministrazioni fino al 31.12.97 stabilito dall'art. 45).

⁷ Il comma 18 impone che almeno il 10% delle assunzioni comunque effettuate deve avvenire con contratto di lavoro *part time* con prestazione non superiore al 50%.

Inoltre, i Ccnl 1998-2001 fanno confluire le intere economie da *part time* nel fondo unico di amministrazione.

Per questi motivi, il fenomeno del *part time* è degno di particolare attenzione.

Occorre precisare che per ogni singolo ente è disponibile il dato per livelli del personale a tempo indeterminato⁸ in *part time* distinto tra regime di *part time* superiore al 50% e inferiore al 50%⁹.

Quanto alla diffusione del *part time*, fra il personale a tempo indeterminato, si rileva un incremento del 29,9% nel biennio 1997-1998. Nel biennio 1998-1999, l'incremento è del 24,7%.

La percentuale di donne sul totale del personale in *part time* passa dall'81% del 1997 all'82% del 1998.

I comparti che presentano la maggior diffusione di *part time* sono Ministeri, Università, Regioni ed Autonomie locali e il Servizio sanitario nazionale.

Nell'analisi del fenomeno, va, peraltro, aggiunto che il 1999, in controtendenza rispetto al 1998, mostra una generalizzata flessione del ricorso al *part time* fino al 50%.

Un ulteriore contributo alla valutazione del fenomeno all'esame è dato dall'indicatore che rappresenta la "diminuzione latente del personale"¹⁰. In altre parole, si converte, sommando le quote di lavoro, il dato delle unità in *part time* in numero di dipendenti a tempo pieno che vengono a mancare all'amministrazione. Ad es.: 2 unità in servizio al 50% si convertono in un dipendente a tempo pieno in meno. Si parla, così, di diminuzione latente perché, pur risultando due dipendenti in servizio, in realtà, per effetto di un *part time* al 50%, è come se l'amministrazione avesse un dipendente in meno.

Attraverso il predetto indicatore, si rileva che la "riduzione latente del personale pubblico", nel 1999, è pari a 24.948 unità (+10,3% rispetto al 1998); tale dato andrebbe pertanto a ritoccare, in riduzione, il dato relativo alla consistenza del personale pubblico calcolato sulla base del computo delle unità totali dei dipendenti in servizio al 31 dicembre 1999.

2.8 La femminilizzazione.

La consistenza del personale femminile nel 1998 presenta un incremento dello 0,4% rispetto al 1997. Un ulteriore incremento, pari all'1,2%, si registra nel 1999 rispetto al 1998.

La più elevata presenza di personale femminile si riscontra nel comparto scuola, che presenta un indice pari al 75% del totale del personale del comparto.

⁸ Per il personale a tempo determinato non è disponibile il dato sul *part time*.

⁹ Nella materia, va citata anche la circolare del 2 marzo 1998, n. 19 (in S.O. alla G.U. 30 marzo 1998, n. 74) per la compilazione del conto annuale per il 1997 emanata dal Ministero del tesoro. La menzionata circolare stabilisce di "indicare le economie che si sono realizzate in base alla legge 23 dicembre 1996, n. 662 a seguito della applicazione del rapporto di lavoro in *part time* al proprio personale ed utilizzate per l'erogazione del trattamento accessorio". Il dato può riguardare, quindi, al massimo il 20% del risparmio dovuto al *part time*, ma non si è ritenuto di utilizzare questo dato perché poco significativo e, soprattutto, poco attendibile.

¹⁰ (Personale dei livelli in *part time* oltre il 50% / 5) + (personale dei livelli in *part time* fino al 50% / 2).

Nel corso del 1999, va rilevato l'incremento del personale femminile anche in comparti tradizionalmente poco accessibili al personale femminile, quali quelli della magistratura e della carriera prefettizia.

2.9 L'anzianità.

Il 4% del personale pubblico rientra nella fasce di età superiore ai trenta anni.

Il personale prossimo al pensionamento presenta, nel 1999, rispetto al 1998, un incremento del 4,5%.

La conoscenza di questo fenomeno assume rilievo sia per i riflessi sulle sofferenze finanziarie del sistema pensionistico, sia per una accorta programmazione dei nuovi ingressi nei diversi comparti, facendo ricorso, a seconda dei casi, alla mobilità ovvero a nuove assunzioni, nel rispetto dei vincoli di riduzione del personale.

2.10 La spesa per la retribuzione lorda.

La spesa per la retribuzione lorda, costituita dalla somma della componente fissa e da quella accessoria e con esclusione dei contributi a carico dell'amministrazione, ha raggiunto, nel corso del 1998, oltre i 152 mila miliardi, contro i 150 mila circa del 1997.

Nel 1999, si registra un ulteriore incremento dello 0,8%. Peraltro, a fronte di una flessione dell'1,3% nel settore statale, si registra un incremento del 3,3% nel settore pubblico.

La componente accessoria che incideva sulla retribuzione lorda, nel 1998, nella misura dell'8%, nel 1999, sale all'8,8%.

Complessivamente la retribuzione accessoria presenta un aumento del 10,1%.

Tale aumento si registra sia per i comparti del settore statale (+3,5%) che per quelli del settore pubblico in cui esso si presenta più marcato (+13,5%).

2.11 La retribuzione media lorda.

L'analisi degli andamenti della retribuzione media lorda¹¹ riguarda le diverse categorie di dirigenti non contrattualizzati, dirigenti contrattualizzati e livelli.

Per diversi comparti del settore statale, quello della carriera diplomatica presenta gli indici più elevati, pari a quasi il doppio delle retribuzioni percepite dal personale dirigenziale (contrattualizzato e non) del comparto ministeri e a quasi cinque volte della retribuzione corrisposta al personale dei livelli del medesimo comparto ministeri.

Nell'ambito dei comparti del settore pubblico non statale, le retribuzioni medie lorde più elevate risultano corrisposte al personale degli enti pubblici economici.

Più in particolare, l'andamento delle retribuzioni lorde non si presenta omogeneo tra i vari comparti, anche se è da registrare, nel 1999, rispetto al 1998, un progressivo

¹¹ Spesa retribuzione lorda dipendenti/dirigenti medi nell'anno (che si calcolano, come si è detto, dividendo il numero del totale delle mensilità liquidate per 12).

incremento, ad eccezione che per i comparti delle Aziende e della carriera diplomatica, in cui la flessione è particolarmente sensibile, specie per il personale dei livelli.

2.12 Il tasso di retribuzione accessoria¹².

L'incidenza della retribuzione accessoria si presenta molto marcata per i dirigenti non contrattualizzati, con punte massime pari al 62% per il personale della carriera diplomatica e minime per i comparti delle Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione (1%) e dell'Università (3%).

Nell'ambito del personale dirigenziale contrattualizzato, molto elevata è l'incidenza della retribuzione accessoria, nell'ambito del comparto Ministeri, della carriera diplomatica (64%) e di quella prefettizia (24%); per gli altri comparti, si segnalano i valori indici riscontrati per gli enti pubblici non economici (33%) e per le Regioni ed Autonomie locali (22%). Più contenuto si presenta il tasso di retribuzione accessoria per il comparto ministeri (4%), oltre che per i comparti delle Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione (1%) e dell'Università (2%).

Le differenze rilevate tra i comparti trovano conferma anche per il tasso di retribuzione accessoria spettante al personale dei livelli, che si presenta, nel raffronto tra la struttura delle retribuzione dei comparti del pubblico impiego, ancor più disomogenea.

2.13 Il costo del personale unitario medio giornaliero¹³ e per giornata lavorata¹⁴.

Con l'impiego del primo indicatore (costo del personale unitario medio giornaliero) si intende ricomporre in lire il costo unitario di un giorno lavorativo; con il secondo indicatore (costo del personale unitario medio per giornata lavorata) si restituisce in lire il costo unitario di un giorno lavorato. Tale costo è più alto di quello risultante dall'indicatore precedente perché, fermo restando il valore del numeratore, rappresentato dal costo del personale unitario medio, i giorni lavorati, posti al denominatore della frazione, sono, in un anno, minori dei giorni lavorativi.

Nell'ambito dei comparti appartenenti al settore statale, i costi più elevati si riscontrano, naturalmente, per il comparto della carriera diplomatica (in cui il costo unitario medio giornaliero è pari a lire 1.197.610) e quello della magistratura (lire 785.841). I valori più bassi si rilevano nei comparti aziende (lire 180.692), ministeri (lire 226.756 **223.485**) e scuola (lire 290.959, importo che, peraltro, fa registrare una rilevante flessione rispetto al 1998).

Per i comparti del settore pubblico, i costi maggiori si registrano nei comparti università (lire 420.079 **419.079**) e istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione (lire

¹² La formula utilizzata è la seguente: $100 \times \text{spesa per retribuzione accessoria (dirigenti o livelli)} / \text{spesa per retribuzioni totali}$.

¹³ La cui formula è la seguente: $\text{costo del personale} / \text{giorni lavorativi}$.

¹⁴ La cui formula è la seguente: $\text{costo del personale} / \text{giornate lavorate}$ (le giornate lavorate si ottengono moltiplicando i giorni lavorativi per i dipendenti medi nell'anno) - le assenze totali.

327.570). Più ridotti valori si registrano per il comparto Regioni ed Autonomie locali (lire 192.688 196.776).

Rapportando, poi, il costo unitario medio giornaliero al costo unitario medio giornata lavorata, si perviene a valutare l'incidenza delle assenze sul costo del personale. Infatti, essendo l'unica differenza tra i due indicatori precedenti costituita dalle assenze del personale, la loro relazione misura l'incidenza di queste ultime sul costo del personale.

I valori evidenziati dall'impiego di quest'ultimo indicatore rivelano che, nel 1999, le assenze sul costo del personale rientrano nella norma, dal momento che le assenze nella misura del 20% sono pari alle ferie spettanti.

2.14 Il costo del personale.

Nel corso del 1999, il costo del personale (spesa per retribuzioni lorde + contributi a carico dell'Amministrazione + spese per indennità di missione ed altre spese + somme rimborsate alle amministrazioni per il proprio personale comandato - rimborsi ricevuti dalle amministrazioni) presenta una impercettibile riduzione. Peraltro, mentre il settore statale fa registrare una riduzione dell'1,8%, il settore pubblico presenta un incremento del 2%.

2.15 Il costo del lavoro.

Il costo del lavoro, al 31 dicembre 1999, ammonta a 213 mila miliardi, con un incremento dello 0,6% rispetto al 1998. In particolare, si rileva che mentre nel settore statale si registra una riduzione dell'1,7% del costo del lavoro, per il settore pubblico risulta, invece, un incremento del 3,2%.

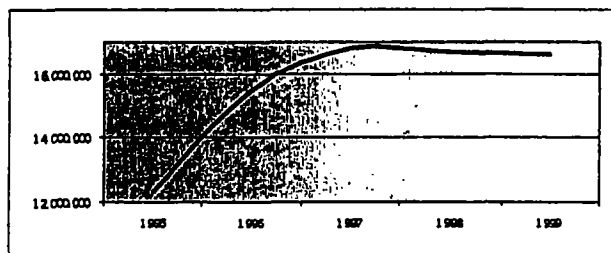
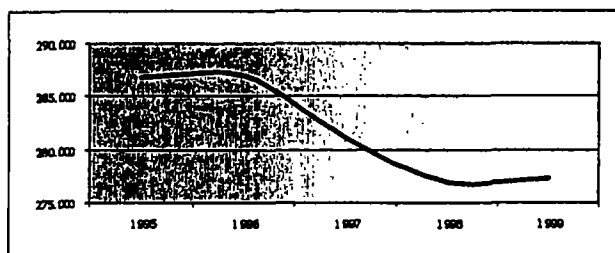
Il 97,6% di esso è costituito dal costo del personale. Le altre componenti riguardano le spese per mense e assegni, vitto, erogazione di buoni pasto, vestiario per dipendenti, benessere del personale, equo indennizzo al personale, formazione, espletamento di concorsi, incarico ai dipendenti e non dipendenti previsti da leggi, spese varie.

Particolarmente significativa è la rappresentazione grafica, riferita al quinquennio 1995 - 1999, dell'incrocio dei dati relativi alla consistenza del personale totale in servizio ed il costo del lavoro

L'analisi rivela, per la maggioranza dei comparti, che, pur a fronte di una tendenziale riduzione del personale in servizio, si riscontra un aumento del costo del lavoro.

Capitolo III

IL PERSONALE DEI MINISTERI



SINTESI

Come rilevato nella precedente relazione della Corte, si ripresenta il fenomeno della non coincidenza tra i dati rilevati dal conto annuale 1997 al 31 dicembre 1997 e quelli rilevati dal conto annuale 1998 alla medesima data.

La non tempestiva rilevazione dei dati relativi al personale dei ministeri anno per anno, si riflette sull'attendibilità delle previsioni di bilancio per la spesa di personale e sulla qualità dei parametri di riferimento necessari in materia di contrattazione collettiva e, conseguentemente, sull'esercizio dell'attività di certificazione dei costi contrattuali, affidata alla Corte ai sensi dell'articolo 51 del decreto legislativo n. 29/1993 (come da ultimo modificato con il decreto legislativo 4 novembre 1997, n. 396 e dal successivo decreto legislativo 29 ottobre 1998, n. 387).

Va aggiunto che le tabelle allegate al rendiconto generale dello Stato riferite all'esercizio 1998 e rese note a fine giugno 1999 presentano incongruenze rispetto ai dati pubblicati nel conto annuale 1998.

I dati di cassa mostrano, nel 1998, una riduzione di tutte le voci di spesa per il personale e in specie di quella accessoria, anche in conseguenza della rilevata diminuzione del personale del comparto. Nel 1999, si registra un nuovo allineamento sui livelli del 1997, in considerazione dell'effetto del nuovo contratto collettivo relativo alla tornata contrattuale 1998/99.

Nel 1998 rispetto al 1997, si registra la tendenza, già riscontrata nel 1997 rispetto al 1996 della consistente riduzione in termini assoluti degli assunti; ciò costituisce l'effetto derivante dal blocco del turn over (fissato dall'art. 3, c. 8, legge n. 537/93, dagli art. 4 e 22, legge n. 724/94 e dall'art. 1, c. 4, legge n. 549/95). Nell'esercizio 1999 il decremento si consolida.

Per i dirigenti si registra nel 1998 una riduzione della spesa (19% rispetto al 1997).

Come già evidenziato nella scorsa Relazione, per i dirigenti l'incidenza percentuale della retribuzione accessoria sulla retribuzione lorda presenta una generalizzata flessione nel 1998 rispetto al 1997 e un aumento del 37,6% nel 1999 rispetto al 1998.

Andamento diverso si riscontra per la retribuzione accessoria dei livelli che presenta complessivamente una riduzione del 5,1% rispetto all'analogo dato del 1997. Nel 1999 la flessione è del 2% circa.

L'incidenza percentuale della retribuzione accessoria per i dirigenti si va avvicinando al tasso di incidenza della retribuzione accessoria percepita dai livelli.

Nel biennio 1998-1999 si registra un consistente aumento del ricorso al part-time.

3.1. La nuova impostazione dei conti annuali 1997, 1998 e 1999.

La Corte dei conti, nelle proprie relazioni sul costo del lavoro pubblico (come anche nelle annuali relazioni sul rendiconto generale dello Stato), ha rappresentato al Parlamento sia il ritardo del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica nella presentazione dei conti annuali, sia l'incompletezza e la scarsa affidabilità dei dati in essi contenuti; da qui il suggerimento di una revisione del sistema di rilevazione e verifica dei dati che confluiscono nel conto annuale.

Per risolvere questi problemi occorre, come si è detto, da un canto, affinare i processi di rilevazione dei dati, unitamente alla definizione delle variabili e delle metodologie statistiche da impiegare e, dall'altro, accelerare il processo di interconnessione tra i sistemi informativi, giusta il disposto dell'art.63 del d.lgs. n. 29/1993¹.

La necessità di sistemi informativi efficienti per la reale cognizione dei fenomeni relativi al personale statale (oltre che per la gestione del personale medesimo) viene, poi, confermata dalle disposizioni di cui all'art. 39 della legge n. 449/1997 (riprese nelle leggi finanziarie successive), che, tra l'altro, hanno instaurato procedure triennali per la programmazione del fabbisogno del personale, rispetto agli obiettivi fissati da ogni amministrazione².

La preoccupazione della Corte è che i ritardi nella tenuta del conto e il *deficit* di qualità di dati finiscano con l'influire, inevitabilmente, sulla esatta conoscenza della situazione del personale pubblico e, in ultima analisi, sulla impostazione delle "politiche pubbliche" in materia di personale³. Tant'è che la Corte, in occasione delle pronunce in materia di certificazione e economico-finanziaria degli oneri derivanti dalla nuova tornata contrattuale 1998-2001, cui essa è chiamata ai sensi dell'art. 51, comma 4, del d.lgs. n. 29/93, ha, sistematicamente, richiamato l'Aran ad elaborare quantificazioni degli oneri il più possibile aggiornate, ritenendo, che "il riferimento a dati statici, antecedenti un triennio l'inizio delle trattative e un quinquennio l'applicazione a regime dei benefici contrattuali implica margini di incertezza sull'attendibilità delle quantificazioni degli oneri contrattuali" (Sez. Riun. n. 13/99; 14/99; n. 18/99; 19/99;

¹ L'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, *Piano triennale per l'informatica della pubblica amministrazione 1998 - 2000*, ha rilevato che l'attuale sistema informativo del personale è costituito da un esteso "arcipelago di sottosistemi (nelle sole amministrazioni centrali se ne contano 37), tra di loro eterogenei nelle tecnologie e nelle applicazioni, scarsamente interconnessi, alimentati da flussi informativi caratterizzati da bassa copertura informativa, lenta elaborazione e scarsa accessibilità da parte degli utilizzatori istituzionali".

² In proposito, con d.P.C.M. del 19 settembre 1997 è stato attivato il progetto intersettoriale "Sistema informativo unitario del personale delle amministrazioni dello Stato (SIUP) per: a) dare supporto alla gestione puntuale del personale alle attività direzionali; b) raccogliere tutte le informazioni in materia di trattamento giuridico, economico, previdenziale, di quiescenza, oltre che di contenzioso, di formazione e di gestione delle caratteristiche curriculari del personale pubblico. La realizzazione del progetto ha subito dei ritardi: solo nel 1999 è stato definito, con il d.P.C.M. 26 ottobre 1999, il modello organizzativo per il governo del programma di sviluppo del Sistema informativo unitario del personale delle amministrazioni dello Stato.

³ Cfr. MINISTERO DEL TESORO. COMMISSIONE TECNICA PER LA SPESA PUBBLICA, *Osservazioni e raccomandazioni sul controllo della spesa per il personale statale*, 1992 [dattiloscritto]: "una cattiva informazione produrrà una cattiva politica, a prescindere dalle intenzioni con cui quest'ultima è disegnata".

23/99). In realtà, la tardiva definizione del conto annuale ha comportato che il legislatore della finanziaria per il 1998, in cui sono state stanziato le coperture della tornata contrattuale relativa al biennio economico 1998/99 per il personale del settore statale, si è trovato costretto a dimensionare gli oneri per i rinnovi facendo riferimento ai dati del conto annuale 1995, con conseguenti riflessi sulla stima degli oneri stessi, che è risultata inevitabilmente approssimata rispetto alla reale consistenza del personale in servizio nel corso del 1998.

Nella presentazione del conto annuale 1999 da parte del Tesoro, avvenuta nel novembre 2000, si è registrato un significativo progresso rispetto al passato. Peraltro, il recupero di tempestività per il conto annuale 1999, non è ancora da ritenersi soddisfacente se si pensa che il legislatore aveva previsto la presentazione del conto "entro il mese di maggio" dell'esercizio finanziario successivo a quello di riferimento (art. 65, comma 1, d.lgs. n. 29/93).

Per recuperare i rilevati problemi di completezza e di affidabilità, il Tesoro ha elaborato una nuova impostazione del conto annuale 1997 (e confermata per i successivi conti annuali 1998 e 1999)⁴, che risulta sensibilmente modificata rispetto al passato.

Viene superata la distinzione tra personale di ruolo e personale non di ruolo, unificandosi le due categorie in quella del personale a tempo indeterminato. Inoltre, a differenza degli altri anni, le tavole di cui si compone il conto annuale sono elaborate per comparto di contrattazione e non più per singole amministrazioni. Si è, pertanto, proceduto ad aggregare tutto il personale al quale viene applicato il corrispondente contratto collettivo nazionale di lavoro, anche se dipendente da enti o amministrazioni appartenenti a diversi comparti di contrattazione⁵. E' il caso, fra gli altri, del personale insegnante in servizio nelle scuole dei Corpi di polizia e delle Forze armate, che usufruisce del trattamento economico dei comparti "scuola" e "università", ovvero degli insegnanti delle scuole comunali dipendenti dagli enti locali, ai quali si applica il contratto collettivo del comparto "scuola", o, ancora, del personale medico degli enti pubblici non economici, che usufruisce del trattamento economico del personale del Servizio sanitario nazionale. In tal modo, diversamente da quanto è avvenuto in passato, il personale viene inserito nel comparto del quale usufruisce il trattamento economico.

Permane, peraltro, ancora inattuata la disciplina dettata dall'art. 65 del d.lgs. n. 29 del 1993, per quanto riguarda la elaborazione del conto della previdenza, nonché la presentazione e la standardizzazione delle relazioni con cui le amministrazioni dovrebbero accompagnare i dati sul costo del lavoro.

⁴ Elaborato sulla base delle informazioni acquisite dal Ministero del tesoro sulla base delle "istruzioni" contenute nella c.m. tesoro 24 febbraio 2000, n. 7 "Il monitoraggio della spesa del personale. Il conto annuale e la relazione sulla gestione. Esercizio 1999. (Titolo V del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni)", in *G.U., Suppl. ord.*, 14 marzo 2000, n. 44.

⁵ La presentazione del conto in una redazione più contenuta non comporta alcuna riduzione nel flusso di informazioni a disposizione delle amministrazioni interessate alle quali viene posto a disposizione un cd-rom contenente i dati del conto annuale disaggregati per singolo Ente o tipologia di enti.

In conseguenza della nuova disciplina che regola i rinnovi contrattuali del personale pubblico, la necessità di una maggiore tempestività nella presentazione del conto annuale, come sopra accennato, è, ora, ulteriormente avvertita. Il procedimento mediante il quale viene definita la provvista finanziaria per i rinnovi contrattuali, che vede il Ministro del tesoro deputato a "quantificare l'onere derivante dalla contrattazione collettiva nazionale a carico del bilancio dello Stato con apposita norma da inserire nella legge finanziaria" (art. 52, comma 1, d.lgs. n. 29/1993, come novellato dall'art. 14, comma 2, d.lgs. n. 387/1998), e che stabilisce, quale unico limite ai costi della contrattazione, il rispetto dei "parametri previsti dagli strumenti di programmazione e di bilancio" in modo da garantirne la compatibilità con gli equilibri complessivi di finanza pubblica, implica una quantificazione degli oneri contrattuali fondata su dati il più possibile aggiornati.

Tale punto di riferimento è stato ulteriormente caricato di significato per effetto delle modifiche recate dai d.lgs. n. 396/1997 e n. 387/1998. E' noto, infatti, che è stato introdotto un secondo livello di contrattazione, complementare e integrativo di quello nazionale. In proposito, la nuova disciplina prevede che la contrattazione integrativa potrà comportare effetti di spesa "nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione". Va al riguardo osservato che il limite costituito dai "vincoli di bilancio" rischia di costituire un argine debole qualora risultassero carenti gli strumenti di programmazione per una non attendibile e non sufficientemente analitica quantificazione degli oneri. Al riguardo, proprio per consentire il monitoraggio degli esiti della contrattazione integrativa con riferimento agli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all'art. 1-bis della legge n. 468/78, deve ribadirsi l'esigenza, da un canto, di disporre di dati relativi al personale pubblico il più possibile analitici (disaggregati per area e per qualifica), anche con riferimento a quello in servizio presso gli uffici periferici delle diverse amministrazioni centrali, dall'altro, di un recupero di trasparenza degli strumenti contabili.

3.2 Problemi di trasparenza nell'esposizione degli oneri di spesa per il personale e la nuova classificazione economica del bilancio.

Nelle relazioni sul rendiconto generale dello Stato e nei referti sul costo del personale pubblico, la Corte ha sempre denunciato la scarsa trasparenza nell'esposizione degli oneri di spesa per il personale nei documenti di bilancio.

In sintesi, le osservazioni principali sono le seguenti: a) i dati di rendiconto 1998 (come anche quelli riferiti al conto consuntivo per il 1999, ancora impostati secondo la classificazione economica per categorie) relativi al personale in servizio non esauriscono (categoria II) le spese compiute a tale titolo; b) la spesa per il personale è spesso alimentata con il ricorso a variazioni di bilancio in aumento dal fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine, il che è indice di sottostima degli stanziamenti iniziali; c) la consistenza del personale pubblico continua ad essere fornita con un biennio di ritardo; d) gli stati di previsione dei singoli ministeri non distinguono l'onere destinato al rinnovo dei contratti dalla spesa storica per il personale, a sua volta oggetto

di variazioni, sia per naturale incremento, sia per effetto di nuovi provvedimenti legislativi; e) da ciò discende l'impossibilità di distinguere e di monitorare, all'interno di ciascuno stato di previsione, l'incidenza della spesa specificamente dovuta ai nuovi contratti; f) né i documenti di bilancio consentono di distinguere gli oneri indotti dall'effetto di trascinamento, consistente nell'effetto di aumento su un esercizio finanziario esclusivamente attribuibile ad erogazioni disposte in quello precedente; g) permane carente il monitoraggio dei reali andamenti di spesa che il d.lgs. n. 29/1993 richiede al Ministero del tesoro per porre in essere, eventualmente, interventi correttivi connessi ad eventuali esorbitanze dalle previsioni e per impostare le politiche contrattuali governative (art. 66 d.lgs. n. 29/1993); h) gli stati di previsione della spesa e del rendiconto non ripartiscono la spesa per il personale nelle voci stipendi, ritenute previdenziali e assistenziali a carico del lavoratore, contributi a carico del datore di lavoro, che invece rimangono commiste nella spesa per il "personale in servizio"; i) permane problematica la verifica dei "risparmi" realizzati con le misure di contenimento della spesa per il personale recate dalle annuali manovre finanziarie, per la carenza, nei documenti di bilancio, di elementi adeguati a misurare la riduzione della spesa storica del personale; l) l'entità delle risorse da destinare al finanziamento dei contratti collettivi per i dipendenti dei comparti "non statali" (enti pubblici, regioni ed enti locali, servizio sanitario nazionale), per effetto del d.lgs. n. 387/98 (art. 14, comma 2, che ha sostituito l'articolo 52 del d.lgs. n. 29/93), non viene più indicata nella finanziaria; l'onere corrispondente viene fatto gravare sui bilanci degli enti, a loro volta alimentati da trasferimenti statali. Per le dimostrazioni di copertura, occorrerebbe, dunque, un'analitica rappresentazione, nel bilancio dello Stato, dei flussi finanziari "dedicati", trasferiti agli enti, per fronteggiare gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali.

Va in proposito evidenziato che, in attuazione della legge di riforma del bilancio (l. n. 97/94), è stata introdotta, con la legge di bilancio per l'esercizio 2000, la nuova classificazione economica, che fa riferimento al sistema di contabilità nazionale SEC '95. Con la nuova impostazione della spesa per il personale, si intende razionalizzare la rappresentazione dei flussi finanziari destinati alla spesa per il personale in funzione di un recupero di trasparenza di tutte le principali componenti retributive.

Con lo schema di classificazione economica contenuto nella legge di bilancio per il 2000 (l. n. 489/99 è stato, per la prima volta, introdotto, anche per le spese per il personale, il nuovo sistema di contabilità economica nazionale SEC '95 (sistema europeo dei conti economici). Si tratta com'è noto, del sistema, giuridicamente vincolante per tutti Paesi U.E., per l'elaborazione delle stime degli aggregati di finanza pubblica che costituiscono oggetto della notifica da eseguire il 1° marzo 2000 ai fini della procedura sulla valutazione dei *deficit* eccessivi e del patto di stabilità e crescita concordato in sede europea. Peraltro, per effetto della previsione dell'adeguamento ai principi e criteri direttivi di cui alla legge n. 94/1997, contenuta nell'art. 1, comma 4, della legge n. 208/1999, le nuove modalità espositive dei dati finanziari e contabili, per effetto del d.lgs. n. 76/2000, sono stati estesi alle Regioni; per gli enti locali si applica la disciplina di cui agli artt. 162-173 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Il nuovo schema prevede cinque livelli di analisi. I primi tre sono stati utilizzati per definire le categorie di bilancio richieste dalla contabilità nazionale, in attuazione della riforma introdotta dalla l. n. 94/97.

Il primo livello *Redditi da lavoro dipendente* sostituisce le precedenti categorie II *Personale in attività di servizio* e III *Personale in quiescenza*.

Il secondo livello distingue quattro diverse voci: le retribuzioni lorde in denaro; le retribuzioni in natura; i contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro; i contributi figurativi a carico del datore di lavoro.

Il terzo livello pone in evidenza le risorse destinate alla retribuzione fissa e a quella accessoria; quest'ultima retribuzione viene ora (sulla base dei nuovi Contratti collettivi nazionali di lavoro) corrisposta sulla base delle assegnazioni al Fondo unico di amministrazione.

Il quarto livello (elaborato per voci economiche [*Retribuzioni nette in denaro, Imposte sulle retribuzioni, Contributi sociali carico lavoratore*] identiche per le voci di terzo livello *Stipendi, Lavoro straordinario, Fondo unico di amministrazione, Incentivi per l'offerta formativa, Altri compensi al personale*) e il quinto livello (per comparti contrattualizzati e non contrattualizzati) contengono ulteriori disaggregazioni che si dovrebbero rivelare essenziali per lo svolgimento del monitoraggio dell'andamento delle spese derivanti dalla tornata contrattuale 1998/2001.

In tale contesto, per una trasparente e puntuale ricognizione dei flussi finanziari derivanti dalla spesa per il personale, potrebbe pervenirsi ad una rappresentazione dei predetti flussi finanziari qualificata da apposite evidenziazioni contabili (eventualmente attraverso una articolazione del capitolo dedicato al fondo unico di amministrazione) ovvero extracontabili (attraverso appositi allegati al bilancio e al rendiconto).

Specie per il monitoraggio della contrattazione integrativa, infatti, sarebbe auspicabile che venissero creati i presupposti per seguire le destinazioni delle risorse finanziarie allocate nel fondo unico di amministrazione, dando evidenza, rispettivamente, a quelle finalizzate al recupero di produttività e a quelle dedicate a finanziare il nuovo ordinamento professionale. Diversa è, infatti, la rilevanza economico-finanziaria delle due finalizzazioni della spesa per il personale: mentre la prima è tesa al recupero di produttività, la seconda, configurando diritti soggettivi ad un trattamento continuativo e ricorrente (che è proprio della retribuzione fissa), può essere foriera di effetti, in ipotesi anche significativi, sulla crescita inflattiva della retribuzione media *pro-capite*, irrigidendo, peraltro la finalizzazione delle risorse certe disponibili sul fondo (e proporzionalmente assottigliando lo spazio riservato, *de futuro*, alla negoziazione integrativa).

3.3. I documenti contabili relativi alla spesa per il personale.

3.3.1. Le note preliminari agli stati di previsione del bilancio dello Stato.

Con riferimento all'esigenza di assicurare la coerenza tra l'evoluzione della spesa per il personale pubblico e gli equilibri complessivi di finanza pubblica, assume rilevanza l'importante innovazione introdotta dalla disposizione contenuta nell'articolo 2, comma 4-*quater*, della legge n. 468/1978, come modificato dall'articolo 1 della legge n. 94/1997. In base a tale norma, le note preliminari della spesa, oltre a contenere gli obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello di servizi ed interventi, devono indicare le eventuali assunzioni di personale programmate nel corso dell'esercizio e gli indicatori di efficacia e di efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati.

La norma, sia in occasione dell'elaborazione dei bilanci di previsione 1998, 1999 e 2000, sia in sede di elaborazione del d.d.l. di bilancio 2001, non ha però trovato applicazione.

3.3.2. Gli allegati agli stati di previsione del bilancio dello Stato: la programmazione delle risorse umane.

Negli allegati agli stati di previsione del d.d.l. di bilancio sono allegati prospetti concernenti la programmazione delle risorse umane delle amministrazioni centrali dello Stato (ministeri).

Nella logica del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato che cura tali documenti, i prospetti per il personale intendono dovrebbero costituire strumenti per la programmazione della spesa per il personale e per la gestione delle risorse umane. La programmazione è supportata da operazioni di monitoraggio dei flussi mensili di spesa. Segue poi la rendicontazione e l'analisi dei risultati della gestione (artt. 63 ss., d.lgs. n. 29/93).

I predetti prospetti riferiti al bilancio 1998 contengono i dati del personale al 31.12.1998, con un anticipo di oltre sei mesi rispetto alla pubblicazione del conto annuale 1998 (pubblicato nel giugno 2000). L'attendibilità dei dati contenuti nei citati prospetti non è elevata.

Novità sono state introdotte nelle tabelle allegate alla legge di bilancio dello Stato per il 2000; in particolare, i capitoli di bilancio relativi alle spese di personale sono stati rappresentati per articoli.

L'articolazione dei capitoli è da correlare all'introduzione della nuova classificazione economica; difatti ciascuna quota parte del capitolo è "marcata" da apposito codice economico.

La suddivisione dei capitoli in articoli riguarda sia quelli relativi alle competenze fisse, sia quelli relativi alle competenze accessorie.

Nel dettaglio, l'articolazione presenta cinque diversi piani di formazione, ciascuno dei quali correlato ad una autorizzazione legislativa di spesa. La retribuzione netta fa riferimento all'art. 45 del d.lgs. n. 29/1993 e cioè alla contrattazione collettiva nazionale e integrativa, che, per i dipendenti del comparto ministeri, trova copertura nell'ambito

della legge finanziaria. Le imposte sulle retribuzioni sono quantificate per dare evidenza alle ritenute sui compensi (art. 29, d.P.R. n. 600/73). Sono esposti, inoltre, sia i contributi sociali a carico del lavoratore (art. 15, l. n. 724/94), sia quelli a carico del datore di lavoro (art. 2, l. n. 335/95). Infine, l'Irap ha il suo fondamento giuridico nell'art. 16 del d.lgs. n. 446/97.

3.3.3. Il rendiconto generale: allegati concernenti le spese di personale.

Nelle intenzioni della Ragioneria generale dello Stato, anche il rendiconto generale deve recare informazioni dedicate a rappresentare la situazione del personale pubblico. Infatti, secondo quanto disposto nella circolare n. 22 del 30 marzo 1999 del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica⁶ - che indica le modalità espositive del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 1998 - il conto consuntivo "dovrà essere corredato da appositi allegati riepilogativi delle spese di personale" secondo gli schemi annessi alla circolare medesima.

La circolare prevede inoltre che "le tabelle dovranno riportare il totale degli emolumenti corrisposti al personale nel corso dell'esercizio finanziario 1998, operando la distinzione esclusivamente per comparti" e raccomanda che le informazioni da inserire nel conto consuntivo "dovranno concordare con quelle che verranno riportate nel conto annuale".

Al d.d.l. A.S. 4129 (successivamente legge 17 novembre 1999, n. 434) di approvazione del rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1998, sono allegate per ciascun conto consuntivo due allegati che espongono per il personale in servizio, rispettivamente, le spese per stipendi, per retribuzioni ed altri assegni fissi nonché spese per retribuzioni accessorie.

Gli allegati citati espongono i dati del personale in servizio al 31.12.97 e al 31.12.98, nonché, in termini di competenza (previsioni iniziali; variazioni; previsioni definitive; impegni) e di somme pagate (competenza; residui; totale). Sono anche indicate le ritenute erariali e le ritenute per previdenza e assistenza.

I dati non sono allineati con quelli del conto annuale. Prendendo, ad esempio, il dato esposto nell'allegato al conto consuntivo del Ministero del tesoro, risulta, rispetto al conto annuale 1998, uno scarto in più di oltre il 12% unità in servizio al 31.12.98.

3.3.4 L'introduzione della contabilità analitica per centri di costo.

Con la circolare 26 maggio 1999, n. 32 del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica⁷, in attuazione del titolo III del decreto legislativo n. 279/97, è stato delineato, per le Amministrazioni centrali dello Stato, il sistema unico di contabilità analitica per centri di costo.

Con la citata circolare vengono stabiliti i criteri per la formazione del *budget* economico di ciascuna amministrazione centrale.

⁶ In G.U. Serie generale n. 93 del 22 aprile 1999.

⁷ In G.U. Supplemento ordinario alla G.U. n. 127 del 2 giugno 1999.

In particolare, per la voce *personale* viene descritta la metodologia per imputare ai diversi centri di costo (a seconda che sia o meno coincidente con il centro di responsabilità) le spese connesse alla retribuzione lorda spettante al singolo dipendente (comprensiva degli oneri fiscali e contributivi a suo carico), sia gli oneri contributivi a carico dell'Amministrazione. In altre apposite voci del piano dei conti sono previsti i costi per le missioni e per altri compensi al personale relativi allo svolgimento di ulteriori funzioni nell'ambito delle amministrazioni dello Stato (es. incarichi e gettoni di presenza). Per ciascuna voce di secondo livello sono indicati: il trattamento base (stipendio tabellare, retribuzione individuale di anzianità [r.i.a.], indennità integrativa speciale [i.i.s.], assegno per nucleo familiare e tredicesima mensilità); tutte le indennità (fisse e accessorie); lo straordinario; i contributi (oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione).

I costi del personale sono determinati in base all'impiego delle risorse umane espresso in anni/persona e al "costo di riferimento". I predetti costi sono ripartiti tra impiego in orario contrattuale e in orario straordinario. Nell'indicazione delle modalità di calcolo degli anni/persona di ciascuna unità di personale che presti servizio nell'ambito di un centro di costo, si fa riferimento alla "posizione economica" (definita tenendo conto anche della circolare del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica n. 26 del 19 aprile 1999, n. 26, recante "Istruzioni per la compilazione dei modelli per la predisposizione degli allegati della spesa di personale al bilancio di previsione per l'anno 2000"⁸) che è composta dal trattamento base, dall'indennità e dallo straordinario, nonché dai contributi previdenziali.

Secondo la scansione temporale indicata nella circolare, i *budget* economici sono predisposti per la gestione amministrativa, successivamente all'approvazione del bilancio.

Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica il 18 febbraio 2000, ha presentato al Senato della Repubblica il "Rapporto sul budget dello Stato per l'anno 2000". Il Documento sintetizza i costi che le Amministrazioni centrali dello Stato, anche sulla scorta delle spese iscritte nel bilancio finanziario, prevedono di sostenere nell'anno 2000.

Una prima valutazione sugli esiti di tale importante iniziativa, che costituisce il raggiungimento di un primo significativo risultato assunto dal Governo per l'avvio del sistema di contabilità economica, previsto dalla riforma del bilancio, non può che essere rinviata al momento della pubblicazione degli esiti del consuntivo dei *budget* economici e della elaborazione del conto annuale 2000.

3.4. Gli strumenti per correlare la retribuzione accessoria ai risultati.

Per legare effettivamente la retribuzione ai risultati e ad obiettivi di produttività collettiva, occorre una più convinta attuazione della riforma delle pubbliche amministrazioni avviata con la legge n. 421/1992 e dal d.lgs. n. 29/1993 (e successive modificazioni; da ultimo, d.lgs. n. 396/1997, n. 80/1998 e n. 387/1998), che riguarda l'autonomia gestionale dei dirigenti e la loro possibilità di avvalersi di un *budget*. Senza

⁸ La circolare, inedita, è stata inviata a tutti i ministeri e le aziende autonome tramite gli Uffici centrali di bilancio.

la decisa attuazione di dette riforme, non pare che la soluzione di correlare i fondi di incentivazione alla realizzazione degli obiettivi di produttività potrà avere concreta realizzazione.

Un ulteriore impulso alle trasformazioni del rapporto di pubblico impiego, anche in ordine all'attribuzione della componente accessoria, si può ragionevolmente attendere dal completamento della riforma del bilancio dello Stato, avviata dalla legge n. 94/1997 e dal d.lgs. n. 279/1997. Tale normativa prevede, come sopra evidenziato, l'introduzione della contabilità analitica, che potrà utilmente essere impiegata per una più puntuale ricostruzione del costo del personale pubblico.

In tale contesto, particolare rilevanza assume il monitoraggio svolto dai Servizi di controllo interno, istituiti nei ministeri, la cui funzione è stata una volta ancora di recente rinforzata dal legislatore (art. 52, comma 6, d.lgs. n. 29/1993, come modificato dal d.lgs. n. 387/1998, art. 14, comma 4 e ancor più di recente con il d.lgs. n. 286/99), è da ritenere essenziale, anche a garanzia dell'applicazione virtuosa della predetta disciplina da parte dei dirigenti responsabili per l'attribuzione al personale della componente accessoria.

La debolezza delle informazioni riportate nelle note preliminari e la genericità della formulazione delle direttive generali per l'azione amministrativa (artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29/93), più volte messe in evidenza dalla Corte, precludono, a tutt'oggi, l'effettivo avvio del sistema configurato dal legislatore per migliorare la produttività nella pubblica amministrazione, che, allo stato, costituisce, insieme al blocco del *turn over* (ora oggetto di riconsiderazione, con l'introduzione della programmazione triennale delle assunzioni, prevista dall'art. 39 l. n. 449/1997), l'esclusivo "punto di attacco" per un recupero dell'uso economico del fattore lavoro.

Come sopra evidenziato, la base informativa per realizzare, in materia, i nuovi compiti affidati alla Corte dei conti permane ancora non soddisfacente per la sistematica elusione dei principi cardine della riforma amministrativa da parte delle amministrazioni pubbliche: carenza delle note preliminari, allegate agli stati di previsione del bilancio dello Stato, e delle direttive generali per la programmazione dell'azione amministrativa nell'individuazione degli "obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi, con l'indicazione delle eventuali assunzioni di personale programmate nel corso dell'esercizio e degli indicatori di efficacia ed efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati" (art. 2, c. 4-*quater*, l. n. 468/98, introdotto dall'art. 1 l. n. 94/97); scarsa convinzione nell'introduzione del controllo di gestione, nonostante i persistenti tentativi di "rivitalizzazione legislativa" delle strutture all'uopo preposte (da ultimo art. 1, c. 1, lett. a, art. 2, art. 10, c. 2, d.lgs. n. 286/99 di riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche). Lo stesso Documento di programmazione economico-finanziaria (Dpef) per gli anni 2000-2003 (par. IV.3 *Pubblica amministrazione: riforme e innovazione tecnologica*) non ha potuto che prendere atto che tra gli obiettivi ancora da realizzare, a sei anni dall'avvio della riforma amministrativa, permangono, tra gli altri, "l'introduzione del controllo di gestione e della misurazione delle *performance*, la responsabilizzazione dei dirigenti in relazione ai risultati".

3.5 Il comparto dei ministeri

3.5.1 Premessa

Il personale dei ministeri cui si riferisce l'analisi contenuta nel presente paragrafo, secondo la nuova impostazione dei conti annuali 1997 e 1998, coincide con quello relativo al corrispondente comparto di contrattazione "ministeri", così come definito dall'articolo 3 del dPCM 30 dicembre 1993, n. 593 e anche del contratto firmato in data 23 dicembre 1997, che ha ridefinito l'organizzazione dei comparti di contrattazione.

I dati relativi al 1999, oggetto, in questa occasione, di una valutazione sintetica per poi essere ripresi nella prossima relazione in modo approfondito⁹, sono stati acquisiti dal sistema informativo alla data del 28 novembre 2000

Il personale dei ministeri oggetto dell'analisi comprende, oltre al personale contrattualizzato, i dirigenti generali, che, in base alla pregressa normativa applicabile agli esercizi all'esame, fanno parte del personale non contrattualizzato; non comprende, invece, il personale delle carriere prefettizia, diplomatica e di magistratura, che forma oggetto di separata analisi.

Come rilevato nella precedente relazione della Corte¹⁰, si ripresenta il fenomeno della non coincidenza tra i dati rilevati dal conto annuale 1997 al 31 dicembre 1997 e quelli rilevati dal conto annuale 1998 alla medesima data.

La non tempestiva rilevazione dei dati relativi al personale dei ministeri anno per anno, si riflette sull'attendibilità delle previsioni di bilancio per la spesa di personale e sulla qualità dei parametri di riferimento necessari in materia di rinegoziazione dei contratti collettivi nazionali relativi al comparto e, conseguentemente, sull'esercizio dell'attività di certificazione dei costi contrattuali (sulla base delle quantificazioni operate dall'Aran per ciascun contratto) affidata alla Corte ai sensi dell'articolo 51 del decreto legislativo n. 29/1993 (come da ultimo modificato con il decreto legislativo 4 novembre 1997, n. 396 e dal successivo decreto legislativo 29 ottobre 1998, n. 387)¹¹.

Va aggiunto che le tabelle allegate al rendiconto generale dello Stato 1998 e rese note a fine giugno 1999 presentano incongruenze rispetto ai dati pubblicati nel conto annuale 1998.

3.5.2 Avvertenza metodologica.

Per il commento dei dati relativi al biennio 1998/1997, sono stati costruiti appositi indicatori descrittivi e una serie di indici di natura finanziaria (che verranno illustrati nei paragrafi dedicati alle analisi relative alla spesa e al costo del personale).

⁹ Cfr. Programma di lavoro dell'attività di referto sul costo del lavoro pubblico per gli esercizi 1998 e 1999, delib. Sez. riun. n.11/2000, punto 8.

¹⁰ Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1993*, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, par. 3.3.1, p. 44.

¹¹ Su tale profilo la giurisprudenza delle Sezioni riunite - delib. n. 13/99 -, ha ritenuto che "agli effetti della certificazione dei Ccnl, il riferimento a dati statici, antecedenti un triennio l'inizio delle trattative e un quinquennio l'applicazione a regime dei benefici contrattuali implica margini di incertezza sull'attendibilità delle quantificazioni degli oneri contrattuali"; sul punto, ha proseguito la Corte "in mancanza di dati aggiornati, l'Aran può ricorrere anche a quantificazioni fondate su parametri rinvenibili nella recente legislazione (art. 39, legge n. 449/1997 e art. 22, legge n. 448/1998)".

L'analisi, pur tenendo conto della mutata impostazione del conto annuale, che fa coincidere il personale del comparto ministeri con il personale assoggettato al contratto ministeri, prende in considerazione anche l'organizzazione dei dati per singole amministrazioni, in modo da offrire le serie storiche di riferimento.

3.5.3 Consistenza e anzianità del personale del comparto.

Secondo la nuova impostazione del conto annuale 1998, la distribuzione del personale del comparto ministeri è esposta nella *tabella 1*:

Tabella 1

	Pers. in servizio al 31.12.97	Pers. in servizio al 31.12.98	Var. %	Pers. in servizio al 31.12.99	Var. %
Personale Ministeri	280.074	275.958	-1,4	272.219	-1,3
Provincia aut. Trento	122	69	-43,4	66	-4,3
Camere commercio	66	62	-6,0	74	-19,3
I. Agronomico Oltremare	40	38	-5,0	38	-
Ente reg. svil. agr. Sicilia	756	728	-3,7	942	+29,3
Comparto ministeri	281.058	276.855	-1,5	273.339	-1,2
di cui addetto l.s.u.	3.287	3.414	+3,8	4.000	+17,1
Totale	284.345	280.269	-1,4	277.339	-1,04

Il personale del comparto in servizio presso i ministeri, sia nel 1997 che nel 1998, costituisce il 99,6% del personale del comparto; nel 1999, la concentrazione del personale del comparto presso i ministeri scende al 98,1%.

Il restante personale del comparto è distribuito presso: la Provincia di Trento, le Camere di commercio, l'Istituto agronomico d'Oltremare e l'Ente regionale di sviluppo agricolo per la Regione Sicilia.

Separata evidenziazione è data al complesso del personale che svolge lavori socialmente utili (d.lgs. n. 468/97). Detto personale risulta individuato esclusivamente presso i ministeri.

Nella *tabella 2*, le unità di personale preposte a lavori socialmente utili (l.s.u.) sono state incluse tra il restante personale; nel 1998, gli addetti ai l.s.u. risultano pari a 3.414 unità contro le 1.031 del 1996 e le 3.287 del 1997 (cfr. anche *tabella 1*). Nel 1999, gli addetti ai l.s.u. risultano pari a 4.000 unità. L'incremento percentuale del restante personale esposto nella tabella è pertanto da imputare prevalentemente ad una lievitazione degli addetti ai l.s.u.

La consistenza media del personale del comparto espressa in termini di persona-anno, tenendo conto delle effettive mensilità liquidate (e compensando in tal modo i movimenti di personale avvenuti nell'anno), presenta nel 1998 un totale di 274.369 unità contro le 278.264 unità del 1997 (-1,3%). Tale dato, nel 1999, è pari a 273.227 unità (-1,8%).

L'analisi dell'anzianità del personale rivela che la consistenza del personale con anzianità di servizio a tempo indeterminato superiore a 30 anni si presenta in aumento nel 1998 rispetto alla riduzione nel 1997, pari a 16.059 unità (5,8% del totale) contro 14.747 unità del 1997 (5,2% del totale).

Nel triennio 1996 - 1999, il personale più numeroso si colloca nella fascia di anzianità che va da 11 a 15 anni seguita da quella da 16 a 20. Nel 1998, la percentuale di incidenza sul totale presenta, per le due predette fasce di età, indici pari al 26,9% e al 20,1%. Per il 1999, la medesima percentuale di incidenza è rispettivamente del 26,4% e del 19,7%.

3.5.4 Consistenza del personale e copertura degli organici.

La *tabella 2*, per il personale del comparto presso i ministeri, mostra la consistenza del personale in servizio nell'arco temporale 1995-1999. Gli andamenti complessivi segnano un decremento del personale totale 1999 rispetto al dato 1998 (- 3.153 unità), confermando la tendenza già in atto.

Tabella 2

Solo personale del comparto presso i ministeri.

	Pers.le ruolo	di cui Dirigenti		totale dirigenti	Restante pers.	Totale
		non contr.	contr.			
1995 ¹²	280.987	417	4.633	5.050	5.796	286.783
1996	280.020	395	4.514	4.909	6.888	286.908
Var 95-96%	-0,34	-5,27	-2,56	-2,79	18,84	0,04
1997	276.021	380	4.242	4.622	7.340	283.361
Var 96-97%	-1,42	-3,79	-6,02	-5,86	+6,56	-1,23
1998	272.248	396	4.398	4.794	7.124	279.372
Var 97-98%	-1,36	+4,21	+3,67	+3,72	-2,94	-1,40
1999	268.107	373	4.334	4.707	8.112	276.219
Var 98-99%	-1,52	-5,8	-1,4	1,8	+13,86	-1,12

La *tabella 3* ricompone il dato relativo alla totalità del personale del comparto ministeri per il 1998 e 1999, evidenziando il dettaglio della distribuzione dei dipendenti tra il personale di ruolo, con la specifica della tipologia della dirigenza, e quello non di ruolo. Con riferimento al totale del comparto, l'incidenza del personale in servizio presso enti diversi dai ministeri si presenta ridotta (0,3%), con la prevalente incidenza del personale in servizio presso l'Ente regionale per lo sviluppo agricolo della Regione Sicilia.

¹² Come già anticipato in premessa, i dati relativi al conto annuale 1997, tavola 1.0.1, non coincidono con quelli del conto annuale 1998 riportati nell'analoga tavola 1.0.1.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 3

	Pers.le ruolo		di cui dirigenti				totale dirigenti		restante pers		totale	
	1998	1999	non contr.		contr.		1998	1999	1998	1999	1998	1999
			1998	1999	1998	1999						
Provincia aut. Trento	69	66	0	0	0	0	0	0	0	0	69	66
Camere commercio	62	74	0	0	5	5	5	5	0	0	62	74
I. Agronomico Oltremare	38	38	1	1	0	1	1	2	0	0	38	38
Ente reg. svil. agr. Sicilia	616	592	1	0	23	21	24	21	112	350	728	942
Ministeri	272.248	268.107	396	373	4.398	4.334	4.794	4.707	7.124*	8.112	279.372	276.219
Totale	273.033	268.877	398	374	4.426	4.361	4.824	4.735	7.236	8.462	280.269	277.339

*E' compreso nel numero il personale addetto ai l.s.u. (3.414 unità).

Nel 1998, rispetto al 1997, il personale dei livelli presenta una riduzione dell'1,5% (in termini assoluti, 268.209 unità di personale nel 1998 e 272.233 nel 1997). Nel 1999, detto personale ammonta a 263.400 unità (-1,79%).

3.5.4.1 La copertura dell'organico.

Attraverso l'indicatore di copertura dell'organico (o di squilibrio dell'organico), che misura il rapporto tra il personale di ruolo in servizio e la dotazione organica, è possibile valutarne il grado di copertura.

La *tabella 4* che segue riporta per i singoli ministeri l'indicatore di squilibrio e la variazione intervenuta nel biennio 1997/1998.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 4

Amministrazione	1997 Indice di squilibrio sul personale di ruolo	1998 Indice di squilibrio sul personale di ruolo	1997/1998 Variazione %	1999 Indice di squilibrio sul personale di ruolo	1998/1999 Variazione %
Presidenza del Consiglio	72,8	71,4	-1,4		
Ministero Tesoro	78,2	78	-0,2		
Ministero Finanze	77,1	75,8	-1,3		
Ministero Bilancio e P.E.	76,4	74,2	-2,2		
Ministero Grazia e giustizia	87,1	79,1	-8		
Ministero Affari Esteri	55,3	78,5	23,2		
Ministero Pubblica Istruzione	77,7	75,5	-2,2		
Ministero Interno	78,9	79,5	0,6		
Ministero Lavori Pubblici	81,6	82,3	0,7		
Ministero Trasporti	88,1	83	-5,1		
Ministero Comunicazioni	84,7	125,5	40,8		
Ministero Difesa	87,4	225,8	138,4		
Ministero Risorse Agricole e F.	77,7	192,7	115		
Ministero Industria	73,2	69,9	-3,3		
Ministero Lavoro e P.S.	80,1	79,1	-1		
Ministero Commercio Estero	93,1	90,8	-2,3		
Ministero Sanità	72,6	75,2	2,6		
Ministero Beni Culturali	92,2	85,9	-6,3		
Ministero Ambiente	57,2	107,8	50,6		
Ministero Università e R.S.T.	83	83,6	0,6		
<i>totale ministeri</i>		82,04		94,4	12,4
Provincia aut. Trento	80	76,7	-3,3	73,3	-3,4
Camere commercio	143,4	139,6	-3,8	164,4	24,8
I. Agronomico Oltremare	71,3	78	6,7	76,0	-2,0
Ente reg. svil. agr. Sicilia	-	-	-	-	-
<i>totale enti</i>		417,55		416,2	-1,3
<i>Totale</i>	82,4	82,2	-0,2	94,7	12,5

Nel comparto ministeri, per il 1998, le carenze di organico del personale a tempo indeterminato sono pari a 58.983 unità di personale, che si riducono nel 1999 a 15.778 unità.

In termini di unità di personale, le dotazioni organiche della Difesa e dell'Industria presentano più elevati livelli di esuberi di personale.

Nel 1999, la dotazione organica del personale totale del comparto si riduce del 14,2% rispetto a quella prevista nel 1998 (in valori assoluti 286.607 nel 1999 e 334.043 nel 1998). Il personale in servizio diminuisce dell'1% rispetto al 1998. La percentuale di incidenza del personale in servizio su quello previsto in organico è del 96,7% per il 1999 e dell'83,9% nel 1998. Il recupero rispetto al 1998 è dovuto alla notevole riduzione della dotazione organica. All'interno delle qualifiche, si osserva che tale riduzione riguarda prevalentemente il personale dei livelli, che nel 1998 raggiunge le 324.696 unità, mentre nel 1999 esso scende a 276.962 unità.

3.5.4.2 Il grado di copertura del personale dirigente.

Il personale della dirigenza in servizio presso il comparto (pari, nel 1998, a 4.824 unità) presenta, nel biennio 1998/1997, un aumento di 169 unità dopo il decremento registrato nel 1997 rispetto al 1996. Nel 1999, il personale dirigenziale si riduce di nuovo a 4.735 unità.

Come esposto nella *tabella 5*, nel 1998, risulta in termini percentuali più accentuato l'incremento dei dirigenti non contrattualizzati rispetto a quello dei dirigenti contrattualizzati.

Negli esercizi 1998 e 1999, l'incidenza dei dirigenti sul totale del personale in servizio (1,7%) si presenta in crescita rispetto al dato 1997, attestandosi ai livelli degli anni 1995/1996. In valore assoluto, per il 1998, l'inversione di tendenza rispetto al 1997, si registra sia per il personale dirigente non contrattualizzato (+16), sia per quello contrattualizzato (+156 unità). Il personale diverso da quello di ruolo (personale contrattista, personale non di ruolo e personale temporaneo), sul totale del personale in servizio, incide, per il 1998, nella misura del 2,5%, in leggera riduzione rispetto al dato 1997. Per il 1999, si assiste, da un canto, ad una lieve diminuzione sia del personale di ruolo che del personale dirigente, dall'altro, ad una lievitazione del restante personale (in valore assoluto +988 unità); tale tendenza, nel 1999, mostra un'inversione, facendo registrare un decremento più accentuato dei dirigenti non contrattualizzati rispetto a quelli contrattualizzati.

In termini assoluti, per il 1998, il numero più elevato di dirigenti (contrattualizzati e non) è collocato nei ministeri del Tesoro (826 unità), della Pubblica istruzione (610) e delle Finanze (598).

Nell'ambito degli enti diversi dai ministeri, la maggiore concentrazione di dirigenti si registra per l'Ente regionale per lo sviluppo agricolo della Regione Sicilia con 24 dirigenti.

Per l'esame dei dati relativi al personale dirigente, è stato elaborato un indicatore che, attraverso il raffronto del totale del personale dirigente in servizio e il numero dei posti in organico, ne rappresenta il grado di copertura.

I risultati dell'analisi mostrano che, nel 1998, gli esuberi di personale dirigente in servizio rispetto ai posti in organico si riscontra per i ministeri della Sanità (480 unità in servizio contro 40 posti in organico) e Commercio estero (42 unità contro 40 posti in organico).

Il maggior numero di dirigenti non contrattualizzati si colloca nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri (53) e dei ministeri del Tesoro (51) e Lavori pubblici (50).

Tabella 5

	Dirigenti non contrattualizzati			Dirigenti contrattualizzati		
	totale	Di cui donne	inc % donne su tot	totale	di cui donne	inc % donne su tot
1995	417	28	6,71	4.633	964	20,81
1996	396	31	7,83	4.514	941	20,85
var 95/96	-5,04	10,71	1,11	-2,57	-2,39	0,04
1997	382	39	10,21	4.273	894	20,92
var 96/97	-3,54	25,81	2,38	-5,34	-4,99	0,08
1998	398	49	12,31	4.426	1.051	23,75
var 97/98	4,19	25,64	2,10	3,58	17,56	2,82
1999	374	52	13,90	4.361	1.107	25,38
var 98/99	-6,03	6,12	1,59	-1,47	5,33	1,64

Con riferimento alla dirigenza, la *tabella 5* mostra inoltre che, nel 1998 rispetto al 1997, l'incidenza del personale femminile è in aumento sia per i dirigenti non contrattualizzati che per quelli contrattualizzati, situazione che trova conferma anche per il 1999 rispetto al 1998, pur se in percentuale minore.

3.5.4.3 Il *part time*.

Com'è noto, l'introduzione del *part-time* costituisce una delle priorità che la recente legislazione intende realizzare per una maggiore efficienza del lavoro anche nelle amministrazioni dello Stato.

La *tabella 6* rappresenta la situazione dell'introduzione del *part-time* negli anni 1996, 1997 e 1998. Per il personale degli enti diversi dai ministeri cui si applica il contratto relativo al comparto ministeri, il *part-time* (al 1997) non risulta avere avuto ancora attuazione; nel 1998 risultano soltanto 5 dipendenti in *part-time*.

Tabella 6

	A tempo determinato	<i>part-time</i> oltre 50%	<i>part-time</i> fino al 50%	totale	di cui donne %
1996	2.472	2.689	1.651	6.812	57,3
1997	1.851	1.721	3.040	6.612	66
var %	-25,1	-35,9	84,1	-2,9	8,7
1998	1.837	3.923	4.085	9.845	70,9
var %	-0,7	127,9	34,3	48,8	4,9
1999	2.044	6.089	3.655	11.788	72,1
var %	11,3	55,2	-10,5	19,7	1,2

La *tabella 6* mostra che, nel 1998 rispetto al 1997, come anche nel 1999 rispetto al 1998, la preferenza per il *part-time* ha avuto un rilevante incremento; in termini assoluti, nel 1998, prevale l'opzione per il *part-time* fino al 50%; nel 1999, si registra una spiccata preferenza per il *part-time* oltre il 50%.

La preferenza dimostrata dal personale femminile per tale modalità di prestazione di lavoro incide per il 70,8% nel caso del *part-time* oltre il 50% e per l'85,3% nel caso di quello fino al 50%.

L'elaborazione di un apposito indicatore di "diffusione del *part-time*" [100*(dipendenti dei livelli in *part-time*/dipendenti a tempo indeterminato dei livelli al 31 dicembre)] mostra che le amministrazioni con più elevata percentuale di ricorso al *part-time* sono il Tesoro, con il 7,7% e il Commercio con l'estero, con il 6,7%. In termini assoluti il maggior numero di *part-time* si rinviene presso le Finanze con 2.343 unità e nel Tesoro con 1.206. Le due amministrazioni pesano nella misura del 44,3% sul totale del personale in *part-time*.

L'analisi del personale in *part-time* appartenente ai livelli, effettuata attraverso l'elaborazione di un apposito indicatore di "diminuzione latente del personale"¹³ al 31 dicembre 1998, costruito per convertire il dato delle unità fisiche di personale dei livelli in *part time*, complessivamente pari a 8.008 unità (contro le 4.761 unità del 1997), mostra che l'effetto *part-time* determina "un'economia" pari a 2.827 unità di personale (contro le 1.864 unità del 1997). Ne deriva che, tenendo conto del predetto effetto *part-time*, la "reale" copertura dell'organico dei livelli risulta pari all'83,4%; senza la correzione indotta dal *part-time* in termini di uomo/anno la copertura dell'organico si attesta, invece, all'82,6%.

Nel 1999, la "diminuzione latente" del personale è pari a 3.045 unità.

3.5.4.4. Le assenze.

La *tabella 7* mostra i dati relativi alle assenze disaggregati a seconda delle diverse cause rilevate e l'incidenza percentuale dei dati stessi sul totale delle assenze.

Nel 1998, rispetto al 1997, sono in aumento i giorni di assenza per malattia e in diminuzione quelli per ferie. La medesima tendenza si riscontra nel 1999 rispetto al 1998.

Tabella 7

	n. giorni assenza	Incid. % giorni ferie	incid. % giorni malattia	incid. % giorni permessi retr.	Incid. % scioperi	incid. % giorni altre cause
1997	11.525.260	60,2	25,6	8,9	0,1	5
1998	11.924.406	57,4	27,0	8,9	0,1	6,3
Var %	3,4	-2,8	1,4	0	0,0	1,3
1999	12.038.599	56,5	27,6	9,5	0,1	6,2
Var %	1,0	-0,9	0,6	0,6	0,0	-0,1

¹³ La formula adottata [(personale in *part time* oltre il 50%/5) + (personale in *part time* fino al 50%/2)] intende convertire, sommando le quote di lavoro, il dato delle unità fisiche in termini di uomo/anno. Ad es.: 2 unità in servizio al 50% si convertono in un uomo-anno.

3.5.5 Movimento del personale.

La *tabella 8* illustra nel biennio 98/97 il movimento del personale a tempo indeterminato. E' dunque escluso il restante personale. Come già rappresentato nello scorso referto della Corte sul costo del lavoro, va precisato che in ragione della non coincidenza dei dati al 31 dicembre rispetto a quelli rilevabili dai conti annuali al 1° gennaio si è tenuto conto dei dati al 31 dicembre riportati dai conti annuali 1997 e 1998.

Tabella 8

Personale a tempo indeterminato

Amministrazioni	31.12.97	Assunti	Cessati	31.12.98	Assunti	Cessati
Presidenza	7.096	122	376	6.924	163	175
Tesoro	16.384	307	687	16.322	330	392
Finanze	64.869	1.388	2.698	63.657	102	1.315
Bilancio	497	0	35	483	3	17
Grazia e giustizia	49.768	3.449	2.068	49.050	449	1.179
Affari esteri	3.871	105	129	3.893	140	118
Pubblica istruzione	9.102	69	653	8.835	41	308
Interno	20.971	173	615	21.136	490	325
Lavori pubblici	4.422	11	171	4.459	131	94
Trasporti	8.584	186	389	8.470	98	212
Comunicazioni	1.737	41	84	1.983	271	25
Difesa	44.133	11	2.303	42.940	6	1.121
Politiche agricole	1.755	80	89	1.698	12	69
Industria	1.470	8	79	1.445	8	33
Lavoro	14.370	25	689	14.195	313	488
Commercio estero	560	65	40	546	4	18
Sanità	2.048	3	140	2.120	109	64
Beni culturali	23.348	142	755	22.963	46	431
Ambiente	515	118	14	605	97	6
Università	521	46	58	524	8	5
Totale	276.021	6.349	12.072	272.248	2.821	6.395
altri enti	40	1	0			
Camere di commercio	66	7	8	62	5	4
enti regionali	639	0	34			
Regioni	122	1	11			
Ente reg. svil agric. Sicilia				616	0	23
Prov. aut. Trento				69	1	1
Istit. agronomico oltremare				38	0	2
Totale contratto ministeri	276.888	6.358	12.125	273.033	2.827	6.425

La *tabella* che precede conferma, nel 1998 rispetto al 1997, la tendenza, già riscontrata nel 1997 rispetto al 1996 della drastica riduzione in termini assoluti degli assunti; ciò costituisce l'effetto voluto con l'introduzione del blocco del *turn over* (fissato dall'art. 3, c. 8, legge n. 537/93, dagli art. 4 e 22, legge n. 724/94 e dall'art. 1, c. 4, legge n. 549/95).

Per l'esercizio 1999, si registra, invece, un'inversione di tendenza, con un incremento del 223% di assunti (9.154, contro i 2.827 del 1998), sul totale del comparto e con un aumento delle cessazioni pari al 125% (14.458 unità contro le 6.425 del 1998). Tali andamenti, comportano un decremento del personale in servizio al 31 dicembre 1999 pari all'1,5% (268.877 unità contro 273.033 del 1998), comunque superiore al tasso registrato nel 1998 rispetto al 1997.

Rilevante è anche la riduzione delle cessazioni.

In particolare, per il comparto, l'indicatore di sostituzione del personale cessato (assunti/cessati) mostra che, nel 1998, l'indice assunti/cessati si attesta allo 0,46. Le uniche amministrazioni che si pongono ben al di sopra dell'unità, in cui cioè sono più numerosi gli assunti rispetto ai cessati, sono i ministeri dell'Ambiente (16,1) e delle Comunicazioni (10,8). Molto al di sotto dell'unità si collocano la Difesa (ass. 6/ cess. 1.121) e le Finanze (102/1.315).

Il tasso di ricambio del personale complessivo (che pone in relazione la differenza assunti/cessati rispetto alla forza lavoro media) mostra che l'indice dei dipendenti medi interessata durante l'anno dal *turn over* si attesta a -1,30, rivelando che il personale complessivo del comparto è in diminuzione. Le amministrazioni che rivelano maggiori flessioni nel ricambio di personale sono le Risorse agricole (-3,30) e la Pubblica istruzione (-3,01).

Le *tabelle 9 e 10* propongono l'analisi del movimento del personale 1999/1997, facendo riferimento alla totalità del personale, ivi incluso il "restante personale", non compreso nella *tabella 8*, con la specifica delle cause di assunzione e di cessazione. Rilevante è l'incremento delle assunzioni per concorso avvenuta nel 1999.

Assunti - Tabella 9

	Concorsi	incid. % tot.	prov. altre amm.ni	incid. % tot.	altre cause	incid. % tot.	tot. assunti
1997	4.094	61,8	1.889	28,5	632	9,5	6.615
1998	1.671	55,5	693	23	643	21,3	3.007
var %		-6,3		-5,5		11,8	
1999	7.052	74,7	708	7,5	1.683	17,8	9.443
var %		19,2		-15,5		-3,5	

La *tabella 10* mostra, nel 1998 rispetto al 1997, un marcato incremento delle cessazioni per limiti di età e una flessione di quelle per dimissioni, nel 1999, rispetto al 1998, si registra il fenomeno opposto, anche se in termini meno accentuati per le dimissioni.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Cessati - Tabella 10

	limiti età	incid. % tot.	dimissioni	incid. % tot.	passaggi altre amm.ni	incid. % tot.	altre cause	incid. % tot.	totale cessati
1997	1.949	15,8	6.384	51,7	1.267	10,2	2.725	22,1	12.325
1998	2.031	30,9	2.147	32,6	609	9,2	1.783	27,1	6.570
Var %		15,1		-19,1		-1		5	
1999	1.725	11,7	2.934	20,0	8.213	55,9	1.814	12,4	14.686
Var %		-19,2		12,6		46,7		-14,7	

La *tabella* che segue espone la consistenza e le variazioni personale di ruolo del comparto, ponendo a raffronto gli andamenti del triennio¹⁴.

Tabella 11

Consistenza e variazioni di personale di ruolo (valori assoluti)	Cessati nell'anno (a)	Assunti nell'anno (b)	Usciti dal livello (c)	Personale in servizio al 31/12
1996	10.005	11.336	3.845	281.016
1997	10.880	4.489	1.432	276.936
1998	5.867	2.134	2.201	273.033
1999	6.309	8.446	1.282	268.877

- (a) = cessazioni dal servizio (per limiti di età, dimissioni, altre cause);
 (b) = assunzioni in servizio (per concorsi, chiamata diretta, altre cause);
 (c) = passaggio da un livello inferiore al superiore.

La *tabella 12* espone gli indici del movimento e delle retribuzioni corrisposte al personale dei livelli del comparto ministeri.

¹⁴ La metodologia utilizzata per ricostruire il costo della mobilità verticale riprende e aggiorna lo studio elaborato dalla Ragioneria generale dello Stato - ISPE (ora ISAE), *Gli effetti delle modifiche ordinamentali nel pubblico impiego dal 1990 al 1995*, pubblicato nel luglio 1997, in particolare la parte contenuta nel capitolo IV "Analisi complessiva delle elaborazioni sui movimenti del personale" elaborata dal dott. Aldo Gandiglio.

Tabella 12

Variazioni %	mobilità interna (a)	mobilità esterna (b)	cessazioni (c)	assunzioni (d)	TOTALE (e)
1) dei movimenti di personale					
1996	1,43	-0,45	3,56	4,22	0,04
1997	0,53	0,23	3,85	1,66	-2,03
1998	0,81	0,05	2,12	0,79	-1,32
2) delle retribuzioni lorde imputabili ai movimenti di personale					
1996	0,13	- 0,44	3,68	3,97	- 0,15
1997	0,06	0,20	4,01	1,67	- 2,12
1998	0,18	0,05	2,31	0,82	- 1,19

(a) = passaggi da un livello inferiore al superiore; % sul personale all'1/1 (al netto delle cessazioni); (b) = passaggi (al netto delle entrate) ad altre amministrazioni; % sul personale al 1/1 (al netto delle cessazioni); (c) = cessazioni dal servizio (per limiti di età, dimissioni, altre cause); % sul personale al 1/1 (al netto delle cessazioni);

(d) = assunzioni in servizio (per concorsi, chiamata diretta, altre cause); % sul personale in servizio al 31/XII (al netto delle assunzioni).

In relazione ai dati sopra indicati e ad una ricostruzione mirata del personale uscito dal livello occupato ad inizio anno, la tabella che segue espone la percentuale del personale collocato ad un livello superiore rispetto alla situazione dell'1° gennaio (al netto delle cessazioni). Misurando, poi, la retribuzione media *pro-capite* percepita da ciascun livello sono stati calcolati il costo della mobilità verticale e la percentuale di tale incremento sul totale delle retribuzioni del personale uscito dai livelli.

Il rilevante incremento registrato nel 1998, rispetto al 1997, pari a oltre il 20% delle retribuzioni percepite al 1° gennaio dal personale uscito dai livelli, è da imputare, in prevalenza, al passaggio di personale dei livelli nei ruoli della dirigenza. Tale fenomeno concorre a spiegare la ragione della lievitazione della massa salariale, pur in presenza di una riduzione di personale.

Tabella 13

Comparto Ministeri	1996	1997	1998
n. usciti dal livello	3.845	1.432	2.201
% sul personale all'1/1 (al netto delle cessazioni)	1,4	0,5	0,8
costo della mobilità verticale (in milioni di lire)	13.972	6.396	20.499
% sulle retribuzioni del personale uscito dai livelli	9,0	11,2	20,7

3.5.6 La spesa complessiva.

La *tabella 14* che segue espone i dati relativi alla spesa per il personale del comparto ministeri. Nella terza colonna è riportata la spesa per le retribuzioni lorde, così come rappresentata nei conti annuali 1995-1998, costituita dalla somma della componente fissa e da quella accessoria, con evidenziazione, altresì, delle relazioni con e tra le voci "costo del personale" e del "costo del lavoro".

Per il 1999, i dati sono aggiornati alla data del 28 novembre 2000 e sono tratti dal sistema informativo integrato Tesoro - Corte dei conti.

Più in particolare, con riferimento ai dati 1998 rispetto a quelli 1997:

- a) le retribuzioni lorde incidono, nell'anno 1998, nella misura del 71,9% rispetto al totale del costo del personale. In relazione alla loro composizione, le spese fisse incidono nella misura del 90,2% sulla retribuzione lorda, con una riduzione di 1 punto percentuale rispetto all'analogo dato 1997. Diminuisce l'incidenza della componente accessoria, sia per incidenza sulla composizione della retribuzione lorda (-1% rispetto al 1997), sia in valore assoluto;
- b) il costo del personale si compone delle retribuzioni lorde, più le voci che seguono (con indicazione dell'incidenza di dette voci sul valore complessivo del costo del personale): contributi (25,3%, +1,2% rispetto al 1997); spese per indennità di missione, trasferimento e altre spese (2,0%, -0,4% rispetto al 1997); somme rimborsate alle amministrazioni e rimborsi ricevuti dalle amministrazioni (0,6%, +0,3% rispetto al 1997);
- c) il costo del lavoro si compone del costo del personale, più le seguenti voci: spese per gestione mense/assegni vitto; spese di vestiario per i dipendenti; spese per il benessere del personale; spese per l'equo indennizzo al personale; spese per la formazione del personale; spese per la gestione dei concorsi; incarichi ai dipendenti e non dipendenti previsti da leggi; spese varie (pari, complessivamente, al 2,7%, +0,6 rispetto al 1997).

Tabella 14
(in migliaia di lire)

	comp. fissa	comp. accessoria	retrib. lorda	costo personale	costo lavoro
1995	9.147.398.917	1.464.290.900	10.611.689.817	12.270.634.876	12.318.035.208
1996	9.888.388.730	1.167.877.333	11.056.266.063	15.320.975.447	15.450.078.844
Var% 95/96	8,1	-20,24	4,19	24,86	25,43
1997	10.706.476.704	1.286.264.213	11.992.740.917	16.424.184.559	16.779.269.723
Var% 96/97	8,27	10,14	8,47	7,2	8,6
1998	10.538.036.468	1.132.861.854	11.670.898.322	16.225.647.042	16.677.311.746
Var% 97/98	-1,57	-11,93	-2,68	-1,21	-0,6
1999	10.854.149.431	1.135.183.378	11.989.332.809	16.407.818.088	16.616.358.529
Var% 98/99	3,00	0,20	2,73	1,12	-0,37

Gli importi relativi all'esercizio 1999 sono alla data del 28 novembre 2000

I dati di cassa esposti nella tabella mostrano, nel 1998, per la prima volta, una riduzione di tutte le voci di spesa per il personale e in specie di quella accessoria, anche in relazione alla rilevata diminuzione del personale del comparto (cfr. *tabella 1*).

La riduzione della spesa complessiva per i dirigenti è pari al 19%.

Nel 1999, si registra un nuovo allineamento sui livelli del 1997, in considerazione dell'effetto del nuovo contratto collettivo relativo alla tornata contrattuale 1998/99.

3.5.6.1 La retribuzione lorda.

La *tabella 15* espone, distintamente per i dirigenti e il personale dei livelli, gli indici della spesa media per retribuzione lorda. L'indicatore rappresenta la spesa *pro-capite* per i livelli.

L'indice per la retribuzione lorda dei dirigenti è stato calcolato dividendo la spesa sostenuta per il totale dei dirigenti per la forza lavoro media dei dirigenti¹⁵.

Analogo indice è stato elaborato per i livelli raffrontando la spesa sostenuta per il totale dei livelli con la forza lavoro media dei livelli.

Tale indice misura la spesa sostenuta in media dai singoli ministeri per ogni dirigente e per ogni dipendente appartenente ai livelli.

Prima di passare all'analisi dei dati, va considerato come la riduzione della spesa della retribuzione media lorda corrisposta nel 1998 ai dirigenti, sconta gli effetti del ritardo intervenuto nella definizione della nuova tornata contrattuale 1998 - 2001 e, in specie, della contrattazione integrativa.

Per i dirigenti va evidenziato come, pur permanendo la retribuzione media lorda percepita dal personale degli Affari esteri la più elevata, si registra nel 1998, per il personale di tale Ministero, una riduzione della spesa (-73,8% rispetto al 1997). Peraltro, il fenomeno della diminuzione della spesa della retribuzione per i dirigenti si riscontra anche per le altre amministrazioni che compongono il comparto, ad eccezione di Grazia e giustizia, Pubblica istruzione e Lavoro e previdenza sociale.

Per l'esercizio 1999, si assiste ad un incremento della spesa pari al 2,7% per il totale del comparto Ministeri, all'interno del quale è presente un aumento del 5,1% per le Camere di commercio e una riduzione del 6% circa sia per l'Istituto agronomico oltremare, che per l'Ente regionale di sviluppo agricolo della Regione siciliana.

Per il personale dei livelli, con l'eccezione del Ministero degli affari esteri (che anche nel 1998 presenta valori più che tripli rispetto alla retribuzione media lorda percepita dai livelli del comparto), gli andamenti della spesa media per retribuzione lorda risultano piuttosto omogenei e, comunque, con oscillazioni tra ministeri più ridotte rispetto a quelle rilevate nell'analisi dei dati relativi al personale della dirigenza. Nel 1998, rispetto al 1997, mostrano una riduzione della spesa media il personale dei livelli di Presidenza del Consiglio, Bilancio, Grazia e giustizia, Affari esteri, Interno, Lavori pubblici e Difesa.

Le retribuzioni medie lorde per i livelli meno elevate si riscontrano, nel 1998, per i dipendenti della Difesa e dell'Interno.

Nel 1999, la variazione percentuale della spesa dei livelli si presenta un aumento di 2,2 punti percentuali.

¹⁵ La forza lavoro media rappresenta il numero del personale nelle amministrazioni in termini di uomo-anno. Si considerano le effettive mensilità liquidate compensando in tal modo i movimenti di personale avvenuti nell'anno.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 15
(in migliaia di lire)

	1997	1998		1997	1998	
	RETRIBUZIONE MEDIA LORDA DIRIGENTI	RETRIBUZIONE MEDIA LORDA DIRIGENTI	var. %	RETRIBUZIONE MEDIA LORDA LIVELLI	RETRIBUZIONE MEDIA LORDA LIVELLI	var. %
Presidenza Consiglio						
Ministri	143.154	132.717	-7,3	51.061	50.229	-1,6
Tesoro	118.183	117.374	-0,7	40.067	41.998	4,8
Finanze	111.000	111.132	0,1	42.568	44.292	4,1
bilancio e P.E.	97.928	93.363	-4,7	42.894	41.453	-3,4
Grazia e giustizia	76.396	103.578	35,6	44.848	42.575	-5,1
Affari esteri	1.293.869	338.736	-73,8	150.594	137.888	-8,4
Pubblica istruzione	109.867	112.450	2,4	37.963	38.453	1,3
Interno	122.398	120.756	-1,3	36.224	35.422	-2,2
Lavori pubblici	89.074	113.451	27,4	39.158	36.320	-7,2
Trasporti	118.669	111.755	-5,8	37.963	38.647	1,8
Comunicazioni	206.997	133.703	-35,4	40.156	41.223	2,7
Difesa	120.405	119.095	-1,1	34.424	34.021	-1,2
Politiche agricole	111.273	96.313	-13,4	37.768	38.303	1,4
Industria	114.699	108.856	-5,1	40.344	40.730	1,0
Lavoro e P.S.	100.180	127.857	27,6	36.093	36.466	1,0
Commercio estero	120.045	117.082	-2,5	39.247	40.647	3,6
Sanità	127.114	125.748	-1,1	38.935	44.699	14,8
Beni culturali	112.471	100.981	-10,2	35.678	36.952	3,6
Ambiente	115.845	96.918	-16,3	34.369	41.331	20,3
Università e R.S.T.	129.380	109.398	-15,4	44.671	48.713	9,0
Camere di commercio	179.569	169.677	-5,5	-	52.261	-
Agronomico Oltremare	-	194.241	-	-	41.261	-
Enti regionali svil. Agric Siciliana	-	78.615	-	-	43.755	-
Prov. Trento	-	-	-	-	83.274	-
Totale comparto ministeri	118.430	114.572	-3,3	41.335	41.402	0,2

La tabella 16 espone l'incidenza percentuale del trattamento accessorio sulla retribuzione lorda. Per il personale del Ministero degli affari esteri, essa evidenzia che le spese medie per retribuzione lorda sopra evidenziate, che risultano le più elevate tra tutti i ministeri, sono influenzate in modo rilevante, sia per i dirigenti che per il personale dei livelli, dall'incidenza percentuale del trattamento accessorio.

Come già evidenziato nella scorsa Relazione, per i dirigenti, tranne l'eccezione del Ministero delle comunicazioni, l'incidenza percentuale della retribuzione accessoria sulla retribuzione lorda presenta nel 1998 una generalizzata flessione rispetto al 1997 e un aumento del 37,6% nel 1999 rispetto al 1998.

Andamento diverso si registra per la retribuzione accessoria dei livelli che presenta complessivamente una riduzione del 5,1% rispetto all'analogo dato del 1997, anche se in più della metà delle amministrazioni centrali dello Stato la retribuzione accessoria dei livelli si presenta in aumento. Tale andamento in riduzione si mantiene anche nel 1999, che fa registrare una flessione del 2% circa.

Deve inoltre osservarsi che l'incidenza percentuale della retribuzione accessoria per i dirigenti, nel 1998, si è ridotta complessivamente del 61,1% rispetto al 1997; nel 1999, il predetto tasso di incidenza della retribuzione accessoria per i dirigenti e i livelli si equivale (rispettivamente, 9,2% e 9,1%).

Tabella 16
(incidenza percentuale della retribuzione accessoria)

	1997	1998	1997	1998
	RETRIBUZIONE ACCESSORIA DIRIGENTI		RETRIBUZIONE ACCESSORIA LIVELLI	
Presidenza del consiglio dei Ministri	19,63	11,81	11,12	12,25
Tesoro	10,80	2,89	7,74	10,53
Finanze	19,40	10,79	6,85	8,50
bilancio e P.E.	8,11	5,03	7,57	4,09
Grazia e giustizia	8,81	3,97	4,88	3,01
Affari esteri	93,17	71,32	82,40	72,55
Pubblica istruzione	1,93	1,74	5,23	5,43
Interno	15,37	1,40	6,24	3,44
Lavori pubblici	21,51	6,91	5,82	2,55
Trasporti	15,14	6,38	6,08	6,35
Comunicazioni	14,68	20,63	6,30	6,88
Difesa	11,28	7,08	4,87	4,40
Politiche agricole	9,18	2,91	4,89	5,97
Industria	8,87	4,77	4,78	6,67
Lavoro e P.S.	17,04	15,49	3,28	3,83
Commercio estero	17,43	8,26	4,88	7,17
Sanità	10,60	1,41	8,04	7,48
Beni culturali	7,08	1,07	5,27	7,69
Ambiente	27,75	1,38	5,91	18,29
Università e R.S.T.	13,85	7,76	11,66	10,81
Totale ministeri	17,38	6,72	9,89	9,39
Ente reg. svil. Agric. Sicilia	-	8,35	-	3,23
Camere di commercio	10,16	6,84	10,61	18,93
Enti regionali	10,40	8,35	4,00	3,23
Prov. Aut. Trento	-	-	-	4,34
Totale comparto ministeri	17,35	6,74	9,87	9,37

3.5.6.2 Gli indici finanziari del costo del lavoro: costo unitario medio e costo medio giorno lavorativo.

Il primo indice, indicato nella *tabella 17* rappresenta in lire il costo unitario medio di un giorno lavorativo ed utile per un confronto tra i costi rilevati nell'ambito delle amministrazioni centrali.

Il secondo indice, di costo unitario medio per giorno lavorato, indica il rapporto tra il costo del personale rispetto alle giornate lavorate da tutto il personale in servizio. Tale indice è più alto della precedente in quanto i giorni lavorativi sono, in un anno, più numerosi dei giorni lavorati.

L'esame dei dati esposti nella tabella mostra che il personale del Ministero degli affari esteri è quello che naturalmente "costa" di più. In termini di costo unitario medio per giornata lavorativa, nel 1998, supera di quasi due volte e mezzo l'importo medio del costo unitario del comparto (nel 1998 pari a lire 237,900). Di analoga entità risulta anche il costo medio per giorno lavorato indicato per il medesimo Ministero degli esteri. Consistenti risultano i valori esposti, nel 1998, per il personale della Presidenza del Consiglio, dell'Università, della Sanità e delle Camere di commercio.

L'esame del primo indicatore, attraverso il raffronto dei dati del biennio, rivela che i maggiori incrementi percentuali risultano per Ambiente e Presidenza del Consiglio; riduzioni consistenti si registrano per Lavori pubblici, Grazia e giustizia.

Il secondo indicatore (costo unitario medio giornata lavorata) rivela che i più elevati incrementi si registrano per Presidenza del Consiglio, Università e ricerca scientifica e Finanze.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 17

	1997	1998	var %	1999	var %	1997	1998	var %	1999	var %
	COSTO UNITARIO MEDIO GIORNATA LAVORATIVA					COSTO UNITARIO MEDIO GIORNATA LAVORATA				
Presid. Consiglio dei Ministri	284,71	324,8	14,01			381,6	443,9	16,33		
Tesoro	237,31	256,68	8,16			296,82	322,5	8,64		
Finanze	231,45	245,87	6,22			283,15	311,2	9,89		
Bilancio e P.E.	318,59	304,04	-4,56			399,76	375,1	-6,18		
Grazia e giustizia	261,83	240,63	-8,09			275,26	280,6	1,95		
Affari esteri	565,45	573,84	1,48			667,91	596,1	-10,74		
Pubblica istruzione	233,23	243,76	4,51			294,28	299,8	1,87		
Interno	202,55	197,79	-2,34			203,07	198,3	-2,33		
Lavori pubblici	229,96	209,99	-8,68			284,32	213	-25,08		
Trasporti	215,05	223,71	4,02			267,63	283,5	5,93		
Comunicazioni	246,13	264,18	7,33			308,35	325,6	5,59		
Difesa	196,53	196,64	0,05			260,34	247,8	-4,82		
Politiche agricole	240,53	236,38	-1,72			304,45	300,8	-1,19		
Industria	254,29	242,18	-4,76			275,56	262,5	-4,73		
Lavoro e P.S.	211,86	214,46	1,22			269,17	270,2	0,38		
Commercio estero	275,26	278,43	1,15			367,28	375,4	2,216		
Sanità	271,88	295,71	8,76			370,39	372,5	0,57		
Beni culturali	205,11	213,05	3,86			260,05	272,2	4,66		
Ambiente	206,92	245,13	18,46			258,18	280,1	8,48		
Università e R.S.T.	280,69	296,14	5,5			330,12	370,3	12,17		
Totale ministeri	234,91	237,9	1,27	239,35	0,61	281,34	288,4	2,49	290,38	0,70
Ente reg. svil. Agric. Sicilia	-	201,43	-	192,19	-4,59	-	231,3	-	218,87	-5,38
Camere di commercio	324,05	357,65	10,37	398,19	11,33	405,42	459,4	13,30	490,58	6,79
Prov. Aut. Trento	-	435,12	-	375,19	-13,77	-	515,9	-	497,11	-3,65
Istituto Agr. Oltremare	-	275,74	-	275,39	-0,13	-	326,3	-	335,94	2,96
Totale comparto ministeri	233,93	237,86	1,68	239,25	0,58	280,16	288,3	2,88	290,19	0,67

3.5.7 La retribuzione accessoria per qualifiche.

Passando all'esame della componente accessoria¹⁶, la *tabella 18* mostra gli andamenti delle retribuzioni accessorie negli anni 1996 - 1999 per le diverse qualifiche di personale del comparto.

I rilevati scostamenti in riduzione della retribuzione accessoria per i dirigenti e per i livelli si correlano a variazioni evidenziate nella *tabella 3* delle unità di personale di ruolo in servizio: i dirigenti contrattualizzati, nel 1998, aumentano, ma la loro retribuzione accessoria diminuisce sensibilmente.

Con riferimento all'esercizio 1999, invece, si assiste ad un congruo aumento delle competenze accessorie per i dirigenti a fronte della costante diminuzione delle unità di personale.

Spesa per le competenze accessorie distinta per qualifiche

Tabella 18
(in migliaia)

	1996	1997	var % 96/97	1998	var % 97/98	1999	var % 98/99
dirigenti non contratt.	21.087.949	20.148.763	-4,45	20.979.114	4,12	30.199.564	43,95
dirigenti contratt.	93.536.259	80.958.668	-3,45	11.655.503	-85,6	19.212.353	64,84
funzionari	477.753.386	488.607.194	2,27	476.308.988	-2,52	449.001.451	-5,73
impiegati	570.033.532	608.075.297	6,67	544.653.909	-10,43	574.802.071	5,54

N.B.: per l'esercizio finanziario 1999 sono stati considerati "impiegati" la somma delle posizioni economiche AeB, e "funzionari" la posizione economica C

Proseguendo più nel dettaglio l'analisi relativa agli andamenti della componente accessoria, si riportano di seguito prospetti che illustrano gli andamenti delle diverse voci della componente accessoria avuto riguardo alle diverse qualifiche.

Il confronto con i dati del biennio delle diverse voci di spesa di cui si compone la componente accessoria, nel 1998, presenta, per i dirigenti non contrattualizzati (*tabella 19*), un aumento della retribuzione accessoria, specie nelle componenti "incentivante" e "straordinario".

Per il 1999, il notevole aumento è da imputare specie alla crescita della voce "altre".

¹⁶ Per la cui disciplina cfr. Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997*, Corte dei conti, Centro fotolitografico, Roma 1998, p. 72.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Spesa per le competenze accessorie - Dirigenti non contrattualizzati

Tabella 19
(in migliaia)

	straordinario	varie			altre	totale
		Comp. Incent.	Indenn. Prov. Specifici	indennità amministraz.		
1996	9.352.361	76.374	6.139.326		5.519.888	21.087.949
1997	8.213.544	79.617	5.344.101	142.944	6.368.557	20.148.763
variaz. % 96/97	-12,18	4,25	-12,95		15,37	-4,45
1998	8.956.806	117.377	5.019.080	324.115	6.561.736	20.979.114
variaz. % 97/98	9,05	47,43	-6,08	126,74	3,03	4,12
1999	9.124.184	137.722	4.637.801	197.305	16.102.552	30.199.564
variaz. % 98/99	1,87	17,33	-7,60	-39,13	145,40	43,95

Consistente, per il 1998, è, invece, la riduzione della retribuzione accessoria per i dirigenti contrattualizzati. Tale retribuzione risulta, poi, notevolmente aumentata nel 1999, con particolare riferimento alla voce "altre", all'interno della quale incide l'ammontare del fondo per la qualità e l'indennità di funzione.

Spesa per le competenze accessorie - Dirigenti contrattualizzati

Tabella 20
(in migliaia)

	straordinario	varie			altre	totale
		Comp. Incent.	Indenn. Prov. Specifici	Indennità amministraz.		
1996	44.146.059	2.867.368	29.325.384		17.197.448	93.536.259
1997	30.189.933	801.766	12.412.777	2.125.737	35.428.455	80.958.668
variaz. % 96/97	-31,61	-72,04	-57,67		106,01	-13,45
1998	4.243.735	75.413	1.011.359	491.216	5.833.780	11.655.503
variaz. % 97/98	-85,94	-90,59	-91,85	-6,89	-83,53	-85,6
1999	3.569.132	13.139	610.139	N. D ¹⁷ .	15.019.943	19.212.353
variaz. % 98/99	-15,90	-82,58	-39,67	N.D.-	157,47	64,84

I dati esposti nelle *tabelle 21 e 22*, che pur mostrando in termini complessivi una riduzione delle competenze accessorie per il 1998, presentano cospicui incrementi delle voci "indennità derivanti da provvedimenti specifici" e "compenso incentivante".

¹⁷ Dato non ricavabile dalla attuale elaborazione dei conti annuali 1998 e 1999.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Spesa per le competenze accessorie - Funzionari

Tabella 21
(in migliaia)

	straordinario	varie			altre	totale
		Comp. Incent.	Indenn. Provv. Specifici	indennità amministraz.		
1996	127.331.465	65.953.219	5.523.673		278.945.029	477.753.386
1997	119.048.994	92.625.986	3.755.150	903.210	272.273.854	488.607.194
variaz. % 96/97	-6,5	40,44	-32,02		-2,39	2,27
1998	111.793.317	103.827.705	7.435.566	1.561.855	251.690.545	476.308.988
variaz. % 97/98	-6,09	12,09	98,01	72,92	-7,56	-2,52
1999	83.711.770	48.637.111	4.162.625	1.184.965	311.304.980	449.001.451
variaz. % 98/99	-25,12	-53,16	-44,02	-24,13	23,69	-5,73

Nel 1998, anche la spesa per la retribuzione accessoria degli impiegati presenta una consistente flessione (-10,4%), specie, in termini assoluti, della voce straordinario; nel 1999, si assiste, invece, ad una sensibile ripresa della retribuzione accessoria, pur tenendo conto che l'incremento è da imputare principalmente alla corresponsione di arretrati di anni precedenti.

Spesa per le competenze accessorie - Impiegati

Tabella 22
(in migliaia)

	straordinario	varie			altre	totale
		Comp. Incent.	Indenn. Provv. Specifici	Indennità amministraz.		
1996	133.759.593	146.957.973	5.908.508		283.407.458	570.033.532
1997	136.404.248	193.789.853	5.276.975	3.934.051	268.670.170	608.075.297
variaz. %96/97	1,98	31,87	-10,69		-5,2	6,67
1998	120.561.205	149.921.783	8.189.395	4.391.310	261.590.216	544.653.909
variaz. %97/98	-11,61	-22,64	55,19	11,62	-2,64	-10,43
1999	97.609.359	102.422.071	3.141.692	3.759.423	367.869.526	574.802.071
variaz. %98/99	-19,04	-31,68	-61,64	-14,39	40,63	5,54

3.5.8 La spesa per formazione.

Per quanto concerne l'aggiornamento professionale¹⁸, la spesa destinata a tale finalità (pari in termini assoluti a 30,219 mld nel 1998 e a 23,643 mld nel 1997) presenta nel biennio un incremento del 27,8% (a fronte del +4,9% registrato nel 1997 rispetto al 1996). L'incidenza di tale componente di spesa sul costo del personale si presenta, dunque, in significativo aumento.

L'indicatore di formazione (spesa per la formazione/[costo del lavoro-costi del personale]) mostra che, nel 1998, le amministrazioni che hanno "investito" di più in formazione sono il ministero l'Ambiente (59,4%), l'Università e ricerca scientifica (52,1%) e la Difesa (38,5%). Numerose sono le Amministrazioni che destinano risorse non elevate per la formazione. Tra di esse figurano la Presidenza del Consiglio e il Tesoro.

¹⁸ L'art. 7, comma 4, d.lgs. n. 29/1993 prevede che le amministrazioni pubbliche curino la formazione e l'aggiornamento del personale, ivi compreso quello con qualifiche dirigenziali (cfr. anche circolare del 24 aprile 1995, n. 14/95 del Ministro della funzione pubblica). L'art. 29 d.lgs. n. 29/1993 e l'art. 1 d.P.C.M. n. 207/1995 hanno attribuito alla Sspa una funzione consultiva sui piani formativi presentati dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici economici. Con circolare 29 dicembre 1995, n. 8/96, il Dipartimento per la funzione pubblica ha assunto un'iniziativa in materia di formazione dei funzionari della p.a. mirata alle iniziative di informazione e di intervento dei funzionari nelle aree del Mezzogiorno responsabili dei fondi strutturali comunitari nelle regioni in ritardo di sviluppo (aree obiettivo 1) del programma operativo multiregionale e del Quadro comunitario di sostegno.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 23
(in migliaia)

Amministrazioni	Costo del personale	Spese per la formazione del personale	Totale costo del lavoro	Indicatore di formazione
Presidenza cons. Ministri	561.405.361	477.208	572.196.263	4,42
Tesoro	1.038.400.664	911.043	1.053.712.895	5,95
Finanze	3.929.990.602	5.726.109	3.974.807.744	12,78
Bilancio	41.242.044	8.146	41.625.242	2,13
Grazia e giustizia	2.811.822.252	2.324.371	2.986.263.868	1,33
Affari esteri	811.983.613	472.285	814.456.325	19,10
Pubblica istruzione	542.046.308	12.061.000	668.781.106	9,52
Interni	1.030.356.145	-	1.048.176.028	0,00
Lavori pubblici	227.458.424	93.431	231.368.540	2,39
Trasporti	471.685.745	120.310	478.936.016	1,66
Poste e telecomunicazioni	121.101.288	66.600	122.636.288	4,34
Difesa	2.085.208.810	3.767.773	2.094.990.771	38,52
Risorse agricole	102.623.245	72.185	103.726.237	6,54
Industria	91.352.520	57.843	93.762.258	2,40
Lavoro	784.531.524	563.853	796.816.353	4,59
Commercio estero	38.356.024	33.373	38.790.359	7,68
Sanita'	144.250.631	75.867	145.900.656	4,60
Beni culturali	1.247.659.971	612.018	1.262.482.029	4,13
Ambiente	31.194.416	1.107.350	33.056.985	59,45
Universita e ricerca scientifica	38.987.154	1.632.477	42.115.930	52,18
Totale ministeri	16.151.656.741	30.183.242	16.604.601.893	
Camere di commercio	5.401.214	17.803	5.504.929	17,17
Ente reg. Svil agric. Sicilia	55.185.234	18.730	55.694.910	3,67
Prov. Aut. Trento	10.994.420	-	11.052.715	0,00
Istit. Agronomico oltremare	2.647.297	-	2.695.163	0,00
Totale altri enti	74.228.165	36.533	74.947.717	
Totale comparto	16.225.884.906	30.219.775	16.679.549.610	

3.5.9 La disciplina del nuovo Ccnl relativo al comparto Ministeri: la contrattazione integrativa.

Il nuovo Contratto collettivo nazionale di lavoro (Ccnl) relativo al personale del comparto dei Ministeri per il quadriennio 1998/2001 e per il biennio economico 1998/1999 è stato sottoscritto il 16 febbraio 1999 dall'Aran e dalle Confederazioni e organizzazioni sindacali più rappresentative¹⁹, dopo la certificazione rilasciata dalla Corte dei conti con deliberazione n. 13/99²⁰.

In base all'art. 31 del Ccnl, il fondo unico di amministrazione (che costituisce materia di contrattazione integrativa) è finalizzato ad incrementare la produttività e la

¹⁹ Il Ccnl è pubblicato in Suppl. ordinario alla G.U. n. 46 del 25 febbraio 1999, serie generale.

²⁰ Cfr. Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1997 e 1998*, Corte dei conti, Centro fotolitografico, Roma 1999, 74.

qualità del servizio e a sostenere i processi di riorganizzazione e di innovazione tecnologica.

Il sistema di finanziamento della retribuzione accessoria avviene attraverso la maggiorazione di quantità economiche già esistenti ed ascritte a specifiche voci di tale retribuzione. Con il fondo unico di amministrazione si fa fronte a tutte le necessità finanziarie che riguardano il salario accessorio nonché la progressione economica di tipo "orizzontale".

I dati forniti dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (*tabella 24*) rappresentano la situazione della contrattazione integrativa relativa al 2000 e potranno consentire, attraverso strumenti extracontabili l'avvio dei necessari processi di monitoraggio per dare evidenza della quota parte del Fondo destinata a finanziare il nuovo ordinamento professionale (e cioè a remunerare le progressioni orizzontali all'interno delle aree) rispetto a quella finalizzata ad incrementare la produttività o comunque a corrispondere emolumenti che non siano sottesi a posizioni giuridiche stabili e ricorrenti nel tempo.

Va peraltro, osservato che, anche in considerazione a quanto raccomandato dalla Corte dei conti in sede referente in occasione della certificazione del Ccnl relativo al comparto Ministeri (Sez. riun. n. 13/99), i dati relativi al Fondo unico di amministrazione, in ossequio al principio di trasparenza, potrebbero trovare una più adeguata rappresentazione anche di tipo contabile nei documenti di bilancio.

Il Fondo unico di amministrazione - Situazione della contrattazione integrativa relativa al 2000.

Tabella 24

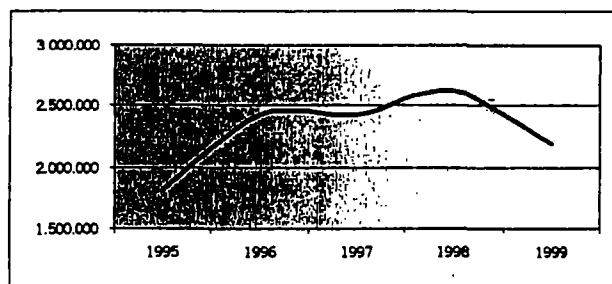
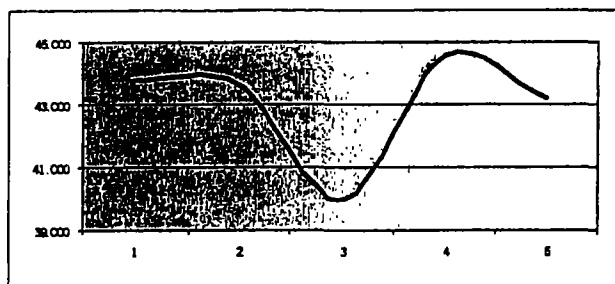
Amministrazione	Risorse certe	Risorse ulteriori	Totale	Risorse per ord. professionale	Contratto integrativo
Tesoro	53.717.785.000	32.155.000.000	85.872.785.000	6.204.638.000	approvato
Finanze*	274.917.000.000	65.000.000.000	339.917.000.000		non definito
Giustizia	151.923.777.000	15.372.000.000	167.295.777.000	81.400.550.000	approvato
Affari esteri	8.801.386.000	3.790.000.000	12.591.386.000	4.605.500.000	approvato
Istruzione	25.163.000.000	9.918.000.000	35.081.000.000	11.370.926.931	approvato
Interno	80.429.186.000	11.642.000.000	92.071.186.000	5.000.000.000	in corso
Lavori pubblici	11.908.000.000	2.530.000.000	14.438.000.000	8.930.863.500	in corso
Trasporti	25.828.000.000	6.837.000.000	32.665.000.000	21.543.373.000	in corso
Comunicazioni*	5.802.000.000	1.865.000.000	7.667.000.000		non definito
Difesa*	129.657.000.000	27.039.000.000	156.696.000.000		In corso
Politiche agricole	6.048.000.000	1.069.000.000	7.117.000.000		Non definito
Industria	3.932.000.000	4.793.000.000	8.725.000.000	1.658.578.299	In corso
Lavoro	36.170.949.000	6.839.000.000	43.009.949.000	8.987.418.000	approvato
Commercio estero	1.266.000.000	242.000.000	1.508.000.000		Non definito
Sanità	8.301.000.000	1.000.000.000	9.301.000.000		Non definito
Beni culturali	**92.000.000.000		92.000.000.000	Progetto apertura musei	
	***94.865.715.000	7.763.241.000	102.628.956.000		In corso
Ambiente	2.224.000.000	1.853.000.000	4.077.000.000		Non definito
Università	2.020.435.000	468.000.000	2.488.435.000	649.085.000	approvato
	1.019.213.233.000	202.004.241.000	1.221.217.474.000		

* Non ancora espletata la contrattazione.

** Legge n. 488/99.

*** Ccnl.

Capitolo IV

**IL PERSONALE DELLE AZIENDE E DELLE AMMINISTRAZIONI
AUTONOME****SINTESI**

Nel corso del 1999, così come nel successivo anno 2000, il comparto risulta contraddistinto da una serie di interventi normativi che hanno riguardato l'organizzazione delle istituzioni che lo compongono, con conseguente impatto sulla disciplina contrattualistica che subisce diversificazioni in ragione della qualificazione giuridica assunta o/e dei trasferimenti/cessioni di personale, attuati ex lege ad altri organismi.

Il comparto continua ad essere caratterizzato, comunque, da disomogeneità delle istituzioni che, nella veste di datori di lavoro, sono rappresentate dall'Aran; tale disomogeneità è stata registrata dalla Corte dei conti in occasione della certificazione (art. 51, d.lgs. n. 29/93) dell'ipotesi di contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al quadriennio 1998-2001 e al biennio economico 1998-1999, che ha riguardato il personale dell'AIMA, dell'Azienda Monopoli di Stato e del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, con esclusione, sia pure temporanea, della Cassa Depositi e Prestiti, che ha visto confermata per legge l'appartenenza al comparto di contrattazione all'esame.

Il quadro normativo richiamato ha finito per incidere sulla composizione stessa del personale del comparto, che presenta specifiche caratteristiche quali-quantitative; la diversificata struttura assunta, quindi, ha indotto l'attività di controllo a reimpostare la comparabilità del costo del personale su dati che si presentano serialmente differenziati.

Per quanto riguarda il costo del personale non si registrano variazioni rilevanti; ciò dipende dal ritardo che ha contraddistinto le procedure di conclusione delle trattative relative all'ipotesi di accordo riguardante il CCNL 1998-2001 (biennio economico 1998-1999) contrattazione che ha richiesto, tra l'altro, l'intervento del legislatore (art. 19, 1° comma, legge 23 dicembre 1999, n. 488).

4.1 Premessa

Le aziende e amministrazioni ad ordinamento autonomo, oggetto di analisi in questo paragrafo, sono quattro: l'Azienda dei Monopoli di Stato, l'Azienda per gli interventi nel mercato agricolo, la Cassa Depositi e Prestiti, il Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco.

Nell'analisi risulta compresa la dirigenza generale (art. 24, d.lgs. n. 29/93) il cui status sia giuridico che economico, come si è già avuto modo di osservare, risulta disciplinato dalla normativa specifica riguardante il personale contrattualizzato.

Il comparto all'esame risulta, comunque, contraddistinto, nell'arco di tempo considerato (1998-1999) da una serie di interventi di natura normativa che hanno comportato una diversa articolazione delle relative istituzioni. Tali interventi sono da ricondurre a processi decisionali di esecuzione che il Governo ha inteso porre in essere in relazione a quanto previsto dalle leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 maggio 1997, n. 127.

Tabella 1

Istituzione	Conferma/Nuova Istituzione	Riferimento normativo
Azienda Monopoli di Stato	1. Ente Tabacchi Italiani 2. Azienda Monopoli di Stato	1. D.lgs. 9.7.1998, n. 283 2. D.lgs. 30.7.1999, n. 300 (art. 58, 3° c.)
A.I.M.A.	Agenzia per le erogazioni in agricoltura	D.lgs. 27.5.1999, n. 165
Cassa DD.PP.	Cassa Depositi e Prestiti	D.lgs. 30.7.1999, n. 284
Vigili del Fuoco	Vigili del Fuoco	D.lgs. 30.7.1999, n. 300

4.2. Le riforme in atto e la loro incidenza sull'analisi dei costi

L'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (A.I.M.A.), istituita con legge 14 agosto 1982, n. 610, con il decreto legislativo richiamato è stata soppressa e posta conseguentemente in liquidazione (art. 1); è stata istituita, quindi, l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, che viene qualificata ente di diritto pubblico (art. 2).

Il personale dell'ex Azienda, nel periodo transitorio che si conclude con il trasferimento a domanda di una parte del personale al nuovo Ente e di un'altra parte alle Regioni, (art. 6, c. 4), rientra nel comparto di contrattazione all'esame in ragione del fatto che gli oneri relativi al personale, finché non sia trasferito all'Agenzia, sono stati a carico del bilancio della soppressa A.I.M.A. (art. 6, 6° c., d.lgs. cit.):

Tabella 2

Tipologia di personale	Comparto di contrattazione
→ Personale A.I.M.A. in liquidazione	Amministrazioni e Aziende autonome
→ Personale trasferito all'AGEA	Enti pubblici non economici
→ Personale trasferito alle regioni	Regioni ed Enti Locali

L'Azienda autonoma dei Monopoli di Stato subisce, nel 1998, una disarticolazione organizzativa con il decreto n. 283 del 9 luglio, con l'istituzione

dell'Ente tabacchi italiani; a tale ente pubblico economico (art. 1, 1° comma) risultano attribuite le attività produttive e commerciali già riservate all'azienda indicata, con esclusione di quelle relative al lotto e alle lotterie.

In considerazione di ciò vengono riservate allo Stato, e per esso a tale Amministrazione autonoma, le funzioni e le attività di interesse generale già affidate o confluite per effetto di disposizioni di legge succedutesi dalla data dell'istituzione di tale organo (R.D. 8 dicembre 1927, n. 2258). Ciò trova giustificazione nella previsione normativa di cui all'art. 4 del citato decreto legislativo:

Tabella 3

Tipologia di personale	Comparto di contrattazione
→ Personale distaccato temporaneamente presso l'ETI	CCNL settore privato/transitoriamente CCNL Amministrazioni e aziende autonome
→ Personale trasferito, anche successivamente, all'ETI	CCNL settore privato/transitoriamente CCNL Amministrazioni e aziende autonome
→ Personale in esubero (assegnato ai ruoli del Ministero delle Finanze)	CCNL Ministeri
→ Personale rimasto in servizio presso l'Azienda	CCNL Amministrazioni e aziende autonome

In applicazione dell'art. 4, 1° comma, del d.lgs. citato il personale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, addetto alle attività di cui all'art. 1, 2° comma, risulta essere stato inserito nel previsto ruolo ad esaurimento.

In ogni caso una disciplina, anche se non di natura specifica, è da rinvenire nel regolamento governativo da emanare ai sensi dell'art. 58, 3° comma, del citato d.lgs. n. 300/99.

La Cassa Depositi e Prestiti è stata sottoposta a riorganizzazione con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 284; ad essa risulta essere stata assegnata la qualificazione giuridica di agenzia.

L'entrata in vigore del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 non sembra avere determinato mutamenti significativi nell'organizzazione del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco (art. 14, 3° e 4° c.; art. 79, 3° c.), che rientra nel comparto di contrattazione all'esame.

La Corte ha avuto modo di sottoporre a controllo ex art. 51, 4° comma, del d.lgs. n. 29/93 l'ipotesi di accordo relativo al contratto collettivo nazionale di lavoro per il quadriennio normativo 1998-2001 e per il biennio economico 1998-1999, riguardante il personale amministrativo e tecnico del comparto all'esame, sottoscritta dall'Aran e dalle OO.SS. rappresentative il 5 aprile del 2000 (C.d.c., SS.RR., n. 36/2000-DEF, seduta del 15 maggio 2000).

In tale sede la Corte, limitando la certificazione dei costi quantificati dall'Aran a tre delle istituzioni del comparto (Monopoli di Stato, A.I.M.A., Vigili del fuoco), essendo pendente un giudizio per violazione dell'art. 45, 3° comma, del d.lgs. n. 29/93 dinanzi all'A.G.O. relativamente alla Cassa Depositi e Prestiti, ha avuto modo di sottolineare la scarsa trasparenza dei costi diretti e indiretti che sono da riconnettere ai processi decisionali che rientrano nell'area di contrattazione di secondo livello.

Si è osservato, in particolar modo, che la quantificazione degli oneri che deriva dalle nuove aree decisionali (definizione dei profili professionali e loro inquadramento

retributivo; rideterminazione delle piante organiche; definizione dei contenuti delle prove selettive per consentire lo sviluppo verticale delle carriere), che l'accordo intesta al livello di contrattazione immediatamente inferiore a quello nazionale, si dimostra di difficile lettura. Gli stessi organi, coinvolti nel nuovo processo decisionale, non si dimostrano, infatti, in grado di operare la necessaria corrispondenza dei contenuti dei profili, che si riterrà più utile proporre, ai diversi livelli retributivi, dal momento che il campo di valutazione risulta, in questo caso, frammentato; tra l'altro, esso risulta obiettivamente circoscritto ad un angolo visuale che esclude ragionate comparazioni. Si pone, quindi, il problema della corretta allocazione, per ciò che riguarda i diversi livelli, di alcune materie che, al momento, si è ritenuto di riferire al secondo livello di contrattazione; l'intento di evitare duplicazioni e sovrapposizioni nella disciplina di esse non risulta, tuttavia, concretamente perseguibile.

A parte le considerazioni su tale scelta, che si dimostra condivisibile nella contrattazione collettiva del settore privato essendo, in tal caso, il parametro-guida costituito dalla produttività della singola azienda, la Corte avverte la esigenza di dover porre in guardia le parti della contrattazione collettiva del settore pubblico dal progettare modelli decisionali che consentono a diversi livelli di trattare la stessa materia sia pure circoscrivendone la valutazione a gradi tra loro differenziati.

La Corte ha inteso sottolineare il pericolo della insorgenza di fenomeni di accumulo di costi che non sono immediatamente leggibili nella sede del processo di valutazione effettuata ex ante; essi lo diventano in quello previsto dall'art. 52, 6° comma, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni e integrazioni. In merito si ritiene di confermare, anche per la rilevanza che assume tale nuovo aspetto, le indicazioni espresse a tal riguardo in precedenti referti (C.d.c., SS.RR. n. 38/99 del 15 ottobre 1999).

4.3 Gli organici: il quadro normativo.

Al comparto in questione sono applicabili, relativamente alla procedura e alle tecniche di definizione della c.d. "pianta organica", le disposizioni di cui all'articolo 5 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, in relazione a quanto previsto dall'articolo 39, comma 2, dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica).

La trasformazione dell'A.I.M.A. in Agenzia per le erogazioni in agricoltura (A.G.E.A.) avrebbe dovuto consentire un riadeguamento della pianta organica a mezzo del regolamento del personale deliberato il 29 novembre 2000, in esecuzione dell'articolo 10, comma 3°, del decreto legislativo 27 maggio 1999, n. 165.

Era stato auspicato che venisse osservato, anche sotto il profilo sostanziale, il principio di contenimento della spesa del personale posto dall'articolo 39, comma 20, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 richiamata ma occorre osservare anche che la facoltà prevista in capo alle Regioni di istituire propri organismi pagatori, in aggiunta a quelli esistenti, dovrebbe essere sottoposta ad attenta verifica, comportando tale processo decisionale un costo diretto in termini di risorse umane aggiuntive da dedicare in esclusiva allo svolgimento di tale compito.

L'adeguamento della dotazione organica della Cassa Depositi e Prestiti, così

come stabilito dall'articolo 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 284, dovrebbe risultare vincolato a sua volta all'osservanza dello stesso principio fondamentale (articolo 39, comma 20, l. n. 449/97); tuttavia, al 31 dicembre 1999, il riferimento normativo vigente risulta costituito dal decreto ministeriale 29 novembre 1997 (G.U.R.I. n. 15 del 10 gennaio 1998).

Si osserva, inoltre, che i meccanismi di adeguamento dell'entità delle risorse umane - così come previsti dalla intervenuta normativa - al fabbisogno dell'Ente tabacchi italiani espresso sulla base di programmi generali, produttivi e commerciali (art. 4, comma 1°, d. lgs. n. 283/98), sembrerebbero risultare rispondenti all'obiettivo fissato dal legislatore con l'articolo 14, comma 1, lettera b), della legge 9 luglio 1998, n. 283.

4.4 Consistenza del personale.

Il prospetto che segue dimostra la consistenza del personale in servizio nei due anni considerati (1998-1999) presso le istituzioni del comparto; i dati sono esposti in modo che sia possibile porre in evidenza la significatività di essi in rapporto al grado di disaggregazione con il quale essi verranno via via trattati.

Tabella 4

ANNO	Personale di ruolo	Di cui dirigenti	Restante personale	Totale Personale
1998	39.475	262	4.987	44.462
1999	38.746	280	4.361	43.107
Dif. 1999/1998	-729	+11	-810	-1.355
Var. 1999/1998	-1,8%	+4,0%	-15,6%	-3,0%

Negli anni in questione si registra un decremento del livello occupazionale, ispirato ad una sostanziale ricerca di razionalizzazione (mobilità interna connessa con le riforme annunciate); comunque, neppure il ricorso al personale non di ruolo si dimostra in grado di compensare ampiamente la riduzione che si è avuta nell'ambito del personale di ruolo. Nel 1998, il personale del comparto complessivamente considerato si è attestato su 44.462 unità (+1%, rispetto al 1997), mentre si è consolidato a 43.107 unità nel 1999 (-3%, rispetto al 1998).

La tabella che segue espone la distribuzione del personale di ruolo e del restante personale in servizio nelle quattro amministrazioni, con la specificazione delle variazioni percentuali nel biennio; si avverte, in ogni caso, la presenza di una certa quale flessione nella serie storica posta in essere, le cui cause sono state individuate in precedenza.

Tabella 5

Aziende e Amm.ni aut.	Distribuzione personale di ruolo			Distribuzione restante personale		
	31.12.98	31.12.99	Var. %	31.12.98	31.12.99	Var. %
Monopoli di Stato	8.663	8.017	- 7,4	=	=	=
A.I.M.A.	412	402	- 2,4	=	=	=
Cassa DD.PP.	495	484	- 2,2	=	=	=
Vigili del Fuoco	29.905	29.843	- 0,2	4.987	4.361	+12,5
Totale	39.475	38.746	- 3,5	4.987	4.361	+ 12,5

I dati relativi al restante personale pongono in evidenza la sussistenza del ricorso al personale non di ruolo solo per alcune delle amministrazioni prese in considerazione (Monopoli di Stato; VV.F.); si osserva, al riguardo, che la diminuzione in termini assoluti (n. 626 unità) non sembra possa essere considerato elemento di squilibrio, in considerazione del fatto che tale fenomeno trova, in linea di massima, giustificazione nella necessità che hanno tali Amministrazioni di dover far fronte, comunque, alle missioni istituzionali di competenza.

4.5 La copertura dell'organico.

Tabella 6

Aziende e Amm.ni autonome	1997	1998	1999*
Monopoli di stato	81	78	72
A.I.M.A.	94	93	91
Cassa DD.PP.	80	81	76
Vigili del Fuoco	95	95	94
Media comparto	88	87	83

L'indicatore non è stato calcolato in relazione agli eccessivi scostamenti riscontrati.

L'indicatore di copertura in questione, relativamente al 1998, assume una specifica significatività allorché lo si rapporta all'indice medio relativo. Si constata, in merito, come l'A.I.M.A. e i VV.F. si posizionano al di sopra di esso, sia pure con uno scarto minimo (+6 e + 8) rispetto alla media considerata; meno accentuato risulta essere lo scostamento rispetto alle due istituzioni che si pongono sotto l'indice medio (- 6, per la Cassa DD.PP.; - 9, per i Monopoli di Stato).

Nell'anno 1999, risulta sostanzialmente stazionaria la situazione delle istituzioni già note (A.I.M.A.; VV.F.).

4.6 La stabilità di impiego.

L'analisi dei dati pone in evidenza che nel 1999, rispetto al 1998, la consistenza del personale di ruolo (che indica la c.d. "stabilità dell'impiego") è in calo, in termini assoluti, di 729 unità.

Tabella 7

Aziende e Amm.ni Autonome	1998	1999
Monopoli di stato	1,0	1,0
A.I.M.A.	1,0	1,0
Cassa DD.PP.	1,0	1,0
Vigili del Fuoco	0,84	0,87
Media comparto	0,96	0,97

L'indicatore della stabilità d'impiego, che esprime l'incidenza del personale di ruolo rispetto al totale del personale in servizio, evidenzia un alto grado di stazionarietà di essi rispetto a quello medio del comparto calcolato per i due anni considerati.

Mentre tre delle istituzioni considerate si possono rappresentare in una posizione di sostanziale coincidenza con l'unità (1 come valore ottimale), il Corpo nazionale dei VV.F. se ne discosta. Al riguardo, va sottolineato il fatto che a tale "scopertura" l'Amministrazione fa, comunque, fronte con il ricorso al personale assunto a tempo determinato per l'assolvimento, in alternativa a quello civile, degli obblighi di leva. Nel 1998 il personale di ruolo è stato pari a 39.587 unità; mentre nel 1999 è stato di 38.746 unità (dati provvisori).

4.7 La tipologia del rapporto di lavoro (a tempo indeterminato/a tempo determinato).

L'introduzione nel sistema ordinamentale del pubblico impiego di una articolata gamma di contratti, la cui natura giuridica risulta caratterizzata dall'elemento "tempo" (durata del rapporto di lavoro), induce all'analisi di tale fenomeno gestionale delle risorse umane, che può avere una incidenza notevole - e se esso avrà modo di affermarsi - ai fini del calcolo del costo del lavoro. D'altra parte, la contrattazione collettiva nazionale ha inteso correttamente disciplinare i casi in cui la dirigenza ha facoltà di procedere all'assunzione di personale a tempo determinato.

Tabella 8

Aziende e Amm.ni aut.	1998 (%)	1999 (%)	Variazione 1999/1998
Monopoli di stato	0	0	0
A.I.M.A.	0	0	0
Cassa DD.PP.	0	0	0
Vigili del Fuoco	6	6,8	+0,8
Media comparto	1,5	1,7	+0,2

L'analisi dell'indicatore, riguardante la tipologia del rapporto di lavoro, induce a ritenere che nell'ambito del comparto non sembra per nulla avvertita l'esigenza di ricorrere all'utilizzo di risorse umane a mezzo di contratti di lavoro a tempo determinato.

Si osserva, inoltre, come, sia in termini assoluti che percentuali, risulti minimo - se non insignificante - il ricorso al part-time.

Tabella 9

Aziende e Amm.ni autonome	1998 Entità personale	1998 in percentuale sul personale di ruolo
Monopoli di stato	79	0,9
A.I.M.A.	7	1,8
Cassa DD.PP.	9	1,9
Vigili del Fuoco	60	0,2
Totale	155	0,4

4.8 L'anzianità del personale in servizio; il tasso di cessazione.

L'analisi riguardante la struttura del personale in servizio sotto il profilo del tempo di permanenza (anzianità) in una determinata organizzazione assume una valenza

sia di natura gestionale che di natura economica (costo del personale).

Sotto il profilo strategico (politica delle risorse umane), peraltro, vi è da sottolineare il fatto che una organizzazione che risulti contraddistinta dalla presenza di quote di personale in fasce di personale con anzianità superiore ai 30 anni presenta un tasso di rigidità gestionale maggiore di quella che tale fenomeno sia riuscita ad attenuare, essendole stato consentito, ad esempio, il ricorso ad un turn-over scaglionato nel tempo.

D'altra parte, la presenza di personale con una certa anzianità di servizio come quella indicata (> 30 anni) rappresenta un costo maggiore in termini assoluti per il bilancio di ogni ente, ma anche per la valutazione stessa dei costi aziendali (fattore della produzione) quando, effettuando il controllo sulla gestione, si ha riguardo al parametro della economicità dell'azione amministrativa.

Tabella 10

Aziende e Amm.ni autonome	1998 (%)	1999 (%)	Variazione 1999/1998
Monopoli di stato	3	3,6	+0,6
A.I.M.A.	13	12,7	-0,3
Cassa DD.PP.	18	22	+0,4
Vigili del Fuoco	0,9	1,5	+0,6
Media comparto	8,7	10	+1,3

Si osserva in merito che sia la Cassa Depositi e Prestiti che l'A.I.M.A. risultano caratterizzate da tale fenomeno; fenomeno che può costituire, tra l'altro, una chiave di lettura delle differenze dei livelli retributivi riscontrabili nelle due organizzazioni amministrative rispetto alle altre. Si deve notare, comunque, la sussistenza di una certa quale anomalia (eccessivo scostamento dalla media) relativamente al Corpo nazionale dei VV.F..

Tale caratteristica strutturale potrebbe essere letta in relazione a un altro indicatore, che a quella si riconnette anche sotto il profilo logico: l'indicatore costituito dal tasso di cessazione (turn-over in TAB. 11).

Tabella 11

Aziende e Amm.ni autonome	1998 (%)	1999 (%)	Variazione % 1999/1998
Monopoli di stato	3,7	-7,6	-3,9
A.I.M.A.	0,5	-2,5	-2,0
Cassa DD.PP.	2,4	-2,5	-0,1
Vigili del Fuoco	0,2	-0,2	=
Media comparto	1,7	-3,2	-1,5

L'applicazione di tale indicatore assiste l'analista dei costi a sostenere l'esistenza di una ragionevole connessione tra la presenza di quote di personale che si è ritenuto di qualificare "anziano" e la riscontrata tendenza - in alcune delle istituzioni controllate del comparto - a un ricambio che sembra presentarsi più accentuato rispetto ad altre; esso risulterebbe, quindi, conseguenza naturale della struttura del personale in servizio.

4.9 Il carico della dirigenza.

Il personale con qualifica dirigenziale presenta, sempre nel biennio considerato, un aumento relativo modesto.

Tabella 12

Aziende e Amm.ni Autonome	1998	1999	Variazione 1999/1998	Variazione % 1999/1998
Monopoli di stato	74	85	+11	+14,9
A.I.M.A.	23	22	-1	-4,3
Cassa DD.PP.	25	24	-1	-4
Vigili del Fuoco	140	149	+9	+0,9
Media comparto	66	70	+4	+6

In termini assoluti il numero più elevato di dirigenti (140 unità nel 1998; 149 nel 1999) si ritrova concentrato, per ciò che riguarda il comparto, nell'ultima delle istituzioni indicate.

Tuttavia, tale indicatore, se letto in maniera isolata, potrebbe fornire una visione dell'organizzazione sottoposta ad analisi non rispondente a quelli che sono i criteri organizzativi ai quali la vigente normativa si è ispirata. Si avverte la necessità, quindi, di integrarlo con quello che pone in evidenza l'entità del personale che in media risulta gestito da ogni dirigente in servizio presso l'istituzione considerata.

Tabella 13

Aziende e Amm.ni Autonome	1998	1999
Monopoli di stato	117	94
A.I.M.A.	18	18
Cassa DD.PP.	20	20
Vigili del Fuoco	249	230
Media comparto	102	90,5

L'analisi dei dati fa emergere che il rapporto più alto è da riscontrare, sia nel 1998 che nel 1999, nei Monopoli di Stato e nei VV.F., mentre quello più basso continua a riscontrarsi - in assenza di processi di riadeguamento organizzativo di una certa rilevanza - in quella Amministrazione che risulta competente nella materia della erogazione di contributi e sussidi al settore agricolo (A.I.M.A., ora A.G.E.A.).

La situazione del Corpo nazionale dei VV.F. non presenta sostanziali scostamenti da quella rilevata nel precedente referto (anni 1997-1998). In particolare, anche nel biennio considerato, lo scostamento dell'indicatore assoluto da quello medio calcolato si attesta su un differenziale che è di gran lunga superiore a quello delle altre istituzioni di comparto.

4.10 La femminilizzazione.

Il personale femminile in servizio (di ruolo e non), che costituisce solo il 9% del personale in servizio del comparto, presenta, negli anni considerati, un sostanziale grado di invarianza.

Tabella 14

Aziende ed amm.ni autonome	1998	% di composizione	1999	% di composizione
Monopoli di Stato	M. 6.490	75	6.013	75
	F. 2.173	25	2.004	25
A.I.M.A.	M. 238	58	232	58
	F. 174	42	170	48
Cassa DD.PP.	M. 290	59	280	58
	F. 205	41	204	42
Vigili del Fuoco	M. 33.422	96	32.607	95
	F. 1.470	4	1.597	5
TOTALE	M. 40.440	91	39.132	91
	F. 4.022	9	3.975	9
Totale complessivo	44.462	100	43.107	100

Le considerazioni che emergono dall'analisi di tale indicatore si possono così riassumere:

- l'indicatore di femminilizzazione più alto è riscontrabile in due sole Amministrazioni (l'A.I.M.A. e la Cassa Depositi e Prestiti), raggiungendo la percentuale del 42,11% nel 1998; è invariata nel 1999;
- l'indicatore di femminilizzazione più basso si registra, come è plausibile ritenere che si riscontri, nel Corpo nazionale dei VV.F., attestandosi su una percentuale del 4% nel 1998; è diventato del 5% nel 1999.

4.11 L'assenza pro-capite.

Le assenze rilevate per le amministrazioni del comparto, nel 1999, si attestano su una media di 36 giorni l'anno per ciascuno dei dipendenti in servizio; il dato relativo al 1998, reso disponibile tenendo conto di una diversa base di dati, avrebbe potuto consentire con una certa quale immediatezza la valutazione di impatto dell'entrata in vigore di alcuni istituti (in particolare di quello relativo alle assenze per motivi sindacali).

In ogni caso, si dimostra poco attendibile l'indicatore applicato al Corpo nazionale dei VV.F., che dovrebbero essere in grado di assolvere, comunque, a una corretta registrazione dei dati relativi al periodo di riposo di cui il personale gode per legge.

Tabella 15

Aziende ed Amm.ni autonome	1998	1999	Variazione % 1998/1999
Monopoli di Stato	52,4	21,7	-30,7
A.I.M.A.	60,6	51,3	-10,3
Cassa DD.PP.	62,1	62,3	+0,2
Vigili del Fuoco	8	9,4	+1,4
Media	45,7	36	-9,7

4.12 Il costo del personale.

Nella tabella sono posti in evidenza i dati relativi alla spesa del personale delle istituzioni sottoposte a controllo del costo del lavoro. In particolare, sono state riportate le indicazioni di carattere finanziario riguardanti sia la "componente fissa" sia la "componente accessoria" della retribuzione.

Tabella 16
(importi in migliaia di lire)

ANNO	Competenze fisse	Competenze accessorie	Retribuzione lorda	Costo personale	Costo lavoro
1998	1.571.041.082	206.727.795	1.777.791.415	2.505.693.132	2.623.011.400
1999	1.595.553.470	212.912.727	1.808.466.197	2.496.387.551	2.577.502.717

Nella prima colonna viene riportata la spesa per le retribuzioni al lordo, così come risultano esposte nei conti annuali 1998 e 1999; inoltre, è evidenziata la relazione sussistente tra le voci richiamate e quelle del "costo del personale" e del "costo del lavoro".

Le retribuzioni al lordo incidono, nell'anno 1998, nella misura del 70,74%, rispetto al costo del personale.

Concentrando l'attenzione sulla composizione di esso si nota come la quota fissa incide, sempre nel 1998, nella misura dell'88,37% sulla retribuzione lorda.

L'incidenza della componente accessoria presenta una tendenza, in linea di massima, a una debole flessione restando non confermata, anche in questo comparto, la tendenza già posta in evidenza nel 1998 rispetto al 1997.

I dati esposti in dettaglio, riguardanti la retribuzione lorda erogata, consentono, poi, di sviluppare approfondimenti che il dato se globalmente considerato non consente.

Tabella 17
(importi in migliaia di lire)

Aziende ed amm.ni autonome	1998		1999	
	Comp.fisse	Comp.access.	Comp.fisse	Comp.access.
Monopoli di stato	317.613.191	61.263.662	303.786.416	58.637.429
A.I.M.A.	15.983.093	2.503.129	14.103.786	2.158.245
Cassa DD.PP.	25.694.773	6.330.378	25.065.975	6.329.400
Vigili del Fuoco	1.211.750.025	136.603.226	1.252.597.293	145.787.653
Totale	1.571.041.082	206.727.795	1.595.553.470	25.065.975

Nel 1999 il costo del personale per l'intero comparto ammonta a 2.512.852.410 milioni (+ 8,1% rispetto all'anno 1997).

4.13 La spesa media, relativa alla retribuzione lorda, del personale dirigenziale e non dirigenziale.

Nell'anno 1997, tenuto conto della forza lavoro media sia dei dirigenti sia del personale appartenente ai diversi livelli, è stato possibile pervenire alla messa a punto dell'indicatore in grado di quantificare la spesa media relativa alla retribuzione lorda riferibile al personale del comparto.

Tabella 18
(importi in migliaia di lire)

Aziende ed Amm.ni autonome	Personale dirigenziale (lire *1000)	Personale non dirigenziale (lire *1000)
Monopoli di Stato	137.296	40.273
A.I.M.A.	103.704	44.279
Cassa DD.PP.	145.441	59.136
Vigili del Fuoco	89.315	43.258
Media comparto	118.939	42.736

Avuto riguardo al personale dirigente è possibile porre in evidenza alcuni fenomeni che sembrano da riconnettersi anche alla specificità della missione istituzionale svolta:

- le istituzioni che si discostano in maniera positiva dalla media risultano essere la Cassa DD.PP. (+ 13%) e l'Azienda dei Monopoli di Stato (+ 11%), ambedue rientranti nell'area delle organizzazioni a spiccata connotazione economico-finanziaria;
- le istituzioni che presentano, nell'ordine, uno scostamento in negativo rispetto alla media sono quelle dell'AIMA e dei Vigili del Fuoco, anche se, per quest'ultima amministrazione, il conto annuale non sembra porre in evidenza una serie di costi (ad. es., l'alloggio di servizio).

Lo stesso andamento può essere registrato avuto riguardo al personale non dirigenziale: lo scostamento dalla media in positivo viene individuato sempre in capo al personale della Cassa DD.PP., mentre in quello negativo rientra il personale dei Monopoli di Stato.

Le considerazioni espresse, trovano nel 1998, in alcuni casi conferma; mentre, si nota un sostanziale allineamento del livello della retribuzione lorda media della dirigenza del Corpo dei VV.F. a quello del personale con identica qualifica delle altre istituzioni.

Tabella 19
(importi in migliaia di lire)

Aziende ed Amm.ni autonome	Personale dirigenziale (lire *1000)	Personale non dirigenziale (lire *1000)
Monopoli di Stato	120.483.763	44.016.573
A.I.M.A.	80.979.141	43.677.783
Cassa DD.PP.	126.435.583	59.055.118
Vigili del Fuoco	124.878.210	44.618.307
Totale	120.216.151	44.228.906

4.14 La spesa per il personale dirigente; il tasso di scostamento (forbice) della retribuzione del personale dirigente.

La spesa che viene sostenuta in termini assoluti dal comparto per remunerare il personale con qualifica dirigenziale si attesta sui 29.497.793 miliardi.

Tabella 20

Aziende ed Amm.ni autonome	Grado di scostamento retrib. media dir./retrib. media pers. 1997	Grado di scostamento retrib. media dir./retrib. media pers. 1998
Monopoli di Stato	3,4	2,9
A.I.M.A.	2,3	1,8
Cassa DD.PP.	2,4	2,1
Vigili del Fuoco	2	2,8
Media comparto	2,5	2,7

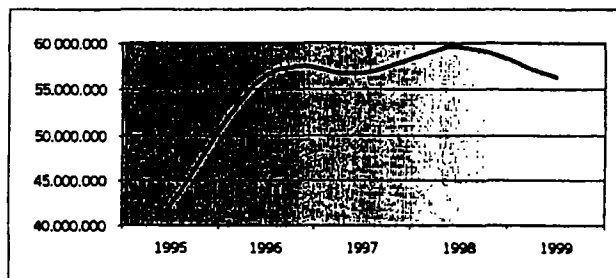
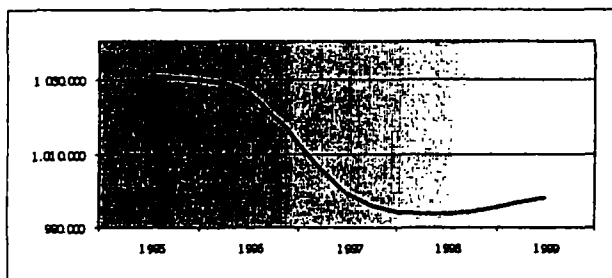
Di sostanziale interesse si dimostra il tasso di scostamento del livello retributivo medio di cui sono destinatari i quadri dirigenti da quello, anch'esso medio, che remunera il fattore lavoro del personale non dirigenziale.

In linea di massima non si rivela l'insorgenza di alcuna rilevante anomalia dalla posizione media elaborata; l'unica eccezione sembra essere costituita dalla posizione di cui gode la dirigenza dei Monopoli di Stato (con il suo 3,4 nel 1997, sceso al 2,9 nel 1998).

Si rivela utile, ai fini di una valutazione complessiva della politica retributiva concretamente attuata, porre in evidenza il peso che ha la quota accessoria del salario sulla retribuzione percepita dalla dirigenza.

Capitolo V

IL PERSONALE DELLA SCUOLA



SINTESI

Il settore in esame evidenzia, come elemento peculiare, un momento di profonda innovazione, segnato dalla preparazione della cd. scuola dell'autonomia, caratterizzata dalla soggettività giuridica delle Istituzioni scolastiche. Da ciò consegue una riorganizzazione della rete di erogazione del servizio e l'individuazione di adeguate risorse umane e finanziarie: allo stato il comparto mostra un significativo ricorso al personale a tempo determinato, con le connesse criticità organizzative all'inizio delle attività scolastiche, una dinamica retributiva non ancora collegata in maniera soddisfacente al merito ed al risultato, la carenza delle risorse da destinare alla formazione e, ancora, un'elevata spesa per il personale, se rapportata a ciascun alunno, a causa della dispersione sul territorio dei singoli istituti.

5.1 Premessa

Il presente paragrafo riguarda il personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e a tempo determinato dipendente dall'Amministrazione scolastica ed appartenente al comparto di contrattazione così individuato dall'art.8 del contratto collettivo nazionale quadro del 2 giugno 1998. Va ricordato che il personale amministrativo, tecnico ed ausiliario¹ nel biennio 98\99 (al quale si riferisce la presente relazione) era ancora, per la parte quantitativamente più rilevante, soggetto di rapporto di lavoro instaurato con gli enti locali, risultando però inserito, con vincolo di carattere funzionale, continuativo e stabile, nell'organizzazione amministrativa in esame; detto personale è transitato, quasi parallelamente alla stipula del nuovo contratto collettivo nazionale lavoro per gli anni 1998-2001, nei ruoli organici della scuola con decorrenza 1 gennaio 2000. Da tale data, 70.386 unità (per un totale di 216.966 dipendenti addetti alle funzioni in questione sempre con riferimento a tale periodo) sono entrate a far parte dell'organico del comparto. Di conseguenza, per l'anno finanziario 2000, gli oneri retributivi di detto personale gravano sul bilancio dello Stato, con conseguente riduzione dei trasferimenti a favore degli enti locali. Va altresì avvisato che i dati che vengono qui elaborati traggono fonte in gran parte, dal Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato e dalla Banca dati di questa Corte, ove non diversamente avvertito, e dal Sistema Informativo del Ministero della P.I.²: in taluni casi, si è fatto riferimento a rilevazioni dell'ISTAT e dell'OCSE. Si ritiene che l'ausilio integrativo di altri centri di registrazione ed elaborazione di dati, oltre ad un positivo riscontro - quale momento di controllo e di vaglio di veridicità del materiale conoscitivo - rappresenti una completezza di significatività degli indici e degli indicatori forniti, dando la possibilità di meglio comprendere quelli, precipuamente a carattere finanziario, secondo la finalità della presente relazione, rilevati ed elaborati da questa Corte e dalla Ragioneria generale. Si segnala, poi, che il raffronto fra dati del Conto Annuale e quelli del Sistema della Pubblica Istruzione, ove omogenei, non evidenziano significative discrepanze, salvo qualche non sensibile scarto; il fenomeno è spiegabile considerando che le rilevazioni del CA si riferiscono al termine dell'anno solare (31.12.1997, 31.12.1998), mentre quelli del SIMPI rappresentano rilevazioni consolidate alla data del 15 febbraio 1999 (oppure, in taluni casi, effettuate all'inizio dell'anno scolastico), con esclusione, poi, del personale collocato fuori ruolo ed utilizzato in compiti all'estero o in attività di tirocinio e del personale delle Accademie e dei Conservatori.

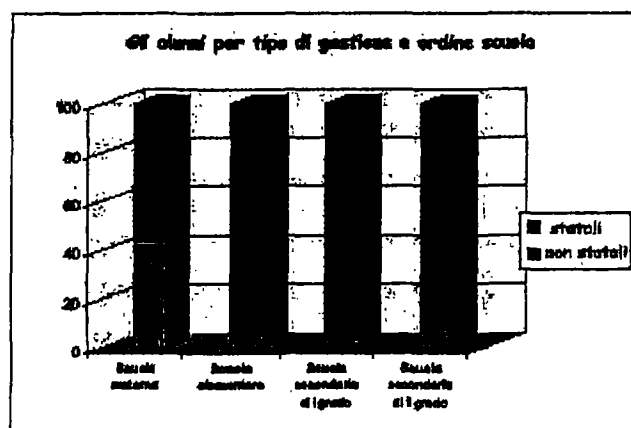
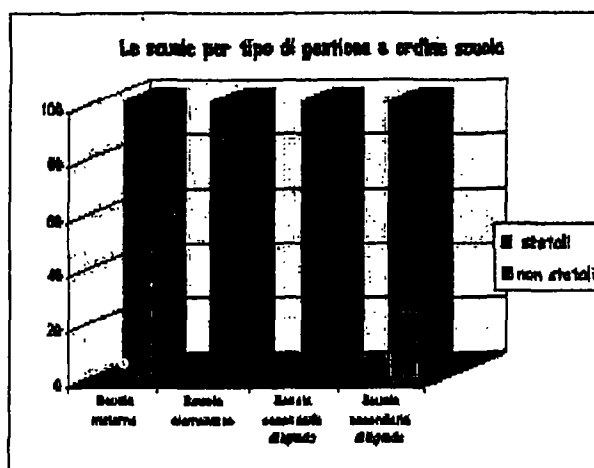
5.2 L'ambito del settore e le riforme in atto

Le specifiche professionalità dell'area si inquadrano in tre profili funzionali, relativi alla specifica dirigenza scolastica, alla funzione docente, ed all'area dei servizi generali, tecnici ed amministrativi (A.T.A.). E' esclusa dal comparto in esame la funzione ispettiva, ora inquadrata in un ruolo unico e non più suddivisa in ripartizione periferica e centrale, figura professionale afferente, come il restante personale del

¹ In seguito contraddistinto dall'acronimo A.T.A.

² In seguito CA e SIMPI.

Ministero della P.I., al comparto di contrattazione dei ministeri. La funzione ed il ruolo del personale in esame, gli aspetti finanziari ed economici dell'esercizio degli stessi non possono essere concretamente valutati se non si tiene conto della radicale riforma che vede protagonista – nell'attualità – il settore in questione. In primo luogo, le scansioni temporali dell'offerta educativa sono state oggetto di revisione con il programmato mutamento dei cicli scolastici³ (da tre a due, con una rinnovata importanza conferita alla formazione professionale; deve anche essere rammentata l'elevazione dell'obbligo scolastico⁴), in secondo luogo va ricordata la ridefinizione del "sistema scuola" costituita dalle scuole pubbliche e dalle scuole definite paritarie con la previsione di una dialettica e di una concorrenzialità finalizzata al reciproco stimolo nell'offerta formativa. E' utile rilevare che le scuole statali ed il relativo personale, nel generale quadro dell'erogazione del servizio scolastico rappresentano la massima parte di questo, coprendone una quota del 72%. Gli alunni, poi, che frequentano la scuola pubblica, costituiscono l'83% della popolazione scolare. I frequentanti la scuola privata, si aggiunge, sono in gran parte iscritti a scuole materne o elementari.



³ Legge 10 febbraio 2000, n. 30.

⁴ Legge 20 gennaio 1999, n. 9.

Momento cardine, e presupposto per realizzare la trasformazione in divenire, è la strutturazione di un "sistema delle autonomie" relativo alle Istituzioni scolastiche: perno della stessa 'è l'attribuzione della personalità giuridica alle singole scuole, con la correlata identità formativa di ciascuna di esse, inserita in una rete di relazioni interne all'organizzazione amministrativa di appartenenza ed esterne alla medesima, centro di imputazione giuridica e di elaborazione di valori formativi. L'autonomia rende le Istituzioni scolastiche soggetti, oltre che destinatari, necessariamente partecipi di un profondo rinnovamento, di natura organizzativa, di contenuti del servizio, di stato del personale. Sottacendo, per l'estraneità alle finalità della presente relazione i profili di innovazione di carattere culturale e didattico, si segnala che, per ciò che interessa le modifiche relative all'articolazione amministrativa ed al personale preposto al suo funzionamento, queste si muovono nel senso A) di una specificazione concreta del più volte menzionato concetto di autonomia, che, partendo da una precisa definizione delle competenze e dei ruoli del dirigente scolastico, degli Organi collegiali, del personale docente e di quello amministrativo si qualifica come predicato di soggettività giuridica, gestionale, di scelta di offerta formativa; particolare accento, per quanto attiene la presente relazione, va posto sull'autonomia finanziaria - tradotta in un'assegnazione di fondi ordinaria (determinata in maniera uniforme secondo parametri fissi) ed una perequativa, in relazione a particolari e specifiche esigenze - e contabile, ancora da delineare sulla base di una necessaria nuova regolamentazione; B) di una riorganizzazione della rete scolastica, sensibile alle esigenze territoriali, alla nuova dimensione del rapporto centro-periferia ma anche, parimenti, ai canoni dell'efficienza e della razionalità gestionale individuando le istituzioni da ritenersi sottodimensionate e procedendo ad un'aggregazione delle stesse rendendole più aderenti alla richiesta educativa, con specifico riferimento al contesto sociale in cui operano⁵; C) dell'impulso all'azione formativa e di aggiornamento del personale, in particolare nelle prospettive offerte dalle nuove tecnologie e dalla multimedialità⁶; D) del decentramento amministrativo congiunto a quello politico, con conferimento di compiti alle Regioni ed agli Enti locali, così da definire un forte radicamento della scuola con il territorio⁷.

Va ancora detto che, in data 3.5.1999, con certificazione della Corte dei conti in data 24.5.1999, è stato stipulato il nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro (di cui già poc'anzi si è dato cenno), valevole per il quadriennio 1998/2001. Molteplici clausole di esso consolidano e svolgono gli obiettivi progettuali di rinnovamento del comparto. Particolare rilievo assume la contrattazione integrativa, nazionale e locale, nel quadro della concreta possibilità di esplicazione di autonomia delle singole scuole, della definizione dei poteri-doveri del capo di istituto, della presenza di una pluralità di soggetti interpellati.

5.3 Il personale

Come evidenziabile dalle tavole allegate, il personale complessivo, del settore in esame raggiunge - al 31.12.98 - la cifra complessiva di 989.976 unità, di cui 906.319 a

⁵ Art.1, comma 20, legge 28 dicembre 1995, n.549; DPR 2 marzo 1998, n.157

⁶ Art.282 del D.Lgs 297/94; CM n.99 del 7 aprile 1993

⁷ Legge 59/97, D.Lgs 31 marzo 1998, n.112

tempo indeterminato, a fronte di una previsione organica di 909.793 dipendenti. La variazione percentuale annua, in termini assoluti, segna una diminuzione dello 0,87 %. Il rapporto fra personale di ruolo a tempo indeterminato e la dotazione organica segna un tasso di copertura del 97%, dato che segna una diminuzione percentuale rispetto al periodo precedente. Benchè il numero dei posti in organico risulti minore rispetto a quello dell'anno precedente, la percentuale di copertura dello stesso è diminuita di due punti (era, nel 1997, del 99%) a motivo, come di vedrà, del maggior numero dei cessati dal servizio rispetto ai nuovi assunti, limitati nel numero per l'assenza, nel periodo di riferimento, di procedure concorsuali. Il dato va osservato anche, come sopra cennato, nel quadro del programma di riorganizzazione della rete scolastica, volta a coniugare economia ed efficienza delle istituzioni operative della stessa, unitamente al fenomeno della riduzione del numero degli alunni. L'art. 51 del D.Lgs 297/94, infatti, introduce il ricorso a piani pluriennali di razionalizzazione dell'organizzazione delle risorse umane e materiali della scuola, con il conseguente graduale ridimensionamento delle unità scolastiche, il perseguimento dell'ottimale distribuzione delle istituzioni formative sul territorio, un sempre più aderente rapporto fra domanda di istruzione e predisposizione delle condizioni necessarie per garantire efficacia al servizio scolastico, con particolare riferimento alle zone più interessate dal fenomeno della dispersione. In termini assoluti, nell'anno scolastico i posti assegnati al personale docente hanno raggiunto la cifra di 741.437 per 7.590.892 alunni, suddivisi in 370.260 classi. Il rapporto fra gli alunni con le classi e la dotazione organica è, rispettivamente, di 23,13 e 11,34 per le scuole materne, 18,20 e 10,12 per le elementari, 20, 85 e 9,60 per le scuole medie e, infine, 22,28 e 10,46 per le secondarie di II grado⁸.

	Alunni \bambini	Classi\ Sezioni	Posti
Scuola materna	915.011	39.557	80.666
Scuola elementare	2.570.064	141.216	253.857
Scuola secondaria di I grado	1.686.408	80.887	175.605
Scuola secondaria di II grado	2.419.409	108.600	231.309
Totale	7.590.892	370.260	741.437

Il raggiungimento di obiettivi economici è poi oggetto di specifica disposizione di legge⁹, per ottemperare alla quale - anche considerando che la determinazione rigida della struttura delle cattedre si pone in contrasto con l'esercizio dell'autonomia didattico-organizzativa¹⁰ degli istituti scolastici - il Ministero della Pubblica Istruzione, di concerto con il Ministro del Tesoro e della Funzione Pubblica ha determinato¹¹ la consistenza numerica del personale al 31.12.97, prevedendo l'entità del personale stesso prima al 31.12.1999 e poi riaggiornando la previsione sino al 2001¹², così come riassumibile dalle tabelle allegate.

⁸ Fonte SIMPI

⁹ Art. 40, commi 1 e 6 della legge 27 dicembre 1997, n.449, che impone, al termine del 1999, la riduzione del numero dei dipendenti del comparto scuola del 3 per cento rispetto a quello rilevato alla fine del 1997

¹⁰ Art.21, commi 8 e 9 della legge 15 marzo 1997, n. 59

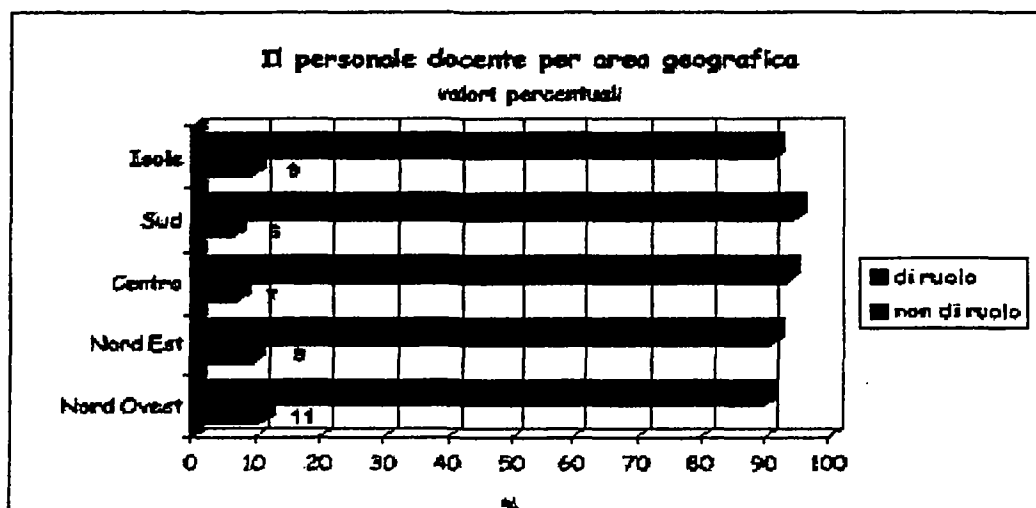
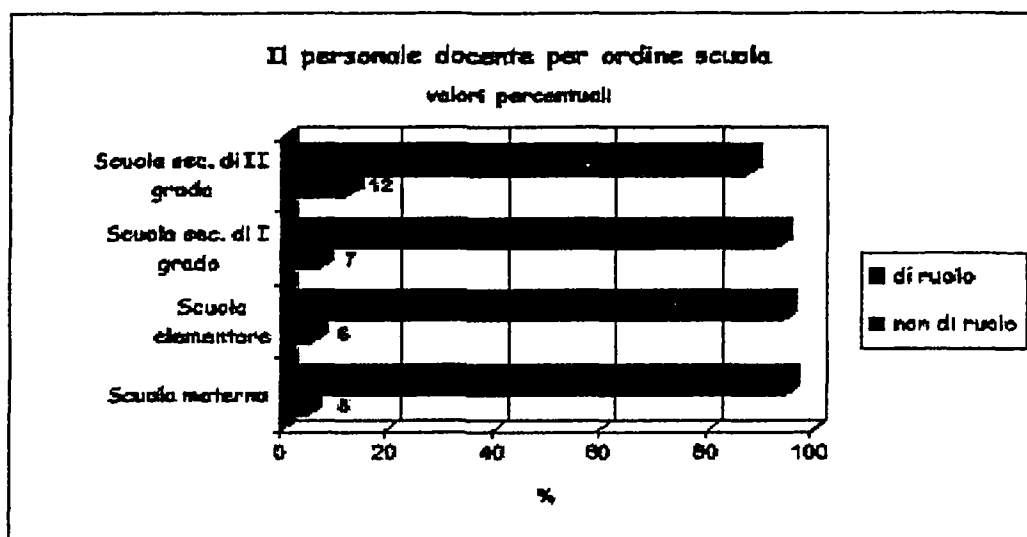
¹¹ Decreto Interministeriale n. 330 del 24 luglio 1998, Legge 5 maggio 1999, n. 124.

¹² Decreto Ministeriale n. 200 del 10 agosto 2000.

5.4 Il personale a tempo determinato

Sempre rilevante, e quasi endemica disfunzione del settore è il ricorso al personale a tempo determinato (in particolare sono in elevato numero supplenze, annuali o sino al termine delle attività didattiche, relative alla funzione docente); nell'evidenziare che questo dato indica difficoltà nel corretto dispiegarsi di una necessaria continuità didattica va però menzionato che, nel corso del 1999\2000 si è dato corso ad un impegnativo programma di procedure concorsuali, riservate ed ordinarie, finalizzate all'immissione in ruolo dei vincitori; alla prevedibile lunghezza delle menzionate procedure si affianca l'intenzione governativa di scadenzare la concreta effettuazione della stessa: solo in data 23.11.2000 è stato emanato il Decreto Ministeriale¹³ che prevede l'assunzione di 45.000 unità, 35.000 docenti e 10.000 amministrativi. Al 31.12.98, è quindi in numero elevato il personale assunto con contratto a tempo determinato, equivalente alla cifra di 106.655, di cui 77.873 donne, cifra quasi equivalente a quella registrata al 31.12.1997, pari a 106.230 unità. Nell'ambito della classe docente, l'assunzione cd. annuale ha riguardato 17.336 unità mentre quella legata alla durata dell'anno scolastico ha comportato l'impiego di 48.518 insegnanti. E' evidente il risparmio finanziario derivante da una temporanea copertura dei posti organici vacanti (i docenti non annuali non hanno retribuzione per i mesi estivi mentre per quelli cd. annuali il relativo contratto ha, in realtà, una durata di 11 mesi): sul piano del rispetto del principio di eguaglianza e del pari trattamento fra soggetti svolgenti eguale funzione il fenomeno - considerato che il cd. "precariato" è caratterizzato, nella sua prassi, da una ripetizione di contratti lungo una serie di annualità, contratti stipulati all'inizio dell'anno scolastico fra il prestatore di lavoro, docente (per la stragrande maggioranza) o A.T.A e l'Amministrazione - si presta a censure. L'indice di stabilità di impiego, ovvero il rapporto fra personale a tempo indeterminato e quello a tempo determinato, è, di conseguenza, con un numero indice di 9 (9 dipendenti a t.ind. per uno a t.d.), che evidenzia la forte presenza dell'ultima tipologia di personale dipendente. Il dato viene in rilievo dai seguenti grafici.

¹³ Decreto n. 262 del 23 novembre 2000



5.5 La riorganizzazione della rete scolastica, l'innalzamento dell'età dell'obbligo e la riforma dei cicli

L'obiettivo di individuare il corretto parametro dimensionale delle istituzioni scolastiche e di ridurre il fenomeno delle diseconomie da sottodimensionamento è particolarmente importante: basti pensare che l'attuale numero degli alunni è inferiore del 12% rispetto al numero di 8.440.000 rilevato nell'anno scolastico 1989\90; il fatto che, però, la scuola materna abbia avuto un incremento di 30.000 unità rispetto all'anno precedente segna un'inversione di tendenza di cui si deve tener conto in sede di programmazione dell'organizzazione della riforma dei cicli scolastici così come debita

importanza deve essere attribuita all'innalzamento dell'obbligo scolastico¹⁴. Il servizio scolastico è stato erogato tramite 12.261 Istituzioni, comprensive di 42.400 punti di attività, con una media - nell'ambito di realtà diversificate - di 176 alunni per scuola.

5.6 Il personale femminile

Un esame rivolto al profilo della componente femminile nel settore evidenzia significative peculiarità, sulle quali pare opportuno fornire elementi conoscitivi per numerose riflessioni che gli stessi inducono. Innanzitutto, il rapporto uomo/ donna presenta una preponderanza dell'elemento femminile nella scuola (tre donne ogni uomo; 76% di indice di presenza): tale rilevazione si presenta in contrapposizione con gli altri settori dell'amministrazione statale, ove il rapporto volge in senso inverso. Per maggior dettaglio, va precisato che rimane stabile la quasi totale femminilizzazione nell'ambito dell'attività scolastica verso l'infanzia, e, inoltre, che si registra comunque un processo di crescita della componente femminile anche nelle scuole superiori, con una tendenziale maggior presenza femminile nel settore della dirigenza. L'area prediletta appare essere l'ambito linguistico letterario (80%) con minor incidenza nel settore scientifico tecnologico (50%). Le tabelle ed i grafici allegati illustrano visivamente quanto poc'anzi detto.

5.7 La funzione dirigenziale

Il settore dell'attività dirigenziale in senso lato vede in atto, come già preannunciato, l'attribuzione di nuovi compiti, correlati all'instaurarsi dell'autonomia scolastica, alla figura direttiva, con funzione di capo di Istituto nell'ambito dell'amministrazione scolastica periferica; è stata, infatti, si ripete, attribuita la qualifica dirigenziale per i capi di istituto¹⁵: I dirigenti così individuati sono inquadrati in ruoli di dimensione regionale ed il loro operato è soggetto a valutazione, effettuata da apposito nucleo di verifica inserito nel quadro dell'amministrazione scolastica regionale connessa al raggiungimento dei risultati. E' affidata al dirigente scolastico la gestione unitaria dell'istituzione, la legale rappresentanza della stessa, la responsabilità della gestione delle risorse finanziarie e strumentali; il medesimo ha, altresì, la cura dell'ottimale raggiungimento dei risultati del servizio, ottenuta con lo strumento della direzione, del coordinamento e dell'impulso delle risorse umane e culturali. Ancora, se il capo di istituto si presenta come figura motrice del processo di gestione dell'autonomia, tale ruolo di compendia in accresciute competenze e doveri decisionali, con correlata assunzione di responsabilità: ciò si specifica nella definizione di modelli di azione di razionalità decisionale, di valorizzazione delle risorse umane, di assunzione di responsabilità da risultato secondo i parametri dell'efficienza ed efficacia, di instaurazione di corrette e positive relazioni e di momenti comunicativi tra i soggetti dell'autonomia. Il raggiungimento dello "status" di cui si sono forniti i tratti - specificamente legato alla creazione dell'autonomia scolastica ed all'incremento della

¹⁴ Legge n. 15 del 1999

¹⁵ D.Lgs. 6 marzo 1998 n.59

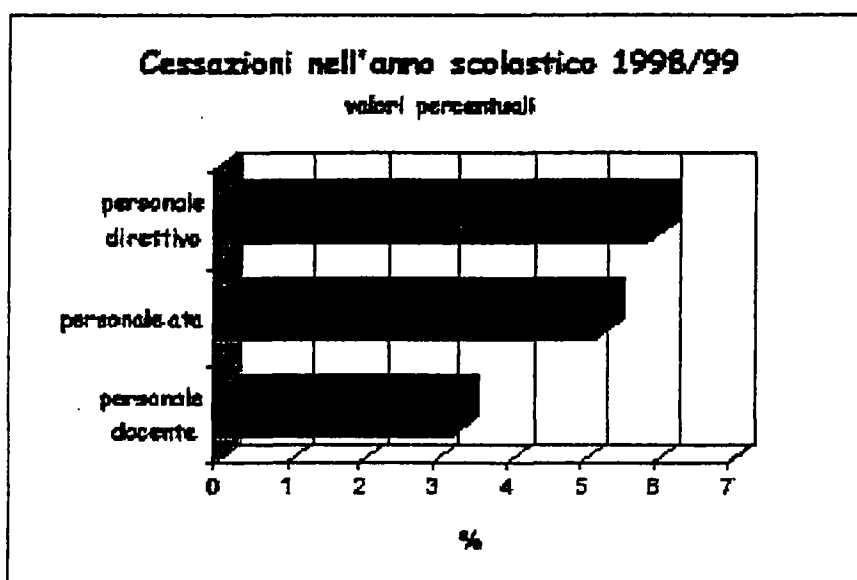
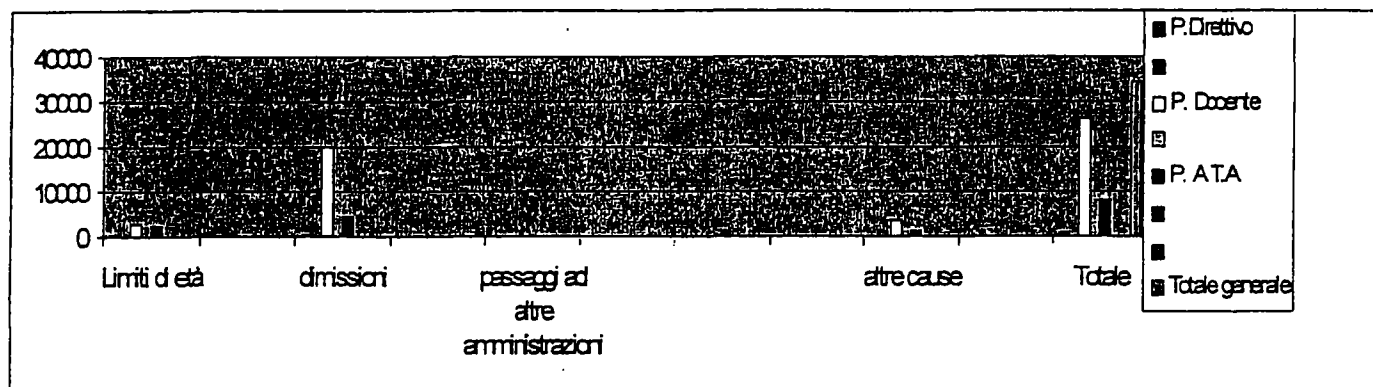
efficienza delle risorse - trova però i suoi prodromi nella collocazione normativa dei capi di istituto prima della riforma (ancora in via di attuazione nel biennio di riferimento della presente relazione) che ha introdotto l'autonomia delle Istituzioni scolastiche e lo stato dirigenziale dei preposti ad esse, ove si può individuare, sotto l'aspetto funzionale, una specifica area di dirigenza scolastica, con compiti di rappresentanza, di promozione e di coordinamento dell'attività didattica, benchè il personale addetto alle relative mansioni godesse di una posizione analoga a quella del personale direttivo degli altri comparti.

Rientrano in tale area i direttori didattici, i presidi delle scuole e istituti di istruzione secondaria e artistica, i rettori e vicerettori dei convitti nazionali, le direttrici e le vicedirettrici degli educandati femminili, i direttori ed i vicedirettori delle scuole speciali dello Stato, i direttori dei conservatori di musica e delle accademie nazionali di arte drammatica e di danza. La dotazione organica prevista per il 1998 è di 12.484 posti: di questi, ne sono stati ricoperti 10.739, con un tasso di copertura dell'86% e con un rapporto, con il restante personale, di 1 a 93 unità. Rispetto al 1997, il numero dei dirigenti è sceso del 7%. Il carente livello di copertura organica non è dato assolutamente negativo, considerato che, parallelamente all'attribuzione di una qualifica dirigenziale spiccatamente connotata da requisiti di professionalità gestionale, vi è un programma di razionalizzazione degli istituti, con un decremento di 1500 posti, fino ad arrivare, con l'instaurazione completa del regime di autonomia, a 10.276 unità di organico. L'attuazione della riforma dei cicli comporterà ulteriori modifiche in questa direzione.

5.8 Il ricambio del personale

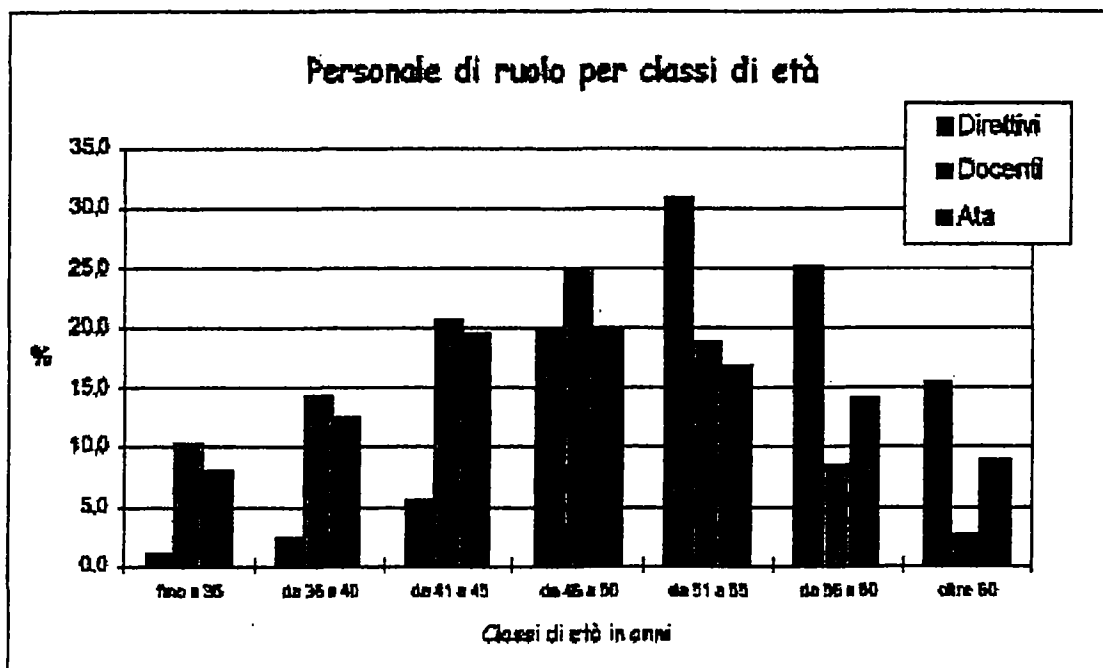
Il personale cessato al 31.12.1997- 98 tocca la cifra totale di 34.573, dato in sensibile riduzione (del 50%) rispetto al precedente periodo di riferimento (65.564 unità): di questa, 5.329 sono cessati per limite di età, 24.403 per dimissioni, 4835 per altre cause (licenziamenti, decessi), 11.568 per trasferimenti legati alle disposizioni sulla mobilità. Di contro, con le prescritte procedure concorsuali sono state assunte 27.710, (30.956) unità con un tasso di ricambio negativo dello 0,71% mentre la normativa sulla mobilità ha comportato l'acquisizione di soli 8 dipendenti. Il tasso di sostituzione del personale stabile è dello 0,8, per unità cessata, con un tasso di sostituzione per mobilità dello 0,0.

QUALIFICA	Limiti di età	Dimissioni	Passaggi ad altre amministrazioni	Altre cause	Totale
P. Direttivo	229	393		72	694
P. Docente	2.729	19.803	6	3.525	26.063
P. A.T.A.	2.371	4207		1.238	7.816
Totale generale					34.573



5.9 L'età

I bassi valori assoluti del ricambio del personale si spiegano osservando i dati relativi all'età dello stesso, sia anagrafica che di anzianità di servizio: il maggior numero di dipendenti ha, infatti, un'anzianità tra i 21 ed i 25 anni (212.946) e tra i 16 ed i 20 anni (217.211), mentre il numero dei dipendenti che ha superato i 30 anni di attività è pari solo a 32.361 unità. In termini anagrafici la fascia di età di maggior densità è quella fra i 40 e i 55 anni. Si spiega così il fenomeno di un'amministrazione poco dinamica nel rinnovamento e probabilmente tendente ad atteggiamenti e comportamenti consolidati, ove il personale di giovane età è da rinvenirsi principalmente all'interno del cd. "precariato".



5.10 L'utilizzazione del "part-time"

Per quanto attiene l'utilizzo dell'istituto del part-time¹⁶, vanno in gran parte riprese le notazioni effettuate in occasione della precedente relazione relativa al biennio 97\98, circa la necessità di assicurare continuità alla funzione didattica - necessità che comporta l'obbligo di raccordo con l'articolazione oraria delle cattedre¹⁷ - e la considerazione dei rischi che conseguono all'utilizzazione del rapporto di lavoro in esame nel comparto scuola, ove, se da un lato lo stesso può giovare ad un piano di riduzione di organico in termini di ore lavorative prestate, dall'altro possono presentarsi difficoltà nell'attività degli istituti scolastici ed un incremento del personale a tempo determinato.

Il personale che ha fatto ricorso a questa tipologia di modifica di rapporto di lavoro ammonta a 8513 unità dato non di particolare rilievo in termini assoluti per il comparto in esame. Va però segnalato l'incremento non insignificante (15%) rispetto al precedente periodo (6787 unità al 31.12.1997) con 8495 dipendenti che hanno fatto ricorso alla forma che consente una riduzione dell'orario entro il 50% e solo 18 unità che hanno scelto una riduzione oltre il 50%. La percentuale è dello 0,8% nella prima ipotesi, nulla nella seconda. L'interpretazione del fenomeno descritto è riconducibile, con riferimento al basso numero in termine di valore assoluto, al motivo della peculiare

¹⁶ Significative modifiche sono state introdotte, in merito, dalle leggi 28.12.1996, n. 662 e 28 maggio 1997, n.140

¹⁷ art.10 OM n.446 del 22.7.1997

modalità di prestazione lavorativa, di difficile attuazione dovendosi per necessità apportare limitazioni sia sulle possibilità di fruizione sia circa i soggetti che possono goderne e risultando complesso il coordinamento della prestazione "part-time" con le scansioni temporali delle restanti prestazioni lavorative; d'altro, canto va sottolineata - così spiegandosi il non insensibile aumento relativo - l'emersione di una maggiore capacità, in relazione alle nuove possibilità di modulare, anche in tempi di orario e di utilizzazione del personale, la dinamica di corresponsione dell'offerta formativa collegata alla nascente autonomia. Sotto il profilo dell'utilità del personale, si segnala che l'istituto, oggetto di incentivazione ed agevolazione da parte del Ministero della Pubblica Istruzione¹⁸, non genera, per il settore, economie di spesa: bisogna altresì ricordare un ambito ove lo stesso può risultare proficuo, riguardante i soggetti che, contestualmente acquisendo il trattamento pensionistico, invece di chiedere, avendone diritto, la completa cessazione dal servizio optano per la continuazione dell'attività lavorativa a tempo ridotto: in tal modo è possibile evitare pensionamenti totali che aggraverebbero, sotto l'aspetto patrimoniale, (con l'immediata attribuzione dell'indennità di liquidazione e della erogazione pensionistica completa) il sistema previdenziale. Vengono esclusi dal rapporto di lavoro a tempo parziale il personale direttivo, i responsabili amministrativi e, di norma, gli insegnanti di scuola materna.

5.11 Analisi della spesa

5.11.1 La spesa per retribuzione del personale

Il costo complessivo del personale - con riferimento all'anno 1998 - è pari a £ 59.452.080.717, pari al 99,73 % del costo del lavoro totale (che raggiunge, con le spese per gestione mense, formazione del personale, , benessere dello stesso, equo indennizzo, gestione di concorsi la somma di £ 59.615.292.400) La spesa per retribuzione lorda è stata di £ 42.944.281.100; a questa vanno aggiunti - come importo di particolare rilievo - i contributi a carico dell'Amministrazione, ammontanti a £16.506.286.200, e costituenti il 27,7% del costo del personale. Per i dipendenti a tempo indeterminato non appartenenti alla funzione direttiva, sempre per l'anno 1998, la retribuzione raggiunge la cifra di £. 36.261.330.275.000, solo lievemente superiore a quella relativa al 1997 (36.006.204.600), spiegabile con il fatto che, per il periodo di riferimento, non era ancora entrato in vigore il nuovo contratto collettivo con gli incrementi economici dallo stesso previsti (va precisato che, approvato il nuovo contratto, nel secondo semestre del 1999 sono state corrisposti a titolo di arretrati, emolumenti riferentesi, come spettanza, al 1998); con riferimento alla funzione dirigenziale la spesa ammonta a £ 743.169.433.000 in percentuale, il rapporto fra gli stipendi del personale dirigenziale e la restante spesa per retribuzioni è dell'1,9%), mentre l'anno precedente raggiungeva la cifra di £ 780.442.442.830; il decremento di circa 35 miliardi di lire rispetto al periodo preso in esame dalla precedente relazione è conseguenza della riduzione, abbastanza sensibile in percentuale, del numero dei soggetti rientranti nell'area in questione. La retribuzione lorda media per i primi ammonta a £ 40.375.700, mentre per i secondi è di

¹⁸ v. C.M. n. 42 del 17.2.1999.

£ 67.680.300. Il costo unitario medio giornaliero è quindi di £ 243.740: se si calcola che i giorni lavorativi sono stati complessivamente 243.915.044, mentre quelli di effettivo lavoro 195.013.666, con un numero di assenze di 48.901.738, per giornata lavorata la media risulta di £ 304.800. Permane una scarsa consistenza della retribuzione accessoria, che raggiunge il totale di £ 1.080.543.893, pari al 5% per i dirigenti e del 2,79 per il restante personale, nonostante il CCNL per il periodo 94-97 prevedesse numerose voci di possibile fruizione di tale modalità retributiva¹⁹ così come il nuovo contratto.

Se si considera che, della somma sopra menzionata, gran parte si riferisce a compensi per indennità di esame (£ 117.324.300) e per attività aggiuntive (£224.708.900), mentre i compensi per la qualità della prestazione sono stati pari a £ 1.337.607, si rinnova la considerazione già nella precedente relazione espressa, relativa alla sussistenza di una fissità retributiva che non può non dar luogo ad una prestazione effettuata su modelli professionali omologati, senza stimolo - o desiderio di ricorso - ad incentivi che premiano componenti professionali quali la capacità, l'esperienza, la dedizione, l'innovazione, la disponibilità all'aggiornamento ed alla formazione.

Peraltro, ad un sistema retributivo più articolato, finalizzato ad incentivare lo sviluppo delle professionalità, il nuovo CCNL per il periodo 1998-2001 dedica plurime disposizioni.²⁰ Con particolare riferimento all'attività di insegnamento va menzionato che il contratto collettivo vigente offre l'opportunità di riconoscimento della crescita professionale con la previsione di un incremento economico di £ 6.000.000 annue riservate al docente con 10 anni di servizio²¹: l'intento è di favorire una dinamica retributiva e professionale in grado di valorizzare le competenze acquisite. Il diritto si consegue a seguito di procedura selettiva, finalizzata all'individuazione dei più meritevoli, con il limite quantitativo del 20% del personale docente. La previsione non ha ancora trovato esecuzione, per contrasti insorti in sede di concreta applicazione; tali difficoltà segnalano la complessità di un sistema retributivo che tenga conto anche del merito e della costanza di impegno, a causa della problematicità dell'individuazione di idonei parametri per misurare le capacità e la qualità. E' necessario, poi, che tali parametri siano omogenei, costantemente aggiornati e resi accessibili, onde fungere anche da stimolo al miglioramento, e che siano applicati con modalità imparziali: ciò richiama l'opportunità di un organo - connotato da capacità tecnica, neutralità e competenza su ogni istituzione dell'autonomia - che garantisca i predetti requisiti.

¹⁹ Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa, compenso per la qualità della prestazione, indennità di direzione per i capi di istituto: art.65 CCNL 94-97.

²⁰ Cfr.artt.21,29,35 del CCNL 3 maggio 1999.

²¹ art. 29 CCNL 3 maggio 1999.

Conclusivamente, non è inopportuno segnalare il basso livello retributivo del personale del settore in rapporto alla media europea ²²; in particolare va rilevato come la retribuzione non abbia i dovuti incrementi con il progredire della carriera, con incidenza negativa sulla motivazione professionale: agli inizi della stessa, infatti, non vi è un sensibile scostamento rispetto alla media europea, differenziazione che acquista rilievo con il crescere dell'anzianità lavorativa.

²² Dati OCSE. Le retribuzioni in lire italiane sono ottenute moltiplicando le retribuzioni in dollari USA per il tasso di cambio in PPP applicato dall'OCDE e riportato nel volume "Education At A Glance, 2000".

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. 3.4a - Retribuzioni annuali, in dollari USA (convertiti al tasso PPP) e in lire italiane, degli insegnanti delle scuole primarie in alcuni Paesi OCDE.
Anno 1998

Paesi	RETRIBUZIONE IN \$			RETRIBUZIONE IN LIT.			INDICATORI			
	Iniziale	A 15 anni di servizio	Massima	Iniziale	A 15 anni di servizio	Massima	Retribuzione iniziale in rapporto al PIL procapite	Retribuzione a 15 anni di servizio in rapporto al PIL procapite	Retribuzione a 15 anni di servizio in rapporto a quella iniziale	Retribuzione a 15 anni di servizio in rapporto alle ore di insegnamento annue
Austria	20.800	26.547	41.484	33.172.801	42.337.122	66.158.879	0,9	1,1	1,3	39
Belgio (Com.fiamminga)	19.020	26.157	31.252	30.333.476	41.715.707	49.841.315	0,8	1,1	1,4	33
Belgio (Com.francofona)	20.747	28.496	34.235	33.087.731	45.445.991	54.598.663	0,9	1,2	1,4	33
Danimarca	25.375	31.000	31.000	40.468.558	49.439.420	49.439.420	1,0	1,2	1,2	48
Finlandia	19.983	23.539	24.216	31.868.863	37.540.441	38.620.741	0,9	1,1	1,2	36
Francia	20.080	27.116	40.337	32.024.230	43.245.008	64.330.559	0,9	1,2	1,4	30
Germania	28.654	38.138	39.041	45.697.470	60.823.252	62.263.803	1,2	1,7	1,3	49
Grecia	19.280	23.694	28.521	30.747.765	37.786.999	45.486.161	1,3	1,6	1,2	30
Inghilterra	22.393	34.087	50.656	35.712.965	54.363.333	80.786.662	1,0	1,6	1,5	45
Irlanda	22.216	35.771	40.328	35.431.123	57.048.652	64.316.634	0,9	1,5	1,6	39
Italia	19.744	25.160	38.163	31.009.757	41.715.707	49.841.315	0,9	1,1	1,3	30
Paesi bassi	24.593	29.328	35.494	39.221.184	46.772.944	56.607.256	1,1	1,3	1,2	30
Portogallo	16.429	26.288	47.975	26.201.450	41.924.899	76.511.071	1,1	1,7	1,6	31
Scozia	19.658	32.679	32.679	31.351.033	52.117.241	52.117.241	0,9	1,5	1,7	34
Spagna	25.319	29.590	37.479	40.380.038	47.190.556	59.772.754	1,4	1,7	1,2	38
Svezia	17.974	23.064	m	28.664.708	36.783.614	m	0,8	1,0	1,3	m
Giappone	21.899	41.201	52.867	34.924.963	65.708.179	84.313.349	0,9	1,7	1,9	m
Stati Uniti	25.165	33.973	42.185	40.133.645	54.180.820	67.277.482	0,8	1,1	1,4	35
Media dei Paesi OCDE	20.530	28.441	35.737	32.741.655	45.358.276	56.994.082	1,0	1,4	1,4	35

Leggenda: m = indica dato mancante

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**Retribuzioni annuali, in dollari USA (convertiti al tasso PPP), degli insegnanti nelle scuole pubbliche.
Anno 1998**

Paesi	RETRIBUZIONE IN \$			INDICATORI			
	Iniziale	A 15 anni di Servizio	Massima	Retribuzione iniziale in rapporto al PIL pro-capite	Retribuzione a 15 anni di servizio in rapporto al PIL pro-capite	Retribuzione a 15 anni di servizio in rapporto a quella iniziale	Retribuzione a 15 anni di servizio in rapporto alle ore di insegnamento annue
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)
Scuola elementare							
Italia	19.444	23.468	28.465	0,9	1,1	1,2	31,4
Media OCDE	20.530	28.441	35.737	1,0	1,4	1,4	35,1
Media U.E.	21.373	28.685	36.211	1,0	1,3	1,4	36,5
Scuola secondaria inferiore							
Italia	21.108	25.773	31.546	1,0	1,2	1,2	42,1
Media OCDE	21.459	29.899	37.749	1,0	1,4	1,4	42,6
Media U.E.	22.384	30.297	38.424	1,0	1,4	1,4	45,3
Scuola secondaria superiore (corsi di cultura generale)							
Italia	21.108	25.773	33.115	1,0	1,2	1,2	42,1
Media OCDE	23.201	33.050	41.616	1,1	1,5	1,4	52,4
Media U.E.	23.850	33.534	42.391	1,1	1,5	1,4	54,7
Scuola secondaria superiore (corsi professionalizzanti)							
Italia	21.108	25.773	33.115	1,0	1,2	1,2	42,1
Media OCDE	21.989	30.525	39.896	1,0	1,5	1,4	47,5
Media U.E.	22.538	30.077	39.548	1,1	1,4	1,3	49,1

N. B. - Le retribuzioni in lire italiane sono ottenute moltiplicando le retribuzioni in dollari USA per il tasso di cambio in PPP applicato dall'OCDE e riportato nel volume "Education At A eGlance, 2000". Esse differiscono da quelle riportate nelle tabelle 1.a, 1.b e 1.c in quanto i dati OCDE si riferiscono all'anno scolastico in esame e non all'anno civile.²³

Mediamente un insegnante deve svolgere 657 ore di insegnamento annue, contro le 770 annue che costituiscono la media dei paesi dell'Unione Europea. La retribuzione oraria varia da un minimo di £56.000 (insegnante di scuola elementare agli inizi della carriera) fino a £ 116.000 (docente di scuola secondaria al tetto retributivo) e qui la media europea evidenzia le corrispondenti cifre di £ 59.000 e £ 144.000.

²³ N.B. - Per le medie europee le elaborazioni sono del Servizio Statistico - M.P.I. su dati OCDE
Fonte: OCDE; Education At A Glance, Paris 2000.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Numero di ore di insegnamento annuali nelle scuole pubbliche ²⁴ per livello di istruzione. Anno 1998

Paesi	Scuola primaria	Scuola secondaria inferiore	Scuola secondaria superiore indirizzi di cultura generale	Scuola secondaria superiore indirizzi di tipo professionale
Austria	678	651	616	629
Belgio	781	691	644	947
Belgio	854	733	671	1.008
Danimarca	644	644	500	680
Finlandia	656	485	428	m
Francia	899	629	611	611
Germania	781	732	688	696
Grecia	780	629	629	629
Inghilterra	760	798	798	m
Irlanda	915	735	735	m
Paesi bassi	975	910	910	875
Portogallo	850	629	512	512
Scozia	975	917	x	a
Spagna	788	545	545	545
Svezia	m	m	m	m
Giappone	m	m	m	m
Stati Uniti	958	964	943	943
Media dei Paesi	788	700	642	678
Media dei Paesi U.E.	806	689	636	704

- Retribuzioni oraria, in dollari USA (convertiti al tasso PPP), degli insegnanti nelle scuole pubbliche dei Paesi OCDE
Anno 1998

Paesi	Retribuzione Oraria iniziale	Retribuzione oraria a 15 anni di servizio	Retribuzione oraria al massimo della carriera
Scuola elementare			
Italia	26,0	31,4	38,1
Media OCDE	25,8	35,1	44,0
Scuola secondaria inferiore			
Italia	34,5	42,1	51,5
Media OCDE	31,0	42,6	53,8
Scuola secondaria superiore (corsi cultura generale)			
Italia	34,5	42,1	54,1
Media OCDE	36,4	52,4	66,2
Scuola secondaria superiore (corsi profess.nalizzanti)			
Italia	34,5	42,1	54,1
Media OCDE	35,2	47,5	63,8

- Retribuzioni oraria, in dollari USA (convertiti al tasso PPP), degli insegnanti nelle scuole pubbliche dei Paesi U.E.
Anno 1998

Paesi	Retribuzione oraria iniziale	Retribuzione oraria a 15 anni di servizio	Retribuzione oraria al massimo della carriera
Scuola elementare			
Italia	26,0	31,4	38,1
Media U.E.	27,3	36,5	44,8
Scuola secondaria inferiore			
Italia	34,5	42,1	51,5
Media U.E.	33,7	45,3	56,8
Scuola secondaria superiore (corsi cultura generale)			
Italia	34,5	42,1	54,1
Media U.E.	38,4	54,7	69,1
Scuola secondaria superiore (corsi profess.nalizzanti)			
Italia	34,5	42,1	54,1
Media U.E.	37,7	49,1	66,7

²⁴ Leggenda: m = dato mancante; a = fenomeno non applicabile; x= dato incluso in altra categoria
N.B. - Per la media Europea le elaborazioni sono del Servizio Statistico - MPI su dati OCDE.

5.11.2 La spesa per la formazione

La spesa per la formazione del personale ammonta a £126.981.000.000, con una percentuale del 77,80 nell'ambito dell'intero costo del personale non di carattere retributivo. Rimane l'assoluta preponderanza della spesa per retribuzioni anche se si deve segnalare un incremento, in assoluto (nell'anno 1997 ammontava a £96.374.526), di questa tipologia di spesa. Se la formazione assume un ruolo fondante nella prospettiva del cambiamento di cui più volte si è fatto cenno, assolutamente necessaria - nella sua natura di continuo sviluppo e rinnovamento delle competenze - si deve rilevare la necessità di un'ulteriore destinazione di risorse per il momento dell'aggiornamento e della formazione costituiscono momento essenziale della funzione docente (un diritto-dovere, così come descritto dalle norme che la prevedono e dal contratto collettivo²⁵): si ricorda che il passaggio ad una posizione stipendiale superiore era condizionata, secondo le previsioni dell'art.27 del CCNL 1994-97 all'assolvimento di un obbligo di partecipazione a corsi formativi: il nuovo regime contrattuale, in particolar modo il contratto collettivo nazionale integrativo²⁶ prevede numerose modalità di iniziativa formativa, nell'ambito delle quali acquista sempre maggior rilievo l'acquisizione del sapere relativo alle nuove tecnologie²⁷. Le attività di formazione hanno come obiettivo il miglioramento e la crescita professionale del personale, in relazione anche alle trasformazioni e innovazioni in atto, la riconversione e la riqualificazione in rapporto alla mobilità professionale nonché all'ampliamento delle opportunità professionali offerte al personale

5.11.3 Il costo del personale/il costo degli alunni

Facendo riferimento alla spesa complessiva del Ministero della P.I., così come ritraibile dal Rendiconto annuale, ed applicandola al numero complessivo degli alunni, si ricava un costo medio di per unità di £ 8.022.733 (si veda tabella seguente). Il costo del personale docente per alunno, e l'incidenza della spesa in conto capitale sulla spesa totale è riportato nella tabella immediatamente successiva

Spese complessive		n° compl.	Spesa
Del ministero		Studenti	media annua
anno	Miliardi		per studente
1996	59.270	7.751.497	7.646.278
1997(*)	59.704	7.707.937	7.745.795
1998	60.676	7.563.009	8.022.733

(*) Dalla spesa per l'anno 1998 sono stati detratti 5.001 miliardi in quanto relativi alle retribuzioni del 1997

²⁵ Art.282 D. Lgs 297/94.

²⁶ Sottoscritto il 31 agosto 1999.

²⁷ CM n.7 dell'8 gennaio 1997.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Costo allievo per ordine di scuola
anno scolastico 98/99

	Spesa compl. (miliardi)	Alunni	Spesa/alunno
materna	4.881	925.927	5.271.474
Elementare	17.334	2.594.633	6.680.714
Media	16.502	1.679.285	9.826.801
Superiore	19.247	2.363.164	8.144.582
Altro	2.712		
Totale	60.676	7.563.009	8.022.733

	Scuola elementare	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado
Spesa personale docente per alunno	4.512.000	5.266.061	4.888.181
Spesa in conto/capitale (in perc.)	0,5	0,5	1,158

Stralcio di dati di riepilogo delle determinazioni organiche:

Personale di ruolo

Totale personale a.s. 1997\98	890.080
Indice	100
Totale personale a.s. 1998\99	894.474
Indice	100,49
Totale personale a.s. 1999\2000	883.269
Indice	99,23
Totale personale a.s. 2000\2001	879.425
Indice	98,80

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Personale non di ruolo

Totale personale a.s. 1997\98	105.371
Indice	100
Totale personale a.s. 1998\99	85.191
Indice	80,85
Totale personale a.s. 1999\2000	82.715
Indice	78,50
Totale personale a.s. 2000\2001	78.433
Indice	74,44

Le previsioni del Ministero (D.I. n. 178 del 19.7.1999)

personale	1998/1999	1999/2000
scuola materna	79.643	80.666
	100	101,28
scuola elementare	254.050	253.857
	100	99,92
scuola media	177.649	175.605
	100	98,85
scuola sec. II grado	228.687	231.309
	100	101,15
TOT. DOC.	740.029	741.437
	100	100,19
Direttivi	10.630	10.189
	100	95,85
ATA	151.619	143.131
	100	94,40
doc. sostegno	57.248	55.380
	100	96,74
ins. di religione	22.463	22.192
	100	98,79
totale (*)	981.989	972.329
	100	99,02

(*) con esclusione del personale educativo, di quello delle Accademie e dei Conservatori e del personale fuori ruolo.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Previsioni alunni	1998/1999	1999/2000
scuola materna	917.396	922.180
	100	100,52
scuola elementare	2.588.725	2.575.892
	100	99,50
scuola media	1.683.460	1.678.871
	100	99,73
scuola sec. II grado	2.350.575	2.357.665
	100	100,30
Totale	7.540.156	7.534.608
	100	99,93

IMMISSIONI IN RUOLO
dal 1° settembre 1999

Provincia	mater.	element.	media	II grado	pers. ATA	Sostegno	Totale provinciale	perc. su totale
ALESSANDRIA	61	19	16	11	32	45	184	0,75
ASTI	5	7	12	7	10	25	66	0,27
BIELLA	14	42	13	13	35	45	162	0,66
CUNEO	57	28	141	28	43	41	338	1,38
NOVARA	46	32	33	22	43	27	203	0,83
TORINO	90	331	140	85	203	152	1.001	4,09
VERBANIA OS.	7	0	35	14	8	10	74	0,30
VERCELLI	5	0	12	17	14	41	89	0,36
tot. Piemonte	285	459	402	197	388	386	2.117	8,64
BERGAMO	17	48	261	68	131	97	622	2,54
BRESCIA	32	142	189	77	117	80	637	2,60
COMO	22	69	45	33	44	79	292	1,19
CREMONA	16	16	21	17	34	26	130	0,53
LECCO	6	31	41	9	29	24	140	0,57
LODI	6	7	16	25	15	17	86	0,35
MANTOVA	9	23	12	8	28	26	106	0,43
MILANO	107	645	161	230	371	202	1.716	7,00
PAVIA	12	31	29	22	36	40	170	0,69
SONDRIO	2	0	35	10	16	23	86	0,35
VARESE	11	74	67	41	96	59	348	1,42
tot. Lombardia	240	1.086	877	540	917	673	4.333	17,69
GENOVA	50	109	39	43	83	61	385	1,57
IMPERIA	10	16	11	16	21	32	106	0,43
LA SPEZIA	5	31	9	3	12	7	67	0,27
SAVONA	18	15	0	14	14	21	82	0,33
tot. Liguria	83	171	59	76	130	121	640	2,61
TOT. Nord Ovest	608	1.716	1.338	813	1.435	1.180	7.090	28,94
GORIZIA	28	7	14	19	13	7	88	0,36
PORDENONE	10	38	13	24	38	19	142	0,58
TRIESTE	46	35	11	40	25	14	171	0,70
UDINE	6	37	61	32	57	19	212	0,87
tot. Friuli V.G.	90	117	99	115	133	59	613	2,50

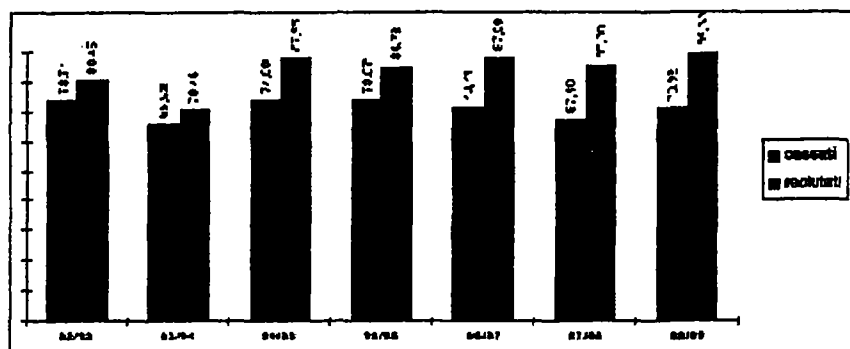
XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Provincia	mater.	element.	media	II grado	pers. ATA	Sostegno	Totale provinciale	perc. su totale
BELLUNO	3	2	26	14	30	16	91	0,37
PADOVA	5	72	77	31	97	54	336	1,37
ROVIGO	0	3	35	12	16	14	80	0,33
TREVISO	11	97	81	29	80	69	367	1,50
VENEZIA	29	51	23	40	56	26	225	0,92
VERONA	14	90	68	37	93	23	325	1,33
VICENZA	26	254	102	38	86	73	579	2,36
tot. Veneto	88	569	412	201	458	275	2.003	8,18
BOLOGNA	86	125	60	32	98	11	412	1,68
FERRARA	9	42	10	12	21	26	120	0,49
FORLÌ	3	22	19	29	42	9	124	0,51
MODENA	84	179	45	34	51	78	471	1,92
PARMA	5	79	11	30	35	25	185	0,76
PIACENZA	18	53	18	16	12	16	133	0,54
RAVENNA	15	89	14	23	20	14	175	0,71
REGGIO EMILIA	12	52	44	33	50	32	223	0,91
RIMINI	3	63	11	24	20	16	137	0,56
tot. Emilia R.	235	704	232	233	349	227	1.980	8,08
TOT. Nord Est	413	1.390	743	549	940	561	4.596	18,76
AREZZO	7	15	29	23	42	17	133	0,54
FIRENZE	49	113	40	29	92	32	355	1,45
GROSSETO	3	7	15	18	18	5	66	0,27
LIVORNO	8	10	3	15	26	12	74	0,30
LUCCA	14	17	22	15	23	11	102	0,42
MASSA CARRARA	4	13	17	19	30	7	90	0,37
PISA	7	22	3	23	22	11	88	0,36
PISTOIA	16	40	1	16	29	25	127	0,52
PRATO	18	67	19	10	20	15	149	0,61
SIENA	10	27	42	13	26	13	131	0,53
tot. Toscana	136	331	191	181	328	148	1.315	5,37
PERUGIA	12	29	44	8	53	12	158	0,64
TERNI	3	13	3	15	14	5	53	0,22
tot. Umbria	15	42	47	23	67	17	211	0,86
ANCONA	5	32	9	19	34	15	114	0,47
ASCOLI PICENO	24	39	23	31	40	20	177	0,72
MACERATA	15	27	17	28	31	12	130	0,53
PESARO URBINO	15	15	43	12	25	23	133	0,54
tot. Marche	59	113	92	90	130	70	554	2,26
FROSINONE	13	0	69	18	48	16	164	0,67
LATINA	5	7	128	45	53	17	255	1,04
RIETI	0	3	21	24	13	2	63	0,26
ROMA	116	691	200	220	256	203	1.686	6,88
VITERBO	12	11	19	14	26	9	91	0,37
tot. Lazio	146	712	437	321	396	247	2.259	9,22
TOT. Centro	356	1.198	767	615	921	482	4.339	17,71
CHIETI	13	37	30	22	31	25	158	0,64
L'AQUILA	22	0	31	37	34	7	131	0,53
PESCARA	6	30	17	24	29	19	125	0,51
TERAMO	7	4	11	14	36	24	96	0,39
tot. Abruzzo	48	71	89	97	130	75	510	2,08

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Provincia	mater.	element.	media	II grado	pers. ATA	Sostegno	Totale provinciale	perc. su totale
CAMPOBASSO	14	16	46	8	43	19	146	0,60
ISERNIA	1	0	4	9	10	4	28	0,11
tot. Molise	15	16	50	17	53	23	174	0,71
AVELLINO	5	19	18	25	19	12	98	0,40
BENEVENTO	5	1	9	16	12	13	56	0,23
CASERTA	28	0	62	47	58	77	272	1,11
NAPOLI	250	274	298	165	183	373	1.543	6,30
SALERNO	32	39	61	33	39	68	272	1,11
tot. Campania	320	333	448	286	311	543	2.241	9,15
BARI	185	106	224	90	146	207	958	3,91
BRINDISI	4	96	50	24	25	31	230	0,94
FOGGIA	37	72	100	49	6	105	369	1,51
LECCE	5	14	72	37	9	56	193	0,79
TARANTO	28	42	74	52	63	19	278	1,13
tot. Puglia	259	330	520	252	249	418	2.028	8,28
MATERA	2	7	30	14	21	17	91	0,37
POTENZA	10	6	58	10	43	22	149	0,61
tot. Basilicata	12	13	88	24	64	39	240	0,98
CATANZARO	0	13	13	23	15	2	66	0,27
COSENZA	8	0	39	42	35	7	131	0,53
CROTONE	0	0	28	18	0	0	46	0,19
REGGIO CALA.	9	18	62	45	37	3	174	0,71
VIBO VALENTIA	0	17	30	6	2	3	58	0,24
tot. Calabria	17	48	172	134	89	15	475	1,94
TOT. Sud	671	811	1.367	810	896	1.113	5.668	23,13
AGRIGENTO	7	0	19	20	4	3	53	0,22
CALTANISSETTA	21	13	60	8	2	21	125	0,51
CATANIA	78	126	143	94	76	55	572	2,33
ENNA	6	0	35	38	6	3	88	0,36
MESSINA	5	0	35	30	34	14	118	0,48
PALERMO	30	115	158	60	79	125	567	2,31
RAGUSA	41	32	54	22	29	5	183	0,75
SIRACUSA	9	17	56	32	12	27	153	0,62
TRAPANI	1	2	34	36	5	50	128	0,52
tot. Sicilia	198	305	594	340	247	303	1.987	8,11
CAGLIARI	102	73	60	21	65	81	402	1,64
NUORO	8	12	63	9	32	23	147	0,60
ORISTANO	0	3	14	10	7	17	51	0,21
SASSARI	12	76	45	22	39	26	220	0,90
tot. Sardegna	122	164	182	62	143	147	820	3,35
TOT. Isole	320	469	776	402	390	450	2.807	11,46
Totale nazionale	2.368	5.584	4.991	3.189	4.582	3.786	24.500	100

Personale femminile



anni scolastici	%D	
	cassati	recrutati
92/93	73,71	80,45
93/94	65,82	70,46
94/95	74,00	87,85
95/96	73,67	84,78
96/97	70,74	87,99
97/98	67,40	85,30
98/99	70,92	89,33

anni scolastici	AREE GEOGRAFICHE						NAZIONALE	
	NORD		CENTRO		SUD E ISOLE			
	DAU	%D	DAU	%D	DAU	%D	DAU	%D
84/85	2,60	72,2%	2,33	70,0%	1,87	65,2%	2,21	68,9%
85/86	2,82	73,8%	2,52	71,8%	2,04	67,1%	2,40	70,6%
86/87	2,92	74,5%	2,49	71,3%	2,05	67,2%	2,43	70,8%
87/88	2,94	74,6%	2,58	72,1%	2,10	67,7%	2,48	71,2%
88/89	3,01	75,1%	2,75	73,7%	2,20	68,7%	2,58	72,1%
89/90	2,90	74,4%	2,79	73,8%	2,17	68,5%	2,54	71,7%
90/91	2,88	74,3%	2,78	73,5%	2,18	68,5%	2,53	71,7%
91/92	2,97	74,8%	2,86	74,1%	2,29	68,8%	2,63	72,5%
92/93	2,96	74,7%	2,87	74,2%	2,32	69,9%	2,64	72,5%
93/94	2,87	74,2%	2,96	74,7%	2,35	70,1%	2,64	72,5%
94/95	3,08	75,4%	3,03	75,2%	2,40	71,3%	2,78	73,8%
95/96	3,07	75,4%	3,04	75,2%	2,51	71,5%	2,80	73,7%
96/97	3,23	76,4%	3,14	75,9%	2,61	72,3%	2,92	74,5%
97/98	3,35	77,0%	3,26	76,5%	2,72	73,1%	3,02	75,2%
98/99	3,65	78,5%	3,67	78,6%	3,01	75,1%	3,35	77,0%

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Gruppi di corsi di laurea	N. di corsi	iscritti		laureati	
		totale	donne per 100 iscritti	totale	donne per 100 laureati
linguistico	83	94.347	87,6	8.853	82
insegnamento (pedagogia)	52	62.676	89,4	3.908	89,5
psicologico	14	45.228	79,8	2.383	81,9
letterario	137	174.200	72,4	11.974	77,2
geo-biologico	109	75.844	60,3	5.572	63,2
chimico-farmaceutico	95	55.977	60,5	4.573	59
giuridico	49	319.058	57,8	18.839	55,1
politico-sociale	46	148.247	53,4	9.348	54
medico	68	72.107	53,2	7.407	49,3
architettura	23	87.391	47,4	6.637	46,9
economico-statistico	125	268.872	45,9	23.088	45,5
scientifico	101	51.685	37,5	5.394	44,8
agrario	87	40.129	42,4	2.836	38,2
ingegneria	276	198.873	14,7	12.482	13,2

Retribuzioni del personale docente

Biennio 1996/97
COMPENSO SCUOLA PRIMARIA

PAESI	INIZIO CARRIERA	FINE CARRIERA
GERMANIA	28.384	38.703
FRANCIA	19.474	36.409
ITALIA	17.725	25.941
GRAN BRETAGNA	19.434	29.948
PAESI BASSI	23.321	34.947
SPAGNA	24.343	28.751
SVEZIA	16.246	NR

COMPENSO SCUOLA MEDIA

PAESI	INIZIO CARRIERA	FINE CARRIERA
GERMANIA	30.933	41.424
FRANCIA	21.125	39.218
ITALIA	19.236	28.751
GRAN BRETAGNA	19.262	29.948
PAESI BASSI	24.555	38.388
SPAGNA	24.343	36.850
SVEZIA	17.769	NR

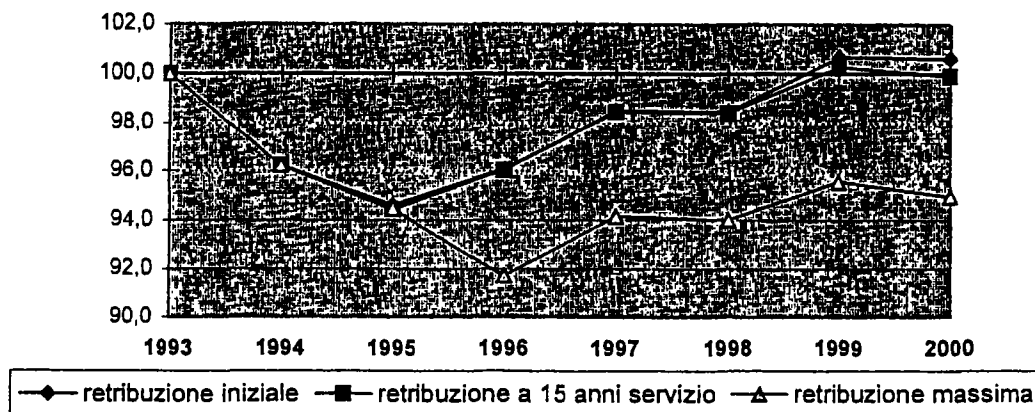
COMPENSO SCUOLA SUPERIORE

PAESI	INIZIO CARRIERA	FINE CARRIERA
GERMANIA	32.992	47.503
FRANCIA	22.125	39.218
ITALIA	19.236	30.186
GRAN BRETAGNA	19.262	29.948
PAESI BASSI	24.764	51.152
SPAGNA	28.464	41.915
SVEZIA	19.292	NR

Retribuzione annua lorda degli insegnanti delle scuole materne ed elementari

ANNI	Valori assoluti			Indice delle retribuzioni (1993 = 100)			Indice delle retribuzioni in termini reali (1993 = 100)		
	Iniziale	A 15 anni di servizio	A fine carriera	Iniziale	A 15 anni di servizio	A fine carriera	Iniziale	A 15 anni di servizio	A fine carriera
	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1993	27.041.456	32.826.456	41.471.456	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1994	27.041.456	32.826.456	41.471.456	100,0	100,0	100,0	96,2	96,2	96,2
1995	28.011.808	33.931.827	42.891.514	103,6	103,4	103,4	94,6	94,4	94,5
1996	29.546.123	35.661.539	43.245.956	109,3	108,6	104,3	96,0	95,5	91,7
1997	30.822.289	37.208.539	45.120.123	114,0	113,3	108,8	98,5	97,9	94,0
1998	31.357.456	37.847.706	45.906.623	116,0	115,3	110,7	98,4	97,9	93,9
1999	32.672.289	39.320.706	47.567.039	120,8	119,8	114,7	100,8	99,9	95,7
2000	33.443.289	40.135.039	48.430.123	123,7	122,3	116,8	100,8	99,7	95,2

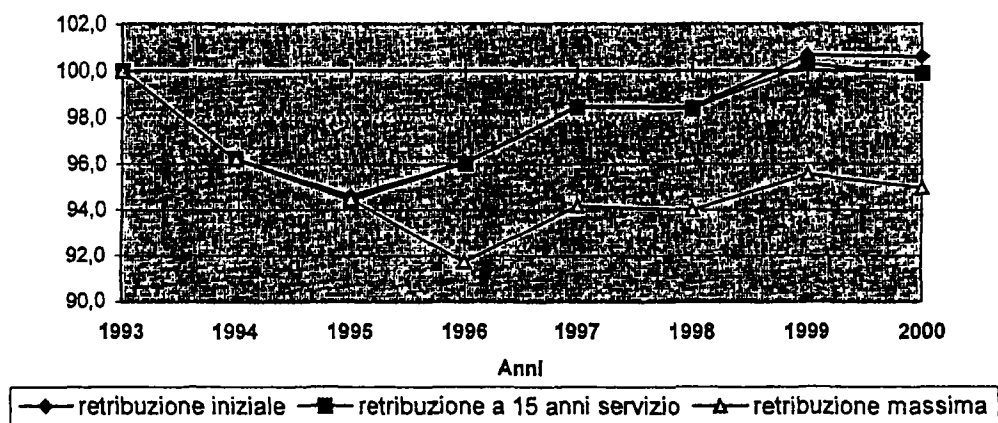
Graf.1a - Retribuzione annua, in termini reali, degli insegnanti delle scuole materne ed elementari (1993 = 100)



Tab. 1.b - Retribuzione annua lorda degli insegnanti delle scuole medie (laureati)

ANNI	Valori assoluti			Indice delle retribuzioni (1993 = 100)			Indice delle retribuzioni in termini reali (1993 = 100)		
	Iniziale	A 15 anni di servizio	A fine carriera	Iniziale	A 15 anni di servizio	A fine carriera	Iniziale	A 15 anni di servizio	A fine carriera
	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1993	29.344.900	35.831.900	46.049.900	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1994	29.344.900	35.831.900	46.049.900	100,0	100,0	100,0	96,2	96,2	96,2
1995	30.397.932	37.045.713	47.624.018	103,6	103,4	103,4	94,6	94,4	94,4
1996	32.067.317	39.152.317	47.926.233	109,3	109,3	104,1	96,0	96,0	91,5
1997	33.458.317	40.848.817	50.001.900	114,0	114,0	108,6	98,5	98,5	93,8
1998	34.041.150	41.563.817	50.875.067	116,0	116,0	110,5	98,5	98,4	93,8
1999	35.422.067	43.121.317	52.656.817	120,7	120,3	114,3	100,7	100,4	95,4
2000	36.209.317	43.957.317	53.957.400	123,4	122,7	116,3	100,6	100,0	94,8

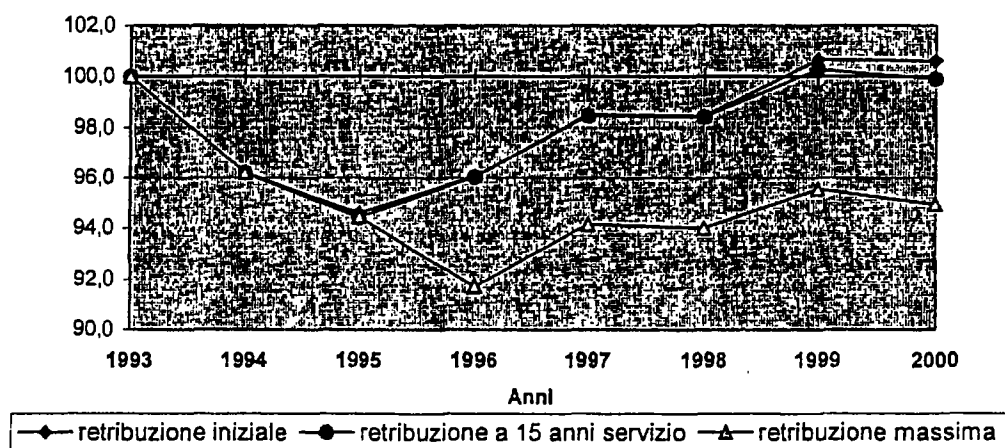
Graf.1b - Retribuzione annua, in termini reali, degli insegnanti delle scuole medie (1993 = 100)



Tab. 1.c - Retribuzione annua lorda degli insegnanti delle scuole secondarie superiori (laureati)

ANNI	Valori assoluti			Indice delle retribuzioni (1993 = 100)			Indice delle retribuzioni in termini reali (1993 = 100)		
	Iniziale	A 15 anni di servizio	A fine carriera	Iniziale	A 15 anni di servizio	A fine carriera	Iniziale	A 15 anni di servizio	A fine carriera
	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1993	29.344.900	36.950.420	48.220.900	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1994	29.344.900	36.950.420	48.220.900	100,0	100,0	100,0	96,2	96,2	96,2
1995	30.397.932	38.202.344	49.873.390	103,6	103,4	103,4	94,6	94,4	94,5
1996	32.067.317	40.368.900	50.318.233	109,3	109,3	104,3	96,0	96,0	91,7
1997	33.458.317	42.110.900	52.549.400	114,0	114,0	109,0	98,5	98,5	94,2
1998	34.041.150	42.843.233	53.405.733	116,0	115,9	110,8	98,5	98,4	94,0
1999	35.422.067	44.429.983	55.245.983	120,7	120,2	114,6	100,7	100,3	95,6
2000	36.209.317	45.271.400	56.152.400	123,4	122,5	116,4	100,6	99,9	95,0

Graf.1c - Retribuzione annua, in termini reali, degli insegnanti delle scuole secondarie superiori (1993 = 100)

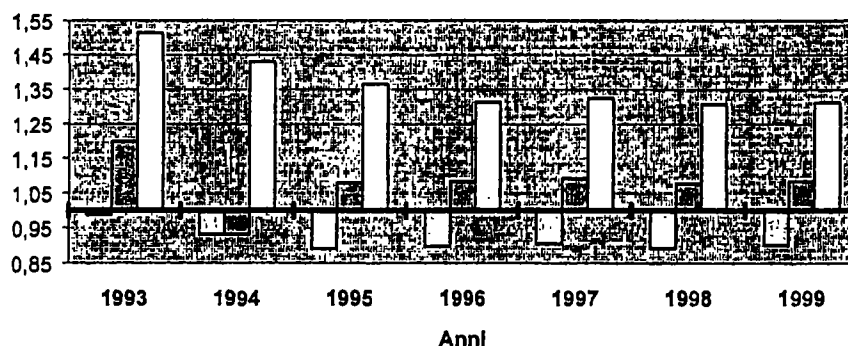


La dinamica delle retribuzioni rispetto al PIL pro-capite

**- Retribuzione annua lorda pro-capite degli insegnanti delle scuole elementari
in rapporto al PIL ai prezzi 1993**

RETRIBUZIONE	A N N I						
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Iniziale	0,99	0,93	0,89	0,90	0,90	0,89	0,90
A 15 anni di servizio	1,20	1,13	1,08	1,08	1,09	1,08	1,08
Massima	1,51	1,43	1,36	1,31	1,32	1,31	1,31

**Graf. 2.1 - Retribuzione annua lorda pro-capite degli insegnanti
delle scuole elementari in rapporto al PIL ai prezzi 1993**

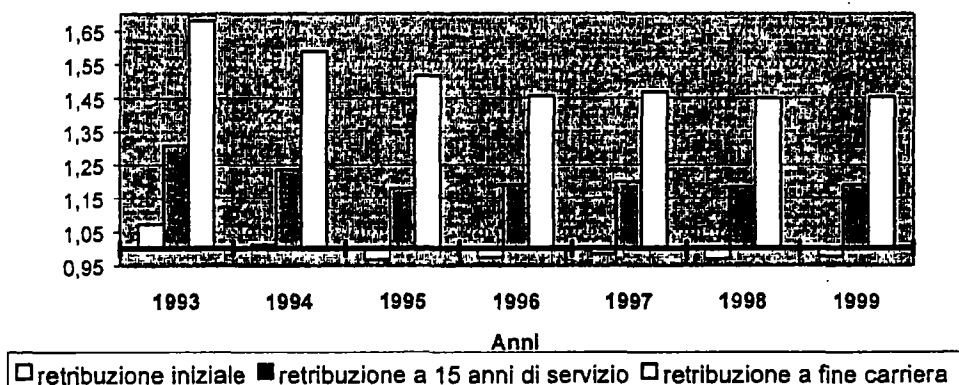


□ retribuzione iniziale ■ retribuzione a 15 anni di servizio □ retribuzione a fine carriera

**Retribuzione annua lorda pro-capite degli insegnanti delle scuole medie
in rapporto al PIL ai prezzi 1993**

RETRIBUZIONE	A N N I						
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Iniziale	1,07	1,01	0,97	0,97	0,98	0,97	0,98
A 15 anni di servizio	1,31	1,23	1,18	1,19	1,20	1,18	1,19
Massima	1,68	1,59	1,51	1,46	1,47	1,45	1,45

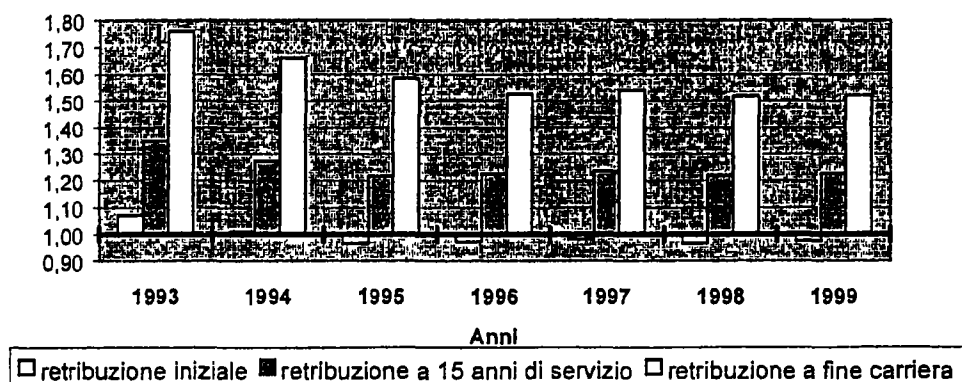
Graf. 2.2 - Retribuzione annua lorda pro-capite degli insegnanti delle scuole medie in rapporto al PIL ai prezzi 1993



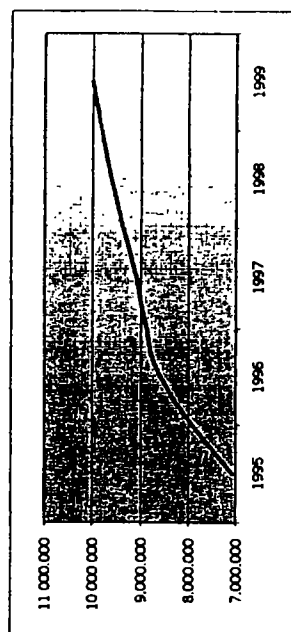
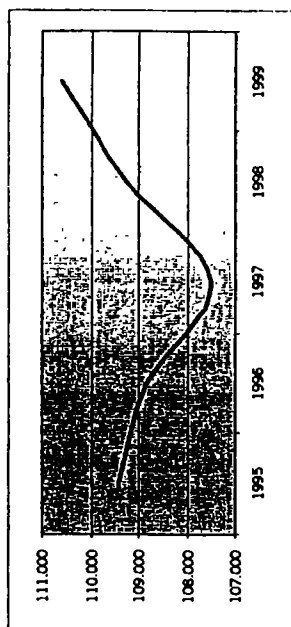
- Retribuzione annua lorda pro-capite degli insegnanti delle scuole secondarie superiori in rapporto al PIL ai prezzi 1993

RETRIBUZIONE	ANNI						
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Iniziale	1,07	1,01	0,97	0,97	0,98	0,97	0,98
A 15 anni di servizio	1,35	1,27	1,22	1,23	1,24	1,22	1,22
Massima	1,76	1,66	1,59	1,53	1,54	1,52	1,52

Graf. 2.3 - Retribuzione annua lorda pro-capite degli insegnanti delle scuole secondarie superiori in rapporto al PIL ai prezzi 1993



Capitolo VI
IL PERSONALE DELLE UNIVERSITA'



SINTESI

Il capitolo analizza il costo del lavoro dei 51 Atenei sulla base di un insieme di indicatori. I risultati dell'analisi sono illustrati nel paragrafo 6.3.7.7.

6.1 Premessa

Il presente capitolo esamina i dati relativi al personale delle Università, per gli anni 1998 e 1999, mediante una analisi comparata tra i vari Atenei dei fenomeni connessi all'impiego delle risorse umane e finanziarie stanziare per il conseguimento degli obiettivi tipici di tali Istituzioni.

La finalità principale della relazione è, pertanto, di contribuire a fornire elementi di conoscenza per valutare l'avvenuta gestione delle risorse finanziarie destinate al personale di questo settore pubblico, al fine di migliorarne la relativa efficienza, anche attraverso il contenimento e la razionalizzazione della spesa, in ossequio a quanto previsto dall'art.2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

6.2 Considerazioni metodologiche

I dati in commento sono stati acquisiti, come già nel precedente anno, da tre distinte fonti:

1. il sistema informativo del consorzio interuniversitario Cineca di Bologna, per quanto concerne la consistenza del personale in servizio e la spesa per retribuzioni (costo del personale, cioè retribuzione lorda complessiva e contributi a carico dell'Amministrazione);

2. sito internet dell'Ufficio di Statistica del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica per ciò che concerne gli studenti iscritti (in totale e fuori corso) e gli studenti laureati (in totale e fuori corso), nonché per la ripartizione del Fondo per il Finanziamento Ordinario (F.F.O.) tra le varie Università e Scuole Superiori;

3. il " Conto annuale 1998" del Ministero del Tesoro B.P.E. - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Igop.

La differente provenienza e le peculiarità dei diversi soggetti che hanno fornito i dati, hanno fatto rilevare degli scostamenti tra gli stessi ed obbligato ad operare una scelta in merito che, è caduta su quelli forniti dal Cineca.

Determinante in tal senso è stata la circostanza che detto soggetto privato gestisce direttamente le retribuzioni del personale universitario ed è, pertanto, in grado di fornire elementi dotati di tempestività ¹ e certezza ², in ossequio a quanto deliberato dalle SS.RR. in sede referente con delibera n. 49/98 e ribadito nella successiva n.11/2000³.

A mero titolo di esempio può riportarsi lo scostamento rilevato sul totale delle retribuzioni lorde indicate sul Conto annuale e nei dati forniti dal Cineca, pari,

¹ La Ragioneria generale ha comunicato i dati 1999 solo nella seconda metà del mese di novembre.

² Il maggior grado di attendibilità dei dati CINECA dipende dal fatto che gli stessi sono tratti dal sistema informativo che gestisce il personale, mentre quelli del conto annuale sono rilevati mediante schede.

³ Nella Delibera delle Sezioni riunite n. 11/2000/Prog.C.L. adottata nella Camera di Consiglio del 26 aprile 2000, alla pag. 7, si legge che ".....Il requisito principale che deve soddisfare la relazione per conseguire questo obiettivo è quindi quello della tempestività. La proposta di modifiche della normativa sulla gestione del personale, fatta dalla Corte a distanza di tempo, vanificherebbe la funzione del referto, che è quella di sollecitare l'immediata adozione di misure correttive, sulla base di analisi attendibili.....".

rispettivamente, a Lit. 7.241.000.000 e Lit. 7.291.000.000 pur ricomprendendo il primo, a differenza del secondo, 13 Osservatori e 1 Istituto del Ministero della Difesa.

In ultimo è da osservare che la mancanza di serie storiche a disposizione, nonché la difficoltà di ottenere studi in materia presso consulenti e istituzioni nazionali, rendono a volte i confronti tra i due anni presenti nell'analisi incompleti e forse in taluni casi non significativi, anche se là dove tale confronto risulti legato ad una riduzione di legge della spesa o dei finanziamenti, essi sono comunque sufficienti e di interesse.

Oggetto di esame sono state le sole Università e Scuole superiori statali, in numero di 51 (vedi tabella 1), poiché non si è venuti in possesso di dati analitici relativi agli Istituti universitari privati legalmente riconosciuti (nr. 13) ed alle Università pontificie (nr. 9).

Va rilevato, inoltre, che nelle allegate tabelle, non si riscontrano, per non essere state prese in considerazione, le tre Università di recente attivazione - Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro", Milano II-Bicocca e Università dell'Insubria, né quelle, che seppur consolidate - quali Siena stranieri, Perugia stranieri, Pisa Sc. Sup. "Sant'Anna" e Trieste Sissa - per l'esigua consistenza di tutti i relativi dati, non sono state ritenute significative ai fini dell'analisi in questione.

A fondamento dell'indagine operata è stata posta, anche per gli anni 1998 e 1999, la distinzione di tutto il personale del comparto in sei categorie principali (professori di ruolo, ricercatori, professori incaricati -ovvero a contratto-, dirigenti, personale dei livelli, restante personale), anche se le analisi di dettaglio sono state condotte principalmente sulle categorie che costituiscono la maggior parte dell'intero comparto (professori di ruolo, ricercatori/assistenti, personale dei livelli e restante personale).

In particolare, nella categoria dei "professori" rientrano sia i docenti appartenenti alla "I fascia" (Ordinari e Straordinari) sia quelli appartenenti alla "II fascia" (Associati confermati ed Associati non confermati); nella categoria dei "ricercatori/assistenti" rientrano i docenti appartenenti alla "III fascia" (Ricercatori confermati, Ricercatori non confermati, Assistenti ruolo ad esaurimento), nella categoria del "restante personale" rientra il personale non di ruolo, il personale a tempo parziale ed il personale (non docente) a contratto.

6.3 Analisi comparativa fra gli Enti del Comparto

6.3.1 Distribuzione del personale per categorie 1999 (tab. 1 e 2 per il 1998, tab. 1bis e 2bis per il 1999)

L'analisi condotta riguarda la distribuzione complessiva del personale per le Università riportate in tabella 1 e 1 bis (suddivisa in due sezioni: Organico degli Atenei e Percentuali ed Indici) per i due anni oggetto di osservazione.

La prima sezione consente di avere un quadro degli organici del personale sia per la componente docenti che per quella del personale amministrativo. Da una analisi di questi valori a livello nazionale, risulta nel 1999 una presenza complessiva del personale amministrativo, sul totale del personale in organico, circa pari al 60% (contro il 40% docente), mentre per la componente docente essa risulta per oltre il 40% composta da ricercatori/assistenti. Nel complesso, l'analisi di raffronto tra i due anni registra a livello nazionale una crescita del 5% della popolazione amministrativa a

scapito di quella docente. A partire da questi *valori medi nazionali* è possibile riscontrare, per i singoli Atenei, sostanziali differenziazioni, come risulta dalla lettura della colonna "personale amministrativo / docenti" delle due tabelle, che indica un valore medio di rapporto tra amministrativi e docenti pari a 1,4 per il 1998 ed a 1,6 per il 1999, confermando la tendenza sopra riscontrata. L'analisi di questo valore infatti evidenzia, per i due anni, che 20 università su 51 si mantengono ben al di sotto di questo valore medio, mentre 15 sono decisamente al di sopra. Considerati tali valori, emerge spontanea la considerazione sulla opportunità di analizzare i modelli organizzativi delle Università facenti parte di questi due gruppi, al fine di evidenziare quelli di reale efficienza e quelli di sostanziale diseconomia.

Una classifica degli Atenei per i 4 parametri delle tabella 1 e 1bis è stata riportata nelle tabelle 2 e 2bis. I parametri utilizzati per tale descrizione riguardano i rapporti tra la consistenza delle categorie professionali caratterizzanti l'organico. Dall'analisi di alcune di queste classificazioni risulta evidente la disomogeneità organizzativa tra gli Atenei. Mentre infatti il rapporto ricercatori/docenti presenta un andamento tutto sommato costante nel biennio per le Università (con minimi e massimi compresi tra il 30% di Milano Politecnico del 1998 e di Milano del 1999, al 50% di Campobasso del 1998 e 48% Roma "Tor Vergata" e Reggio Calabria del 1999), differenziazioni interessanti si incontrano negli altri rapporti.

Un esempio per tutti è dato dalle due università, di Palermo – che è passata, con riferimento al personale docente sul totale dell'organico, dal 28% del 1998 al solo 19% del 1999 – e Milano che, di contro, è passata dal 49% del 1998 al 53% del 1999. Questo in valori assoluti mostra che, per il medesimo indice e confrontando Università di pari dimensione, l'Università di Palermo è caratterizzata nel 1999 da circa 8.000 amministrativi e 2.000 docenti, mentre Roma "La Sapienza" ha, nello stesso anno, circa 7.600 amministrativi contro oltre 4.800 docenti. Analoghe considerazioni possono essere fatte per Università più piccole, rilevando situazioni analoghe a prescindere dalla collocazione geografica delle stesse.

Per meglio evidenziare il rapporto tra personale amministrativo e docente, ritenuto critico per la sua influenza sul costo del lavoro, viene riportata nelle tabelle 2 e 2bis una classifica, tra le Università, ottenuta attraverso l'Indice "personale amministrativo / personale docente". Tale parametro che sarà oggetto di confronti specifici nel prosieguo della trattazione, è stato scelto quale riferimento per misurare il livello di burocratizzazione della struttura rispetto alle esigenze di operatività istituzionale necessaria. La sua valutazione unitamente ad altri indicatori potrà essere indice del successo o meno dell'apparato organizzativo messo a punto dal singolo ateneo.

6.3.2 Ripartizione del Costo del Lavoro (tabelle 3 e 4 per il 1999; 6 e 7 per il 1998)

L'analisi sviluppata riguarda il costo del lavoro per le Università di cui alla tabella 1, attraverso l'osservazione del costo stesso e delle quote del F.F.O., riconosciute annualmente ad ogni Ateneo. Gli elementi di valutazione risultanti sono espressi nella sezione "Indicatori costi del Lavoro" delle Tabelle 3 e 6 (di seguito indicata con il solo termine di "Sezione"). Tale Sezione riporta, per colonna, popolazioni di valori che forniscono, sotto diverse viste, elementi utili di valutazione per l'analisi del costo del

lavoro. In particolare sono presenti in Sezione due indicatori (colonne XI e XII, rispettivamente “costo del lavoro medio” e “costo del lavoro/ totale studenti”) dai quali sono stati prodotti i parametri di “deviazione” che forniscono, per ogni campione dell’indicatore, il corrispondente valore secondo una distribuzione caratterizzata dalla media e dalla dev_ standard ⁴, ottenute dall’insieme dei campioni dell’indicatore.

Questi valori consentono da un lato di rendere i campioni della medesima popolazione, di Università diverse, direttamente confrontabili in modo semplice (estrapolazioni per colonna), dall’altro di poter elaborare, attraverso una media ponderata, “Stime Globali” tra valori relativi a campioni di indicatori diversi appartenenti alla stessa Università (estrapolazioni per riga di seguito chiamata anche “Stima complessiva”). Il medesimo approccio, qui spiegato, riguarderà anche tutti gli altri indicatori utilizzati più avanti nella trattazione.

Sulla base dei dati della Sezione, così elaborati per i due anni oggetto di osservazione, è possibile riscontrare come il costo del lavoro in rapporto al personale presente negli Atenei sia molto poco uniforme, con una differenza tra il più piccolo e il più grande valore, di circa il 50% e praticamente costante per il biennio (1998: Reggio Calabria 106.891 e Basilicata 49.887; 1999: Roma “La Sapienza” 88.301 e Modena 47.184).

Questa differenza, che vede, tra l’altro, sia grandi che medie Università, insieme ai due estremi (per il 1998 (1999): Modena 53.298 (47.184) e Palermo 68.280 (48.039), Roma “La Sapienza” 83.758 (88.301) e Siena 89.610 (85.735)), da solo di per sé non è indice di efficienza o di economie. Infatti, solo l’ulteriore analisi, comparata con altri risultati (Sezione Indicatori Organizzativi), potrà fornire elementi di valutazione complessiva sull’impiego di tali costi in termini di risultati operativi dell’istituzionale servizio degli Atenei. Certamente, considerate le categorie lavorative presenti in questi ambiti, Università con costi eccessivamente bassi potrebbero essere indice di eccessiva presenza di personale amministrativo a scapito di quello docente. D’altro canto, Università con costi alti dovrebbero creare aspettative di buoni esiti in termini di risultati scolastici della popolazione studentesca. A riguardo viene comunque di seguito riportata una prima analisi della problematica, rimandando ad un ulteriore momento della trattazione, analizzati altri indicatori, una valutazione complessiva in tale senso.

Nella Sezione di Tabella 6 e, più in dettaglio, nella Tabella 7 (“costo del lavoro anno 1998”) si nota come, rapportando il costo del lavoro al numero di studenti iscritti per ogni singolo Ateneo (Tabella 6, colonna XII) e confrontandolo con quello riferito al numero di dipendenti (Tabella 6, colonna XI), risulti comunque alto nel 1998 il costo complessivo, valutato attraverso la media ponderata (Tabella 7, colonna IX), delle Università di Siena, Pavia, Roma “Tor Vergata”, Ferrara, Chieti, Milano Politecnico, Pisa, Firenze, Napoli II Università e Reggio Calabria. Quest’ultima è l’unica tra le prime dieci del 1998 che presenta una plusvalenza sul F.F.O. pari al 59% rispetto al costo del lavoro (Tabella 6, colonna XIII). Per il 1999 dalla Tabella 4 (colonna III) si evince che Firenze, Siena, Napoli II Università, Ferrara, Roma “Tor Vergata” e Pavia restano confermate tra le prime dieci Università aventi il costo del lavoro più alto,

⁴ Volendo esprimere tale concetto con una formula si avrebbe:

$$\text{Valore\_normalizzato}_i = \frac{\text{Campione}_i \times \text{media\_aritmetica}}{\text{Deviazione standard}}$$

mentre per Reggio Calabria è evidente una diminuzione significativa del costo del lavoro dovuta all'abbassamento dell'organico del corpo docente, pur con un aumento dei ruoli amministrativi. In particolare per questa Università è da notare come la marginalizzazione sul F.F.O., mantenutosi costante, sia salita addirittura al 135% (Tabella 3, colonna XIII).

Tra le dieci Università con il più alto costo per il 1999 è da notare che Padova - a totale conferma dell'anno precedente - Ferrara e Pavia - in inversione di tendenza rispetto al 1998 - sono riuscite a marginalizzare sul F.F.O., quale surplus sul costo del lavoro da considerare a disposizione della popolazione studentesca, quote le cui percentuali sono riportate in Tabella 3 (colonna XIII). Le altre invece utilizzano l'intero F.F.O. a copertura parziale dei costi del lavoro.

La medesima analisi per il 1998 (Tabella 6 colonna XIII), riguardante le dieci Università avente il costo più basso, rivela che, ad esclusione della Basilicata, le prime dieci Università aventi i costi più bassi, marginalizzano per il F.F.O. cifre significative (oltre il 20%, fino al 140% di Napoli "Ist. Navale" o il 112% di Bergamo). Nel 1999 (Tabella 3 colonna XIII), ad esclusione delle Università di Palermo, Verona e Udine, che utilizzano il F.F.O. per la copertura parziale dei costi, le altre marginalizzano valori significativi (oltre il 40%, fino al 125% di Napoli "Istituto Navale"). Per poter stabilire che tale differenza sia un effettivo elemento di efficienza sarebbe di interesse verificare l'impiego degli importi di surplus del F.F.O. da parte di questi atenei.

Accanto alle valutazioni espresse intorno al F.F.O. è possibile spingere ulteriormente l'analisi confrontando i risultati di questa Sezione con l'indice "personale amministrativo / personale docente" presente nella tabella della "Consistenza del personale". Tra le prime dieci Università aventi costi del lavoro più alti, si può riscontrare come Napoli II Università confermi nel biennio di osservazione oltre 3 unità amministrative per ogni unità docente, ben oltre le altre del gruppo, quasi esprimendo un carattere anomalo in tal senso. Siena per il 1998 e Napoli "Federico II", che la seguono, hanno un rapporto ben inferiore a 2; metà della classifica ha, inoltre, valore intorno ad 1.

Tra le prime dieci Università aventi i costi più bassi, si può constatare, nel 1999, un valore rilevante per l'Università di Palermo e Napoli Ist. Navale, intorno a 4 unità di amministrativi per docente, mentre per le altre, presenti nelle due classifiche rilevabili nelle Tabelle 1 (per il 1999) e 1 bis (per il 1998), è possibile constatare comunque un tendenziale aumento della maggioranza che è passata da un intervallo di valori compreso tra 1 e 1,8 verso un intervallo compreso tra 1,7 e 2,6.

Queste ulteriori informazioni raccolte intorno alle Università, aventi andamenti significativi per il costo del lavoro nelle due direzioni, non consentono ancora un pieno esame del contesto operativo degli Atenei, ma è possibile aspettarsi che tendenzialmente le Università con alti costi del lavoro presentino sostanzialmente un fenomeno di "investimento" nei riguardi del corpo docente, quelle aventi bassi costi un rigonfiamento dell'apparato burocratico, legato alla preponderanza di livelli amministrativi medio-bassi. Questo aspetto potrà essere meglio analizzato alla luce dei riscontri con altri indicatori. E' chiaro che a questo punto le aspettative verso le Università ad alto costo saranno di una gestione qualificata del servizio, cui sono istituzionalmente preposte, verso i propri iscritti. In tal senso sarà interessante analizzare questo aspetto in rapporto alla loro numerosità per ateneo.

6.3.3 Ripartizione attraverso gli Indicatori Organizzativi (tab. 3 e 5 per il 1999, tab. 6 e 8 per il 1998)

L'analisi in questione riguarda la trattazione degli indicatori caratterizzanti una "misura" delle organizzazioni degli atenei. Essi consentono nell'insieme di fornire un ulteriore quadro che meglio accompagna l'analisi del costo del lavoro, alla luce anche di confronti inerenti rapporti organizzativi tra la struttura dell'Università e tra essa i suoi "utenti": gli studenti. Pertanto di seguito viene fornita una rassegna di questi indicatori (presenti nelle Tabelle 3 e 6 "Indicatori organizzativi") dove, analogamente a quanto dichiarato per quelli inerenti il costo del lavoro, sono state individuate le "deviazioni", per ogni colonna di campioni, e la "media ponderata" per ogni insieme di deviazioni (sulle righe) afferenti ad una medesima Università. In seguito viene sviluppata una valutazione d'insieme atta a comprendere in modo organico quanto elaborato statisticamente.

6.3.3.1 Studenti iscritti per unità di personale amministrativo (tab. 6 col. XV per il 1998, tab. 3 col. XV per il 1999)

Questo indicatore misura il grado di impegno della struttura universitaria nei confronti della popolazione studentesca, evidenziando – in termini comparativi – il peso della struttura burocratica di supporto all'attività istituzionale (docenza, ricerca, ecc.), rispetto alla reale dimensione di impegno caratterizzata dal numero di "utenti" del servizio. E' peraltro da notare che i dati qui forniti non tengono conto di fenomeni inerente le dinamiche di iscrizione alle facoltà, su cui andrebbero fatti studi specifici e fuori dalla presente analisi; pertanto è possibile che alcune delle università si trovino, per un certo anno, in condizioni di "sofferenza" di iscritti, mentre altre in situazioni di eccesso, non prevedibili. Tali fenomeni sono da considerare comunque marginali, in quanto incrementi o decrementi significativi ad intervalli di un anno non sono da ritenere ordinari nella distribuzione della popolazione che caratterizza una singola Università.

A fronte di un valore medio nazionale, pari a 22 studenti per ogni amministrativo per il 1998 ed a 19 per il 1999, esistono situazioni di forte differenziazione. Le maggiori criticità (colonna I di Tab.8 per il 1998 e Tab. 5 per il 1999) sono state riscontrate, per il 1998, presso le Università di Napoli "II Università", Macerata e Basilicata, con valori intorno a 6 studenti per ogni amministrativo; per il 1999, intorno a tale valore sono state individuate la stessa Napoli "II Università" e Palermo. Le rimanenti Università che formano la classifica delle prime 10, si collocano, per entrambi gli anni, su valori che comunque non superano le 20 unità di studenti per ogni amministrativo.

Tra quelle aventi valori alti dell'indicatore in oggetto, il 1999 vede Teramo, Bergamo e la stessa Milano con circa 50 unità, mentre per il 1999 risultano di interesse Milano, Salerno e Campobasso con oltre 40 studenti per amministrativo. Le altre, comunque, si collocano, per il 1998, intorno ad un valore non inferiore a 36 studenti per amministrativo e, per il 1999, non inferiore a 27.

Senza riportare l'intera graduatoria, peraltro consultabile nelle Tabelle 5 ed 8 (colonna I), è da notare la tendenza comune ad entrambe le classifiche verso una

diminuzione media nel biennio pari a: 1,3 unità per quelle inerenti i valori più bassi del rapporto, ed a 10 unità per quelle attestate intorno ai soli valori più alti. Per entrambi i gruppi si nota pertanto una tendenza comune ad aumentare gli organici. Esempi significativi sono: Roma III Università passata da 45 unità del 1998 a 37 del 1999, Teramo da 54 a 31, Palermo da 11 a 7 e Udine da 17 a 13. In controtendenza, tra le prime dieci aventi bassi valori, sono da notare le piccole Macerata e Basilicata, passate da circa 6 del 1998 a oltre 10 unità nel 1999.

Una serie di valori storici così limitata, chiaramente non consente giudizi di merito precisi, purtuttavia, può essere un segnale da monitorare nel tempo in quanto la semplificazione introdotta dalle leggi Bassanini e l'avvento delle nuove tecnologie dell'informatica, tra l'altro in ambienti altamente ricettivi come le Università, dovrebbero aiutare a introdurre una tendenza opposta a quella riscontrata.

Considerati gli aspetti peculiari dell'indicatore qui descritto, è possibile incrociare queste informazioni con quelle sopra descritte del costo del lavoro e del rapporto "amministrativi / docenti". Questi confronti evidenziano che nel gruppo avente un rapporto "studenti / amministrativi" basso, si collocano gli Atenei di Napoli II Università e Palermo. La prima, avente il valore più basso dell'indicatore in oggetto (circa 6 studenti per ogni amministrativo), pur presentando un valore del costo del lavoro per dipendente quasi nella media (anzi in leggera riduzione tra il 1998 e il 1999), presenta un costo per studente decisamente alto, indicando con ogni probabilità un numero di studenti iscritti decisamente basso rispetto alla media e soprattutto rispetto alle dimensioni dell'organico. Ciò, peraltro, è confermato dal valore dell'indicatore "amministrativi / docenti", attestato oltre le 3 unità. Quest'ultimo conferma l'eccessivo peso della struttura burocratica dell'Ateneo a fronte di un probabile basso numero di iscritti, come vedremo nella trattazione dell'apposito indicatore.

Per Palermo, che registra decisamente un costo del lavoro tra i più bassi, si presenta una situazione ulteriormente singolare. Infatti, questo Ateneo presenta, comunque, un costo del lavoro per studente tra i più alti (Tab. 4 e 7 colonna IV). Tra l'altro si ricorda, come già sopra riportato, l'incremento significativo del rapporto amministrativi/docenti, passato dal 2,5 del 1998 al 4 del 1999. Considerando che, come risulta dalle Tabelle 3 e 6 (col.V e VIII), la popolazione docenti e studenti è pressoché rimasta costante, questo vuol dire un incremento della struttura burocratica quantomeno singolare anche considerando la differenza del costo del lavoro nei due anni (464 mld nel 1998, 484 mld nel 1999). Per le altre Università facenti parte della classifica delle prime dieci, con il rapporto in oggetto più basso, non si riscontrano altre diversità nel biennio, considerando che tutte presentano, comunque, costi del lavoro medio-bassi e valori dell'indicatore "amministrativi / docenti", compreso nell'intervallo tra 1,5 e 2,5.

Applicando l'analoga analisi al gruppo di Università che presentano un rapporto "studenti iscritti /amministrativi" più alto per i due anni, sostanzialmente non si riscontrano disomogeneità nei valori del costo del lavoro, bassi per tutti gli Atenei presenti in classifica (colonna I di Tab.8 per il 1998 e Tab. 5 per il 1999), mentre per l'indice "amministrativi/docenti" l'intervallo di valori è compreso tra 1,5 e 2,5 unità. Unica eccezione in questo scenario è l'Università di Napoli Ist. Navale che presenta, come già rilevato, il rapporto "amministrativi/docenti" pari a 3,6 per il 1999. Questi risultati, al momento, pur evidenziando per tali Università un basso costo del lavoro, a fronte di un alto numero di studenti per amministrativo, potrebbero indicare la presenza

di una burocrazia contenuta, in realtà non consentono alcun giudizio, in quanto potrebbero essere indice di efficiente amministrazione o meno in conseguenza del livello di servizio istituzionale predisposto e dei risultati ottenuti.

6.3.3.2 Personale amministrativo su docenti (tab. 6 col. XVI per il 1998, tab. 3 col. XVI per il 1999)

Su questo indicatore già è stato detto nel paragrafo inerente l'analisi sulla consistenza del personale e pertanto non verrà qui ulteriormente effettuato alcun ulteriore riferimento.

Viene in questo senso fatto osservare che tale indicatore è sicuramente di estremo interesse per la valutazione di efficienza degli Atenei, essendo direttamente collegato proprio alla consistenza organizzativa delle strutture di organico degli stessi. Per tale motivo è stato anticipato nelle prime tabelle. D'altra parte, ciò ha consentito il suo utilizzo fin dalle battute iniziali dell'analisi e sarà ripreso a supporto in ulteriori approfondimenti.

6.3.3.3 Laureati su Docenti (tab. 6 col. XVII per il 1998, tab. 3 col. XVII per il 1999)

E' uno degli indicatori che consente la percezione del grado di impegno del corpo docente nei confronti della popolazione studentesca. Può essere considerato un valido correttore del rapporto "studenti/docenti" poiché l'obiettivo tendenziale della struttura universitaria, in genere, e del corpo docente, in particolare, è quello di condurre alla laurea tutti gli studenti iscritti. Con tutte le specificità del caso, un eventuale basso valore di tale indicatore potrebbe costituire, pur a fronte di un "virtuoso" rapporto "studenti iscritti/docenti", un indice di "inefficienza" della struttura stessa. E' peraltro da considerare che tale parametro può essere considerato di "efficienza" della struttura, solo dopo averlo confrontato con altri elementi, quali: il numero assoluto di docenti presenti nell'ateneo, comunque rispetto allo standard di organico prevedibile, e l'anno di fondazione dell'Università (alcune sono di recente fondazione e pertanto non hanno ancora un parametro significativo in tal senso).

A fronte di un valore medio nazionale di laureati per docente, pari a 2,4 per il 1998 ed a 2,6 nel 1999, esistono situazioni di forte differenziazione. I valori più bassi (colonna III, di Tab.8 per il 1998 e Tab. 5 per il 1999) sono riscontrati, per il 1998, presso le Università di Basilicata, con un valore di laureati annuo per docente pari a 0,6, Roma "III Università", Roma "Tor Vergata", Napoli "II Università", con valori intorno ad 1. Le rimanenti otto si collocano intorno a 1,5. Anche nel 1999 i quattro Atenei sopra citati si confermano agli ultimi posti della classifica con valori pressoché uguali. Restano, peraltro, confermate nella classifica per il biennio in esame, le Università di Viterbo, Genova, Udine e Reggio Calabria.

Tra quelle aventi valori alti, per il 1998, risultano di interesse Venezia "Ist. Architettura" con oltre 5 laureati per docente, Napoli "Ist. Navale", Bergamo, Milano, Teramo, Venezia, Salerno, Lecce, tutti con valore intorno a 4 unità. Nel 1999 sono state confermate le prime quattro del 1998 con valori compresi intorno ai 5 studenti per

docente. Le restanti sono, comunque, non inferiori alle 5 unità.

Considerati gli aspetti peculiari del presente indicatore, è possibile incrociare queste informazioni con quelle relative ai precedenti indicatori, al fine di meglio valutare i valori evinti. Tornando, così, alle due Università di Napoli "II Università" e Palermo, già evidenziate, si riscontra che, accostando al presente indicatore i risultati già prodotti, è possibile cominciare ad esprimere un primo giudizio per questi due Atenei. Infatti, a fronte di una struttura burocratico-organizzativa stimata "ricca", si ottiene, con l'attuale indicatore, un primo indice di inefficienza essendo il numero di laureati per docente, per entrambi gli Atenei, inferiore alle due unità. Pertanto, la presenza di un basso costo del lavoro per personale dipendente, ma alto in riferimento agli studenti, sembra penalizzare i due Atenei.

Estendendo l'analisi alle altre Università delle classifiche stilate, sulla base del presente indicatore, è possibile riscontrare, nei confronti del costo del lavoro per dipendente, i seguenti casi:

- Atenei con numero di laureati basso per docente, in presenza di un costo medio del lavoro per dipendente alto: per l'intero biennio Roma "Tor Vergata" e Reggio Calabria, con valori intorno ad 1 laureato per docente;

- Atenei con numero di laureati basso per docente, in presenza di un costo medio del lavoro per dipendente basso: 1998 Basilicata con un valore di 0,63 laureati per docente, 1999 Udine con 1,8 laureati;

- Atenei con numero di laureati alto per docente, in presenza di un costo medio del lavoro per dipendente basso: per il 1998 Napoli Ist. Navale e Bergamo con circa 5 laureati, Salerno e Lecce con circa 4 laureati; per il 1999 Napoli Ist. Navale, Bergamo e Teramo con circa 5 laureati.

Secondo questa tassonomia sembrerebbe non riscontrarsi un modello organizzativo vincente rispetto al valore del costo del lavoro. Infatti, una serie di Università avente elevato numero di laureati per docente hanno un costo del lavoro basso, contrariamente a quanto era nelle aspettative. Se però si passa a verificare il parametro inerente il numero di studenti per amministrativo, si riscontra che la maggior parte delle Università che hanno un alto numero di laureati per docente sono quelle caratterizzate da un numero di studenti per amministrativo mediamente alto (20-40 studenti per amministrativo), corrispondente in gran parte ad Università che marginalizzano il F.F.O. rispetto al costo del lavoro per valori superiori al 50% (colonna XIII, Tab. 3 per il 1999 e Tab. 6 per il 1998) e che, pertanto, sono in grado di investire sugli studenti, in termini di infrastrutture, più che di docenti. In proposito si può notare come, sia per le Università con alto numero di laureati per docente che per quelle con valore basso, il numero di amministrativi per docente sia all'incirca attestato per quasi tutte tra 1 e 2 unità, ad eccezione delle due Università napoletane presenti nelle classifiche di Tab. 5 e 8 colonna III.

6.3.3.4 Totale studenti su Docenti (tab. 6 col. XVIII per il 1998, tab. 3 col. XVIII per il 1999)

E' l'indicatore tendenziale del grado di impegno della struttura universitaria (c.d. "carico della docenza") sotto il particolare profilo del livello del servizio di docenza che viene offerto. Si assume, in carenza di dati specifici sulla frequenza dei vari corsi di laurea e dei vari insegnamenti, che ciascuno studente abbia frequentato nel corso dell'anno un solo corso: i valori indicati, pertanto, devono ritenersi approssimati per difetto.

Per questo specifico indicatore si è deciso di considerare i valori assoluti delle deviazioni normalizzate, intendendo in tal senso di considerare come situazioni "non positive" sia quelle in cui si riscontra un basso numero di studenti per docente, ma anche quelle in cui tale numero è alto.

A fronte di un valore medio nazionale di 29 studenti iscritti per docente, in entrambi gli anni oggetto di analisi esistono situazioni di forte differenziazione. Secondo il criterio sopra dichiarato risultano non positive per il 1998 le Università di Napoli Ist. Navale, Teramo, Lecce, Salerno, Bergamo e Campobasso, aventi un numero di studenti su docenti superiore a 50, mentre gli Atenei di Basilicata, Pavia, Roma "Tor Vergata" e Udine presentano valori inferiori a 20 unità. Per il 1999 sono sostanzialmente confermate, con l'aggiunta di Milano Politecnico, con 18 studenti e Calabria, con 46 studenti. È abbastanza chiaro che per ambedue gli estremi, il numero di studenti eccessivamente basso, come eccessivamente alto, comporta perplessità in termini di efficienza del servizio.

Fin qui i valori ritenuti non positivi. Per quanto concerne le situazioni migliori, si sono evidenziate per il 1998 le Università di Catania, Trento, Venezia, Cassino, Brescia, Bologna Roma "III Università", Roma "La Sapienza", Napoli "Ist. Orientale" con valori intorno ai 31 studenti per professore. Per il 1999, si aggiunge l'Ateneo di Bari.

Considerati gli aspetti peculiari del presente indicatore, anche qui è possibile incrociare queste informazioni con quelle inerenti i precedenti indicatori, al fine di meglio valutare i valori sinora evinti. In proposito è significativo confrontare i valori ottenuti attraverso l'indicatore "totale studenti / docenti" con i precedenti indicatori.

A tale proposito risulta, da un confronto effettuato, non esserci alcun legame significativo tra le Università estrapolate attraverso questo indicatore e quello inerente il "totale amministrativi / docente".

Considerando, invece, le Università che presentano il maggior numero di laureati per docente (Tab. 3 e 6 colonna XVII) è possibile constatare, per il 1998, che le Università aventi il maggior numero di studenti per docente sono anche presenti, nella misura del 50%, tra le prime 10 individuate con riferimento all'indicatore più alto del "totale laureati / docenti". Questa circostanza risulta verificata anche per il 1999 e riguarda le Università di Napoli Ist. Navale, Bergamo, Lecce, Teramo, Salerno. Tale aspetto può essere spiegato con il fatto che un docente con tanti studenti è favorito, statisticamente, nell'avere tanti laureati. Invece, osservando l'indicatore del "costo del lavoro / studenti" si è rilevato che, pur considerando il fenomeno statistico come più probabile, risulta comunque che le Università qui individuate sono per il 60% anche quelle presenti nella classifica degli Atenei con costo del lavoro per studente più basso e

con una buona marginalizzazione del F.F.O., cioè fondi a disposizione della struttura universitaria. Per il 1999 addirittura la percentuale di Università di questo tipo è pari al 70%.

D'altra parte, si può notare come tutte le Università aventi basso numero di studenti per docente, presenti nella classifica del 1998 (Tab.8 colonna IV) – Basilicata, Pavia, Udine e Roma “Tor Vergata” – risultano anche nella classifica delle Università aventi il costo del lavoro per studente più alto e il numero di laureati più basso (Tab.8 colonna III). Questo indica, considerato il basso valore di studenti per docente (non superiore a 20), come la statistica abbia qui avuto il sopravvento su qualsiasi altra considerazione. Può, però, dirsi che, essendo per queste il costo del lavoro alto, confermato, peraltro, per entrambi gli anni, il modello organizzativo e di struttura adottato da queste Università non premia l'attività cui istituzionalmente sono deputati gli Atenei.

Un'ultima considerazione meritano, infine, le Università caratterizzate da un numero di studenti per docente ottimale, rispetto al lotto di campioni riportato in colonna IV delle Tabelle 5 e 8, giudicato tra le 30 e le 40 unità. Considerate queste Università, sono da evidenziare, per il 1998, Venezia e Brescia e, per il 1999, Trento, Bologna e Venezia. Queste Università sono presenti anche nelle corrispondenti classifiche delle Università aventi il maggior numero di laureati. Peraltro esse esprimono un costo del lavoro giudicato medio (Tab.3 e 6 colonna XII). Questi elementi consentono di ipotizzare per le Università citate un probabile modello organizzativo ottimale per l'attività di docenza. La conferma di questo è dato dal fatto che altre Università presenti nella stessa classifica del più alto numero di laureati per docente – Milano, Venezia “Architettura” e Brescia – hanno l'indicatore numero di studenti per docente, nello stesso intervallo di 30- 40 unità, ampliando, così, la fenomenologia che consente l'analisi di un modello consolidato di docenza efficace.

6.3.3.5 Percentuali studenti fuori corso su totale studenti (tab. 6 col. XIX per il 1998, tab. 3 col. XIX per il 1999)

E' un indicatore approssimativo del livello di incremento annuo della popolazione universitaria collegato alla non “uscita” di iscritti dai corsi di laurea nei tempi previsti dal Piano di studi delle facoltà, evidenziando un prolungamento patologico del corso di studi. Il fenomeno degli studenti “fuori corso” risulta in parte legato alla capacità – espressa non solo dal corpo docente, ma dalla struttura universitaria nel suo complesso – di “seguire” lo studente e di motivarlo dall'atto dell'immatricolazione fino alla discussione della tesi di laurea. Un alto rapporto tra studenti fuori corso e totale studenti iscritti, pertanto, costituisce un segnale negativo sul piano dell'efficacia, tenuto conto che uno degli obiettivi tendenziali di ciascuna Università è quello di condurre ogni studente al conseguimento del titolo di laurea nei tempi previsti.

In tale valutazione si sconta, ovviamente, la componente soggettiva del fenomeno, concernente il grado di “fattiva collaborazione” espresso da ciascuno studente nel rispettare le “tappe” programmate del corso di laurea.

A fronte di una media di comparto pari al 38% del 1998 e al 42% del 1999, si evidenziano per eccessiva incidenza dei fuori corso, per il 1998: Venezia “Ist. di

Architettura", Roma "La Sapienza", Bari Politecnico con valori superiori al 45%; Catania, Messina, Trento, Calabria, Basilicata, Macerata e Cassino con valori superiori al 40%; per il 1999, gli Atenei di Bari Politecnico 63% e Ferrara, Roma "La Sapienza", Macerata, Trento con circa il 50%, le rimanenti 5 con un valore superiore al 45%.

Analizzando la specifica classifica ed "incrociando" le sue risultanze con gli altri indicatori già descritti non si rileva alcun elemento statistico significativo. E', pertanto, da ritenere che tale valore sia, sì, significativo, ma a sé stante, nel contesto della valutazione scaturente dal confronto tra indicatori. Con ogni probabilità la componente di "fattiva collaborazione" prevale su qualsiasi altro indicatore.

6.3.3.6 Percentuali studenti laureati su totale studenti (tab. 6 col. XIX per il 1998, tab. 3 col. XIX per il 1999)

E' un indicatore del livello di successo della politica di formazione attuata dalla struttura universitaria. Per esso, a fronte di una media di comparto pari all' 8% del 1998 e al 9% del 1999, è possibile evidenziare che per il 1998 l'Università di Roma "IIIa Università" si è attestata a circa il 3% sul totale degli iscritti, mentre Bari, Basilicata, Viterbo, Modena, Cagliari, Napoli "IIa Università, Roma "Tor Vergata" Campobasso e Napoli Ist. Navale si collocano tra il 4 e il 6% di laureati. Per il 1999 risultano tutte confermate con l'aggiunta di Lecce e Bari Politecnico, ma tutti compresi tra 4% e 6% di laureati sul totale degli studenti iscritti. E' peraltro da tenere conto che tale parametro può essere considerato di "efficienza" della struttura, solo dopo aver verificato l'anno di fondazione dell'Università (alcune sono di recente fondazione e pertanto non hanno ancora un parametro significativo in tal senso), in quanto ai "giovani" atenei tale valutazione non è applicabile.

Tra gli Atenei migliori, sulla base di questo indicatore, troviamo per il 1998: Pavia, Venezia, Milano, Milano Politecnico, Siena, Messina, Parma, Firenze, Brescia, con una percentuale compresa tra 10% e il 12%; per il 1999, risultano tutte confermate con l'aggiunta di Padova, Trento, Venezia "Ist. Architettura", Milano Politecnico, ma tutti compresi tra il 10% e il 15%.

Fin qui i valori rilevati da una analisi delle deviazioni normalizzate dell'indicatore. Ulteriori elementi di valutazione sono stati ottenuti attraverso un confronto con gli indicatori sopra descritti per il solo anno 1998. In questo ambito, per le prime dieci Università aventi un **BASSO** valore dell'indicatore in oggetto, risulta che sono:

- tutte con un valore tendenzialmente medio/alto dell'indicatore "totale studenti su docenti",

- il 70% con un valore basso dell'indicatore "laureati su docenti",
- il 70% con un valore medio/basso dell'indicatore "amministrativi per docente",
- il 70% con un valore medio per l'indicatore "studenti su amministrativi",
- il 70% con un costo del lavoro medio/ basso;

Università aventi un **ALTO** valore dell'indicatore in oggetto, risulta che sono:

- tutte con un valore tendenzialmente basso dell'indicatore "totale studenti su docenti",

- il 60% con un valore alto dell'indicatore "laureati su docenti",

- il 60% con un valore basso dell'indicatore "amministrativi per docente",
- l'80% con un valore basso per l'indicatore "studenti su amministrativi",
- l'80% con un costo del lavoro alto.

Lo schema sintetico dei risultati ottenuti, dimostra come gli Atenei aventi una percentuale di laureati alta rispetto alla media siano Università con alto costo del lavoro, basso organico amministrativo, medio/basso numero di studenti per docente. Il contrario si evince dai risultati per Università aventi basso valore dell'indice. La verifica puntuale per ognuna delle Università è possibile consultando le Tabelle 3 e 5 per il 1998 e le Tabelle 6 e 8 per il 1999.

6.3.3.7 Conclusioni

A conclusione dell'analisi sviluppata per individuare le problematiche inerenti il costo del lavoro relativo ai 51 Atenei riportati in Tabella 1 e nelle seguenti, si è cercato di produrre una classifica generale degli stessi, sfruttando i valori di deviazione, prodotti per ogni campione descrivente l'indicatore per la singola Università. Restano peraltro valide tutte le considerazioni e le eccezioni portate a supporto durante la trattazione degli indicatori e che rendono le conclusioni stesse meritevoli di ulteriore approfondimenti da parte degli interessati.

La classifica generale degli Atenei è, pertanto, ottenuta valutando ogni Università attraverso la media ponderata delle deviazioni normalizzate caratterizzanti la stessa Università (estrapolazione per riga). I risultati⁵ per le prime e le ultime dieci della classifica sono riportate, per il 1999, nella Tabella 5 colonna VII, e, per il 1998, nella Tabella 8. L'elenco completo di queste medie ponderate è riportato nelle Tabelle 3 e 6, ultima colonna.

L'individuazione del peso da assegnare ad ogni insieme di deviazioni standard riferite ad un preciso indicatore, rappresentato per colonna da una popolazione di campioni, è stato ottenuto attraverso il seguente processo:

- Individuato il valore "Peggior" della popolazione di campioni rappresentativi dell'indicatore,
- Individuato il valore Medio della popolazione di campioni rappresentativi dell'indicatore,
- Calcolato il valore medio tra tutti i campioni dell'indicatore compresi tra il valore Peggior e il valore Medio,
- Calcolata la numerosità dei campioni presenti intorno al valore Peggior,
- Assegnato valore al Peso in proporzione della numerosità di campioni intorno al valore Peggior. I valori possibili per ogni Peso sono: 0,2 per una numerosità dei

⁵ La media ponderata è rappresentata dalla formula:

$$\text{Media\_Ponderata}_i = \frac{\text{Somma}(\text{dev\_standard}_i \times \text{peso}_i)}{\text{Somma}(\text{peso}_i)}$$

campioni intorno al 10%, 0,3 per una numerosità intorno al 30%, 0,5 per una numerosità intorno al 50%.

Sulla base di questo procedimento sono di seguito riportate le classifiche delle prime dieci "migliori" e "peggiori" per i due anni oggetto di analisi.

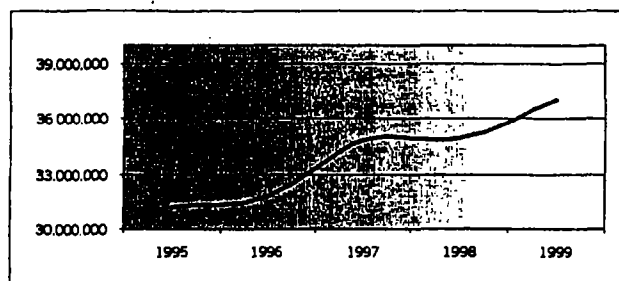
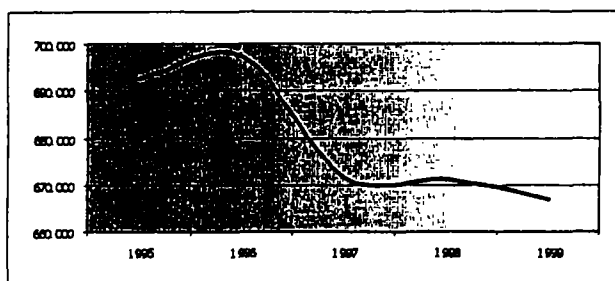
1998		1999	
		<u>Peggiori</u>	
MACERATA	-1,75	PALERMO	-1,52
BASILICATA	-1,52	NAPOLI IIa Univ.	-1,16
NAPOLI IIa Univ.	-1,30	BASILICATA	-1,00
PALERMO	-1,01	MACERATA	-0,99
SASSARI	-0,70	BARI Politecnico	-0,92
PERUGIA	-0,62	MODENA	-0,89
VERONA	-0,60	LECCE	-0,67
VITERBO Tuscia	-0,54	ANCONA	-0,62
BARI Politecnico	-0,51	CAMERINO	-0,59
CAGLIARI	-0,51	PERUGIA	-0,54
		<u>Migliori</u>	
MILANO	1,48	MILANO	1,90
BERGAMO	1,09	VENEZIA Ist. Arch.	0,98
VENEZIA Ist. Arch.	0,93	VENEZIA	0,90
BOLOGNA	0,84	SALERNO	0,71
VENEZIA	0,79	BOLOGNA	0,70
TERAMO	0,69	BERGAMO	0,68
L'AQUILA	0,62	TORINO	0,64
PARMA	0,50	PARMA	0,50
TRENTO	0,39	CAMPOBASSO	0,50
TORINO	0,39	PADOVA	0,45

Dall'analisi inerente le dieci "migliori" Università del 1999 è possibile per questi atenei evidenziare i seguenti valori degli indicatori in termini tendenziali rispetto ai valori medi definiti per ogni indicatore:

Costo del Lavoro medio per dipendente	medio/alto
Costo del Lavoro per studente	medio/basso
Numero studenti per amministrativo	alto
Numero Amministrativi per docenti	basso
Laureati per docente	medio/alto
Studenti per docenti	medio/basso
Studenti fuori corso per totale studenti	medio
Studenti laureati per totale studenti	alto

Capitolo VII

IL PERSONALE DELLE REGIONI ED ENTI LOCALI



SINTESI

Gli aspetti rilevanti della gestione del personale del comparto sono i seguenti:

- 1. Non sembra realizzarsi l'obiettivo della "riduzione programmata delle spese di personale" che l'art. 39, comma 19, della l. 27 dicembre 1997, n. 449, attribuisce alla programmazione triennale del fabbisogno del personale da effettuarsi a cura delle regioni, delle province autonome, degli enti locali e delle Camere di commercio. E ciò può determinare riflessi negativi anche sul concorso del sistema delle autonomie regionali e locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, ai sensi dell'art. 48 della stessa legge¹.*
- 2. L'originario comma 3 bis, introdotto dall'art. 22, comma 1, lett. c), della L. 23 dicembre 1998, n. 449, prevedeva, a decorrere dal 1999, che la disciplina dell'autorizzazione delle assunzioni si applicasse anche a "quelle relative al personale già in servizio con diversa qualifica o livello presso la medesima o altra amministrazione pubblica". Questo periodo è stato espressamente*

¹ L'incremento della forza lavoro media realizzatosi nel 1998 e il basso decremento del personale in servizio al 31 dicembre 1998, rispetto a quello in servizio al 31 dicembre 1997, molto inferiore di quello realizzato dal 1996 al 1997, può rendere inattendibile il quadro tendenziale di finanza pubblica elaborato nel Documento di programmazione economico - finanziaria per gli anni 1999 - 2001, che prevedeva, per le spese del personale non statale, "una evoluzione degli occupati coerente con la legislazione vigente e le tendenze degli anni precedenti", pag. 37. Tutte le spese per retribuzione, costo del personale, costo del lavoro, retribuzione media totale sono aumentati, in misura rilevante, sia dal 1996 al 1997 che dal 1997 al 1998.

- abrogato dall'art. 20, comma 1, lett. d) della L. n. 448/1999, a decorrere dal 2000. Questa abrogazione potrebbe comportare una indiscriminata applicazione dei passaggi di categoria del personale dipendente, senza alcun controllo né delle effettive necessità né dell'esistenza delle risorse necessarie.*
- 3. I dati concernenti l'evoluzione della spesa per retribuzione lorda del personale, del costo del personale e del costo del lavoro, nel periodo 1996 - 1999, confermano, sia pure nella provvisorietà di quelli concernenti il 1999 e nella palese incongruità di quelli concernenti il 1998, soprattutto se comparati con l'andamento della forza lavoro media del personale dei livelli, che la spesa di personale, nonostante le espresse disposizioni legislative finalizzate alla loro riduzione, è in costante crescita. La valutazione critica deve essere rafforzata, ove si consideri che i contratti collettivi stipulati nel 1999 hanno certamente avuto, nel medesimo esercizio, un'applicazione limitata alla retribuzione fissa ed a quegli istituti che non sono demandati alla contrattazione collettiva integrativa. Gli oneri economici più rilevanti di tali contratti avranno effetto, presumibilmente, a decorrere dal 2000 in poi, quando la loro applicazione sarà a "regime".*
 - 4. La spesa assoluta per il personale dirigenziale è aumentata in misura superiore al 13% da 1997 al 1998 e per un ulteriore 5% dal 1998 al 1999, soprattutto per quanto concerne la componente accessoria, aumentata del 150% dal 1997 al 1998 e del 360% circa dal 1998 al 1999, benché la corrispondente forza lavoro media, nel medesimo periodo, sia rimasta sostanzialmente invariata (oscillazioni inferiori al 3%).*
 - 5. Nell'ambito delle autonomie speciali (Regioni a statuto speciale e Province autonome) si registra un generale ritardo nel recepimento dei principi di separazione tra politica e gestione, come pure nell'attuazione del nuovo sistema di controllo interno. Ciò con effetti anche sui livelli di copertura degli organici e specificamente di quelli dirigenziali (coperti per il 48%). Il costo del lavoro registra un consistente incremento rispetto all'esercizio precedente (pari al 10%), così come in forte crescita risulta il costo del personale, mediamente attestato su retribuzioni lorde dei livelli e dei dirigenti significativamente superiori rispetto a quelle delle Regioni ordinarie.*

7.1 Considerazioni generali sul comparto. Il metodo dell'indagine

Il costo del lavoro pubblico per gli anni 1998 - 1999 viene analizzato utilizzando una griglia di indicatori, che consentono la piena evidenziazione di alcuni fenomeni di spesa e di gestione del personale, al fine di verificare, ove possibile, la reale incidenza delle norme che lo disciplinano, entrate in vigore nel periodo di riferimento².

Occorre, peraltro, ribadire quanto già espresso nella precedente relazione in ordine alla valenza relativa degli indicatori, nel senso che i rapporti dei dati che essi realizzano non dimostrano l'efficacia o l'efficienza del fenomeno esaminato, ma, se organizzati in un sistema organico³ utilizzando una serie storica di dati gestionali sufficientemente lunga, evidenziano l'evoluzione di un fenomeno nel tempo.

L'utilizzo di indicatori per la rilevazione e la valutazione dei fenomeni di gestione, con la conseguente necessità, al fine di renderli più significativi, di costruire delle serie storiche quanto più possibile lunghe, comporta l'esigenza di individuare una metodologia che renda i dati a disposizione il più possibile omogenei e, quindi, confrontabili.

I fenomeni gestionali esaminati sono, infatti, soggetti, nel tempo, sia a variazioni della loro disciplina legislativa, che a modifiche degli strumenti di analisi. Basti ricordare, ad esempio, che nella rilevazione dei dati concernenti l'anno 1999 la struttura del personale è stata aggiornata sulla base del nuovo sistema di classificazione recato dal CCNL in data 31 marzo 1999⁴ e degli istituti innovativi disciplinati dal CCNL in data 1° aprile 1999⁵. La rilevazione evidenzia, inoltre, gli ulteriori specifici istituti contrattuali o categorie di personale indicati a pag. 73 e segg. della circolare del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato 24 febbraio 2000, n. 7⁶.

Il conto annuale 1998 non presenta rilevanti modifiche strutturali, rispetto a quello del 1997.

La diversa classificazione del personale e la modifica degli indicatori utilizzati per le analisi rendono necessario valutare l'uniformità dei dati che si intendono comparare con serie storiche dal 1996 al 1999.

² Anche nella precedente relazione "Il costo del lavoro pubblico negli anni 1997 e 1998", approvata con deliberazione in data 29 dicembre 1999, n. 47/REF/99, l'analisi è stata condotta utilizzando una griglia di indicatori. Nella presente relazione gli indicatori utilizzati costituiscono un perfezionamento del sistema realizzato nella citata relazione e sono finalizzati ad evidenziare i medesimi fenomeni di gestione.

³ Il singolo indicatore tende ad evidenziare un aspetto del fenomeno, trascurandone altri, con la conseguenza che solo una serie organica di indicatori, ciascuno dei quali evidenzia un aspetto diverso della medesima realtà gestionale, rende una descrizione equilibrata della realtà esaminata.

⁴ "Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo alla revisione del sistema di classificazione del personale del comparto delle "Regioni - Autonomie locali", pubblicato sulla G.U., Supplemento ordinario, in data 24 aprile 1999, n. 81.

⁵ "Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al quadriennio normativo 1998 - 2001 ed al biennio economico 1998 - 1999 del personale del comparto "Regioni - Autonomie locali", pubblicato anch'esso sulla G.U., Supplemento ordinario, in data 24 aprile 1999, n. 81.

⁶ Pubblicata sulla G.U., Supplemento ordinario in data 14 marzo 2000, n. 44.

Si è, quindi, cercato di ovviare alla parziale disomogeneità dei dati applicando gli indicatori ai totali generali dei fenomeni considerati, allo scopo di rendere comparabili tali dati alla rilevazione 1996, anche se ciò comporta la perdita di parte della significatività degli esiti. Si è altresì cercato, ove possibile, di riaggregare dati analitici per renderli uniformi⁷. Inoltre, al fine di confermare o modificare le osservazioni anticipate nella precedente relazione sulla base dei dati provvisori concernenti l'anno 1998, sono stati elaborati i medesimi indicatori utilizzati nella precedente relazione. Il nuovo sistema di indicatori è stato applicato ai dati definitivi concernenti l'anno 1998 ed a quelli provvisori concernenti l'anno 1999.

Il sistema degli indicatori, di seguito menzionati, per comodità espositiva, con la numerazione indicata nelle tabelle allegate, che ne espongono gli esiti, consente di analizzare i seguenti profili gestionali:

1. La consistenza reale del personale in servizio ed i suoi riflessi sugli organici, con particolare riferimento al turnover ed all'utilizzo della mobilità (indicatori 1, 2, 9, 10 e 11);
2. La natura del rapporto di lavoro, verificando l'incidenza del personale contrattista ed a tempo determinato, rispetto al personale a tempo indeterminato (indicatori 3, 4, 5, 6 e 7);
3. Le componenti della retribuzione, distinguendo tra dirigenti e personale dei livelli, ed i rapporti tra le due componenti retributive (indicatori 18, 19, 20, 21 e 22);
4. L'attuazione dell'istituto del part time, nelle diverse tipologie previste, ed il suo riflesso sulla copertura degli organici (indicatori 12, 13 e 14);
5. Spesa giornaliera media, per giornata lavorata ed i reciproci rapporti (indicatori 23, 24, 25 e 26).

Sono stati elaborati, infine, alcuni indicatori, che non costituiscono tra loro sistema, per analizzare specifici fenomeni. Appartengono alla categoria gli indicatori 15, 8, 16 e 27, concernenti la femminilizzazione, il carico della dirigenza, l'anzianità di servizio e le risorse impiegate per la formazione del personale.

Occorre, ora, valutare se i dati del conto annuale 1998 definitivi abbiano comportato delle modifiche sostanziali rispetto a quelli provvisori, utilizzati nella precedente relazione, ed il grado della loro validità intrinseca. La verifica dei dati del conto annuale appare particolarmente rilevante in quanto questo costituisce la fonte informativa del Governo per la definizione dei documenti di programmazione e per la preventiva quantificazione dei mezzi finanziari necessari alla copertura degli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva. Per il comparto in esame occorre tener presente che l'esatta conoscenza delle complessive dinamiche di gestione del personale, finalizzata, anche, all'elaborazione di stime previsionali il più possibile attendibili, appare ancor più necessaria, in quanto consente di definire le risorse disponibili della contrattazione, i cui oneri graveranno direttamente sui bilanci delle amministrazioni (art. 52, comma 1 bis, d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni). Un'errata valutazione nella previsione dei costi contrattuali, in quanto fondati su una carente e

⁷ Ad es., i dati relativi all'anno 1996 del personale a tempo indeterminato o dei livelli sono stati calcolati sommando anche quelli del personale a tempo parziale, per ridurre, nella valutazione dei fenomeni, le differenze che sono causate dalla diversa classificazione del personale.

fuorviante conoscenza della realtà di gestione, potrebbe comportare una definizione dei costi contrattuali incompatibile con la situazione finanziaria degli enti, costituendo un fattore di squilibrio strutturale degli stessi, con ovvie ripercussioni negative sulla finanza pubblica generale.

Confrontando i dati provvisori del 1998 utilizzati nella precedente relazione con quelli definitivi del Conto annuale, si riscontrano differenze irrilevanti sui dati che si possono definire "anagrafici" (personale in servizio, forza lavoro media⁸, ecc..., che presentano differenze, tra dati provvisori e dati definitivi, inferiori al 5%), con l'eccezione dei dati concernenti le assunzioni totali e le cessazioni totali (differenze superiori al 40%, ma gli scostamenti si compensano), e sui dati concernenti la spesa del personale dirigente (differenze tra il 2% ed il 4% circa). Notevole differenza si riscontra tra i dati concernenti la retribuzione accessoria dei livelli (oltre l'8%), la retribuzione fissa dei livelli (quasi 16%), la retribuzione del personale totale (quasi 18%), la spesa per formazione (77%), il costo del lavoro (oltre 18%), il costo del personale (oltre 13%) e, di conseguenza, le retribuzioni medie (le differenze ammontano dal 9 al 16% circa).

Il fatto descritto, che sicuramente obbliga ad una revisione sei criteri di analisi e di valutazione svolte nella precedente relazione, sarebbe stato considerato fisiologico se non si fosse riscontrato, nell'elaborazione dei dati definitivi concernenti il personale dei comuni, alcune incongruenze di quelli relativi alla retribuzione del personale dei livelli in misura tale da influire sulla validità dei dati complessivi del comparto, considerata l'elevata incidenza del personale comunale sul totale (nel 1998 la forza lavoro media dei livelli dei comuni ha costituito quasi il 70% della forza lavoro media dei livelli del comparto). Mentre il dato utilizzato nei successivi paragrafi è stato "equilibrato" escludendo gli enti incongruenti, i dati generali del comparto contengono gli errori segnalati. La discrasia appare ancor più rilevante, in quanto indica una forte riduzione della spesa di personale (circa del 20%), con evidenti ripercussioni sulla conoscenza delle dinamiche di spesa del comparto (la spesa media lorda del personale dei livelli per il 1998, secondo i dati definitivi, ammonterebbe a £. 31.632, inferiore sia a quella registrata nel 1996, pari a £. 32.282, sia a quella del 1997, pari a £. 34.336, per risalire, nel 1999, a £. 37.688). Nella breve analisi dei principali dati di spesa esposta nel prossimo paragrafo, pertanto, i dati definitivi verranno affiancati a quelli provvisori, ove questo possa servire ad una completa comprensione del fenomeno esaminato.

Anche nella presente relazione, al fine di effettuare l'analisi dei fenomeni di gestione più tempestivamente possibile, sono stati utilizzati, nell'elaborazione degli indicatori concernenti la spesa per il personale dei comuni, i dati dei conti annuali degli esercizi 1998 e 1999 pervenuti direttamente alla Corte dei conti, considerando, quale insieme significativo delle amministrazioni comunali, ai sensi dell'art. 52, comma 6, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, quello dei capoluoghi di provincia. Gli esiti delle analisi svolte devono essere valutati con estrema cautela, in quanto i dati utilizzati sono da considerarsi provvisori, come tutti gli altri dati 1999 concernenti il totale del comparto. Il grado di rilevanza dell'insieme significativo prescelto è assicurato dal fatto che i comuni hanno impiegato, nel 1997, quasi il 76% della forza lavoro media totale del

⁸ Il dato definitivo della forza lavoro media appare, comunque, non corretto, come verrà dimostrato nel successivo paragrafo. Questo potrebbe dipendere da un dato errato concernente il numero delle mensilità liquidate, fatto che spiegherebbe, almeno in parte, le incongruenze dei dati di spesa.

comparto ed i comuni capoluoghi di provincia impiegano quasi il 40% della forza lavoro media dei comuni, con un incidenza, sul comparto, di oltre il 30%.

Scopo di questo paragrafo, oltre ad esporre il metodo di analisi utilizzato nelle parti speciali, è di offrire una panoramica dei dati concernenti l'intero comparto, al fine di individuare le evoluzioni generali e di costituire dei valori di riferimento nella valutazione dei dati concernenti le singole tipologie di enti che appartengono al comparto di contrattazione collettiva delle regioni ed autonomie locali.

La presente relazione analizza gli anni 1998 e 1999, immediatamente precedente e di prima attuazione del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo alla revisione del sistema di classificazione del personale del comparto e del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al quadriennio normativo 1998 - 2001 ed al biennio economico 1998 - 1999⁹, stipulati a seguito delle riforme del rapporto di lavoro disposte con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, ed il d.lgs. 29 ottobre 1998, n. 387. La corretta individuazione dei fatti di gestione del personale del periodo appare, quindi, necessaria al fine di valutare, nelle prossime relazioni, gli effetti prodotti dall'applicazione dei citati contratti collettivi.

Nell'allegata tabella 1 sono esposti i dati complessivi concernenti il comparto, utilizzati per l'elaborazione degli indicatori raccolti nella successiva tabella 2. I dati devono essere valutati tenendo presente che, come detto, quelli definitivi concernenti il 1998 contengono delle palesi incongruenze e tali da rendere sostanzialmente inutilizzabili gli indicatori relativi alla spesa ed al costo del personale dei livelli e totale, con la sola eccezione per il personale dirigente, e che quelli riferiti all'anno 1999 sono provvisori, in quanto sono ancora in corso le operazioni di verifica e validazione dei dati comunicati dalle amministrazioni da parte della Ragioneria. Si cercherà, ove possibile, di verificare la fondatezza delle considerazioni svolte nella precedente relazione, concernenti i fatti di gestione dell'anno 1998, mentre le valutazioni relative ai fatti di gestione evidenziati nel 1999 dovranno essere verificate nella successiva relazione, che verrà redatta sulla base dei dati definitivi.

I dati concernenti la consistenza del personale in servizio al 31 dicembre di ciascun anno, evidenziano una diminuzione del personale a tempo indeterminato negli anni dal 1996 al 1997, pari a circa il 2%, ed una sostanziale stabilità nel periodo dal 1997 al 1999, in cui il personale in servizio al 31 dicembre è diminuito di percentuali irrisorie¹⁰. Considerando il restante personale, la diminuzione dal 1996 al 1997 è del 2,1% e nel periodo dal 1997 al 1999 non si verificano scostamenti di rilievo (inferiori

⁹ Pubblicati sul Supplemento Ordinario alla Gazzetta Ufficiale, serie generale, in data 24 aprile 1999, n. 81. I primi effetti finanziari dei contratti, pertanto, si sono realizzati dal 1999.

¹⁰ Solo la forza lavoro media dei dirigenti è diminuita di oltre l'1% dal 1997 al 1998 ed è cresciuta di oltre il 2% dal 1998 al 1999. Occorre, però, considerare che a decorrere dal 1999 il conto annuale evidenzia separatamente le qualifiche dirigenziali introdotte dall'art. 6, commi 4 e 10, della l. 15 maggio 1997, n. 127, che consente l'assunzione di dirigenti con contratto a tempo determinato, anche al di fuori delle dotazioni organiche dei Comuni e delle Province. Tale personale, nei precedenti conti annuali, non veniva classificato nella dirigenza, in quanto il rapporto non è a tempo indeterminato. Dai dati provvisori del 1999 sembra, pertanto, evincersi che il personale dirigente in esame pesa per il 3% circa sulla forza lavoro media complessiva del comparto.

all'1%)¹¹. L'esito è coerente con i dati concernenti le assunzioni e le cessazioni dal servizio, in quanto dal 1996 al 1997 l'incremento delle assunzioni è stato inferiore del 6% circa rispetto all'incremento delle cessazioni. Dal 1998 le assunzioni totali sono leggermente superiori alle cessazioni totali, rimanendo quindi confermata la sostanziale stabilità nella consistenza numerica del personale in servizio dal 1997 al 1999.

La stabilità del numero dei dipendenti in servizio dal 1997 al 1999 e la diminuzione del personale dal 1996 al 1997 si evince anche dall'esito degli indicatori che analizzano le variazioni della consistenza del personale¹². Infatti, si è verificata una diminuzione, dal 1997 al 1998, del tasso di cessazione ed un tasso di ricambio nullo, mentre, nel periodo 1996 - 1997 la sostituzione del personale è pari a 0,7 ed il tasso di ricambio negativo di quasi il 2%. Anche nel 1999 gli indicatori che analizzano il turn over evidenziano un sostanziale equilibrio tra personale cessato e personale assunto. Il forte incremento del personale totale in servizio al 31 dicembre (+4% dal 1996 al 1997 e +1,67% dal 1997 al 1998) dipende esclusivamente dall'incremento del personale addetto ai lavori socialmente utili, aumentato, nel periodo 1996 - 1998, di oltre il 170% (da 33 mila unità a oltre 90 mila unità).

Il fenomeno di sostanziale equilibrio del numero di personale in servizio dal 1997 al 1999, escludendo i dati del 1998 che appaiono incongruenti, quale la forza lavoro media del personale dei livelli e totale, sembra trovare giustificazione anche nella diminuita incidenza, nel biennio 1996 - 1998, del personale con anzianità di servizio superiore a 30 anni, rispetto al totale del personale in servizio, con conseguente diminuzione del personale che ha diritto al trattamento di pensione di anzianità, il cui utilizzo è stato, negli anni, fortemente penalizzato dalla legislazione¹³, e nelle deroghe al blocco delle assunzioni previste a favore della quasi totalità degli enti del comparto¹⁴.

Non sembra quindi realizzarsi l'obiettivo della "riduzione programmata delle spese di personale" che l'art. 39, comma 19, della l. 27 dicembre 1997, n. 449, attribuisce alla programmazione triennale del fabbisogno del personale da effettuarsi a cura delle regioni, delle province autonome, degli enti locali e delle Camere di commercio. E ciò può determinare riflessi negativi anche sul concorso del sistema delle

¹¹ Si noti, però, che dal 1997 al 1998 la forza lavoro media dei livelli risulta aumentata di oltre il 13%, per diminuire, ancora del 13% circa, dal 1998 al 1999. Il dato concernente gli anni 1997 - 1999 è, invece, stabile, registrando una diminuzione della forza lavoro media di circa l'1%. Se si considera errato il dato definitivo del 1998, escludendolo dalla valutazione, l'andamento della forza lavoro media nel triennio 1997 - 1999 appare coerente con l'andamento del personale in servizio al 31 dicembre del medesimo periodo.

¹² Si tratta degli indicatori indicati, nella precedente relazione, ai numeri 20: tasso di cessazione; 21: sostituzione del personale stabile; 22: sostituzione per mobilità; e 23: tasso di ricambio. Nella presente relazione gli stessi fenomeni sono analizzati con seguenti indicatori: 9: rapporto di sostituzione del personale cessato; 10: tasso di turn over e 11: tasso di turn over per mobilità.

¹³ Cfr., ad esempio, l'art. 11, comma 16, della l. 24 dicembre 1993, n. 537, e l'art. 13, comma 6, della l. 23 dicembre 1994, n. 724. Il tasso di cessazione, nel 1998, è diminuito di quasi il 4%, per effetto, anche, del ringiovanimento del personale in servizio.

¹⁴ Art. 22, commi 11, 12 e 14, cit. l. n. 724/1994, art. 1, comma 4, l. 28 dicembre 1995, n. 549, art. 1, comma 46, l. 23 dicembre 1996, n. 662.

autonomie regionali e locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, ai sensi dell'art. 48 della stessa legge¹⁵.

L'art. 20, comma 1, lett. g), della L. 23 dicembre 1999, n. 448, aggiunge, a decorrere dal 2000, il comma 20 bis all'art. 39 della citata L. n. 449/1997, secondo il quale le amministrazioni che non sono soggette all'autorizzazione all'assunzione di personale, programmano le proprie politiche di assunzione, oltre che secondo i criteri previsti dal comma 19 citato, anche in base "ai principi di riduzione complessiva della spesa di personale ... di cui ai commi 2 bis¹⁶, 3¹⁷, 3 bis e 3 ter¹⁸, per quanto applicabili". Poiché il personale in servizio al 31 dicembre 1999, escluso quello dei Lavori Socialmente Utili, è diminuito, rispetto a quello in servizio al 31 dicembre 1997, in misura inferiore all'1%, non sono stati realizzati gli obiettivi di contenimento numerico del personale in servizio.

L'originario comma 3 bis, introdotto dall'art. 22, comma 1, lett. c), della L. 23 dicembre 1998, n. 449, prevedeva, a decorrere dal 1999, che la disciplina dell'autorizzazione delle assunzioni si applicasse anche a "quelle relative al personale già in servizio con diversa qualifica o livello presso la medesima o altra amministrazione pubblica". Questo periodo è stato espressamente abrogato dall'art. 20, comma 1, lett. d) della L. n. 448/1999 in esame, a decorrere dal 2000. Questa abrogazione potrebbe comportare una indiscriminata applicazione dei passaggi di categoria del personale dipendente, senza alcun controllo né delle effettive necessità né dell'esistenza delle risorse necessarie, inteso come complessivo equilibrio di bilancio dell'ente. L'applicazione, ai passaggi di categoria, delle disposizioni concernenti la programmazione del fabbisogno del personale è stata indicata, dalla giurisprudenza della Corte dei Conti, come condizione essenziale ai fini di valutare positivamente la compatibilità finanziaria ed economica dei contratti collettivi nazionali, ai sensi dell'art. 51 del d.lgs. n. 29/1993 (C.d.C., Sez. Riun., Del. 15 settembre 2000, n. 20/2000). Il fenomeno dovrà, pertanto, essere posto in osservazione nelle prossime relazioni, dovendosi affermare già da ora che ove la concreta applicazione dei CCNL avvenga escludendo il criterio di buona amministrazione indicato, l'azione amministrativa verrebbe realizzata oltre i limiti di compatibilità economica e finanziaria certificati.

Il grado di copertura degli organici, diminuita nel 1997 (dal 91% del 1996 all'89% del 1997), cresce a oltre il 92% nel 1998 ed oltre il 97% nel 1999. L'incremento del

¹⁵ L'incremento della forza lavoro media realizzatosi nel 1998 e il basso decremento del personale in servizio al 31 dicembre 1998, rispetto a quello in servizio al 31 dicembre 1997, molto inferiore di quello realizzato dal 1996 al 1997, può rendere inattendibile il quadro tendenziale di finanza pubblica elaborato nel Documento di programmazione economico - finanziaria per gli anni 1999 - 2001, che prevedeva, per le spese del personale non statale, "una evoluzione degli occupati coerente con la legislazione vigente e le tendenze degli anni precedenti", pag. 37. Tutte le spese per retribuzione, costo del personale, costo del lavoro, retribuzione media totale sono aumentati, in misura rilevante, sia dal 1996 al 1997 che dal 1997 al 1998.

¹⁶ Disciplina la riduzione numerica del personale.

¹⁷ Disciplina la modalità di programmazione delle assunzioni.

¹⁸ Ribadisce, tra gli altri, il principio che ogni contratto collettivo integrativo, prima di essere stipulato, deve essere specificamente controllato dagli organi di controllo previsti per ciascuna amministrazione, che ne verifica la compatibilità dei costi ed il rispetto dei vincoli disposti dall'art. 45, comma 4, del d.lgs. n. 29/1993.

grado di copertura, a parità di personale in servizio, è conseguenza della rideterminazione delle piante organiche, che erano rimaste sostanzialmente invariate dal 1996 al 1997, mentre ha comportato una diminuzione complessiva dei posti di quasi il 3% dal 1997 al 1998 e di un ulteriore 6% dal 1998 al 1999 (corrispondente alla percentuale di crescita dell'indice di copertura)¹⁹.

L'incidenza del personale a tempo indeterminato, rispetto al totale del personale in servizio, escluso quello addetto ai lavori socialmente utili, si mantiene stabile: quasi il 95% nel 1998 ed il 93% circa nel 1999. L'assimilazione del rapporto di impiego al rapporto di lavoro privato non sembra, quindi, aver modificato il carattere di stabilità del lavoro presso le amministrazioni del comparto.

Nella precedente relazione si è rilevato che la spesa per retribuzione lorda del personale è aumentata²⁰, in termini assoluti, nelle misure ivi indicate²¹. Analizzando i dati definitivi 1998²², si ottengono i seguenti tassi di incremento, rispettivamente dal 1997 al 1998 e dal 1998 al 1999: retribuzione lorda del personale: quasi il 5% e 3%; costo del personale: quasi 2% in entrambi gli anni; costo del lavoro: praticamente invariato e circa il 6%. I dati esposti confermano, sia pure nella provvisorietà di quelli concernenti il 1999 e nella palese incongruità di quelli concernenti il 1998, soprattutto se comparati con l'andamento della forza lavoro media del personale dei livelli, che la spesa di personale, nonostante le espresse disposizioni legislative finalizzate alla loro riduzione, è in costante crescita. La valutazione critica deve essere rafforzata, ove si consideri che nel 1999 i citati contratti collettivi hanno certamente avuto un'applicazione limitata alla retribuzione fissa ed a quegli istituti che non sono demandati alla contrattazione collettiva integrativa. Gli oneri economici più rilevanti di tali contratti avranno effetto, presumibilmente, a decorrere dal 2000 in poi, quando la loro applicazione sarà a "regime".

Da notare, inoltre, che la spesa assoluta per il personale dirigenziale è aumentata in misura superiore al 6% da 1997 al 1998 e per oltre il 9% dal 1998 al 1999, soprattutto per quanto concerne la componente accessoria, aumentata del 150% dal 1997 al 1998 e

¹⁹ La materia delle dotazioni organiche è stata disciplinata, per la maggioranza delle amministrazioni del comparto, dall'art. 3, comma 5, l. 24 dicembre 1993, n. 537, dall'art. 22, commi 15, 16 e 18 della l. n. 724/1994, e dall'art. 1, commi 9 e 10, della l. n. 549/1995, che dispone, in sede di revisione, il limite di spesa derivante dall'applicazione dell'art. 3, comma 6, della l. n. 537/1993. L'art. 1, comma 52, della l. n. 662/1996, che disciplina la determinazione automatica in caso di inadempienza, non si applica alle amministrazioni del comparto in esame, contemplate al comma 46. L'art. 6, comma 14, della l. n. 127/1997, che ha sostituito il comma 11 dell'art. 3 della l. n. 537/1993, ha escluso dall'obbligo di rilevazione dei carichi di lavoro i comuni con popolazione non superiore a 15.000 abitanti. La disciplina di rilevazione dei carichi di lavoro è stata, da ultimo, abrogata dall'art. 43 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80. Il citato d.lgs. n. 80/1998 ha sostituito l'art. 6 del d.lgs. n. 29/1993 che prevede comunque la "verifica degli effettivi fabbisogni" di personale per la ridefinizione degli uffici e delle dotazioni organiche da effettuarsi con scadenza triennale.

²⁰ Rimane così confermata la mancata realizzazione dell'obiettivo posto dal citato art. 39, comma 19, della l. n. 449/1997.

²¹ Gli incrementi della retribuzione lorda del personale sono del 5% dal 1996 al 1997 e del 27% circa dal 1997 al 1998, il costo del personale dell'8% dal 1996 al 1997 e di quasi il 18% dal 1997 al 1998 ed, infine, il costo del lavoro è aumentato di quasi il 10% dal 1996 al 1997 e del 23% circa dal 1997 al 1998.

²² Nel precedente paragrafo si sono esposti i dubbi in ordine alla correttezza del dato definitivo concernente il 1998, proprio con riferimento alle spese del personale.

del 360% circa dal 1998 al 1999, benché la corrispondente forza lavoro media, nel medesimo periodo, sia rimasta sostanzialmente invariata (oscillazioni inferiori al 3%).

I descritti incrementi delle retribuzioni, del costo del personale e del costo del lavoro devono essere valutati nel contesto economico definito nel DPEF 2000 - 2003, deliberato dal Consiglio dei Ministri il 30 giugno 1999, che ha registrato una crescita del prodotto interno lordo, nel 1997, dell'1,5%, con una previsione di ulteriore crescita, per gli anni 1998 e 1999, dell'1,3%, ed il tasso di inflazione è stato dell'1,7% nel 1997, con l'obiettivo dell'1,8% nel 1998 e dell'1,3% per il 1999²³. La crescita delle spese per il personale dal 1997 al 1998, al netto della contribuzione aggiuntiva, era prevista, dal D.P.E.F. 1999 - 2001, nella misura dell'1,5% circa²⁴. Il quadro analitico dei pagamenti del medesimo D.P.E.F. ha accertato incrementi dei pagamenti per personale in servizio di oltre il 6%, dal 1996 al 1997, ed ha previsto incrementi nei pagamenti dal 1997 al 1998 di poco superiori al 2%²⁵.

Il DPEF 2000 - 2003 modifica la metodologia utilizzata per definire il quadro tendenziale dell'andamento della spesa per il personale pubblico adottando il criterio della stima "a legislazione vigente", anziché a "politiche invariate", in quanto "le previsioni a legislazione vigente comportano profili di crescita nel quadriennio meno dinamici di quelli che si sarebbero determinati con l'utilizzo del criterio delle politiche invariate" (pag. 51) ed, inoltre, "le proiezioni delle spese di personale non includono gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali" (pag. 51), compresi nelle previsioni programmatiche dei precedenti DPEF. Di conseguenza, la crescita delle retribuzioni dei dipendenti pubblici per gli anni 2000 - 2003 è calcolata con esclusivo riferimento al trascinarsi degli effetti economici dei contratti stipulati nel 1999 ed all'indennità per vacanza contrattuale. Il numero del personale in servizio è considerato in crescita dell'1% annuo. Utilizzando la descritta metodologia, gli incrementi previsti nella spesa del personale pubblico nel 1999, rispetto al 1998, è inferiore all'1,5% (tavola III.1.2, pag. 55), mentre il conto economico tendenziale delle amministrazioni pubbliche prevede, quali variazioni di spesa per redditi da lavoro dipendente, un decremento, dal 1997 al 1998, di circa il 3,5% ed un incremento, dal 1998 al 1999, di circa l'1,5% (tavola A - 1, pag. 133). Queste sono le uniche previsioni concernenti la spesa di personale contenute in tutto il DPEF 2000 - 2003.

La modifica metodologica descritta²⁶, comportando un rilevante impoverimento del quadro programmatico delle spese del personale, determina una complessiva riduzione dei parametri di riferimento utilizzabili sia per la verifica della realizzazione degli obiettivi, in una materia che ha una grande rilevanza nella dinamica della spesa corrente, sia per le valutazioni concernenti la compatibilità economica e finanziaria dei CCNL., soprattutto per quelle amministrazioni per le quali la legge finanziaria non determina più le risorse economiche da destinare alla contrattazione collettiva (d.lgs. n. 29/1993, art. 52 commi 1 ed 1 bis).

²³ Fonte: D.P.E.F. 2000 - 2003, pag. 4, tavola I.1.1.

²⁴ Fonte: D.P.E.F. 1999 - 2001, pag. 39.

²⁵ Fonte: D.P.E.F. 1999 - 2001, pag. 147, tavola A - 14.

²⁶ Forse determinata da una equivoca interpretazione dell'art. 2, comma 6, della L. 25 giugno 1999, n. 208, che non tiene conto, per le spese del personale, del quadro di riferimento normativo recato dal d.lgs. n. 29/1993, e successive modificazioni.

Se la modifica metodologica aveva, quale fine inespresso, quello di rendere maggiormente libere le amministrazioni dotate di maggiore autonomia nel definire le risorse da destinare alla contrattazione, la mancanza di una specifica programmazione delle dinamiche di spesa del personale, comprensiva delle risorse da destinare alla contrattazione collettiva, nell'ambito di una necessaria coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica generale, produce l'effetto opposto, in quanto, in assenza di altri parametri, la valutazione di compatibilità economica non può che essere riferita a specifiche norme di legge (art. 39 L. n. 449/1997, e successive modifiche, che dispongono la diminuzione della spesa del personale) ed all'unico parametro ricavabile dal DPEF, individuato nel tasso di inflazione programmato, parametro che la Corte dei conti aveva spesso proposto di integrare con gli altri posti nei precedenti DPEF (C.d.C., Sez. Riun., Del. 30 aprile 1999, n. 19/99, pagg. 3 e segg., e, da ultimo, 16 febbraio 2000, n. 4/2000, pagg. 6 e seg.).

Nessuno degli incrementi della spesa per retribuzione esposti precedentemente rispetta i parametri indicati nella citata L. n. 449/1997 e nel DPEF 2000 - 2003.

L'incidenza della spesa per retribuzione accessoria per il personale dei livelli, rispetto al totale della retribuzione percepita, è rimasta pressoché invariata nel corso degli anni 1996 - 1998, nella misura del 10% circa, e pare in aumento nel 1999 (12%), mentre l'incidenza della retribuzione accessoria del personale dirigenziale è cresciuta, da meno del 2% del 1996 al 5% del 1998 (3% se considerata al netto degli arretrati). Nel 1999 si registra un'incidenza della retribuzione accessoria dei dirigenti pari al 22% circa²⁷. La distanza tra la retribuzione media del personale dei livelli e quella dei dirigenti è stabile, attestata a circa 2,5 (cfr. indicatori n. 13: forbice dirigenti - livelli e n. 20: rapporto retributivo dirigenti livelli).

Un ulteriore aspetto di interesse per tutte le amministrazioni del comparto concerne l'esame dell'impatto della normativa che disciplina il rapporto di lavoro a tempo parziale sulle politiche di gestione del personale, in funzione della riduzione del numero del personale in servizio e della conseguente misura di copertura degli organici.

L'utilizzo dell'istituto del lavoro a tempo parziale appare in lenta ma costante crescita, passando dall'incidenza dell'1,5% nel 1996 al 2,6% nel 1997, al 3,5% circa nel 1998 ed al 4% nel 1999, con una leggera prevalenza, fino al 1998, del part time fino al 50% dell'orario ordinario (59% nel 1997 e 55% nel 1998. Nel 1999 il rapporto appare invertito: meno del 50%). L'evoluzione del ricorso al part time appare, pertanto, coerente con la disciplina recata dalle leggi n. 662/1996 e n. 449/1997, finalizzata ad incrementare il ricorso al lavoro a tempo parziale nelle pubbliche amministrazioni, rendendo automatica la trasformazione del rapporto di lavoro richiesta dal dipendente²⁸, prevedendo la possibilità, in sede di contrattazione collettiva, di attribuire trattamenti

²⁷ Il dato non concorda con quanto affermato dalla RGS nella tavola 10.0.15 del conto annuale 1997. Il motivo è la difforme classificazione delle voci retributive tra le tabelle 10.0.10 e 10.0.15, che non consente nemmeno di individuare quali voci considerate "competenze fisse" nella 10.0.10 siano, invece, state computate nelle indennità varie delle "competenze accessorie" della tabella 10.0.15. La Corte ha computato, quali competenze fisse, tutte quelle indicate nella tabella 10.0.10, al netto dell'assegno per il nucleo familiare e degli arretrati, e, quali competenze accessorie, tutte quelle indicate nella tabella 10.0.12.

²⁸ Art. 1, comma 58, l. n. 662/1996.

accessori in pari misura, rispetto ai dipendenti a tempo pieno, e riducendo i motivi che giustificano la mancata trasformazione del rapporto di lavoro²⁹.

I risparmi di spesa derivanti dalla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale costituiscono, per il 30%, economie di bilancio, per il 50% sono utilizzate per incentivare la mobilità o, in mancanza, per nuove assunzioni, e per il 20% alimentano i fondi da destinare alla contrattazione integrativa per il miglioramento della produttività³⁰.

In ordine ai risparmi di spesa, come definiti dall'art. 1, comma 59, della L. 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modificazioni, valgono le considerazioni già espresse nella precedente relazione. Il risparmio di spesa derivante dalla trasformazione dei rapporti di lavoro è costituito dalla quota di retribuzione che non viene erogata, corrispondente alla minore prestazione lavorativa dovuta. Il personale part time, per quanto venga quantificato come unità intera tra il personale in servizio al 31 dicembre, di fatto realizza, in termini di ore lavorate, una quota di una unità di personale a tempo pieno. Il risparmio di spesa altro non è, pertanto, che il risparmio derivante dalla riduzione numerica del personale in servizio ed assume carattere di stabilità solo ove venga corrispondentemente ridotto l'organico dell'ente, ovvero quando, al rapporto di lavoro trasformato corrisponda l'identica trasformazione del posto in ruolo.

Questo significa che, indipendentemente dalle qualificazioni legali del risparmio di spesa, in caso di corrispondente assunzione di nuovo personale il risparmio di spesa non si realizza, in quanto non avviene la riduzione della precedente unità lavorativa, mentre la quota del 20% da destinare alla contrattazione decentrata non può finanziare emolumenti fissi del trattamento economico, finché non si è realizzata la corrispondente riduzione degli organici. In caso contrario, l'amministrazione potrebbe sempre assumere, negli anni successivi, nuovo personale in corrispondenza del posto vacante, senza che a tale assunzione corrisponda, nei successivi esercizi finanziari, la riduzione dei risparmi di spesa realizzati nei precedenti esercizi, in quanto congelati nell'anno di realizzazione e privi di evidenza contabile negli esercizi successivi, stante il principio di annualità del bilancio e la generale imputazione delle spese di personale agli ordinari capitoli di bilancio³¹.

L'indicatore "diminuzione latente del personale al 31 dicembre" (n. 17 e n. 14) quantifica, mediante stima, la riduzione del numero del personale in servizio corrispondente alla concreta attuazione dell'istituto del part time realizzata negli anni 1997-1999, tenendo conto della diversa quantificazione oraria. Il dato non è disponibile per il 1996, in quanto la rilevazione non distingueva i differenti regimi orari. La diminuzione del personale in relazione al part time passa dalle 6.200 unità nel 1997 alle oltre 7.800 nel 1998 ed alle 8.300 unità nel 1999. La dinamica di gestione delle

²⁹ Art. 39, comma 25, l. n. 449/1997. Il comma 27 ribadisce l'applicazione della descritta normativa anche al personale delle regioni e degli enti locali, fino all'emanazione di specifiche disposizioni, da parte di ciascun ente.

³⁰ Art. 1, comma 59, l. n. 662/1996.

³¹ Sulla necessità che, per aversi risparmio di spesa, occorre che sia realizzata, contemporaneamente, la doppia condizione che vi sia un'effettiva diminuzione del personale in servizio con la corrispondente riduzione delle dotazioni organiche, essendo altrimenti qualificabile, la mera riduzione degli organici per adeguarli ai dipendenti in servizio, senza una loro riduzione, quale risparmio di spesa fittizio: C.d.C., Sez. Riun. Del. n. 19/99 cit., pag. 7.

dotazioni organiche del personale dei livelli appare, pertanto, riconducibile solo in misura minima all'utilizzo del lavoro a tempo parziale. In generale, appare dimostrato che la gestione degli organici avviene in via prioritaria in funzione delle reali necessità dei servizi.

Confrontando i dati della copertura dell'organico (indicatori 1 e 2), appare evidente che la diminuzione della dotazione organica complessiva di circa il 3% dal 1997 al 1998 e di un ulteriore 6% dal 1998 al 1999 costituisce la causa principale dell'incremento del grado di copertura del personale realizzatasi nel periodo, calcolato con riferimento al personale in servizio al 31 dicembre, tra il quale, come detto, il personale a tempo parziale è computato come una unità, senza distinzioni rispetto a quello a tempo pieno. Ipotizzando che per tutti i posti assegnati a part time l'amministrazione abbia provveduto alla corrispondente riduzione degli organici, il ricorso al part time ha costituito, nel 1998, oltre il 35% dei posti ridotti in organico e, nel 1999, il 20% delle riduzioni. In entrambi gli anni, pertanto, l'incidenza del ricorso al part time, rispetto al complesso delle dotazioni organiche, appare di poco superiore all'1%.

Si nota, infine, che l'impegno di destinare progressivamente alla formazione del personale l'1% della massa salariale³², nel comparto in esame non è stato realizzato nel periodo 1996 - 1998, in cui l'incidenza ammonta allo 0,5% circa, mentre appare realizzato nel 1999, anno in cui la misura dell'indice di formazione ha superato l'1,5%. La provvisorietà del dato costringe ad una sua verifica nella prossima relazione.

³² Fonte: D.P.E.F. 1999 - 2001, pag. 117.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Aggregati	1998	1999
1	Dipendenti a tempo indeterminato al 31 dicembre	637.050	631.406
2	Dipendenti dei livelli a tempo indeterminato al 31 dicembre	624.804	618.593
3	Dotazione organica (personale a tempo ind.to)	689.105	647.566
4	Dotazione organica (dirigenti)	14.893	13.399
5	Dotazione organica (livelli)	674.212	634.167
6	Totale mensilità liquidate(**)	10.900.913	8.106.990
7	Mensilità liquidate livelli, del personale con trattamento superiore e del Ruolo Esaurimento	8.491.676	7.397.923
8	Mensilità liquidate qualifica dirigenziale (*)	146.553	152.689
9	Mensilità liquidate dipendenti a tempo indeterminato(*)	8.638.229	7.550.612
10	Totale dipendenti al 31 dicembre	670.990	666.815
11	Dirigenti al 31 dicembre	12.246	12.813
12	Cessati per limiti età + dimissioni + altre cause	18.497	23.232
13	Assunti per procedure concorsuali + altre cause	20.579	23.224
14	Ingressi (provenienti da altri comparti)	5.265	6.363
15	Passaggi (passati ad altri comparti)	5.514	6.225
16	Assunti totali	25.844	29.587
17	Cessati totali	24.011	29.457
18	Dipendenti dei livelli in part-time	21.506	24.254
19	Dipendenti dei livelli a tempo ind.to in part-time fino al 50% al 31 dicembre	11.815	11.677
20	Dipendenti dei livelli a tempo ind.to in part-time oltre il 50% al 31 dicembre	9.691	12.577
21	Personale femminile complessivo al 31 dicembre	313.535	357.140
22	Anzianità media		
23	Dipendenti con anzianità superiore ai 30 anni	16.168	17.548
24	Spesa per retribuzione lorda dirigenti(1)	1.246.682.587.000	1.314.041.207.000
25	Spesa per retribuzione lorda livelli	22.383.724.651.000	23.234.719.151.000
26	Spesa retribuzione accessoria dirigenti(1)	60.812.767.000	284.190.725.000
27	Spesa retribuzione accessoria livelli	2.383.032.090.000	2.741.204.445.000
28	Spesa retribuzione fissa dirigenti(1)	1.109.749.142.000	1.029.850.482.000
29	Spesa retribuzione fissa livelli	19.407.623.221.000	20.493.514.706.000
30	Spesa per retribuzione lorda personale Addetto ai Lavori Socialmente Utili	208.450.462.000	198.121.627.000
31	Spesa per retribuzione lorda totale personale	25.036.143.483.000	25.798.446.800.000
32	Spesa per la formazione	112.905.799.000	617.724.549.000
33	Costo del lavoro	34.898.881.660.000	38.996.709.199.973
34	Costo del personale	34.115.160.643.000	34.727.801.101.000
35	Giorni lavorativi	228.010.764	179.029.363
36	Giornate lavorate	196.676.974	145.306.025
37	Assenze totali	31.333.790	33.723.338

Il costo del lavoro e il
costo del personale
includono la quota parte
riferita ai Segretari
comunali

I professori e i ricercatori
sono sommati ai dirigenti

(2) esclusi non contrattualizzati

(*) comprende le mensilità liquidate ai dirigenti generali o equiparati

(**) sono le mensilità liquidate di ogni categoria di personale

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

N°	INDICATORI		1998	1999
1	Grado di copertura dell'organico del personale a tempo indeterminato	%	92,45	97,50
2	Grado di copertura dell'organico del personale dirigente	%	82,23	95,63
3	Dipendenti medi nell'anno	v.a.	908.409	675.583
4	Dipendenti a tempo indeterminato medi nell'anno	v.a.	719.852	629.218
5	Dipendenti dei livelli medi nell'anno	v.a.	707.640	616.494
6	Dirigenti medi nell'anno	v.a.	12.213	12.724
7	Tasso di dipendenti a tempo indeterminato	%	79,24	93,14
8	Carico della dirigenza	v.a.	55	52
9	Rapporto di sostituzione del personale cessato		1,08	1,00
10	Tasso di turn over	%	0,20	0,02
11	Tasso di turn over per mobilità		0,00	0,00
12	Diffusione del Part-time	%	3,44	3,92
13	Intensità del ricorso al Part-time	%	54,94	48,14
14	Diminuzione latente del personale	U	7.846	8.354
15	Tasso di femminilizzazione	%	46,73	53,56
16	Tasso di anzianità	%		
17	Anzianità media	Lire	0,00	0,00
18	Retribuzione media lorda dei dirigenti	Lire	102.080.415	103.271.974
19	Retribuzione media lorda livelli	Lire	31.631.529	37.688.501
20	Rapporto retributivo dirigenti/livelli		3,23	2,74
21	Tasso di retribuzione accessoria dirigenti	%	4,88	21,63
22	Tasso di retribuzione accessoria livelli	%	10,65	11,80
23	Costo del lavoro unitario	Lire	38.417.569	57.723.090
23bis	Costo del personale unitario	Lire	37.554.829	51.404.234
24	Costo del personale unitario medio giornaliero	Lire	149.621	193.978
25	Costo del personale unitario medio giornata lavorata	Lire	173.458	238.998
26	Incidenza delle assenze sul costo del personale		0,86	0,81
27	Incidenza della spesa per formazione sul differenziale costo del lavoro - costo del personale	%	14,41	14,47
Il tasso di anzianità non è disponibile allo stato				

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Descrizione	1996	1997	1998	(1998 (definitivo))	1999	Differenza 1997-1996 (a)	Differenza 1998 def. - 1997 (b)	Differenza 1998 def. - 1996 (c)	Differenza 1999-1998 (c)	Incidenza % (a)	Incidenza % (b)	Incidenza % (c)
Mensilità liquidate livelli	7.516.078	7.502.400	8.466.486	8.491.676	7.397.923	- 13.678	989.276	975.598	- 1.093.753	-0,18%	13,19%	-12,88%
Forza lavoro media livelli	626.340	625.200	705.541	707.640	616.494	- 1.140	82.440	81.300	- 91.146	-0,18%	13,19%	-12,88%
Mensilità liquidate dirigenti	154.914	148.299	146.167	146.553	149.970	- 6.615	- 1.746	- 8.361	3.417	-4,27%	-1,18%	2,33%
Forza lavoro media dirigenti	12.910	12.358	12.181	12.213	12.498	- 551	- 146	- 697	285	-4,27%	-1,18%	2,33%
Mensilità liquidate totali	8.409.701	8.280.683	10.871.455	10.900.913	8.106.990	- 129.018	2.620.230	2.491.212	- 2.793.923	-1,53%	31,64%	-25,63%
Forza lavoro media totale	700.808	690.057	905.955	908.409	675.583	- 10.752	218.353	207.601	- 232.827	-1,53%	31,64%	-25,63%
Personale a tempo indeterminato al 31 dicembre	647.475	635.382	635.078	637.050	631.406	- 12.093	1.668	- 10.425	- 5.644	-1,87%	0,26%	-0,89%
Personale a tempo indeterminato al 31 dicembre (livelli)	634.769	623.264	622.862	624.804	618.825	- 11.505	1.540	- 9.965	- 5.979	-1,81%	0,25%	-0,96%
Dotazione organica personale a tempo ind. to	712.322	711.402	688.491	689.105	647.566	- 970	- 22.297	- 23.217	- 41.539	-0,13%	-3,13%	-6,03%
Dotazione organica livelli	695.256	695.839	673.607	674.212	634.167	583	- 21.627	- 21.044	- 40.045	0,08%	-3,11%	-5,94%
Dotazione organica restante personale	923	1.388	3.461	3.461		465	2.073	2.538		50,38%	149,35%	
Dotazione organica totale	713.245	712.790	691.952	697.566	647.566	- 453	- 20.224	- 20.679	- 45.000	-0,06%	-2,84%	-6,50%
Restante personale al 31 dicembre	38.717	36.371	33.675	33.940		- 2.346	- 2.431	- 4.777	- 33.940	-6,06%	-6,68%	-100,00%
Personale addetto ai lavori socialmente utili al 31 dicembre	33.566	77.436	90.676	90.704		43.870	13.268	57.138	- 90.704	130,70%	17,13%	-100,00%
Totale personale al 31 dicembre	686.192	671.753	668.753	670.990	631.406	- 14.439	- 763	- 15.202	- 39.584	-2,10%	-0,11%	-5,90%
Totale personale compresi L.S.U. al 31 dicembre	719.758	749.189	759.429	761.694	631.406	29.431	12.505	41.936	- 130.288	4,09%	1,67%	-17,11%
Personale femminile complessivo al 31 dicembre	311.714	311.298	312.509	313.535	357.140	- 416	2.237	1.821	43.605	-0,13%	0,72%	13,91%
Dirigenti al 31 dicembre	12.706	12.118	12.216	12.246	12.581	- 588	128	- 460	335	-4,63%	1,06%	2,74%
Giorni assenza totali	13.961.415	13.938.474	13.972.071	33.311.633	33.723.338	- 22.941	19.373.159	19.350.218	411.705	-0,16%	138,99%	1,24%
Giorni lavorativi* forza lavoro media	175.902.913	173.204.286	227.394.600	228.010.764	169.571.208	- 2.698.627	54.806.478	52.107.851	-58.439.556	-1,53%	31,64%	-25,63%

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Descrizione	1996	1997	1998	1998 (definitivo)	1999	Differenze 1997-1998 (a)	Differenze 1998 def. - 1997 (b)	Differenze 1998 def. - 1996 (c)	Differenze 1999-1998 (c)	Incidenza % (a)	Incidenza % (b)	Incidenza % (c)
Numero dipendenti a tempo indeterminato con anzianità superiore a 30 anni	19.595	15.374	16.572	16.168	17.548	- 4.221	794	- 3.427	1.380	-21,54%	5,16%	8,54%
Spesa retribuzione accessori dirigenti	16.646.700	24.543.044	39.589.376	60.812.767	279.526.412	7.896.344	36.269.723	44.166.067	218.713.645	47,43%	147,78%	359,65%
Spesa retribuzione fissa dirigenti	998.524.228	1.071.571.161	1.154.013.531	1.109.749.142	998.422.874	73.046.933	38.177.981	111.224.914	111.326.268	7,32%	3,56%	-10,03%
Spesa retribuzione accessori livelli	1.873.723.623	2.256.872.994	2.197.038.694	2.383.032.090	2.741.204.445	383.149.371	126.159.096	509.308.467	358.172.355	20,45%	5,59%	15,03%
Spesa retribuzione fissa livelli	18.345.515.922	19.209.806.195	23.779.569.418	19.407.623.221	20.493.514.706	864.290.273	197.817.026	1.062.107.299	1.085.891.485	4,71%	1,03%	5,60%
Spesa per retribuzione lorda dirigenti	1.015.170.928	1.096.114.205	1.193.602.907	1.170.561.909	1.277.949.286	80.943.277	74.447.704	155.390.981	107.387.377	7,97%	6,79%	9,17%
Spesa per retribuzione lorda livelli	20.219.239.545	21.466.679.189	25.976.608.112	21.790.655.311	23.234.719.151	1.247.439.644	323.976.122	1.571.415.766	1.444.063.840	6,17%	1,51%	6,63%
Spesa per retribuzione lorda personale addetto ai Lavori Socialmente Utili		180.190.043	216.172.826	208.450.462	198.121.627		28.260.419	208.450.462	-10.328.835		15,68%	-4,96%
Spesa per retribuzione lorda totale personale	22.589.201.026	23.892.814.394	30.516.786.551	25.036.143.483	25.798.446.800	1.303.613.368	1.143.329.089	2.446.942.457	762.303.317	5,77%	4,79%	3,04%
Spesa per la formazione	92.206.076	108.789.541	491.282.422	112.905.799	617.724.549	16.583.465	4.116.258	20.699.723	504.818.750	17,99%	3,78%	447,11%
Costo del lavoro	31.766.786.355	34.790.874.158	42.701.014.331	34.898.881.660	37.066.657.157	3.024.087.803	108.007.502	3.132.095.305	2.167.775.497	9,52%	0,31%	6,21%
Costo del personale	30.895.778.824	33.480.135.753	39.357.284.688	34.115.160.643	34.727.801.101	2.584.356.929	635.024.890	3.219.381.819	612.640.458	8,36%	1,90%	1,80%
Cessati per limiti età + dimissioni + altre cause	34.351	36.483		18.497	23.232	2.132	- 17.986	- 15.854	4.735	6,21%		25,60%
Assunti per procedure concorsuali + altre cause	25.462	26.083		25.579	23.224	621	- 504	117	- 2.355	2,44%		-9,21%
Assunti "provenienti da altre Amministrazioni"	4.510	5.012		5.265	6.363	502	253	755	1.098	11,13%		20,85%
Cessati "passati ad altre Amministrazioni"	5.277	7.004		5.514	6.225	1.727	- 1.490	237	711	32,73%		12,89%
Assunti totali (tabella 10.0.1)	29.916	31.091	43.668	25.844	29.587	1.175	- 5.247	- 4.072	3.743	3,93%	-16,88%	14,48%
Cessati totali (tabella 10.0.1)	39.589	43.528	45.371	24.011	29.457	3.939	- 19.517	- 15.578	5.446	9,95%	-44,84%	22,68%
Personale a tempo ind. in part-time fino al 50% al 31 dicembre		9.778	11.800	11.815	11.677		2.037	11.815	- 138		20,83%	-1,17%

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Descrizione	1996	1997	1998	1998 (definitivo)	1999	Differenze 1997-1996 (a)	Differenze 1998 def. - 1997 (b)	Differenze 1998 def. - 1996 (c)	Differenze 1999-1998 (c)	Incidenza % (a)	Incidenza % (b)	Incidenza % (c)
Personale a tempo ind.to in part-time oltre il 50% al 31 dicembre		6.722	9.664	9.691	12.577		2.969	9.691	2.886		44,17%	29,78%
Totale personale in part-time al 31 dicembre	9.885	16.500	21.464	21.506	24.254	6.615	5.006	11.621	2.748	66,92%	30,34%	12,78%
Ributuzione media competenze fisse	30.261	31.811	34.740	28.502	34.169	1.550	- 3.309	- 1.758	5.667	5,12%	-10,40%	19,88%
Ributuzione media competenze accessorie	2.957	3.578	3.116	3.395	4.803	621	- 183	438	1.408	21,01%	-5,13%	41,46%
Ributuzione media totale	33.218	35.389	37.856	31.897	38.971	2.172	- 3.492	- 1.321	7.074	6,54%	-9,87%	22,18%

7.2 Le Regioni a statuto ordinario

7.2.1 Introduzione.

Le differenze che a tutt'oggi caratterizzano sul piano costituzionale, legislativo e organizzativo le Regioni a Statuto speciale, nonché le Province autonome, rispetto alle Regioni ordinarie, hanno suggerito, come in passato³³, un'analisi separata di queste ultime, allo scopo di consentire una valutazione in materia di lavoro pubblico su dati sufficientemente omogenei. Occorre richiamare, tuttavia, alcune profonde modificazioni che hanno riguardato le Regioni ordinarie, dalle quali si ritiene discendano rilevanti conseguenze per la materia oggetto di analisi.

In primo luogo deve sottolinearsi che, almeno sul piano dell'autonomia regionale, la tradizionale differenza tra gli Enti territoriali di cui sopra tende ad attenuarsi³⁴. La recente riforma costituzionale, che ha riguardato le Regioni a statuto ordinario, infatti, rilancia un modello "forte" di autonomia. E' indubbio, per quanto in questa sede preme evidenziare, che la spinta verso il decentramento amministrativo e fiscale³⁵ risulta influenzata dalla necessità di facilitare il controllo della spesa, incentivandone a livello periferico la responsabilità in ordine all'ammontare e alla destinazione.

Inoltre, nel quadro dei cambiamenti ordinamentali, si è giunti anche alla riforma della legge di contabilità regionale³⁶, proseguendo l'impegnativo cammino verso la necessaria connessione tra governo della finanza pubblica e disciplina contabile.

Infine, il generale processo di razionalizzazione delle strutture amministrative pubbliche ha spinto il legislatore nazionale a considerare con rinnovate energie il ruolo dei controlli, facendone partecipi anche le Regioni. Infatti, alle Regioni a statuto ordinario, che a seguito della chiusura della fase di revisione costituzionale saranno connotate da significativi aspetti di originalità che varranno a distinguerle tra loro in modo rilevante, viene chiesto, nella rinnovata veste, il potenziamento dei sistemi di valutazione del rendimento e dei risultati conseguiti³⁷. In definitiva, le "nuove" Regioni

³³ La Corte, pertanto, prosegue l'iniziativa intrapresa nelle ultime tre relazioni continuando a dedicare, anche per il triennio 1997/1999 alcune analisi e valutazioni nell'ambito più ristretto delle 15 Regioni a statuto ordinario.

³⁴ Con la legge Costituzionale 22 novembre 1999, n.1, recante "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni" si è determinato un notevolissimo ampliamento dell'autonomia delle Regioni a statuto ordinario, nonché un profondo cambiamento nella struttura delle stesse.

³⁵ L'art. 10 della legge 13 maggio 1999, n.133, recante "Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale" ha avviato la riforma fiscale in senso federalista alla quale il Parlamento si era impegnato con il Patto di stabilità interno [art.28, L.23 dicembre 1998, n.448].

³⁶ L'esigenza di superamento della legge cornice di contabilità regionale, L.19 maggio 1976, n.335, non più in grado di garantire il rispetto dei principi di chiarezza, flessibilità e responsabilità, risultava da tempo avvertita. Con il D.lgs.28 marzo 2000, n.76, l'ordinamento contabile regionale è stato allineato alle innovazioni che hanno trovato già attuazione nel sistema contabilistico degli Enti locali e dello Stato.

³⁷ L'art.1, comma 2, del D.lgs.286/1999, in tema di controlli interni, ha voluto ovviare alla eccessiva rigidità della normativa precedente ponendo il canone secondo cui "la progettazione d'insieme dei controlli interni rispetta i seguenti principi, obbligatori per i Ministeri, applicabili alle Regioni nell'ambito della propria autonomia organizzativa e legislativa e derogabili da parte di altre amministrazioni pubbliche, fermo restando il principio di cui all'art.3 del d.lgs 3 febbraio 1993, n.29, e successive modifiche e integrazioni".

ordinarie, si presenteranno con strutture amministrative, organizzative e funzionali fortemente variegate. La materia del costo del lavoro pubblico, certamente, non potrà non risentire dei cambiamenti in atto.

7.2.2 Premessa metodologica.

Preliminarmente occorre precisare che si è ritenuto di dar luogo a osservazioni e valutazioni prendendo in considerazione esclusivamente il biennio 1997/1998. I dati forniti dal sistema informatico della Ragioneria Generale dello Stato afferenti al 1999 sono stati riportati, nelle varie tabelle ricostruite, a fini meramente indicativi. Infatti, la non esaustività dei dati 1999 ha sconsigliato, sul piano metodologico, qualsiasi comparazione con quelli del biennio precedente³⁸. L'inserimento dei dati per il 1999 nella relazione, quindi, va colto unicamente come sforzo volto a fornire alcune anticipazioni numeriche, non significative per analisi o considerazioni.

Deve inoltre precisarsi che, pur applicando la serie di indicatori consueti, si è preferito, in linea con una scelta di fondo volta a privilegiare la chiarezza e agilità del testo, nonché l'immediata utilità, commentare sinteticamente i soli dati che sono apparsi maggiormente significativi, rinviando direttamente alla lettura delle tabelle allegate alla relazione.

In questo senso un sguardo più attento è stato rivolto al costo della dirigenza regionale, tema di rilevante interesse, con particolare riferimento alla retribuzione di posizione e a quella di risultato. Dell'analisi svolta, e delle considerazioni a cui si ritiene di essere giunti, viene dato conto nelle pagine seguenti.

7.2.3 Il personale

L'esame dei dati sulla consistenza e sulla struttura del personale rivela che, nel biennio 1997/1998, il personale totale nelle Regioni a statuto ordinario è aumentato. Il dato complessivo, tuttavia, risente dell'aumento registratosi all'interno della categoria del restante personale [+13%], aumento legato all'incidenza dei Lavoratori Socialmente Utili, che in alcune Regioni del Centro-Sud è stato particolarmente significativo. La categoria del personale a tempo indeterminato, complessivamente, mantiene, nel corso del periodo di riferimento, un'incidenza stabile. Il leggero aumento del numero del personale di livelli è infatti compensato dalla diminuzione del personale dirigenziale. Vale sottolineare proprio il dato del calo del personale dirigenziale; un decremento che sembra costante nell'arco temporale 1996/1998 (nel 96/97 la diminuzione era stata del 5%) e che si lega ai processi di ristrutturazione organizzativa che coinvolgono le strutture burocratiche regionali. Sul versante della composizione del personale il numero dei dipendenti a tempo indeterminato con anzianità superiore ai trenta anni è in

³⁸ Ad es. i dati relativi alla Regione Lazio, per tutte le voci, non sono stati trasmessi dalla Ragioneria Generale dello Stato; i dati relativi al costo del lavoro e al costo del personale non sono comprensivi, oltre che dei valori della Regione Lazio, degli importi della Regione Veneto.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

aumento, rispetto al 1997, (+26%); il dato evidenzia l'addensamento del personale nelle fasce più prossime al pensionamento.

Si rinvia, per i dati numerici, alla tabella seguente (Tab. n.1) e a quelle successive.

Anni 1997/1999 - Regioni a statuto ordinario: consistenza e struttura del personale

Tabella 1

	1997	1998	1999	1997	1998	1997/98
Dirigenti	4.136	3.910	3.489	8%	8%	-5,5%
Livelli	42.242	42.603	37.975	82%	82%	0,9%
Tot.tempo indeterminato	46.378	46.513	41.464	90%	89%	0,3%
Restante personale	4.963	5.598	5.558	10%	11%	12,8%
Totale personale	51.341	52.111	47.022	100%	100%	1,5%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria Generale dello Stato.

Nota: il dato percentuale del restante personale è comprensivo dei Lavoratori Socialmente Utili.

7.2.4 Il costo del personale e il costo del lavoro.

Si è ritenuto utile, nella tabella seguente, richiamare i dati relativi al costo del personale e del lavoro nel periodo 1997/1999. Il costo del personale tra il 1997 ed il 1998 risulta cresciuto del 4%³⁹, mentre nell'aggregato del costo del lavoro si registra un aumento del 1%. Si segnala, inoltre, un aumento della spesa per formazione che, nel 1998, segna un aumento dell'11%, con una variazione di spesa rispetto al 1997 pari a 1006 miliardi.

Anni 1997/1999 - Regioni a statuto ordinario: costo del personale⁴⁰ e costo del lavoro⁴¹Tabella 2
(migliaia)

				Inc. % c.pers./c.lav.	VAR%	
	1997	1998	1999	1997	1998	1997/98
Costo del personale	2.954.549.864	3.074.418.286	2.697.649.236			4%
Costo del lavoro	3.165.282.670	3.184.318.949	2.600.758.101	93%	97%	1%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria Generale dello Stato

³⁹ Viene confermato il dato pubblicato nella Relazione della Corte dei conti sul costo del lavoro negli anni 1997/1998, ove il dato provvisorio segnava un aumento del 3,9%.

⁴⁰ Si definisce "costo del personale" la spesa per retribuzione lorda + contributi a carico dell'amministrazione + spese per indennità di missione e trasferimenti + altre spese + somme rimborsate alle amministrazioni per il proprio personale comandato - rimborsi ricevuti allo stesso titolo.

⁴¹ Si definisce "costo del lavoro" il costo del personale + spese per gestione mense e assegni di vitto + spese per erogazione di buoni pasto + spese di vestiario per i dipendenti + spese per il benessere del personale + spese per equo indennizzo + spese di formazione + spese di gestione dei concorsi + incarichi ai dipendenti e non dipendenti previsti da leggi + spese varie.

7.2.5 La retribuzione di posizione e quella di risultato nella spesa per la retribuzione lorda della dirigenza: riflessioni indotte dall'analisi di uno specifico ambito regionale.

Prendendo avvio da alcune considerazioni di sintesi emerse a seguito dell'analisi dei dati delle retribuzioni dei dirigenti della Regione Piemonte, anno 1999, che sono state specificamente monitorate sotto il profilo del costo del lavoro⁴², si è cercato di estendere le riflessioni maturate alle dinamiche finanziarie riguardanti l'area dirigenziale delle Regioni ordinarie tutte, utilizzando per l'analisi i dati afferenti al biennio 1997/1998.

I dati per le Regioni ordinarie relativi al 1999, come in precedenza detto non sono stati utilizzati per le valutazioni e le comparazioni annuali. In particolare, si è voluto nell'ambito del costo del lavoro della dirigenza regionale (che risulta svincolato dalle leggi finanziarie e posto a carico dei bilanci degli enti di riferimento), prestare un'attenzione specifica alla forbice retribuzione di posizione/retribuzione di risultato, nonché alle relative implicazioni.

Non si è mancato, peraltro, di volgere lo sguardo anche al tema più ampio del rapporto tra retribuzione fissa e retribuzione accessoria, anche con riguardo al personale dei livelli. Funzionale all'analisi è stata l'applicazione di alcuni indicatori finanziari, sui dati Ragioneria Generale dello Stato per il Piemonte 1999, riportati nella tabella seguente (Tab. n.3)⁴³; nonché la costruzione di tabelle specifiche per l'insieme delle Regioni ordinarie, (Tab.4 e Tab. 5) in grado di evidenziare il fenomeno in discussione. In entrambe i casi, nel rispetto della scelta metodologica di fondo, si è ritenuta utile l'applicazione dei soli indicatori in grado di mettere a fuoco gli aspetti salienti della problematica oggetto di analisi.

⁴² Si tratta degli esiti del referto del Collegio regionale di controllo della Corte dei conti presso la Regione Piemonte per l'anno 1999.

⁴³ I dati riportati nella tabella n.3 hanno trovato conferma in quelli forniti direttamente dalla Regione Piemonte a seguito delle richieste istruttorie del Collegio regionale per il controllo della Corte dei conti finalizzate alla redazione del referto per l'anno 1999.

Regione Piemonte anno 1999

Tabella 3

DESCRIZIONE	Misura	DATI
Mensilità liquidate dirigenti	Unità	3.291
Personale dirigenziale al 31 dicembre	Unità	311
Totale personale la 31 dicembre	Unità	3.059
Spesa per retribuzione lorda livelli	lire*1000	107.546.093
Spesa per retribuzione lorda dirigenti	lire*1000	34.522.663
Mensilità liquidate totali	Unità	38.530
Spesa retribuzione accessoria dirigenti	lire*1000	11.675.033
Spesa per retribuzione lorda totale	lire*1000	151.968.439
Retribuzione di posizione dirigenti	lire*1000	10.584.024
Retribuzione di risultato dirigenti	lire*1000	1.029.542
DESCRIZIONE		INDICATORI
Dirigenti medi nell'anno	Unità	274
Dipendenti medi nell'anno	Unità	3211
Carico della dirigenza	Unità	10
Retribuzione media lorda dirigenti	lire*1000	125.880
Retribuzione media lorda livelli	lire*1000	33.495
Rapporto retributivo dirigenti/livelli	Rapporto	3,8
Tasso di retribuzione accessoria dirigenti	%	34
Peso della spesa dirigenza su spesa tot. personale	%	23
Rapporto retrib. posizione su retrib.risultato	Rapporto	10

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria Generale dello Stato.

Occorre ricordare, in questa sede, che il CCNL dell'area dirigenziale del comparto Regioni e autonomie locali, quadriennio normativo 1998-2001 e biennio economico 1998-99, è stato conforme ai sostanziali mutamenti introdotti dal D.lgs. 3 febbraio 1993, n.29 e successive modificazioni e integrazioni. La normativa, infatti, ha previsto la completa privatizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici, in quanto gli istituti giuridici ed economici creati per tale categoria sono stati ricondotti sotto la disciplina contrattuale o delle fonti normative tipiche della dirigenza privata. Innovativa, per quanto qui preme evidenziare, l'introduzione a livello contrattuale della retribuzione di posizione e di risultato, da finanziare con il Fondo per il trattamento di posizione e di risultato. Alla retribuzione di posizione, variabile annualmente da 17 a 82 milioni di lire, si aggiunge la retribuzione di risultato, non limitata dal contratto⁴⁴. Il CCNL in argomento è stato certificato dalla Corte dei conti il 23 dicembre 1999 con osservazioni e raccomandazioni.

⁴⁴ Il CCNL prevede che gli Enti interessati definiscano annualmente i criteri per la sua determinazione.

In tale sede, un rilevante aspetto di criticità risultò dalla disposizione dell'art.26, comma 1, lett.g) del contratto, in base alla quale, a decorrere dall'anno finanziario 1999, per il finanziamento della retribuzione di posizione e di quella di risultato è utilizzato "l'importo annuo della retribuzione individuale di anzianità nonché quello del maturato economico di cui all'art.35, comma 1, lett.b del CCNL del 10 aprile 1996 dei dirigenti comunque cessati dal servizio a far data dal 1 gennaio 1998". Tale disposizione, non coerente con la politica di settore volta a realizzare il blocco del turn over, concorre ad acuire il fenomeno dell'aumento della spesa per il personale nonostante la diminuzione numerica dello stesso.

Infatti il blocco del turn-over dovrebbe essere finalizzato al risparmio dovuto alle retribuzioni non corrisposte per coloro che sono cessati dal servizio. Invece tali risparmi sono utilizzati per incrementare le retribuzioni dei dirigenti rimasti in servizio. L'aumento della spesa per la retribuzione lorda della dirigenza, nonostante la sua diminuzione numerica, si manifesta anche nell'anno 1998. Tale diminuzione che era già evidente a partire dal 1996, vanifica le raccomandazioni di questa Corte. Il fenomeno appena evidenziato, rischia di acuirsi per via della contrattazione decentrata, che per il comparto in esame disporrà di margini di manovra sempre più rilevanti.

Si dimostra, pertanto, essenziale il monitoraggio sul concreto andamento dei costi contrattuali, al fine di salvaguardare gli equilibri macroeconomici stabiliti in sede di contrattazione nazionale.

La normativa generale organizzatoria delle singole Regioni ordinarie, precedentemente al CCNL di cui detto ma nella vigenza del D.lgs.29/93, si ispira alla fondamentale distinzione tra direzione politico-amministrativa, il cui compito è quello di definire e promuovere la realizzazione degli obiettivi e dei programmi da attuare e di verificare la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali, e gestione amministrativa che ha la responsabilità della gestione finanziaria, amministrativa e tecnica, impegnando l'amministrazione verso l'esterno ed assumendone la responsabilità dei risultati.

La ricaduta retributiva della predetta responsabilizzazione, per quanto riguarda i dirigenti, si coglie, sul piano dei principi, nella funzione assegnata alla retribuzione di risultato che, infatti, risulta finalisticamente orientata a incentivare il raggiungimento degli obiettivi programmati.

La retribuzione di posizione, diversamente, viene corrisposta al dirigente in relazione all'esistenza di una unità organizzativo-funzionale e all'incardinazione del dirigente stesso, in posizione sovraordinata, in seno a questa.

E' noto come sia prevista, in generale, una verifica dei risultati e una valutazione dell'attività dirigenziale, essenziale al fine della corresponsione della retribuzione di risultato, da adottare, conformemente al D.lgs 30 luglio 1999, n.286, attraverso un sistema permanente di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dai dirigenti, tenendo in considerazione i programmi, gli obiettivi da perseguire, le risorse umane, finanziarie e strumentali effettivamente a disposizione. Come è noto, nella contrattazione integrativa, che si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, il controllo ex ante di compatibilità dei costi contrattuali con i vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione di ogni amministrazione è effettuato dai collegi di revisori dei conti

ovvero dai servizi di controllo interno. Esula dagli obiettivi di questa breve analisi l'esame della complessa problematica relativa all'incerto decollo dei predetti istituti.⁴⁵

Relativamente alla Regione Piemonte, tuttavia, occorre evidenziare che dall'analisi del trattamento economico dei dirigenti è stata riscontrata un'elevata entità della retribuzione di posizione che viene corrisposta, come in precedenza specificato, esclusivamente in ragione della posizione funzionale; questa è risultata pari a circa 10 miliardi di lire. La retribuzione di risultato per l'anno 1999 ammonta a circa 1 miliardo di lire. Non deve essere sottovalutato, inoltre, che circa 1/3 della retribuzione lorda dei dirigenti della Regione è costituito dalla retribuzione di posizione. Sempre nella Regione Piemonte, nel 1999, si è avuta un'incidenza della retribuzione accessoria della dirigenza sulla retribuzione totale del 34%. Il dato percentuale così rilevante si spiega con l'inserimento, effettuato dalla Ragioneria Generale dello Stato, del trattamento economico di posizione dei dirigenti regionali, nella retribuzione fissa fino al 1998, mentre successivamente (1999) il medesimo dato è stato inserito all'interno della retribuzione accessoria.

Passando alle Regioni ordinarie si registra la variazione del tasso di retribuzione accessoria dei livelli, che è stata del +2%, (dal 10% del 1997 al 12% del 1998). Aumenta, invece, notevolmente nel 1998 la spesa per la retribuzione accessoria dei dirigenti (+410%), rimanendo comunque contenuto il tasso di retribuzione accessoria dei dirigenti, sempre per il 1998, che si attesta sul 3%. Anche per le Regioni ordinarie, nel 1999, la Ragioneria Generale dello Stato ha ricondotto la retribuzione di risultato dei dirigenti nell'ambito della retribuzione accessoria (eccezion fatta per alcune Regioni). Tale circostanza, anche in questo caso, spiega il significativo aumento tendenziale del tasso di retribuzione accessoria nel corso del 1999 (+18% per le Regioni ordinarie, pur trattandosi di dati non completi, Cfr.Tab.4).

Spesa per retribuzione fissa e accessoria dirigenti e livelli

Tabella 4
(migliaia)

	anno 1997	anno 1998	anno 1999
spesa per retribuzione fissa livelli:	1.439.411.546	1.451.967.339	1.347.041.414
spesa per retribuzione fissa dirigenti:	399.365.402	397.694.212	301.832.194
spesa per retribuzione accessoria livelli:	155.020.215	192.654.582	157.105.771
spesa per retribuzione accessoria dirigenti:	2.505.821	12.768.597	65.009.736

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria Generale dello Stato.

⁴⁵ Risulta infatti dallo specifico referto della Corte dei conti avente per oggetto la verifica della costituzione e del funzionamento dei servizi di controllo interno (prima del d.lgs 286 del 1999) nel comparto Regioni- Enti Locali che essi hanno avuto scarsa applicazione.

Al di là del quadro numerico, brevemente richiamato, preme fermare l'attenzione su un aspetto che si reputa importante. La questione spinosa sembra si ponga, come accennato, nell'ambito della dirigenza regionale, relativamente alla sproporzione della quantificazione di risorse destinate per la retribuzione di posizione rispetto a quelle assegnate a quella di risultato. Infatti, in Piemonte, nel 1999, il rapporto tra la due retribuzioni è di 1 a 10. Nell'ambito delle Regioni ordinarie nel complesso, nel 1998, il rapporto è stato addirittura di 1 a 20 (Cfr. Tab n.5 e Graf. 1)⁴⁶. Tale circostanza induce a ipotizzare come le Regioni a statuto ordinario abbiano scelto la "via facile" rispetto alla soluzione delle questioni che, sul piano normativo ed economico, poneva la riforma della dirigenza pubblica.

Più chiaramente, non sembra possa affermarsi che la responsabilizzazione della dirigenza regionale debba necessariamente passare solo attraverso la "strettoia" del risultato dovendosi, al contrario, ritenere che anche l'incardinazione del dirigente all'interno dell'Ente (la posizione) intesa nella sua portata più ampia, comporti le connesse attività funzionali da esercitarsi con le necessarie professionalità e responsabilità. Aumentando eccessivamente la retribuzione di posizione, che entra nel trattamento economico solo eccezionalmente revocabile, si rischia di disincentivare il perseguimento di una maggiore efficienza ed efficacia nell'esercizio della funzione dirigenziale⁴⁷.

Dirigenza: spesa per la retribuzione di posizione e di risultato

Tabella 5
(migliaia)

	anno 1997	anno 1998	anno 1999
spesa per retribuzione di risultato dirigenti:	1.571.039	5.123.989	4.307.917
spesa per retribuzione di posizione dirigenti:	99.488.464	105.874.966	88.564.722

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria Generale dello Stato.

Nel contesto descritto, il trattamento economico, su un piano soggettivo, perde la possibilità di svolgere un ruolo di spinta nel miglioramento delle *performances* individuali dei dirigenti regionali; sia perché il sostanziale automatismo della retribuzione di posizione scoraggia l'avvio di circuiti virtuosi, sia per la scarsa rilevanza della retribuzione di risultato, la quale, in ultima analisi, non costituisce un

⁴⁶ Il calcolo ha tenuto conto dei dati singolarmente e direttamente estrapolati dalle tabelle fornite dal sistema informatico della Ragioneria Generale dello Stato relative alle singole Regioni.

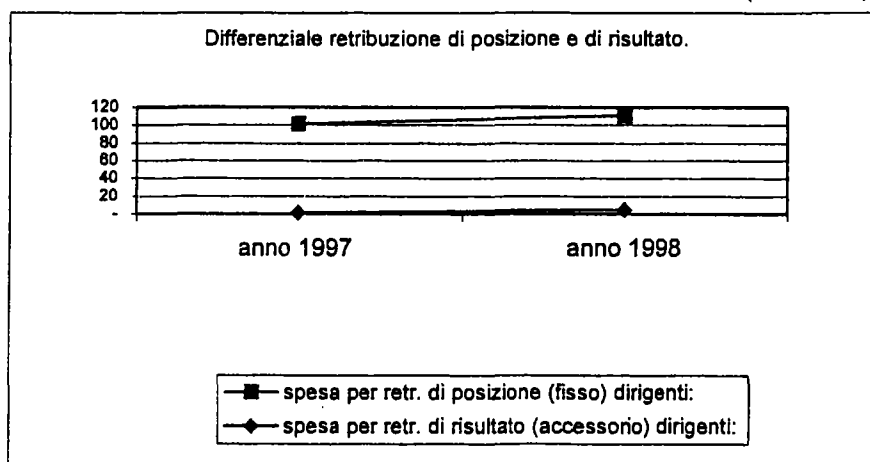
⁴⁷ Preme ricordare che l'art.21 del D.lgs 03/02/1993 n.29, lega la responsabilità dirigenziale non solo al mancato raggiungimento degli obiettivi ma, altresì, "...ai risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione...", richiamando la normale funzione che il dirigente svolge all'interno dell'ente di appartenenza.

serio incentivo al raggiungimento di quanto programmato né, al contrario, può essere avvertita come significativa perdita economica nell'ipotesi, limite, di mancato obiettivo.

Inoltre, come visto, il CCNL del comparto Regioni e Autonomie locali per il biennio economico 1998-99, mentre fissa dei limiti per la retribuzione annua di posizione (da 17 a 82 milioni di lire), non pone limiti alla retribuzione annua di risultato lasciando ai singoli enti ampio spazio di manovra.

Peraltro, sul piano oggettivo, l'esiguità delle risorse destinate in concreto alla retribuzione di risultato ostacola il perfezionamento dei meccanismi di controllo sull'attività dirigenziale, quali quelli previsti dalla D.lgs 286/99, e ritarda la diffusione delle tecniche di produzione di stampo aziendalistico all'interno delle pubbliche amministrazioni. Si nota, così, una seria distorsione nella concreta attuazione di strumenti giuridico-economici solo astrattamente idonei a veicolare il tanto auspicato cambiamento della PA. Nella realtà di settore esaminata (Regioni ordinarie, Regione Piemonte) tali strumenti, anche in ragione della loro natura elastica, si ritiene siano stati piegati a logiche che ne negano l'originaria funzione svilendone la capacità migliorativa del sistema.

Grafico 1
(milioni-lire)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato.

Una spinta al miglioramento, per quanto riguarda tale ultimo aspetto, dovrebbe venire a seguito della recente riforma della legge quadro di contabilità regionale (D.lgs 28 marzo 2000, n.76). Sono note le resistenze che, nelle realtà regionali, con intensità diverse, ha incontrato la concreta attuazione della distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa voluta dal legislatore nazionale. Sul piano tecnico-giuridico, l'assenza di strumenti di gestione per obiettivi assimilabili, per contenuti e finalità, ai Piani esecutivi di gestione (P.e.g.), in uso presso le amministrazioni comunali e provinciali, ha finito, in molti casi, per riproporre la prassi delle continue deliberazioni di assegnazione di risorse ai dirigenti da parte delle Giunte Regionali in corso di

esercizio, ovvero, nei casi più gravi, il ripetersi dell'irregolare assunzione degli impegni di spesa direttamente dai componenti delle Giunte Regionali.

Le nuove leggi di contabilità regionali, da emanarsi sulla scia delle aperture che il D.lgs 28 marzo 2000, n.76 offre, e soprattutto i regolamenti di contabilità regionali (che fisseranno la disciplina di dettaglio), potranno certamente prevedere strumenti operativi in linea con la filosofia della gestione per budget e obiettivi, del tutto analoghi ai P.e.g.⁴⁸. Tali strumenti, ci si augura, varranno ad accentuare la responsabilità della dirigenza regionale, valorizzando, in particolare, il significato della retribuzione di risultato e dei connessi controlli.

Si rinvia, per ulteriori considerazioni in ordine al rapporto retributivo dirigenti/livelli e al peso della spesa per la dirigenza sulla spesa totale del personale, alle risultanze degli indicatori riportati nelle tabelle allegate ritenute immediatamente esplicative

Tuttavia si segnala la variazione del tasso di diffusione del part-time il cui incremento (26%, corrispondente a circa 1650 unità su circa 57 mila) non è indice di una significativa diffusione dell' istituto in argomento, che incide del solo 4% sul personale dei livelli a tempo indeterminato.

Tabella 6

**Regioni a statuto ordinario e Consigli Regionali
Dati generali**

Dati generali	Descrizione	1997	1998	1999	Variazione 1998-1997	Incidenza %
1	Mensilità liquid. livelli	506.254	504.528	428.678	-1.726	0%
2	Mensilità liquid. restante pers.	26.304	21.727	27.710	-4.577	-17%
3	Mensilità liquidate dirigenti	50.009	47.010	40.671	-2.999	-6%
4	Dotazione organica dirigenti	4.528	4.042	3.400	- 486	-11%
5	Mensilità liquidate totali	582.567	573.265	497.059	-9.302	-2%
6	Personale dirigenziale al 31 dicembre	4.136	3.910	3.489	- 226	-5%
7	Personale a tempo indeterminato al 31 dicembre	46.378	46.513	41.464	135	0%
8	Personale a tempo indeterminato al 31 dicembre (livelli)	42.242	42.603	37.975	361	1%
9	Dotazione organica personale a tempo ind.to	47.310	44.474	31.558	-2.836	-6%
10	Dotazione organica livelli	42.782	40.432	28.158	-2.350	-5%
11	Dotazione organica restante personale	358	358	358	-	0%
12	Dotazione organica totale	47.668	44.832	31.916	-2.836	-6%
13	Restante personale al 31 dicembre	4.963	5.598	5.558	635	13%
14	Personale livelli e restante personale	46.205	48.201	43.533	1.996	4%

⁴⁸ I primi DDL regionali di cui si ha notizia, volti alla modifica della disciplina contabile sulla scorta della nuova legge quadro, infatti, prevedono strumenti per la determinazione degli obiettivi e per l'assegnazione delle risorse ai dirigenti variamente nominati (Programmi operativi, Piani di gestione, Piani economici).

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Dati generali	Descrizione	1997	1998	1999	Variazione 1998-1997	Incidenza %
15	Giornate lavorate	9.204.996	10.011.707	8.602.449	806.711	9%
16	Totale personale al 31 dicembre	51.341	52.111	47.022	770	1%
17	Personale femminile complessivo al 31 dic.	20.418	20.741	20.181	323	2%
18	Giornate lavorative	12.185.297	12.119.033	10.396.817	- 66.264	-1%
19	Numero dipendenti a tempo ind.to con anzianità > 30 anni	1.435	1.814	2.682	379	26%
20	Spesa retribuzione accessoria dirigenti	2.505.821	12.768.597	65.009.736	10.262.776	410%
21	Spesa retribuzione fissa dirigenti	399.365.402	397.694.212	301.832.194	1.671.190	0%
22	Spesa retribuzione accessoria livelli	155.020.215	192.654.582	157.105.771	37.634.367	24%
23	Spesa retribuzione fissa livelli	1.439.411.546	1.451.967.339	1.347.041.414	12.555.793	1%
24	Spesa per retribuzione lorda dirigenti	401.871.223	410.462.809	366.841.930	8.591.586	2%
25	Spesa per retribuzione lorda livelli	1.594.431.761	1.644.621.921	1.504.147.185	50.190.160	3%
26	Giorni assenza totali	2.980.301	2.107.326	1.794.368	- 872.975	-29%
27	Spesa per retribuzione lorda totale personale	2.078.689.256	2.143.669.007	1.957.765.100	64.979.751	3%
28	Spesa per la formazione	10.839.338	11.845.511	11.346.069	1.006.173	9%
29	Costo del lavoro	3.165.282.670	3.184.318.949	2.697.649.236	19.036.279	1%
30	Costo del personale	2.954.549.864	3.074.418.286	2.600.758.101	119.868.422	4%
31	Ingressi DA altre amministrazioni	300	341	254	41	14%
32	Passaggi AD altre amministrazioni	666	516	425	- 150	-23%
33	Assunti a tempo indeterminato	814	1.678	1.084	-3.051	-65%
34	Cessati a tempo indeterminato	3.012	1.669	1.448	-1.879	-53%
35	Assunti totali	4.729	4.665	1.512	4.140	
36	Cessati totali	3.548	3.362	1.937	2.573	
37	Personale a tempo ind.to in part-time fino al 50% al 31 dicembre	525	754	660	229	44%
38	Personale a tempo ind.to in part-time oltre il 50% al 31 dic.	789	915	1.040	126	16%
39	Totale personale in part-time al 31 dicembre	1.314	1.669	1.700	355	27%
40	Giorni lavorativi	251	251	251	-	0%

Nota: il dato generale del restante personale (come da tabelle R.G.S.) è comprensivo dei L.S.U.

Elaborazione Corte dei Conti su dati della Ragioneria Generale dello Stato

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 7

Regioni a statuto ordinario e Consigli Regionali
Indicatori

N.	Descrizione	Misura	1997	1998	1999	Variaz. 1998-1997	Incidenza %
1	Grado di copert.organ. del pers. tempo ind.	%	98	105	131	7	7%
2	Grado di copert.organ. del pers.dirigente	%	91	97	103	5	6%
3	Dipendenti medi nell'anno	unità	48.547	47.772	41.422	-775	-2%
4	Dipendenti a tempo indetermin. medi nell'anno	unità	46.355	45.962	39.112	-394	-1%
5	Dipendenti dei livelli medi nell'anno	unità	42.188	42.044	35.723	-144	0%
6	Dirigenti medi nell'anno	unità	4.167	3.918	3.389	-250	-6%
7	Tasso di dipendenti a tempo indeterminato	%	95	96	94	1	1%
8	Carico della dirigenza	unità	11	13	13	2	17%
9	Rapporto di sostituz.del personale cessato	unità	0,27	1,01	0,75	1	272%
10	Tasso di turn over	%	-0,05	0,00	- 0,01	0,05	-100%
11	Tasso di turn over per mobilità	unità	- 0,008	- 0,004	- 0,004	0,004	-52%
12	Diffusione del Part-time	%	3	4	4	1	26%
13	Intensità del ricorso al part-time	%	40	45	39	5	13%
14	Diminuzione latente del personale al 31 dic.	unità	420	560	538	140	33%
15	Tasso di femminilizzazione	%	40	40	43	0	0%
16	Tasso di anzianità	%	3	4	8	1	27%
17	Anzianità media	valore		14	14	14	
18	Retribuzione media lorda dei dirigenti	lire*1000	96.432	104.777	108.237	8.345	9%
19	Retribuzione media lorda livelli	lire*1000	37.794	39.117	42.106	1.323	4%
20	Rapporto retributivo dirigenti/livelli	valore	3	3	3	0	5%
21	Tasso di retribuzione accessoria dirigenti	%	1	3	18	2	399%
22	Tasso di retribuzione accessoria livelli	%	10	12	10	2	20%
23	Costo del lavoro unitario	lire*1000	65.200	66.656	65.127	1.456	
23b	Costo del personale unitario	lire*1000	60.859	64.356	62.788	3.497	6%
24	Costo del person. unit.medio giornaliero	lire*1000	242	256	250	14	6%
25	Costo del person. unit.medio giorn.lavorata	lire*1000	321	307	302	- 14	-4%
26	Incidenza delle assenze sul costo del pers.	lire*1000	1	1	1	0	11%
27	Incid.spesa form. su costo lav.-costo pers.	%	5	11	12	6	110%

Elaborazione Corte dei Conti su dati della Ragioneria Generale dello Stato

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 8

Regioni e Consigli Regionali
Dati generali
 (comprende Regioni a statuto ordinario e speciale)

N.º	Descrizione	1997	1998	1999	Variazione 1998-1997 (a)	Incidenza % (a)
1	Mensilità liquid. livelli	673.525	673.938	601.430	413	0%
2	Mensilità liquid. restante pers.	49.694	54.284	57.929	4.590	9%
3	Mensilità liquidate dirigenti	55.775	53.137	49.465	- 2.638	-5%
4	Dotazione organica dirigenti	5.426	5.244	4.447	- 182	-3%
5	Mensilità liquidate totali	778.994	781.359	708.824	2.365	0%
6	Personale dirigenziale al 31 dicembre	4.577	4.484	4.208	-93	-2%
7	Personale a tempo indeterminato al 31 dicembre	60.963	61.384	56.849	421	1%
8	Personale a tempo indeterminato al 31 dicembre (livelli)	56.386	56.900	52.641	514	1%
9	Dotazione organica personale a tempo ind.to	64.281	62.122	46.653	- 2.159	-3%
10	Dotazione organica livelli	58.855	56.878	42.206	- 1.977	-3%
11	Restante personale al 31 dicembre	6.204	7.627	7.318	1.423	23%
12	Personale livelli e restante personale	62.590	64.527	59.959	1.937	3%
13	Giornate lavorate	12.997.084	13.568.477		571.393	4%
14	Totale personale al 31 dicembre	67.167	69.011	64.167	1.844	3%
15	Personale femminile complessivo al 31 dic.	27.848	30.272	28.445	2.424	9%
16	Giornate lavorative	16.293.916	16.343.363	14.826.235	49.447	0%
17	Numero dipendenti a tempo ind.to con anzianità > 30 anni	1.676	2.140	3.004	464	28%
18	Spesa retribuzione accessoria dirigenti	3.311.367	14.974.584	74.312.089	11.663.217	352%
19	Spesa retribuzione fissa dirigenti	465.857.004	471.354.395	374.856.116	5.497.391	1%
20	Spesa retribuzione accessoria livelli	186.853.391	235.887.161	203.730.342	49.033.770	26%
21	Spesa retribuzione fissa livelli	2.044.147.198	2.074.041.965	1.942.547.077	29.894.767	1%
22	Spesa per retribuzione lorda dirigenti	469.168.371	486.328.979	449.168.205	17.160.608	4%
23	Spesa per retribuzione lorda livelli	2.231.000.589	2.309.929.126	2.146.277.419	78.928.537	4%
24	Giorni assenza totali	3.296.832	2.774.886	2.705.969	- 521.946	-16%
25	Spesa per retribuzione lorda totale personale	2.840.293.461	2.957.441.108	2.760.074.420	117.147.647	4%
26	Spesa per la formazione	13.567.107	14.517.480	14.493.208	950.373	7%
27	Costo del lavoro	4.171.822.946	4.346.829.443	3.890.075.652	175.006.497	4%
28	Costo del personale	4.042.432.976	4.212.096.803	3.767.206.285	169.663.827	4%

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

N.º	Descrizione	1997	1998	1999	Variazione 1998-1997 (a)	Incidenza % (a)
29	Ingressi DA altre amministrazioni	393	624	570	231	59%
30	Passaggi AD altre amministrazioni	674	525	435	- 149	-22%
31	Assunti totali	5.310	5.226	2.352	4.479	
32	Cessati totali	4.275	3.622	2.262	2.435	
33	Personale a tempo ind.to in part-time fino al 50% al 31 dicembre	747	1.019	961	272	36%
34	Personale a tempo ind.to in part-time oltre il 50% al 31 dic.	1.187	1.456	1.696	269	23%
35	Totale personale in part-time al 31 dicembre	1.934	2.475	2.657	541	28%
36	Giorni lavorativi	251	251	251	-	0%

Nota: il dato generale restante personale (come da tabelle R.G.S.) è comprensivo dei L.S.U.

Elaborazione Corte dei Conti su dati della Ragioneria Generale dello Stato

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 9

Regioni e Consigli Regionali
Indicatori

N.	Descrizione	Misura	1997	1998	1999	Variaz. 1998-1997	Incidenza %
1	Grado di copert.organ. del pers. tempo ind.	%	95	99	122	4	4%
2	Grado di copert.organ. del pers.dirigente	%	84	86	95	1	1%
3	Dipendenti medi nell'anno	unità	64.916	65.113	59.069	197	0%
4	Dipendenti a tempo indetermin. medi nell'anno	unità	60.775	60.590	54.241	-185	0%
5	Dipendenti dei livelli medi nell'anno	unità	56.127	56.162	50.119	34	0%
6	Dirigenti medi nell'anno	unità	4.648	4.428	4.122	-220	-5%
7	Tasso di dipendenti a tempo indeterminato	%	94	93	92	-1	-1%
8	Carico della dirigenza	unità	14	15	15	2	13%
9	Rapporto di sostituz.del personale cessato	unità	1,24	1,44	1,04	0	16%
10	Tasso di turn over	%	0,02	0,03	0,00	0,01	55%
11	Tasso di turn over per mobilità	unità	-0,005	0,002	0,002	0,006	-135%
12	Diffusione del Part-time	%	3	4	5	1	27%
13	Intensità del ricorso al part-time	%	39	41	36	3	7%
14	Diminuzione latente del personale al 31 dic.	unità	611	801	820	190	31%
15	Tasso di femminilizzazione	%	41	44	44	2	6%
16	Tasso di anzianità	%	3	4	6	1	28%
17	Anzianità media	valore		14	14	14	
18	Retribuzione media lorda dei dirigenti	lire*1000	100.942	109.828	108.966	8.887	9%
19	Retribuzione media lorda livelli	lire*1000	39.749	41.130	42.823	1.381	3%
20	Rapporto retributivo dirigenti/livelli	valore	3	3	3	0	
21	Tasso di retribuzione accessoria dirigenti	%	1	3	17	2	336%
22	Tasso di retribuzione accessoria livelli	%	8	10	9	2	22%
23	Costo del lavoro unitario	lire*1000	64.265	66.758	65.857	2.493	
23b	Costo del personale unitario	lire*1000	62.272	64.689	63.777	2.417	4%
24	Costo del person. unit.medio giornaliero	lire*1000	248	258	254	10	4%
25	Costo del person. unit.medio giorn.lavorata	lire*1000	311	310	311	-1	0%
26	Incidenza delle assenze sul costo del pers.	lire*1000	1	1	1	0	4%
27	Incid.spesa form. su costo lav.-costo pers.	%	10	11	12	0	3%

Elaborazione Corte dei Conti su dati della Ragioneria Generale dello Stato

7.3 Il personale delle regioni speciali e delle province autonome

7.3.1 Stato di attuazione dei principi in materia di razionalizzazione e revisione della disciplina del pubblico impiego ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 2 della legge 23 ottobre 1992 n. 421.

Come è noto le regioni speciali e le province autonome dispongono di potestà legislativa primaria o esclusiva nelle materie dell'ordinamento degli uffici e dello stato giuridico ed economico del personale.

Pur trattando le richiamate autonomie secondo un metodo di comparazione dei dati e dei costi, va precisato che anche tale limitato comparto è caratterizzato al proprio interno da significative eterogeneità di natura organizzativa e contrattuale, e che detto comparto risente pure di profonde differenziazioni di carattere geografico – culturale nonché economico – sociali. Al fine di consentire, perciò, valutazioni maggiormente esaustive delle diverse realtà territoriali nella sede del presente referto e, particolarmente, nella preliminare sede istruttoria, si appaleserebbe di grande utilità per la Corte dei conti disporre delle relazioni con cui le amministrazioni dovrebbero esporre i risultati della gestione del personale secondo quanto prescritto dall'art. 65 d. lg.vo n. 29/1993 2° comma e sistematicamente richiamato dalle circolari applicative del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (v. circolare 7 gennaio 1999 n. 1, pag. 11 e circolare 24 febbraio 2000 n. 7, pag. 11).

Tra le richiamate autonomie, eccettuando il Friuli Venezia Giulia, si registra un generale ritardo nel recepimento e nell'attuazione dei principi in materia di razionalizzazione e revisione della disciplina del pubblico impiego ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 2 della legge 23 ottobre 1992 n. 421. La situazione riscontrata con riguardo ai costi del lavoro, di conseguenza, riflette pressoché interamente una stagione di contrattazione ancora improntata ai vecchi istituti contrattuali: ciò si puntualizza in quanto le nuove contrattazioni che si andranno a svolgere potranno comportare significativi incrementi delle quantificazioni dei costi soprattutto con riguardo ai dirigenti.

Né risultano attivati a regime i nuclei di valutazione o di controllo interno.

Dalla presente esposizione risultano mancanti i conti annuali delle spese per il personale riguardanti la Provincia autonoma di Bolzano e la Regione Sicilia.

Con l'occasione la Corte dei conti richiama le suddette amministrazioni all'osservanza per il futuro del disposto di cui all'art. 65 d. lg.vo n. 29/1993, anche in considerazione delle finalità complessive rimesse dall'ordinamento al controllo sul costo del lavoro con riguardo particolare alle implicazioni sugli equilibri generali dei bilanci e al necessario rispetto delle misure introdotte dal patto di stabilità interno.

7.3.2 Consistenza e variazione del personale (tabelle nn. 1, 2, 2 bis).

Il personale in servizio⁴⁹ nelle regioni e province all'esame è costituito da n. 15.754 unità al 31 dicembre 1997, da n. 16.900 unità al 31 dicembre 1998 e da n. 17.145 unità al 31 dicembre 1999. Si registra, perciò, una costante variazione in aumento rispettivamente del 7% e del 1% che sembrerebbe, però, particolarmente significativa con riguardo ai dirigenti (pari a circa il 56% di aumento nel triennio).

La medesima dinamica di aumento si segnala con riguardo al restante personale (contrattista, equiparato, tempo determinato) passato da n. 1.232 unità al 31 dicembre 1997 a n. 1.760 unità al 31 dicembre 1999.

⁴⁹Si intende il personale a tempo indeterminato, determinato, contrattista, o equiparato. Non si rinviene, infatti, la categoria dei L.S.U. (lavoratori socialmente utili).

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella A

Regioni speciali e province autonome
Movimento del personale a tempo indeterminato
1997-1998-1999

1997

REGIONE	DIRIGENTI				LIVELLI				RESTANTE PERSONALE			TOTALE		
	Dotaz.	al	al	Var.	Dotaz.	al	al	Var.	al	al	Var.	al	al	Var.
	organica	31/12/96	31/12/97	%	organica	31/12/96	31/12/97	%	31/12/96	31/12/97	%	31/12/96	31/12/97	%
Valle d'Aosta	148	104	95	-9	2.464	2.161	2.214	2	505	483	-4	2.770	2.792	1
Friuli Venezia Giulia	539	292	259	-11	3.147	2.528	2.545	1	109	189	73	2.929	2.993	2
Trentino Alto Adige	9	3	3	0	976	811	817	1	69	86	25	883	906	3
Prov. Auton. Trento	86	77	69	-10	5.165	4.474	4.526	1	497	462	-7	5.048	5.057	0
Sardegna	110	68	11	-84	4.246	4.126	3.983	-3	12	12	0	4.206	4.006	-5
Totale reg. stat. spec.	892	544	437	-28	15.998	14.100	14.085	0	1.192	1.232	3	15.836	15.754	-1

1998

REGIONE	DIRIGENTI				LIVELLI				RESTANTE PERSONALE			TOTALE		
	Dotaz.	al	al	Var.	Dotaz.	al	al	Var.	al	al	Var.	al	al	Var.
	organica	31/12/97	31/12/98	%	organica	31/12/97	31/12/98	%	31/12/97	31/12/98	%	31/12/97	31/12/98	%
Valle d'Aosta	156	95	90	-5	2.458	2.214	2.313	4	483	917	90	2.792	3.320	19
Friuli Venezia Giulia	543	259	259	0	3.398	2.545	2.514	-1	189	352	86	2.993	3.125	4
Trentino Alto Adige	9	3	3	0	976	817	832	2	86	79	-8	906	914	1
Prov. Auton. Trento	274	69	211	206	5.456	4.526	4.707	4	462	613	33	5.057	5.531	9
Sardegna	220	11	11	0	4.158	3.983	3.931	-1	12	68	467	4.006	4.010	0
Totale reg. stat. spec.	1.202	437	574	31	16.446	14.085	14.297	2	1.232	2.829	65	15.754	16.900	7

1999

REGIONE	DIRIGENTI				LIVELLI				RESTANTE PERSONALE			TOTALE		
	Dotaz.	al	al	Var.	Dotaz.	al	al	Var.	al	al	Var.	al	al	Var.
	organica	31/12/98	31/12/99	%	organica	31/12/98	31/12/99	%	31/12/98	31/12/99	%	31/12/98	31/12/99	%
Valle d'Aosta	-	90	128	42	-	2.313	2.360	2	927	479	-48	3.330	2.967	-11
Friuli Venezia Giulia	543	259	251	-3	3.398	2.514	2.739	9	352	390	11	3.125	3.380	8
Trentino Alto Adige	9	3	3	0	1.040	832	844	1	79	73	-8	914	920	1
Prov. Auton. Trento	275	211	210	0	5.452	4.707	4.681	-1	613	638	4	5.531	5.529	0
Sardegna	220	11	127	1.055	4.158	3.931	4.042	3	68	180	165	4.010	4.349	8
Totale reg. stat. spec.	1.047	574	719	25	14.048	14.297	14.666	3	2.039	1.760	-14	16.910	17.145	1

Il personale dei livelli in part-time risulta nel triennio mediamente in aumento con una variazione pari a n. 337 unità (v. tabella n. 21), pur trattandosi di istituto contrattuale scarsamente utilizzato nel comparto all'esame.

Risulta, conclusivamente, nel triennio un grado di copertura degli organici attestato mediamente sull'84% mentre quello relativo al personale dirigente è del 50% circa (v. tabella n. 22).

Il carico di personale per dirigente risulta pari a 30 dipendenti circa.

Con riguardo all'anzianità media del personale si evidenzia nel triennio un valore pari a 13 anni, mentre i dipendenti con un'anzianità superiore a 30 anni rappresentano il 2% circa del totale (v. tabella n. 22).

La struttura degli organici rilevati evidenzia una presenza di personale femminile pari al 56% nel corso del 1998, registrandosi una sensibile diminuzione nell'esercizio 1999 (v. tabella n. 22).

Dal raffronto tra il comparto generale delle regioni e quello delle regioni e province ad autonomia differenziata, relativo all'esercizio 1998 si evince quanto segue:

- il grado di copertura dell'organico risulta rispettivamente del 99% e dell'84%; quello della dirigenza rispettivamente dell'86% nell'intero comparto e del 48% nelle regioni ad autonomia differenziata;

- il personale dei livelli rappresenta il 93% del personale in servizio contro l'87% nelle autonomie all'esame;

- il numero di unità mediamente assegnate a dirigente è pari a 15 unità nell'intero comparto e a 29 unità nelle autonomie speciali. Tale differenziazione nell'esercizio considerato si spiegherebbe anche per effetto della ritardata applicazione dei principi di cui alla legge 23 ottobre 1992 n. 421 nell'organizzazione delle strutture;

- la diffusione del part - time è maggiore nelle autonomie speciali;

- il tasso di femminilizzazione è decisamente più alto nelle autonomie speciali.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella B

Esercizio 1998 - Confronto Totale Regioni / Autonomie Speciali

	Aggregati	Regioni ordinarie e Autonomie Speciali A	Autonomie Speciali B	Incidenza % (B/A)
1	Dip. a tempo indet. al 31/12	61.384	14.871	24
2	Dip. Dei livelli a tempo indet. al 31/12	56.900	14.297	25
3	Dot. organica (personale a tempo ind.to)	62.122	17.648	28
4	Dot. organica (dirigenti)	5.244	1.202	23
5	Dot. organica (livelli)	56.878	16.446	29
6	Totale mensilità liquidate	781.279	201.959	26
7	Mensilità liquidate livelli	673.938	169.410	25
8	Mensilità liquidate dirigenti	53.137	6.127	12
9	Mensilità liquidate dip. a tempo indet.	727.075	175.537	24
10	Totale dipendenti al 31 dicembre	65.356	16.900	26
11	Dirigenti al 31 dicembre	4.484	574	13
12	Cessati per limiti età + dimis. + altre cause	1.421	251	18
13	Assunti per proc. concorsuali + altre cause	1.719	278	16
14	Ingressi (provenienti da altri comparti)	624	283	45
15	Passaggi (passati ad altri comparti)	525	9	2
16	Assunti totali	2.343	561	24
17	Cessati totali	1.946	260	13
18	Dipendenti dei livelli in part-time	2.475	762	31
19	Dipendenti dei livelli a tempo ind.to in part-time fino al 50% al 31 dicembre	1.019	259	25
20	Dipendenti dei livelli a tempo ind.to in part-time oltre al 50% al 31 dicembre	1.456	503	35
21	Personale femminile complessivo al 31/12	30.272	9.531	31
22	Anzianità media	14,17	13	
23	Dip. con anzianità superiore ai 30 anni	2.140	326	15
24	Spesa per retribuzione lorda dirigenti	486.328.979.000	70.943.330.000	15
25	Spesa per retribuzione lorda livelli	2.309.929.126.000	649.419.426.000	28
26	Spesa retribuzione accessoria dirigenti	14.974.584.000	1.547.220.000	10
27	Spesa retribuzione accessoria livelli	235.887.161.000	40.660.364.000	17
28	Spesa retribuzione fissa dirigenti	471.354.395.000	69.396.110.000	15
29	Spesa retribuzione fissa livelli	2.074.041.965.000	608.759.062.000	29
32	Spesa per retrib. lorda personale Addetto ai L.S.U.	2.307.021.000	-	-
33	Spesa per retribuzione lorda totale personale	2.957.441.108.000	787.633.124.000	27
34	Spesa per la formazione	14.517.480.000	2.671.969.000	18
35	Costo del lavoro	4.346.829.443.000	1.128.794.945.000	26
36	Costo del personale	4.212.096.803.000	1.108.244.993.000	26
37	Giorni lavorativi	16.341.752	4.224.309	26
38	Giornate lavorate	13.566.866	2.539.258 ⁵⁰	
39	Assenze totali	2.774.886	667.560 ⁵¹	

⁵⁰Dato non completo in quanto mancano le giornate lavorate della regione Sardegna.⁵¹Mancano le assenze della regione Sardegna.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella B/bis

Esercizio 1998 - Confronto Totale Regioni / Autonomie Speciali

N.	INDICATORI		Regioni ordinarie e Autonomie Speciali	Autonomie Speciali
1	Grado di cop. dell'organico del pers. a tempo indet.	%	99	84
2	Grado di cop. dell'organico del pers. dirigente	%	86	48
3	Dipendenti medi nell'anno	v.a.	65.107	16.830
4	Dipendenti a tempo indeterminato medi nell'anno	v.a.	60.590	14.628
5	Dipendenti dei livelli medi nell'anno	v.a.	56.162	14.118
6	Dirigenti medi nell'anno	v.a.	4.428	511
7	Tasso di dipendenti a tempo indeterminato	%	93	87
8	Carico della dirigenza	v.a.	15	29
9	Rapporto di sostituzione del personale cessato		1	2
10	Tasso di turn over	%	1	2
11	Tasso di turn over per mobilità		0	0
12	Diffusione del Part-time	%	4	5
13	Intensità del ricorso al Part-time	%	41	34
14	Diminuzione latente del personale	U	801	230
15	Tasso di femminilizzazione	%	46	56
16	Tasso di anzianità	%	3	2
17	Anzianità media	Anni	14	13
18	Retribuzione media lorda dei dirigenti	Lire	109.828.326	138.945.644
19	Retribuzione media lorda livelli	Lire	41.130.118	46.001.022
20	Rapporto retributivo dirigenti/livelli		3	3
21	Tasso di retribuzione accessoria dirigenti	%	3	2
22	Tasso di retribuzione accessoria livelli	%	10	6
23	Costo del lavoro unitario	Lire	64.695.405	65.587.511
24	Costo unitario medio giornaliero	Lire	257.751	261.305
25	Costo unitario medio giornata lavorata	Lire	310.469	-
26	Incidenza delle assenze sul costo del personale		1	-
27	Incidenza della spesa per form. sul differenziale costo del lavoro - costo del personale	%	11	13

7.3.3 Costo del personale e costo del lavoro (tabelle dalla n. 3 alla n. 22).

Il costo del lavoro complessivamente sostenuto dalle regioni speciali e dalle province autonome per il 1998 è stato pari a 1.124 miliardi con un aumento del 10% rispetto all'esercizio 1997, mentre il dato provvisorio per il 1999 espone un aumento pari al 6%.

La parte più consistente è costituita dal costo per il personale pari a 1.075 miliardi per il 1997, 1.104 miliardi per il 1998 e 1.166 per il 1999. Ivi si segnala un decremento nel triennio della voce "contributi" e un aumento delle "missioni". Ma il dato più interessante si rinviene nella crescita delle competenze accessorie, passate dai 32 miliardi circa per il 1997 ai 61 miliardi circa per il 1999. Sul punto, con specifico riguardo alla retribuzione accessoria dei dirigenti può asserirsi (v. tabelle n. 21 e n. 22) che la spesa risulta in fortissima crescita con una variazione in aumento nel triennio pari a 8,5 miliardi, come pure, del resto, quella del personale dei livelli che segnala una variazione in aumento pari a 16,8 miliardi. Ciò è accaduto soprattutto nelle regioni Valle d'Aosta e Sardegna (v. tabelle nn. 3, 11, 19).

Tra le restanti voci di costo risultano consistenti e in aumento i costi necessari per i "buoni pasto", mentre risulta discontinuo il costo atto a sostenere la formazione professionale.

Con riferimento alla retribuzione media lorda relativa al 1998 la stessa si attesta su 46 milioni per il personale dei livelli e su 139 milioni per i dirigenti, con una variazione in più rispettivamente del 4% e 10% (vedi tabella n. 22). Se ne può dedurre una forbice retributiva pari a 3. Il costo del lavoro unitario, invece, si attesta su 65,5 milioni con un incremento pari solo all'1% rispetto all'esercizio precedente.

Dal raffronto dei costi rilevati per il 1998 nell'intero comparto delle regioni rispetto a quello proprio delle regioni e province speciali si evincono i seguenti dati significativi:

- nell'ambito del costo complessivo del lavoro dell'intero comparto "regioni" la voce "costo del personale" incide per il 97%, analogamente a quanto avviene nelle regioni e province speciali (pari a 98%);
- la retribuzione lorda media dei dirigenti è risultata rispettivamente pari a 110 milioni circa nel comparto generale contro i 139 milioni circa nelle autonomie speciali;
- la retribuzione lorda media dei livelli risulta, invece, rispettivamente pari a 41 milioni contro i 46 milioni delle autonomie speciali.

Risulterebbe confermato un generalizzato trattamento economico più favorevole nell'ambito delle autonomie speciali, destinato ad incrementarsi ulteriormente per effetto dei contratti che si andranno a stipulare in regime di privatizzazione.

Per una disamina più esaustiva e di dettaglio si rinvia alle tabelle che espongono analiticamente per ciascun esercizio del triennio i dati fin qui commentati, rappresentati con riferimento sia a ciascuna regione speciale e provincia autonoma, sia al relativo aggregato.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella C

Anni 1997/99 - Regioni a statuto speciale e Province autonome : costo del personale e del lavoro

	1997	% sul totale	1998	% sul totale	1999	% sul totale	Var 98/97 %	Var 99/98 %
COMP. FISSE	706.876.873	66,1	743.819.117	67,4	744.195.190	63,8	5,2	0,1
COMP. ACCESSORIE	32.370.042	3,0	45.245.579	4,1	60.798.089	5,2	39,8	34,4
CONTRIBUTI	269.474.693	25,2	251.082.929	22,7	230.563.495	19,8	-6,8	-8,2
MISSIONI	14.870.352	1,4	18.745.629	1,7	19.620.216	1,7	26,1	4,7
SOMME RIMBORSATE	20.071.925	1,9	26.298.373	2,4	20.959.091	1,8	31,0	-20,3
ALTRE SPESE	26.044.309	2,4	18.640.713	1,7	21.205.652	1,8	-28,4	13,8
IRAP	0		0		69.106.451	5,9		
TOTALE COSTO PERSONALE	1.069.708.194	100	1.103.832.340	100	1.166.448.184	100	3,2	5,7
MENSE	1.188.200	6,8	1.397.039	6,8	1.796.923	6,9	17,6	28,6
BUONI PASTO	10.828.997	61,6	13.055.655	63,5	17.230.956	66,3	20,6	32,0
FORMAZIONE	2.723.469	15,5	2.671.969	13,0	3.147.139	12,1	-1,9	17,8
GEST. CONCORSI	264.909	1,5	634.925	3,1	581.458	2,2	139,7	-8,4
INCARICHI	156.236	0,9	0	0,0	0	0,0	-100,0	-
VESTIARIO	1.980.217	11,3	1.551.297	7,5	2.314.402	8,9	-21,7	49,2
BENESSERE	219.896	1,3	408.356	2,0	364.666	1,4	85,7	-10,7
EQUO INDENNIZZO.	84.011	0,5	145.401	0,7	80.159	0,3	73,1	-44,9
SPESE VARIE	145.428	0,8	685.310	3,3	462.529	1,8	371,2	-32,5
TOTALE	17.591.363	100,0	20.549.952	100,0	25.978.232	100,0	16,8	26,4
TOTALE COSTO DEL LAVORO	1.087.299.557		1.124.382.292		1.192.426.416		3,4	6,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

Tabella 21

REGIONI SPECIALI E PROVINCE AUTONOME - TOTALE

	Aggregati	1997	1998	1999	Variazione 1998-1997 (a)	Variazione 1999-1998 (b)	Variazione 1999-1997 (c)	Incidenza % (a)	Incidenza % (b)	Incidenza % (c)
1	Dipendenti a tempo indeterminato al 31/12	14.585	14.871	15.385	286	514	800	2	3	5
2	Dipendenti dei livelli a tempo indeterminato al 31/12	14.144	14.297	14.666	153	369	522	1	3	4
3	Dotazione organica (personale a tempo ind.to)	16.971	17.648	15.095	677	2.553	- 1.876	4	-14	-11
4	Dotazione organica (dirigenti)	898	1.202	1.047	304	- 155	149	34	-13	17
5	Dotazione organica (livelli)	16.073	16.446	14.048	373	2.398	- 2.025	2	-15	-13
6	Totale mensilità liquidate	196.427	201.959	211.765	5.532	9.806	15.338	3	5	8
7	Mensilità liquidate livelli	167.271	169.410	172.752	2.139	3.342	5.481	1	2	3
8	Mensilità liquidate dirigenti	5.766	6.127	8.794	361	2.667	3.028	6	44	53
9	Mensilità liquidate dipendenti a tempo indeterminato	173.037	175.537	181.546	2.500	6.009	8.509	1	3	5
10	Totale dipendenti al 31 dicembre	15.826	16.900	17.145	1.074	245	1.319	7	1	8
11	Dirigenti al 31 dicembre	441	574	719	133	145	278	30	25	63
12	Cessati per limiti età + dimissioni + altre cause	719	251	315	- 468	64	- 404	-65	25	-56
13	Assunti per procedure concorsuali + altre cause	488	278	524	- 210	246	36	-43	88	7
14	Ingressi (provenienti da altri comparti)	93	283	316	190	33	223	204	12	240
15	Passaggi (passati ad altri comparti)	8	9	10	1	1	2	13	11	25
16	Assunti totali	581	561	840	- 20	279	259	-3	50	45
17	Cessati totali	727	260	325	- 467	65	- 402	-64	25	-55
18	Dipendenti dei livelli in part-time	620	762	957	142	195	337	23	26	54
19	Dipendenti dei livelli in part-time fino al 50% al	222	259	301	37	42	79	17	16	36

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Aggregati	1997	1998	1999	Variazione 1998-1997 (a)	Variazione 1999-1998 (b)	Variazione 1999-1997 (c)	Incidenza % (a)	Incidenza % (b)	Incidenza % (c)
	31/12									
20	Dipendenti dei livelli in part-time oltre il 50% al 31/12	398	503	656	105	153	258	26	30	65
21	Personale femminile complessivo al 31 dicembre	7.430	9.531	8.264	2.101	- 1.267	834	28	-13	11
22	Anzianità media		13	13	13	0	13		2	
23	Dipendenti con anzianità superiore ai 30 anni	241	326	322	85	- 4	81	35	-1	34
24	Spesa per retribuzione lorda dirigenti	62.566.571.000	70.943.330.000	82.326.275.000	8.376.759.000	11.382.945.000	19.759.704.000	13	16	32
25	Spesa per retribuzione lorda livelli	625.001.891.000	649.419.426.000	642.130.234.000	24.417.535.000	- 7.289.192.000	17.128.343.000	4	-1	3
26	Spesa retribuzione accessoria dirigenti	799.465.000	1.547.220.000	9.302.353.000	747.755.000	7.755.133.000	8.502.888.000	94	501	1064
27	Spesa retribuzione accessoria livelli	29.811.588.000	40.660.364.000	46.624.571.000	10.848.776.000	5.964.207.000	16.812.983.000	36	15	56
28	Spesa retribuzione fissa dirigenti	61.767.106.000	69.396.110.000	73.023.922.000	7.629.004.000	3.627.812.000	11.256.816.000	12	5	18
29	Spesa retribuzione fissa livelli	595.190.303.000	608.759.062.000	595.505.663.000	13.568.759.000	- 13.253.399.000	315.360.000	2	-2	0
32	Spesa per retribuz. lorda personale addetto ai L.S.U.	18.231.000	-	1.189.922.000	- 18.231.000	1.189.922.000	1.171.691.000	-100		6427
33	Spesa per retribuzione lorda totale personale	742.960.554.000	787.633.124.000	802.309.320.000	44.672.570.000	14.676.196.000	59.348.766.000	6	2	8
34	Spesa per la formazione	2.727.769.000	2.671.969.000	3.147.139.000	- 55.800.000	475.170.000	419.370.000	-2	18	15
35	Costo del lavoro	1.025.305.937.927	1.124.382.292.000	1.192.426.416.000	99.076.354.073	68.044.124.000	167.120.478.073	10	6	16
36	Costo del personale	1.075.109.755.000	1.103.832.340.000	1.166.448.184.000	28.722.585.000	62.615.844.000	91.338.429.000	3	6	8
37	Giorni lavorativi	4.108.598	4.224.309	4.429.418	115.711	205.109	320.820	3	5	8
38	Giornate lavorate(1)	2.756.190	2.539.258	3.517.817	- 216.932	978.559	761.627	-8	39	28
39	Assenze totali (1)	316.531	667.560	911.601	351.029	244.041	595.070	111	37	188

(1) Mancano le giornate lavorate e le assenze della regione Sardegna per gli anni 1997 e 1998

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 22

REGIONI SPECIALI E PROVINCE AUTONOME - TOTALE

N°	INDICATORI	1997	1998	1999	Variazione 1998-1997 (a)	Variazione 1999-1998 (b)	Variazione 1999-1997 (c)	Incidenza % (a)	Incidenza % (b)	Incidenza % (c)
1	Grado di copertura dell'organico del personale a tempo indet. %	86	84	102	- 2	18	16	-2	21	19
2	Grado di copertura dell'organico del personale dirigente %	49	48	69	- 1	21	20	-3	44	40
3	Dipendenti medi nell'anno v.a.	16.369	16.830	17.647	461	817	1.278	3	5	8
4	Dipendenti a tempo indeterminato medi nell'anno v.a.	14.420	14.628	15.129	208	501	709	1	3	5
5	Dipendenti dei livelli medi nell'anno v.a.	13.939	14.118	14.396	178	279	457	1	2	3
6	Dirigenti medi nell'anno v.a.	481	511	733	30	222	252	6	44	53
7	Tasso di dipendenti a tempo indeterminato %	88	87	86	- 1	- 1	- 2	-1	-1	-3
8	Carico della dirigenza v.a.	36	29	24	- 6	- 6	- 12	-18	-19	-34
9	Rapporto di sostituzione del personale cessato	1	2	3	1	0	2	170	20	223
10	Tasso di turn over %	- 1	2	3	3	1	4	-301	63	-427
11	Tasso di turn over per mobilità	0	0	0	0	0	0	214	7	234
12	Diffusione del Part-time %	4	5	7	1	1	2	22	22	49
13	Intensità del ricorso al Part time %	36	34	31	- 2	- 3	- 4	-5	-7	-12
14	Diminuzione latente del personale U	191	230	282	40	52	91	21	22	48
15	Tasso di femminilizzazione %	47	56	48	9	- 8	1	20	-15	3
16	Tasso di anzianità' %	2	2	2	1	- 0	0	33	-5	27
17	Anzianità media Anni	-	13	13	13	0	13		2	
18	Retribuzione media lorda dei dirigenti Lire	130.211.386	138.945.644	112.339.698	8.734.258	26.605.946	17.871.689	7	-19	-14
19	Retribuzione media lorda livelli Lire	44.837.555	46.001.022	44.604.768	1.163.467	1.396.254	232.788	3	-3	-1
20	Rapporto retributivo dirigenti/livelli	3	3	3	0	- 1	- 0	4	-17	-13
21	Tasso di retribuzione %	1	2	11	1	9	10	71	418	784

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

N°	INDICATORI		1997	1998	1999	Variazione 1998-1997 (a)	Variazione 1999-1998 (b)	Variazione 1999-1997 (c)	Incidenza % (a)	Incidenza % (b)	Incidenza % (c)
	accessoria dirigenti										
22	Tasso di retribuzione accessoria livelli	%	5	6	7	1	1	2	31	16	52
23	Costo del lavoro unitario	Lire	65.679.958	65.587.511	66.098.639	- 92.447	511.128	418.681	0	1	1
24	Costo unitario medio giornaliero	Lire	261.673	261.305	263.341	- 368	2.036	1.668	0	1	1
25	Costo unitario medio giornata lavorata (1)	Lire	390.071	434.707	331.583	44.636	103.124	58.488	11	-24	-15
26	Incidenza delle assenze sul costo del personale		1	1	1	- 0	0	0	-10	32	18
27	Incidenza della spesa per formazione sul differenziale costo del lavoro - costo del personale	%	15	13	12	- 2	- 1	- 3	-16	-7	-21

(1) Non attendibile per gli anni 1997 e 1998 in quanto mancano le giornate lavorate dal personale della regione Sardegna

7.4 L'aggregato enti locali. Nuova disciplina della gestione del personale.

I dati concernenti l'aggregato degli enti locali sono stati tratti direttamente dal sistema informativo Corte dei conti - Ragioneria Generale dello Stato (RGS), in quanto i Conti Annuali 1997 e 1998 espongono solo i dati complessivi del comparto. Il referto si è avvalso anche di altre fonti integrative istituzionali sotto forma di dati e notizie dell'Unioncamere nonché di quelli a disposizione della Sezione enti locali che hanno consentito per il 1999 l'elaborazione di indicatori concernenti la spesa per il personale di un campione di 100 comuni, capoluogo di provincia.

La molteplice varietà degli enti appartenenti al comparto rende utile un'analisi di dettaglio per tipologia di enti, distinti in province, comuni, comunità montane e camere di commercio.

La tabella sottostante mostra il numero degli enti dell'aggregato tenuti all'invio del conto per gli esercizi 1997 e 1998, nonché la conseguente situazione in termini di adempienze ed inadempienze, di conti congruenti, incongruenti ed incompleti.

Tabella A

1997										
ENTI	ENTI TENUTI INVIO	ENTI INAD.	% b/a	ENTI ADEMP.	% d/a	ENTI CON CONTO CONGR.	% f/d	ENTI CON C. INCONG.	% h/d	ENTI CON C. INCOMP.
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	l
PROVINCE	100	0	0,0	100	100,0	80	80,0	20	20,0	0
COMUNI	8.102	0	0,0	8.102	100,0	7.142	88,2	960	11,8	0
C. MONTANE	350	0	0,0	349	99,7	306	88,4	42	12,1	1
C. COMMERCIO	104	1	1,0	102	98,1	79	22,8	23	6,6	0
1998										
ENTI	ENTI TENUTI INVIO	ENTI INAD.	% b/a	ENTI ADEMP.	% d/a	ENTI CON CONTO CONGR.	% f/d	ENTI CON C. INCONG.	% h/d	ENTI CON C. INCOMP.
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	l
PROVINCE	100	0	0,0	100	100,0	86	86,0	14	14,0	0
COMUNI	8.103	0	0,0	8.103	100,0	6.674	82,4	1.429	17,6	0
C. MONTANE	350	4	1,1	346	98,9	269	77,7	77	22,3	0
C. COMMERCIO	105	1	1,0	102	97,1	73	21,1	29	8,4	0

Già da alcuni anni la Corte rileva a parte contingenti ed inevitabili oscillazioni, il progressivo miglioramento della capacità delle amministrazioni di compilare il conto delle spese del personale. A seguito di operazioni tecniche di "forzatura" delle incongruenze, di estrapolazione e stime dei dati mancanti (accuratamente spiegate nell'introduzione ai Conti annuali), la Ragioneria Generale è in grado da alcuni anni di fornire i dati per l'intero aggregato in esame.

Non fanno parte delle amministrazioni provinciali le province autonome di Trento e Bolzano che, per la loro particolare configurazione nell'ordinamento costituzionale, ai fini del referto sono assimilate alle regioni.

Quanto alle comunità montane, si rammenta che tale categoria di enti manca in Sicilia, dove i compiti istituzionali loro propri sono affidati alle province regionali. Si fa presente ancora una volta che i dati relativi alle comunità montane devono essere valutati anche alla luce della situazione fluida che caratterizza da anni questi enti, il cui riordino procede con grande lentezza. L'Unione nazionale comunità enti montani (UNCHEM) ha infatti confermato che tuttora soltanto 12 regioni hanno emesso i provvedimenti normativi di competenza.

Il sistema delle camere di commercio si è adeguato ormai alla riforma di cui alla legge n. 580 del 1993 e, per quanto riguarda la gestione del personale, il fabbisogno di addetti articolati su livelli professionali più elevati ha comportato conseguenziali modifiche di organico.

La categoria dei segretari di province, comuni e camere di commercio ha formato oggetto di separata indagine, come negli anni precedenti, a causa delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti.

Una breve rassegna istituzionale della legislazione che reca la disciplina del rapporto di lavoro del personale dipendente dagli enti dell'aggregato è già stata svolta nei precedenti referti, ai quali si rinvia. Per quanto di specifico interesse nella presente sede, si ricorda che nel corso del 1997 sono intervenute le fondamentali leggi n. 59 (delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti a regioni ed enti locali per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa) e n. 127 (misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo).

In via generale si può dire che la normativa prodotta negli anni 1997 e successivi, tra l'altro, ha posto rimedio con vantaggio del sistema degli enti locali al difetto della riforma progettata col d.lgs. n. 29, che aveva inteso riordinare il pubblico impiego secondo un modello strutturale alquanto uniforme (parametrato sugli organi statali centrali), da applicare a realtà variegata e munite di gradi differenziati d'autonomia.

La legge n. 127, al fine di fornire agli enti locali gli strumenti necessari per l'attuazione delle funzioni che riceveranno in applicazione della legge n. 59, ha dettato una disciplina innovativa anche per la riorganizzazione della struttura e del personale di detti enti secondo criteri volti all'efficienza ed ai risultati concreti dell'azione amministrativa. Il sistema così delineato fa leva su una forte potestà regolamentare, da parte della giunta, concernente l'ordinamento generale degli uffici del comune e della provincia, la cui organizzazione va modulata in guisa da garantire l'attuazione dei programmi.

Le direttive generali recate dalle leggi n. 59 e 127 sono state successivamente precisate ed integrate da numerosi provvedimenti d'attuazione, alcuni dei quali di particolare interesse per gli enti locali: d.lgs. 4 novembre 1997 n. 396 in materia di contrattazione collettiva; d.lgs. 31 marzo 1998 n. 80, che detta disposizioni per l'organizzazione ed i rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche; d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112 sul conferimento di funzioni e compiti statali a regioni ed enti locali.

Va poi menzionata la legge 16 giugno 1998, n. 191, con modifiche alle leggi n.59 e n. 127 nonché norme in materia di formazione del personale e di lavoro a distanza..

E' rilevante l'importanza della successiva legge 3 agosto 1999, n. 265, recante disposizioni in materia di autonomia e di ordinamento degli enti locali anche con modifiche alla legge n. 142.

In particolare, con quest'ultimo provvedimento si è proceduto ad una prima revisione dell'ordinamento alla luce dell'esperienza maturata dalle amministrazioni locali. La legge tende nel complesso a rafforzare l'autonomia statutaria, normativa ed organizzativa degli enti locali, aprendo prospettive di valorizzazione delle forme di partecipazione e di decentramento nonché di sviluppo delle associazioni tra enti. Al riguardo giova richiamare l'art. 13 che integra l'art. 51 della legge n. 142 e sanziona il principio, largamente già affermato, secondo cui gli enti locali territoriali godono di completa autonomia nella determinazione delle dotazioni organiche nonché nell'organizzazione e gestione del personale, con gli unici limiti della capacità di bilancio e di quelli derivanti dai contratti collettivi di lavoro. L'effetto immediato è l'abrogazione dell'art. 2 del d.P.R. n. 347 del 1983 che fissava limiti massimi alle posizioni apicali del personale in rapporto alle dimensioni demografiche dell'ente, con la conseguenza prevedibile dell'istituzione di figure dirigenziali nei comuni dove era finora preclusa.

La norma decreta, in realtà, la piena libertà di dimensionare la forza lavoro e di reclutarla a seconda delle esigenze organizzative, cancellando probabilmente anche i limiti numerici posti dalla legge n. 127 alle assunzioni a termine di dirigenti. Ciò implica, ovviamente, un'accorta politica di assunzioni in una prospettiva di medio e lungo termine, che scegliendo per esempio il potenziamento dell'organico tenga d'occhio le effettive possibilità dei bilanci futuri.

Alle comunità montane la legge n. 265 dedica l'art. 7, che riscrive la disciplina precedente e detta le norme transitorie per consentire il graduale passaggio dalla vecchia alla nuova normativa. Secondo il nuovo disegno legislativo questa categoria di enti si caratterizza per essere sempre più finalizzata a riaggregare i piccoli comuni per ricomporre in una dimensione adeguata allo sviluppo moderno il frammentario territorio di montagna. Infatti, oltre ad essere enti preposti specificamente alla valorizzazione delle zone montane ed all'esercizio di funzioni proprie e delegate, sono anche unioni di comuni.

Il compito di tracciare il percorso che consentirà agli enti montani di attuare la nuova disciplina spetta alle regioni ed esse dovranno emanare tutta una serie di complessi atti propedeutici imposti dalla legge n. 265 e dal decreto legislativo n. 267 del 2000, senza peraltro la previsione in via generale di una normativa transitoria per governare senza traumi il passaggio.

E' intervenuto da ultimo lo strumento legislativo più atteso dal mondo delle autonomie locali, cioè il testo unico che, su delega della legge n. 265, ha sostituito quello del 1934 ed è recato dal d.lgs. n. 267, appena citato.

Il provvedimento non si limita alla raccolta dei testi normativi già esistenti, ma ha operato modifiche sostanziali rispetto alla disciplina precedente, anche in virtù dell'incidenza di sentenze della Corte costituzionale e degli orientamenti giurisprudenziali consolidati e acquisiti nella prassi amministrativa. Nella presente sede

interessa, per esempio, evidenziare le norme fondamentali in tema di ordinamento degli uffici e del personale, che ampliano gli spazi di autonomia per le assunzioni.

L'evoluzione normativa e contrattuale in tema di rapporto di lavoro e di gestione del personale è stata negli ultimi anni particolarmente forte e, per alcuni aspetti, rivoluzionaria. I punti maggiormente innovativi sembrano essere:

1.- La modifica del sistema delle fonti, con l'attuazione di un importante processo di delegificazione. Oggi gli spazi di fonte normativa generale sono ricondotti a pochi aspetti di natura organizzativa quali le linee fondamentali per l'organizzazione degli uffici ed i modi di conferimento degli incarichi di direzione. Tutto il resto dell'attività organizzativa e di governo del personale, nel quadro di riferimento pubblicistico, è ricondotto nell'area dei poteri di diritto comune del datore di lavoro. Ne consegue la semplificazione delle decisioni in tema di personale privilegiando i criteri di efficienza ed efficacia gestionale.

2.- L'introduzione del principio della distinzione dei ruoli e delle competenze, con la separazione dei poteri tra organi politici e dirigenti.

3.- La modifica dei criteri di assunzione, selezione ed accesso del personale, in modo tale che si è chiarita la differenza tra assunzioni di personale già operante nell'ente, che costituisce una progressione interna regolata da aspetti contrattuali, ed assunzioni di personale esterno, che costituisce una forma di accesso per il quale occorre operare una selezione pubblica e dunque ricade nelle norme di diritto amministrativo. In proposito è utile richiamare quanto già osservato nel paragrafo introduttivo dell'analisi di comparto circa la necessità di contemperare l'applicazione degli istituti contrattuali coi principi che governano gli equilibri strutturali dei bilanci degli enti.

Il nuovo quadro giuridico ha permesso lo sviluppo di contratti collettivi nazionali di lavoro piuttosto innovativi rispetto al passato, tendenti a rendere le regole di gestione del personale pubblico congruenti con quelle del settore privato e, in generale, volte a rendere più flessibile il rapporto di lavoro nelle amministrazioni in funzione di servizi più efficienti.

Le principali caratteristiche del nuovo ordinamento professionale del personale non dirigente del comparto regioni-autonomie locali e degli aspetti normativi del contratto collettivo 1998-2001 sono state lumeggiate nel precedente referto sul costo del lavoro pubblico.

Il 23 dicembre 1999, dopo la positiva "certificazione" dei costi sottesi all'ipotesi di accordo da parte delle Sezioni Riunite della Corte, è stato stipulato il contratto collettivo riguardante l'area della dirigenza del comparto per il quadriennio normativo 1998-2001 ed il biennio economico 1998-1999. A prescindere dagli aspetti del trattamento economico, si presenta un "accordo quadro" leggero, entro cui collocare elasticamente il negoziato con ciascun dirigente per la definizione del contratto individuale, che deve contenere gli elementi giuridici e remunerativi relativi alla posizione ed agli obiettivi specifici da raggiungere. In sostanza non è applicabile sul punto alcuna norma speciale di diritto pubblico.

Tra le novità si segnalano l'istituto della risoluzione consensuale del rapporto e l'articolazione delle relazioni sindacali secondo lo schema ormai noto di contrattazione nazionale, decentrata integrativa a livello aziendale e territoriale, concertazione, informazione e consultazione.

Ai fini della contrattazione decentrata vengono individuate importanti materie negoziali, come la verifica delle condizioni per aumentare il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato nonché i criteri per la distribuzione delle relative risorse.

Nel complesso sembra di poter dire che sono state ricercate soluzioni negoziali abbastanza idonee a conciliare l'autonomia delle scelte organizzative degli enti con la tutela della dirigenza pubblica.

In sostanza le ultime tornate contrattuali hanno introdotto molteplici novità: l'attuale sistema di classificazione si pone in primo luogo obiettivi di flessibilità; poiché nel settore pubblico i costi del personale hanno anche una valenza di variabile macro-economica, lo sviluppo dei poteri della contrattazione integrativa aziendale dovrebbe servire a contemperare il rispetto dell'autonomia degli enti con l'esigenza di controllo della spesa complessiva del personale pubblico; il dirigente svolge la sua attività in forma autonoma derivante dalle responsabilità di gestione, risponde dei risultati ottenuti, è soggetto alla valutazione delle prestazioni rese e può essere revocato in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi; i contratti nazionali dettano disposizioni per lo sviluppo delle attività formative, riconoscendo che queste rappresentano una leva strategica per l'evoluzione professionale; la modifica dei sistemi retributivi basati sul merito ha imposto l'introduzione di nuovi strumenti di gestione del personale quali i sistemi permanenti di valutazione, la valutazione delle posizioni di "quadro" e le analisi dei fabbisogni formativi congruenti con l'evoluzione organizzativa; l'introduzione di sistemi di selezione pubblica ed interna snelli, rivolti principalmente alla ricerca della professionalità adatta rispetto al posto da occupare.

Va detto che in genere le amministrazioni faticano ad accettare i sistemi di valutazione. Tradizionalmente infatti la gestione del personale è stata basata sul paternalismo piuttosto che sulla razionalità e ciò ha portato a bassi livelli di fiducia da parte del lavoratore nei confronti delle scelte compiute dalla dirigenza, sovente timorosa di dover gestire situazioni conflittuali senza avere strumenti adeguati.

In tale contesto la contrattazione integrativa decentrata fortemente potenziata dagli accordi nazionali di comparto del 31 marzo e 1° aprile 1999, a quanto risulta, incontra tuttora notevoli difficoltà, in particolare presso gli enti di ridotte dimensioni, che stentano ad affrontare tematiche nuove e a gestire il personale in un quadro giuridico inusuale (per esempio: differenziazione della retribuzione anche a parità di mansioni; valutazione delle prestazioni lavorative di poche unità di personale, in assenza di soluzioni organizzative alternative e con scarse risorse finanziarie disponibili).

La situazione delle trattative e degli accordi decentrati è, complessivamente, migliore nelle province che nei comuni. Le comunità montane, i vari consorzi, le unioni di comuni ovvero i comuni più piccoli possono optare per l'attivazione della contrattazione a livello territoriale, che però finora non vede estesa applicazione, essendo difficile mettere insieme enti e soggetti con finalità alle volte diverse e con forte senso dell'autonomia, laddove il primo passo consisterebbe proprio in un'intesa tra sindacati e ANCI o UNCEM a livello di gruppi di enti.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti nell'adunanza dell'11 settembre 2000 hanno "certificato" positivamente, sia pure con raccomandazioni e riserve a cui si farà cenno in seguito, l'ipotesi di accordo successivo (le c.d. code contrattuali) che completa

il contratto collettivo nazionale del comparto per il quadriennio normativo 1998-2001 e per il biennio economico 1998-1999, firmato dalle parti il 14 settembre.

L'introduzione degli istituti di flessibilizzazione dei rapporti di lavoro rappresenta certamente l'aspetto più importante. Gli enti locali potranno cioè giovare del lavoro temporaneo (o interinale), dei contratti di formazione - lavoro e del telelavoro sperimentale, oltre che di assunzioni a termine e di rapporti a tempo parziale. Il tutto per consentire ad essi di gestire con elasticità le risorse umane e conseguire risparmi, in quanto il lavoro flessibile è anche visto in funzione del superamento del ricorso alle collaborazioni continuative o alle consulenze nell'espletamento di funzioni istituzionali.

Si tenga anche presente che gli enti locali sono chiamati ad assicurare il contenimento dei bilanci secondo gli indirizzi generali di politica economica in sede nazionale e comunitaria: L'art. 28 della legge n. 448 del 1998 istituisce un Patto di stabilità interno come contributo delle autonomie locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottati dall'Italia in adesione ai criteri di stabilità e crescita tra i Paesi dell'Unione europea. Ora, sembra di poter affermare che il sistema disegnato dalla legge n. 448, per conseguire un risultato rapido, finisca per poggiare sul miglioramento della parte corrente dei bilanci su cui grava come voce principale proprio la spesa del personale.

E' evidente che le autonomie locali sono oggi sovraccaricate di innovazioni e devono sforzarsi per trovare al loro interno vie di sviluppo organizzativo per risolvere problemi immediati derivanti anche dalla complessità delle nuove norme e delle regole contrattuali.

Questo percorso organizzativo implica un sapere finora ben poco diffuso negli enti locali. Tuttavia la possibilità reale di innovazione passa attraverso l'individuazione da parte degli organi responsabili di precise scelte in tema di organizzazione, dimensionamento del personale e retribuzioni differenziate con la relativa capacità di fare accettare tali modelli alla parte sindacale operante nell'ente. In realtà vi è il rischio concreto che vengano sovente perseguite forme di conservazione dei moduli tradizionali (appena travestiti) per paura di non sapere gestire il cambiamento a causa di carenze culturali e mancanza di strumenti gestionali adeguati.

In conclusione sembra proprio che gli enti locali si trovino oggi nel bel mezzo di una rivoluzione delle regole, delle logiche e della pratica di gestione del personale.

7.4.1 Assetto, consistenza e variazioni del personale

In generale la struttura del personale degli enti locali negli anni 1997 e 1998 è stata in larga parte ancora frutto dell'applicazione estensiva dell'ordinamento del pubblico impiego risalente agli anni 80, nato per migliorare la qualità dell'amministrazione ed eliminare le sperequazioni del trattamento economico, sostituendo alle carriere tradizionali il sistema delle qualifiche funzionali e dei profili professionali. A lungo andare, però, i risultati sono stati l'appiattimento e la demotivazione del personale, nonché la sua risistemazione in qualifiche superiori, sguarnendo sovente quelle di provenienza. Così, per esempio, nell'ambito degli enti locali sono scomparse prima e seconda qualifica e negli altri livelli si sono verificati

scollamenti tra ruolo formale e mansioni effettive degli addetti. I principi ispiratori del nuovo ordinamento del personale del comparto sono stati pensati anche per porre rimedio a tali situazioni.

Il concetto di organico si riferisce ai posti coperti o da coprire con rapporti di lavoro a tempo indeterminato, sia a tempo pieno che a tempo parziale ed esclude quindi le posizioni di lavoro temporaneo occupate con contratti a termine, pubblici o privatistici che siano.

La facoltà, fortemente rafforzata negli ultimi anni, di ricorrere a forme flessibili di assunzione e di impiego influisce sulla composizione della forza lavoro utilizzata, rendendo elastico il tradizionale concetto di dotazione organica. Pertanto i recenti interventi di rango legislativo introducono il concetto di fabbisogno di personale, da dimensionare alle reali e mutevoli esigenze di funzionamento di ciascun organismo amministrativo.

Gli enti locali sono tenuti in base alla legge n. 449 del 1997 ad adeguare i propri ordinamenti al principio della programmazione del personale in vista della riduzione delle relative spese. Questo non significa ridurre necessariamente gli organici, potendosi raggiungere l'obiettivo con soluzioni organizzative che, nel complesso, riducono i costi del personale (tempo parziale, orari flessibili, rapporti a tempo determinato, ecc.). In realtà, tuttavia, la Corte ha rilevato nella parte introduttiva del capitolo che nel periodo in esame, pur nella sostanziale stabilità del numero dei dipendenti, non si è verificata diminuzione della spesa del personale.

In tema di struttura del personale gli enti locali devono fare i conti anche coi vincoli imposti dal patto di stabilità interno. L'art. 28 della legge n. 448 del 1998 (vedi anche l'art. 30 della legge n. 488 del 1999) indicano alcune misure anche nel settore del personale, dove i risultati sarebbero più rapidi e di facile programmazione: riduzione della spesa attraverso limitazione delle assunzioni temporanee e del ricorso a consulenze esterne, soppressione di organi non indispensabili, gestione privata dei servizi pubblici locali.

Un nuovo impulso all'instaurazione di rapporti di lavoro a tempo parziale si deve alla legge n. 662 del 1996, integrata sul punto dalla successiva n. 127 del 1997.

Più recentemente la citata legge n. 449 ha dettato ulteriori disposizioni in materia per incentivare la trasformazione del rapporto a tempo pieno in quello a tempo parziale, restando rimessa alla contrattazione collettiva la salvaguardia delle esigenze organizzative dei piccoli comuni.

E' ovvio, infine, che la dotazione organica dei posti a tempo parziale può essere il frutto di autonome decisioni organizzative dell'ente, indipendenti dai meccanismi di trasformazione dei rapporti di lavoro da tempo pieno a tempo parziale su richiesta dei dipendenti, anche se ad ogni passaggio all'orario ridotto corrisponde la contrazione in organico di un posto a tempo pieno e l'introduzione di uno a tempo parziale.

Nello scenario di rinnovamento degli enti locali, dove si è inteso valorizzare l'autonomia ed il decentramento delle decisioni, i dirigenti rivestono un ruolo determinante, la cui concreta definizione non è però immediata, essendo invece il risultato di un processo di adeguamento dell'ordinamento degli enti al recente quadro normativo ed al contratto collettivo attraverso la revisione statutaria e regolamentare.

Dalla normativa più recente esce ulteriormente rafforzata la figura del dirigente, a cui viene attribuita ogni effettiva competenza in materia di responsabilità gestionale, tra cui l'organizzazione concreta degli uffici e l'intera gestione dei rapporti di lavoro con i poteri del datore di lavoro privato e quindi attraverso atti di natura civilistica.

Tra le procedure per il reclutamento dei dirigenti la più interessante ed innovativa appare quella attraverso il contratto a tempo determinato, di diritto pubblico o privato. In tali casi, in base alla legge n. 127, occorre distinguere tra i contratti per la copertura di posti vacanti da quelli stipulati al di fuori della dotazione organica. Risulta che attualmente un buon numero dei comuni medio grandi abbia in servizio dirigenti a tempo determinato ed il fenomeno è destinato a crescere.

Altra forma di reclutamento dei dirigenti si svolge tramite il ricorso alla mobilità, anche tra organismi appartenenti a differenti comparti.

E' del tutto nuova la previsione della figura del direttore generale, introdotta dall'art. 6 della legge n.127. In precedenza statuti o regolamenti degli enti locali non avevano la possibilità di differenziare la dirigenza in più livelli o qualifiche, ma ciò non aveva impedito la stipulazione di contratti di diritto privato con soggetti, a cui affidare incarichi di coordinamento dell'attività dei dirigenti (c.d. city-manager). Ora il sindaco ed il presidente della provincia, previa deliberazione della giunta, possono nominare un direttore generale fuori organico e con contratto a tempo determinato. Nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti è consentita la nomina del dirigente generale, previa convenzione tra enti le cui popolazioni raggiungano insieme i 15.000 abitanti.

Negli enti di piccole dimensioni, dove l'organico non prevede la qualifica dirigenziale, la copertura dell'area di autonomia gestionale può essere risolta nell'ambito delle soluzioni offerte dalla legge n. 127, perché le relative funzioni possono essere svolte dai responsabili degli uffici indipendentemente dal loro livello di inquadramento.

L'assunzione del personale a tempo indeterminato viene regolata dalle disposizioni dei "collegati" alle leggi finanziarie 1998 e 1999. Con il provvedimento n. 449 del 1997 il legislatore, sul piano generale, ha abbandonato l'indirizzo del blocco delle assunzioni, individuando lo strumento di controllo della spesa per il personale nella programmazione del suo fabbisogno e puntando ad una riduzione complessiva degli addetti. Analogo è il tenore delle disposizioni della legge n. 448 del 1998.

La disciplina generale che regola le procedure di assunzione nella pubblica amministrazione è stata ridefinita dal d.lgs. n. 80 del 1998, dove si prevedono prove selettive, volte all'accertamento della professionalità richiesta con garanzia dell'accesso dall'esterno. Per quanto riguarda specificamente gli enti locali l'art. 23 del predetto decreto legislativo conferma l'autonomo potere regolamentare per la disciplina, nel rispetto dei principi, delle modalità di assunzione, dei requisiti di accesso e delle procedure concorsuali.

Il principio del concorso tradizionale risulta apparentemente affievolito, poiché la normativa attuale fa un riferimento più generico alle procedure selettive, termine che apre prospettive per soluzioni al di là della prassi consolidata. Inoltre gli accordi collettivi di comparto del 1999 offrono ampie possibilità di procedure selettive aperte al personale interno, prescindendo dal titolo di studio richiesto agli esterni. Il rischio è che il tessuto culturale degli enti locali, caratterizzato da pochi laureati, si impoverisca

ulteriormente in un momento in cui occorre trapiantare nuove professionalità per migliorare l'organizzazione.

In tema di assunzioni va richiamata l'attenzione su un'esperienza innovativa in corso dal 1994 e volta ad immettere in servizio presso gli enti locali un numero limitato di "quadri" (sesta, settima ed ottava qualifica) specializzati. L'iniziativa, destinata originariamente agli enti locali del sud, risulta attualmente estesa anche al resto del Paese. Il meccanismo è basato sulla selezione e poi sulla formazione dei candidati tramite il corso-concorso. Si tratta del progetto Riqualficazione delle pubbliche amministrazioni meridionali (RIPAM), affidato al FORMEZ e finanziato in gran parte dal Fondo sociale europeo. L'impegno complessivo per le sei edizioni del progetto ammonta a 57 miliardi, trenta dei quali, appunto, arrivati dalla Commissione europea.

Risultano 1632 borse di studio, 1164 posti a concorso ed 856 assegnati (se ne prevedono altri 300 entro la fine di quest'anno). Hanno aderito all'iniziativa 132 enti (tra questi anche il comune e la provincia di Napoli e la provincia di Roma).

Il rapporto di lavoro a tempo determinato è sempre stato una questione spinosa nel settore pubblico. La legislazione ha perseguito nel corso degli anni obiettivi diversi, dall'alleggerimento della pressione della disoccupazione, all'attenuazione dei rigori del blocco delle assunzioni, all'opportunità di far fronte ad eccezionali punte di lavoro (scadenze elettorali, censimento della popolazione, importanti manifestazioni ricorrenti, afflusso turistico, e così via).

E' evidente tuttavia che oggi ci sia una generale rivalutazione del rapporto di lavoro a termine, sottraendolo dal limbo della eccezionalità per considerarlo una normale opzione organizzativa, coerente con la fisiologia aziendale, anche se alcune forme di impegno lavorativo temporaneo, variamente definite e disciplinate, tendono a porre le premesse per il successivo impiego a tempo indeterminato.

Anche le procedure di reclutamento di questo personale possono essere disciplinate dagli enti con ampi margini discrezionali. Gli sviluppi contrattuali collettivi, su base nazionale e soprattutto quelli integrativi decentrati in tema di forme flessibili di impiego, suggeriscono l'opportunità che gli enti procedano con norme regolamentari a maglia larga, compatibili con le novità prospettate.

L'ultimo tassello in fatto di flessibilità della struttura e della gestione del personale è costituito dall'ingresso di nuove forme di utilizzazione del personale disciplinate dal diritto civile, la cui applicazione concreta è rimessa in gran parte alla specifica disciplina contrattuale collettiva (art. 22 d.lgs. n. 80 del 1998). Il riferimento è ovviamente ai contratti di formazione e lavoro, al lavoro interinale ed a quello a distanza (telelavoro).

Resta da dire, nel complesso, che buona parte del management pubblico stenta all'idea di utilizzare forme di lavoro atipico e le guarda con distacco. Anche i sindacati del settore pubblico, sia pure con diverse sfumature, sembrano dover superare alcune esitazioni nei confronti della flessibilità. Comunque, anche prima della regolamentazione in sede di accordi nazionali, si sono manifestate applicazioni spontanee e sperimentali degli istituti da parte delle amministrazioni più motivate ed intraprendenti.

Negli anni in esame gli enti locali, in particolare i comuni, hanno adoperato molte decine di migliaia di addetti in applicazione dell'istituto dei lavori socialmente utili (LSU).

L'attuale orientamento legislativo va nel senso di una graduale sostituzione del sistema dei lavori socialmente utili con altre forme di politiche attive del lavoro, di incentivi all'occupazione ed ammortizzatori sociali. L'obiettivo è quello di favorire la fuoriuscita degli addetti dal sistema mediante incentivi all'assunzione da parte di soggetti privati, poiché non vi sono reali prospettive per una assunzione di massa negli enti pubblici e la disciplina della materia è stata riordinata dal d.lgs. n. 468 del 1997.

Com'è noto, l'analisi della dinamica del personale si svolge attraverso l'esame di quattro fenomeni gestionali che modificano la struttura dei dipendenti nella loro distribuzione nelle categorie e nelle qualifiche, a prescindere per il momento dai problemi posti dal 1999 in poi in conseguenza della nuova classificazione degli addetti in quattro grandi aree: cessazioni dal servizio e assunzioni in servizio per varie cause tipizzate dalla RGS; mobilità esterna ed interna, anch'esse variamente disciplinate.

A questo punto occorre accennare alla mobilità esterna del personale, tenuto conto che anche tramite questo istituto si realizzano cessazioni, assunzioni e trasferimenti. Poiché è noto che uno dei fattori di inefficienza dell'apparato pubblico è rappresentato dalla distribuzione non oculata del personale, lo sforzo di razionalizzazione deve passare anche attraverso il ricorso alle varie procedure che regolano l'istituto della mobilità. Attualmente, per esempio, col passaggio previsto alle regioni ed agli enti locali di numerosi compiti per effetto del decentramento di cui alla legge n. 59 del 1997, nonché in conseguenza delle iniziative per la privatizzazione di servizi pubblici, è da attendersi che il fenomeno della mobilità assuma una notevole portata.

L'aspetto innovativo più evidente della nuova disciplina relativa alla mobilità dei dipendenti pubblici (d.lgs. n. 80 del 1998 e d.lgs. n. 387 del 1998) è l'abbandono della procedura centralizzata di gestione, che viene collocata nell'ambito delle funzioni conferite a regioni e province in materia di mercato del lavoro.

I contratti collettivi nazionali possono poi stabilire criteri e procedure per il passaggio diretto ad altre amministrazioni in ambito provinciale od allargato.

Nel concetto di mobilità interna sono comprese sia l'ipotesi di un mutamento del posto di lavoro nell'ambito delle unità organizzative dell'ente, sia quella di un mutamento del profilo professionale del dipendente. In questo secondo caso è più corretto parlare di mobilità professionale ed il nuovo ordinamento del personale del comparto prospetta una più ampia estensione di tale possibilità. Si tratta di punti particolarmente interessanti, perché la riallocazione del lavoratore nell'ambito dell'ufficio o dell'amministrazione è strettamente connessa alla della flessibilità, alla formazione per aggiornamento ed in definitiva alla variabilità del salario.

Passando, ora all'esame dei dati concernenti il personale delle amministrazioni dell'aggregato, si è ritenuto utile anzitutto rilevare nella tabella sottostante la consistenza dei dipendenti in servizio al 31 dicembre.

Tabella B

1997						
ENTI	Segretari	Dirigenti	Personale dei livelli	Restante personale	Totale	L.S.U.
PROVINCE	87	1.484	58.491	2.390	62.452	8.632
COMUNI	6.024	4.850	481.138	27.945	519.957	64.112
COMUNITA' MONTANE	14	324	5.517	1.595	7.450	1.270
CAMERE DI COMMERCIO	84	191	8.014	499	8.788	49
TOTALE GENERALE	6.209	6.849	553.160	32.429	598.647	74.063
1998						
ENTI	Segretari	Dirigenti	Personale dei livelli	Restante personale	Totale	L.S.U.
PROVINCE	85	1.498	58.683	2.411	62.677	10.086
COMUNI	5.473	4.987	481.857	24.829	517.146	74.176
COMUNITA' MONTANE	17	323	5.790	1.479	7.609	2.231
CAMERE DI COMMERCIO	93	199	8.011	541	8.844	43
TOTALE GENERALE	5.668	7.007	554.341	29.260	596.276	86.536

Complessivamente il personale, nelle sue componenti, è rimasto quasi invariato nel biennio.

Per quanto riguarda i segretari di province, comuni e camere di commercio, si fa rinvio all'apposita trattazione dedicata a questa categoria di personale. Viceversa i dati dei segretari delle comunità montane riportati debbono essere comunque considerati espressione di situazioni anomale e del tutto residue, perché normalmente spetta ai dirigenti in organico agli enti svolgere anche le funzioni di segretario generale.

La dirigenza nei comuni è relativamente scarsa, perché come è noto in moltissimi piccoli enti le responsabilità gestionali sono affidate a personale di qualifica inferiore.

L'Unioncamere, dietro richiesta della Corte, ha comunicato di recente che secondo le proprie rilevazioni la consistenza del personale camerale è stata nel 1999 di 8.608 unità, di cui il 3% dirigenti, poco più del 20% direttivi ed il 76% circa da ripartire tra le altre qualifiche. E' stato poi precisato che l'art. 12 della legge 11 maggio 1999 n. 140 ha previsto la possibilità di inquadramento nella qualifica dirigenziale di un certo numero di dipendenti camerale dell'ex 8° livello ed il beneficio potrebbe riguardare potenzialmente 70-100 soggetti.

Per il 1997 la R.G.S. ha rilevato nel comparto 326 dirigenti a tempo determinato e 482 per il 1998 (tavola 10.0.3 del conto annuale). In base ai dati analitici tratti dal sistema informativo, questa categoria di personale risulta aumentata negli enti dell'aggregato, in particolare nei comuni (da 35 a 56 unità nelle province; da 190 a 295 nei comuni e da 9 a 17 nelle comunità montane), in conseguenza evidentemente della flessibilità nella gestione delle risorse umane, voluta dal legislatore anche per la dirigenza.

Il restante personale, in lieve calo, rappresenta comunque circa il 5% del totale dei dipendenti e l'elevata incidenza nelle comunità montane si spiega con il fatto che le

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

regioni autorizzano gli enti ad assumere dipendenti a tempo determinato (c.d. stagionali con contratto di diritto privato) per le tradizionali attività vivaistiche e di forestazione.

Gli addetti ai lavori socialmente utili, particolarmente numerosi nei comuni, sono correttamente considerati a parte, perché utilizzati senza rapporto di lavoro e senza oneri finanziari a carico degli enti. Trattandosi di personale disomogeneo per provenienza e preparazione non è agevole valutare in via generale se e quale sia il suo apporto positivo alla funzionalità degli enti.

Tabella C

Enti	1997							
	Dotazioni organiche Dirigenti	Dirigenti in servizio al 31/12/1997	Vacanze	%	Dotazioni org. Personale t. indetermin.	Personale t. ind. in servizio al 31/12/1997 (dir. + liv.)	Vacanze	%
PROVINCE	2.083	1.484	-599	-29	73.074	60.149	-12.925	-18
COMUNI	6.361	4.850	-1.511	-24	540.575	485.988	-54.587	-10
COMUNITA' MONTANE	381	324	-57	-15	6.906	5.841	-1.065	-15
CCIA	281	191	-90	-32	8.772	8.205	-567	-6
TOTALE GENERALE	9.106	6.849	-2.257	-25	629.327	560.183	-69.144	-11
Enti	1998							
	Dotazioni organiche Dirigenti	Dirigenti in servizio al 31/12/1998	Vacanze	%	Dotazioni org. Personale t. indetermin.	Personale t. ind. in servizio al 31/12/1998 (dir. + liv.)	Vacanze	%
PROVINCE	1.813	1.498	-315	-17	66.205	60.181	-6.024	-9
COMUNI	6.229	4.987	-1.242	-20	530.159	486.844	-43.315	-8
COMUNITA' MONTANE	381	323	-58	-15	7.062	7.592	530	8
CCIA	269	199	-70	-26	7.745	8.210	465	6
TOTALE GENERALE	8.692	7.007	-1.685	-19	611.171	562.827	-48.344	-8

In conseguenza degli interventi normativi e dei processi di riorganizzazione interna degli enti, le dotazioni organiche del personale a tempo indeterminato sono nel complesso diminuite (dirigenti e livelli senza i segretari), ma contemporaneamente è migliorato il grado di copertura dei posti, sintomo che il fabbisogno di risorse umane risulta gradualmente espresso con cifre più vicine alle reali necessità che in passato.

Tabella D

1997				1998			
Enti	Pers. femm.	Totale personale	% donne	Enti	Pers. femm.	Totale personale	% donne
PROVINCE	24.282	62.365	38,9	PROVINCE	24.630	62.592	39,4
COMUNI	244.071	513.933	47,5	COMUNI	244.525	511.673	47,8
COMUNITA' MONTANE	3.268	7.436	43,9	COMUNITA' MONTANE	3.365	7.592	44,3
CCIA	4.954	8.704	56,9	CCIA	5.040	8.751	57,6
TOTALE	276.575	592.438	46,7	TOTALE	277.560	590.608	47,0

La tabella ora riportata esamina il tasso di femminilizzazione dei dipendenti ed indica nel complesso un lento aumento del fenomeno, d'altra parte ben conosciuto da anni, anche se la massa del personale (esclusi i segretari di province, comuni ed enti camerali) è lievemente diminuita. Le varie indagini in materia segnalano che la dirigenza femminile incide ancora poco.

L'Unioncamere ha comunicato alla Corte che nel 1999 presso il sistema camerale il personale femminile è stato prevalente (5.024 donne contro 3.584 uomini) anche se solo l'1% di esse appartiene a qualifiche dirigenziali.

Tabella E

1997			
ENTI	Totale personale (a)	Dirigenti (b)	a/b
PROVINCE	62.365	1.484	42
COMUNI	513.933	4.850	106
COMUNITA' MONTANE	7.436	324	23
CAMERE DI COMMERCIO	8.704	191	46
TOTALE GENERALE	659.652	6.849	96
1998			
ENTI	Totale personale (a)	Dirigenti (b)	a/b
PROVINCE	62.592	1.498	42
COMUNI	511.673	4.987	103
COMUNITA' MONTANE	7.592	323	24
CAMERE DI COMMERCIO	8.751	199	44
TOTALE GENERALE	590.608	7.007	84

In tema di struttura del personale l'indicatore 8 consente di verificare che il carico della dirigenza è leggermente diminuito nel biennio, tenuto anche conto della diminuzione complessiva del personale e della sua composizione (dirigenti, livelli e restante personale).

Allo scopo di fornire un quadro più dinamico della struttura e consistenza del personale, è stata anche calcolata la media dei dipendenti in servizio (ripartiti tra dirigenti, livelli e restante personale) in base al numero di mensilità di stipendio liquidate nell'anno (indicatori 3, 4, 5 e 6 di cui alla tabella 1 in allegato). Le risultanze, si vedrà, sono state applicate poi ad altre elaborazioni, restando confermata anche per questa via la diminuzione del personale dei livelli e di quello restante.

Occorre in proposito precisare che, nel corso della raccolta degli elementi specifici per la costruzione di questi indicatori, la Corte ha verificato l'assoluta inattendibilità dei dati RGS (per il complesso dei comuni) relativi al numero delle mensilità di stipendio liquidate nel 1998 al 7° livello ed al restante personale. L'errore si annida nei conti completi ed incongruenti dei comuni (il 17% del totale). A seguito della segnalazione della Corte, la RGS si è riservata di revisionare questi dati del sistema informativo. Nel

frattempo, ai fini del referto, è stato necessario utilizzare i corrispondenti dati dei comuni con conto completo e congruente, che assicurano un sufficiente margine di validità dell'analisi.

Tabella F

1997			
ENTI	Dipendenti medi a tempo indeter.(a)-rest.pers	Dipendenti medi nell'anno (b) tutti	a/b
PROVINCE	60.142	62.838	96%
COMUNI	487.969	523.733	93%
COMUNITA' MONTANE	5.656	7.529	75%
CAMERE DI COMMERCIO	8.085	8.729	93%
TOTALE GENERALE	561.852	602.829	93%
1998			
ENTI	Dipendenti medi a tempo indeter.(a)-rest.pers	Dipendenti medi nell'anno (b) tutti	a/b
PROVINCE	60.399	63.045	96%
COMUNI	479.646	507.750	94%
COMUNITA' MONTANE	5.873	7.656	77%
CAMERE DI COMMERCIO	8.187	8.811	93%
TOTALE GENERALE	554.105	587.262	94%

La stabilità del personale a tempo indeterminato rispetto al totale dei dipendenti, calcolata in base agli indicatori precedenti, mostra percentuali relativamente costanti nel biennio. La normativa recente prevede una sempre maggiore omogeneizzazione del rapporto di lavoro pubblico con quello privato e favorisce l'utilizzo di forme flessibili d'impiego (art. 22 d.lgs. n. 80 del 1998 e art. 24 ccnl del 1° aprile 1999), ma l'incidenza dei nuovi istituti sull'impianto complessivo del personale non è ancora visibile nel periodo in esame e si ritiene che potrà raggiungere valori di una certa consistenza solo tra alcuni anni.

Il lavoro a tempo parziale, è noto, può riguardare nel periodo considerato tutti i profili professionali delle pubbliche amministrazioni, compreso il personale della polizia municipale e provinciale, escludendo i dirigenti sia pure con perplessità giurisprudenziali ed in dottrina. Il favore del legislatore è rivolto anche alla costituzione di rapporti di lavoro che nascono già a tempo parziale, in modo che gli enti dispongano così di un ulteriore strumento di flessibilità nella gestione del personale e revisione degli organici.

Il grado di attuazione della disciplina che ha inteso promuovere la diffusione dell'istituto è ora puntualmente analizzato nella tabella 2 in allegato usando gli indicatori 12, 13 e 14.

Il personale dei livelli a tempo parziale è in lieve aumento nel biennio rispetto al totale dei dipendenti di quella categoria in servizio (anch'essi lievemente aumentati), nel senso che nel 1997 ha inciso per circa il 2,5% e nel 1998 per poco più del 3%. L'istituto

trova applicazione soprattutto nelle comunità montane (13% in ciascun anno) e nelle camere di commercio (6% nel 1998). In tale contesto, sia nel 1997 che nel 1998 è più frequente il ricorso complessivo al tempo parziale fino al 50%, adottato da circa il 62% del personale interessato nel 1997 e dal 57% del medesimo nel 1998.

In controtendenza si pongono le camere di commercio, i cui dipendenti a tempo parziale hanno preferito nel biennio riduzioni dell'orario superiori al 50%.

In realtà, come evidenziato dall'indicatore 14, tramite l'applicazione del tempo parziale si è realizzata una riduzione del personale medio dei livelli pari a 5.371 unità nel 1997 e 6.745 nel 1998 rispetto al numero complessivo di tali dipendenti in servizio, qualora essi fossero stati tutti a tempo pieno.

I dati del periodo considerato sulla sostanziale stabilità del numero totale dei dipendenti e sulla stabilità del personale a tempo indeterminato sono coerenti con quelli concernenti il rapporto di sostituzione di tutto il personale cessato dal servizio.

Tabella G

1997			
ENTI	cessati nell'anno	assunti nell'anno	assunti/cessati
PROVINCE	4.150	2.706	0,65
COMUNI	32.367	25.310	0,78
COMUNITA' MONTANE	316	443	1,40
CAMERE DI COMMERCIO	554	537	0,97
TOTALE GENERALE	37.387	28.996	0,78
1998			
ENTI	cessati nell'anno	assunti nell'anno	assunti/cessati
PROVINCE	1.950	2.138	1,10
COMUNI	18.476	19.447	1,05
COMUNITA' MONTANE	320	628	1,96
CAMERE DI COMMERCIO	295	306	1,04
TOTALE GENERALE	21.041	22.519	1,07

L'indicatore 9, inferiore all'unità nel 1997, è compensato nel 1998 dal valore positivo corrispondente, anche se il fenomeno complessivo delle cessazioni ed assunzioni si è contratto nel periodo, confermando una situazione di staticità nei movimenti del personale.

Per quanto riguarda il sistema camerale, l'Unioncamere ha comunicato alla Corte che nel 1999 sono stati assunti 321 dipendenti, fra cui 27 dirigenti, 34 funzionari e 260 appartenenti ai livelli inferiori.

Se poi la valutazione viene effettuata aggiungendo l'utile elemento dei dipendenti medi nell'anno, si constata ancora più agevolmente che il tasso del turn-over diventa appena positivo nel 1998.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella H

1997				
ENTI	cessati nell'anno (a)	assunti nell'anno (b)	dipendenti medi nell'anno ©	indicatore (b-a)/c
PROVINCE	4.150	2.706	62.838	-2,30%
COMUNI	32.367	25.310	523.733	-1,35%
COMUNITA' MONTANE	316	443	7.529	1,69%
CAMERE DI COMMERCIO	554	537	8.729	-0,19%
TOTALE GENERALE	37.387	28.996	602.829	-1,39%
1998				
ENTI	cessati nell'anno (a)	assunti nell'anno (b)	dipendenti medi nell'anno ©	indicatore (b-a)/c
PROVINCE	1.950	2.138	63.045	0,30%
COMUNI	18.476	19.447	507.750	0,19%
COMUNITA' MONTANE	320	628	7.656	4,02%
CAMERE DI COMMERCIO	295	306	8.811	0,12%
TOTALE GENERALE	21.041	22.519	587.262	0,25%

Spicca il rapporto positivo del 4% nel 1998 per le comunità montane. In proposito si ritiene che esso derivi da cause contingenti e segnatamente da ingressi a seguito di procedure di mobilità (v. indicatore 11 successivo).

Il quadro si completa e si conferma, integrando l'analisi coi dati che segnalano uno specifico tasso complessivo di turn-over vicino allo zero in conseguenza della mobilità esterna ed in presenza di un calo dei dipendenti medi nel 1998.

Tabella I

1997				
ENTI	Ingressi da altri comparti (a)	Passaggi ad altri comparti (b)	Dipendenti medi nell'anno ©	Indicatore 100*(a-b)/c
PROVINCE	570	379	62.838	0,30%
COMUNI	3.826	4.321	523.733	-0,09%
COMUNITA' MONTANE	95	114	7.529	-0,25%
CAMERE DI COMMERCIO	35	40	8.729	-0,06%
TOTALE GENERALE	4.526	4.854	602.829	-0,05%
1998				
ENTI	Ingressi da altri comparti (a)	Passaggi ad altri comparti (b)	Dipendenti medi nell'anno ©	Indicatore 100*(a-b)/c
PROVINCE	568	294	63.045	0,43%
COMUNI	3.377	4.118	507.750	-0,15%
COMUNITA' MONTANE	309	155	7.656	2,01%
CAMERE DI COMMERCIO	70	56	8.811	0,16%
TOTALE GENERALE	4.324	4.623	587.262	-0,05%

7.4.2 Contrattazione collettiva. Costo del personale e costo del lavoro.

La contrattazione centralizzata ed affidata all'ARAN ha certamente contribuito fin dall'inizio a tenere sotto controllo l'inflazione ed a permettere l'entrata dell'Italia nel sistema della moneta europea.

In linea generale, per valutare correttamente l'effettiva crescita delle retribuzioni a seguito dei benefici degli accordi collettivi, occorre tenere presente la divaricazione tra data di stipulazione del contratto nazionale, data di decorrenza degli aumenti e data di erogazione in busta paga, che implica effetti di trascinamento degli oneri finanziari da un esercizio all'altro.

Le clausole economiche del contratto collettivo nazionale del personale non dirigente del comparto regioni-autonomie locali valido per il biennio 1998-1999 sono state esaminate nel precedente referto sul costo del lavoro pubblico.

Si osservi comunque in proposito che l'ARAN ha calcolato in misura dello 0,4% l'incremento medio ponderato della retribuzione individuale con decorrenza novembre 1998.

Durante il primo inquadramento nel nuovo ordinamento il personale viene collocato nella griglia predeterminata di posizioni giuridiche ed economiche sostanzialmente senza oneri aggiuntivi. Ancora oggi, però, è difficile valutare con ragionevole attendibilità se, con l'entrata a regime del sistema, i relativi costi potranno restare compiutamente sotto controllo. Ciò vale sia per il trattamento connesso alla progressione verticale di carriera, sia per la progressione economica orizzontale devoluta alla contrattazione decentrata.

L'istituto più innovativo del contratto è proprio quello di quest'ultima progressione all'interno della stessa categoria di appartenenza, mentre in precedenza l'unica possibilità di miglioramento economico era l'attribuzione del livello differenziato ovvero l'inquadramento in qualifica superiore, spesso con criteri difforni dalle previsioni legislative. Il rischio ora è che i contratti integrativi reintroducano surrettiziamente meccanismi automatici di progressione, assimilabili ai criteri del livello differenziato e quindi dell'anzianità di servizio pura e semplice. Resta poi il problema dell'effettivo finanziamento del "fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività" costituito presso ogni ente e della ripartizione delle sue risorse, giacché con esso si dovrà provvedere anche agli impegni continuativi derivanti dalla predetta progressione economica orizzontale.

Dietro richiesta della Corte, l'Unioncamere con nota 27 novembre scorso ha fornito il sottostante quadro sinottico in merito alla evoluzione della contrattazione decentrata integrativa presso gli enti camerali, esclusi quelli delle regioni Trentino Alto Adige e Sicilia, che hanno riferimenti contrattuali diversi.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Camere interessate	Camere che hanno sottoscritto contratti decentrati integrativi	Principali materie previste dal ccnl 1 4.1999 - riguardo alle quali sono stati sottoscritti contratti decentrati integrativi e relativo numero
91	51	Incentivazione produttività e miglioramento servizi 44 Progressione economica orizzontale (criteri) 10 Servizi essenziali in caso di sciopero 7 Orario di lavoro 3 Posizioni organizzative (criteri) 3

Nel biennio 1997-1998 molti enti locali si sono mossi con qualche ritardo nell'applicazione degli istituti retributivi per i dirigenti di cui alla tornata contrattuale 1994-1998, perché la corresponsione delle indennità di posizione e di risultato era subordinata a varie condizioni tra cui la ridefinizione dell'organizzazione e delle funzioni dirigenziali, la rideterminazione dell'organico e l'attivazione del servizio di controllo interno.

Il recente contratto collettivo di lavoro del personale con qualifica dirigenziale del comparto (stipulato il 23 dicembre 1999) si applica anch'esso per la parte economica al biennio 1998-1999. In sede di "certificazione" dell'attendibilità dei costi derivanti dall'accordo in questione, le Sezioni Riunite della Corte hanno formulato varie raccomandazioni ed osservazioni, tese nel complesso a rendere più attendibili le stime finanziarie ed economiche formulate dall'ARAN e dalle parti sociali.

Va subito osservato che comunque l'accordo concede poco in termini di incrementi automatici, intesi al recupero del tasso di inflazione programmato nel biennio.

Il baricentro è piuttosto rappresentato dalla costruzione delle risorse presso gli enti per sostenere l'erogazione degli emolumenti di posizione e di risultato. Il primo potrà variare da 17 ad 82 milioni lordi all'anno ed una quota non inferiore al 15% del fondo della dirigenza di ciascun ente sarà destinato alla retribuzione di risultato. Nel complesso, a regime, il trattamento lordo d'ingresso dei nuovi dirigenti sarà simile ai minimi retributivi della categoria nel settore privato.

In particolare, gli aumenti retributivi della componente tabellare, pari a 72.000 lire dal 1° novembre 1998 ed a 62.000 lire dal 1° luglio 1999, costituiscono insieme, secondo la Corte dei conti, un incremento percentuale per il biennio del 2,49% rispetto alla retribuzione media annua in godimento prima della stipula dell'accordo. Si tratta di un tasso che appare sostanzialmente in linea con la variazione dell'inflazione programmata per il periodo di riferimento, indicata nel Dpef 1998-2000 nella misura dell'1,8% per il 1998, dell'1,5% per ciascuno degli anni 1999 e 2000.

Passando ora a considerazioni di ordine più generale, occorre precisare anche nella presente sede che la politica dei redditi assume il contratto collettivo nazionale quale principale veicolo per il controllo della crescita della massa retributiva, intesa come insieme delle risorse finanziarie destinate alla retribuzione fissa (stipendio, indennità integrativa speciale ed altre indennità a carattere fisso e continuativo) ed alla retribuzione accessoria (straordinario, premi di produttività individuale e collettiva, altre indennità). In base dunque al predetto Dpef si stima che nel triennio 1998-2000 la spesa

per le retribuzioni dei pubblici dipendenti abbia un incremento medio annuo tendenziale pari al 2%.

Secondo l'indice delle retribuzioni contrattuali, pubblicato mensilmente dall'ISTAT e rielaborato dall'ARAN, che espone la dinamica delle retribuzioni pubbliche per il 1998, è segnalata una variazione media dell'1% rispetto al 1997 senza arretrati, senza cioè gli incrementi contrattuali maturati nel 1998 ma erogati nel 1999, che avrebbero quindi inciso per l'1%.

La retribuzione media annua pro-capite va considerata, è noto, come elemento di connessione tra la struttura della consistenza del personale e la composizione della spesa per esso. Si tratta di un dato particolarmente significativo, in quanto tiene conto sia della retribuzione tabellare e dei compensi accessori sia della distribuzione del personale nelle qualifiche sia, infine, dell'anzianità di servizio. Le analisi di compatibilità economica, cioè le verifiche della dinamica delle retribuzioni al personale pubblico rispetto alle grandezze macro economiche (in particolare il tasso d'inflazione previsto) considerate nei documenti di programmazione, negli accordi sulla politica dei redditi e nelle leggi finanziarie, adoperano appunto la nozione di retribuzione media pro-capite.

Passando ora all'esame dell'andamento del costo del personale e del lavoro nel periodo di riferimento, si premette che la spesa per la retribuzione lorda dei dirigenti e dei livelli rappresenta la base su cui è stata calcolata la retribuzione media unitaria per tali categorie (appartenenti a due autonome aree di contrattazione collettiva), confrontando poi l'incidenza degli elementi accessori rispetto alla retribuzione totale corrisposta. Nella spesa sono comprese le voci retributive fondamentali e quelle accessorie con carattere di continuità, escludendo gli arretrati ed i recuperi. Le somme corrisposte a titolo di arretrati sono state analizzate separatamente con la successiva tabella 6 allegata.

Su richiesta della Corte l'Unioncamere ha comunicato il 27 novembre scorso che non risultano negli anni in riferimento provvedimenti di natura giurisdizionale che abbiano comportato benefici economici a carattere generale per il personale camerale.

Nella tabella 3 in allegato l'indicatore 18 mostra per i dirigenti un aumento della spesa complessiva di poco più del 2% e della retribuzione media dell'1,9%.

In entrambi gli anni la retribuzione media dei dirigenti camerali è la più elevata (92,764 milioni e 95,400 milioni), quella dei dirigenti degli enti montani è la più bassa (quasi 76 milioni e 80 milioni).

L'incidenza della spesa per emolumenti accessori sulla retribuzione totale della dirigenza è aumentata alla fine del 1998 dal 3 al 7% nel complesso, con un andamento abbastanza coerente per ciascuna tipologia di enti (indicatore 21). Ciò significa che gli enti dell'aggregato hanno applicato gradualmente gli specifici emolumenti economici di posizione e di risultato previsti per la dirigenza già dall'accordo collettivo 1994-1998.

L'indicatore 20 della tabella sottostante esamina il rapporto tra la retribuzione dei dirigenti e quella del personale dei livelli, che resta stabile nel complesso e nell'ambito delle singole categorie di enti.

Tabella L

1997			
ENTI	RETRIB.MEDIA DIR. (a)	RETRIB. MEDIA PERS. LIV. (b)	a/b
PROVINCE	86.660	30.592	2,83
COMUNI	82.782	30.876	2,68
C. MONTANE	75.979	32.845	2,31
CCIA	92.764	32.289	2,87
TOTALE GENERALE	83.588	31.651	2,64
1998			
ENTI	RETRIB.MEDIA DIR. (a)	RETRIB. MEDIA PERS. LIV. (b)	a/b
PROVINCE	91.200	30.939	2,95
COMUNI	83.350	31.115	2,68
C. MONTANE	80.260	32.954	2,44
CCIA	95.399	33.649	2,84
TOTALE GENERALE	85.219	32.164	2,65

Le tabelle 4 e 5 in allegato sono dedicate alla corrispondente analisi della retribuzione media complessiva ed accessoria del personale delle qualifiche inferiori, ripartito per singolo livello. Tale esame particolareggiato sarà utile anche quando l'anno prossimo bisognerà confrontare tale situazione con quella derivante dall'applicazione del nuovo ordinamento dei dipendenti del comparto, che in linea di principio dovrebbe essere effettuato senza ulteriori oneri finanziari.

La dinamica della spesa complessiva esposta è ovviamente influenzata anche dall'aumento o meno della forza lavoro medio nel periodo. La retribuzione dei dipendenti camerali è generalmente la più alta ed aumenta maggiormente di quella dei pari grado in servizio presso le altre categorie di enti.

Il tasso della retribuzione accessoria si mantiene quasi costante nell'aggregato, perché si attesta sul 12% dei comuni nel biennio, registrando lievi variazioni per province (dal 10 al 12%), comunità montane (dal 6 al 7%) ed enti camerali (dal 17 al 18%). Questi ultimi enti sono caratterizzati ogni anno da una notevole incidenza della retribuzione accessoria.

La tabella 6 allegata, come preannunciato, evidenzia specificamente le somme spese nel biennio per la corresponsione di emolumenti arretrati al personale dei livelli.

Si tratta di un onere finanziario spurio, ovviamente, nel senso che può variare moltissimo ciascun anno, per cause di non facile valutazione in linea generale e che, viceversa, possono essere colte compiutamente solo con indagini ente per ente. Può tuttavia ritenersi ragionevolmente che la massima parte degli arretrati derivi dai ritardi nell'adeguamento del trattamento economico ai benefici contrattualmente previsti.

Per i comuni capoluogo di provincia, considerati dalla Corte quale insieme significativo delle amministrazioni del comparto, la tabella 7 allegata reca un quadro

riassuntivo degli indicatori delle retribuzioni medie per dirigenti e livelli nel triennio 1997-1999.

Le tabelle 8 e 9 allegate mostrano i valori assoluti e la composizione percentuale del costo del personale e del lavoro per ciascuna categoria di enti nel biennio, evidenziando l'incidenza delle voci di spesa per la retribuzione lorda (emolumenti fissi ed accessori) e di quelle aggiuntive che, secondo la classificazione della RGS, formano appunto il costo del personale e del lavoro. La tabella 10, parimenti allegata, espone le variazioni percentuali intervenute nel periodo.

Le somme rimborsate o ricevute si riferiscono ai dipendenti in posizione di comando o di fuori ruolo. La voce "altre spese" indica le indennità di fine rapporto o comunque emolumenti corrisposti al personale cessato dal servizio.

Rispetto al costo del lavoro (= 100), l'incidenza della spesa retributiva ha oscillato nei due anni tra quasi il 70% degli enti camerali (1997) e quasi l'80% delle provincie (1998).

La seconda voce più rilevante è rappresentata naturalmente dai contributi previdenziali ed assistenziali a carico degli enti, che si sono mantenuti tra il 23,4% delle camere di commercio (1998) ed il 25,3% delle provincie (1997).

Rispetto al costo del lavoro, l'incidenza più elevata del costo del personale è risultata il 98,7% dei comuni (1998) e quella più bassa il 93% delle comunità montane (1997).

Le residue voci del costo del lavoro sono abbastanza disomogenee e si presentano come ogni anno di difficile valutazione sul piano generale, anche perché alcune in termini di bilancio non sono governabili (spese per equo indennizzo, per esempio), mentre altre si prestano in linea di principio ad una gestione intesa alla loro riduzione (spese per concorsi, per incarichi, ecc.).

Nella tabella 11 allegata sono raccolti alcuni indicatori più analitici: 23 (costo del lavoro unitario); 23 bis (costo del personale unitario); 24 (costo del personale unitario medio giornaliero); 25 (costo del personale unitario medio per giornata lavorata); 26 (incidenza delle assenze sul costo del personale); 27 (incidenza della formazione sul differenziale costo del lavoro/costo del personale). Per quanto riguarda quest'ultimo indicatore, esso è stato costruito in base all'assunto di principio che manovrando la gestione delle spese residue del costo del lavoro gli enti potrebbero ricavare maggiori risorse finanziarie a favore proprio della formazione del personale.

Di per sé, tuttavia, i risultati dell'indicatore sono troppo elevati rispetto al complesso della massa retributiva erogata (elementi fondamentali ed accessori continuativi).

La successiva tabella 12 allegata fornisce per il triennio 1997-1999 un quadro riassuntivo del costo unitario medio giornaliero del personale dei 100 comuni capoluoghi di provincia (indicatore 23).

Riprendendo brevemente l'argomento della formazione del personale, si osservi che nel quadro del patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione del dicembre 1998 il Governo ha assunto l'impegno programmatico di intervenire a favore della riqualificazione delle risorse umane con l'obiettivo di raggiungere entro il 2001 la soglia dell'1% del "monte salari" del settore pubblico.

Anche l'accordo nazionale di comparto vigente ha dato adeguato risalto al problema, ponendo l'obiettivo minimo di destinare alla formazione una quota dell'1% della "spesa complessiva del personale" da raggiungere nel quadriennio 1998-2001 (art. 23). In ogni caso le somme destinate alla formazione sono vincolate e quelle non spese in un esercizio sono riutilizzabili in quello successivo. I programmi annuali e pluriennali delle attività formative sono definiti in sede di contrattazione decentrata integrativa.

Sul piano normativo specifico il d.P.R. n. 396 del 1998 ha disciplinato l'organizzazione ed il funzionamento della Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti delle amministrazioni locali e delle sue articolazioni regionali.

Per verificare il raggiungimento o meno della predetta soglia dell'1% la Corte ha rilevato l'incidenza della spesa di formazione rispetto al costo del personale nel biennio 1997-1998 per il campione dei 10 comuni più volte adottato. I risultati, sintetizzati alla tabella 13 allegata, mostrano effettivamente un' incidenza modesta, sempre inferiore all'unità, delle spese di formazione così parametrate.

In punto di formazione per il sistema camerale l'Unioncamere ha fornito alla Corte numerosi elementi d'informazione, che si ritiene utile sintetizzare qui di seguito.

L'apposito istituto Guglielmo Tagliacarne ha effettuato nel 1998 corsi di formazione per un importo di 2,4 miliardi, ma se si tiene conto delle somme che le camere di commercio dichiarano di aver erogato per corsi realizzati in altre sedi, nonché di tutte le altre voci di spesa (per missioni in particolare), si perviene ad un importo complessivo di quasi 7 miliardi. In rapporto quindi alla massa delle retribuzioni lorde erogate, le spese per la formazione raggiungono un livello molto elevato (1,80%); livello che si assesta però su un più contenuto 1,18% qualora il confronto debba essere effettuato facendo riferimento al costo complessivo del lavoro.

La formazione realizzata nel 1998 si può riassumere con il prospetto seguente, tenendo presente che in alcuni casi il medesimo dipendente ha partecipato a più "eventi formativi".

Numero corsi realizzati per il sistema	715
N. partecipanti ai corsi: - dirigenti 400 - funzionari direttivi 3.940 - altri 3.929	8.269
N. ore complessive dei corsi realizzati	9.646
N. corsi erogati all'esterno del sistema con la partecipazione media di 1 - 2 dipendenti camerali	434

L'indagine relativa alla formazione fruita nel 1999 è stata condotta sull'universo delle camere di commercio con i dati forniti da 82 enti ed i rimanenti stimati. Le spese sostenute sono pari a circa 6 miliardi che incidono per l'1,60% sulla massa delle retribuzioni lorde erogate e per l'1,21 sul costo complessivo del lavoro. Si confermano

quindi in sostanza i livelli percentuali dello scorso anno, anche se l'Unioncamere sconsiglia una puntuale comparazione con i dati relativi al 1998 essendo intervenute alcune modifiche sostanziali nella definizione e nel calcolo del numeratore e del denominatore. L'ammontare della spesa totale è ripartito nel seguente modo:

26,3% (pari a 1,588 miliardi) è relativo alla formazione svolta presso le amministrazioni di appartenenza;

il 33,2% (pari a circa 2 miliardi) è relativo all'attività di formazione esterna;

- il 40,5% (pari a 2,442 miliardi) è stata erogata per la formazione svolta presso l'istituto Guglielmo Tagliacarne.

7.4.3 I Segretari

La posizione di status rivestita dai segretari di province, comuni e camere di commercio suggerisce, come sempre, l'opportunità di una separata trattazione per questa categoria di personale.

Prima della riforma del sistema camerale (l. n. 580 del 29 dicembre 1993) i segretari generali delle camere di commercio erano dirigenti superiori in ruolo presso il Ministero dell'Industria ed in rapporto di servizio con gli enti, che provvedevano integralmente al trattamento economico con gli oneri previdenziali ed assistenziali relativi. Nel sistema della legge n. 580, invece, il segretario è incardinato nel proprio ente camerale ed è nominato dal ministro dell'Industria secondo la procedura prevista dall'art. 20. Questi è competente per tali nomine ad esclusione dei segretari delle camere di commercio della Sicilia e del Trentino - Alto Adige, regioni a statuto speciale.

Stante la fase transitoria in cui si è ancora oprato negli anni in riferimento e la garanzia offerta dalla legge ai segretari in servizio di mantenimento delle posizioni acquisite, a partire dall'entrata in vigore dell'art. 20 della legge n. 580 ed a seguito delle prime nomine ai sensi della nuova disciplina, si è venuto a creare un doppio regime. Infatti il ruolo ministeriale dei segretari deve considerarsi ad esaurimento, perché i posti vacanti non vengono più ricoperti da funzionari appartenenti al ruolo stesso, ma da quelli nominati in base al citato art. 20, che entrano così nell'organico di ciascuna camera di commercio. A queste ultime nomine si è potuto provvedere soltanto a decorrere dal 1996.

Prima della legge n. 127 del 1997 i segretari di province e comuni erano funzionari statali in ruolo presso il Ministero dell'Interno, la cui carriera era divisa in due tronconi: dirigenziale e direttiva. Costoro, pur essendo inseriti in ruoli statali, dipendevano funzionalmente dall'organo politico di vertice degli enti ove prestavano servizio, sui bilanci dei quali gravavano gli emolumenti ed i relativi oneri di legge. Nei comuni del Trentino - Alto Adige, viceversa, i segretari erano dipendenti degli enti e non inquadrati nei ruoli ministeri.

La legge n. 127 ha dettato una disciplina del tutto innovativa della figura dei segretari provinciali e comunali, che tra l'altro dovrebbe consentire agli enti di svolgere la propria attività in un quadro privo di condizionamenti statali. In particolare, il mondo delle autonomie locali ha rivendicato un ruolo più incisivo nella scelta del segretario, tenuto anche conto dell'elezione diretta del presidente della provincia e del sindaco.

Il nuovo ordinamento è entrato in funzione da troppo poco tempo per permettere la formulazione di giudizi o previsioni circa gli effetti che potrà avere sulla vita degli enti locali. Per esempio, per comprendere la nuova posizione del segretario, è indispensabile considerare anche la recente normativa che disciplina specificamente le funzioni dirigenziali ed introduce negli enti la figura del direttore generale, ponendo problemi di armonizzazione tra i compiti di costoro e la posizione del segretario.

In dottrina da una parte si sostiene che le innovazioni così introdotte costituiscono una sfida per la categoria dei segretari, ai quali spetterà di far valere la propria professionalità, ma altri prospettano la possibilità che dette innovazioni costituiscano il primo passo per ulteriori modifiche che porteranno ad una progressiva eliminazione dei segretari come categoria autonoma rispetto agli altri dipendenti degli enti locali.

L'art. 17 della legge n. 127 fissa i punti salienti dell'ordinamento, rimettendo alle fonti regolamentari ed alle deliberazioni dell'apposita agenzia la restante disciplina. Per quanto qui interessa si enunciano i seguenti punti:

Provincia e comune debbono avere un segretario titolare. Costui non è più dipendente statale, ma dirigente o funzionario pubblico a seconda della classe di appartenenza dell'ente.

Il segretario dipende da una speciale Agenzia con personalità giuridica pubblica che richiama il modello delle Autorità indipendenti. L'Agenzia gestisce in sostanza la categoria ed è competente per la preparazione professionale della stessa.

Il segretario è iscritto all'albo nazionale, articolato in sezioni regionali, ed il suo rapporto di lavoro è disciplinato dal contratto collettivo.

La nomina del segretario è effettuata dal presidente della provincia o dal sindaco, tra gli iscritti all'albo, per la durata del proprio mandato; può essere revocato per violazione dei doveri d'ufficio previa delibera di giunta.

Il segretario, comunque privo di incarico, è posto in disponibilità per il periodo massimo di quattro anni; decorso tale periodo viene posto d'ufficio in mobilità per il trasferimento ad altre pubbliche amministrazioni.

Dove non esiste il direttore generale, il segretario sovrintende alle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività. Se invece il vertice positivo dell'ente procede alla nomina del dirigente generale, devono essere disciplinati i rapporti tra costui ed il segretario nel rispetto dei ruoli autonomi e distinti.

Il quadro è integrato dal d.P.R. n. 465 del 4 dicembre 1997 intitolato "Regolamento recante le disposizioni in materia di ordinamento dei segretari comunali e provinciali". Il provvedimento offre lo spunto per molti approfondimenti e, tra l'altro, prevede all'art. 16, comma 4 che fino all'approvazione del prossimo contratto collettivo di categoria ai segretari non si applicano le disposizioni concernenti il rapporto di lavoro a tempo parziale. In linea di principio potrebbe essere inopportuno negare al segretario il tempo parziale, perché ha trovato una certa diffusione l'istituto delle convenzioni di segreteria, quasi sempre giustificate per l'eccessivo costo di un segretario da caricare su enti di ridotte dimensioni.

L'Agenzia si è insediata il 27 febbraio 1998 ed ha cominciato immediatamente la propria attività, affrontando i molti e difficili problemi derivanti dal completo mutamento del quadro normativo, tenendo presente, per esempio, che in attesa del nuovo contratto collettivo nazionale di categoria, alcuni istituti dell'ordinamento dei

segretari sono stati provvisoriamente disciplinati proprio con provvedimenti dell'Agenzia stessa..

Il requisito per l'iscrizione all'albo è costituito da una abilitazione rilasciata dalla Scuola superiore per la formazione dei dirigenti locali o dalla sezione autonoma della Scuola superiore dell'amministrazione dell'Interno. In sede di prima attuazione, il Ministero dell'Interno ha formato un albo provvisorio nel quale sono confluiti tutti i segretari in servizio alla data del 18 maggio 1997.

L'art. 11 del regolamento rinvia al futuro contratto collettivo la rideterminazione delle cinque fasce professionali d'inquadramento dei segretari e la loro eventuale articolazione interna, mentre l'art. 10 limita le convenzioni di segreteria all'ambito territoriale della stessa sezione regionale dell'Agenzia.

La Corte per anni ha confrontato utilmente i dati sui segretari di fonte RGS con quelli comunicati dal Ministero dell'Interno e dal Ministero dell'Industria o dall'Unincamere.

L'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali è succeduta al Mininterno nella specifica competenza, ma pur tempestivamente richiesta di analoghi elementi conoscitivi per il 1998 e 1999 non ha fornito risposta alle Sezione Riunite. Pertanto nel prospetto che segue sono riportati per il triennio 1997-1999 i dati RGS, quelli forniti a suo tempo dal Mininterno e quelli recentissimi dell'Unioncamere.

Tabella M

Enti	Segretari					
	Dati RGS			Dati Min. Interno - Unioncamere		
	1997	1998	1999	1997*	1998	1999
Province	87	85	34	75	-	-
Comuni	6.024	5.473	5.317	5.749	-	-
C. di Commercio	84	93	86	88	90	88

Nei referti precedenti è stato verificato che i dati rilevati dalla RGS possiedono normalmente minore attendibilità rispetto a quelli specifici delle altre fonti, che danno contezza anche delle segreterie comunali convenzionate e consorziate, degli incarichi a "scavalco", delle sedi temporaneamente vacanti e così via.

Segue ora il prospetto, con cui l'Unioncamere ha fatto conoscere la situazione dei segretari generali camerati negli anni 1998-1999.

Al 31 dicembre 1998

Segretari generali appartenenti ai ruoli del Minindustria	Segretari generali nominati ex art. 20 legge 580/93	Sedi vacanti
47	43	1

Al 31 dicembre 1999

Segretari generali appartenenti ai ruoli del Minindustria	Segretari generali nominati ex art. 20 legge 580/93	Sedi vacanti
45	43	3

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Leggendo i dati numerici occorre tenere presenti le seguenti avvertenze dell'Unione:

A decorrere da marzo 1996 il Ministero dell'Industria non ha ritenuto più necessario attribuire la funzione di reggenza delle segreterie generali vacanti, dovendo essere assunto tale ruolo dal dirigente camerale investito della funzione vicaria.

Non sono riportati i segretari generali delle camere della regione Sicilia, in quanto nominati e dipendenti dalla regione stessa, e della regione Trentino Alto Adige, nominati secondo procedure apposite dettate dalla legge regionale.

Tabella 1

Indicatori 3,4,5 e 6. Calcolo dei dipendenti medi

1997										
ENTI	Numero mensilità liquidate dirigenti	Dirigenti medi nell'anno	Numero mensilità liquidate personale dei livelli	Dipendenti medi dei livelli nell'anno	Numero mensilità liquidate restante personale	Restante personale - media	Totale mensilità liquidate	Totale dipendenti medi nell'anno	Num. Mens. Dip. a t. indetermin. (liv+dir)	dip. T. ind. Medi
PROVINCE	18.344	1.529	703.362	58.614	32.347	2.696	754.053	62.838	721.706	60.142
COMUNI	59.523	4.960	5.796.110	483.009	429.167	35.764	6.284.800	523.733	5.855.633	487.969
COMUNITA' MONTANE	3.832	319	64.043	5.337	22.468	1.872	90.343	7.529	67.875	5.656
CAMERE DI COMMERCIO	2.269	189	94.752	7.896	7.724	644	104.745	8.729	97.021	8.085
TOTALE GENERALE	83.968	6.997	6.658.267	554.856	491.706	40.976	7.233.941	602.828	6.742.235	561.852

1998										
ENTI	Numero mensilità liquidate dirigenti	Dirigenti medi nell'anno	Numero mensilità liquidate personale dei livelli	Dipendenti medi dei livelli nell'anno	Numero mensilità liquidate restante personale	Restante personale - media	Totale mensilità liquidate	Totale dipendenti medi nell'anno	Num. Mens. Dip. a t. indetermin. (liv+dir)	dip. T. ind. Medi
PROVINCE	17.978	1.498	705.740	58.812	32.827	2.736	756.545	63.045	724.785	60.399
COMUNI	60.227	5.019	5.695.520	474.627	337.250	28.104	6.092.997	507.750	5.755.747	479.646
COMUNITA' MONTANE	3.782	315	66.696	5.558	21.392	1.783	91.870	7.656	70.478	5.873
CAMERE DI COMMERCIO	2.334	195	95.908	7.992	7.491	624	105.733	8.811	98.242	8.187
TOTALE GENERALE	84.321	7.027	6.563.864	546.989	398.960	33.247	7.047.145	587.262	6.649.252	554.105

Tabella 2

Indicatore 12 - Diffusione del part-time

ENTI	1997			1998		
	personale dei livelli in p.time (a)	dipendenti a t. indet. dei liv. al 31/12 (b)	a/b	personale dei livelli in p.time (a)	dipendenti a t. indet. dei liv. al 31/12 (b)	a/b
PROVINCE	1.123	58.491	1,92%	1.563	58.683	2,66%
COMUNI	11.712	481.138	2,43%	15.458	481.857	3,21%
COMUNITA' MONTANE	691	5.517	12,52%	725	5.790	12,52%
CAMERE DI COMMERCIO	422	8.014	5,27%	483	8.011	6,03%
TOTALE GENERALE	13.948	553.160	2,52%	18.229	554.341	3,29%

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Indicatore 13 - Intensità del ricorso al part-time

ENTI	1997			1998		
	personale dei livelli fino al 50% (a)	tot. pers. livelli in p.time (b)	100*(a/b)	personale dei livelli fino al 50% (A)	pers. livelli oltre il 50% (B)	100*(a+b)/c
PROVINCE	592	1.123	52,72%	745	1.563	47,66%
COMUNI	7.522	11.712	64,22%	8.999	15.458	58,22%
COMUNITA' MONTANE	315	691	45,59%	392	725	54,07%
CAMERE DI COMMERCIO	174	422	41,23%	193	483	39,96%
TOTALE GENERALE	8.603	13.948	61,68%	10.329	18.229	56,66%

Indicatore 14 - Diminuzione latente del personale dei livelli

ENTI	1997			1998		
	personale livelli in p.time fino al 50% (a)	pers. livelli in p.time oltre il 50% (b)	$((b/5)+(a/2))$ ©	personale livelli in p.time fino al 50% (a)	pers. Livelli in p.time oltre il 50% (b)	$((b/5)+(a/2))$ ©
PROVINCE	592	531	402	745	818	536
COMUNI	7.522	4.190	4.599	8.999	6.459	5.791
COMUNITA' MONTANE	315	376	233	392	333	263
CAMERE DI COMMERCIO	174	248	137	193	290	155
TOTALE GENERALE	8.603	5.345	5.371	10.329	7.900	6.745

Tabella 3

Indicatore 18 - Retribuzione media dirigenti

ENTI	1997			1998		
	retrib.compl. (a)	forza lavoro media (b)	a/b	retrib.compl. (a)	forza lavoro media (b)	a/b
PROVINCE	132.473.536	1.529	86.660	136.633.350	1.498	91.200
COMUNI	410.618.947	4.960	82.782	418.329.066	5.019	83.350
C. MONTANE	24.262.584	319	75.979	25.295.205	315	80.260
CCIA	17.540.074	189	92.764	18.555.046	195	95.399
TOTALE GENERALE	584.895.141	6.997	83.588	598.812.667	7.027	85.219

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Indicatore 21- Tasso di retribuzione accessoria dirigenti

ENTI	1997			1998		
	Spesa tot. compet. acc. (a)	Spesa retrib. compl. (b)	a/b*100	Spesa tot. compet. acc. (a)	Spesa retrib. compl. (b)	a/b*100
PROVINCE	3.015.304	132.473.536	2	7.723.948	136.633.350	6
COMUNI	13.187.742	410.618.947	3	30.084.470	418.329.066	7
C. MONTANE	1.146.346	24.262.584	5	1.786.714	25.295.205	7
CCIA	936.613	17.540.074	5	1.406.366	18.555.046	8
TOTALE GENERALE	18.286.005	584.895.141	3	41.001.498	598.812.667	7

Tabella 4

Indicatore 19 - Retribuzione media livelli

Anno 1997												
PERSONALE	PROVINCE			COMUNI			COMUNITA' MONTANE			CCIA		
	RETRIBUZIONE COMPLESSIVA (a)	forza lavoro media (b)	a/b	RETRIBUZIONE COMPLESSIVA (a)	forza lavoro media (b)	a/b	RETRIBUZIONE COMPLESSIVA (a)	forza lavoro media (b)	a/b	RETRIBUZIONE COMPLESSIVA (a)	forza lavoro media (b)	a/b
VIII liv.	160.971.100	3.794	42.433	654.644.175	15.359	42.623	18.425.967	425	43.381	25.800.904	556	46.398
VII liv.	159.242.520	4.519	35.236	1.438.624.715	39.882	36.072	29.987.076	814	36.832	58.703.653	1.480	39.669
VI liv.	358.230.632	11.160	32.098	3.782.875.281	116.576	32.450	53.735.752	1.637	32.819	43.605.881	1.419	30.739
V liv.	262.223.279	8.519	30.781	3.062.077.331	97.388	31.442	26.280.746	828	31.756	101.405.171	3.254	31.166
IV liv.	331.317.291	11.483	28.854	2.520.906.557	87.560	28.791	27.623.379	951	29.034	8.817.884	600	14.688
III liv.	488.904.046	17.863	27.370	3.230.305.065	117.528	27.486	16.954.393	590	28.740	15.429.967	543	28.407
II liv.	21.559.671	849	25.409	195.650.651	7.467	26.204	1.928.063	75	25.736	681.919	24	28.024
I liv.	10.624.758	427	24.907	28.371.712	1.250	22.705	358.180	17	21.278	509.889	20	25.494
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	1.793.073.297	58.613	30.592	14.913.455.487	483.009	30.876	175.293.556	5.337	32.845	254.955.268	7.896	32.289

Anno 1998												
PERSONALE	PROVINCE			COMUNI			COMUNITA' MONTANE			CCIA		
	RETRIBUZIONE COMPLESSIVA (a)	forza lavoro media (b)	a/b	RETRIBUZIONE COMPLESSIVA (a)	forza lavoro media (b)	a/b	RETRIBUZIONE COMPLESSIVA (a)	forza lavoro media (b)	a/b	RETRIBUZIONE COMPLESSIVA (a)	forza lavoro media (b)	a/b
VIII liv.	175.238.179	4.121	42.525	702.745.904	16.304	43.104	18.770.893	435	43.168	24.501.335	528	46.426
VII liv.**	164.694.633	4.660	35.342	1.214.438.604	33.685	36.053	32.446.879	871	37.274	60.025.918	1.472	40.772
VI liv.	368.238.131	11.440	32.190	3.989.412.985	122.556	32.552	54.666.571	1.650	33.133	46.058.790	1.489	30.934
V liv.	278.768.690	9.014	30.926	3.013.606.694	95.342	31.608	29.074.057	926	31.403	102.678.247	3.284	31.269
IV liv.	317.358.500	10.890	29.141	2.519.350.291	86.416	29.154	29.088.101	996	29.195	18.572.615	625	29.736
III liv.	485.096.772	17.494	27.729	3.119.709.169	112.297	27.781	16.516.662	572	28.892	15.879.866	549	28.916
II liv.	19.754.179	777	25.429	181.355.028	6.849	26.478	2.083.241	83	24.999	713.367	26	27.794
I liv.	10.453.450	416	25.118	27.311.305	1.178	23.194	514.015	26	20.092	502.895	20	24.733
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	1.819.602.534	58.812	30.939	14.767.929.980	474.627	31.115	183.160.419	5.558	32.954	268.933.033	7.992	33.649

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 5

Indicatore 22 - tasso di retribuzione accessoria livelli

1997												
PERSONALE	PROVINCE			COMUNI			COMUNITA' MONTANE			CCIA		
	SPESA TOTALE COMPETENZE ACCESSORIE (a)	SPESA RETRIBUZIONE COMPLESSIVA (b)	a/b*100	SPESA TOTALE COMPETENZE ACCESSORIE (a)	SPESA RETRIBUZIONE COMPLESSIVA (b)	a/b*100	SPESA TOTALE COMPETENZE ACCESSORIE (a)	SPESA RETRIBUZIONE COMPLESSIVA (b)	a/b*100	SPESA TOTALE COMPETENZE ACCESSORIE (a)	SPESA RETRIBUZIONE COMPLESSIVA (b)	a/b*100
VIII liv	19.281.936	160.971.100	12	99.796.618	654.644.175	15	1.763.539	18.425.967	10	5.077.779	25.800.904	20
VII liv	16.843.391	159.242.520	11	191.643.144	1.438.624.715	13	2.270.338	29.987.076	8	10.229.184	58.703.653	17
VI liv	35.551.420	358.230.632	10	443.914.857	3.814.455.235	12	3.032.784	53.735.752	6	6.607.199	43.605.881	15
V liv	30.433.502	262.223.279	12	476.540.211	3.062.077.331	16	1.346.051	26.280.746	5	15.888.718	101.405.171	16
IV liv	31.268.924	331.317.291	9	275.110.656	2.520.906.557	11	671.275	27.623.379	2	3.611.251	8.817.884	41
III liv	40.983.085	488.904.046	8	274.891.949	3.230.305.065	9	635.838	16.954.393	4	2.839.138	15.429.967	18
II liv	1.564.103	21.559.671	7	15.719.979	195.650.651	8	57.063	1.928.063	3	116.191	681.919	17
I liv	826.163	10.624.758	8	1.331.450	28.371.712	5	2.990	358.180	1	74.971	509.899	15
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	176.752.524	1.793.073.297	10	1.778.948.864	14.945.035.441	12	9.779.878	175.293.556	6	44.444.431	254.955.278	17

1998												
PERSONALE	PROVINCE			COMUNI			COMUNITA' MONTANE			CCIA		
	SPESA TOTALE COMPETENZE ACCESSORIE (a)	SPESA RETRIBUZIONE COMPLESSIVA (b)	a/b*100	SPESA TOTALE COMPETENZE ACCESSORIE (a)	SPESA RETRIBUZIONE COMPLESSIVA (b)	a/b*100	SPESA TOTALE COMPETENZE ACCESSORIE (a)	SPESA RETRIBUZIONE COMPLESSIVA (b)	a/b*100	SPESA TOTALE COMPETENZE ACCESSORIE (a)	SPESA RETRIBUZIONE COMPLESSIVA (b)	a/b*100
VIII liv	25.172.549	175.238.179	14	123.683.588	702.745.904	18	2.303.319	18.770.893	12	5.027.622	24.501.335	21
VII liv	20.815.171	164.694.633	13	169.205.740	1.214.438.604	14	3.087.519	32.446.879	10	11.027.752	60.025.918	18
VI liv	42.390.376	368.238.131	12	490.416.862	3.989.412.985	12	3.974.722	54.666.571	7	8.209.104	46.058.790	18
V liv	34.353.328	278.768.690	12	439.364.916	3.013.606.694	15	1.693.497	29.074.057	6	16.841.977	102.678.247	16
IV liv	33.875.706	317.358.500	11	269.346.686	2.519.350.291	11	1.639.202	29.088.101	6	3.822.966	18.572.615	21
III liv	55.938.811	485.096.772	12	266.028.217	3.119.709.169	9	804.098	16.516.662	5	2.953.875	15.879.866	19
II liv	1.881.939	19.754.179	10	15.774.201	181.355.028	9	67.890	2.083.241	3	122.158	713.367	17
I liv	795.859	10.453.450	8	1.509.565	27.311.305	6	19.632	514.015	4	96.160	502.895	19
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	215.223.939	1.819.602.534	12	1.775.329.775	14.767.929.980	12	13.589.879	183.160.419	7	48.101.614	268.933.033	18

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 6

Somme corrisposte a titolo di arretrati

PROVINCE				COMUNI				C. MONTANE				CAMERE DI COMMERCIO						
Personale	Arretrati '97	Arretrati '98	Variaz. c	Variaz.	Personale	Arretrati '97	Arretrati '98	Variaz. c	Variaz.	Personale	Arretrati '97	Arretrati '98	Variaz. c	Variaz.	Variaz. c			
Dirigenti	7.515.154	5.308.414	2.206.740	-29%	Dirigenti	27.345.869	27.006.075	-339.794	-1%	Dirigenti	1.629.196	779.148	-850.048	-52%	Dirigenti	807.176	-69.094	-9%
VIII liv.	1.667.047	2.531.036	863.989	52%	VIII liv.	6.413.067	3.962.754	-245.0313	-38%	VIII liv.	121.655	148.228	26.573	22%	VIII liv.	1.076.718	-394.128	-37%
VII liv.	1.901.852	989.732	-912.120	-48%	VII liv.	11.351.419	78.296.022	66.944.603	590%	VII liv.	157.181	550.845	393.664	250%	VII liv.	1.827.147	342.852	19%
VI liv.	3.583.908	1.022.599	2.561.309	-71%	VI liv.	23.377.802	19.839.109	-3538693	-15%	VI liv.	456.353	557.232	100.879	22%	VI liv.	215.206	222.797	104%
V liv.	1.592.694	1.096.849	-495.845	-31%	V liv.	14.441.834	11.860.140	-2581694	-18%	V liv.	360.360	362.426	2.066	1%	V liv.	619.699	390.830	63%
IV liv.	6.055.956	1.413.565	4.642.391	-77%	IV liv.	14.246.413	14.750.915	504502	4%	IV liv.	245.563	593.707	348.144	142%	IV liv.	141.722	97.536	69%
III liv.	4.132.466	894.130	3.238.336	-78%	III liv.	17.049.375	11.462.634	-5586741	-33%	III liv.	124.942	172.028	47.086	38%	III liv.	117.423	96.758	82%
II liv.	190.742	21.149	-169.593	-89%	II liv.	1.861.424	974.282	-887142	-48%	II liv.	8.588	45.372	36.784	428%	II liv.	5.928	8.895	150%
I liv.	189.626	9.544	-180.082	-95%	I liv.	165.272	183.467	18195	11%	I liv.	809	7.890	7.081	875%	I liv.	3.328	-794	-24%
TOTALE PERS. DEI LIVELLI	19.314.291	17.978.604	11.335.687	-7%	TOTALE PERS. DEI LIVELLI	88.906.606	6141.329.323	52422717	59%	TOTALE PERS. DEI LIVELLI	1.475.451	2.437.728	962.277	65%	TOTALE PERS. DEI LIVELLI	4.007.171	764.746	19%

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 7

Comuni capoluogo di provincia. Quadro riassuntivo degli indicatori delle retribuzioni medie per dirigenti e livelli

Regioni	tot. enti esaminati	1997				1998				1999				Variazione 1999-1997			
		Dir.*	Pers.liv.**	Dir./Pers.***	Dir./ (tot.retr.)****	Dir.*	Pers.liv.**	Dir./Pers.***	Dir./ (tot.retr.)****	Dir.*	Pers.liv.**	Dir./Pers.***	Dir./ (tot.retr.)****	Dir.*	Pers.liv.**	Dir./Pers.***	Dir./ (tot.retr.)****
Piemonte	8	94.191	30.553	3,08	4,45%	94.760	30.855	3,07	4,41%	97.809	32.456	3,01	4,23%	3.618	1.903	-0,07	-0,22%
Lombardia	11	94.981	30.249	3,14	4,50%	100.376	30.783	3,26	4,52%	102.394	31.377	3,26	4,38%	7.412	1.127	0,12	-0,12%
Liguria	4	78.544	30.331	2,59	3,74%	100.949	30.710	3,29	4,50%	100.056	31.585	3,17	4,37%	21.512	1.255	0,58	0,63%
Veneto	7	92.958	30.826	3,02	9,52%	99.016	31.307	3,16	9,12%	103.077	31.832	3,24	8,75%	10.119	1.006	0,22	-0,77%
Friuli V. Giulia	4	81.578	30.349	2,69	5,80%	81.760	30.613	2,67	5,47%	75.995	31.146	2,44	5,62%	-5.583	798	-0,25	-0,18%
Emilia R.	9	90.554	30.943	2,93	8,18%	92.411	31.570	2,93	8,07%	93.302	32.298	2,89	7,75%	2.748	1.355	-0,04	-0,43%
Toscana	11	90.290	30.511	2,96	6,06%	89.218	31.211	2,86	5,98%	95.974	32.466	2,96	6,17%	5.685	1.955	0,00	0,11%
Umbria	2	88.583	30.511	2,90	9,07%	98.940	30.711	3,22	9,54%	98.937	32.682	3,03	10,81%	10.354	2.171	0,12	1,75%
Marche	4	91.878	31.194	2,95	8,54%	85.961	30.670	2,80	8,50%	86.947	31.539	2,76	7,57%	-4.932	345	-0,19	-0,97%
Lazio	5	99.392	31.725	3,13	3,20%	88.435	32.122	2,75	2,97%	93.782	32.825	2,86	3,18%	-5.611	1.099	-0,28	-0,02%
Abruzzo	4	95.895	30.965	3,10	3,48%	108.163	31.352	3,45	4,10%	104.910	31.735	3,31	3,99%	9.015	770	0,21	0,51%
Molise	2	94.309	30.679	3,07	3,95%	97.559	31.190	3,13	4,51%	93.458	32.638	2,86	4,29%	-851	1.959	-0,21	0,34%
Campania	5	92.865	32.414	2,86	2,43%	100.340	32.726	3,07	2,69%	112.523	33.672	3,34	2,45%	19.659	1.258	0,48	0,02%
Puglia	5	100.584	32.618	3,08	4,13%	103.010	32.452	3,17	4,82%	105.429	34.066	3,09	5,30%	4.844	1.448	0,01	1,17%
Basilicata	2	108.403	31.483	3,44	3,65%	86.676	31.344	2,77	6,26%	101.051	31.924	3,17	7,66%	-7.352	441	-0,28	4,01%
Calabria	5	78.102	33.293	2,35	2,56%	93.652	33.069	2,83	3,05%	104.805	34.252	3,06	3,34%	26.703	959	0,71	0,78%
Sicilia	8	82.461	31.321	2,63	4,27%	93.183	25.687	3,63	5,19%	95.149	31.508	3,02	5,20%	12.687	186	0,39	0,93%
Sardegna	4	89.289	30.899	2,89	4,83%	111.171	30.914	3,60	5,66%	99.061	30.911	3,20	4,83%	9.772	12	0,31	0,00%
Totale	100	94.342	31.125	3,03	5,13%	94.745	30.819	3,07	5,52%	101.880	30.761	3,31	5,55%	7.538	-363	0,28	0,42%

*spesa retr. lorda dir./dirig.medi; per poter allineare il 1999 agli anni precedenti sono stati presi in considerazione i soli dirigenti a t. indeter. e i direttori gen.

**spesa retr. lorda liv./dip. medi liv.

***spesa media retr. lorda dir./spesa media retr. lorda liv.

****incidenza spesa dir. / spesa totale per retr. dir. + liv.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 8

Anno 1997. Composizione del costo del personale e del lavoro

	PROVINCE		COMUNI		C. MONTANE		CCIA	
		%		%		%		%
spese per competenze fisse (tab. 8A - RGS)	2.033.154.194	65,19	16.735.646.048	64,57	254.167.007	68,28	316.370.624	58,24
spesa per competenze accessorie (tab. 8C - RGS)	199.088.647	6,38	2.031.142.473	7,84	15.396.124	4,14	46.520.648	8,56
spesa retribuzioni lorde	2.232.242.841	71,57	18.766.788.521	72,41	269.563.131	72,41	362.891.272	66,80
contributi a carico dell'amministrazione	790.578.722	25,35	6.542.952.564	25,24	89.052.527	23,92	132.237.424	24,34
contributi	790.578.722	25,35	6.542.952.564	25,24	89.052.527	23,92	132.237.424	24,34
spese per indennità di missione e trasferimento (a)	27.071.138	0,87	65.983.771	0,25	3.729.853	1,00	5.637.302	1,04
altre spese (b)	61.649.238	1,98	474.060.024	1,83	7.511.857	2,02	40.065.134	7,38
totale (a+b)	88.720.376	2,84	540.043.795	2,08	11.241.710	3,02	45.702.436	8,41
somme rimborsate alle amministrazioni	7.453.230	0,24	68.644.018	0,26	2.406.984	0,65	2.383.718	0,44
costo del personale	3.118.995.169	98,52	25.918.428.898	96,58	372.264.352	93,14	543.214.850	96,06
rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	41.475.678	1,33	720.128.748	2,78	16.986.453	4,56	13.550.662	2,49
spese per gestione mense/assegni di vitto	4.019.151	0,13	226.809.553	0,85	577.382	0,14	396.103	0,07
spese per vestiario per i dipendenti	9.323.859	0,29	239.763.846	0,89	330.191	0,08	809.872	0,14
spese per il benessere del personale	999.230	0,03	21.375.998	0,08	53.772	0,01	3.509.571	0,62
spese per equo indennizzo al personale	1.191.452	0,04	11.631.376	0,04	548.198	0,14	1.997.589	0,35
spese per la formazione del personale	6.577.782	0,21	80.756.025	0,30	992.233	0,25	3.931.681	0,70
spese per la gestione dei concorsi	2.690.333	0,08	67.114.114	0,25	679.696	0,17	2.749.385	0,49
incarichi	10.780.900	0,34	187.685.197	0,70	3.911.728	0,98	7.895.700	1,40
spese varie	11.344.008	0,36	81.752.959	0,30	20.307.098	5,08	961.555	0,17
totale	46.926.715	1,48	916.889.068	3,42	27.400.298	6,86	22.251.456	3,94
costo del lavoro	3.165.921.884	100,00	26.835.317.966	100,00	399.664.650	100,00	565.466.306	100,00

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 9

Anno 1998. Composizione del costo del personale e del lavoro

(in migliaia di lire)

	PROVINCE		COMUNI		C. MONTANE		CCIA	
		%		%		%		%
spese per competenze fisse (tab. 8A - RGS)	2.057.261.854	65,33	16.888.186.987	64,86	264.852.051	66,96	323.318.883	59,96
spesa per competenze accessorie (tab. 8C - RGS)	234.406.011	7,44	2.065.245.532	7,93	20.033.552	5,06	51.038.702	9,46
spesa retribuzioni lorde	2.291.667.865	72,77	18.953.432.519	72,80	284.885.603	72,02	374.357.585	69,42
contributi a carico dell'amministrazione	772.766.378	24,54	6.551.819.209	25,16	93.190.680	23,56	126.185.431	23,40
contributi	772.766.378	24,54	6.551.819.209	25,16	93.190.680	23,56	126.185.431	23,40
spese per indennità di missione e trasferimento (a)	28.587.148	0,91	45.799.039	0,18	3.750.363	0,95	5.538.861	1,03
altre spese (b)	49.040.103	1,56	415.433.348	1,60	8.481.968	2,14	31.019.884	5,75
totale (a+b)	77.627.251	2,46	461.232.387	1,77	12.232.331	3,09	36.558.745	6,78
somme rimborsate alle amministrazioni	7.141.483	0,23	70.150.996	0,27	5.243.829	1,33	2.141.604	0,40
costo del personale	3.149.202.977	98,71	26.036.635.111	98,78	395.552.443	93,76	539.243.365	97,65
rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	34.118.130	1,08	538.332.052	2,07	16.454.307	4,16	10.741.549	1,99
spese per gestione mense/assegni di vitto	2.499.237	0,08	61.204.094	0,23	221.463	0,05	1.028.831	0,19
spese per vestiario per i dipendenti	9.131.514	0,29	99.746.619	0,38	224.432	0,05	508.977	0,09
spese per il benessere del personale	1.138.773	0,04	15.962.369	0,06	73.786	0,02	1.330.377	0,24
spese per equo indennizzo al personale	971.452	0,03	8.299.233	0,03	29.643	0,01	3.063.356	0,55
spese per la formazione del personale	9.111.600	0,29	63.047.925	0,24	1.765.649	0,42	3.589.045	0,65
spese per la gestione dei concorsi	3.968.001	0,12	30.499.745	0,12	826.889	0,20	1.176.944	0,21
spese varie	14.232.650	0,45	43.117.759	0,16	23.201.408	5,50	2.287.289	0,41
totale	41.053.227	1,29	321.877.744	1,22	26.343.270	6,24	12.984.819	2,35
costo del lavoro	3.190.256.204	100,00	26.358.512.855	100,00	421.895.713	100,00	552.228.184	100,00

[illegible]

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 11

INDICATORI: 23 - 24 - 25 - 26 - 27

ENTI	1997										
	Costo del personale (a)	Costo del lavoro (c)	Dipendenti medi (b)	(b) * gg. lavorativi (b)	assenze totali (d)	ind.23 (c/b)	ind.23 bis (a/b)	ind. 24 (a / c)	ind. 25 a / (c-d)	ind. 26 ind.24 / ind.25)	ind. 27
PROVINCE	3.118.995.169	3.165.921.884	62.838	15.772.338	1.249.546	50.382	49.635	198	215	0,9	14
COMUNI	25.918.428.898	26.835.317.966	523.733	131.456.983	10.363.886	51.239	49.488	197	214	0,9	9
C. MONTANE	372.264.352	399.664.650	7.529	1.889.779	172.755	53.083	49.444	197	217	0,9	4
CCIA	543.214.850	565.466.306	8.729	2.190.979	164.116	64.780	62.231	248	268	0,9	18
TOTALE	29.952.903.269	30.966.370.806	602.829	151.310.079	11.950.303	51.368	49.687	198	215	0,9	9

ENTI	1998										
	Costo del personale (a)	Costo del lavoro (c)	Dipendenti medi (b)	(b) * gg. lavorativi (b)	assenze totali (d)	ind.23 (c/b)	ind.23 bis (a/b)	ind. 24 (a / c)	ind. 25 a / (c-d)	ind. 26 ind.24 / ind.25)	ind. 27
PROVINCE	3.149.202.977	3.190.256.204	63.045	15.824.295	1.178.958	50.603	49.952	199	215	0,9	22
COMUNI	26.036.635.111	26.358.512.855	507.750	127.445.250	11.004.721	51.912	51.278	204	224	0,9	20
C. MONTANE	395.552.443	421.895.713	7.656	1.921.656	181.877	55.107	51.666	206	227	0,9	7
CCIA	539.243.365	552.228.184	8.811	2.211.561	167.308	62.675	61.201	244	264	0,9	28
TOTALE	30.120.633.896	30.522.892.956	587.262	147.402.762	12.532.864	51.975	51.290	204	223	0,9	8

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 12

Anni 1997-1998 - 1999. Quadro riassuntivo del costo unitario medio giornaliero dei 100 comuni capoluogo di provincia (indicatore 23).

REGIONI	n. enti esaminati	1997			1998			1999			Var. '99 - '97 **	
		COSTO DEL PERSONALE (a)	FLM (b)	COSTO UNITARIO MEDIO GIORNALIERO	COSTO DEL PERSONALE (c)	FLM (d)	COSTO UNITARIO MEDIO GIORNALIERO (c/d)	COSTO DEL PERSONALE (c)	FLM (d)	COSTO UNITARIO MEDIO GIORNALIERO (c/d)	DIFF. costo unitario medio 1999 - 1997	diff. %
Piemonte	8	851.086.839	18.434	184	892.290.138	18.443	193	906.937.376	17.147	211	26,78	14,56%
Lombardia	11	1.449.943.297	29.628	195	1.482.430.756	29.507	200	1.487.380.202	26.677	222	27,16	13,93%
Liguria	4	2.301.032.133	48.062	191	2.374.722.892	47.950	197	552.267.846	10.135	217	26,37	13,82%
Veneto	7	572.008.636	11.483	198	574.957.226	11.708	196	614.211.192	10.221	239	40,96	20,64%
Friuli V. Giulia	4	251.753.759	5.332	188	258.975.804	5.361	192	371.170.145	4.976	297	109,05	57,98%
Emilia R.	9	814.121.681	17.063	190	835.331.754	17.413	191	863.119.142	15.257	225	35,30	18,57%
Toscana	11	789.319.729	16.706	188	788.933.410	16.242	194	814.537.973	14.672	221	32,95	17,50%
Umbria	2	140.949.202	3.056	184	140.379.248	3.024	185	105.843.848	1.813	233	48,82	26,57%
Marche	4	169.466.760	3.452	196	162.439.671	3.409	190	167.606.023	3.055	219	22,97	11,75%
Lazio	5	1.578.667.561	32.127	196	1.605.576.196	32.774	195	1.673.999.034	29.052	230	33,80	17,26%
Abruzzo	4	132.701.854	2.274	233	133.279.585	2.197	242	138.290.951	2.688	205	-27,54	-11,84%
Molise	2	33.379.814	671	198	32.585.683	649	200	35.795.843	651	219	21,02	10,60%
Campania	5	1.020.659.957	19.921	204	700.726.851	19.247	145	1.058.604.962	19.012	222	17,71	8,68%
Puglia	5	331.529.541	6.195	213	341.760.288	6.264	217	373.539.678	6.016	247	34,15	16,02%
Basilicata	2	60.919.758	1.144	212	58.193.215	1.101	211	58.021.745	1.056	219	6,78	3,19%
Calabria	5	220.255.302	4.320	203	392.739.695	4.112	381	216.993.912	3.940	219	16,30	8,02%
Sicilia	8	969.539.572	19.633	197	969.708.846	19.040	203	1.108.443.703	18.659	237	39,94	20,30%
Sardegna	4	165.213.028	3.624	182	172.891.046	3.629	190	182.517.160	3.464	210	28,26	15,56%
Totale	100	7.250.486.154	147.000	182	7.168.478.518	146.170	190	10.729.280.735	188.490	227	45,13	24,84%

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

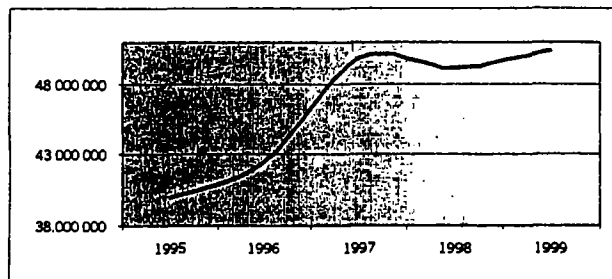
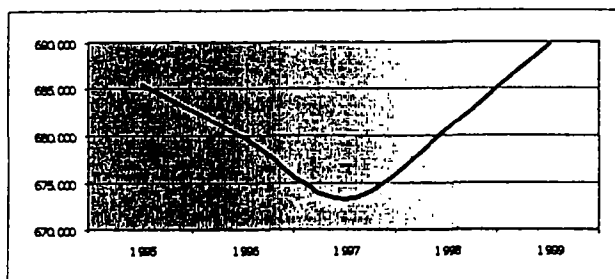
Tabella 13

Anni 1997 - 1998. Comuni capoluogo di provincia. Incidenza della spesa per la formazione rispetto al costo del personale.

REGIONI	n. enti esaminati	spesa formazione 1997 (a)	Costo del personale (b)	indicatore c = (100*a/b)	spesa formazione 1998 (d)	Costo del personale (c)	indicatore g = (100*a/b)	spesa formazione 1999 (f)	Costo del personale (h)	indicatore i = (100*a/b)	variazione degli indicatori (1998- 1997)
Piemonte	8	1.459.905	851.086.839	0,17	19.500	892.290.138	0,00	1.816.478	906.937.377	0,20	0,03
Lombardia	11	2.187.177	1.223.373.951	0,18	268.310	1.482.430.756	0,02	1.926.888	1.487.380.202	0,13	-0,05
Liguria	4	727.288	548.922.044	0,13	96.183	543.573.693	0,02	1.237.841	552.267.846	0,22	0,09
Veneto	7	2.233.444	572.008.636	0,39	2.674.897	574.957.226	0,47	2.727.679	614.211.192	0,44	0,05
Friuli V. Giulia	4	600.033	251.753.759	0,24	1.020.894	258.975.804	0,39	1.163.145	371.170.145	0,31	0,08
Emilia R.	9	2.872.554	814.122.381	0,35	149.628	835.331.754	0,02	2.269.870	863.119.142	0,26	-0,09
Toscana	11	2.147.729	789.319.729	0,27	42.470	788.933.410	0,01	2.062.090	814.537.873	0,25	-0,02
Umbria	2	619.178	140.949.202	0,44	412.826	140.379.248	0,29	335.899	105.843.848	0,32	-0,12
Marche	4	321.806	169.467.060	0,19	613.379	162.439.671	0,38	444.423	167.606.023	0,27	0,08
Lazio	5	997.262	1.578.667.561	0,06	1.294.959	1.605.575.896	0,08	2.993.623	1.673.999.034	0,18	0,12
Abruzzo	4	103.972	132.701.854	0,08	232.145	133.279.585	0,17	155.302	138.290.951	0,11	0,03
Molise	2	12.283	33.379.814	0,04	14.300	32.585.683	0,04	93.272	35.795.843	0,26	0,22
Campania	5	748.495	1.020.659.957	0,07	1.048.354	700.726.851	0,15	718.240	1.052.128.258	0,07	-0,01
Puglia	5	470.702	331.529.541	0,14	766.234	341.760.288	0,22	930.213	279.621.736	0,33	0,19
Basilicata	2	122.415	60.919.758	0,20	306.386	58.193.215	0,53	108.273	58.021.745	0,19	-0,01
Calabria	5	221.221	220.255.302	0,10	174.436	135.586.702	0,13	99.364	216.993.912	0,05	-0,05
Sicilia	8	1.668.196	969.539.572	0,17	2.293.167	969.708.846	0,24	7.662.027	1.108.443.483	0,69	0,52
Sardegna	4	387.595	165.213.028	0,23	1.144.232	56.478.880	2,03	1.214.862	182.517.115	0,67	0,43
Totale	100	17.901.255	9.873.869.988	0,09	12.572.300	9.713.207.646	0,06	27.959.489	10.628.885.725	0,26	0,17

Capitolo VIII

IL PERSONALE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE



SINTESI

Si registra un ulteriore progresso nella tempestività e qualità dei dati del conto annuale redatto dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; dell'avvenuta integrazione tra i sistemi informativi del Ministero della sanità e del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

Nel biennio 1998-1999 si è verificata una decisa inversione di tendenza del fenomeno della diminuzione del personale in servizio nel settore, rilevato negli anni scorsi.

La distribuzione delle presenze femminili nel settore, che risulta assai diseguale nelle diverse qualifiche funzionali. Tale presenza, maggioritaria nel complesso, è assai scarsa nelle qualifiche più elevate e si concentra invece nei livelli, specie dei ruoli sanitario ed amministrativo. Sempre a tale proposito, emerge una forte maggioranza delle donne nelle regioni del nord (mediamente il doppio degli uomini), mentre la presenza femminile viene progressivamente a diminuire, man mano che si scende verso il sud, il pur lento trend negativo nella percentuale di copertura degli organici del comparto, evidenziato nelle ultime relazioni di questa Corte dei conti, sembrerebbe essersi invertito nel 1999, a causa del concorrente aumento del personale e diminuzione delle dotazioni organiche.

La spesa per il personale rimane per gli enti del Servizio Sanitario nazionale (SSN) la componente più importante, sebbene negli ultimi due anni il suo peso sul totale si sia tendenzialmente ridimensionato. Tra il 1995 ed il 1997, la spesa per il personale aveva infatti continuato a crescere costantemente, sia in termini assoluti (dai 39.589 miliardi di lire del 1995, ai 47.298 del 1997), sia in termini relativi (dal 42,5% al

43,2% delle spese correnti totali), per invertire tale tendenza proprio negli ultimi due anni, nei quali tale voce di spesa risulta essersi stabilizzata (47.134 miliardi di lire nel 1998 e a circa 48 mila miliardi di lire nel 1999). Ciò grazie, principalmente, all'iniziata realizzazione della ristrutturazione della rete ospedaliera stabilita dalla legge n. 662 del 1996.

L'incidenza della spesa di personale sul totale delle spese correnti continua a mostrare una notevole variabilità tra regioni, anche in relazione all'importanza dei servizi erogati da strutture a gestione diretta rispetto a quelli erogati da strutture convenzionate: nel 1999 si oscilla tra i valori del Lazio (32,2%), della Lombardia (36,0%), della Campania (36,4%) e della Puglia (36,7%) e quelli della Valle d'Aosta (50,4%), della Provincia Autonoma di Bolzano (47,8%) e della Toscana (46,2%). D'altra parte, la variabilità sul territorio risulta confermata anche da elementi ritenuti significativi e inclusi nel sistema degli indicatori del Patto di stabilità, ossia la disponibilità di personale dipendente del SSN rispetto alla popolazione, il relativo costo medio (standardizzato rispetto alla composizione per ruolo), la quota di medici dipendenti a tempo pieno e il livello di produttività del personale ospedaliero.

In proposito, vanno richiamate le considerazioni espresse da questa Corte dei conti in sede di certificazione ex art. 51 d.lgs. 29/93 del contratto collettivo nazionale del personale dei livelli, circa i possibili rischi di superamento delle previsioni di spesa iniziali, e la relativa raccomandazione di sottoporre a efficace verifica i criteri di corresponsione di alcune delle voci accessorie ivi previste (in particolare, delle componenti salariali legate alla produttività, che dovrebbero essere correlate agli effettivi risultati raggiunti dalle singole strutture), la cui difficile gestione continua a costituire uno degli ostacoli per una seria programmazione della spesa per il personale.

Anche con riferimento ai contratti per la dirigenza, afferenti al biennio economico 2000/2001, questa Corte, sempre in sede di certificazione ex art. 51 d.lgs. 29/1993, ha espressamente richiesto un preciso impegno della parte negoziale pubblica di rendere operativa la disposizione di cui all'art. 52, comma 2, del d.lgs n. 29/93, in tema di sospensione parziale o totale dell'efficacia del contratto in caso di accertata esorbitanza dai limiti di spesa. Al riguardo, la Corte ha preso atto dell'impegno del Governo di provvedere immediatamente al monitoraggio della spesa derivante dalle presenti ipotesi di accordo, con riguardo, in primo luogo, alla finanza sanitaria ed agli equilibri complessivi della finanza regionale.

8.1 Considerazioni generali

8.1.1 Premessa

Il capitolo relativo al servizio sanitario nazionale prenderà in esame il periodo temporale relativo agli anni 1998 e 1999, più ampio quindi di quello del conto annuale redatto dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, del quale è al momento disponibile, nella versione definitiva, il solo volume con i dati del 1998¹.

Come già avvenuto negli anni passati, per i dati relativi al 1999 si farà ricorso a fonti diverse, principalmente ai dati forniti dal Ministero della sanità - Servizio centrale per la programmazione sanitaria e a quelli del SISTAN (sistema statistico nazionale). A differenza degli anni scorsi, tuttavia - e la circostanza rappresenta una positiva novità, che migliora i già buoni risultati del lavoro della Ragioneria generale dello Stato nell'anno scorso² - sarà possibile riferirsi, per i dati relativi all'ultimo anno di riferimento, anche alle bozze, già pervenute (e complete), sia pure non ancora validate, del conto annuale 1999.

Tali progressi sono stati certamente possibili, oltre che per il sempre maggiore impegno ed esperienza degli operatori, anche grazie all'avvenuta integrazione tra i sistemi informativi del Ministero della sanità e del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - Dipartimento della RGS, circostanza della quale è stato fatto cenno nella passata relazione³.

8.1.2 Il contesto normativo e le riforme in itinere.

Le innovazioni del contesto ordinamentale, relative agli anni 1998 e 1999, sono state in gran parte già illustrate nelle ultime due relazioni di questa Corte dei conti⁴.

Per quanto riguarda in particolare l'anno 1998, sono stati fatti ampi riferimenti, tanto al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante "*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*" - il cui titolo IV ("*servizi alla persona e alla comunità*") al capo I, articoli dal 112 al 127, ha dettato varie disposizioni per il settore della sanità - quanto al coevo decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 115, emanato ai sensi degli artt. 1 e 3 della legge n. 59/1997, sul riordino dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali (ASSR). Si è pure ricordato il decreto legislativo 29 aprile 1998, n.

¹ Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1998 - il personale delle amministrazioni del pubblico impiego*, Roma, maggio 2000.

² Dei quali si è dato atto nella passata relazione (Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1997 e 1998*, Roma, dicembre 1999), pag. 225.

³ A pag. 225, dove si ricorda che il 9 dicembre 1998 veniva appunto siglato, dai Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e della sanità, un *Protocollo d'intesa in materia di flussi informativi sanitari*, contenente i criteri generali per il trasferimento dei dati riguardanti i flussi informativi sulle attività gestionali ed economiche delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, dal Sistema informativo del Ministero della sanità (SIS) a quello della RGS (SIRGS).

⁴ Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997*, Roma 1998, pag. 160 e segg.; *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1997 e 1998*, cit., pag. 226 e segg..

124, sul sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie (cd. "sanitometro").

E' stato poi illustrato il d.P.R. in data 23 luglio 1998, di approvazione del secondo piano sanitario nazionale (PSN) per il triennio 1998 - 2000, che ha fissato i relativi parametri di spesa, indicando la quota capitaria (cioè la spesa media per abitante) in L. 1.795.305 per il 1998, L. 1.849.165 per il 1999 e L. 1.904.640 per il 2000⁵.

Infine, sempre in riferimento al 1998 è stata ricordata la legge 30 novembre 1998, n. 419, *"Delega al governo per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale e per l'adozione di un testo unico in materia di organizzazione e funzionamento del Servizio sanitario nazionale. Modifiche al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502"*, che ha delegato il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi di modifica del d.lgs. n. 502/1992, nonché gli artt. 28 e 72 della legge 23 dicembre 1998 (cd. *collegato alla legge finanziaria 1998*), in tema di contenimento delle spese per gli enti del SSN e di riqualificazione dell'assistenza sanitaria.

Con riferimento all'anno 1999, si ricorda, in primo luogo, la legge 13 maggio 1999, n. 133, *"Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale"* (*collegato fiscale alla manovra finanziaria 1999*) il cui art. 10 ha delegato il Governo ad emanare uno o più decreti delegati aventi ad oggetto il complessivo riordino del sistema di finanziamento delle regioni a statuto ordinario e l'adozione di meccanismi perequativi interregionali.

Nel corso dell'anno è stata poi emanato il decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, recante *"Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'art. 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419"*, che ha realizzato la cd. *"Riforma ter"* della sanità, provvedendo in pratica a disciplinare *ex novo* tutti gli aspetti fondamentali del settore: la programmazione sanitaria ed il rapporto pubblico-privato nell'ambito del SSN; l'organizzazione territoriale delle strutture; il completamento del processo di aziendalizzazione delle ASL e la disciplina delle aziende ospedaliere; l'integrazione dei servizi sanitari con quelli sociali; il rapporto con le Università; le modalità di remunerazione delle prestazioni; l'assistenza integrativa; la ricerca e la formazione; la disciplina del rapporto di lavoro e della dirigenza⁶. Sempre in tema di riordino delle strutture amministrative, è da tenere presente il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, di riforma dell'organizzazione del Governo, istitutivo del nuovo Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (capo X, art. 45 e segg.), che assorbirà le attuali competenze dei Ministeri del lavoro e della sanità; le funzioni svolte dagli uffici periferici dei su detti Ministeri sono invece attribuite agli *uffici territoriali del governo*⁷, i quali potranno tuttavia avvalersi, per lo svolgimento delle funzioni in materia di tutela sanitaria e veterinaria, delle aziende sanitarie ed ospedaliere, sulla base di apposite convenzioni (art. 47, secondo comma).

⁵ In proposito, si vedano le perplessità in più occasioni espresse dalla Corte dei conti, con riferimento all'attendibilità delle su dette previsioni del PSN, che indicano, per il 1998, una cifra inferiore alla spesa reale dell'anno 1997 (L. 1.869.804); perplessità delle quali è cenno ne *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997*, cit., pag. 161.

⁶ Anche per quanto riguarda le caratteristiche di tale fondamentale provvedimento normativo, si rinvia a quanto già evidenziato nella relazione dello scorso anno, a pag. 228 e seg.

⁷ Strutture nelle quali saranno trasformate le prefetture.

Il 1999 ha rappresentato anche l'anno di avvio delle attività connesse al Patto di stabilità interno di cui alla legge finanziaria 1999. In attuazione del comma 9 dell'art. 28 L. 448/99, cit., è stata effettuata una ricognizione delle entrate e delle spese regionali a consuntivo per gli anni 1995, 1996 e 1997 secondo una metodologia concordata in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome; sulla base dei dati rilevati, è stato calcolato l'ammontare dei disavanzi regionali e sono stati emanati i primi provvedimenti per il loro ripiano⁸.

Inoltre, in attuazione del successivo comma 10, è stato definito un sistema di indicatori e di parametri concernenti gli aspetti strutturali e organizzativi dei sistemi sanitari regionali ed i livelli di spesa, finalizzati alla verifica dei livelli di assistenza assicurati in ciascuna regione e provincia autonoma, alla valutazione dei risultati economico-gestionali ed alla individuazione delle cause degli eventuali disavanzi⁹.

Nel corrente anno 2000 è poi stato approvato il decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56¹⁰, attuativo dell'articolo 10 della legge delega 13 maggio 1999 n. 133 (*federalismo fiscale*), prima ricordato; il provvedimento è collegato alla riforma dell'organizzazione del SSN in virtù dell'espresso richiamo dell'articolo 19 *ter* del d.lgs. n. 229/1999.

Il decreto in questione – in coerenza con i principi e criteri direttivi della delega – prevede che il Fondo sanitario nazionale (FSN), di parte corrente e in conto capitale (alla pari degli altri finanziamenti alle regioni), sia gradualmente abolito, per essere sostituito dalla compartecipazione delle regioni al gettito di alcuni tributi erariali, quali l'IRPEF, l'IIVA e l'accisa sulla benzina; le regioni dovranno comunque destinare nei rispettivi bilanci, per un periodo non superiore al triennio, le risorse necessarie alla

⁸ La normativa in tema di ripiano dei disavanzi del SSN prevede che a partire dall'esercizio 1990 una quota dei disavanzi rimanga a carico delle regioni. L'art. 28, comma 9, della L. 448/1998, al fine di pervenire al definitivo accertamento dei disavanzi del SSN delle regioni per gli esercizi finanziari fino al 1997 compreso, ha previsto l'individuazione della quota di maggiore spesa attribuibile a provvedimenti di carattere nazionale e quella attribuibile a provvedimenti regionali, con conseguente ripartizione dell'onere tra livello centrale e regionale. La successiva legge n. 39/1999 ha autorizzato un finanziamento in acconto di 3.000 miliardi di lire per la copertura delle maggiori spese per il triennio 1995-1997. Nei fondi speciali del Ministero del tesoro di cui alla Tab. A della L. 488/1999 (legge finanziaria per il 2000), risultano inoltre 13.000 miliardi, da utilizzarsi nel triennio 2000-2002, per la copertura delle maggiori spese verificatesi fino all'esercizio 1998 compreso. La L. 498/99, infine, integra di ulteriori 3.000 miliardi il finanziamento previsto dalla L. 39/99, a valere sui fondi speciali del Ministero del tesoro per l'anno 1999 di cui alla Tab. A della legge finanziaria per il 1999, ripartiti con decreto del Ministero del tesoro sulla base dei medesimi criteri indicati dalla L. 39/99.

⁹ Si tratta di 65 indicatori, individuati dal Ministero della sanità di concerto con il Ministero del tesoro e con la Conferenza permanente, articolati in sei gruppi, per tipologia del fenomeno analizzato: indicatori e parametri di carattere generale, economico-finanziari, di domanda, di risorse, di attività e utilizzo delle risorse e di risultato. All'interno del gruppo degli indicatori economico-finanziari, vi è una ulteriore disaggregazione rispetto ai livelli di assistenza definiti dal Piano sanitario nazionale 1994-1996, vigenti nel periodo di riferimento dell'analisi. Gli indicatori e i parametri sono stati calcolati con riferimento all'ultimo anno per il quale vi era la disponibilità dei dati necessari, il 1997. Sulla base delle elaborazioni effettuate sono state predisposte le schede riepilogative della situazione rilevata a livello di singola regione e provincia autonoma, da usare in sede di definizione degli accordi previsti dal comma 12 per l'individuazione degli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico-gestionale nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza.

¹⁰ Pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 15 marzo 2000.

copertura delle prestazioni già indicate nel PSN, determinate in funzione della quota capitaria riconosciuta.

Parallelamente all'abolizione dei trasferimenti è previsto l'avvio di un meccanismo perequativo, basato su trasferimenti interregionali a valere sulle somme derivanti dalla compartecipazione al gettito dell'Iva, finalizzato a garantire, tra l'altro, il finanziamento dei livelli uniformi di assistenza sulla base della quota capitaria definita dal Piano sanitario nazionale (PSN), corretta per tenere conto delle differenze di fabbisogno sanitario a livello regionale. Al fine di garantire i livelli uniformi di assistenza nell'ambito del SSN, inoltre, per almeno un triennio dall'avvio del nuovo sistema di finanziamento, le regioni saranno tenute al rispetto del vincolo di destinazione all'assistenza sanitaria delle somme corrispondenti alla quota capitaria. L'abbandono del vincolo di destinazione, dopo il primo triennio, è comunque subordinato all'avvio, ed ai risultati, di un sistema di garanzie che consentirà al livello centrale di monitorare e verificare l'effettiva tutela dei livelli essenziali di assistenza nelle singole regioni. Qualora il sistema rilevi una loro mancata o insufficiente garanzia da parte di una regione ovvero degli scostamenti rispetto ai valori di riferimento individuati a livello centrale (utilizzo dei servizi, costi e qualità dell'assistenza), è previsto non solo che venga mantenuto il vincolo di destinazione al finanziamento dell'assistenza sanitaria delle risorse, ma anche che i trasferimenti perequativi e i valori delle compartecipazioni vengano ridotti e sostituiti da trasferimenti finalizzati all'attivazione del sistema delle garanzie, nell'ambito delle convenzioni da stipularsi tra la regione ed il Ministero della sanità, per l'attuazione di programmi operativi di riorganizzazione, riqualificazione o potenziamento dei servizi sanitari regionali.

Gli effetti del federalismo fiscale delineato dal d.lgs. n. 56/2000, dunque, si manifesteranno in pieno solo a partire dal 2001, quando saranno aboliti tutti i trasferimenti erariali in favore delle regioni a statuto ordinario - ad eccezione di una limitata quota di finanziamento che rimarrà gestita direttamente dal livello centrale per finalità e programmi specifici (ricerca sanitaria; attività di ricerca e di relativa assistenza degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico; progetti regionali per il perseguimento di obiettivi prioritari del Piano sanitario nazionale; accordi internazionali) - e l'intero finanziamento dell'assistenza sanitaria nelle regioni a statuto ordinario sarà basato sulla finanza regionale.

Con i decreti legislativi 2 marzo 2000, n. 49 e 28 luglio 2000, n. 254¹¹, sono poi state apportate alcune modifiche alle disposizioni riguardanti la nuova organizzazione del Sistema sanitario nazionale, introdotto dal D.Lgs. 19 giugno 1999, n. 229.

Il d.Lgs. n. 49/2000 ha provveduto a differire il termine relativo all'opzione per il rapporto esclusivo con il SSN da parte dei dirigenti sanitari.

Il successivo d.Lgs. 254, a sua volta, ha dettato varie disposizioni correttive ed integrative del d.Lgs. 229/99. In particolare, sono state integrate e corrette le norme relative all'attività libero-professionale intramuraria, sopra tutto allo scopo di ovviare alla carenza di strutture dedicate all'attività libero-professionale.

¹¹ Pubblicati, rispettivamente, nella Gazzetta ufficiale n. 58 del 10 marzo 2000 e nella Gazzetta ufficiale suppl. ord. n.149/L del 12 settembre 2000.

A tale proposito, il provvedimento consente la realizzazione delle cd. camere di ricovero e delle altre necessarie strutture, con utilizzo dei finanziamenti di cui all'art. 20 legge. n. 67/1988, non ancora impegnati dalle aziende sanitarie. E' stata poi stabilita la costituzione, con decreto ministeriale, di un apposito organismo per il monitoraggio dell'attività libero-professionale. Si prevede inoltre, limitatamente all'attività ambulatoriale, un periodo transitorio (fino al 31 luglio 2003), durante il quale il personale può mantenere il relativo studio privato.

E' stabilita, ancora, la possibilità per le aziende di ricorrere, per le funzioni di supporto, a personale estraneo, tramite contratti di diritto privato, la cui validità resta subordinata all'esistenza in bilancio delle relative risorse finanziarie.

Da ricordare, sempre nel corso dell'anno 2000, la legge 10 agosto 2000, n. 251, *"Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione, nonché della professione ostetrica"*¹².

E' imminente, da ultimo, l'approvazione del nuovo PSN, per il quale sarà necessaria - come già auspicato dalla Corte dei conti¹³ - una prioritaria attenzione al problema di una più puntuale quantificazione finanziaria dei livelli essenziali e uniformi di assistenza da assicurare sull'intero territorio nazionale, anche al fine di evitare il protrarsi dei fenomeni di disavanzo, mai finora risolti definitivamente e che tuttora costituiscono il principale fattore di impedimento all'effettivo decollo del nuovo sistema sanitario delineato dalle ultime riforme.

8.2 Le strutture del S.S.N. ed il personale in generale

8.2.1 Consistenza, struttura e tendenza. La copertura degli organici

Il totale dei dipendenti del servizio sanitario nazionale risulta, alla fine del 1998, essere pari a 680.552 unità, secondo le rilevazioni effettuate dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e pubblicate nel conto annuale 1998¹⁴. Nella cifra su riportata sono ricomprese anche 30.573 unità di personale con rapporto non a tempo indeterminato; di essi, la gran parte è costituita da dipendenti a tempo determinato (29.361 unità), oltre a personale a contratto (1.196 unità) e 16 specializzandi¹⁵.

Sempre dal conto annuale 1998, emerge che, alla data del 31.12.1997, i dipendenti del SSN erano invece 675.120, oltre a 2.145 addetti a LSU.

A quest'ultimo proposito, va evidenziato che nella precedente relazione di questa Corte dei conti era riportata, sempre con riferimento alla data del 31.12.1997, la cifra di 673.298 dipendenti (dato ricavato dal conto annuale 1997). Si è ripetuto, quindi,

¹² Pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 208 del 6 settembre 2000.

¹³ Relazione sul rendiconto generale dello stato 1998 volume III tomo II pag. 206; vedasi, inoltre, la precedente nota 5.

¹⁴ Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1998 - Il personale delle amministrazioni del pubblico impiego*, Roma, maggio 2000.

¹⁵ Cfr. la tavola 11.0.1, pag. 256 e segg.. Risulta inoltre, dalla tabella riepilogativa di pag. 255, la presenza di ulteriori 1.715 addetti a lavori socialmente utili (LSU), il cui numero non è stato ricompreso dalla RGS tra gli effettivi dipendenti del comparto.

l'inconveniente già verificatosi in passato¹⁶, vale a dire che i dati di due successive edizioni del conto annuale, riferiti al medesimo aggregato dei dipendenti SSN al 31.12.1997, recano una differenza non enorme (poco meno di duemila unità) ma comunque significativa. Non è possibile stabilire con esattezza la causa di tali discordanze, dovute probabilmente al fatto che il conto annuale, pubblicato a maggio di ciascun anno, riporta dati ancora non completamente validati dalla RGS.

Nella relazione dello scorso anno si esprimeva l'auspicio che le disfunzioni in questione fossero in via di definitivo superamento, a seguito dell'integrazione dei sistemi informativi SIS - SIRGS, di cui s'è fatto cenno innanzi; in effetti, le differenze attuali sono minori di quelle del passato¹⁷, per cui sembra ragionevole poter prevedere un rapido raggiungimento, già nel prossimo futuro, dell'obiettivo della (tendenziale) definitiva esattezza dei dati in questione.

Sono comunque disponibili - come accennato nel primo paragrafo - anche i dati del conto annuale relativi al 1999, sia pure in versione provvisoria (la redazione definitiva del volume è ancora in via di completamento da parte della RGS).

Orbene, dalle su dette bozze del conto annuale 1999 risulta che al 31.12.1998 erano in servizio 652.033 addetti nell'intero comparto del SSN, e alla data del 31.12.1999 il loro numero è salito a 687.457 unità¹⁸. Desta qualche perplessità, in proposito, il dato relativo al 1998 (sensibilmente diverso da quello pubblicato nell'ultimo conto annuale, appena pubblicato), mentre invece sembra attendibile il dato del 1999, che fa comunque registrare un certo incremento del numero degli occupati, rispetto all'anno precedente.

Nella tabella seguente sono riportati i dati sulla consistenza numerica del personale in servizio al termine del 1997, 1998 e 1999, sulla base dei dati della RGS e suddivisi per gruppi di qualifiche omogenee:

CATEGORIE	In servizio al 31.12.1997	In servizio al 31.12.1998	In servizio al 31.12.1999 (dati provvisori)
MEDICI, VETERINARI ED ODONT.	103.634	102.672	105.365
DIRIGENTI SANITARI NON MEDICI	13.768	13.909	14.205
DIRIGENTI RUOLO AMMINISTR.	3.962	3.899	3.854
DIRIGENTI RUOLO PROFESSIONALE	922	951	1.032
DIRIGENTI RUOLO TECNICO	954	955	999
LIVELLI RUOLO SANITARIO	304.504	310.733	318.524
LIVELLI RUOLO AMMINISTRATIVO	66.161	67.172	68.298
LIVELLI RUOLO PROFESSIONALE	595	575	555
LIVELLI RUOLO TECNICO.	149.288	147.383	145.943
RESTANTE PERSONALE ¹⁹	27.722	30.573	26.994
TOTALE GENERALE	673.298	680.552	685.769

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

¹⁶ Cfr. *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1997 e 1998*, pag. 229 e seg..

¹⁷ Nel conto annuale relativo al 1997, tale differenza - rispetto alla precedente edizione del conto medesimo - era di oltre quattromila unità: cfr. *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1997 e 1998*, pag. 229.

¹⁸ Esclusi sempre gli addetti a LSU, che per il 1999 ammontano a 2.226 unità.

¹⁹ Vale a dire specializzandi, contrattisti e a tempo determinato.

Sulla base dei su citati valori assoluti, si può notare – con riferimento al biennio in esame – una decisa inversione di tendenza del fenomeno della diminuzione del personale in servizio nel settore, rilevato negli anni scorsi da questa Corte.

A tale proposito, nella seguente tabella si riporta il numero dei dipendenti complessivamente in servizio negli enti del SSN, negli ultimi anni:

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
681.866	692.757	687.184	683.789	673.298	680.552	685.769

Si può facilmente notare che dal 1994 – anno che presenta il maggiore numero di addetti nel settore – fino a tutto il 1997 si registra una costante diminuzione del numero degli occupati, anno dopo anno, con una brusca accentuazione proprio nell'ultimo anno (ben 10.000 addetti in meno rispetto al precedente): tale trend negativo era dovuto, come messo a suo tempo in rilievo²⁰, alle ristrutturazioni in corso nel settore ma, in misura maggiore, ai persistenti (e ricorrenti) timori di inasprimento delle norme riguardanti le condizioni di pensionamento, specie nel pubblico impiego, che negli anni scorsi avevano spinto molti impiegati alle dimissioni anticipate. Negli ultimi due anni tale "esodo" pare dunque essere terminato.

D'altro lato, però, non appare in via di superamento il fenomeno dell'assunzione, da parte degli enti del SSN, di personale temporaneo che, nel 1998, è anzi aumentato di numero, dalle 22.000 unità del 1997 a 30.500, per scendere solo di poco (27.000 addetti) nell'ultimo anno (sempre a fronte di un organico che ne prevede poche centinaia in totale). In ogni caso, la complessiva percentuale di dipendenti a tempo indeterminato, pur a fronte di un alto numero di dipendenti temporanei, continua a registrare nel comparto del Servizio sanitario nazionale valori particolarmente alti, come appresso si dirà.

Possono essere esaminati, con riferimento al biennio 1998-1999, altri indicatori e parametri generali riguardanti il personale.

Abbiamo, innanzitutto, l'indice della "forza lavoro media", che al 31.12.1998 è di 527.593 unità nei livelli, 19.714 unità nella dirigenza e 102.672 unità fra medici, veterinari ed odontoiatri. Per il 1999, si contano, rispettivamente, 533.320 impiegati nei livelli, 19.091 dirigenti non medici e, infine, 105.365 addetti tra medici, veterinari ed odontoiatri.

Altro indicatore interessante è quello relativo alla "stabilità di impiego". Per il 1998, esso indica che ogni 21 operatori a tempo indeterminato vi è un impiegato contrattista o a tempo determinato; con riferimento al 1999, tale rapporto è di 24 impiegati a tempo indeterminato per ognuno di quelli temporanei. Di conseguenza, la percentuale degli addetti a tempo indeterminato, sul totale degli impiegati si conferma altissima nel settore del SSN: il 95,5% nel 1998 e il 96,9% nel 1999. Si tratta, come già fatto notare in passato, di valori molto alti per il settore pubblico non statale, che si avvicinano alle percentuali del settore ministeri.

²⁰ Il costo del lavoro pubblico negli anni 1997 e 1998, pag. 231.

Il "carico della dirigenza" (s'intende, esclusa quella medica) presenta per il SSN indici con valori oscillanti tra il 34,5 (1998) e il 34,1 (1999). I valori sono senza dubbio molto più bassi rispetto agli altri comparti, a causa della particolare organizzazione operativa del settore, caratterizzata dalla presenza (preponderante tra i dirigenti) del personale medico.

Per quanto riguarda la dotazione organica, per il SSN alla data del 31.12.1998 la dotazione complessiva indicata nel conto annuale è pari a 747.924 addetti²¹; nel 1999 tale dotazione - secondo i dati ricavati dalla versione provvisoria del conto annuale - scende a 736.046 unità complessive.

La copertura dei posti in organico al 31.12.1998 risulta essere quindi pari al 91%; alla data del 31.12.1999 tale copertura è invece del 93,2%. Di conseguenza, il pur lento *trend* negativo nella percentuale di copertura degli organici nel comparto, evidenziato nelle ultime relazioni di questa Corte dei conti sembrerebbe essersi invertito nel 1999, a causa del concorrente aumento del personale e diminuzione delle dotazioni organiche. Va ribadita tuttavia, a tale proposito, la relatività di tale parametro.

Infine, può essere interessante esaminare l'anzianità del personale. Dall'esame della relativa tavola del conto annuale 1998 (tavola 11.0.7) si ricava che una percentuale del 2,5% del personale a tempo indeterminato ha più di 30 anni di servizio (16.237 addetti su 646.119), per cui potrebbe essere in procinto di dar luogo al *turn-over*. Si tratta di una percentuale bassa, ridottasi peraltro negli ultimi anni²² in virtù degli esodi anticipati di cui si è detto innanzi, e che hanno certamente contribuito a ringiovanire l'anzianità media nel settore. Più in particolare, tra i medici e veterinari la percentuale di addetti con oltre 30 anni di servizio è pari a quella generale, per la restante dirigenza è del 6%, per il personale dei livelli del 2,4%.

8.2.2 Cessazioni dal servizio ed assunzioni. Il part-time

Nel corso degli anni 1998 e 1999 si è evidenziato per il personale del SSN, in maniera ancora più netta rispetto all'anno precedente, il fenomeno della brusca diminuzione delle cessazioni dal servizio.

Si ricorda, in proposito, che le cessazioni dal servizio erano state in continua espansione fino al 1995 (anno in cui ben 88.681 addetti avevano dato luogo al *turn-over*, in gran parte per dimissioni), mentre nel 1996 era iniziata una netta inversione di tendenza nel 1996 (48.335 dipendenti cessati in totale, valore dimezzato rispetto all'anno precedente); anche nel corso del 1997 si era registrato un numero contenuto di cessazioni dal servizio (46.810 unità in totale, valore in linea con l'anno precedente).

²¹ A tale proposito, questa Corte dei conti ha già più volte evidenziato come il riferimento alle dotazioni organiche possa apparire equivoco, specie alla luce delle ultime riforme (leggi nn. 537/1993, 724/1994, 662/1996, 449/1997; D.Lgs. n. 29/1993 e succ. mod.), con le quali è stato stabilito che le piante organiche degli uffici pubblici, definite nel passato, restano un dato teorico, e che gli enti sono comunque tenuti a ridefinire i rispettivi organici autonomamente, secondo i rispettivi fabbisogni. Cfr., in proposito, la relazione dello scorso anno, pag. 230 e segg..

²² Infatti nel 1997 essa era del 3,5%; cfr. *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1997 e 1998*, pag. 232.

Negli anni 1998 e 1999, si sono verificate, rispettivamente, 33.036 e 36.767 cessazioni dal servizio, in entrambi i casi con maggioranza da parte delle donne.

Le cause di cessazione, per gli anni di riferimento (oltre ad un confronto con i dati dell'anno precedente) sono riportate nella tabella che segue.

ANNI	Cessazioni per limiti di età	Cessazioni per dimissioni	Passaggi ad altre amministrazioni	Altre cause di cessazione	TOTALE
1997	6.734	24.124	11.911	4.041	46.810
1998	4.516	12.081	11.053	5.381	33.063
1999	4.581	14.396	12.176	5.614	36.767

Negli ultimi due anni, dunque, la percentuale di dipendenti andati a riposo per dimissioni volontarie si attesta su un terzo del totale dei cessati nell'anno (era invece di oltre la metà nel 1997), mentre le cessazioni per limiti di età, sempre per entrambi gli anni di riferimento, sono all'incirca il 14% del totale delle cessazioni.

Per quel che riguarda le assunzioni in servizio, nel 1998 sono stati assunti con contratto a tempo indeterminato 36.068 impiegati. Oltre 19.000 sono le immissioni in servizio a seguito di procedure concorsuali e quasi 11.000 per provenienza da altra amministrazione. Le immissioni, dunque, per oltre la metà dei casi sono state determinate da assunzioni a seguito di concorso, mentre quasi un terzo dei nuovi entrati accede transitando da altre amministrazioni.

Nel corso del 1999, le assunzioni in servizio sono sensibilmente aumentate; esse ammontano infatti a 45.941 unità in totale, delle quali 26.221 sono state assunte per concorso e 12.118 provenienti da altra amministrazione.

La tabella successiva evidenzia l'ammontare dei nuovi assunti, suddivisi per qualifiche, negli ultimi due anni²³.

ANNI	Dirigenti medici	Altri dirigenti	Personale livelli	Altri	TOTALE
1998	5.996	958	28.938	176	36.068
1999	8.695	1.178	35.901	78	45.941

Come si noterà, sembrerebbe essersi verificato - se i dati provvisori relativi al 1999 saranno confermati - un forte aumento, peraltro generalizzato, nel numero di assunzioni nel 1999, rispetto all'anno precedente (che già faceva registrare a sua volta un deciso incremento, di circa 5.000 unità, in confronto al 1997). Si tratta, con ogni probabilità, degli effetti delle misure normative, di cui all'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e succ. mod., che hanno sostituito il precedente blocco generalizzato delle assunzioni nel pubblico impiego, previsto dalla legge n. 724/1994,

²³ Nel 1997, tra i nuovi assunti, i medici erano stati 4.653 unità (poco meno di quelli assunti nel 1996: 5.200), e appena 601 i dirigenti degli altri ruoli. La quasi totalità dei nuovi entrati - 25.500 unità - apparteneva al personale dei livelli, in particolare al ruolo sanitario (16.500 nuovi addetti, poco meno dell'anno precedente).

con un meccanismo programmatico che ha consentito una certa sostituzione del *turn over*, secondo le necessità effettive delle amministrazioni, peraltro con limitazioni nel numero totale di dipendenti da assumere annualmente.

Per quanto riguarda dunque il *turn over*, il saldo tra cessazioni ed assunzioni è positivo per entrambi gli anni: per il 1998 si ha infatti un saldo attivo di tremila unità (33.063 cessazioni e 36.068 assunzioni); per il 1999 lo "scarto" positivo è ancora più sensibile, con oltre 9.000 dipendenti in più (36.767 contro 45.941).

Tali risultati, come sopra accennato, invertono decisamente una tendenza negativa che negli anni immediatamente precedenti si era stabilizzata, con una scopertura degli organici destinata a crescere anno dopo anno.

Con riferimento ai rapporti di lavoro modificato (il cd. *part-time*), questi ultimi hanno interessato, nel 1998, 17.000 persone, delle quali 9.800 in *part-time* fino al 50%. Nella quasi totalità dei casi, si tratta di dipendenti donne. Oltre il 58% di coloro che effettuano il *part-time*, ha quindi scelto di effettuare meno della metà dell'orario di servizio.

8.2.3 La presenza femminile

Per quel che riguarda la componente femminile, va evidenziato che, sul totale dei dipendenti come sopra indicato, essa risulta essere, alla fine del 1998, pari al 57,8 % e leggermente maggiore di quella rilevata nell'anno precedente (57,1%); per il 1999 tale percentuale si attesta sul 57,3%. Si può dire, dunque, che il rapporto in questione tende a rimanere pressoché costante nel tempo.

Si riportano di seguito i dati relativi alla percentuale di donne in servizio nei vari livelli e qualifiche funzionali per gli anni 1998 e 1999:

CATEGORIE	Donne in servizio (1998)	% sul totale (1998)	Donne in servizio (1999)	% sul totale (1999)
MEDICI, VETERINARI ED ODONT.	26.599	25,9	28.381	26,9
DIRIGENTI SANITARI NON MEDICI	8.863	63,7	9.082	63,9
DIRIGENTI RUOLO AMMINISTR.	765	19,6	851	22,1
DIRIGENTI RUOLO PROFESSIONALE	61	6,4	83	8
DIRIGENTI RUOLO TECNICO	433	45,3	457	45,7
LIVELLI RUOLO SANITARIO	218.883	70,4	225.161	70,7
LIVELLI RUOLO AMMINISTRATIVO	42.663	63,5	44.064	64,5
LIVELLI RUOLO PROFESSIONALE	75	13	66	11,9
LIVELLI RUOLO TECNICO.	73.536	49,9	73.830	50,6
RESTANTE PERSONALE ²⁴	20.219	66,1	17.999	66,7
TOTALE	393.214	57,8	399.974	58,3

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

²⁴ Vale a dire specializzandi, contrattisti e a tempo determinato.

Come si può notare, la distribuzione delle presenze femminili è assai diseguale nelle diverse qualifiche, come del resto già segnalato nelle precedenti relazioni. Più in generale, persiste, negli stessi termini degli anni passati (non si notano significative variazioni), il fenomeno per cui la presenza femminile, maggioritaria nel complesso, è assai scarsa nelle qualifiche più elevate e si concentra invece nei livelli, specie dei ruoli sanitario ed amministrativo.

Ancora più interessante è l'esame della distribuzione del personale, per sesso, nelle varie regioni. Dalla tabella che segue (ricavata dai dati provvisori del conto annuale per il 1999), emerge infatti con evidenza una forte maggioranza delle donne nelle regioni del nord (mediamente il doppio degli uomini); la presenza femminile viene progressivamente a diminuire, man mano che si scende verso il sud, per diventare decisamente minoritaria in molte delle regioni meridionali, pur con un dato complessivo nazionale che indica una notevole preponderanza del numero delle impiegate rispetto ai maschi (circa il 40% in più).

REGIONI E PROV. AUT.	Uomini in servizio (1999)	Donne in servizio (1999)
VALLE D'AOSTA	645	1.277
PIEMONTE	17.946	39.844
LOMBARDIA	36.021	73.282
P.A. TRENTO	2.453	4.570
P.A. BOLZANO	2.284	5.374
VENETO	21.644	34.891
FRIULI V. G.	5.937	12.238
LIGURIA	9.648	16.094
EMILIA R.	16.960	37.402
TOSCANA	18.055	30.929
UMBRIA	4.472	6.305
MARCHE	7.974	11.334
LAZIO	23.097	26.169
ABRUZZO	7.350	8.666
MOLISE	1.798	2.069
CAMPANIA	33.562	21.426
PUGLIA	21.679	20.109
BASILICATA	3.148	2.935
CALABRIA	13.943	9.945
SICILIA	26.783	22.401
SARDEGNA	9.202	12.514
ITALIA	284.601	399.774

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

8.2.4 La distribuzione territoriale

Sulla base dei dati della RGS, è possibile riportare qui di seguito una tabella riepilogativa con suddivisione del personale suddiviso per regioni e con il confronto tra i due anni di riferimento. Occorre, comunque, tenere presente la provvisorietà delle cifre relative al 1999.

REGIONI E PROV. AUT.	In servizio 1998	In servizio 1999	Variazione 1998/1999
VALLE D'AOSTA	1.843	1.922	79
PIEMONTE	55.747	57.790	2.043
LOMBARDIA	101.887	109.303	7.416
P.A. TRENTO	6.893	7.023	130
P.A. BOLZANO	7.449	7.658	209
VENETO	56.631	56.535	-96
FRJULI V. G.	18.367	18.175	-192
LIGURIA	23.674	25.742	2.068
EMILIA R.	53.440	54.362	922
TOSCANA	47.765	48.984	1.219
UMBRIA	11.163	10.777	-386
MARCHE	18.805	19.308	503
LAZIO	48.313	49.266	953
ABRUZZO	15.352	16.016	664
MOLISE	3.859	3.867	8
CAMPANIA	55.123	54.988	-135
PUGLIA	41.845	41.788	-57
BASILICATA	5.946	6.083	137
CALABRIA	23.881	23.888	7
SICILIA	48.366	49.184	818
SARDEGNA	21.581	21.716	135
TOTALE	667.930	684.375	16.445

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Una prima considerazione è che la distribuzione percentuale del personale del servizio sanitario nazionale nelle varie regioni mantiene ancora gli squilibri rilevati in passato e di cui più volte s'è fatto cenno nelle scorse relazioni²⁵. Nella tabella seguente viene evidenziato, in proposito, il rapporto popolazione-addetti SSN per il 1998 (ultimi dati attendibili e confrontabili, tanto con riferimento alla popolazione delle regioni, che al numero dei dipendenti SSN)²⁶.

²⁵ *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997*, pag. 168; cfr. inoltre l'ultima relazione, pag. 235.

²⁶ La tabella è simile a quella riportata nella relazione dello scorso anno a pag. 235, ma con la differenza che i dati relativi ai dipendenti SSN è basato sul conto annuale, anziché sui dati (all'epoca provvisori) forniti dal Ministero della sanità.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

REGIONI E PROV. AUT.	N. ABITANTI IN MIGLIAIA ²⁷ (A)	DIPENDENTI SSN NEL 1998 (B)	A/B
VALLE D'AOSTA	119,6	1.843	64,89
PIEMONTE	4.291,4	55.747	76,98
LOMBARDIA	8.988,9	101.887	88,22
P.A. TRENTO	466,9	6.893	67,74
P.A. BOLZANO	457,4	7.449	61,4
VENETO	4.469,2	56.631	78,92
FRIULI V. G.	1.184,6	18.367	64,5
LIGURIA	1.641,8	23.674	69,35
EMILIA R.	3.947,1	53.440	73,86
TOSCANA	3.527,3	47.765	74,02
UMBRIA	831,7	11.163	74,5
MARCHE	1.451,0	18.805	77,16
LAZIO	5.242,7	48.313	108,51
ABRUZZO	1.276,0	15.352	83,11
MOLISE	329,9	3.859	85,48
CAMPANIA	5.796,9	55.123	105,16
PUGLIA	4.090,1	41.845	97,74
BASILICATA	610,3	5.946	102,64
CALABRIA	2.071,0	23.881	86,72
SICILIA	5.108,1	48.366	105,61
SARDEGNA	1.661,4	21.581	76,98
ITALIA	57.563,3	667.930	86,18

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e ISTAT

Come si può notare, in tutto il nord Italia il rapporto tra personale del SSN e popolazione residente resta nettamente più alto rispetto alla media nazionale (vi sono, cioè, meno abitanti per ogni addetto), e così pure nelle regioni centrali, con l'eccezione del Lazio. Nelle regioni meridionali, invece, il rapporto s'inverte, a volte anche con forti scostamenti dalla media nazionale di 86,18 abitanti per dipendente SSN (ad esempio, in Campania, Basilicata, Sicilia).

Per completare il discorso sull'effettiva adeguatezza dei servizi sanitari nelle diverse realtà geografiche, è poi utile il riferimento al numero degli istituti privati (accreditati) operanti, il quale andrebbe ad integrare quello delle aziende sanitarie pubbliche.

Sono disponibili, in proposito, i dati dell'ISTAT relativi al 1997²⁸. In base a questi ultimi, risulta che nelle regioni del nord-ovest (Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia e Liguria) erano presenti nel complesso, oltre a 240 istituti pubblici, anche 123 istituti di cura privati, con 18.368 addetti; nel nord-est (Trentino, Veneto, Friuli V.G., Emilia-Romagna) gli istituti privati erano 87 e gli addetti 9.428 (173 le strutture pubbliche); nel centro (Toscana, Umbria, Marche e Lazio) erano presenti 199 istituti privati, con 20.000 dipendenti, a fronte di 178 istituti pubblici; infine, nel mezzogiorno operavano 239 istituti privati (con 23.658 dipendenti) contro 350 strutture pubbliche.

²⁷ Popolazione residente al 1.1.1998 (ultimo dato disponibile): ISTAT - *Compendio statistico italiano 1998*, Roma 1999, pag. 27.

²⁸ *Rapporto annuale - la situazione del Paese nel 1999*, Roma, maggio 2000, pag. 540.

I dati sopra riportati, anche se non del tutto confrontabili con quelle del conto annuale²⁹, possono in qualche modo contribuire ad attenuare le disomogeneità nella distribuzione di addetti al SSN tra regioni - seppure solo parzialmente - in quanto le presenze di dipendenti sanitari privati risultano maggiori nelle regioni meno favorite dalle strutture pubbliche (centro e sud), sì da compensare, almeno in parte, gli squilibri rilevati.

Altro elemento da considerare, al fine della valutazione sulla congruità della dislocazione dei servizi sanitari, è l'incidenza del fenomeno della migrazione degli assistiti tra regioni. In proposito, la relazione dello scorso anno riportava alcuni dati significativi, relativi al 1996 (ultimi disponibili), sul cd. *saldo migratorio*. Non essendo disponibile alcun ulteriore aggiornamento di tali rilevazioni, si rinvia senz'altro alle tabelle, e relative considerazioni a suo tempo svolte da questa Corte dei conti³⁰. Nella presente sede ci si limita a ricordare che i dati in questione risultavano anch'essi confermare - sia pure solo tendenzialmente - una maggiore capacità ricettiva delle strutture sanitarie del nord Italia, il che ugualmente contribuiva a "correggere" le disuguaglianze regionali in termini di numero di addetti del SSN a disposizione dell'utenza.

8.3 Spesa e retribuzioni per il personale. Il costo del lavoro nel comparto

8.3.1 Gli accordi collettivi nazionali per il personale dei livelli e per la dirigenza

Il biennio oggetto della presente relazione è interessato, per il comparto SSN, dai nuovi accordi collettivi, che hanno riguardato tutto il personale del settore: per gli impiegati appartenenti ai livelli inferiori alla dirigenza è stato siglato nel 1999 il nuovo contratto collettivo nazionale, la cui durata è 1° gennaio 1998 - 31 dicembre 2001 per la parte giuridica e 1° gennaio 1998 - 31 dicembre 1999 per la parte economica. Le caratteristiche del contratto in questione sono state ampiamente illustrate nella relazione dello scorso anno, alla quale si rinvia³¹.

Per quel che riguarda invece il personale delle qualifiche dirigenziali, va in proposito ricordata, quale elemento caratterizzante delle linee programmatiche e della manovra finanziaria per il 1999, l'introduzione di un regime di rapporto di lavoro esclusivo per il personale della dirigenza sanitaria, volto al rafforzamento del servizio pubblico e alla qualificazione dell'offerta e caratterizzato dalla presenza di appositi benefici economici, in primo luogo la cd. *indennità di esclusività* di cui appresso. In particolare, proprio al fine di favorire l'esclusività del rapporto dei dirigenti del ruolo

²⁹ Le cifre in questione, infatti, riguardano aggregati non omogenei tra loro: dalla stessa tabella ISTAT, infatti, risulta che i dipendenti delle strutture pubbliche sono, complessivamente, 563.402, quindi in numero inferiore ai dati RGS. Evidentemente dunque, il dato ISTAT si riferisce ad un universo più ristretto.

³⁰ Cfr. *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1997 e 1998*, pag. 236 e segg..

³¹ Id., pag. 239 e segg..

sanitario che abbiano optato per l'esercizio esclusivo della libera professione intramuraria, il legislatore ha individuato specifiche risorse nell'art. 72 della legge n. 448/1998, incrementate dall'art. 28 della legge n. 488/1999, in larga parte correlate alla realizzazione di risparmi conseguenti al processo di razionalizzazione del sistema ospedaliero. In tale contesto si colloca anche la previsione di incentivi finanziari per l'attivazione da parte di Regioni e aziende sanitarie di idonei e sistematici strumenti di controllo del comportamento degli enti erogatori in ordine all'appropriatezza e alla qualità dell'assistenza. In sostanza, attraverso la utilizzazione delle risorse finanziarie apprestate, verrebbero ad essere innescati processi di razionalizzazione e di risparmio - esplicitati nella relazione tecnica al d.d.l finanziaria 1999 - con i quali provvedere, anche a regime, alla corresponsione degli specifici emolumenti previsti per la dirigenza del settore sanitario.

Nel maggio scorso sono dunque pervenute all'esame delle Sezioni riunite, per la certificazione prevista dall'art. 51 del d.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, le seguenti ipotesi di CCNL relative al personale del comparto del Servizio sanitario nazionale:

1. quadriennio 1998/2001 (parte normativa) e biennio 1998/1999 (parte economica) per la dirigenza dell'area III (ruoli sanitario, professionale, tecnico-amministrativo);
2. quadriennio 1998/2001 (parte normativa) e biennio 1998/1999 (parte economica) per la dirigenza dell'area IV (medici e veterinari);
3. biennio economico 2000/2001 per l'area III;
4. biennio economico 2000/2001 per l'area IV.

Tali accordi si applicano a tutti i dirigenti medici, odontoiatri e veterinari (area IV), nonché ai dirigenti dei ruoli sanitario, professionale, tecnico-amministrativo (area III), con rapporto di lavoro a tempo indeterminato o determinato, dipendenti dalle amministrazioni, aziende ed enti del comparto SSN.

Per la parte normativa, gli accordi medesimi riguardano il periodo 1° gennaio 1998 - 31 dicembre 2001; per la parte economica, il periodo 1° gennaio 1998 - 31 dicembre 1999 e il periodo 1° gennaio 2000 - 31 dicembre 2001.

Le disponibilità finanziarie destinate ai rinnovi contrattuali per il biennio economico 1998-1999 sono state indicate, per i comparti e le relative aree dirigenziali (Regioni ed Enti locali, Parastato, Enti di ricerca, Sanità ed Università), dalla legge finanziaria per il 1998 (art. 2, c. 9 e 12 della legge n. 450/1997); per il biennio 2000/01, va, invece, tenuto presente l'art. 19, c. 4, della legge finanziaria n. 488/1999, il quale prevede che, per i rinnovi contrattuali del settore pubblico non statale, provvedano le amministrazioni di competenza nell'ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci.

Ai fini della valutazione di compatibilità economica e finanziaria del primo biennio economico, la quantificazione del personale dirigenziale destinatario delle ipotesi di accordo all'esame, effettuata dall'ARAN, si è basata sulle risultanze del conto annuale 1995 (105.568 unità per il personale dell'area IV e 22.316 unità per l'area III). Su tali dati di riferimento è stata calcolata la retribuzione media al 31 dicembre 1997, quale base retributiva su cui applicare gli incrementi, distinti per i medici dirigenti con rapporto di lavoro esclusivo (artt. 36-42), per i medici dirigenti con rapporto di lavoro ad esaurimento (artt. 43-44) e per i medici dirigenti con rapporto di lavoro non

esclusivo. Analogamente si è proceduto per i dirigenti degli altri tre ruoli (sanitario, tecnico-amministrativo e professionale): artt. 36-43 del relativo CCNL. Riguardo al secondo biennio economico, la quantificazione del personale dirigenziale effettuata dall'ARAN ha fatto invece riferimento alle risultanze del conto annuale 1997: 103.636 unità di personale per l'area IV (medici e veterinari) e 19.606 unità per l'area III.

Le Sezioni riunite (SS.RR.), nell'adunanza del 24 maggio 2000, hanno anzi tutto ritenuto di dovere procedere a distinte valutazioni e certificazioni delle ipotesi di accordo concernenti il quadriennio normativo 1998-2001 ed il primo biennio economico (1998-99) per entrambe le aree dirigenziali, rispetto a quelle relative al successivo biennio economico 2000/2001. Ciò in quanto, pur essendo evidenti le connessioni tra i due gruppi di contratti, diverse risultavano, allo stato degli atti, le rispettive implicazioni economiche e finanziarie.

Nel merito, le SS.RR. (deliberazione n. 12/2000), in ordine agli oneri derivanti dalle ipotesi di accordo per il rinnovo dei contratti relativi al quadriennio normativo e al primo biennio economico, pur sussistendo alcuni dubbi - oggetto di specifiche osservazioni e raccomandazioni - hanno ritenuto sussistere i presupposti per procedere ad una positiva valutazione della compatibilità economica e finanziaria, relativamente ad entrambe le aree della dirigenza³².

³² Circa i punti ritenuti "critici" sotto il profilo della coerenza complessiva degli schemi di CCNL relativi al quadriennio normativo e al primo biennio economico, è stata in primo luogo rilevata dalla Corte dei conti la mancanza di dati certi in ordine all'andamento della precedente tornata contrattuale (anni 1995-97), e in particolare all'entità di eventuali "sfondamenti" dei tetti finanziari concordati a suo tempo dalle parti.

Sempre a livello generale, è stata inoltre ribadita un'osservazione già riportata in precedenti certificazioni delle Sezioni riunite (cfr. le deliberazioni n. 13/99, 14/99 e 18/99), in ordine all'utilizzazione da parte dell'ARAN, come base di calcolo, del numero dei dirigenti risultante dal Conto annuale 1995 della Ragioneria generale dello Stato per il primo biennio, e dal Conto annuale 1997 per il secondo biennio, in quanto ultimi dati disponibili all'epoca dell'inizio della contrattazione: tali dati andrebbero aggiornati e comparati, anche con ricorso ad altre più recenti fonti ufficiali ovvero a stime ed elaborazioni, nell'intento di assicurarne una compiuta attendibilità.

Per quanto riguarda le specifiche clausole contenute nei due schemi di CCNL, alcune clausole contrattuali sono state ritenute di dubbia coerenza sotto il profilo della quantificazione degli oneri e delle conseguenti valutazioni di compatibilità finanziaria ed economica. In particolare, si ricordano:

Artt. 1, comma 2, di entrambi i CCNL, i quali prevedono l'estensione dei presenti contratti ai dirigenti delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA): il relativo onere non è stato espressamente considerato.

Artt. 41 del CCNL relativo all'area IV e 42 del CCNL relativo all'area III. Le su dette norme stabiliscono l'equiparazione della retribuzione minima contrattuale tra dirigenti dei quattro ruoli e dirigenti dell'ex IX livello non qualificato, da realizzare *definitivamente* (secondo comma) entro il secondo biennio economico, con le risorse ivi previste: si è ritenuto trattarsi di un sostanziale rinvio a fondi non meglio determinati a valere sulle disponibilità di un successivo CCNL.

Artt. 62, comma 1, (area IV) e 63, comma 1, (area III). Prevedono uno "slittamento" di fondi da un esercizio all'altro, prassi già in precedenza censurata dalla Corte dei conti (cfr. le deliberazioni n. 14 e 18 del 1999) e della quale sono state valutate le negative conseguenze in ordine alla quantificazione e relativa copertura di alcune importanti voci retributive (es. l'indennità di esclusività).

Artt. 62, comma 4, (area IV) e 63, comma 3, (area III) i quali, in via di interpretazione autentica, stabiliscono che la retribuzione minima contrattuale, parte fissa e *variabile*, di cui al precedente CCNL,

Più problematica si è presentata la situazione derivante dalle altre due ipotesi di accordo, quelle relative al secondo biennio economico, specie per l'area IV, tanto che la Corte, allo stato della documentazione allora prodotta, ha deliberato certificazione non positiva relativamente a queste ultime, tenuto conto della insufficiente quantificazione degli oneri, con conseguente richiesta all'ARAN di assumere le iniziative necessarie per adeguare la quantificazione medesima, esplicitando i criteri metodologici adottati³³.

costituisce trattamento economico fondamentale dei dirigenti, a tutti gli effetti. La previsione, ha osservato la Corte, potrebbe determinare futuri oneri non previsti a suo tempo, specie a livello previdenziale.

Sono poi presenti, nei medesimi schemi di CCNL, norme che impongono oneri di natura sostanzialmente retributiva a carico dei bilanci aziendali senza una specifica copertura: tali clausole, hanno ritenuto le SS.RR., in un sistema a prevalente finanza derivata potrebbero comportare (considerata anche l'ampia autonomia operativa delle aziende) una rottura degli equilibri fra le spese per il personale e le altre spese dell'ente, con conseguente possibile incidenza sull'erogazione dei servizi. Sotto tale ultimo profilo, si ricordano in particolare:

Art. 24 di entrambi i CCNL, riguardante la copertura assicurativa da parte delle ASL, senza rivalsa, della responsabilità civile per tutte le attività dei dirigenti, norma, certamente non priva di oneri per le aziende.

Art. 44, comma 5, del CCNL relativo all'area III e art. 44, comma 7, del CCNL relativo all'area IV. La norma stabilisce che, ai maggiori oneri derivanti dalla soppressione dei rapporti di lavoro a tempo definito, le aziende debbano far fronte congelando in misura corrispondente le assunzioni per posti vacanti di dirigente, tenuto conto del maggiore numero di ore lavorative effettuate; manca, in proposito, idonea documentazione di supporto.

Art. 48, comma 2, di entrambi i CCNL, sulla possibilità di ridefinire la retribuzione di posizione a favore del dirigente che in un primo tempo avesse optato per la libera professione extramuraria (la quale, come noto, non dà diritto a tale emolumento: cfr. art. 47, comma 4) e, successivamente, abbia revocato tale opzione. Nulla è stato detto circa la copertura dei maggiori oneri connessi a tale ridefinizione, ma d'altro lato la presenza delle relative risorse appare incerta, stando alla lettera del successivo articolo 50, comma 5, il quale prevede che l'apposito fondo previsto per la retribuzione di posizione debba essere integralmente utilizzato nell'anno *in corso*.

Art. 50, comma 2, in relazione all'articolo 53, comma 1 (di entrambi i CCNL) sui fondi per la retribuzione di posizione e per l'indennità di incarico di direzione di struttura complessa. La lettera "a" del citato comma 2 dell'art. 50 prevede che i fondi di pertinenza dei dirigenti dei quattro ruoli siano alimentati dagli eventuali minori oneri derivanti dalla riduzione stabile di posti della dotazione organica del personale.

Ha osservato la Corte che un'applicazione non ponderata delle disposizioni sopra citate potrebbe comportare squilibri finanziari anche di una certa rilevanza; pertanto, è stata affidata alla responsabilità delle aziende la sostenibilità finanziaria dell'attuazione delle norme stesse, tale da evitare incontrollabili future esorbitanze di spesa.

In conclusione, per i primi due schemi contrattati la Corte ha richiamato l'attenzione sulla necessità di verificare l'effettivo andamento delle spese relative, anche agli effetti delle possibili iniziative di cui all'art. 52, comma 2, del d.lgs. n. 29/1993 - sospensione degli effetti del contratto in corso, in caso di "sfondamenti" dei tetti di spesa programmati - riservandosi di formulare specifiche ed ulteriori osservazioni in sede di referto al Parlamento sul costo del lavoro pubblico.

³³ In particolare, per quanto riguarda la quantificazione dell'importo medio annuo capitaro dell'indennità di esclusività (quantificato in L. 19.362.000 per l'area IV e L. 11.090.000, per l'area III) - che sono il risultato di una operazione aritmetica, recante al numeratore l'importo delle disponibilità complessive e al denominatore il numero presunto degli optanti - sono state formulate varie riserve.

Circa l'individuazione delle unità di personale indicate al denominatore, è stato rilevato che la scelta effettuata di stimare all'80% gli optanti non era sorretta da una ricostruzione fondata su dati aggiornati, alla luce delle opzioni registrabili nel sistema sanitario, tenuto anche conto delle scadenze dei termini normativamente prefissati per le opzioni medesime.

Con riferimento poi alle disponibilità finanziarie utilizzabili, nelle schede tecniche poste a corredo della documentazione di quantificazione a copertura dell'indennità di esclusività, venivano indicati importi

Sotto il profilo della compatibilità economica, la relazione economica presentata dall'ARAN a corredo della quantificazione faceva riferimento al parametro costituito dal rapporto *massa retributiva del complesso del personale contrattualizzato/PIL*: rapporto che scende, secondo la medesima relazione ARAN, al 5,77% nel 2001 a fronte del 6,19% del 1997. A tale proposito, la Corte dei conti ha rilevato l'insufficienza dell'impiego esclusivo, da parte dell'ARAN, di un tale parametro, alternativo a quello finora utilizzato per dimostrare la compatibilità economica dei CCNL, cioè il tasso di inflazione programmato: una nuova impostazione, come quella operata dall'ARAN nella specie, richiede infatti opportuna dimostrazione, eventualmente anche attraverso la costruzione di appositi modelli econometrici a variabili multiple.

Con riferimento, invece, alle valutazioni di compatibilità finanziaria, è stato precisato dalla Corte che gli oneri derivanti dalle ipotesi di accordo relative al secondo biennio economico hanno un effetto c.d. di "trascinamento" sugli esercizi successivi (le nuove voci retributive hanno carattere permanente), che va opportunamente valutato *ex ante*, tanto più nel caso in esame, dove sono coinvolte ingenti risorse. Al riguardo, è apparsa comunque necessaria una quantificazione, sia pure indicativa e tendenziale, che includesse anche l'esercizio 2002.

derivanti dalle disposizioni di cui all'art. 72, c. 15, legge n. 448/98 (rispettivamente, per l'area IV, 166; 331,9 e 414,9 mld per gli anni 1999, 2000 e 2001 e per l'area III, 22; 44,1 e 55,1 mld, per il medesimo periodo; gli importi sono al lordo degli oneri riflessi) e all'art. 72, c. 4, 5 e 12, legge n. 448/98 (rispettivamente, per l'area IV, 257,4; 404,7 e 404,7 mld e, per l'area III, 2; 3,8 e 3,8 per l'area III, per il medesimo periodo, con importi al lordo degli oneri riflessi): orbene, tale copertura non risultava sorretta da una adeguata stima sia dei risparmi attesi, sia di eventuali differenti dinamiche delle penalizzazioni per i non optanti per il regime di esclusività, tenuto conto dei loro effettivi andamenti. Un ulteriore aspetto che, da parte della Corte dei conti, si è ritenuto incidesse sulla determinazione dell'importo delle risorse finanziarie ritenute disponibili, è di avere fatto "slittare" risorse appostate per il 1999 sugli esercizi 2000 e 2001 (aspetto già censurato, come innanzi accennato, con riferimento all'ipotesi di accordo per il precedente biennio economico): in altri termini, le disponibilità originariamente previste per far fronte ad un onere riferito al 1999 sono state ritenute utilizzabili aumentando, a regime (e, quindi, non solo nel biennio 2000/01) l'importo medio annuo capitaro dell'indennità spettante agli interessati, con implicazioni in termini di compatibilità economica e finanziaria.

In ordine poi alle norme dirette a realizzare l'equiparazione (artt. 41 e 42 dei CCNL del primo biennio; art. 3 di entrambi i contratti relativi al secondo biennio), il complessivo meccanismo per la realizzazione di tale equiparazione ha suscitato perplessità in ordine alla relativa copertura finanziaria. Sul punto, la relazione dell'ARAN prevedeva che le somme occorrenti "*...saranno reperite utilizzando risorse regionali, a meno di risparmi effettuati sulla retribuzione individuale di anzianità a decorrere dall'1.1.98*". Il relativo onere veniva quantificato per il 2001 in 227,4 mld. (medici) e in 45,2 mld. (dirigenti non medici).

Ciò posto, non è apparsa sufficiente l'ipotesi di copertura offerta, che deriva principalmente dall'assorbimento della retribuzione individuale di anzianità (RIA), in quanto le disponibilità della RIA, esposte nelle rispettive schede tecniche, risultavano già utilizzate per altri istituti contrattuali, sia nel precedente CCNL (cfr. art. 47, comma 4 del CCNL 1996/97, norma non espressamente abrogata) che nel presente contratto (art. 4, comma 4, e art. 9, comma 3, del CCNL area IV, biennio 2000-2001): dunque, la disponibilità medesima non avrebbe potuto essere destinata interamente alla copertura della equiparazione.

Sotto altro profilo, lo stesso riferimento alle risorse regionali sarebbe stato da supportare con una specifica quantificazione della copertura, specie considerando l'entità, la permanenza nel tempo e l'indeterminatezza della spesa.

Più in generale, nell'ottica della salvaguardia degli equilibri complessivi di finanza pubblica, ha ritenuto la Corte che fosse necessario rappresentare, con metodologie adeguate, stime e proiezioni relative alla ragionevole possibilità di copertura anche da parte degli enti autonomi di spesa, con riguardo sia all'equilibrio finanziario strutturale delle ASL, sia a quello della finanza regionale; ciò al fine di dimostrare, da un lato, la complessiva coerenza degli equilibri e delle regole che governano il bilancio statale e, insieme, di non porre in eccessiva tensione i bilanci regionali (già allo stato in situazione problematica, specie sul versante della parte corrente), consentendo un corretto avvio dei meccanismi di federalismo fiscale disegnati dal d.lgs. n. 56/2000 e della stessa riforma sanitaria. Pur nella consapevolezza delle difficoltà di ricostruzione di meccanismi finanziari che non coinvolgono più il solo Stato, ma un complesso e policentrico sistema di centri di responsabilità e di spesa, l'assenza assoluta di dati e di elementi informativi, non è stata ritenuta superabile, sì da consentire una positiva certificazione.

In tale contesto, è stata chiesta al negoziatore pubblico una puntuale assicurazione sulla effettiva operatività, da un lato dei meccanismi di monitoraggio dei risparmi sottesi alla riforma del comparto sanitario, dall'altro delle modalità di verifica del rispetto delle compatibilità economiche e finanziarie derivanti dalle ipotesi di accordo all'esame e, in particolare, della piena applicazione delle clausole contrattuali di cui all'art. 10 per l'area III e all'art. 11 per l'area IV (CCNL secondo biennio) - che fanno sistema con il disposto di cui all'art. 52, comma 2, del d.lgs. n. 29/93 - le quali prevedono la sospensione del contratto nel caso di esorbitanze di spesa.

L'ARAN, con risposta inviata in data 5 giugno 2000, ha dato atto della fondatezza dei rilievi formulati e ha elaborato una nuova quantificazione degli oneri, indicando una diversa allocazione delle risorse finanziarie disponibili.

Con la successiva deliberazione n. 15/2000, assunta nella seduta del 6 giugno, le Sezioni riunite della Corte, sulla base della rideterminazione della quantificazione e della precisazione dei criteri metodologici adottati per la stima degli oneri derivanti dalle ipotesi di accordo in questione, hanno deliberato la certificazione positiva dei costi contrattuali, pur con riserve e raccomandazioni.

La Corte ha, in proposito, raccomandato alla parte pubblica di procedere tempestivamente all'impostazione metodologica ed all'attivazione operativa del predetto monitoraggio, informandone la Corte, anche per i profili relativi alla progettazione dello stesso. Ha, inoltre, preso atto dell'impegno della parte negoziale pubblica di rendere operativa la disposizione di cui all'art. 52, comma 2, del d.lgs. n. 29/93, che fa sistema con le previsioni di cui agli articoli 10 e 11 dei contratti. Le norme citate prevedono, in concreto, la sospensione parziale o totale dell'efficacia del contratto in caso di accertata esorbitanza dai limiti di spesa.

In particolare, la Corte ha preso atto dell'impegno del Governo di provvedere immediatamente al monitoraggio della spesa derivante dalle presenti ipotesi di accordo, con riguardo, in primo luogo, alla finanza sanitaria ed agli equilibri complessivi della finanza regionale, inviandone gli esiti alla Corte ancor prima della scadenza biennale dei contratti.

I contratti collettivi nazionali in questione sono stati dunque siglati l'8 giugno 2000, e pubblicati nella Gazzetta ufficiale – supplemento ordinario n. 117 del 22 luglio 2000.

La ricordata deliberazione n. 15/2000 della Corte dei conti è stata trasmessa ai Presidenti delle Camere, unitamente ad una nota nella quale è stato sottolineato che la “tenuta” della finanza sanitaria dopo la sottoscrizione dei contratti collettivi citati sarebbe stata condizionata da adempimenti e comportamenti puntuali, che si collocano all'interno del rapporto fra Stato e Regioni.

Sulle problematiche sollevate dalla vicenda e dalle stesse preoccupazioni espresse in proposito dalla Corte dei conti, è stata anche effettuata, dalla XII Commissione (Affari sociali) della Camera dei Deputati, un'audizione dei rappresentanti della Corte medesima il 28 settembre 2000, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento della Camera, per l'approfondimento dei relativi aspetti problematici. Nel contempo, il Governo è stato invitato dal Parlamento a rendere noti i meccanismi di monitoraggio atti a garantire il rispetto delle compatibilità finanziarie dei contratti collettivi oggetto dell'ultima certificazione della Corte dei conti.

8.3.2 La spesa retributiva per categorie di personale ed il costo del lavoro nel comparto

Per quanto riguarda l'esame dei dati finanziari relativi al costo del lavoro nel comparto SSN, relativamente agli anni di riferimento (1998 e 1999), sono disponibili al momento, oltre ai dati presenti nel conto annuale 1998 e alle bozze del conto annuale 1999, anche le stime effettuate, tanto con riferimento al 1998 che al 1999, dal Ministero della sanità – Dipartimento della programmazione, sulla scorta dei rendiconti di spesa inviati dalle aziende sanitarie.

Nel merito delle cifre pubblicate nel conto annuale RGS, sembra opportuno esaminare, prima degli altri, i dati relativi al costo del lavoro nel settore considerato.

A tale proposito, appare non inutile rammentare che nell'aggregato “costo del personale”, nell'accezione della RGS, si sommano le voci relative alla spesa per retribuzioni (competenze fisse e accessorie), le spese per missioni, gli assegni per nuclei familiari e i contributi a carico dell'amministrazione; il “costo del lavoro” è invece l'aggregato comprendente il costo del personale, come sopra considerato, con l'aggiunta di voci di spesa di natura strumentale, quali quelle per la gestione dei concorsi, per la formazione del personale, per la gestione di mense, per il vestiario dei dipendenti, etc..

Con riferimento allora alla scomposizione del costo del lavoro nelle diverse voci, con enucleazione del costo del personale, il conto annuale 1998 riporta una spesa per retribuzioni lorde di 35.236,2 mld. (nel 1997 era di 35.518,6 miliardi). Il totale del costo del personale è invece di 48.044,2 miliardi (era di 49.027,6 miliardi l'anno precedente)³⁴. Se a tali importi si sommano poi le spese per la gestione delle mense, i

³⁴ Cfr. la tavola 11.0.13 del conto annuale 1998, pag. 298.

buoni-pasto, le spese per il vestiario, per la formazione, per la gestione dei concorsi, etc. (voci che assommano nel totale a quasi 1.100 miliardi, oltre 300 mld. più dell'anno prima), il costo del lavoro è pari complessivamente, per il comparto, a 49.139,3 miliardi, inferiore cioè nel complesso al 1997, che aveva fatto registrare 49.820,6 miliardi di spesa.

Nel 1999, dalla lettura dei dati provvisori della RGS, la spesa per retribuzioni lorde risulta ammontare a L. 36.562,7 mld.; il costo complessivo del personale è di L. 49.979,9 mld. (con quasi 10 miliardi di spese per contributi previdenziali). Il costo del lavoro, sempre relativamente al 1999, risulta invece pari a L. 50.698,7 miliardi, con un sensibile aumento rispetto all'anno precedente, se i dati provvisori in questione dovessero essere confermati.

Per quel che riguarda le voci di spesa a carattere più strettamente retributivo, la spesa annua per competenze fisse ed indennità corrisposte al personale SSN nel 1998 ammonta nel totale a L. 30.564,7 miliardi; cifra inferiore, dunque, a quella di L. 30.910,4 miliardi risultante per il 1997³⁵.

Per quanto riguarda le competenze accessorie, sempre nel 1998 risultano essere state corrisposte, in totale, L. 4.671,6 mld. (con un aumento rispetto all'anno precedente, nel quale tali voci totalizzavano L. 4.608,2 mld.).

Nel 1999, i dati provvisori della RGS indicano una spesa complessiva, per competenze fisse ed indennità, pari a L. 31.584, 1 mld. Le competenze accessorie ammontano invece, nell'anno, a L. 4.978,6 mld.

Nel complesso, l'esame della ripartizione della spesa per categorie di personale che si ricava dai dati del conto annuale per il 1998, evidenzia questi valori:

PROFILO PROFESSIONALE	ADDETTI 1998	%	Competenze fisse ed indennità 1998 (in milioni)	competen ze accessorie (milioni)	TOTALE (milioni)	%
MEDICI E VETERINARI	102.672	15,1	10.167.309	1.200.700	11.368.009	32,2
ALTRI DIRIGENTI	19.714	2,9	1.495.665	160.817	1.656.482	4,7
RUOLO DIDATT./ORG.	1.730	0,2	76.897	15.009	91.906	0,3
RUOLO SANITARIO	310.733	45,6	10.991.737	2.141.002	13.132.739	37,2
RUOLO AMMINISTR.	67.172	9,9	2.206.276	259.966	2.466.242	7,0
RUOLO PROFESSIONALE	575	0,1	21.157	1.014	22.171	0,1
RUOLO TECNICO	147.383	21,7	4.446.878	725.275	5.172.153	14,7
NON DI RUOLO E TEMP.	30.573	4,5	1.158.756	167.825	1.326.581	3,8
TOTALE	680.552	100,0	30.564.675	4.671.608	35.236.283	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Risulta evidente, per ognuna delle categorie di personale, la diversa incidenza delle voci accessorie sul complesso degli emolumenti percepiti, ma sopra tutto la distribuzione del totale delle retribuzioni tra i diversi profili professionali.

³⁵ I dati in questione risultano dalle tavole 11.0.10 e 11.0.13, pag. 292 e segg. del conto annuale 1998; cfr., inoltre, le corrispondenti tavole del conto annuale 1997, pag. 331 e segg..

In particolare, il raffronto con gli anni precedenti evidenzia un andamento non sempre lineare. Ed infatti, negli anni 1994 e 1995 i medici e veterinari a tempo pieno (che rappresentavano mediamente tra il 14 ed il 14,5 % del personale SSN) hanno percepito, rispettivamente, il 28,2 % ed il 27,8 % delle somme pagate per il personale in totale, con conseguente progressiva riduzione del divario fra le retribuzioni delle diverse categorie; nel 1997 e 1998, invece, le medesime categorie hanno recuperato il su detto divario in quanto - pur non aumentando di molto, in percentuale, sul totale degli addetti - essi hanno guadagnato molto di più, oltre il 34 % del complesso delle retribuzioni dell'intero settore nel 1997 e oltre il 32% nel 1998 mentre, ad esempio, gli addetti del ruolo sanitario (45 % del totale degli impiegati del comparto), nel 1998 hanno però percepito il 37% del totale delle retribuzioni.

Per quel che riguarda invece la retribuzione media annua (fissa e accessoria) nel comparto, essa risulta nel 1998, sempre dalle tavole del conto annuale, pari a L. 52.459.000, al netto dei recuperi e degli arretrati; nel 1996 essa era invece pari a 45.138 milioni e nel 1997 a L. 51.083.000. Il valore più alto si registra fra i medici a tempo pieno (110 milioni 559 mila lire); la dirigenza percepisce una media di 106 milioni 256 mila, il ruolo sanitario quasi 43 milioni, gli amministrativi poco più di 37 ml., gli addetti al ruolo professionale 39 ml. 862 mila lire, e infine il ruolo tecnico 34 milioni 636 mila.

Con riferimento poi alla composizione di tale retribuzione media annua, per i medici le competenze fisse rappresentano solo il 62,4 % del totale degli emolumenti percepiti, e le indennità varie quasi il 27 % (il resto è costituito da straordinari e altre competenze accessorie); naturalmente, scendendo di livello, aumenta la percentuale delle competenze fisse, che rappresentano ad esempio il 74,5 % del totale di quanto percepito per il ruolo sanitario, l'83 % per il ruolo amministrativo e quasi il 90 % per il ruolo professionale (percentuali analoghe a quelle del 1997).

Sono disponibili, come innanzi accennato, le elaborazioni compiute dal Ministero della sanità - Dipartimento della programmazione, in ordine alle spese per il personale, sostenute dalle diverse regioni, nel 1998 e 1999. Tali dati, incompleti per quel che riguarda il 1999 (non tutte le aziende hanno difatti inviato i relativi dati al Ministero), risultano tuttavia sostanzialmente in linea con quelli della RGS, tenuto tuttavia conto del fatto che i dati del Ministero della sanità riguardano la sole aziende ASL e ospedaliere, con esclusione quindi degli altri enti appartenenti al comparto. I relativi dati sono comunque riassunti nelle tabelle che seguono:

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

codice	regioni	RUOLO SANTUARIO	RUOLO PROFESSIONALE	RUOLO TECNICO	RUOLO AMMINISTRATIVO	ONERI SOCIALI A CARICO DELLA ASL/AO	ONERI EVENTUALI PER IL PERSONALE IN QUIESCENZA	SPESA PER IL PERSONALE TIROCINANTE E/O BORSISTA COMPRESI GLI ONERI RIFLESSI	TOTALE
010	Piemonte	2.663.823	7.434	491.166	336.069				3.498.492
020	Valle D'Aosta	100.883	192	23.051	12.837				136.963
030	Lombardia*	4.811.421	24.753	1.021.483	546.922				6.404.579
041	P.A. Bolzano	319.707	1.623	62.387	38.580	121.352	14.422	2.171	560.243
042	P.A. Trento	331.930	1.162	73.690	42.692				449.474
050	Veneto	3.040.147	14.523	499.524	303.081				3.857.275
060	Friuli V. G.	817.777	4.192	167.807	63.105				1.052.881
070	Liguria	799.671	2.551	172.146	78.271	392.445	3.127	2.591	1.450.801
080	Emilia R.	2.761.125	14.666	443.096	272.473				3.491.360
090	Toscana	2.459.508	15.377	457.427	240.493				3.172.805
100	Umbria	475.611	1.786	71.727	47.485	194.100	5.090	88	795.887
110	Marche	1.015.566	2.635	190.301	91.666				1.300.168
120	Lazio	1.987.406	5.208	418.387	216.214	960.454	6.281	12.702	3.606.651
130	Abruzzo	736.590	2.151	146.468	68.391				953.600
140	Molise	168.385	323	32.812	14.310	74.837	188	0	290.854
150	Campania	2.315.366	6.984	513.558	241.656	1.002.119	1.521	263	4.081.466
160	Puglia	2.054.994	6.405	447.004	232.328				2.740.731
170	Basilicata	256.326	716	59.334	25.463	116.981	560	770	460.150
180	Calabria	924.255	2.791	221.023	135.609	480.846	1.585	1.333	1.767.443
190	Sicilia	2.085.594	5.776	463.767	243.812	914.634	634	3.560	3.717.777
200	Sardegna**	1.105.380	3.853	236.689	91.956				1.437.878
	Totale	31.231.464	125.102	6.212.846	3.343.412	4.257.769	33.408	23.478	45.227.478

* dati desunti dal modello '000'

**Dati desunti dalla somma dei modelli delle ASL/AO della regione

Per le regioni che adottano la contabilità finanziaria compaiono spese relative agli oneri sociali non attribuite al singolo ruolo, ma in totale. Similmente la spesa per il personale in quiescenza e per il personale borsista e/o tirocinante risultanti dai capitoli dei rendiconti è attribuita in totale e non in riferimento a ciascun ruolo.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

codice	regioni	RUOLO SANITARIO	RUOLO PROFESSIONALE	RUOLO TECNICO	RUOLO AMMINISTRATIVO	ONERI SOCIALI A CARICO DELLA ASL/AO	ONERI EVENTUALI PER IL PERSONALE IN QUIESCENZA	SPESE PER IL PERSONALE TIROCINANTE E/O BORSISTA COMPRESI GLI ONERI RIFLESSI	TOTALE
010	Piemonte	2.791.299	9.517	516.448	367.455				3.684.719
020	Valle D'Aosta	98.678	267	22.838	13.142				134.925
030	Lombardia*	4.905.951	25.630	1.049.100	544.943				6.525.624
041	P.A. Bolzano	364.497	1.779	71.521	44.792	132.360	8.652	1.810	625.410
042	P.A. Trento	342.227	1.064	75.173	43.052				461.516
050	Veneto	2.974.729	11.382	472.022	299.185				3.757.318
060	Friuli V. G.	885.680	4.283	181.364	70.308				1.141.635
070	Liguria	825.877	2.757	179.627	82.062	374.145	2.484	878	1.467.831
080	Emilia R.	2.834.159	15.764	447.310	282.285				3.579.518
090	Toscana	2.537.471	16.579	461.880	246.775				3.262.705
100	Umbria	487.398	1.785	73.081	48.549	196.569	4.996	963	813.342
110	Marche	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.				n.p.
120	Lazio*	2.833.653	6.988	556.358	292.765				3.689.764
130	Abruzzo*	764.770	2.443	154.218	74.406				995.837
140	Molise	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.				0
150	Campania	2.311.427	7.318	508.205	239.695	984.138	1.753	280	4.052.816
160	Puglia	2.135.533	7.078	454.897	240.884				2.838.392
170	Basilicata	324.990	1.198	73.941	30.970				431.099
180	Calabria*	1.274.688	4.389	282.905	180.418				1.742.400
190	Sicilia	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
200	Sardegna*	1.108.962	4.291	233.344	93.585				1.440.182
	Totale	29.801.990	124.511	5.814.232	3.195.271				38.936.004

*Dati desunti dalla somma dei modelli delle ASL/AO della regione

Per le regioni che adottano la contabilità finanziaria compaiono spese relative agli oneri sociali non attribuite al singolo ruolo, ma in totale.

Similmente la spesa per il personale in quiescenza e per il personale borsista e/o tirocinante risultanti dai capitoli dei rendiconti è attribuita in totale e non in riferimento a ciascun ruolo.

8.3.3 Il costo del personale e le altre spese correnti del SSN

La spesa corrente complessiva del Servizio sanitario nazionale nel 1999, stimata dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica³⁶ ammonta a 120.380,24 miliardi di lire e assorbe, pertanto, il 5,7 % del PIL³⁷.

Negli ultimi anni, in particolare, le spese correnti complessive del SSN risultano dal prospetto che segue:

Anno	1995	1996	1997	1998	1999 (stime)
Totale spese correnti SSN (in miliardi)	93.801	101.819	110.394	114.588	120.380
Disavanzo complessivo del settore (in miliardi)	1.299	3.970	10.400	9.172	7.422

Fonte: Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica

In particolare, il peso relativo della spesa sanitaria pubblica in Italia, dopo il netto decremento registrato tra il 1990 e il 1995 (dal 6,3% al 5,4% del PIL), si è stabilizzato (5,3% nel 1997), analogamente al peso della spesa sanitaria totale (passato dall'8,1% al 7,7% e al 7,6% del PIL). Emerge lo stabilizzarsi anche della componente privata della spesa sanitaria, che dopo la crescita continuativa fino a metà anni novanta è ormai attestata intorno al 30% (rispetto a circa il 25% medio dei paesi OCSE). In termini relativi, pertanto, la spesa sanitaria italiana risulta sotto controllo, sebbene in termini nominali assoluti a partire dal 1995 si sia manifestata una ripresa della crescita della spesa corrente totale delle regioni per il SSN, che passa dai 93.163,6 miliardi di lire del 1995 ai 119.472,5 miliardi di lire stimati per il 1999 (pari ad un incremento medio annuo di 6,4% nel quinquennio)³⁸.

Per quanto riguarda l'analisi della composizione delle spese correnti per grandi aggregati di spesa, la spesa per il personale rimane per gli enti del SSN la componente più importante, sebbene negli ultimi due anni il suo peso sulle spese totali si sia

³⁶ *Relazione generale sulla situazione economica del Paese nel 1999*, Volume II, pag. 250 e segg.

³⁷ Dalla *Relazione generale*, cit., si apprende che l'insieme dei paesi europei appartenenti all'Ocse, in media, nel 1997 destina l'8,0% del PIL alla sanità (contro l'8,1% nel 1995), gli Stati Uniti il 13,9% (14,1%) ed il complesso dei paesi Ocse, in media, il 7,8% (come nel 1995). Considerando soltanto la quota di risorse pubbliche destinate alla spesa sanitaria, nel 1997 solo Grecia, Irlanda e Portogallo fanno riscontrare valori inferiori al 5,6% dell'Italia, con valori pari a, rispettivamente, il 5,0%, il 4,9% ed il 4,7%. In Giappone si registra il 5,7%, nel Regno Unito il 5,8%, nell'insieme dei paesi dell'Ocse il 5,7% e in quelli europei il 6,1%, in Canada il 6,4%, negli Stati Uniti il 6,5%, in Francia il 7,1% e in Germania l'8,3 per cento. Rispetto all'insieme dei paesi industrializzati, l'Italia si trova quindi in linea con i paesi che fanno riscontrare i valori più bassi della quota di risorse complessivamente destinate alla sanità. L'inversione di tendenza dell'andamento della spesa sanitaria (soprattutto pubblica) rispetto al PIL, che aveva caratterizzato l'esperienza italiana nella prima metà degli anni novanta, a seguito dell'insieme degli interventi di politica sanitaria che ne avevano frenato la precedente dinamica, appare confermata nella seconda metà del decennio e si riscontra anche nell'insieme dei paesi industrializzati. Tra il 1990 e il 1995, il peso medio della spesa sanitaria sul PIL, sia pubblica che totale, è passato, nel complesso dei paesi Ocse, rispettivamente, dal 5,5% al 5,8% e dal 7,2 al 7,8%, assestandosi sul 5,7% e il 7,8%, nel 1997.

³⁸ *Relazione generale*, cit..

tendenzialmente ridimensionato. Tra il 1995 ed il 1997, la spesa per il personale aveva infatti continuato a crescere costantemente, sia in termini assoluti (era passata dai 39.589 miliardi di lire del 1995, ai 47.298 del 1997), sia in termini relativi (dal 42,5% del 199 al 43,2% delle spese correnti totali) per invertire tale tendenza proprio negli ultimi due anni. Si veda, in proposito, la tabella che segue, ricavata sempre dai dati pubblicati sulla citata *Relazione generale*³⁹:

Anno	1995	1996	1997	1998	1999 (stime)
Spese per il personale (valori assoluti)	39.589	42.754	47.289	47.134	47.894
Spese per il personale (% delle spese correnti)	42,5	42,3	43,2	41,5	40,1

Fonte: Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica

La voce di spesa in questione risulta dunque essersi ora stabilizzata, essendo pari a 47.134 miliardi di lire nel 1998 e a circa 48 mila miliardi di lire nel 1999 (corrispondenti, rispettivamente, al 41,5% ed al 40% delle spese correnti totali). Ciò grazie principalmente, secondo il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica⁴⁰, all'iniziata realizzazione della ristrutturazione della rete ospedaliera stabilita dalla L. n. 662/1996, con una tendenza che ha peraltro caratterizzato l'intero paese, ad eccezione di Bolzano, Abruzzo e Basilicata, dove la spesa continua a crescere significativamente anche nel 1999.

L'importanza relativa del personale rispetto al complesso delle spese correnti continua, invece, a mostrare una notevole variabilità tra regioni, anche in relazione all'importanza dei servizi erogati da strutture a gestione diretta rispetto a quelli erogati da strutture convenzionate.

Nel 1999 si oscilla tra i valori estremi del Lazio (32,2%), della Lombardia (36,0%), della Campania (36,4%) e della Puglia (36,7%) e quelli della Valle d'Aosta (50,4%), della P.A. di Bolzano (47,8%) e della Toscana (46,2%). D'altra parte, la variabilità sul territorio risulta confermata anche con riferimento ad elementi ritenuti significativi e inclusi nel sistema degli indicatori del Patto di stabilità, ossia la disponibilità di personale dipendente del SSN rispetto alla popolazione, il relativo costo medio (standardizzato rispetto alla composizione per ruolo), la quota di medici dipendenti a tempo pieno e il livello di produttività del personale ospedaliero. A livello regionale si riscontra anche una forte variabilità nel valore del costo medio annuo per addetto del SSN⁴¹ e, più in generale, nella percentuale delle spese per il

³⁹ I dati in questione sono nella tabella SA.1, alle pagg. 252-253 del vol. II, cit.. Come si noterà, le cifre prese in considerazione dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica nella Relazione sono, in generale, più basse dei quelle del conto annuale, perché non considerano, quale "spesa del personale", alcune delle voci (es., i *fringe benefits*) contemplate invece, correttamente, dalle tavole del conto annuale.

⁴⁰ *Relazione generale*, cit..

⁴¹ A livello nazionale, nel 1997, questo indicatore era pari a 72,456 milioni di lire; il valore più alto era rilevato in Val d'Aosta, dove in media un addetto SSN costava 81,664 milioni, il più basso in Friuli, dove ne costava 67,435 (*Relazione generale*, cit.).

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

personale sul totale delle spese correnti del SSN, come risulta dalla seguente tabella, relativa al 1999 (dati stimati) e ricavata sempre dalla *Relazione generale*.

REGIONI	Totale spese correnti SSN (in miliardi) ⁴²	Spesa per il personale (in miliardi)	
		valore assoluto	% delle spese correnti
Piemonte	9.333,7	3.915,0	41,9%
Valle d'Aosta	300,5	144,5	48,1%
Lombardia	18.537,7	6.861,0	37,0%
p.a. Bolzano	1.308,1	628,4	48,0%
p.a. Trento	1.131,6	518,1	45,8%
Veneto	9.369,6	4.124,3	44,0%
Friuli V.G.	2.484,1	1.095,1	44,1%
Liguria	3.728,9	1.467,8	39,3%
Emilia-Rom.	8.637,2	3.789,3	43,9%
Toscana	7.349,5	3.441,5	46,8%
Umbria	1.737,9	814,9	46,9%
Marche	3.028,2	1.376,9	45,5%
Lazio	11.387,5	3.660,1	32,1%
Abruzzo	2.654,5	1.109,1	41,8%
Molise	684,4	299,5	43,8%
Campania	11.653,7	4.090,2	35,1%
Puglia	8.090,6	2.913,0	36,0%
Basilicata	1.241,2	479,2	38,6%
Calabria	4.147,0	1.735,7	41,8%
Sicilia	9.591,7	3.641,8	38,0%
Sardegna	3.224,9	1.678,8	52,0%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero del tesoro, del bilancio e della p.e.

Al fine di esaminare la dinamica degli incrementi della spesa relativa al personale negli ultimi anni, è possibile fare ricorso, ancora una volta, ai dati forniti dalla ricordata *Relazione Generale*. La tabella che segue evidenzia dunque tale incremento nell'ultimo quadriennio (1995-1999), sulla base dei numeri indici (1995=100)⁴³. Dal prospetto si può facilmente notare il differente andamento della spesa per il personale, nelle diverse regioni italiane, nell'arco di tempo considerato.

⁴² Si tratta di spese al netto della mobilità interregionale: cfr. la tavola SA/2, pubblicata a pag. 256 del II volume della *Relazione generale*, cit..

⁴³ Cfr. la *Relazione Generale* citata, vol. III, pag. 173.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

REGIONI	1995	1996	1997	1998	1999
Piemonte	100	106,2	126,0	126,6	131,8
Valle d'Aosta	100	111,6	134,4	131,7	139,0
Lombardia	100	110,5	116,0	117,2	118,2
p.a.Bolzano	100	121,4	137,0	137,4	153,3
a.Trento	100	106,2	123,2	124,9	132,5
Veneto	100	106,6	120,9	122,2	123,6
Friuli V.G.	100	105,7	123,0	121,9	117,3
Liguria	100	107,7	115,4	111,2	112,7
Emilia-Rom.	100	110,2	115,1	114,3	115,3
Toscana	100	108,7	118,1	117,4	119,8
Umbria	100	102,0	117,1	110,5	113,1
Marche	100	106,2	118,7	117,0	119,1
Lazio	100	108,2	119,5	117,3	119,1
Abruzzo	100	109,2	120,5	108,9	126,7
Molise	100	107,6	123,8	120,6	124,2
Campania	100	106,2	124,6	119,0	119,0
Puglia	100	111,0	122,1	124,9	123,3
Basilicata	100	105,3	114,9	123,3	128,4
Calabria	100	110,1	126,0	127,8	125,3
Sicilia	100	104,6	112,2	113,6	114,4
Sardegna	100	105,1	119,1	125,4	131,8
ITALIA	100	108,0	119,5	119,1	121,0

Fonte: Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica

8.4 Valutazioni finali

E' necessario, innanzi tutto, spendere qualche considerazione sul materiale informativo a disposizione della Corte dei conti per la redazione del presente capitolo.

In proposito, non si può che - riprendendo quanto già accennato all'inizio - ribadire le positive considerazioni già espresse l'anno scorso, sul netto miglioramento dei dati e delle informazioni disponibili; lo stesso conto annuale, nella nuova versione "ridotta", si presenta come uno strumento molto più utile e leggibile.

Una ulteriore, positiva novità di quest'anno - che testimonia della sempre maggiore efficienza operativa degli operatori della RGS nel settore - è poi rappresentata dalla possibilità di utilizzare anche i dati (sia pure provvisori) relativi al 1999, il che consente, alla presente relazione, di fornire informazioni e valutazioni del tutto aggiornate, con notevole vantaggio in termini di utilizzo da parte pubblica; traguardo, quest'ultimo, ritenuto non realizzabile solo pochi anni fa.

Si ripete, dunque, l'auspicio del completo raggiungimento, da parte della RGS, dell'obiettivo della pubblicazione del conto annuale, nell'attuale, preferibile versione sintetica, entro l'anno successivo a quello di riferimento.

D'altro lato, egualmente da ripetere sembrano le non del tutto positive valutazioni, già più volte espresse in questa sede nel passato, circa un non completo coordinamento

tra i vari enti pubblici del Sistema statistico nazionale (SISTAN), sulla metodologia e sui parametri utilizzati per la rilevazione e l'elaborazione dei dati e informazioni relative al settore qui considerato. Persiste ancora, difatti - ed è stata più volte rilevata nel presente capitolo - qualche distonia metodologica: si ricordano, in proposito, le differenze tra i dati pubblicati dal conto annuale e dall'ISTAT, con riferimento agli impiegati nelle strutture sanitarie pubbliche (con le cifre ISTAT molto inferiori a quelle del conto annuale, senza che sia specificato il motivo di tale differenza)⁴⁴, oppure, nell'ambito dello stesso Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, le differenze presenti tra i dati di spesa per il personale, pubblicati sul conto annuale e quelli della *Relazione generale*⁴⁵.

Per quanto riguarda invece il merito delle valutazioni di competenza di questa Corte dei conti, occorre anche qui riprendere alcune delle considerazioni svolte nelle pagine precedenti.

Con riferimento al numero complessivo degli addetti in servizio nel SSN, è stato già rilevato che, nell'ultimo biennio in esame, si è verificata una evidente e decisa inversione di tendenza del fenomeno della diminuzione del personale in servizio nel settore, rilevato negli anni scorsi da questa Corte; in particolare, dal 1994 e fino a tutto il 1997 si era registrata una costante diminuzione del numero degli occupati, dovuta - come a suo tempo rilevato - dalle ristrutturazioni in corso nel settore ma, in misura maggiore, dal timore di inasprimento delle norme riguardanti le condizioni di pensionamento nel pubblico impiego, che negli anni scorsi avevano spinto molti impiegati alle dimissioni anticipate. Negli ultimi due anni tale "esodo" pare dunque essere terminato. Lo stesso andamento complessivo delle cessazioni dal servizio, dopo l'aumento improvviso negli anni 1994-95, sembra essersi stabilizzato, con contemporanea ripresa delle assunzioni, disposte in misura sensibilmente maggiore rispetto al recente passato.

E' stata poi rilevata anche la persistenza, negli anni di riferimento, del fenomeno dell'assunzione di personale temporaneo da parte degli enti del SSN che, nel 1998, è anzi aumentato, per diminuire solo di poco nel 1999; si è pure notato, d'altra parte, che la complessiva percentuale di dipendenti a tempo indeterminato, pur a fronte di un alto numero di dipendenti temporanei, continua a registrare nel comparto del Servizio sanitario nazionale valori particolarmente alti in confronto agli altri settori del pubblico impiego.

Qualche notazione va ripetuta anche sui profili attinenti al costo del lavoro nel comparto.

In primo luogo, in ordine alla struttura della retribuzione, è stato rilevato il persistere della forte incidenza delle competenze accessorie rispetto allo stipendio-base, specie con riferimento ai profili professionali più alti (medici e restante dirigenza). Altro fenomeno evidenziato nel corso del capitolo, l'andamento non sempre lineare, negli ultimi anni, della distribuzione degli emolumenti tra le diverse categorie di personale: se

⁴⁴ Cfr. il precedente paragrafo 1.2.4.

⁴⁵ Paragrafo 1.3.3.

negli anni scorsi si era notato una certa, sia pure tendenziale riduzione del divario fra le retribuzioni delle diverse categorie, negli ultimi tre anni la "forbice" in questione è di nuovo aumentata, con un notevole recupero delle categorie più elevate, specie la dirigenza medica.

Sotto il diverso profilo della spesa per il personale nel complessivo ambito di quella generale del settore, è stato in primo luogo notato come nel nostro Paese il peso relativo della spesa sanitaria pubblica, dopo il decremento registrato tra il 1990 e il 1995, si sia sostanzialmente stabilizzato, anche se in termini nominali assoluti, a partire dal 1995, è avvenuta una ripresa della crescita della spesa corrente totale delle regioni per il SSN, superiore a quanto programmato. In tale contesto, la spesa per il personale rimane per gli enti del SSN la componente più importante, sebbene negli ultimi due anni il suo peso sulle spese totali si sia tendenzialmente ridimensionato, dopo un forte incremento retributivo avutosi proprio nel 1997 (e segnalato nella scorsa relazione da questa Corte dei conti); incremento che era stato determinato, in gran misura, da una crescita della retribuzione variabile, superiore a quanto previsto nei documenti di programmazione macro-economica.

Per il 1998 i dati del tesoro indicano una riduzione delle spese per il personale; tale voce aumenta di poco nel 1999 (diminuendo tuttavia, in termini percentuali rispetto al totale delle spese correnti). I dati provvisori del 1999, scontano però ancora un ridotto effetto dell'incidenza degli aumenti degli ultimi contratti collettivi, specie di quelli relativi alla dirigenza, per cui potrebbero attualmente risultare poco significativi.

A tale ultimo proposito, è da tenere presente l'incidenza, sulla complessiva dinamica della spesa del personale nel comparto, delle nuove prescrizioni degli ultimi, recenti accordi collettivi, i quali - anche al di là degli incrementi retributivi recati - hanno introdotto svariati meccanismi, spesso automatici e (sopra tutto) permanenti, di incremento della spesa.

In proposito, vanno richiamate, con riferimento al contratto collettivo nazionale del personale dei livelli, le considerazioni espresse da questa Corte dei conti in sede di certificazione ex art. 51 e segg. d.Lgs. 29/93 (e ricordate nella relazione dello scorso anno), circa i possibili rischi di superamento delle previsioni di spesa iniziali. E' stato in tale sede raccomandato di sottoporre a efficace verifica i criteri di corresponsione di alcune delle voci accessorie ivi previste (in particolare, delle componenti salariali legate alla produttività, che dovrebbero essere correlate agli effettivi risultati raggiunti dalle singole strutture), la cui difficile gestione continua a costituire uno degli ostacoli più validi per una seria programmazione della spesa; non si è poi mancato di rilevare come alcune delle disposizioni del contratto in questione, qualora la loro applicazione non fosse opportunamente ponderata, potrebbero comportare - ove si consideri l'ampia autonomia operativa e finanziaria delle nuove aziende - una rottura dell'equilibrio fra le spese per il personale e le altre spese dell'ente, con conseguente necessità di limitazione delle spese necessarie all'erogazione dei servizi. Per quel che riguarda, in particolare, i CCNL in questione, essi indubbiamente individuano meccanismi e sistemi per una migliore e più ponderata gestione degli emolumenti integrativi dello stipendio base, collegando la loro corresponsione ad effettivi meccanismi di verifica delle (maggiori) prestazioni rese; il problema, al riguardo - come evidenziato da questa Corte - è quello della effettiva possibilità di attivazione di alcuni dei meccanismi di verifica previsti, in

quanto basati su valutazioni in larga parte discrezionali, operate dai nuclei di controllo interni, che tra l'altro non risultano ovunque pienamente operativi.

Anche con riferimento ai CCNL relativi al personale dirigente, siglati nel giugno scorso, questa Corte non ha mancato di evidenziare i punti ritenuti "critici" sotto il profilo della coerenza complessiva.

Per quel che riguarda i due accordi relativi al quadriennio normativo e al primo biennio economico, è stata in primo luogo rilevata la mancanza di dati certi in ordine all'andamento della precedente tornata contrattuale (anni 1995-97), ed è stata pure censurata la prassi dell'utilizzazione da parte dell'ARAN, come base di calcolo, di dati non aggiornati (e dunque poco attendibili) sul numero dei dirigenti in servizio, destinatari degli accordi in esame; più in generale, è stato chiesto che tali dati di partenza, per il futuro, siano più recenti ed attendibili. Sono stati poi avanzate molti rilievi e osservazioni in ordine a specifiche clausole contenute nei due schemi di CCNL, ritenute di dubbia coerenza sotto il profilo della quantificazione degli oneri e delle conseguenti valutazioni di compatibilità finanziaria ed economica, in particolare perché suscettibili di comportare oneri impreveduti di natura sostanzialmente retributiva a carico dei bilanci aziendali, senza specifica copertura. Ha conclusivamente osservato dunque la Corte che un'applicazione non ponderata delle disposizioni indicate⁴⁶ potrebbe comportare squilibri finanziari anche di una certa rilevanza; di conseguenza, è stata affidata alla responsabilità delle aziende la sostenibilità finanziaria dell'attuazione delle norme stesse, tale da evitare incontrollabili future esorbitanze di spesa. E' stata, infine, richiamata la possibilità di attivare le iniziative di cui all'art. 52, comma 2, del d.lgs. n. 29/1993, vale a dire la sospensione dell'efficacia dei contratti in corso, in caso di superamento, in corso di applicazione, dei tetti di spesa programmati.

Con riferimento ai contratti per la dirigenza, afferenti il biennio economico 2000/2001, questa Corte, sulla base di una più attendibile determinazione della quantificazione e di una precisazione dei criteri metodologici adottati per la stima degli oneri sotesi, rispetto a quelle iniziali, hanno infine deliberato la certificazione positiva dei costi contrattuali, pur con riserve e puntuali raccomandazioni. In particolare, è stata fatta presente alla parte pubblica la necessità di procedere tempestivamente all'impostazione metodologica ed all'attivazione operativa del monitoraggio dell'andamento delle spese connesse con l'applicazione dei contratti in questione, informandone la Corte; è stato, inoltre, preso atto dell'impegno della parte negoziale pubblica - impegno del resto espressamente richiesto dalla Corte nella prima deliberazione non positiva - di rendere operativa la disposizione di cui all'art. 52, comma 2, del d.lgs n. 29/93, che fa sistema con le previsioni di cui agli articoli 10 e 11 dei contratti, in tema di sospensione parziale o totale dell'efficacia del contratto in caso di accertata esorbitanza dai limiti di spesa. In particolare, la Corte ha preso atto dell'impegno del Governo di provvedere immediatamente al monitoraggio della spesa derivante dalle presenti ipotesi di accordo, con riguardo, in primo luogo, alla finanza sanitaria ed agli equilibri complessivi della finanza regionale, inviandone gli esiti alla Corte ancor prima della scadenza biennale dei contratti.

⁴⁶ Le clausole contrattuali in questione sono state ricordate nel paragrafo 1.2.4.

Il problema del tempestivo e costante monitoraggio dei flussi finanziari del SSN, naturalmente - come messo in rilievo da questa Corte - si pone in termini più generali, relativi cioè al riscontro efficace e tempestivo della qualità dei servizi erogati dalla aziende e dei sistemi di finanziamento delle prestazioni, tale che possa favorire una maggiore attenzione alla selezione delle priorità, nell'ottica di un complessivo contenimento della spesa sanitaria⁴⁷.

In proposito, come ricordato innanzi, lo stesso Legislatore, in tutte le ultime manovre finanziarie ha fissato il principio della necessaria partecipazione delle regioni e delle stesse aziende alla ricostruzione complessiva del quadro finanziario della sanità, sottolineando nel contempo, anche con la previsione di possibili sanzioni nella ripartizione del Fondo Sanitario Nazionale, la necessità che regioni e aziende sanitarie ed ospedaliere provvedano ad un tempestivo ed esaustivo aggiornamento delle relative informazioni: artt. 32, 2° comma, L. n. 449/1997 e 28, comma 14 della L. n. 448/1998. Infine, l'ultima manovra finanziaria, al fine di favorire l'esclusività del rapporto dei dirigenti del ruolo sanitario, ha individuato specifiche risorse (art. 28 della legge n. 488/1999), collegate in larga parte alla realizzazione di risparmi conseguenti al processo di razionalizzazione del sistema ospedaliero. Proprio in tale contesto si colloca la previsione di incentivi finanziari per l'attivazione da parte di Regioni e aziende sanitarie di idonei e sistematici strumenti di controllo del comportamento degli enti in ordine all'appropriatezza e alla qualità dell'assistenza erogata.

L'esigenza di cui sopra si accentua anche in relazione alla prossima introduzione, a partire dal 2001, del federalismo fiscale disegnato dal d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56, il quale prevede l'abolizione dei trasferimenti erariali in favore delle regioni a statuto ordinario, incluso il Fondo sanitario nazionale, per cui il finanziamento dell'assistenza sanitaria nelle regioni a statuto ordinario sarà fondato sulla finanza regionale, compensata da nuove compartecipazioni al gettito di taluni tributi erariali e da un complesso meccanismo perequativo, finalizzato a garantire il finanziamento dei livelli uniformi di assistenza; orbene, tale meccanismo è appunto caratterizzato dalla possibilità, da parte statale, di riduzione dei trasferimenti perequativi e delle compartecipazioni nei casi di mancata o insufficiente garanzia a livello territoriale sul mantenimento di determinati *standards* individuati a livello centrale.

Da tutto quanto sopra illustrato, non può che emergere, con rilevanza ancora maggiore che nel passato, l'esigenza fondamentale di una efficace attivazione dei necessari meccanismi informativi da parte delle aziende e delle regioni, in vista della successiva programmazione da parte centrale, nella prospettiva dell'attivazione dei su ricordati trasferimenti interregionali. Tali linee direttrici richiedono, naturalmente, anche un potenziamento delle stesse articolazioni centrali a ciò deputate ed in particolare di quelle oggi facenti capo al Ministero della sanità - Dipartimento per la programmazione, all'Agenzia per i Servizi sanitari regionali (ASSR), di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 115 (che ha il compito di promuovere procedure e strumenti di raccordo per la collaborazione tra i diversi livelli di governo del sistema sanitario, oltre al

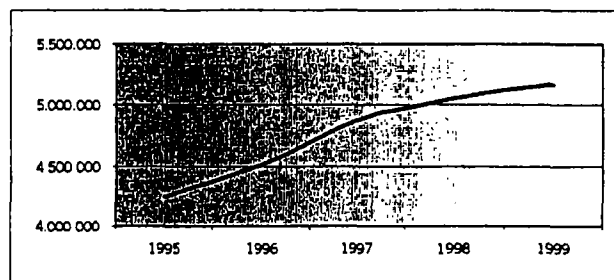
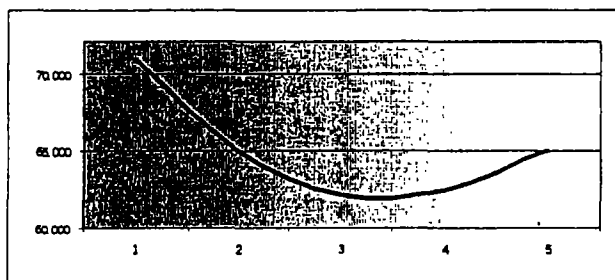
⁴⁷ Sul punto, cfr. la relazione sul costo del lavoro dello scorso anno, pag. 255. Cfr. anche, *amplius*, la *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'E.F. 1999* di questa Corte dei conti, in particolare il capitolo *Politiche pubbliche in sanità*, par. 3.1.

costante monitoraggio sull'attività delle strutture accreditate) e, infine, alla stessa Conferenza Stato-regioni. La riuscita complessiva del sistema richiede altresì, come sopra accennato, il coordinato funzionamento del sistema dei controlli interni delle aziende sanitarie, finora in molti casi assenti dal circuito sopra descritto.

In definitiva, il complesso meccanismo operativo delineato per la sanità pubblica dalle riforme degli ultimi anni, per quanto indubbiamente fragile - perchè basato sul concorso di molti fattori non sempre facilmente governabili - potrà comunque iniziare concretamente a funzionare, con la responsabilizzazione e l'effettiva autonomia dei soggetti preposti all'utilizzo delle risorse in sede locale e regionale. In ogni caso - come del resto avvertito anche al termine della scorsa relazione da questa Corte - l'ampia autonomia garantita alle regioni e alle stesse aziende, cui fa da opportuno contrappeso un articolato sistema di raccordi con il livello centrale, ha rappresentato un percorso obbligato per il Legislatore: e ciò, non solo allo scopo di favorire una maggiore partecipazione delle realtà locali, ma più direttamente al fine di pervenire ad un effettivo governo del sistema, in grado di realizzare il duplice obiettivo dell'erogazione di servizi adeguati all'utenza e del perseguimento di quelle economie di scala da sempre perseguite e non ancora compiutamente realizzate.

Capitolo IX

IL PERSONALE DEGLI ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI



SINTESI

Assume particolare rilievo la corretta individuazione degli enti che fanno parte del comparto a seguito dell'accordo quadro del 1998, nonché le considerazioni delle categorie di personale soggette alla contrattazione collettiva di comparto.

La mancanza, nell'ambito del conto annuale, redatto dalla Ragioneria generale dello Stato, di rilevazioni concernenti principalmente l'Ice, gli Ordini ed i Collegi professionali - ricompresi tra le amministrazioni pubbliche del comparto per effetto di esplicita previsione dell'accordo quadro citato - incide sulla completezza delle analisi effettuate, per le quali l'integrazione con dati tratti da fonti diverse dal conto annuale avrebbe comportato una disomogeneità delle rilevazioni pregiudicando la possibilità di fare utili comparazioni.

In ordine alle categorie professionali rilevate, il personale medico risulta inserito, coerentemente con quanto previsto nel contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto enti pubblici non economici 1998/2001, tra le unità che concorrono a determinare i costi del comparto.

Il personale addetto ai lavori socialmente utili ha visto un incremento di 1.233 unità nel solo anno 1998, di cui l'82,9% impegnate presso l'Inps e l'Inpdap; con il decreto sulla programmazione semestrale delle assunzioni nella pubblica amministrazione del 30 agosto 2000 è stata disposta l'assunzione di 2.020 unità precedentemente applicate in lavori socialmente utili, che saranno assunti definitivamente presso Inps ed Inpdap.

La distribuzione sul territorio del personale ha fatto registrare una percentuale piuttosto omogenea per aree di territorio (Nord, Centro, Sud e isole), con una lieve flessione per il personale impiegato nel sud ma, da una rilevazione su base regionale, è

emerso che circa un terzo del personale presta servizio nelle Regioni Lazio e Lombardia.

La regolamentazione del part-time di cui all'art. 21 e seguenti del contratto collettivo nazionale 1998/2001, ha favorito il ricorso all'istituto che è stato prevalentemente utilizzato - l'84% delle unità che ne fruiscono - da personale femminile.

9.1 Il comparto: considerazioni generali e premessa metodologica

Gli Enti pubblici non economici assumono nella presente relazione un'autonomia rilevante rispetto agli anni precedenti ove gli stessi, sebbene costituenti un comparto di contrattazione a se stante - secondo quanto da ultimo indicato dall'art. 4 dell'accordo quadro per la definizione dei comparti di contrattazione sottoscritto in data 2 giugno 1998¹ tra ARAN e confederazioni sindacali - venivano analizzati unitamente agli Enti di cui al comparto della ricerca, in quanto tutte amministrazioni rientranti nell'aggregato Enti pubblici non territoriali. Nella nuova impostazione viene quindi rispettato il criterio di analisi basato sul comparto di contrattazione di appartenenza del personale delle singole amministrazioni.

I dati riportati per il 1998 e per gli anni precedenti sono stati ricavati dai relativi conti annuali del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e per il 1999 dai dati provvisori inseriti nella banca dati del Sistema integrato Ragioneria Generale dello Stato/Corte dei conti.

L'individuazione degli enti appartenenti al comparto in oggetto costituisce la base imprescindibile per un'esatta quantificazione ed attendibile valutazione del costo del personale e del costo del lavoro. Secondo quanto stabilito dal citato art. 4 dell'accordo quadro del 1998, il comparto comprende "il personale - ivi incluso quello delle qualifiche ad esaurimento di cui all'art. 15 della legge 9 marzo 1989 n. 88, come modificato per effetto dell'art. 25 del d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29 - dipendente:

- dagli enti di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70, e successive modificazioni e integrazioni - ivi compreso l'Istituto nazionale per il commercio con l'estero (ICE) - ad eccezione di quelli espressamente indicati nell'art. 7 (enti di ricerca), nonché dagli ulteriori enti pubblici non economici comunque sottoposti a tutela o vigilanza dello Stato;

- dall'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP) e dall'Istituto di previdenza del settore marittimo (IPSEMA);

- dagli ordini e collegi professionali e relative federazioni, consigli e collegi nazionali".

Il totale degli enti interessati dalla rilevazione, secondo quanto risulta dal Sistema informativo del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, ammonta a 196 di cui 13 non hanno inviato i relativi dati. Si sottolinea la mancanza di dati riguardanti al personale dell'ICE appartenente, a seguito della legge 25 marzo 1997 n. 68 di riordino dell'Istituto, al comparto di contrattazione degli Enti pubblici non economici, così come confermato dal richiamato art. 4 dell'accordo quadro. Relativamente agli Ordini ed ai Collegi professionali si riscontra - sebbene anch'essi rientranti in virtù della medesima esplicita previsione nel comparto di contrattazione menzionato - analoga mancanza di dati relativi al personale ad essi applicato. In proposito si evidenzia che tutte le amministrazioni pubbliche - e tali sono necessariamente le amministrazioni rappresentate in contrattazione dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni - sono tenute, ai sensi dell'art. 65 c.1 del d.lgs. n. 29/93, all'invio del relativo conto annuale, ad eccezione di quelle menzionate all'art. 65 comma

¹ Precedentemente i comparti di contrattazione erano stati individuati con il DPCM 30 dicembre 1993 n. 593.

3, che tuttavia hanno l'obbligo di comunicare i dati relativi al personale comunque utilizzato. E' opportuno rilevare che, data la mutata composizione del comparto rispetto al 1997 ogni tipo di comparazione tra i diversi esercizi appare attuabile solo per aggregati tali da escludere una sensibile incidenza dei fattori variati sulle risultanze poste a confronto. Infatti gli enti rilevati nel precedente rapporto non solo risultavano essere di numero inferiore - 173 a fronte dei 183 enti presi in considerazione per l'esercizio 1998 - ma anche, in parte, di natura diversa². I contratti collettivi sottoscritti per il personale degli enti pubblici non economici sono:

A) per il personale dei livelli:

- il CCNL parte normativa 1998/2001;
- il CCNL parte economica 1998/1999 (sottoscritto in data 16 febbraio 1999).

Tra gli elementi qualificanti della vicenda contrattuale relativa al personale dei livelli sono da annoverare l'introduzione di un nuovo sistema di classificazione del personale articolato su aree di funzione che supera il precedente sistema di inquadramento scaturito dal d.P.R. 285/1988, nonché la regolamentazione del part-time.

B) per il personale della dirigenza:

- il CCNL parte normativa 1994/1997 (sottoscritto in data 11 ottobre 1996);
- il CCNL parte economica 1996/1997 (stipulato in data 10 luglio 1997).

9.2 Il personale del comparto: consistenza, composizione e dinamica

9.2.1 Consistenza del personale

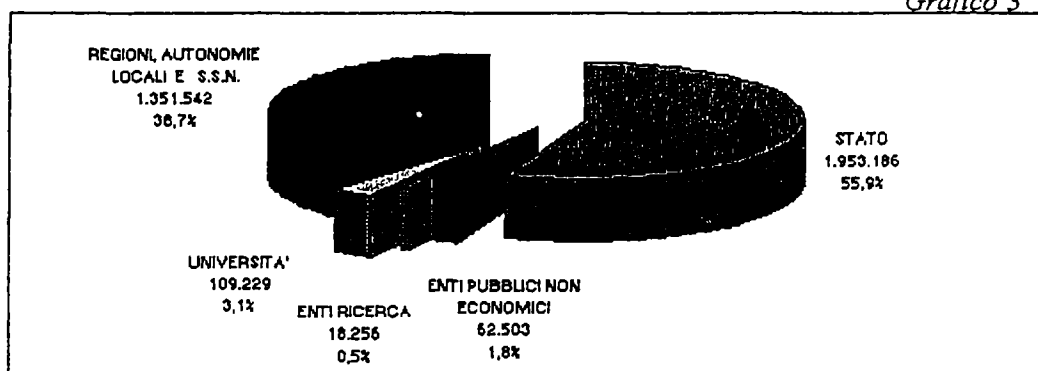
Il personale interessato dall'applicazione del Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto enti pubblici non economici per il quadriennio 1998-2001, sottoscritto il 16 febbraio 1999, risulta al 31 dicembre 1998 composto da 62.503 unità³ - di cui 58.818 con rapporto di lavoro a tempo indeterminato - che rappresentano circa il 2% delle risorse umane impegnate nell'intero settore pubblico (*grafico 3*); di queste ben 50.689 - cioè l'81% - prestano servizio presso l'INPS, l'INAIL e l'INPDAP (*tabella 4*).

² Nell'esercizio 1998 vengono rilevati gli enti parco non considerati nel 1997.

³ Escluso il personale impegnato in lavori socialmente utili

RIPARTIZIONE DELLE UNITA' DI PERSONALE
DEL SETTORE PUBBLICO

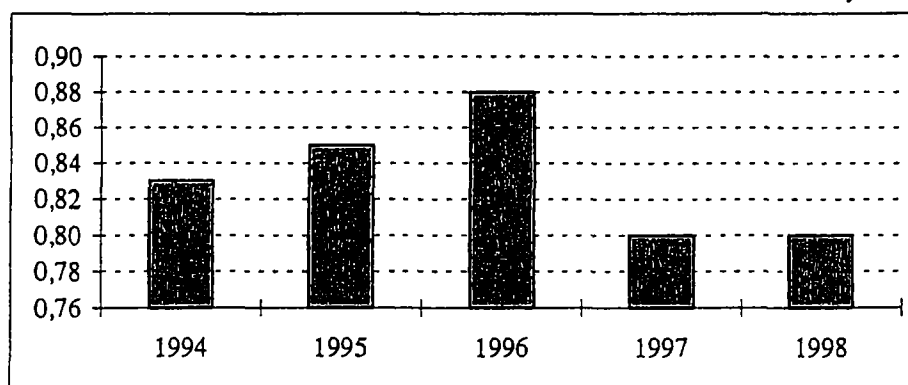
Grafico 3



Appare quindi evidente che la gestione del costo del personale dipendente dai maggiori Enti previdenziali e assistenziali determina l'andamento gestorio di tutto il comparto. La suddivisione del personale assunto a tempo indeterminato dell'intero comparto tra le diverse qualifiche di appartenenza risulta, alla predetta data del 31 dicembre 1998, la seguente: 1.175 Dirigenti; 1.248 Medici; 1.276 Qualifiche professionali; 55.119 Personale dei livelli, per un totale di 58.818 unità che tuttavia non ha consentito la copertura delle dotazioni organiche, riportate nel conto annuale, che risultano carenti complessivamente di 15.110 unità, di cui 712 dirigenti.

Il grafico 4 mostra l'andamento dell'indice di squilibrio organico e del conseguente grado di copertura nel quinquennio 1994/1998.

Grafico 4



9.2.2 Composizione del personale

Il personale del comparto per l'esercizio 1998 ha visto l'introduzione, dell'area medica che è stata oggetto di contrattazione per gli incrementi stipendiali ricompresi nel CCNL 1998/2001. Nei conti annuali per il 1996 e il 1997 il personale medico in servizio presso gli enti non economici veniva calcolato nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale poiché, nonostante fosse appartenente alle amministrazioni del

comparto Enti pubblici non economici, il relativo rapporto di lavoro veniva disciplinato dal CCNL del Servizio Sanitario Nazionale. Resta comunque confermata la composizione della struttura retributiva dei professionisti e medici così come era stata definita con i CCNL stipulati in data 11 ottobre 1996 e 10 luglio 1997. Il personale medico, composto da 1.248 unità, 35 in meno rispetto all'anno precedente, risulta impiegato quasi esclusivamente presso l'INPS (729 unità) e l'INAIL (518 unità).

Il personale in servizio è composto per il 73,9% dal personale inquadrato nelle qualifiche funzionali ex d.P.R. n. 285/1988 VI (20%), VII (37,4%) e VIII (16,5%). Se si tiene conto invece della nuova classificazione del personale per aree di inquadramento introdotte con il CCNL 1998/2001 l'8,1% è ricompreso nell'area A (in cui è confluito il personale appartenente alle q.f. IV, III e inferiori), il 28,1% nell'area B (comprendente le q.f. V e VI) e il 55,3% nell'area C (composta dalle q.f. VII, VIII e IX) per un totale del 91,5% pari a 53.822 unità.

La distribuzione sul territorio del personale se calcolata per aree geografiche appare piuttosto omogenea (nord 36,2%, centro 35,5% sud e isole 28,3%) ma se si verifica la consistenza del personale comunque in servizio al 31 dicembre 1998 per Regione otteniamo una percentuale altissima di impiego nel Lazio (22,3%) seguita dalla Lombardia (11%), principali poli di riferimento delle attività lavorative - mentre la media del personale in servizio nelle restanti Regioni è del 3,5%.

L'87,7% del personale contrattista e del personale a tempo determinato è impiegato presso l'INAIL e l'INPDAP mentre il personale addetto ai lavori socialmente utili - 2.333 unità, che viene escluso dal calcolo complessivo del personale poiché la voce di spesa con cui viene retribuito non appartiene alle competenze fisse e dunque risulterebbe fuorviante nel calcolo del costo del personale - è applicato per l'83% presso l'INPS e l'INPDAP. L'istituto previsto dalla legge 196/97, ritenuto implicitamente inadeguato dalla legge 144/99 con la quale si è inteso convogliare le risorse disposte per i lavoratori socialmente utili (LSU) verso i progetti di pubblica utilità, ha visto un incremento di 1.233 unità nel solo anno 1998 di cui l'82,9% impegnati presso l'INPS. Con il decreto sulla programmazione semestrale delle assunzioni nella pubblica amministrazione del 30 agosto 2000 è stata infine disposta l'assunzione di 2.020 ex lavoratori socialmente utili, che saranno assunti definitivamente da INPS e INPDAP.

9.2.3 Turn over

Nell'esercizio preso in esame il tasso di turn over per il comparto è stato dello 0,69% rilevando una diminuzione complessiva del personale rispetto all'anno precedente. In particolare si è registrata una diminuzione di 119 dirigenti, 35 medici, 23 professionisti e 322 unità di personale dei livelli. Si registra invece un incremento di 7 unità per i dirigenti generali. In totale sono cessate dal servizio 973 lavoratrici che rappresenta, sul totale dei cessati nell'anno, il 36,4% determinando nel comparto un tasso di femminilizzazione a fine anno pari al 48,9% di poco superiore al tasso medio di tutto il pubblico impiego nonostante la presenza femminile continui ad essere concentrata prevalentemente nel personale dei livelli dove raggiunge una percentuale pari al 50,9% a fronte del 16,9% registrato nelle qualifiche dirigenziali. La distribuzione del personale per fasce quinquennali di anzianità di servizio, connessa al tasso di turn

over, presenta la più alta concentrazione con riferimento al personale con anzianità di servizio compresa tra i 26 e 30 anni pari al 25%. Complessivamente l'addensamento nelle fasce che vanno da 0 a 15 anni di servizio è di circa il 30% mentre decresce per le fasce di anzianità superiori ai 30 con una percentuale di circa il 6% nella fascia 36-40 anni.

9.2.4 Flessibilità

Il collegato alla finanziaria 1997 - legge 662/96 -, nell'intento di favorire la riduzione della spesa pubblica, ha destinato i risparmi di spesa, derivanti dalla trasformazione del rapporto di lavoro dei dipendenti da tempo pieno a tempo parziale, per il 30% ad economie di bilancio, per il 50% alla mobilità od a nuove assunzioni e per il restante 20% all'incremento dei fondi per la produttività individuale e collettiva. Appare dunque un dato significativo in tale contesto quello relativo alla diffusione dell'istituto del *part - time* che, per il comparto in esame, ha raggiunto nel 1998 una percentuale di diffusione pari al 2,4 a fronte dell'1,6% del 1997, dimostrando così un tendenziale aumento del ricorso all'istituto dovuto anche all'intervenuta regolamentazione dello stesso ad opera dell'art. 21 e seguenti del CCNL 1998/2001. In particolare nel 1998 vi sono state 1.037 unità di cui 847 donne, che hanno trasformato il rapporto di lavoro in tempo parziale non superiore al 50% della prestazione lavorativa prevista annualmente per il lavoratore a tempo pieno, mentre il personale che ha optato per la prestazione lavorativa a tempo parziale superiore al 50% è stato pari a 282 unità composto anche in questo caso per la quasi totalità da donne (261). Pertanto il personale femminile che ricorre all'istituto del *part time* costituisce l'84% del totale.

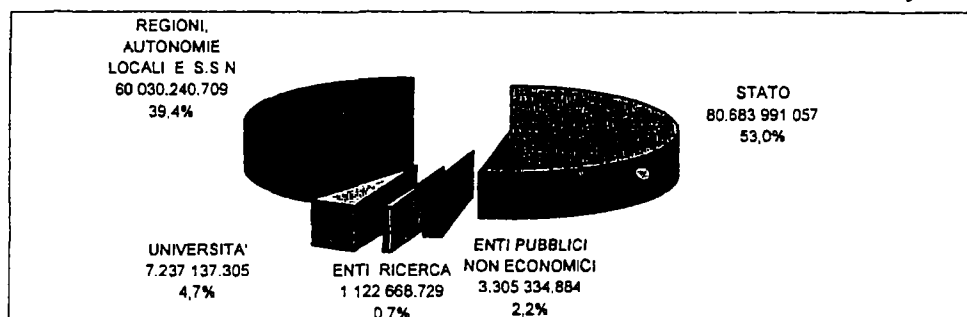
9.3 Il personale del comparto: la spesa

9.3.1 La retribuzione

La spesa per la retribuzione lorda del personale del comparto costituisce il 2,2% delle risorse assegnate all'intero settore pubblico (*grafico 5*), incidenza più elevata di quella (1,8%) che il personale stesso assume rispetto alle unità in servizio nell'intero settore pubblico (*grafico 3*) ponendosi, rispetto agli altri quattro settori di classificazione del personale pubblico, in una posizione media nel rapporto tra risorse e unità assegnate ai comparti (*grafico 6*).

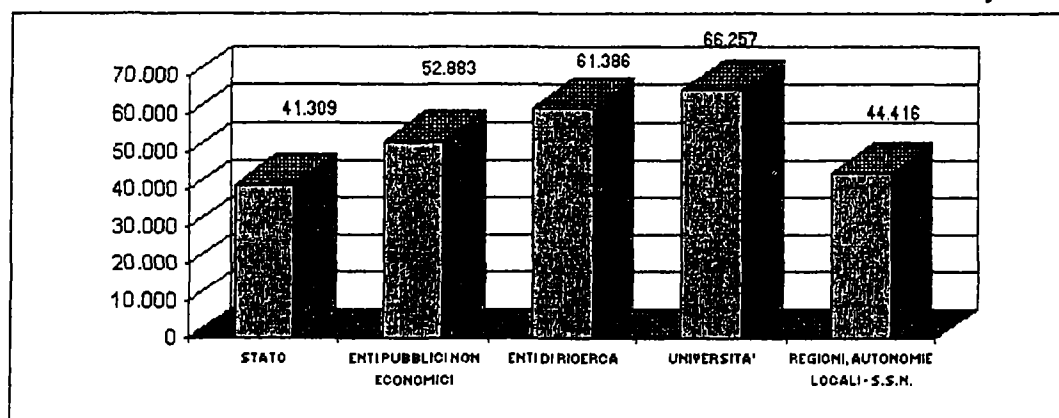
**RIPARTIZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE PER RETRIBUZIONE
LORDA DEL SETTORE PUBBLICO (in migliaia di lire)**

Grafico 5



**RAPPORTO TRA RISORSE E UNITA' DI PERSONALE
DEL SETTORE PUBBLICO (in migliaia di lire)**

Grafico 6



E' stato stimato che gli oneri derivanti dall'applicazione del CCNL 1998/2001 avrebbero comportato, per il biennio 1998/1999, un incremento medio della componente fissa della retribuzione pari al 3,32% che, sommato allo 0,57% degli incrementi delle retribuzioni accessoria derivanti dalla contrattazione integrativa, non avrebbero superato i 3,89 punti percentuale⁴.

Alla chiusura dell'esercizio in esame si è registrato un incremento complessivo delle retribuzioni del personale non dirigenziale a tempo indeterminato del 3,2%, che risulta inferiore sia all'incremento stimato (pari al 3,9%) per l'attuazione del suddetto CCNL parte economica 1998/99, sia al limite del 3,3% calcolato con riferimento al

⁴ Rapporto di certificazione della Corte dei conti - Sezioni Riunite deliberazione n°14/99 pag.2

biennio economico in considerazione, sommando il tasso di inflazione programmato per il 1998 (pari all'1,8%) per il 1999 (pari all'1,5%), definiti dal DPEF 1998/2000⁵.

Al 31 dicembre 1998, la spesa per la retribuzione lorda del personale dell'intero comparto, esclusi i dipendenti impegnati in lavori socialmente utili, era pari a 3.305,3 miliardi di lire (*tabella 2*) con uno scostamento dal dato per l'esercizio precedente pari al 3,3%. Si è registrato un incremento del 4,7% del valore di riferimento per le competenze fisse del 1997 ed un decremento delle competenze accessorie dello 0,3%. La voce "altre spese", composta da indennità percepite a vario titolo, ha subito, nell'ambito della retribuzione accessoria, gli unici incrementi, registrando peraltro, in conseguenza del suo peso modesto, una notevole variazione pari al 155% connessa all'applicazione dei contratti integrativi per ciò che concerne il pagamento delle competenze accessorie.

Dall'analisi dei dati rappresentati nella *tabella 1* si evidenzia che per i dirigenti sono state pagate competenze fisse ed accessorie per un totale di 189,7 miliardi di lire con un incremento rispetto l'anno precedente del 2,8%. Al personale non dirigenziale a tempo indeterminato, esclusi i medici legali non comparabili perché non rilevati precedentemente nel comparto di contrattazione considerato (vedasi *paragrafo IX.2.2*), sono state pagate competenze fisse ed accessorie per 2.866,5 miliardi di lire con un decremento, rispetto all'anno precedente, dell'1,2%. La retribuzione media lorda unitaria dei dirigenti è stata pari a 152,8 milioni di lire, mentre quella relativa al personale dei livelli, comprese le qualifiche professionali, è stata pari a 51,2 milioni di lire.

⁵ L'incremento retributivo complessivo è dato dalla differenza percentuale esistente tra il totale della retribuzione lorda (fissa più accessoria) erogata nel 1997 al personale non dirigenziale ed a tempo indeterminato del comparto di contrattazione enti pubblici non economici ed il totale della retribuzione lorda erogata nel 1998 alla medesima categoria di personale del comparto comprendente anche il personale medico a seguito della contrattazione collettiva per il 1998/2001.

**RETRIBUZIONE LORDA COMPLESSIVA E UNITARIA
PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO**

Tabella 1

Categorie e livelli	1997				1998			
	Unità personale uomo/anno	Retribuzione complessiva	Retrib. unitaria	Incidenza su retrib.	Unità personale uomo/anno	Retribuzione complessiva	Retrib. unitaria	Incidenza su retrib.
	(a)	(b)	(b/a)	compless.	(c)	(d)	(d/c)	compless.
Dirigenti	1.417	184.494.736	130.163	5,98	1.242	189.709.522	152.796	5,96
Dirigenti medici	-	-	-	-	1.264	129.118.070	102.171	4,05
Ottavo livello e superiori	14.021	940.090.725	67.050	30,48	13.245	906.423.219	68.435	28,46
Settimo livello	22.010	1.063.446.251	48.317	34,48	21.469	1.059.849.720	49.367	33,27
Sesto livello	11.702	511.468.923	43.707	16,58	11.688	517.713.459	44.293	16,25
Quinto livello	4.882	194.103.505	39.758	6,29	4.784	195.041.648	40.772	6,12
Quarto livello	3.814	149.572.667	39.215	4,85	3.637	145.540.688	40.013	4,57
Terzo livello	1.165	41.142.968	35.331	1,33	1.134	41.706.958	36.787	1,31
Primo e secondo livello	6	174.289	29.048	0,01	7	187.542	26.169	0,01
TOTALI	59.017	3.084.494.064	52.264	100,00	58.470	3.185.290.826	54.478	100,00

9.3.2 Il costo del personale

Il costo del personale per gli enti pubblici non economici (determinato dal totale delle spese per retribuzioni lorde sommato alle spese per i contributi a carico degli enti, a quelle per le indennità di missione e di trasferimento, alle altre spese di carattere residuale e alla differenza tra i rimborsi versati e quelli incassati per il personale comandato) per il 1998 ammonta a 4.708,6 miliardi⁶. Rispetto all'esercizio precedente si è registrato un incremento dell'1,6% determinato prevalentemente dalla maggiore spesa di 107,1 miliardi da imputare alle retribuzioni lorde, sebbene si sia al contempo registrata la flessione negativa dello 0,3% della spesa per competenze accessorie e del 6,6% dei contributi a carico dell'amministrazione.

⁶ Vedi tabella n°3.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 2

(importi in milioni di lire)

ANNO	UNITA' DI PERSONALE			SPESA PER COMPETENZE FISSE			SPESA COMPETENZE ACCESSORIE			TOTALE RETRIBUZ. LORDE		COSTO DEL PERSONALE (2)	COSTO DEL LAVORO (3)
	Tempo indeterm. (a)	Restante personale (b)	Totale (a+b)	Tempo indeterm. (c)	Restante personale (d)	Totale (c+d)	Tempo indeterm. (e)	Restante personale (f)	Totale (e+f)	Tempo indeterm. (e+e)	Tempo indeterm. + restante pers. (c+d)+(e+f)		
1996	61.485	3.533	65.018	2.260.409.444	89.564.288	2.349.973.732	745.631.759	5.143.498	750.775.257	3.006.041.203	3.100.748.989	4.386.879.008	4.503.266.336
1997	58.151	4.003	62.154	2.228.678.969	109.179.693	2.337.858.662	855.815.095	4.586.586	860.401.681	3.084.494.064	3.198.260.343	4.632.886.719	4.871.750.101
1998	58.818	3.685	62.503	2.336.999.902	110.684.404	2.447.684.306	848.290.924	9.359.654	857.650.578	3.185.290.826	3.305.334.884	4.708.611.335	5.032.401.777

Escluso LSU

Comprende: totale retribuzione; contributi a carico delle Amministrazioni, indennità per missioni.

Comprende: costo del personale; gestione mense, vestiario, equo indennizzo, formazione, concorsi e varie.

Il costo unitario medio per il personale ricompreso nel comparto enti pubblici non economici, ottenuto dividendo il costo del personale per il numero dei dipendenti medi nell'anno, ammonta, per il 1998 a 75,7 milioni annui che si traduce in un costo giornaliero unitario medio pari a lire 302 mila. Rispetto al 1997 si è registrata una crescita del costo unitario medio pari al 2,03%.

Come per l'esercizio precedente si è valutata l'efficienza della spesa per mezzo di un indicatore in grado di individuare l'incidenza delle assenze dal lavoro sul costo del personale dato dalla formula "1-(costo unitario medio giornaliero/costo unitario medio per giornata lavorativa)" che per il 1998 è risultato essere pari allo 0,8%. Per valutare tale dato occorre precisare che lo 0,1% è inteso come il limite di incidenza delle ferie sul monte orario lavorativo annuo, per cui il margine di efficienza risulta ottimale quando l'indice raggiunge lo 0,9%. Il dato, se confrontato con quello dell'anno precedente non rileva variazioni di rilievo.

9.3.3 Il costo del lavoro

Il costo del lavoro, nell'accezione del termine adottata nella presente relazione, è dato dalla somma del costo del personale con altre spese non riconducibili propriamente alla retribuzione del personale, ma che restano comunque correlate all'impiego della forza lavoro e quindi utili nel calcolo al fine di dare una misura dell'intero complesso delle risorse finanziarie utilizzate per la gestione del personale del comparto in argomento.

Alcune di queste categorie di spesa sono in qualche modo indicative delle strategie gestionali delle risorse umane adottate, nell'ambito della propria discrezionalità, dagli enti del comparto. Le spese per i *fringe benefits* e la formazione rappresentano infatti il grado di interesse espresso dalle amministrazioni per il potenziamento della produttività e della qualificazione del personale.

Per il 1998 il costo del lavoro del comparto enti pubblici non economici si è attestato a 5.032,4 miliardi di lire (*tabella 3*) con un incremento rispetto al 1997 pari al 3,3%. Il maggior incremento percentuale si è avuto nella spesa per i concorsi che, per il 1998 è stata pari a 8.763 milioni di lire corrispondente a cinque volte la spesa sostenuta per la medesima voce nel precedente anno. L'attività concorsuale nell'anno 1998 ha rappresentato quindi, da un punto di vista economico, uno dei maggiori impegni nella politica del personale, sebbene nell'esercizio considerato si sia registrato un decremento di circa 581⁷ unità nella consistenza del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato in servizio al 31dicembre 1998 rispetto al 31dicembre dell'anno precedente, in linea con gli obiettivi di contenimento connessi alle indicazioni dei provvedimenti normativi di riduzione del personale adottati dal 1997 in poi.

⁷ Dal conteggio è stato escluso il personale medico non considerato nel conto annuale 1997.

Tabella 3

**ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI
COSTO DEL LAVORO E COMPOSIZIONE PERCENTUALE**

Voci di spesa	Importi (in migliaia di lire)	Incid. %	Var % 97/98
<i>Costo del personale</i>			
Competenze fisse	2.447.684.306	52,0	4,7
Compet. accessorie	857.650.578	18,2	-0,3
Contrib. Amm.ne	1.049.435.382	22,3	-6,6
Missioni	77.219.107	1,6	0,6
Altre spese	276.415.829	5,9	17,8
Rimborsi	206.133	0,0	-122,0
Totale Costo del Personale (a)	4.708.611.335	100,0	1,6
<i>Altre spese</i>			
Equo indennizzo	2.163.724	0,7	-5,9
Formazione	22.588.468	7,0	-8,1
Concorsi	8.763.008	2,7	414,3
Fringe Benefits	98.782.172	30,5	41,4
Spese Varie	191.493.070	59,1	36,3
Totale altre spese (b)	323.790.442	100,0	35,6
Totale costo del lavoro (a+b)	5.032.401.777		3,3

La categoria delle spese destinate ai *fringe benefits* ha fatto registrare, anche per il 1998, un'ulteriore crescita, attestandosi a 98.782 milioni di lire con un incremento del 41,4% rispetto all'anno precedente che già aveva segnato un aumento rispetto al 1996. Tali spese, se da un lato rappresentano l'interesse dell'amministrazione a sollecitare la produttività e la competitività del personale, dall'altro sono giustificate nella misura in cui ad esse corrisponda un effettivo e significativo aumento delle prestazioni e dei servizi prodotti dagli enti.

Per la formazione si è registrato un decremento - così come avvenuto nell'esercizio precedente - che, per il 1998, è stato pari al 8,1% rispetto al 1997. La diminuzione dell'impegno economico per la formazione del personale ed il contestuale aumento della spesa relativa ai *fringe benefits*, generano perplessità in ordine alla politica perseguita dagli enti che privilegia attività dirette a gratificare in linea immediata il personale anziché attività formative dirette a favorire il proficuo svolgimento delle attività istituzionali attraverso l'accrescimento della professionalità dei dipendenti⁸.

Il costo del lavoro unitario è risultato pari a 81 milioni di lire circa.

⁸ Peraltro tale considerazione rileva maggiormente se si tiene presente che nel conto annuale, alla voce formazione, risultano conteggiate anche le spese per missioni finalizzate ad attività formative. Dal riscontro, infatti, dei dati del conto consuntivo dell'Inps (ente presso cui è applicato il 52% delle unità del comparto) sono stati rilevati valori per spese di formazione inferiori rispetto a quelli del conto annuale mentre i capitoli di spesa attinenti alle missioni hanno registrato, per i motivi anzidetti, spese superiori a fronte di quelle esposte nel conto annuale.

9.4 Brevi considerazioni sugli enti previdenziali, in particolare Inps, Inpdap, Inail

Come già precedentemente evidenziato, l'81% del personale appartenente al comparto risulta dipendente dai maggiori enti previdenziali ed assistenziali, pertanto la rilevazione dei relativi costi è significativa per l'intero andamento del comparto, oltre a fornire spunti per valutazioni comparative tra enti che gestiscono attività inerenti ad un medesimo settore. Il quadro che segue (*tabella 4*) contiene i dati tratti dal conto annuale e dal Sistema integrato RGS/CdC - nel quale confluiscono i dati inviati dagli enti ai fini dell'elaborazione dei conti annuali - in taluni casi riscontrati con le risultanze dei consuntivi degli enti⁹.

Tabella 4

ENTI	Personale in servizio al 31/12	Costo del personale	% sul totale	Costo del lavoro	% sul totale
INPS	32.758	2.617.785.313	66,5	2.842.262.192	67,6
INAIL	12.784	965.248.512	24,5	1.000.641.107	23,8
INPDAP	5.147	351.968.392	8,9	364.227.392	8,7
<i>Totale</i>	<i>50.689</i>	<i>3.935.002.217</i>	<i>100</i>	<i>4.207.130.691</i>	<i>100</i>

Dalla *tabella 5* si evidenzia che il costo unitario del lavoro per l'INPS - presso il quale per l'esercizio 1998, come accennato nel paragrafo IX.2.2, sono confluiti i pagamenti relativi al personale medico precedentemente a carico del servizio sanitario nazionale - risulta superiore del 4% rispetto al totale del costo unitario medio relativo ai tre enti previdenziali. La lettura di questo dato richiederebbe, per essere significativa, una comparazione con l'indice di produttività unitario rilevato presso ciascun ente, secondo comuni standard di valutazione. La politica di contenimento della spesa pubblica unita all'innovazione organizzativa del sistema tecnologico e procedurale, hanno portato, in particolare per gli enti considerati, ad un decremento del personale nelle previsioni di dotazioni organiche e ad un calo effettivo del personale, mentre una serie di blocchi del turn-over incidono sull'innalzamento dell'età media del personale stesso.

⁹ La complessità delle operazioni dirette alla disaggregazione delle voci relative ai pertinenti capitoli di spesa ai fini delle aggregazioni secondo la classificazione elaborata dal Dipartimento della ragioneria generale dello Stato per la quantificazione del costo del lavoro, richiederebbe una maggiore omogeneità tra il conto annuale ed i consuntivi degli enti, in ragione di un criterio per cui la trasparenza, la chiarezza e la concordanza dei conti costituiscono la base per consentire, attraverso una agevole lettura dei dati, una verifica rapida e costante degli andamenti di spesa alla luce delle previsioni normative in materia di monitoraggio degli oneri relativi al personale.

Tabella 5

(importi in migliaia di lire)

ENTI	Costo del lavoro	Unità di personale uomo/anno	Costo del lavoro unitario medio	Scost % dal costo unitario medio totale
INPS	2.842.262.192	32.584	87.229	4,0
INAIL	1.000.641.107	12.624	79.265	-5,5
INPDAP	364.227.392	4.940	73.730	-12,1
<i>Totale</i>	<i>4.207.130.691</i>	<i>50.148</i>	<i>83.894</i>	

Quest'ultimo fenomeno trova conferma negli enti previdenziali con riferimento al personale di tutto il comparto e consiste nella registrazione di un'alta percentuale di unità di personale nella fascia di anzianità compresa tra i 26 ed i 30 anni pari al 24,3% del totale del personale

In ordine ai criteri che gli enti devono seguire per la definizione delle dotazioni organiche, rilevano le considerazioni che seguono.

Il concetto di fabbisogno di personale, introdotto per le pubbliche amministrazioni con l'art 39 della legge 449797, è stato individuato dal d.lgs.n.80/98 come elemento di valutazione della coerenza delle dotazioni organiche, condizionate non più alla sola verifica dei carichi di lavoro, ma connesse anche al rispetto delle finalità generali di cui all'art 1 c.1 del d.lgs.n.29/93 .

Le disposizioni normative riguardanti le dotazioni organiche, in particolare l'art 6 del d.lgs.29/93 come modificato dal d.lgs.80/98, sono state oggetto di interpretazione da parte del Consiglio di Stato - pronuncia del 23 febbraio 2000, sez.I, n.574/99 - solo successivamente, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, quale Ministero vigilante, ha trasmesso una nota del 7 settembre 2000, del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con cui vengono definiti, con riferimento agli enti pubblici non economici, i criteri da seguire nell'adozione delle delibere relative alla individuazione delle dotazioni organiche di personale.

Nella documentazione richiamata viene ribadito che gli enti devono procedere ad una rivisitazione con cadenza triennale delle dotazioni organiche, inoltre si evidenzia che il parametro di partenza per l'individuazione delle suddette dotazioni è rappresentato dalla consistenza di personale rilevata al 31/12/1999 salvo casi particolari connessi a intervenute disposizioni modificative delle competenze degli enti

Le deliberazioni, assunte dagli enti, concernenti le dotazioni organiche, sono sottoposte"- eccetto quelle che trovano sviluppo esclusivamente nell'ambito delle risorse contrattuali- all'approvazione delle Amministrazioni vigilanti di concerto col Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e la Presidenza del consiglio dei Ministri-Dipartimento funzione pubblica, che ne valutano gli effetti, soprattutto di ordine finanziario, nei termini previsti dalle disposizioni di legge"¹⁰

Dalle relazioni al conto annuale trasmesse dall'Inps e dall'Inpdap, emergono, oltre ai profili di interesse connessi anche alle deliberazioni assunte per la definizione, nel

¹⁰ Nota del 7/9/2000 prot. N.74452 del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato.

rispetto della normativa vigente, degli organici necessari per il raggiungimento degli obiettivi indicati, aspetti legati alle politiche del personale intraprese, le quali sono state prevalentemente indirizzate all'attuazione di iniziative che hanno riguardato sia la programmazione e l'acquisizione di risorse umane, connesse peraltro all'adozione di forme flessibili di reclutamento del personale, sia la revisione dei contingenti di personale da inserire nelle nuove aree contrattuali introdotte con il contratto collettivo nazionale di lavoro 1998/2001.

9.5 Evoluzione del comparto nel 1999

Dalle rilevazioni relative all'anno 1999 si è potuto rilevare che il numero degli enti pubblici non economici appartenenti al comparto, tenuti all'invio del conto annuale, ha subito una flessione passando da 196 a 192. Di questi solo 173 hanno provveduto all'invio del conto, a fronte dei 183 del 1998.

Il numero delle unità di personale in servizio, al netto dei lavoratori socialmente utili, presenta un leggero incremento. Praticamente stabile appare invece il numero delle unità di personale addetto ai lavori socialmente utili.

Il numero del personale medio, ricavato tenendo conto delle mensilità liquidate nell'anno risulta pari a 61.164 unità.

La retribuzione lorda del comparto presenta, rispetto all'anno precedente, un incremento del 3,4%, confermando la tendenza registrata nel 1998 (3,3%).

(importi in migliaia di lire)

Unità personale	Retribuzione lorda	Costo del personale	Costo del lavoro
62.712	3.419.189.906	4.839.615.289	5.163.276.497

Le retribuzioni concernenti le competenze fisse registrano una flessione del 3% circa, mentre quelle accessorie presentano un notevole incremento, pari al 22% circa, determinato principalmente dalla corresponsione di somme per maggiore produttività collettiva ed individuale secondo i criteri generali degli ultimi rinnovi contrattuali.

Per quanto riguarda il costo del personale, questo presenta un incremento del 2,8% nei confronti dell'anno precedente.

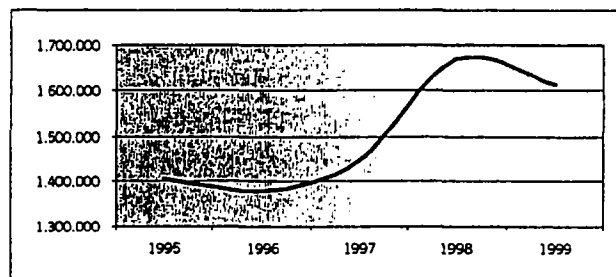
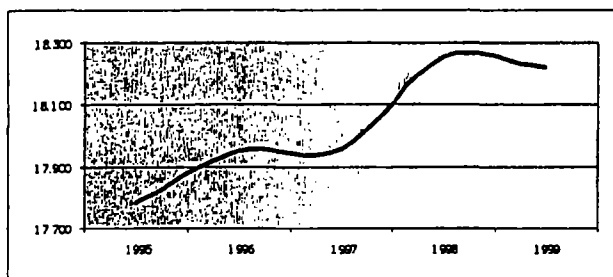
Il costo unitario medio per il personale ricompreso nel comparto in esame, ammonta, per il 1999, a 79,1 milioni di lire annue che si traduce in un costo giornaliero unitario medio pari a circa 315 mila lire. Rispetto al 1998 si è registrata una crescita del costo unitario medio pari al 4,3%.

Per il 1999 il costo del lavoro del comparto si è attestato a 5.163,3 miliardi di lire con un incremento rispetto al 1998 pari al 2,6%.

Il costo del lavoro unitario medio dell'anno si è attestato a circa 84 milioni di lire con un incremento del 3,7%.

Capitolo X

IL PERSONALE DEGLI ENTI DI RICERCA



SINTESI

La contrattazione collettiva del personale degli enti di ricerca è caratterizzata da rilevanti ritardi. Vengono infatti ancora applicati i contratti a suo tempo conclusi per il periodo 1994-1997.

Per effetto della prima applicazione dei contratti collettivi relativi al periodo 1994-1997, si sono avuti nel 1998 rilevanti aumenti nelle retribuzioni dei ricercatori, dei tecnologici e dei dirigenti, insieme con consistenti arretrati. Rispetto al 1997, il costo complessivo del personale del comparto è aumentato nel 1998 di più del 16%.

Dai dati provvisori al momento disponibili, per il 1999 risulta invece una diminuzione del costo del personale rispetto al 1998 superiore al 3%: al netto degli arretrati, si ha peraltro un aumento, di circa l'1%.

Le prime programmazioni del fabbisogno di personale dei maggiori enti di ricerca, ai sensi dell'art. 39 della legge n. 449/1997, non sono sembrate chiaramente finalizzate alla prescritta "riduzione" delle spese di personale nel medio periodo.

10.1 Il comparto: considerazioni generali e premessa metodologica

Il comparto del personale degli enti di ricerca e sperimentazione comprendeva nel 1998 lo 0,5% dei dipendenti a tempo indeterminato di tutto il pubblico impiego, con un costo del personale pari allo 0,8%.

Nel 1998, il comparto includeva 56 enti¹: di questi, il Consiglio nazionale delle ricerche (Cnr), l'Istituto nazionale di statistica (Istat), l'Istituto nazionale di fisica nucleare (Infn), l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (Ispesl) e l'Istituto superiore di sanità (Iss) raggiungevano da soli, insieme, il 79% dei dipendenti e l'82% del costo del personale di tutto il comparto².

La contrattazione collettiva per il personale degli enti di ricerca è caratterizzata da rilevanti ritardi: al momento (dicembre 2000), vengono ancora applicati i contratti conclusi per il periodo 1994-1997³.

I dati che seguono sono ricavati dai conti annuali per il costo del lavoro 1996, 1997 e 1998 del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

Per il 1999, sono stati invece considerati alcuni dati, peraltro ancora provvisori, del sistema informativo dello stesso Dipartimento.

Ai cinque enti maggiori del comparto in esame - Cnr, Istat, Infn, Ispesl e Iss - sono state anche chieste notizie sulla programmazione del fabbisogno di personale prevista dall'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

10.2 Il personale del comparto: consistenza, composizione e dinamica

Al 31 dicembre 1998, i dipendenti a tempo indeterminato del comparto erano 15.570: per il 31,3% ricercatori, il 5,8% tecnologi, l'1,2% dirigenti, il 61,7% personale dei livelli.

Rispetto all'anno precedente, i dirigenti del comparto erano diminuiti dell'1%, era rimasto sostanzialmente invariato il numero complessivo dei dipendenti dei livelli ed erano invece aumentati i ricercatori e i tecnologi, rispettivamente del 4,7% e del 9,2%. Nel complesso, i dipendenti a tempo indeterminato erano aumentati di quasi il 2%⁴.

¹ Si trattava degli stessi enti che costituivano il comparto nel 1997: non aveva ancora avuto applicazione l'art. 7 dell'accordo quadro del 23 dicembre 1997, che aveva inserito nel comparto anche l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente.

² In particolare, nel 1998 il Cnr si avvaleva da solo di più del 41% dei dipendenti del comparto, con un costo del personale pari a quasi il 44% del costo di tutto il comparto. Seguivano: l'Istat con il 13% dei dipendenti e più dell'11% del costo del personale del comparto; l'Infn con quasi l'11% dei dipendenti e un costo del personale superiore al 10% del costo del comparto; l'Ispesl con più del 6% dei dipendenti e l'8% del costo del personale; l'Iss con più del 7% dei dipendenti e quasi l'8% del costo del personale.

Nel periodo in esame - e in attesa delle trasformazioni previste dall'art. 8 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 419 - l'Ispesl e l'Iss, pur compresi come si è detto nel comparto in esame, erano in realtà istituti organi del Ministero della Sanità.

³ Per il personale dei livelli, si tratta di un accordo sottoscritto il 7 ottobre 1996 relativo al quadriennio 1994/1997 per gli aspetti normativi ed al biennio 1994/1995 per gli aspetti economici, e di un altro accordo sottoscritto il 21 novembre 1996 per gli aspetti economici del biennio 1996/1997; per i dirigenti, ricercatori e i tecnologi, si tratta di due contratti collettivi sottoscritti il 5 marzo 1998, il primo relativo al quadriennio 1994/1997 per gli aspetti normativi e al biennio 1994/1995 per gli aspetti economici, e il secondo relativo al biennio 1996/1997 per gli aspetti economici.

⁴ Per effetto di questi aumenti, il rapporto di sostituzione nel comparto (assunti/cessati) è stato pari nel 1998 a 1,35: il rapporto medio di sostituzione in tutto il pubblico impiego è stato invece pari a 0,9.

Alla fine del 1998, risultavano ancora consistenti carenze di personale: l'organico complessivo era infatti coperto per poco più del 75%, il più basso fra gli indici rilevati nei vari comparti del pubblico impiego.

Copertura degli organici alla fine del 1998

ricercatori	72,1%
tecnologi	70,6%
dirigenti	66,7%
personale dei livelli	77,4%
comparto	75,1%

I dipendenti a tempo indeterminato costituivano peraltro solo l'85% del complessivo personale⁵: risultavano infatti in servizio anche 2.686 contrattisti e dipendenti a tempo determinato.

Consistenza del personale

	a tempo indeterminato	altri
1996	15.514	2.403
1997	15.277	2.627
1998	15.570	2.686

Alla fine del 1998, risultavano in part-time 227 dipendenti dei livelli, con un'incidenza lievemente inferiore alla media del pubblico impiego: 2,4% anziché 2,8%. Risultavano in part-time anche 11 ricercatori e 6 tecnologi.

*Diffusione del part-time
(personale dei livelli)*

	unità	%
1996	35	0,3
1997	190	2
1998	227	2,4

Nel 1998, il tasso di femminilizzazione del comparto degli enti di ricerca raggiungeva il 38,2%: un livello ancora modesto se si considera che la presenza femminile in tutto il pubblico impiego - che pure comprende comparti a naturale prevalenza maschile - era invece pari al 47,1%.

Va anche rilevato che la presenza femminile è aumentata più tra il personale contrattista o a tempo determinato che tra i dipendenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

⁵ Nel 1998, in tutto il pubblico impiego i dipendenti a tempo indeterminato erano il 91% del complessivo personale.

Personale femminile (%)

	ricercatori	tecnologi	dirigenti	livelli
1996	29,8	25,3	20,1	40,2
1997	30,1	26,6	25,8	40,3
1998	31	27,8	26,6	40,6

	a tempo indeterminato	altri	comparto
1996	36	41,5	36,8
1997	36,3	44	37,4
1998	36,7	47,3	38,2

Nel periodo 1996-1998, i ricercatori e i tecnologi con più di 20 anni di servizio erano leggermente diminuiti: rispettivamente, dal 41% al 38,3% e dal 48,7% al 37,2%.

10.3 Il personale del comparto: la spesa

Nel 1998, le retribuzioni medie annue pro-capite del personale a tempo indeterminato erano pari a quasi 79 milioni per i ricercatori, più di 72 per i tecnologi, 114 per i dirigenti⁶ e 46 per i dipendenti dei livelli⁷.

Risultavano così aumenti rispetto al 1997 del 15,4% per i ricercatori, dell'8,5% per i tecnologi e del 6,5% per i dirigenti. La retribuzione media del personale dei livelli era invece diminuita dello 0,7%.

I rilevati aumenti retributivi al personale dirigenziale e assimilato, indubbiamente molto superiori al tasso di inflazione dell'1,8% previsto per il 1998 dal Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, derivano dalla prima applicazione dei contratti collettivi per il periodo 1994-1997⁸.

Per i ricercatori e i tecnologi, gli aumenti rilevati riguardano solo le "competenze fisse": +30,8% per i primi e +21,5% per i secondi. Le "indennità e competenze accessorie" risultano invece di molto diminuite: -72,7% per i ricercatori e -67,2% per i tecnologi.

Per i dirigenti, sono invece aumentate sia le competenze fisse che quelle accessorie: rispettivamente del 7% e del 4,2%.

⁶ La retribuzione del personale dirigenziale e assimilato comprende alcune componenti comuni alle due aree, della dirigenza amministrativa e dei ricercatori e tecnologi: stipendio tabellare, indennità integrativa speciale, retribuzione individuale di anzianità. Differiscono invece le componenti del trattamento accessorio: retribuzione di posizione e retribuzione di risultato per i dirigenti amministrativi; indennità per oneri specifici connessi all'esercizio dell'attività di ricercatore e tecnologo, indennità di direzione e di responsabilità professionale, indennità derivanti da specifiche disposizioni normative, per i ricercatori e i tecnologi (artt. 23, 26 e 54 del primo accordo del 5 marzo 1998, artt. 6 e segg. della sezione seconda del secondo accordo del 5 marzo 1998).

⁷ La retribuzione del personale dei livelli comprende un "trattamento fondamentale" costituito dallo stipendio tabellare, dalla retribuzione individuale di anzianità e dall'indennità integrativa speciale, e un "trattamento accessorio" costituito da indennità di valorizzazione professionale, di rischio disagio o responsabilità, di ente, di posizione, e da compensi per lavoro straordinario e per la produttività collettiva e individuale (art. 38 dell'accordo del 7 ottobre 1996).

⁸ La particolare dinamica delle retribuzioni evidenziata nel testo ha determinato un ampliamento, nel 1998, del rapporto tra le retribuzioni di ricercatori, tecnologi e dirigenti da una parte e quelle del personale dei livelli dall'altra: il coefficiente è infatti salito da 1,4 a 1,7 per i ricercatori e i tecnologi e da 2,3 a 2,4 per i dirigenti.

Per il personale dei livelli, infine, sono lievemente diminuite sia le compenze fisse che quelle accessorie: -0,3% e -2%.

Per effetto di queste dinamiche, l'incidenza della parte accessoria della retribuzione, che gli attuali orientamenti tendono come è noto a valorizzare, risulta invece diminuita dal 14,9% al 3,5% per i ricercatori, dal 14,6% al 4,4% per i tecnologi ed altresì, ma in misura molto minore, dal 18,1% al 17,7% per i dirigenti e dal 23,7% al 23,4% per il personale dei livelli.

Per i ricercatori e i tecnologi, la rilevante diminuzione dell'incidenza della retribuzione accessoria deriva dalla marginalità di questa componente nell'ambito del trattamento economico previsto dagli ultimi contratti collettivi⁹.

Va precisato che nel 1998 i ricercatori hanno percepito in media arretrati per quasi 17 milioni, i tecnologi quasi 14 e i dirigenti più di 12.

Nel 1998, il costo del personale del comparto è aumentato del 16,5%. Sono risultati particolarmente rilevanti non solo gli incrementi delle competenze fisse, +15,3%, ma anche gli aumenti dei contributi: +23,5%. Gli arretrati, ben 115.735 milioni, hanno raggiunto il 7,1% di tutto il costo del personale.

Il costo del lavoro è aumentato del 15,6%. Le spese per la formazione del personale - solo 2.607 milioni - non hanno raggiunto lo 0,2% del costo del lavoro.

Costi del comparto (in milioni di lire)

	del personale	del lavoro
1996	1.331.934	1.378.781
1997	1.396.911	1.445.740
1998	1.628.142	1.671.001

10.4 L'evoluzione nel 1999

Dai dati disponibili nel sistema informativo del Dipartimento della Ragioneria Generale - come già rilevato al momento ancora provvisori - la consistenza complessiva al 31 dicembre 1999 dei dipendenti a tempo indeterminato del comparto risulta quasi immutata rispetto all'anno precedente: solo 17 unità in meno. In particolare, erano aumentati i ricercatori e i tecnologi, rispettivamente dell'1,1% e del 5,9%, ed erano invece diminuiti i dirigenti e il personale dei livelli: rispettivamente dell'1,6% e dell'1,2%.

Anche la consistenza complessiva dei contrattisti e dipendenti con rapporto di lavoro a tempo determinato non era apprezzabilmente mutata: solo 24 unità in meno.

Alla fine del 1999, la presenza femminile, pari al 36,9% dei dipendenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e al 48,4% dei contrattisti e dipendenti a tempo determinato, non superava nel complesso il 38,6% del personale del comparto.

La diffusione del part-time tra i dipendenti dei livelli si confermava in lento incremento: 279 unità al 31 dicembre 1999, con un'incidenza del 2,9%. Risultavano in part-time anche 23 ricercatori e 8 tecnologi.

⁹ V. la nota sulla struttura della retribuzione prevista dai contratti collettivi del marzo 1998.

Tra i ricercatori e i tecnologi, l'incidenza del personale con più di 20 anni di anzianità di servizio era ulteriormente diminuita, rispettivamente, al 37,4% e al 34,8%.

Nel 1999, il costo del personale del comparto era diminuito rispetto all'anno precedente del 3,7%: da 1.628 a 1.567 miliardi circa.

Va peraltro ricordato che nel 1998 si era verificato un rilevante incremento delle retribuzioni dei dirigenti e del personale assimilato, con erogazione di consistenti arretrati (v. *supra*). Orbene, se nel raffronto si esclude la voce "arretrati", il costo del personale nel 1999 risulta invece aumentato¹⁰ dell'1% circa.

10.5 I principali enti del comparto

Consiglio nazionale delle ricerche

Dopo il riordino disposto con il d.lgs. 30 gennaio 1999, n. 19¹¹, il Cnr ha programmato l'assunzione di 1.305 unità¹². Alla fine del 1999, i dipendenti erano 7.417.

	personale	costo del personale (milioni)
1997	7.503	598.504
1998	7.580	715.940
1999	7.417	644.214

Istituto nazionale di statistica

In attuazione dell'art. 39 della legge n. 449/1997, l'Istat ha definito "programmi di reclutamento" in ruolo per 942 unità nel triennio 1998-2000, 409 nel 1999-2001, 501 nel 2000-2002¹³. Alla fine del 1999, risultavano in servizio 2.369 dipendenti.

	personale	costo del personale (milioni)
1997	2.305	163.650
1998	2.379	186.176
1999	2.369	172.102

¹⁰ Come si è ripetutamente detto, si tratta peraltro di dati ancora provvisori.

¹¹ Per l'art. 13 del d.lgs. n. 19/1999, "nelle more dell'approvazione" del piano triennale di attività" previsto dall'art. 6 dello stesso d.lgs., il Cnr può provvedere ad assunzioni di personale previa autorizzazione ministeriale, con "priorità" al "potenziamento della ricerca scientifica nel Mezzogiorno" e rispettando "in ogni caso", negli anni 1999 e 2000, il limite del 75% del contributo a carico del Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca finanziati dal Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica.

¹² Da una nota dell'ente del 20.7.1999, si evince che gli "oneri derivanti dai bandi di concorso 1999 avranno effetto sul bilancio 2000 limitatamente al secondo semestre e che gli oneri derivanti dai bandi di concorso 2000 avranno effetto sul bilancio 2001".

¹³ Si tratta di programmi "scorrevoli" per cui "i dati esposti non risultano sommabili tra loro".

Istituto nazionale di fisica nucleare

L'Infn ha programmato il "reclutamento" di 164 dipendenti per il periodo 27 novembre 1998 - 26 novembre 2001. Alla fine del 1999, i dipendenti erano 1.972.

	personale	costo del personale (milioni)
1997	1.908	151.835
1998	1.961	171.839
1999	1.972	170.187

Istituto superiore prevenzione e sicurezza lavoro

L'IspeSl ha programmato 183 assunzioni per il periodo 1998-2000. Alla fine del 1999, i dipendenti erano 1.097.

	personale	costo del personale (milioni)
1997	1.217	110.276
1998	1.189	133.366
1999	1.097	131.457

Istituto superiore di sanità

Dopo l'entrata in vigore della legge n. 449/1997, l'Iss ha definito un piano che prevedeva l'immissione in servizio di 60 unità nel 1998, pari al 15% dei posti vacanti in organico.¹⁴ Successivamente, l'Iss ha anche approvato un "piano assunzioni per il biennio 1999-2000" che prevedeva la copertura di 308 posti, il 75% dei posti disponibili: poiché peraltro l'attuazione del piano avrebbe comportato "una spesa per il personale pari all'80% dell'attuale dotazione di bilancio dell'Istituto", è stato infine deciso di procedere solamente alla "chiamata degli idonei dei concorsi già attivati e/o in corso di attivazione": in tutto, 85 unità. Alla fine del 1999, i dipendenti erano 1.356.

	personale	costo del personale (milioni)
1997	1.363	105.425
1998	1.352	127.717
1999	1.356	125.831

¹⁴ L'Iss aveva infatti ritenuto ancora applicabile l'art. 1, comma 4, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, che consentiva alle istituzioni e agli enti di ricerca, "sino al 31 dicembre 1998", di "procedere ad assunzioni entro il limite massimo del 15 per cento per ciascun anno dei posti non coperti".

10.6 Valutazioni conclusive

L'art. 39, comma 1, della legge n. 449/1997 ha richiesto a tutte le amministrazioni pubbliche una "programmazione triennale del fabbisogno di personale".

Il successivo comma 19 ha poi stabilito che gli "enti di ricerca adeguano i propri ordinamenti ai principi stabiliti dal comma 1, finalizzandoli alla riduzione programmata delle spese di personale". Quest'ulteriore disposizione va letta alla luce del comma 7 dell'art. 51, che precisa: "ai fini dell'applicazione della presente legge, per enti di ricerca o enti pubblici di ricerca si intendono i soggetti di cui all'art. 8 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 dicembre 1993, n. 593, e successive modificazioni ed integrazioni ...".

In definitiva, sembra innegabile che tutti i "soggetti" inclusi nel comparto degli enti di ricerca siano tenuti ad una "riduzione programmata delle spese di personale".

Ciò premesso, va rilevato che le programmazioni del fabbisogno di personale trasmesse a questa Corte non sembrano chiaramente finalizzate al conseguimento di specifiche riduzioni complessive della relativa spesa nel medio periodo.

Per tutti i maggiori enti del comparto risultano comunque aumenti del costo del personale nel 1998, e diminuzioni nel 1999. Poiché peraltro queste diminuzioni - per Infn Ispesl e Iss invero molto limitate - sono state in tutti i casi inferiori ai precedenti aumenti, nel primo biennio di applicazione dell'art. 39 della legge n. 449/1997 non vi è stata, in definitiva, alcuna riduzione di spese di personale.

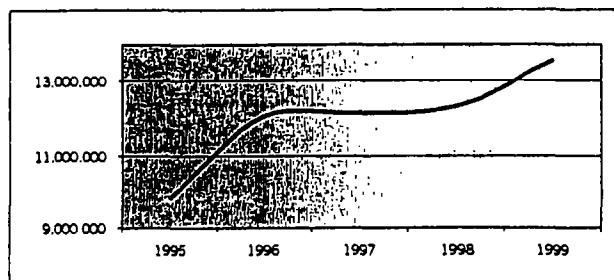
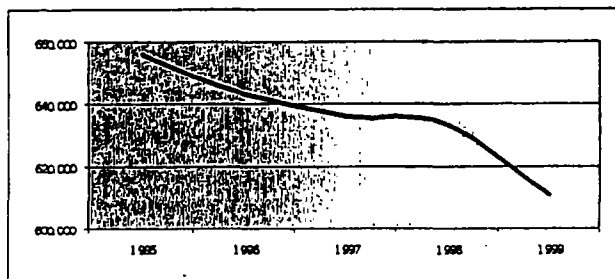
Per alcuni enti - ancora Infn Ispesl e Iss - nel biennio in questione le spese sono anzi complessivamente aumentate in misura rilevante.

Evoluzione dei costi del personale

	1998/1997	1999/1998	1999/1997
Cnr	+19,6%	-10%	+7,6%
Istat	+13,8%	-7,6%	+5,2%
Infn	+13,2%	-1%	+12,1%
Ispesl	+20,9%	-1,4%	+19,2%
Iss	+21,1%	-1,5%	+19,4%

Capitolo XI

IL PERSONALE NON CONTRATTUALIZZATO



SINTESI

Il seguente capitolo concerne i seguenti aggregati: personale della carriera prefettizia, diplomatica e di magistratura; personale dei corpi di polizia e personale delle forze armate.

In ordine al primo aggregato, non si registrano fenomeni meritevoli di particolare segnalazione.

Quanto ai Corpi di polizia, l'aggregato continua ad essere interessato da una vasta produzione normativa, che in via di principio si propone di razionalizzare le strutture ordinamentali e le carriere e perequare (ovviamente, verso l'alto) il trattamento giuridico ed economico degli appartenenti ai vari Corpi, ma che spesso sconta l'esigenza di apprestare rapide soluzioni per problemi contingenti, che scaturiscono sia da particolari fenomeni criminosi che da pressanti richieste di parità di trattamento degli addetti alla sicurezza pubblica: parità che, peraltro, deve a sua volta confrontarsi con la riaffermata necessità di specifiche peculiarità ordinamentali e di autonomia decisionale ed operativa di ciascun Corpo.

Il quadro normativo che in tal modo viene a crearsi è talmente complesso (anche per il continuo rincorrersi delle rivendicazioni scaturenti dai reciproci confronti tra le varie forze) che risulta difficile delineare un'organica disciplina del settore, spesso regolato in modo frammentario; solo di recente (principalmente con la legge 31.3.2000, n.78) si è cercato di porre nuove basi per un effettivo coordinamento delle norme, ma è ancora troppo presto per valutare nei fatti l'esito di tale sforzo.

D'altronde, che non sia facile raggiungere, nel settore, una soddisfacente ed armonica composizione di esigenze ed interessi, è dimostrato dal fatto che in meno di 20 anni dalla riforma dell'amministrazione della pubblica sicurezza, la legge

fondamentale in materia (1.4.1981, n. 121) ha subito oltre 100 modifiche ed integrazioni, e che il riordino previsto dalla citata legge 78/2000 interviene a rivisitare un precedente riordino che risale ad appena 5 anni or sono.¹

In ordine agli aspetti gestionali del comparto, la ricostruzione della situazione si è dimostrata non agevole, atteso che i dati forniti dalle singole amministrazioni e trasfusi nel conto annuale si sono rivelati spesso non completi, e soprattutto non congruenti tra di loro o con altri dati ricavati da altre fonti; è stata quindi necessaria una paziente opera di confronto, verifica ed interpretazione, che ha dato origine ad un quadro sufficientemente attendibile, peraltro spesso non comparabile con quello degli anni precedenti, ma che potrà comunque risultare utile per le valutazioni degli organi istituzionalmente preposti alle scelte.

Con riferimento infine alle Forze armate, i principali mutamenti che hanno caratterizzato l'aggregato nell'ultimo quinquennio sono: l'apertura al personale femminile, la riforma dell'obiezione di coscienza e del servizio civile, l'organizzazione dei principali Enti ed organismi militari, l'introduzione di un particolare meccanismo di concertazione per quanto attiene alla disciplina di alcuni aspetti del rapporto di impiego e di lavoro, evidenziando i riflessi che tali mutamenti hanno avuto e sono destinati ad avere sulla consistenza del personale militare e sulla sua distribuzione nelle diverse carriere.

Quanto sopra alla vigilia della poi intervenuta recente legge 14.11.2000, n. 331, con la quale viene istituito il servizio militare professionale, nell'ottica di un tendenziale azzeramento del precedente regime della leva obbligatoria.

In particolare, il raffronto con le Forze di polizia ad ordinamento civile mostra come la tendenziale parità di trattamento economico per qualifiche corrispondenti è vanificata dai diversi tempi necessari agli appartenenti dei diversi aggregati per raggiungere le posizioni di vertice economico delle diverse carriere.

Anche la tradizionale equiparazione fra dirigenti civili e militare appare sempre più recessiva in relazione alla contrattualizzazione della dirigenza civile e ad una modalità di determinazione della retribuzione che, per i civili, viene determinata caso per caso con la contrattazione individuale in relazione all'impegno richiesto e alla complessità degli obiettivi da raggiungere.

La dinamica quantitativa del personale militare mostra nel complesso una progressiva costante diminuzione nell'ultimo quinquennio, particolarmente evidente con riferimento al personale non in servizio permanente.

Sulla base di dati provenienti dall'Amministrazione della difesa risulta che, pur tenendo conto dei diversi impegni, professionalità e responsabilità richiesti, nonché di difficoltà oggettive di comparazione tra situazioni diverse, la retribuzione delle forze armate italiane, simile a quella dei colleghi spagnoli, è pari ad un terzo di quella del personale inglese e a poco meno della metà rispetto al personale tedesco e francese.

¹ Decreti legislativi 12.5.1995, n.197 (Polizia di Stato), n.198 (Arma dei carabinieri), n.199 (Corpo della guardia di finanza) e n.200 (polizia penitenziaria - L'art. 8 della l. 30.11.2000 n. 356 ha conferito delega al Governo per emanare, entro il 31.12.2000, e senza oneri a carico del bilancio dello Stato, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive del citato decreto legislativo 200/1995).

11.1 Premessa.

Oggetto di analisi in questo paragrafo è il personale delle carriere prefettizia, diplomatica, dei magistrati ed avvocati dello Stato. Significative novità legislative sono recentemente intervenute, che hanno determinato sul piano sostanziale una parziale contrattualizzazione del rapporto di impiego delle carriere prefettizia e diplomatica. Tale contrattualizzazione è totale per gli aspetti retributivi ed economici.

In particolare, nell'ambito del d.lgs. 19 maggio 2000, n. 139, *"Disposizioni in materia di rapporto di impiego del personale della carriera prefettizia, a norma dell'articolo 10 della legge 28 luglio 1999, n. 266"*, il capo II *"Procedimento negoziale"* ha introdotto una procedura per la definizione degli aspetti giuridici ed economici del rapporto di impiego del personale della carriera prefettizia. Formano oggetto del procedimento negoziale il trattamento economico fondamentale ed accessorio secondo parametri appositamente definiti tendenti ad assicurare, nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili, sviluppi omogenei e proporzionati, rapportati alla figura apicale. L'accordo è trasfuso in un decreto del Presidente della Repubblica da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 1, lettera d), della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Una disposizione analoga è contenuta nell'art. 14 del d.lgs. 24 marzo 2000, n. 85, *"Riordino della carriera diplomatica, a norma dell'articolo 1 della legge 28 luglio 1999, n. 266"*, che prevede la contrattualizzazione di vari aspetti del rapporto d'impiego del personale della carriera diplomatica, relativamente al servizio prestato in Italia, tra cui il trattamento economico. Anche in questo caso la procedura negoziale termina con il recepimento dell'accordo in un decreto del Presidente della Repubblica.

La consistenza numerica delle predette categorie (inferiore nel complesso alle 13 mila unità) ne rende assai poco significativo il peso sul costo del lavoro pubblico. Nondimeno, si tratta di personale con il trattamento economico più elevato nell'ambito dell'impiego statale.

Ulteriore peculiarità è il meccanismo di progressione di carriera, regolato da passaggi spesso automatici, cosa che comporta un elevato tasso di mobilità verticale, particolarmente rilevanti nella carriera diplomatica, dove la qualifica di dirigente generale ha una copertura che si avvicina al 140% sull'organico.

Tale dinamica interna di promozione incide naturalmente sull'evoluzione stipendiale.

La qualità dei dati desunti dal conto annuale della Ragioneria generale dello Stato - nonostante la limitatezza del presente comparto - presenta alcuni problemi (p.es.: il conto annuale determina in 9.293 unità la dotazione organica complessiva del personale di magistratura, inferiore di un decimo rispetto alla realtà attuale).

11.2 Il personale della carriera prefettizia.

11.2.1 Consistenza, struttura e anzianità.

Il personale consta di 1.696 unità alla fine del 1998 (*tabella 1*), con una percentuale femminile che si avvicina, ormai, alla metà della dotazione. Il personale complessivo inquadrato nei livelli non dirigenziali copre il 60% della dotazione. L'organico risulta coperto quasi al 90%, seppure sussistono eccedenze nella copertura delle qualifiche elevate (126% per i dirigenti generali) e carenze fra il personale dei livelli (77%).

Benché le oscillazioni della copertura organica nell'ultimo quinquennio siano limitate, nell'anno in questione si è scesi per la prima volta sotto le 1.700 unità in servizio.

Per quel che concerne la distribuzione del personale sul territorio, la regione Lazio (dove ha sede il Ministero dell'interno), assorbe un terzo delle unità. In periferia, permangono squilibri nella distribuzione del personale (per esempio, in Basilicata vi sono 23 unità con 2 sole province, mentre in Emilia Romagna vi sono 86 unità con 9 province).

In generale, non vi sono stati rilevanti mutamenti nella struttura del personale nell'ultimo quinquennio.

11.2.2 La spesa.

La spesa totale erogata per retribuzioni nel 1998 ammonta a 125 miliardi (*tabella 2*), di cui anche quest'anno i quattro quinti sono assorbiti dalle retribuzioni ordinarie (stipendio ed indennità integrativa speciale). Il residuo di retribuzione accessoria è costituito da compenso per lavoro straordinario (singolarmente attribuito per più della metà della somma ai dirigenti, seppur costituenti meno di un terzo del personale) ed altre indennità che concernono sostanzialmente il personale delle qualifiche meno elevate.

Le spese per la retribuzione nell'ultimo quadriennio sono aumentate complessivamente di circa un quinto. In particolare, nonostante la contrazione di quasi il 4% del personale rispetto all'anno precedente, il suo costo è aumentato, nel complesso, di oltre un miliardo di lire. Infatti, la retribuzione media lorda *pro capite* del personale di prefettura ha superato i 71 milioni annui, incrementandosi di oltre 5 milioni nell'ultimo triennio.

I contributi a carico dell'Amministrazione si sono mantenuti costanti rispetto all'anno precedente; tuttavia, nell'arco dell'ultimo quadriennio, tale voce di spesa si è pressoché triplicata.

Tabella 1

PERSONALE IN SERVIZIO DELLA CARRIERA PREFETTIZIA PER CATEGORIE

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1997					RILEVAZIONE 1998				
	Dotazione organica	31.12.96		31.12.97		Dotazione organica	31.12.97		31.12.98	
		Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne		Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Dirigenti generali	146	202	111	192	111	146	192	111	185	112
Dirigenti	452	498	129	500	148	452	500	148	505	159
Personale tecnico	1.404	1.820	769	1.763	755	1.404	1.763	755	1.696	735
TOTALE	1.902	1.820	769	1.763	755	1.902	1.763	755	1.696	735

PERSONALE IN SERVIZIO DELLA CARRIERA PREFETTIZIA PER CATEGORIE
% DI COPERTURA, DI COLONNA E VARIAZIONI PERCENTUALI

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1997					RILEVAZIONE 1998				
	% copertura	% colonna		Variazione % 1997/1996		% copertura	% colonna		Variazione % 1998/1997	
		Totale	Di cui donne	Totale	Donne		Totale	Di cui donne	Totale	Donne
Dirigenti generali	101,5	109,9	100,6	5,0	10,0	106,7	109,9	10,7	7,6	9,1
Dirigenti	110,6	28,4	8,4	0,4	14,7	111,7	29,8	9,4	1,0	7,4
Personale tecnico	102,1	100,0	133,8	4,1	5,2	107,3	100,0	33,3	6,1	5,4
TOTALE	92,7	100,0	42,8	-3,1	-1,8	89,2	100,0	43,3	-3,8	-2,6

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 2

SPESA PER COMPETENZE FISSE E INDENNITA' NEL 1998 PER IL PERSONALE DELLA CARRIERA PREFETTIZIA

(Importi in migliaia di lire)

CATEGORIA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di stipendio	TOTALE (A)	Recuperi per assenze, ritardi, ecc.	Arretrati per anni precedenti	TOTALE (*) (B)
Dirigenti generali	21.570.999	2.999.719	0	2.096.995	0	2.728.651	30.396.364	210.825	597.752	31.204.941
Dirigenti	27.269.614	7.789.598	0	2.854.891	0	43.620	37.957.723	-93.174	217.532	38.082.081
Livelli	22.422.822	2.197.110	946.839	2.089.115	49.906	20.682	29.657.428	1.407.069	388.021	31.452.518
TOTALE	65.422.435	23.728.230	946.839	8.040.002	49.906	7.533.464	105.720.876	-541.059	3.556.325	108.736.142

(*) Nel calcolo del totale, l'importo relativo ai recuperi per assenze, ritardi, ecc. non viene sommato ma sottratto

SPESA PER COMPETENZE ACCESSORIE NEL 1998 PER IL PERSONALE DELLA CARRIERA PREFETTIZIA

(Importi in migliaia di lire)

CATEGORIA	Straordinario	Indennità di Amministr. rischio	Indennità di rischio	Indennità deriv. da provv. specifici	Fondo di Produttiv. collettiva	Fondo per la qualità prest. Individ.	Altre spese accessorie e Inden. varie	Arretrati per anni prec.	TOTALE COMPETENZE (C)	TOTALE A+C	TOTALE B+C
Dirigenti generali	2.210.725	0	0	4.052.901	0	0	0	0	6.263.626	22.126.490	28.390.116
Dirigenti	3.552.432	0	0	4.052.901	0	0	0	0	7.605.333	45.563.056	45.687.414
Livelli	2.740.277	0	0	1.609.152	0	0	0	0	4.349.429	31.129.881	35.479.310
TOTALE	6.506.434	0	0	10.144.494	0	0	0	0	16.650.928	122.371.804	125.387.070

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

11.3 Il personale diplomatico.

11.3.1 Consistenza, struttura e anzianità.

Costante è il numero dei diplomatici in servizio al 31 dicembre 1998 (913) con riferimento all'ultimo quinquennio, con una copertura del 97% (*tabella 3*), situazione particolarmente positiva nell'ambito del pubblico impiego. Peraltro, sussistono eccedenze nella copertura della qualifica più elevata (dirigenti generali) dove su una dotazione organica di 168 posti risultano inquadrati ben 232 unità (copertura pari a quasi il 140%). L'incidenza delle donne è minima, anche fra il personale non dirigenziale: il 9%.

Pressoché invariata rispetto agli anni precedenti è anche la struttura del personale. Oltre i due terzi delle unità hanno qualifica dirigenziale.

Il 40% del personale svolge le proprie funzioni nella sede centrale di Roma e il residuo 60% presta servizio all'estero.

11.3.2 La spesa.

La spesa per le retribuzioni nel 1998 supera i 262 miliardi (*tabella 4*), progredendo di circa un quinto rispetto all'anno precedente. Considerando l'invarianza della consistenza numerica e della distribuzione del personale nelle qualifiche, non può sfuggire l'incremento notevolissimo della spesa per le retribuzioni nell'ultimo triennio: 180 miliardi (1996), 210 miliardi (1997), 260 miliardi (1998).

Le spese per indennità di missione e di trasferimento hanno raggiunto i 18 miliardi, aumentando di oltre il 10% rispetto all'anno precedente. Queste spese comprendono viaggi di servizio e congedo in Italia - compresi i familiari a carico -, il rimborso delle spese di trasporto in occasione di trasferimenti, l'indennità di prima sistemazione e di richiamo, i contributi nelle spese di abitazione.

La peculiarità retributiva del personale diplomatico consiste nella rilevante incidenza della retribuzione accessoria, in conseguenza dell'elevata entità dell'indennità di servizio all'estero che costituisce i tre quarti della retribuzione ordinaria.

La retribuzione media (che si avvicina ai 300 milioni) l'anno pone la categoria di gran lunga al primo posto nel settore statale. Si nota, inoltre, nell'ultimo triennio, un incremento medio assai superiore - sia in termini assoluti che percentuali - agli incrementi degli altri comparti del pubblico impiego.

Il costo del lavoro per l'anno 1998 ha superato i 317 miliardi di lire, incrementandosi rispetto all'anno precedente di un quinto.

I contributi a carico dell'Amministrazione hanno superato i 24 miliardi, ulteriormente incrementandosi rispetto all'anno precedente. Nell'ultimo triennio tali spese si sono triplicate.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 3

PERSONALE IN SERVIZIO DELLA CARRIERA DIPLOMATICA PER CATEGORIE

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1997					RILEVAZIONE 1998				
	Dotazione organica	31.12.96		31.12.97		Dotazione organica	31.12.97		31.12.98	
		Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne		Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Dirigenti	460	410	32	407	38	460	407	38	408	38
Personale (di cui)	510	528	74	528	80	510	528	80	513	85
TOTALE	938	906	74	904	80	938	904	80	913	85

PERSONALE IN SERVIZIO DELLA CARRIERA DIPLOMATICA PER CATEGORIE
% DI COPERTURA, DI COLONNA E VARIAZIONI PERCENTUALI

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1997					RILEVAZIONE 1998				
	% copertura	% colonna		Variazione % 1997/1996		% copertura	% colonna		Variazione % 1998/1997...	
		Totale	Di cui donne	Totale	Donne		Totale	Di cui donne	Totale	Donne
Dirigenti	88,5	45,0	4,2	-0,7	18,8	88,7	44,7	4,2	0,2	0,0
Personale (di cui)	96,4	100,0	8,8	-0,2	8,1	97,3	100,0	9,3	1,0	6,3
TOTALE	96,4	100,0	8,8	-0,2	8,1	97,3	100,0	9,3	1,0	6,3

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 4

SPESA PER COMPETENZE FISSE E INDENNITA' NEL 1998 PER IL PERSONALE DELLA CARRIERA DIPLOMATICA

(Importi in migliaia di lire)

CATEGORIA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di stipendio	TOTALE (A)	Recuperi per assenze, ritardi, ecc.	Arretrati per anni precedenti	TOTALE (*) (B)
Dirigenti	18.667.126	5.678.119	0	1.934.924	9.715.753	23.830	36.019.752	-3.580.312	74.870	32.514.310
TOTALE	44.139.231	12.429.020	0	5.527.284	23.275.951	3.959.445	89.330.931	-12.479.960	-7.654.249	84.505.220

(*) Nel calcolo del totale, l'importo relativo ai recuperi per assenze, ritardi, ecc. non viene sommato ma sottratto

SPESA PER COMPETENZE ACCESSORIE NEL 1998 PER IL PERSONALE DELLA CARRIERA DIPLOMATICA

(Importi in migliaia di lire)

CATEGORIA	Straordinario	Indennità di Amministr.	Indennità di rischio	Indennità deriv da provv. specifici	Fondo di produttività collettiva	Fondo per la qualità prest. Individ.	Altre spese accessorie e Inden. varie	Arretrati per anni prec.	TOTALE COMPETENZE (C)	TOTALE A+C	TOTALE B+C
Dirigenti	952.094	0	0	0	603.852	0	66.659.999	0	68.215.945	104.235.697	100.730.255
TOTALE	2.579.687	0	0	0	1.124.030	0	173.972.949	0	177.676.666	267.007.597	262.181.886

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

11.4 Il personale di magistratura.

11.4.1 Consistenza, struttura e anzianità.

Il numero totale dei magistrati alla fine del 1998 ammontava a 9.875 unità (*tabella 5*). La copertura dell'organico è assicurata quasi al 94%. La preminenza assoluta è data dalla Magistratura ordinaria con un peso di quasi i nove decimi del totale. Il residuo è costituito, nell'ordine, da Corte dei conti, Magistratura amministrativa (Consiglio di Stato e Tribunali amministrativi regionali), Avvocatura dello Stato e, con valori esigui, Magistratura militare.

La Magistratura militare presenta la più critica situazione per quel che concerne la copertura organica (85%), seppure la situazione risulta notevolmente migliorata nell'ultimo triennio, tenuto conto che solo due anni prima la copertura si attestava di poco sopra il 70%. Se gli organici della Corte dei conti sono sopra il 95%, per le altre magistrature non si scende mai sotto il 90%.

Le donne rappresentano, nel complesso, un terzo del personale, ma superano la metà della composizione magistratuale dei livelli più bassi, ciò che comporterà nei prossimi anni, per gli effetti congiunti del *turn over* e dell'avanzamento automatico di carriera, un miglioramento della loro presenza.

L'anzianità media dell'intero settore supera i 17 anni, con punte notevolissime per la Corte dei conti (di dieci anni superiore a quella delle altre magistrature) e minime per la Magistratura ordinaria (poco più di 16 anni) e militare, fatto che incide naturalmente sulla retribuzione media, legata all'anzianità di servizio.

ANZIANITA' MEDIA DEL PERSONALE DI MAGISTRATURA

MAGISTRATURA	1997	Scostamento media	1998	Scostamento media
Avvocatura dello Stato	17,76	-10,78	17,10	-10,92
Consiglio di Stato e TT.AA.RR.	20,76	+3,40	14,97	-2,30
Corte dei conti	27,94	+10,57	28,02	+10,32
Magistratura ordinaria	16,60	-0,76	16,72	-0,54
Magistratura militare	16,67	-0,68	16,61	-0,65
TOTALE	17,36		17,26	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

La dislocazione dei magistrati sul territorio è fisiologicamente decentrata al massimo per la magistratura ordinaria (oltre i 4/5 dei magistrati opera fuori del Lazio), minima per la Corte dei conti, in attesa degli effetti derivanti dalla recente approvazione del nuovo regolamento (G.U. n. 156 del 6.7.2000) sul decentramento del controllo.

11.4.2 La spesa.

La spesa per le retribuzioni del personale di magistratura è caratterizzata dall'adeguamento retributivo automatico di cui alla legge n. 27/1981 e dalla mobilità verticale conseguente al meccanismo automatico di avanzamento in carriera.

La spesa sostenuta per le retribuzioni nel 1998 ammonta a 1.522 miliardi (tabella 6). Il costo del personale si attesta sui 2000 miliardi, in leggera flessione rispetto al 1997, ma in aumento di quasi il 10% rispetto al 1996.

Le spese per contributi a carico dell'Amministrazione hanno superato i 500 miliardi. Ciò significa che rispetto al 1995 tale spesa si è triplicata.

La retribuzione media annua riferita all'anno 1998 (tabella 7) è più elevata per la Corte dei conti (228 milioni) e la Magistratura amministrativa (Consiglio di Stato e Tribunali amministrativi regionali) (218 milioni) rispetto alla Magistratura militare (129 milioni) e alla Magistratura ordinaria (145 milioni). Ciò dipende dalla differenza di anzianità di servizio media fra le varie magistrature, prima illustrata.

Dall'esame della composizione della spesa per voci retributive, si rileva l'insignificanza degli emolumenti accessori.

Tabella 5

PERSONALE IN SERVIZIO NELLA MAGISTRATURA NEGLI ANNI 1997 e 1998

MAGISTRATURA	RILEVAZIONE 1997					RILEVAZIONE 1998				
	Dotazione organica	31.12.96		31.12.97		Dotazione organica	31.12.97		31.12.98	
		Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne		Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Consiglio di Stato e TT.AA.RR.	425	401	47	388	46	425	388	46	363	45
Corte dei conti	397	381	37	362	40	397	323	74	349	48
Magistratura ordinaria	9.109	8.450	2.570	8.420	2.685	9.109	8.420	2.685	8.578	2.860
Magistratura militare	1.033	771	243	738	246	1.033	786	247	777	247
TOTALE	10.544	9.767	2.763	9.753	2.896	10.544	9.753	2.896	9.875	3.071

PERSONALE IN SERVIZIO NELLA MAGISTRATURA NEGLI ANNI 1997 e 1998
% DI COPERTURA, DI COLONNA E VARIAZIONI PERCENTUALI

MAGISTRATURA	RILEVAZIONE 1997					RILEVAZIONE 1998				
	% copertura	% colonna		Variazione % 1997/1996		% copertura a	% colonna		Variazione % 1998/1997	
		Totale	Di cui donne	Totale	Donne		Totale	Di cui donne	Totale	Donne
Consiglio di Stato e TT.AA.RR.	91,3	4,0	0,5	-3,2	-2,1	85,4	3,7	0,5	-6,4	-2,2
Corte dei conti	92,2	1,1	0,7	2,7	1,6	96,6	2,5	1,7	1,7	1,5
Magistratura ordinaria	92,4	86,3	27,5	-0,4	4,5	94,2	86,9	29,0	1,9	6,5
Magistratura militare	88,5	10,9	5,1	3,2	16,0	94,3	10,9	5,1	1,2	16,7
TOTALE	92,5	100,0	29,7	-0,1	4,8	93,7	100,0	31,1	1,3	6,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 6

SPESA PER COMPETENZE FISSE E INDENNITA' NEL 1998 PER IL PERSONALE DI
MAGISTRATURA

(Importi in migliaia di lire)

MAGISTRATURA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di stipendio	TOTALE (A)	Recuperi per assenze, ritardi, ecc.	Arretrati per anni precedenti	TOTALE (*) (B)
Consiglio di Stato e T.T.AA.RR.	66.142.881	6.545.894	0	6.188.734	0	6.972.666	85.850.175	-94.965	635.720	86.390.930
Magistratura ordinaria	893.464.334	132.277.382	0	85.674.922	0	129.973.288	1.241.389.926	-6.188.407	7.741.543	1.242.943.062
TOTALE	1.106.418.594	154.118.078	0	105.363.725	3.642	153.253.731	1.519.157.770	-6.421.513	8.807.615	1.521.543.872

(*) Nel calcolo del totale, l'importo relativo ai recuperi per assenze, ritardi, ecc. non viene sommato ma sottratto

SPESA PER COMPETENZE ACCESSORIE NEL 1998 PER IL PERSONALE DI
MAGISTRATURA

(Importi in migliaia di lire)

MAGISTRATURA	Straordinario	Indennità di rischio	Indennità deriv. da provv. specifici	Fondo di Produttività collettiva	Fondo per la qualità prest. individ.	Arretrati per anni prec.	Altre spese accessorie e inden. varie	TOTALE COMPETENZE (C)	TOTALE A+C	TOTALE B+C
Consiglio di Stato e T.T.AA.RR.	213.255	0	0	0	0	0	0	213.255	86.063.430	86.604.185
Magistratura ordinaria	388.000	0	0	0	0	0	12.463	400.463	1.241.790.389	1.243.343.525
TOTALE	1.308.558	0	0	0	0	0	12.463	1.321.021	1.520.478.791	1.522.864.893

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Tabella 7

RETRIBUZIONE MEDIA ANNUA PRO-CAPITE DEL PERSONALE DI MAGISTRATURA NEL 1998

(Importi in migliaia di lire)

MAGISTRATURA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	TOTALE	Indennità varie	Straordinario	Altre indennità e competenze accessorie	TOTALE	Retribuzione	Recuperi	Arretrati
Consiglio di Stato e T.T.AA.RR.	167.999	16.626	0	15.719	200.344	17.731	542	0	18.274	218.618	241	1.617
Magistratura ordinaria	104.499	15.471	0	10.020	129.991	15.287	46	1	15.334	145.325	728	911
Magistratura militare	20.708	3.255	0	3.805	27.768	3.511	0	0	3.511	31.279	0	0
TOTALE	112.427	15.683	0	10.738	138.847	15.592	133	1	15.726	154.573	653	896

RETRIBUZIONE MEDIA ANNUA PRO-CAPITE DEL PERSONALE DI MAGISTRATURA NEL 1998 - % DI SCOSTAMENTO DALLA MEDIA

(Importi in migliaia di lire)

MAGISTRATURA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	TOTALE	Indennità varie	Straordinario	Altre indennità e competenze accessorie	TOTALE	Retribuzione	Recuperi	Arretrati
Consiglio di Stato e T.T.AA.RR.	+49,4	+6,0		+46,4	+44,3	+13,7	+307,5	-100,0	+16,2	+41,4	-63,1	+80,5
Magistratura ordinaria	-7,1	-1,4		-6,7	-6,4	-2,0	-65,4	-21,8	-2,5	-6,0	+11,5	+1,7
Magistratura militare	+19,6	+2,7		+10,0	+16,6	+1,1	-26,3	-100,0	+2,6	+6,0	+10,0	+100,0

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

11.5 Il personale statale: i corpi di Polizia

11.5.1 Il comparto: considerazioni generali e premessa metodologica

I dati considerati nel presente capitolo sono stati tratti in prevalenza dal conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato per il 1998² e dal sistema informativo integrato della Ragioneria generale dello Stato e della Corte dei conti. Quando possibile, detti dati sono stati confrontati ed integrati con quelli direttamente acquisiti presso il ministero dell'interno (dipartimento della Pubblica Sicurezza) ed il Corpo della guardia di finanza, nonché con quelli ricavati (per l'Arma dei carabinieri) dalle note aggiuntive allo stato di previsione del Ministero della Difesa per gli anni 1998-2001.

Inoltre, sono stati utilmente consultati numerosi atti normativi, direttive e provvedimenti, con particolare riguardo a quelli pubblicati nella Gazzetta Ufficiale.

Utili notizie sono state ricavate anche dalla relazione conclusiva di un'indagine effettuata dai Servizi ispettivi di finanza pubblica sui costi delle forze di polizia³.

Questo paragrafo riguarda il personale delle Forze di polizia⁴ ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Corpo di polizia penitenziaria - già Corpo degli agenti di custodia - e Corpo forestale dello Stato) e ad ordinamento militare (Arma dei carabinieri e Corpo della guardia di finanza).

Detto personale fa capo ai ministeri dell'interno⁵, della difesa⁶, delle finanze⁷, della giustizia⁸ e delle politiche agricole e forestali⁹.

² Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1998 - il personale delle amministrazioni del pubblico impiego*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, pp. 115-132.

³ Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale di finanza, Servizi ispettivi, Settore I, *Relazione conclusiva dell'indagine sulla razionalizzazione delle spese di personale e per l'acquisto di beni e servizi dei Corpi di polizia ad ordinamento civile e militare*, Roma, 7.2.2000.

⁴ L'art. 16 della legge 1.4.1981, n. 121, prevede che sono forze di polizia la Polizia di Stato, l'Arma dei carabinieri, il Corpo della guardia di finanza, il Corpo degli agenti di custodia (oggi Corpo di polizia penitenziaria) e il Corpo forestale dello Stato.

⁵ Art.1 della legge 1.4.1981, n.121, ed art.10 della legge 31.3.2000, n.78.

⁶ L'art.2, comma 2 del decreto legislativo 5.10.2000, n.297, prevede che l'Arma dei carabinieri dipende dal Capo di stato maggiore della difesa per quanto attiene ai compiti militari, e funzionalmente dal ministro dell'interno, per quanto attiene ai compiti di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Per quanto attiene all'attività gestionale, l'Arma dipende dal ministero della difesa per quanto concerne il personale, l'amministrazione e le attività logistiche, e dal ministero dell'interno per l'accasermamento ed il casermaggio connessi con l'assolvimento dei compiti di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché per l'utilizzazione delle risorse finanziarie finalizzate al potenziamento delle forze di polizia.

⁷ Art.1 della legge 23.4.1959, n. 189.

⁸ Nuova denominazione del ministero di grazia e giustizia, ai sensi dell'art. 55, comma 2 del decreto legislativo 300/1999.

Dal ministero dipende funzionalmente non soltanto il Corpo di polizia penitenziaria, ma anche il personale delle varie forze di polizia addetto alle sezioni di polizia giudiziaria.

⁹ Il Corpo forestale dello Stato, ricostituito con decreto legislativo 12.3.1948, n. 804, fu incardinato nella direzione generale delle foreste del ministero dell'agricoltura e delle foreste, divenuta poi direzione generale per l'economia montana e le foreste ai sensi dell'art.33 della legge 25.7.1952, n. 991, e direzione generale delle risorse forestali, montane e idriche in base all'art.6 del D.P.R. 15.3.1994, n. 197.

È opportuno precisare, al riguardo, che il comparto "Corpi di polizia" non coincide con il personale che svolge compiti di polizia.

Infatti, ad esempio non fanno parte di detti Corpi, pur svolgendo anche funzioni attinenti alla pubblica sicurezza:

- a) i vertici delle forze di polizia¹⁰;
- b) i prefetti titolari di sede, che sono autorità provinciali di pubblica sicurezza¹¹;
- c) il personale dei Servizi per le informazioni e la sicurezza¹²;
- d) il personale delle forze armate impiegato in servizi di ordine pubblico;
- e) il personale dell'Amministrazione penitenziaria diverso da quello del Corpo della polizia penitenziaria;
- f) il personale del Corpo delle Capitanerie di porto, dipendente organicamente dal ministero della difesa - Marina militare, e funzionalmente dal ministero dei trasporti e della navigazione;
- g) il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco¹³;
- h) il personale del servizio ispettivo delle direzioni provinciali del lavoro¹⁴.

L'art.1, comma 1 della legge 4.12.1993, n. 491 ha soppresso il ministero dell'agricoltura e delle foreste; l'art.2, comma 1 ha istituito il ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali; l'art. 1 del decreto legislativo 4.6.1997, n. 143 (emanato in base alla delega conferita con legge 4.6.1997, n. 59), ha soppresso il ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, trasferendo alle regioni, tra l'altro, tutte le funzioni e i compiti svolti da detto ministero in materia di foreste; l'art.2, comma 1 del medesimo decreto legislativo 143/1997 ha istituito il ministero per le politiche agricole; l'art.35, comma 3 del decreto legislativo 300/1999 stabilisce che le funzioni e i compiti del ministero delle politiche agricole in materia di polizia forestale ambientale saranno trasferiti all'istituendo ministero dell'ambiente e della tutela del territorio; la legge 30.11.2000, n. 353, ha rivisitato i compiti del Corpo forestale dello Stato per quanto attiene agli incendi boschivi, prevedendo, tra l'altro, uno stretto collegamento tra il Corpo e l'Agenzia di protezione civile, ovvero, fino all'effettiva operatività della stessa, con il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri.

¹⁰ Il Capo della Polizia di Stato (al tempo stesso, direttore generale della pubblica sicurezza) è un prefetto; il Comandante generale di carabinieri e quello della guardia di finanza sono ufficiali dell'esercito; il Capo della polizia penitenziaria è il magistrato Direttore del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria; il Capo del Corpo forestale è il direttore generale delle risorse forestali, montane e idriche, dirigente di prima fascia (contrattualizzato) del ministero delle politiche agricole e forestali.

¹¹ Ai sensi dell'art. 13, comma 1, della legge 1.4.1981, n. 121..

¹² L'art.9, comma 1 della legge 24.10.1977, n. 801, prevede che gli appartenenti al Comitato esecutivo per i servizi di informazione e la sicurezza (CESIS), al Servizio per le informazioni e la sicurezza militare (SISMI) ed al Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica (SISDE) non rivestono la qualità di ufficiali o di agenti di polizia giudiziaria; tale qualità è sospesa durante il periodo di appartenenza al Comitato e ai Servizi per coloro che la rivestono in base agli ordinamenti dell'amministrazione di provenienza.

¹³ Ai sensi dell'art.16 della legge 13.3.1961, n. 469, e dell'art. 13 della legge 27.12.1973, n. 850, nell'esercizio delle proprie funzioni gli appartenenti al Corpo sono ufficiali o agenti di polizia giudiziaria. Peraltro, la Corte costituzionale, con ordinanza n. 342 del 24.7.2000, ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale concernente la mancata attribuzione agli appartenenti al Corpo dei vigili del fuoco dell'indennità prevista per il personale delle forze di polizia: ciò in quanto, tra l'altro, agli appartenenti a detto Corpo potrebbe comunque essere assicurato un trattamento economico correlato alla qualità e quantità del lavoro svolto, attraverso i previsti procedimenti contrattuali nel comparto di contrattazione collettiva relativo al personale delle aziende e delle amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo (art. 6, del D.P.C.M. 30.12.1993, n. 593).

¹⁴ Si veda, da ultimo, l'art.8 del D.P.R. 10.10.2000, n. 333.

Per converso, non tutto il personale organicamente inserito nei Corpi di polizia svolge solo funzioni di polizia, atteso che l'Arma dei carabinieri ed il Corpo della guardia di finanza hanno anche compiti militari, che le forze di Polizia possono essere utilizzate anche per il servizio di pubblico soccorso¹⁵ e sono strutture operative nazionali di protezione civile¹⁶.

D'altra parte, non è agevole scorporare le funzioni di polizia da quelle propriamente militari, specialmente per quanto attiene all'Arma dei carabinieri; deve anche essere considerato che la partecipazione a talune missioni internazionali di pace all'estero di contingenti di carabinieri, finanzieri e di appartenenti alla Polizia di Stato viene inquadrata da leggi speciali tra le funzioni di polizia, mentre in via ordinaria gli interventi all'estero dei carabinieri per il mantenimento ed il ristabilimento della pace e della sicurezza sono ascritti ai compiti militari; così pure, non è agevole distinguere tra funzioni di polizia e funzioni di difesa delle frontiere per quanto attiene alla lotta all'immigrazione clandestina ed al contrabbando di armi, curata in particolare dal Corpo della guardia di finanza.

Deve anche essere evidenziato che di recente tende ad affermarsi una nuova categoria, quella degli "addetti a compiti di sicurezza pubblica"¹⁷, ovvero del "settore sicurezza"¹⁸, che riguarda a specifici fini il personale delle forze armate, dei Corpi di polizia, del Corpo dei vigili del fuoco e dei Corpi di polizia municipale¹⁹.

Le procedure che disciplinano i contenuti del rapporto d'impiego del personale delle forze di polizia (esclusi i dirigenti²⁰ ed il personale ausiliario di leva) sono stabilite dal decreto legislativo 12.5.1995, n. 195 (emanato in attuazione dell'art. 2 della legge 6.3.1992, n. 216), e si concludono con l'emanazione di un unico D.P.R., a seguito di accordo sindacale (per i Corpi ad ordinamento civile) e di concertazione (per i Corpi ad ordinamento militare).

Da un confronto tra l'art. 3, comma 7 del citato D.P.R. 195/1995 (concernente i Corpi civili) e l'art. 4 di detto decreto (concernente i Corpi militari), emerge la sostanziale identità delle materie oggetto, rispettivamente, di contrattazione e di concertazione, le quali comprendono, tra l'altro: il trattamento economico fondamentale ed accessorio; il trattamento economico di missione e di trasferimento; la durata

¹⁵ Art. 16, comma 3 della legge 121/1981 e art. 7, comma 3, lett. c), della legge 353/2000.

¹⁶ Art. 11, comma 1 della legge 24.2.1992, n. 225 ed art.3, comma 3 del decreto legislativo 5.10.2000, n. 297.

¹⁷ Art.39, comma 2 della legge 27.12.1997, n. 449.

¹⁸ La tabella 1 allegata al D.P.R.30.8.2000, concernente la programmazione delle assunzioni per l'anno 2000, raggruppa sotto la voce "settore sicurezza" le assunzioni delle forze armate, dei Corpi di polizia e del Corpo dei vigili del fuoco.

¹⁹ L'art.3, comma 1, punto 5.2 della legge 14.11.2000, n. 331, estende la riserva di posti in favore degli ex militari volontari ai Corpi di polizia municipale (oltre che ai ruoli civili del ministero della difesa); per converso, detta norma non menziona più la riserva di posti nel Corpo militare della Croce Rossa, prevista in precedenza dall'art. 3, comma 65, della legge 24.12.1997, n. 537.

²⁰ L'art. 4, comma 1 della legge 30 novembre 2000, n. 356 ha esteso ai dirigenti civili e militari delle forze di Polizia, con le stesse decorrenze per la parte normativa e dal 1° gennaio 2000 per la parte economica, le disposizioni del d.P.R. 16.3.1999, n. 254 concernenti molteplici aspetti del rapporto d'impiego.

massima dell'orario di lavoro settimanale; i congedi, le aspettative ed i permessi brevi; i criteri di massima per la formazione e l'aggiornamento professionale.

L'unica (peraltro, rilevante) differenza riguarda l'individuazione delle fattispecie, e delle misure da attribuire a ciascuna di esse, a cui destinare le risorse del fondo per l'efficienza dei servizi istituzionali: per i Corpi civili, infatti, detta materia forma oggetto di contrattazione (finalizzata ad un accordo nazionale quadro di Amministrazione), mentre per i Corpi militari è oggetto di semplice informazione, propedeutica all'emanazione di distinti decreti del Ministro della difesa e del Ministro delle finanze, su proposta dei rispettivi Comandanti generali.

Con D.P.R. 16.3.1999, n. 254²¹, è stato disposto il recepimento dell'accordo sindacale e del provvedimento di concertazione relativi al quadriennio normativo 1998-2001 ed al biennio economico 1998-1999²²; in data 15.5.2000 è stato sottoscritto l'accordo nazionale quadro per la Polizia di Stato.

L'art. 12 della legge 28.7.1999, n. 266 ha conferito delega al Governo per la riorganizzazione del personale dell'amministrazione penitenziaria; conseguentemente, è stato emanato il decreto legislativo 21.5.2000, n. 146.

La legge 31.3.2000, n. 78, ha conferito delega al governo in materia di riordino delle rimanenti quattro forze di polizia.

In attuazione della citata legge 78/2000, con decreto legislativo 5.10.2000, n. 297 sono state emanate "norme in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri", e con decreto legislativo 5.10.2000, n. 298 è stato disciplinato il "riordino del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali dell'Arma dei carabinieri".

Con decreto legislativo 5.10.2000, n. 334, sempre in attuazione della citata legge 78/2000, è stato provveduto al "riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della Polizia di Stato".

Secondo i dati del conto annuale, il comparto "forze di polizia" comprendeva al 31.12.1998 complessive 334.242 unità, di cui 1.417 dirigenti e 2.167 dipendenti con trattamento economico da dirigente²³; aggiungendo il personale di taluni ruoli della

²¹ Ammesso al visto della Corte dei conti a seguito della deliberazione della Sezione del controllo n.70/99 del 22.7.1999, e pubblicato nel supplemento ordinario alla G.U. n.180 del 3.8.1999. In sede istruttoria, erano state rappresentate perplessità circa la congruità della prevista copertura finanziaria e la compatibilità degli incrementi retributivi con i limiti imposti dai documenti di programmazione economico-finanziaria; la Sezione del controllo, peraltro, ha ammesso al visto il provvedimento, prendendo atto delle relazioni tecniche allegate al decreto e delle specifiche controdeduzioni dell'amministrazione.

²² Definiti con la specifica procedura di autorizzazione alla sottoscrizione da parte del Governo e di registrazione della Corte dei conti, prevista dal decreto legislativo 12.3.1995, n. 195, di recente modificato ed integrato dal decreto legislativo 31.3.2000, n. 129 ("Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 12.3.1995, n. 195, in materia di rapporto di impiego del personale delle forze di polizia e delle forze armate").

²³ In base all'art. 43, commi 22 e 23 della legge 121/1981, ai funzionari del ruolo dei Commissari che abbiano prestato servizio senza demerito per 15 anni, è attribuito il trattamento economico spettante al primo dirigente, ed a coloro che abbiano prestato servizio per 25 anni il trattamento di dirigente superiore.

Polizia di Stato non considerati, e sottraendo i sottotenenti di complemento, il personale ausiliario di leva, gli allievi, il personale del Corpo forestale di Trento e i cappellani militari, si hanno 309.064 unità di Corpi statali di polizia in servizio a tempo indeterminato.

Rapportando il numero dei dipendenti delle forze di polizia a tempo indeterminato al totale dei pubblici dipendenti a tempo indeterminato, l'incidenza del comparto "forze di polizia" è pari a circa il 10%; detto comparto si pone al quarto posto, dopo la scuola, il servizio sanitario e gli enti locali, ma prima dei ministeri e delle forze armate.

Nell'ambito del comparto, i vari Corpi hanno la seguente consistenza, sempre per quanto attiene al personale a tempo indeterminato²⁴:

Polizia di Stato	100.348	32,6%
Carabinieri	98.312	31,6%
Guardia di finanza	62.684	20,3%
Polizia penitenziaria	40.618	13,2%
Corpo forestale	7.102	2,3%
totale	309.064	100%

Se, anziché alle presenze, si fa riferimento alle dotazioni organiche²⁵, si ottengono risultati assai diversi per quanto riguarda i dati assoluti, ma sostanzialmente analoghi se considerati in percentuale:

Tenuto conto che detta norma si applica anche ai rimanenti corpi di polizia, si verifica che accanto a 330 dirigenti superiori-generalisti di brigata vi sono 1.193 unità con trattamento economico di dirigente superiore-generale di brigata, ed accanto a 1.029 primi dirigenti-colonnelli (di cui 642 con trattamento superiore) vi sono 1.616 unità con trattamento economico di primo dirigente-colonnello.

²⁴ Va calcolato, al riguardo, anche il personale della Polizia di Stato con compiti non operativi, mentre va sottratto il personale (non statale) del Corpo forestale della provincia autonoma di Trento.

I dati della Guardia di finanza comprendono anche 30 cappellani militari, relativamente ai quali si nutrono perplessità circa l'inserimento tra il personale in servizio a tempo indeterminato.

Andrebbe poi definita la posizione giuridica degli allievi, sia per esigenze di omogeneità (atteso che la Guardia di finanza li considera a tempo indeterminato mentre gli altri Corpi - presso i quali presta servizio la maggioranza degli interessati - a tempo determinato), sia per esigenze sistematiche, considerato che gli allievi, destinati in via normale a diventare di ruolo al termine del corso, sembrerebbero più assimilabili ai dipendenti a tempo indeterminato che a quelli a tempo determinato.

²⁵ Nella tavola 4.0.1 del conto annuale (relativa al personale in servizio nel 1998) sono quasi totalmente omesse le dotazioni organiche della Polizia di Stato nonché della Polizia penitenziaria, ove si considerino gli effettivi organici complessivi, non sussiste l'indicata eccedenza di 130.057 unità al 31.12.1998; al contrario, si hanno vacanze pari a circa il 13% del totale, se si fa riferimento al solo personale a tempo indeterminato (le vacanze scendono a circa il 5% del totale, se si calcolano anche i dipendenti in servizio a tempo determinato).

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Carabinieri ²⁶	116.903	33%
Polizia di Stato	116.804	33%
Guardia di finanza	66.256	19%
Polizia penitenziaria ²⁷	44.406	12%
Corpo forestale	9.327	3%
totale	353.696	100%

Ove, poi, si tenga conto di tutto il personale statale di polizia in servizio (compresi gli ufficiali di complemento, gli ausiliari di leva, gli allievi ed i cappellani militari), la situazione al 31.12.1998 può essere così riassunta, per un totale di 336.832 unità:

Carabinieri ²⁸	113.436	34%
Polizia di Stato ²⁹	108.403	32%
Guardia di finanza ³⁰	66.319	20%
Polizia penitenziaria	41.571	12%
Corpo forestale	7.103	2%
	336.832	100%

Il costo del lavoro del comparto indicato nel conto annuale (oltre 21.293 miliardi), pari a circa il 10% del totale (circa 213.000 miliardi), è in linea con l'incidenza percentuale del personale, pari anch'essa a circa il 10%; peraltro, sull'effettivo livello di spesa verranno formulate più oltre talune osservazioni.

Sul costo del lavoro del comparto incidono in misura non trascurabile recenti leggi in tema di omogeneizzazione dei trattamenti economici delle forze di polizia, con particolare riguardo alla legge 28.3.1997, n. 85; ulteriori incrementi sono prevedibili a

²⁶ Viene qui riferito il dato complessivo indicato nel conto annuale. Deve essere evidenziato, peraltro, che nella nota aggiuntiva al bilancio del Ministero della Difesa per l'anno 1998 viene segnalato un dato molto diverso (100.632 unità), a cui vanno però aggiunte le unità (non specificate) in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (legge 23.8.1988, n.400), la Banca d'Italia (2.000 unità complessive ai sensi delle leggi 26.1.1982, n. 21 e 22.7.1998, n. 254) e il Ministero del Lavoro (143 unità complessive ai sensi dell'art. 9 bis, comma 14 introdotto dalla legge 28.11.1996, n. 608, che ha convertito con modificazioni il decreto legge 1.10.1996, n. 510). Inoltre, con la legge di bilancio vengono annualmente fissati i contingenti di ufficiali di complemento da ammettere alla ferma biennale (314 per il 1999), e di carabinieri ausiliari da arruolare (13.400 per il 1998 e 12.275 per il 1999).

²⁷ Il decreto legislativo 21.5.2000, n. 146 (pubblicato nella G.U. n.132 dell'8.6.2000, ed entrato in vigore il 23.6.2000) ha incrementato di 715 unità le dotazioni organiche della polizia penitenziaria, che attualmente ammontano ad un totale di 45.121 unità.

²⁸ Nella nota aggiuntiva allo stato di previsione del Ministero della Difesa per il 1999 (redatto nel settembre 1998) viene indicata per il 1998 una forza bilanciata di 112.692 unità, e per il 1999 di 111.033 unità (si suppone, sempre con esclusione dei contingenti in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Banca d'Italia e il Ministero del Lavoro). Per "forza bilanciata" (secondo la spiegazione contenuta nella citata nota aggiuntiva), si intende il valore convenzionale, considerato costante in ogni giorno dell'anno di riferimento, basato sulle previsioni delle presenze giornaliere del personale in servizio.

²⁹ Compresi gli appartenenti ai ruoli tecnico-scientifici, sanitari e della banda musicale.

³⁰ Compresi 30 cappellani militari.

seguito dell'attuazione dei decreti legislativi di riordino delle carriere emanati in data 5.10.2000³¹.

In aggiunta ai benefici espressamente previsti dalle norme, ulteriori miglioramenti si realizzano o vengono comunque perseguiti in via giudiziale³².

In materia pensionistica, deve essere rilevato un frequente contrasto di orientamenti tra la giurisprudenza delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti e le deliberazioni della sezione del controllo della stessa Corte, ovviamente quando quest'ultimo organo si trovi ad assumere determinazioni su provvedimenti non emessi a seguito di giudicato³³.

Senza, ovviamente, formulare giudizi sul merito delle questioni decise, in questa sede deve essere evidenziato che l'obiettivo incertezza della materia (a cui non sempre riescono a porre rimedio apposite norme interpretative), unita all'alta probabilità di ottenere giudizialmente quanto negato in via amministrativa, può risolversi di fatto in un incentivo al contenzioso, con la conseguenza che la parte pubblica soccombente si trova spesso a dover pagare anche interessi e spese di lite.

³¹ Un esempio significativo di come possano aversi incrementi di spesa è fornito dal combinato disposto degli articoli 14, 16 e 21 del decreto leg.vo 5.10.2000 n. 334, in base ai quali 1.300 sovrintendenti, a suo tempo inquadrati nella qualifica di ispettore superiore di Polizia ai sensi dell'art. 13 del decreto leg.vo 12.5.1995 n. 197, transiteranno nel ruolo direttivo speciale dei commissari e - ove in detto ruolo raggiungano la qualifica di vice questore aggiunto - conseguiranno la nomina alla qualifica di primo dirigente con decorrenza dal giorno successivo alla cessazione dal servizio per limiti di età, infermità o decesso. In pratica, sia pure nell'arco di qualche anno, i sottufficiali potranno avere trattamento pensionistico di dirigente, tra l'altro con disparità di trattamento rispetto al personale del ruolo ordinario dei commissari, per i quali non è previsto il beneficio della nomina alla qualifica dirigenziale ai fini pensionistici.

³² Con sentenza 23-31.10.2000, n. 451, la Corte costituzionale ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art.53 del decreto legislativo 12.5.1995, n. 201, concernente la disciplina transitoria di inquadramento del personale non direttivo e non dirigente del Corpo forestale dello Stato. L'art. 8 della l. 30.11.2000 n. 356 ha conferito delega al Governo per emanare, entro il 31.12.2000, e senza oneri a carico del bilancio dello Stato, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive del citato decreto legislativo 201/1995.

³³ Ad esempio, in sede di controllo è stata negata la valutabilità, ai fini dell'aumento della base pensionabile, dell'assegno previsto per i Corpi di polizia dall'art. 6, comma 1 del decreto legge 21.9.1987, n.387, convertito con modificazioni nella legge 20.11.1987, n. 472, mentre in sede giurisdizionale detta valutabilità è stata ammessa; così pure, in sede di controllo è stato affermato che i sei scatti attribuiti al momento del collocamento in quiescenza ai sottufficiali delle forze armate (compresi i carabinieri e la guardia di finanza) vanno calcolati sul solo ultimo stipendio, ivi compresi la RIA e gli scatti gerarchici, ma escluso l'assegno funzionale, mentre un orientamento opposto è emerso in sede giurisdizionale. Infine, la Sezione giurisdizionale per la regione Lazio ha riconosciuto ai generali di divisione dei carabinieri e della guardia di finanza, all'atto del collocamento in ausiliaria, la speciale indennità pensionabile istituita per il Capo della polizia dall'art. 5, comma 3 della legge 1.4.1981, n. 121, estesa al Comandante generale dell'Arma dei carabinieri ed al Comandante generale della guardia di finanza; la Sezione del controllo ha invece ricusato il visto ad un provvedimento (non emesso in esecuzione di giudicato) che faceva applicazione del citato indirizzo giurisprudenziale.

11.5.2 Il personale del comparto: consistenza, composizione e dinamica

Il personale del comparto presenta la caratteristica di un numero elevatissimo di qualifiche, livelli, gradi, non sempre facilmente identificabili con specifiche esigenze di servizio.

Il legislatore ha avvertito l'anomalia di tale situazione, e con i recenti provvedimenti di riordino ha inteso porvi rimedio, sia per una migliore organizzazione³⁴ che per realizzare l'effettiva omogeneizzazione di trattamento tra le varie forze di polizia, e tra queste e le forze armate³⁵.

Appare non produttivo, quindi, evidenziare partitamente in questa sede una situazione destinata in breve tempo a modificarsi radicalmente.

11.5.2.1 Consistenza del personale

Per quanto attiene alla copertura dell'organico, si osserva che:

- a) i Carabinieri raggiungono una sostanziale copertura dell'organico (113.436 unità in servizio a fronte di dotazioni per 116.903 unità) solo grazie al consistente apporto degli ausiliari di leva e degli ufficiali di complemento;
- b) la Polizia di Stato (108.403 unità in servizio a fronte di 116.804 posti) presenta una situazione variegata, atteso che ad una sostanziale copertura degli organici complessivi della polizia operativa, si accompagnano fenomeni singolari, consistenti da un lato nella eccedenza di personale del livello iniziale (20.488 agenti di ruolo e 4.760 agenti ausiliari e trattenuti, per un totale di 25.248 agenti, a cui va aggiunta una quota non precisata di 2.047 allievi, a fronte di una dotazione organica di 14.589 unità)³⁶, e dall'altro nella notevole carenza di personale dei ruoli della polizia scientifico-tecnica³⁷.
- c) il Corpo della guardia di finanza presenta una situazione sostanzialmente equilibrata, atteso che la consistenza del personale comunque in servizio è praticamente pari alla dotazione organica (si ha, anzi, una lieve eccedenza);

³⁴ L'art.1, comma 2, lettera b) del decreto legislativo 5.10.2000, n. 297, prevede espressamente che il riordino dell'Arma dei carabinieri è attuato mediante "la ridefinizione della struttura ordinativa, conferendo caratterizzazioni funzionali ai vari livelli gerarchici, che evitino duplicazioni di attività ed accrescano le capacità operative".

³⁵ La questione della perequazione del trattamento economico dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri ha formato oggetto della nota sentenza della Corte Costituzionale n. 277 del 3-12.6.1991, a seguito della quale si è resa necessaria l'emanazione del decreto legge 7.1.1992, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 6.3.1992, n. 216.

³⁶ L'apparente soprannumero, normativamente giustificato, è ampiamente compensato dal gran numero di vacanze nei livelli più elevati.

³⁷ A fronte di dotazioni organiche per complessivi 9.914 posti, di cui 80 dirigenti, il personale in servizio al 31.12.1998 era di appena 2.414 unità, di cui 48 dirigenti, ed al 31.12.1999 di 4.246 unità, di cui 47 dirigenti.

Ciò non significa, peraltro, che non vengano espletati i compiti tecnico-scientifici; infatti, l'art. 52 del D.P.R. 24.4.1982, n.337 prevede che il personale dei ruoli della polizia operativa che espleta attività tecnico-scientifica continua a svolgere i compiti cui è addetto fino a quando non saranno soddisfatte le esigenze di servizio di carattere tecnico-scientifico.

d) la Polizia penitenziaria presenta livelli elevati di carenza di personale, a cui pone rimedio solo parziale il ricorso agli ausiliari di leva³⁸;

e) il Corpo forestale, infine, presenta una situazione di grave carenza di organico, pari ad oltre un quarto, a cui oltre tutto non pone sollecito rimedio il ricorso agli ausiliari di leva³⁹.

Un fenomeno molto rilevante è il massiccio ricorso (soprattutto per i carabinieri) all'utilizzo di personale a tempo determinato (soprattutto ausiliari in servizio di leva); è da sottolineare, al riguardo, che il trattamento economico degli ausiliari, pur dopo le riduzioni apportate dall'art. 1, commi 116 e 117, della legge 23.12.1996, n. 662⁴⁰, non è molto dissimile da quello del personale di ruolo.

Deve anche essere evidenziato che già nel 1998 talune direttive del ministro dell'interno avevano previsto che il personale della Polizia di Stato fosse adibito esclusivamente a compiti di polizia, lasciando le funzioni amministrative al personale di supporto tratto dai ruoli dell'Amministrazione civile dell'interno.

Tali direttive, peraltro, non hanno potuto essere adeguatamente osservate per l'insufficienza del personale di supporto; per ovviare a tale difficoltà, la legge 17.8.1999, n. 288 ha previsto l'immissione di complessive 5.000 unità di supporto (mediante inquadramento di talune categorie di personale della Polizia di Stato, ed assunzioni dall'esterno), da destinare a funzioni oggi svolte da appartenenti alla Polizia.

A quanto consta, dette immissioni - che, nelle aspettative dell'amministrazione, dovrebbero tradursi in risparmio di spesa, dato che il personale di supporto costa mediamente meno di quello operativo - non hanno ancora avuto luogo, per difficoltà di varia natura⁴¹.

³⁸ È da notare che, per motivi facilmente intuibili, la polizia penitenziaria presenta la particolarità di avere dotazioni organiche distinte per sesso (ad eccezione del personale dirigente e direttivo): 40.226 uomini, 4.180 donne, e 715 uomini e/o donne.

³⁹ Appena 1 unità in servizio al 31.12.1998, atteso il sistema di arruolamento a cadenza biennale.

⁴⁰ La norma ha previsto che agli ausiliari compete la paga netta giornaliera dei militari di leva, peraltro con l'aggiunta dell'indennità (pari a lire 750.000 mensili) di cui all'art. 3, comma 1 del decreto legge 25.7.1992, convertito con modificazioni dalla legge 23.12.1992, n. 386 (concernente "misure urgenti per contrastare la criminalità organizzata in Sicilia")

Si ricorda che, pur dopo la riduzione della leva a dodici mesi, la durata del servizio ausiliario nei corpi di polizia è rimasta di quattordici mesi per gli ufficiali di complemento e di dodici mesi per gli ausiliari, ai sensi dell'art. 1, comma, comma 105 della legge 23.12.1986, n. 662.

Il ricorso agli ausiliari verrà meno allorché avrà pieno effetto l'abolizione della leva militare, e già nel periodo intermedio potrà aversi una contrazione numerica dei contingenti autorizzati a prestare servizio di leva nelle forze di polizia (art.3, comma 1, punto 3, lettera "l" della legge 14.11.2000, n. 331).

Rimarrà, invece, la riserva in favore dei militari in ferma volontaria congedati senza demerito, attualmente pari (in base all'art. 3, comma 63, della legge 24.12.1993, n. 537, ed al d.P.R. 2.9.1997, n. 332), al 60% dei posti delle carriere iniziali dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza e del Corpo forestale dello Stato, ed al 35% dei posti delle carriere iniziali della Polizia di Stato, ed in futuro da determinarsi a cura del decreto legislativo che dovrà essere emanato entro un anno dalla delega concessa con legge 14.11.2000, n. 331 (art. 3, comma 1, punto 5.2).

⁴¹ Tra l'altro, si è reso necessario rimodulare (con D.M. 27.3.2000) la ripartizione delle dotazioni organiche nei vari livelli e profili.

Il trasferimento, invece, alle Regioni, delle funzioni relative alla polizia amministrativa⁴², comporterà il passaggio alle Regioni stesse di 63 unità dei ruoli tecnici della Polizia di Stato.

Per quanto attiene alla distribuzione territoriale del personale, si osserva che nella tavola 4.0.6 del conto annuale è stato totalmente pretermesso il personale della P.S., ed anche altri dipendenti non sono stati censiti (ad esempio, quelli in servizio all'estero), sicché non risulta possibile formulare valutazioni sulla base di dati notevolmente parziali, riferiti a sole 208.012 unità su 321.498.

D'altra parte, deve rilevarsi che trattasi di dati sensibili, soggetti a vincoli di riservatezza.

Per ciò che attiene ai dipendenti medi nell'anno, ai dipendenti a tempo indeterminato medi nell'anno, ai dipendenti dei livelli medi nell'anno, ai dirigenti medi nell'anno, al tasso di dipendenti a tempo indeterminato, non sembra prudente formulare specifiche valutazioni, dovendo preliminarmente essere risolta la questione di fondo relativa alla identificazione del personale a tempo indeterminato.

Per quanto riguarda, poi, il carico della dirigenza, si ritiene che ogni valutazione in proposito sia scarsamente significativa, tenuto conto che:

- a) le forze di polizia sono spesso guidate da dirigenti che non fanno parte delle forze stesse (ad esempio, prefetti e personale dell'amministrazione penitenziaria), sicché un calcolo che tenesse conto unicamente dei dirigenti di polizia sarebbe fuorviante;
- b) oltre ai dirigenti in possesso della specifica qualifica, esistono molti dipendenti con il trattamento economico dirigenziale, sicché sarebbe parziale la considerazione del solo personale in possesso di qualifica;
- c) una percentuale notevole del personale dei livelli è in servizio a tempo determinato (ufficiali di complemento, ausiliari di leva, allievi), sicché il confronto andrebbe correttamente operato con riferimento a tutto il personale, sia a tempo indeterminato che a tempo determinato;
- d) non è possibile incorporare le funzioni di polizia da quelle militari, per quanto attiene ai Corpi ad ordinamento militare.

La scarsa significatività di indici non adeguatamente ponderati, in ordine al calcolo del rapporto tra dirigenti e personale dei livelli, risalta con ogni evidenza dalla constatazione che, a seconda dei criteri che si intendano adottare, il predetto rapporto può variare tra 1:236⁴³ ed 1:86⁴⁴.

Per quanto riguarda le assenze del personale, i dati contenuti nel conto annuale appaiono non agevolmente utilizzabili, sia per la loro incompletezza che per la preliminare esigenza che vengano chiarite ed omogeneizzate le modalità di rilevazione dei dati stessi⁴⁵.

⁴² In attuazione degli artt. 161, 162 e 163 del decreto legislativo 31.3.1998, n. 112.

⁴³ Nell'ipotesi che si consideri il solo personale con qualifica dirigenziale in rapporto a tutto il restante personale, compreso quello a tempo determinato.

⁴⁴ Nell'ipotesi che si consideri tutto il personale con trattamento dirigenziale (di qualifica od anche con il solo trattamento economico) in rapporto al solo personale a tempo indeterminato.

⁴⁵ Ad esempio:

a) non appare chiaro il criterio seguito dalle amministrazioni interessate per determinare la tipologia delle assenze per malattia, tenuto conto che per le forze di polizia è tuttora vigente il tradizionale istituto del

Ulteriori perplessità derivano dalla constatazione che il tasso di assenze risulta particolarmente elevato, notevolmente superiore anche a quello delle forze armate, che pure dovrebbe presentare caratteristiche di sostanziale omogeneità.

La prudenza richiesta per valutare i dati di cui trattasi impone, altresì, di usare cautela nel formulare giudizi sui fenomeni collegati, quali l'influenza delle assenze sul costo del lavoro.

11.5.2.2 Composizione del personale

Per quanto riguarda il tasso di femminilizzazione, esso è pari a circa il 5% se riferito al complesso delle forze di polizia, tanto ad ordinamento civile quanto ad ordinamento militare.

Tenuto conto, peraltro, che oltre metà del personale delle forze di polizia è ad ordinamento militare, che solo di recente⁴⁶ è stato legislativamente previsto il reclutamento su base volontaria di personale militare femminile, che nella polizia penitenziaria la componente femminile è normativamente limitata a circa un decimo dell'organico, e che il Corpo forestale ha una consistenza minima rispetto al totale delle forze di polizia, si ritiene opportuno esaminare in modo specifico il tasso di femminilizzazione della Polizia di Stato, unico Corpo civile a competenza generale e non soggetto a limitazioni normative per quanto attiene all'immissione di personale femminile.

Nella Polizia di Stato il tasso globale di femminilizzazione è pari a circa il 12%, dato che risulta peraltro doppiamente sbilanciato se esaminato per categorie di personale.

Infatti, la presenza femminile è pressoché nulla nelle qualifiche più elevate (a 41 anni dall'istituzione della polizia femminile, ed a quasi 20 anni dalla smilitarizzazione della polizia, nessuna donna è dirigente generale di P.S.⁴⁷, e solo il 3% degli altri dirigenti è donna, dato che scende al 2,5% se si considera anche il personale con trattamento economico da dirigente), mentre è di sesso femminile ben il 36% del personale direttivo (ruolo dei commissari); nei livelli, le donne sono l'11%, dato di tutto rilievo se si considera che le donne possono accedere soltanto per concorso, mentre gli

congedo straordinario per gravi motivi (che può comprendere anche la malattia), e che risultano calcolate sotto un'unica voce sia le aspettative per malattia che quelle per motivi di famiglia;

b) non si conosce sotto quale voce vengano indicati i periodi di astensione dal lavoro per maternità (se sotto la voce "congedo straordinario" o sotto quella "altre assenze");

c) non si conosce quale sia l'influenza statistica di taluni fenomeni, evidenziati nella citata relazione ispettiva dell'I.G.F., di istituti regolamentari interni dei singoli Corpi, quale il c.d. "riposo medico".

⁴⁶ Art. 1, comma 2, della legge 20.10.1999, n. 380, e decreto legislativo 31.1.2000, n. 24.

⁴⁷ Peraltro, al 31.12.1998 erano in servizio 12 donne con la qualifica di prefetto di 1^a classe o prefetto, di cui 6 titolari di prefettura, e quindi autorità provinciali di pubblica sicurezza.

È da osservare che le prime 2 donne-prefetto furono nominate con decorrenza 29.12.1990 (con l'attribuzione, ad una, delle funzioni di vice capo della Polizia ed all'altra, di capo del personale dei Vigili del fuoco) quasi 27 anni dopo che la legge 9.2.1963, n.66 aveva consentito l'accesso della donna ai pubblici uffici, senza limitazione di mansioni e di svolgimento della carriera, salvo che per le forze armate ed i corpi speciali.

uomini aggiungono, alla via concorsuale, l'accesso mediante immissione in ruolo al termine del secondo anno di servizio come ausiliario, e l'immissione in carriera in forza della riserva del 35% dei posti a favore dei militari in ferma volontaria.

È ipotizzabile che il personale femminile della Polizia di Stato sia destinato a migliorare la propria collocazione nel Corpo⁴⁸, nella misura in cui la notevole presenza nel ruolo ordinario dei commissari si tradurrà, in futuro, in un incisivo aumento delle donne dirigenti, e tenuto conto che le donne sono quasi tutte molto giovani⁴⁹, e mediamente fornite di più elevati titoli di studio rispetto ai colleghi uomini⁵⁰.

Per quanto attiene al tasso di anzianità, è da osservare che l'82% del personale delle forze di polizia ha meno di 20 anni di servizio, tasso che sale al 92% se si considera anche lo scaglione fino a 25 anni di servizio, ed al 97% se si calcola anche quello fino a 30 anni⁵¹.

I motivi di un'anzianità media particolarmente bassa vanno ricercati in più fattori concorrenti:

a) le facilitazioni tuttora esistenti, malgrado taluni recenti ridimensionamenti⁵², per quanto attiene al pensionamento dei dipendenti delle forze di polizia, con particolare riguardo ai limiti di età⁵³ e di servizio per il collocamento a riposo, ai benefici economici attribuiti all'atto della cessazione, agli aumenti di valutazione del servizio prestato;

⁴⁸ Effetti in controtendenza potrebbero derivare dall'istituzione (con decreto legislativo 5.10.2000, n.334) del ruolo speciale dei commissari, nel quale verranno inquadrati, specie nel breve periodo, principalmente uomini.

⁴⁹ Solo 162 su 11.311 hanno più di 15 anni di servizio (si tratta quasi certamente di personale proveniente dalla disciolta polizia femminile; il 72% delle donne ha meno di 10 anni di servizio, in confronto al 43,5% degli uomini con uguale anzianità; se si considera tutto il personale con meno di 10 anni di servizio, le donne sono circa il 19,2%.

⁵⁰ Circa il 51% degli uomini ha frequentato soltanto la scuola dell'obbligo, a fronte del 15% delle donne; nelle qualifiche iniziali del ruolo degli ispettori, solo il 6% delle donne ha la licenza media, mentre più dell'83% ha un diploma di scuola superiore, ed oltre il 10% una laurea (per comparazione, si consideri che nelle qualifiche apicali del ruolo degli ispettori, in cui la presenza femminile è ancora insignificante per motivi legati all'anzianità, quasi il 37% degli uomini ha frequentato soltanto la scuola dell'obbligo; addirittura, circa il 10% dei dirigenti (che sono quasi tutti uomini) non ha la laurea (si tratta di personale che è entrato in carriera mediante frequenza dell'Accademia di Polizia - poi Istituto Superiore di Polizia, ovvero di ex ufficiali dell'esercito).

Il decreto legislativo 5.10.2000, n.334, ha soppresso la facoltà di accesso alla carriera direttiva mediante frequenza dei corsi dell'Istituto Superiore di Polizia, prevedendo quale unica via il concorso pubblico con il possesso del diploma di laurea (ed anzi, anche di ulteriori qualificazioni culturali); al tempo stesso, però, detto decreto ha istituito un ruolo direttivo speciale, al quale possono accedere gli ispettori superiori in possesso del titolo di studio di scuola media superiore.

In futuro, quindi, potrebbe aumentare la quota di personale direttivo non in possesso di laurea, con particolare riguardo al personale maschile (al 31.12.1998 rivestivano la qualifica di ispettore superiore 4.016 uomini e 554 donne; gli ispettori superiori in possesso di diploma di scuola media superiore erano 2.108 uomini e 401 donne).

⁵¹ Per un confronto, si consideri che per la sola Polizia di Stato i predetti indici sono pari, rispettivamente, all'80 e 97%, mentre per le forze armate gli stessi indici sono pari, rispettivamente, al 71, all'83 ed al 94%, e per i dipendenti dei ministeri al 76 e 94%.

⁵² L'art. 5 del D.lgs 30.4.1997, n. 165, ha "congelato", dal 2.7.1997, gli aumenti di servizio.

⁵³ I limiti di età sono stati recentemente elevati a seguito della legge 31.3.2000, n. 78 e dei relativi decreti delegati.

- b) il costante accesso (attraverso il passaggio in ruolo degli ausiliari trattenuti, e l'immissione di una quota degli ex militari volontari) di un considerevole contingente di giovani che hanno appena terminato il servizio militare;
- c) la perdurante attività concorsuale delle forze di polizia, sia in applicazione di leggi speciali che per la particolare attenzione riservata a dette forze dalle norme in materia di autorizzazione alle assunzioni⁵⁴.

11.5.2.3 Turn over

Secondo la tavola 4.0.4 del conto annuale, nel 1998 sono cessate 6.180 unità, di cui 126 donne: un dato abbastanza modesto, che corrisponde al 2% del personale a tempo indeterminato.

Mentre non desta meraviglia il fatto che i collocamenti a riposo per limiti di età (1.808 uomini e 79 donne) siano di entità estremamente contenuta, considerata la giovane età media degli appartenenti al settore, e tenuto conto che molti pensionamenti sono intervenuti negli anni immediatamente precedenti allo scopo di fruire di benefici e regimi pensionistici in via di eliminazione, non può nascondersi che appare anomalo il dato relativo alle cessazioni per dimissioni (2.393 uomini e 33 donne).

Ancor più meritevole di approfondimento appare il dato relativo alle cessazioni per non meglio specificate "altre cause" (1.816 uomini e 14 donne).

Il comparto presenta certamente un elevato tasso di sostituzione del personale cessato, malgrado la diversa impressione che potrebbe ricavarsi dall'esame della tavola 4.0.5 (specificamente dedicata alle assunzioni), secondo la quale nel 1998 sarebbero state assunte soltanto 1.294 unità, di cui 6 donne.

Invero, incrociando i dati acquisiti da varie fonti, si hanno risultati ben diversi.

Un primo dato è costituito dalle autorizzazioni ad assumere personale di polizia, recate dai vari decreti presidenziali emanati in attuazione dell'art. 39 della legge 449/1997, che possono essere così riassunte:

anni	1998	1999	2000	totale
Carabinieri	---	2.600	650	3.250
P.S.	2.000	4.564	1.450	8.014
Finanza	---	424	850	1.274
P. penitenziaria	1.300	---	800	2.100
C. forestale	---	17	400	417
totali	3.300	7.605	4.150	15.055

Di per sé, peraltro, i dati contenuti in dette autorizzazioni non consentono ancora di affermare che le assunzioni si siano effettivamente realizzate, e soprattutto che ciò sia

⁵⁴ L'art. 39, comma 2 della legge 27.12.1997, n. 449, ha previsto che "nell'ambito della programmazione e delle procedure di autorizzazione delle assunzioni, deve essere prioritariamente garantita l'immissione in servizio degli addetti a compiti di sicurezza pubblica".

avvenuto nell'anno indicato dal provvedimento autorizzativo⁵⁵: invero, proprio per il personale di polizia le assunzioni non possono essere effettuate in un qualsiasi momento, ma solo quando sono disponibili gli istituti di istruzione per il prescritto e necessario addestramento, con la conseguenza che possono aversi slittamenti da un anno all'altro.

Ora, pur riconoscendo che non necessariamente le predette autorizzazioni si sono tradotte in assunzioni effettive negli anni indicati, il dato relativo a 1.294 assunzioni nel 1998 appare scarsamente attendibile, solo che si consideri che la tavola 4.0.1 indica che nel 1998 sono entrate nel livello iniziale 26.142 unità, di cui 334 donne, e che al 31.12.1998 erano in servizio 10.840 allievi, di cui 1.248 donne⁵⁶.

Le discordanze possono essere chiarite, probabilmente, con due ordini di considerazioni.

In primo luogo, infatti, la specifica tavola concernente le assunzioni si riferisce soltanto alle nomine per concorso, mentre la tavola concernente la movimentazione del personale riguarda tutti gli accessi, compresi quelli non derivanti da concorso (passaggi in ruolo degli ex ausiliari trattenuti, nonché immissioni dirette degli ex militari volontari delle forze armate)⁵⁷.

Al riguardo, secondo dati acquisiti direttamente presso il ministero dell'interno, per quanto riguarda la polizia di Stato si sono avute le seguenti immissioni:

anno	1998	1999	totali
concorso	---	6.202	6.202
ex ausiliari trattenuti	2.557	2.602	5.159
ex militari volontari	437	---	437
	2.994	8.804	11.798

Dai dati suesposti - e ferma restando la necessità di un approfondimento della situazione per quanto concerne le altre forze di polizia - si evidenzia, da un lato, la scarsa significatività delle indicazioni recate dai decreti di autorizzazione alle assunzioni (con particolare riguardo all'anno di attuazione), e dall'altro la circostanza che la coesistenza di vari sistemi di accesso conduce alla conseguenza che le immissioni in ruolo avvengono per una parte molto consistente non mediante concorso ma per

⁵⁵ Sia perché i decreti autorizzativi vengono spesso emessi ad anno inoltrato, sia perché una percentuale rilevante di assumendi viene scartata alla visita medica e/o psicotecnica, con la conseguente necessità di uno scorrimento delle graduatorie.

⁵⁶ Il numero degli allievi, di per sé, non è indicativo del numero delle assunzioni a tempo indeterminato, atteso che i dati disponibili non distinguono tra allievi ufficiali di complemento ed ausiliari di leva da un lato, ed allievi destinati a diventare, al termine del corso, dipendenti a tempo indeterminato, quali vincitori di concorso.

Sicuramente allieve vincitrici di concorso sono le 1.248 donne segnalate nel conto annuale; peraltro, non può nascondersi qualche dubbio circa l'attendibilità di tale dato, che non sembra congruente con il numero delle assunzioni per concorso autorizzate per l'anno 1998 (complessive 3.300 unità, di cui 1.300 per la polizia penitenziaria, la quale ha una quota assai limitata di dotazioni organiche di personale femminile).

⁵⁷ In base all'art.3, comma 65, della legge 24.12.1993, n. 537 ed al D.P.R. 2.9.1997, n. 332, (norme recentemente modificate dall'art.3, comma 1 della legge 331/2000), secondo una programmazione quadriennale scorrevole dei reclutamenti (nelle forze armate) e delle assunzioni (nelle forze di polizia).

ingresso diretto, e con una preferenza di fatto per la componente maschile (i complessivi 5.596 provenienti dalla leva e dal servizio militare sono uomini).

11.5.2.4 Flessibilità

L'art. 1, comma 2 del D.P.C.M. 17.3.1989, n. 117, emanato in attuazione della legge 29.12.1988, n. 554, prevede che la disciplina del rapporto a tempo parziale non si applica, tra l'altro, al personale delle forze armate, a quello dei ruoli previsti dalla legge 1.4.1981, n. 121 ed a quello dei Corpi militarmente ordinati.

Per quanto concerne le modifiche del rapporto per collocamento fuori ruolo e comando presso altre amministrazioni, trattasi di fenomeni molto limitati: per quanto concerne, in particolare, il comando degli appartenenti alla Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia, si evidenzia che l'art. 56 del D.P.R. 24.4.1982, n.335, prevede che il comando può essere disposto soltanto presso amministrazioni od enti che svolgono servizio di polizia, e che al di fuori di tale ipotesi è vietata l'assegnazione, anche temporanea, di personale a reparti od uffici non dipendenti dalle autorità nazionali e provinciali di pubblica sicurezza.

Abbastanza diffuso, invece, è il fenomeno del cosiddetto "fuori ruolo istituzionale" nelle qualifiche più elevate: si pensi, ad esempio, che a fronte di 15 dirigenti generali della Polizia di Stato in ruolo, ve ne sono altri 8 in posizione di fuori ruolo istituzionale.

11.5.3 Il personale del comparto: la spesa

11.5.3.1 La retribuzione

Occorre premettere che manca, allo stato, la possibilità di verificare attraverso i dati di bilancio la correttezza della rilevazione effettuata dall'amministrazione circa l'entità, la composizione e la distribuzione della spesa per il personale.

Invero, le risultanze del bilancio sono fortemente condizionate da varie circostanze:

1) per il personale della Polizia di Stato, la corresponsione delle competenze fisse avviene⁵⁸ principalmente mediante ordini di accreditamento ai prefetti, i quali dispongono l'emissione di appositi ordinativi in favore dei vari organismi della provincia (questure, reparti, scuole, ecc.), con la conseguenza che non è possibile ricavare, dai dati del sistema informativo Ragioneria-Corte dei conti, utili elementi per identificare i percettori delle somme, i singoli importi e le motivazioni degli stessi;

2) gli accreditamenti ai prefetti risultano spesso sovradimensionati, con la conseguenza che, dopo l'eventuale utilizzo in corso d'anno per sopperire a momentanee

⁵⁸ Ai sensi della legge 18.12.1970, n. 1137, e dell'art. 7, comma 1 del D.P.R. 7.8.1992, n. 417 (regolamento di amministrazione e di contabilità dell'amministrazione della pubblica sicurezza).

deficienze di cassa per altre finalità, vengono effettuati consistenti riversamenti in conto entrata⁵⁹;

3) il capitolo di bilancio concernente gli stipendi viene utilizzato per pagare sia le competenze del personale a tempo indeterminato che quelle del personale a tempo determinato, sicché manca la possibilità di distinguere i due tipi di spese;

4) le spese per stipendi ed altri assegni fissi equivalenti sono imputate alla competenza del bilancio dell'anno finanziario in cui vengono disposti i relativi pagamenti⁶⁰, sicché non vi è necessariamente corrispondenza tra somme pagate ed esercizio finanziario in cui è stato espletato il servizio;

5) è rimasta sostanzialmente inattuata la disciplina recata dall'art. 2, comma 4 del decreto legislativo 19.4.1986, n.138 (emanato in parziale attuazione dell'art.1, comma 2 della legge 7.8.1985, n. 428), secondo cui "i dati occorrenti per il riscontro della Corte dei conti sui pagamenti eseguiti in base a disposizioni delle direzioni provinciali del Tesoro sono resi disponibili per la Corte medesima attraverso il sistema informativo della direzione generale dei servizi periferici del Tesoro".

Invero, venuto meno (dapprima parzialmente, con la riforma recata dal decreto legislativo 3.2.1993, n. 29, e poi in via generalizzata, con la riforma dei controlli introdotta da una serie di decreti legge del 1993 e culminata con la legge 14.1.1994, n. 20) il controllo della Corte dei conti sui titoli di spesa, è anche venuto a mancare lo stimolo a programmare ed attuare l'inserimento nel sistema informativo di dati significativi ed elaborabili, che consentano di avere contezza dei dettagli e di effettuare aggregazioni e disaggregazioni: infatti, i dati presenti nel sistema sono del tutto insufficienti a tali fini, con particolare riguardo ai titoli relativi al pagamento di competenze al personale, atteso che nella maggior parte dei casi si tratta di titoli collettivi, di cui è possibile conoscere in via telematica soltanto il nominativo del capolista dei beneficiari e l'importo complessivo, senza accesso alla causale del pagamento ed al dettaglio del medesimo.

⁵⁹ La Corte dei conti ha già rilevato (*Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1995*, volume II, tomo II, p.150) che delicato è il problema della gestione di fondi accreditati per stipendi nelle contabilità speciali dei prefetti, sempre di notevole entità, e che potrebbero essere utilizzati nell'anno in corso anche per altre finalità.

È da sottolineare che, dato il meccanismo della commutazione in quietanza di contabilità speciale delle prefetture, le somme accreditate risultano comunque uscite dal bilancio al momento dell'accredito, sicché l'eventuale riversamento parziale in conto entrate non produce, tecnicamente, economia di bilancio.

L'art. 18 del D.P.R. 20.4.1994, n. 367 ha previsto che l'amministrazione centrale dell'istituto incaricato del servizio di tesoreria predisponga mediante strumenti informatici il conto riassuntivo mensile e quello annuale, da trasmettere alla Direzione generale del tesoro ed alla Corte dei conti. Detta disposizione, peraltro, non sembra sia stata attuata, quanto meno con modalità tali da consentire un effettivo riscontro mediante lo strumento informatico.

⁶⁰ Art. 20, comma 6, della legge 5.8.1978, n. 468, inserito dall'art.2 della legge 7.8.1985, n. 428.

Soffermandosi, comunque, sull'aspetto "macro" del fenomeno, si segnala che il cap. 2501 del ministero dell'interno (concernente stipendi della Polizia di Stato)⁶¹ presenta i seguenti risultati generali (*in miliardi di lire*):

	1997	1998	1999	2000 ⁶²
stanziamento	6.371	6.395	6.421	7.146
mandati	2.256	1.648	1.589	
ordini	3.954	4.545	4.667	
impegni totali	6.210	6.193	6.256	
economie	161	202	165	

Le risultanze (in termini di competenza) dei capitoli relativi agli stipendi di tutte e cinque le forze di polizia presentano per il 1998 i seguenti impegni (*in miliardi di lire*):

Carabinieri	6.447
Polizia di Stato	6.193
Guardia di finanza	3.925
Polizia penitenziaria	2.187
Corpo forestale	462
totale	19.214

Il dato così ricavato, pur con tutte le limitazioni interpretative esposte in precedenza, appare in netto contrasto con quello indicato nel conto annuale (14.021 miliardi, di cui 212 per arretrati di anni precedenti).

Considerazioni analoghe possono essere svolte per quanto riguarda le competenze accessorie, con particolare riguardo al compenso per lavoro straordinario (pagato dal ministero dell'interno, sul cap. 2584, per tutte le forze di polizia, ad eccezione della polizia penitenziaria che ha propri stanziamenti).

Deve essere segnalato, al riguardo, che per tutto il personale delle forze di polizia la corresponsione delle competenze accessorie (con particolare riguardo al compenso per lavoro straordinario) avviene mediante aperture di credito ai prefetti, con la conseguenza che, senza un esame dei relativi rendiconti, manca la possibilità (per la stessa amministrazione centrale, prima ancora che per altri soggetti) di conoscere i dettagli dell'utilizzo delle somme.

Inoltre, il capitolo relativo allo straordinario, unico per tutte le forze di polizia (sul bilancio del ministero dell'interno) ad eccezione della polizia penitenziaria, viene utilizzato promiscuamente anche per pagare i compensi ad altro personale avente titolo ma non appartenente alle forze di polizia (ad esempio, l'intero personale dell'amministrazione civile dell'interno), sicché sarebbe possibile scorporare la quota delle forze di polizia soltanto attraverso un esame puntuale e generalizzato delle

⁶¹ Giova precisare che, oltre agli stipendi, con i fondi del cap. 2501 vengono liquidate molte altre competenze.

⁶² Nel 2000 lo stanziamento deriva dalla somma delle assegnazioni a quattro distinti capitoli, rispettivamente per stipendi netti (4.821 miliardi), oneri sociali a carico dell'amministrazione (1.689 miliardi), IRAP (578 miliardi) e fondo unico per l'efficienza dei servizi istituzionali (58 miliardi).

posizioni dei singoli beneficiari, da condurre necessariamente su documenti cartacei, attesa l'assenza nel sistema informativo dei dati occorrenti a tal fine.

Ciò premesso (e quindi con tutte le riserve che possono derivare dalle circostanze sopra evidenziate), il capitolo relativo allo straordinario delle forze di polizia presenta il seguente andamento (in miliardi) per la gestione di competenza:

	1997	1998	1999
stanziamento	1.394	1.361	1.433
mandati	393	313	302
ordini	962	971	1.046
residui	40	77	85
impegni totali ⁶³	1.394	1.361	1.433

Poiché il conto annuale espone, per il 1998, spese per lire 1.100 miliardi, bisognerebbe dedurre che la differenza (pari a 261 miliardi) tra i 1.361 miliardi del solo capitolo del ministero dell'interno ed i 1.100 miliardi del conto annuale abbia riguardato personale non appartenente alle forze di polizia, pagato sullo stesso capitolo.

In proposito, mentre non si hanno elementi per confermare o smentire un dato siffatto, non si può fare a meno di rilevare la particolare consistenza (circa il 19%) della componente retributiva che sarebbe da riferire al personale di supporto.

In presenza delle incertezze sopra delineate, non appare prudente fornire cifre e formulare valutazioni sulla retribuzione media lorda dei dirigenti e del personale dei livelli, sul rapporto retributivo dirigenti/ livelli, nonché sul tasso di retribuzione accessoria dei dirigenti e del personale dei livelli.

11.5.3.2 Il costo del personale e del lavoro

La tavola 4.0.9 del conto annuale (relativa alle assenze del personale) presenta notevoli incongruenze e difficoltà interpretative.

Invero:

1) risultano sommate le unità di personale interessate ai vari tipi di assenza (sicché il totale è notevolmente superiore a quello delle unità in servizio), mentre uno stesso soggetto può essere stato interessato a più tipologie di assenza;

2) non sembra prudente effettuare medie con riferimento ai soli soggetti concretamente interessati, anziché al totale dei dipendenti delle forze di polizia (nella prima ipotesi, infatti, non si avrebbe contezza del tasso di assenza delle forze di polizia, ma del tasso di assenza di quella quota che si è assentata);

3) i dati forniti dalle amministrazioni sono parziali, e taluni inattendibili;

5) non è chiaro sotto quale voce (se malattia, congedo straordinario o altro) siano considerate le assenze per gravidanza e puerperio.

⁶³ Si sono avute economie per importi irrisori, rispettivamente lire 230.670 nel 1997, 11.638.561 nel 1998 e 23.978 nel 1999.

Anche sotto altri aspetti, i dati da prendere in considerazione per determinare il costo del lavoro non appaiono sufficienti o congruenti.

In particolare, appaiono non attendibili i dati relativi alla Polizia di Stato (confluiti nella tavola 4.0.13) riguardanti:

a) spese per gestione mense ed assegni di vitto, vestiario ed equo indennizzo: a fronte, infatti, di un costo zero indicato dall'amministrazione, sta il fatto che i relativi capitoli di bilancio hanno avuto una consistente movimentazione (nel 1998, rispettivamente oltre 73 miliardi per mense; una quota non precisabile per vestiario, le cui spese fanno carico promiscuamente ad un capitolo che riguarda anche l'armamento; circa 27 miliardi per equo indennizzo);

b) spese per la formazione del personale: le spese effettive sono notevolmente superiori a quelle indicate, solo che si considerino la diffusione capillare degli istituti e delle scuole di polizia, le spese di impianto e di funzionamento, le spese per il personale addetto, ecc. (del resto, il solo capitolo specifico relativo al funzionamento degli istituti di istruzione ha avuto nel 1998 uno stanziamento di quasi 20 miliardi)

Poiché non vi sono motivi per presumere che dette incongruenze siano assenti nei dati delle altre forze di polizia, non sembra prudente formulare valutazioni sul costo del lavoro (nonché sull'incidenza della spesa per formazione sul differenziale costo del lavoro - costo del personale) prima di aver acquisito, in futuro, dati certi.

11.6 Il personale delle forze armate

11.6.1 Premessa

In tempi recenti e, in particolare nell'ultimo quinquennio, le Forze armate italiane sono state oggetto di radicali e, talvolta epocali, mutamenti organizzativi ed istituzionali: l'apertura al personale femminile⁶⁴, una nuova più ampia disciplina dell'obiezione di coscienza e del servizio civile⁶⁵, la riorganizzazione delle strutture e della distribuzione dei compiti fra i principali enti ed organismi operativi⁶⁶, la trasformazione dell'arma dei Carabinieri (in precedenza inquadrata nell'esercito) in quarta Forza armata con collocazione autonoma nell'ambito del Ministero della difesa⁶⁷, la conferma del meccanismo di concertazione per quanto attiene alla disciplina di alcuni aspetti del rapporto di impiego e l'ampliamento delle materie regolabili con tale procedura⁶⁸.

Soprattutto, da ultimo, a conclusione di un lungo iter parlamentare, con la recente legge 14 novembre 2000, n. 331, viene istituito il servizio militare professionale, nell'ottica di una progressiva riduzione (fino ad un tendenziale azzeramento) del precedente regime della leva obbligatoria.

Denominatore comune di tutti i sopradescritti cambiamenti è stata l'esigenza di adeguare lo strumento militare nazionale con la capacità organizzativa ed il modo di operare delle Forze armate appartenenti ai tradizionali *partners* europei e internazionali, con i quali da tempo l'Italia collabora.

Il nuovo quadro geografico e strategico all'interno del quale l'Italia svolge, in quanto inserita nell'ambito di tradizionali alleanze ed organizzazioni internazionali un ruolo politico di primo piano, anche per la particolare collocazione geografica, al fine precipuo di garantire la sicurezza e la stabilità all'interno di aree a rischio, spesso vicine al nostro Paese, ha determinato la necessità di avere a disposizione una organizzazione militare in grado di rispondere, con adeguata professionalità e flessibilità, alle esigenze sopradescritte.

Ed in effetti, alla data del 31 ottobre 2000, le Forze armate italiane partecipano a numerose missioni, coordinate e promosse dall'ONU, dall'UEO, dalla NATO, nonché ad operazioni multinazionali e nazionali all'estero, per un totale di 8145 uomini impiegati⁶⁹.

⁶⁴ Legge 20 ottobre 1999, n. 380 e d.lgs 31 gennaio 2000, n. 24.

⁶⁵ Legge 8 luglio 1998, n. 230 e d.P.R. 28 luglio 1999, n. 352

⁶⁶ Legge 18 febbraio 1997, n. 25 (ristrutturazione dei vertici delle FF.AA. e dell'amministrazione della difesa);

D.lgs 16 luglio 1997, n. 264 (riorganizzazione dell'area centrale del Ministero della difesa);

D. lgs 28 novembre 1997, n. 459 (riorganizzazione dell'area tecnico-industriale del Ministero della difesa);

D. lgs 28 novembre 1997, n. 464 (riforma strutturale delle Forze Armate).

⁶⁷ D. lgs 5 ottobre 2000, n. 297 e 298.

⁶⁸ Legge 31 marzo 2000, n. 129.

⁶⁹ L'elenco delle predette missioni, con indicazioni delle finalità e delle aree geografiche interessate e del personale impiegato è riportato nella nota aggiuntiva al bilancio di previsione per il Ministero della difesa per l'esercizio 2001.

Nell'ambito del sopradescritto quadro di riferimento è emersa, allora, la necessità di procedere da una parte ad una riqualificazione del personale e, dall'altra, ad una graduale, ma incisiva, riduzione del numero dei militari, con particolare riferimento alle categorie non in servizio permanente, derivante da una serie di concomitanti circostanze:

- la minore richiesta di presidi territoriali stabili soprattutto nelle regioni militari nord-est e nord-ovest per effetto del mutato scenario internazionale per fronteggiare il quale appare più idoneo il ricorso a formazioni non permanentemente dislocate in una determinata area geografica, ma pronte ad intervenire nei diversi teatri operativi;

- la crescita di importanza del fattore tecnologico che rende indispensabile puntare sulla qualità del rapporto uomini-mezzi piuttosto che esclusivamente sulla quantità della Forza impiegata;

- generiche esigenze di contenimento del bilancio del Ministero della difesa, sul quale gravano anche le risorse destinate al funzionamento dell'Arma dei Carabinieri, che, viceversa, proprio nel periodo di riferimento è stata oggetto di un notevole potenziamento per fronteggiare le ben note situazioni di emergenza nell'ordine pubblico.

Alla luce del sopradelineato quadro normativo di riferimento, che ha in parte già prodotto ed è destinato a produrre, a regime, importanti cambiamenti nella composizione e nell'organizzazione delle Forze armate con notevoli oneri di spesa, sia direttamente per il personale, sia per la formazione, l'addestramento, l'equipaggiamento e l'acquisto di materiali, si rivela allora quanto mai opportuna una ricostruzione il più possibile esatta ed aggiornata della situazione attuale al fine di valutare l'importanza dei mutamenti avvenuti, la congruità delle previsioni e delle scelte effettuate e, monitorare la progressiva attuazione dei nuovi istituti.

A tal fine, pertanto, nella stesura della presente relazione, limitata allo specifico aspetto del costo del personale e del lavoro, si è cercato di utilizzare non solo i dati contenuti nel conto annuale della Ragioneria, aggiornati al 31.12.99⁷⁰ ma anche altre fonti documentali, provenienti dal Ministero della difesa, spesso elaborate specificatamente per supportare le più importanti decisioni politiche e legislative e la costruzione degli stanziamenti di bilancio⁷¹.

I dati aggregati ed elaborati dalla Ragioneria, nel Conto annuale, con il metodo censuario di una interrogazione condotta singolarmente per ciascun Ente militare, hanno infatti il pregio di garantire una tendenziale completezza dell'informazione. Il limite alla loro utilizzabilità è dato, peraltro, da una non aggiornatissima fotografia della realtà, e dalla elevata possibilità di errori ed inesattezze derivanti proprio dal numero

⁷⁰ Ministero del Tesoro, del Bilancio e della programmazione economica - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Conto annuale 1998 - il personale delle amministrazioni del pubblico impiego - Roma Istituto poligrafico e Zecca dello Stato

⁷¹ In particolare sono state utilizzate le relazioni di accompagnamento allo stato di previsione della spesa per il Ministero della difesa, relativamente agli esercizi finanziari 1998-2001, il manuale contenente le serie storiche dei principali dati finanziari di interesse della difesa, i risultati di una ricerca effettuata dagli Stati maggiori della difesa e dell'esercito sul trattamento economico delle Forze armate italiane in raffronto con alcuni dei principali Paesi europei con i quali l'Italia collabora, nonché alcune note, specificatamente elaborate, per quanto attiene ai costi della difesa e ad una ricostruzione delle diverse fonti normative che regolano la materia.

elevatissimo di soggetti interpellati e dalla molteplicità di informazioni dettagliate richieste.

Inoltre, la metodologia di raccolta e di elaborazione dei dati, come più volte segnalato, privilegia per ragioni di omogeneità con il restante personale pubblico, una classificazione per livelli economici, che non tiene conto delle specificità dell'organizzazione militare, articolata per carriere e gradi.

Per effettuare un confronto con le principali grandezze macroeconomiche e con i dati desumibili dalla statistica nazionale, si è allora rivelata più utile la consultazione dei documenti elaborati dal Ministero della difesa, più coerenti con le grandezze e con il sistema della contabilità nazionale, e maggiormente confrontabili con realtà diverse da quella italiana.

Di volta in volta, nel prosieguo della relazione, verrà data contezza delle fonti dalle quali i dati sono stati desunti e si cercherà di chiarire l'esatto significato della terminologia adoperata, atteso che non sempre in diversi documenti termini analoghi hanno il medesimo significato.

Nella elaborazione di serie storiche, nell'effettuazione dei confronti, si cercherà altresì di dar conto di eventuali incongruenze e imprecisioni nei dati utilizzati che saranno di volta in volta sottolineate.

11.6.2 Particolarità dell'ordinamento delle Forze armate

In attesa dell'entrata a regime del nuovo sistema delineato nel capitolo precedente, a tutt'oggi, l'organizzazione delle Forze armate è basata sulla distinzione fra militari di leva e categorie assimilate (volontari e allievi) e personale in servizio permanente di ruolo.

La disciplina del reclutamento mediante coscrizione obbligatoria è contenuta nel d.P.R. 14 febbraio 1964, n. 237, modificato dalle leggi 31 maggio 1975, n. 191, 24 dicembre 1986, n. 958 (che ha introdotto l'istituto della ferma di leva prolungata) e, da ultimo, dalla legge 8 luglio 1998, n. 230 (riguardante la nuova più ampia disciplina del ricorso alla obiezione di coscienza).

Il personale in servizio di ruolo è suddiviso nelle seguenti diverse carriere:

- Ufficiali: regolamentati per quanto attiene al reclutamento, allo stato giuridico e all'avanzamento in carriera dalla legge 10 aprile 1954, n. 113, da ultimo modificata con d.lgs 30 dicembre 1997, n. 490;
- Sottufficiali: regolamentati dal decreto legislativo 31 luglio 1954, n. 599 modificato da ultimo con il d.lgs 12 maggio 1995, n. 196;
- Volontari in servizio permanente: nuova categoria istituita dal d.lgs 12 maggio 1995, n. 196⁷².

Gli aspetti concernenti la disciplina militare applicabili a tutto il personale delle Forze armate sono stati da ultimo rivisitati dal d.P.R. 18 luglio 1986, n. 545, che contiene il nuovo regolamento in materia.

⁷² Un esame più approfondito della predetta normativa è contenuto nella relazione sul costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997 - Corte dei conti - centro fotolitografico, 1998 - pagg. 114 e 115.

A fini classificatori il personale delle Forze armate risulta inserito nell'ambito delle cosiddette categorie non contrattualizzate. E, del resto, per espressa previsione derogatoria contenuta nell'art. 2 comma 4 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, il rapporto di impiego e di lavoro degli appartenenti alle Forze armate, a fronte della privatizzazione del restante personale pubblico e della progressiva sostituzione della contrattazione alla legge quale fonte regolatrice del rapporto, resta disciplinata dalla specifica normativa di settore, sopra riportata.

Peraltro, anche per quanto attiene alle Forze armate, alcuni aspetti del rapporto di impiego, a partire dall'entrata in vigore del Decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, formano oggetto di una particolare procedura di "concertazione" fra una delegazione di parte pubblica - composta dai rappresentanti dei Ministeri interessati e dello Stato Maggiore della difesa - ed i Delegati delle Sezioni dei COCER (Comitati centrali di rappresentanti delle varie armi), massimo organismo rappresentativo del personale militare, istituito con il d.P.R. 14 novembre 1979, n. 691.

La procedura di concertazione viene condotta simultaneamente a quella analoga riguardante il personale appartenente alle Forze di polizia ad ordinamento militare e, alla vera e propria contrattazione riguardante i Corpi di polizia ad ordinamento civile, nell'intento di assicurare una tendenziale omogeneità di trattamento economico ai diversi interessati. Nella prassi si parla allora di un cosiddetto "comparto sicurezza" comprendente il personale appartenente alle Forze armate e alle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare.

Peraltro, mentre il personale delle Forze di polizia rappresentato da vere e proprie organizzazioni sindacali gode di una più ampia libertà di manovra e, quindi, di un potere contrattuale maggiore, i rappresentanti del personale militare sono tenuti a svolgere, all'interno del procedimento di concertazione, un ruolo collaborativo e non conflittuale nei confronti degli organi di Governo. Inoltre la citata legge 129/2000 ha previsto, esclusivamente per le Forze di polizia civili, un ulteriore livello decentrato di contrattazione per singole amministrazioni, attraverso il quale si dovrebbe attuare, come per i restanti comparti del pubblico impiego, la distribuzione del fondo unico di amministrazione tra le varie previste finalità.

Tale distribuzione, per il personale militare, forma oggetto, viceversa, di una mera informativa ai rappresentati del Cocer e viene disposta mediante decreti del Ministro della difesa, su proposta dei Vertici militari.

La contrattazione delle Forze di polizia ha, come detto, margini di manovra maggiori, sia per le considerazioni sopra riportate, sia perché in parte può incidere anche sugli aspetti concernenti la progressione in carriera e la mobilità verticale del personale verso i livelli superiori. In pratica, anche a seguito dell'applicazione degli ultimi provvedimenti di contrattazione e concertazione, mentre, a parità di grado, il trattamento economico è sostanzialmente lo stesso per gli appartenenti alle diverse aree, il personale dei Corpi di polizia ad ordinamento civile, e della Polizia di Stato in particolare, raggiunge le posizioni di vertice della carriera direttiva in un tempo decisamente minore rispetto al personale delle Forze armate e dell'Arma dei Carabinieri. Attualmente un funzionario della Polizia di Stato impiega circa 9 anni, partendo dalla posizione iniziale di vice commissario (corrispondente a tenente), per raggiungere la qualifica di vice questore (corrispondente a tenente colonnello). Per compiere l'analogo percorso i

militari impiegano un periodo che va dai 15 ai 18 anni, considerato il maggior numero di gradi intermedi e l'attuale sistema delle promozioni.

Il provvedimento di concertazione per le Forze armate relativo al quadriennio 1998-2002 e al biennio economico 1998-1999 è stato recepito con d.P.R. 16 marzo 1999 n. 255 ⁷³.

Il personale appartenente alle Forze armate continua ad essere formalmente equiparato ai corrispondenti livelli in cui in precedenza erano inquadrati i pubblici dipendenti. Peraltro, nei nuovi contratti collettivi, per i principali comparti del pubblico impiego, è prevista la sostituzione del sistema dei livelli con quello delle aree professionali, con differenziazioni di posizioni economiche in relazione all'anzianità e al ruolo ricoperto da ciascuno nell'ambito dell'organizzazione e alle diverse responsabilità. Nell'ambito di ciascuna area, sia pure solo a fini economici, viene così reintrodotta una forma di carriera. In sede di primo inquadramento, i citati contratti collettivi prevedono altresì una ampia possibilità di mobilità orizzontale e verticale sia all'interno delle aree, sia con riferimento all'area immediatamente superiore.

Tale nuovo meccanismo appare di difficile estensione al personale militare, organizzato nelle distinte carriere, con progressioni economiche legate alla promozione da un grado all'altro.

Soprattutto, si sta delineando, per i dipendenti pubblici contrattualizzati, un nuovo sistema retributivo in cui la componente accessoria del trattamento, legata a differenziazioni di posizione e all'impegno e alla produttività di ciascuno, verrà ad avere un peso sempre maggiore.

Il perdurare dell'equiparazione del trattamento economico dei militari, con l'ormai superato sistema dei livelli, rischia pertanto di creare una situazione di forte divario, in relazione alla dinamica retributiva del restante personale pubblico, spesso legata ad una contrattazione integrativa condotta a livello di singoli Enti.

Inoltre, mentre per i dipendenti pubblici contrattualizzati la contrattazione è destinata, a regime, ad essere l'unica fonte regolatrice del rapporto di lavoro e del trattamento economico, per il personale militare sussistono tuttora numerose disposizioni di legge che prevedono la corresponsione di indennità particolari, spesso in favore di specifiche categorie di interessati.

Un confronto con altri Paesi europei ⁷⁴ evidenzia che in Spagna, Francia e Germania il trattamento economico degli appartenenti alle Forze armate è tendenzialmente uguale a quello del personale civile di corrispondente livello, con l'aggiunta di specifiche indennità operative; è prevista una rivalutazione automatica annuale del trattamento, correlata al tasso di inflazione programmata; non è prevista alcuna forma di contrattazione o di concertazione.

In Gran Bretagna, la retribuzione dei militari, uguale a quella del personale civile, è incrementata di una percentuale (il cosiddetto *fattore x*) e tale incremento ha valore

⁷³ Il predetto provvedimento, prevede incrementi nella retribuzione tabellare e la rideterminazione di alcune delle principali indennità. È altresì previsto, con effetto retroattivo, un'ulteriore estensione del beneficio della equiparazione stipendiale ai dirigenti, ad un maggior numero di ufficiali appartenenti alle qualifiche immediatamente inferiori a quella di colonnello.

⁷⁴ Dati acquisiti dallo Stato maggiore della difesa attraverso gli addetti militari nei singoli paesi.

onnicomprendivo, escludendo la possibilità di corrispondere ulteriori indennità, salvo quelle aventi natura meramente risarcitoria.

Annualmente, su proposta di un'apposita commissione viene stabilita esclusivamente la percentuale del *fattore x*.

La procedura di concertazione per le Forze armate italiane riguarda esclusivamente il personale equiparato ai dipendenti civili inquadrati nei livelli. Il trattamento economico degli ufficiali di grado superiore, equiparati alla dirigenza pubblica, è regolato invece esclusivamente dalla legge.

Quanto sopra a fronte della introduzione, anche per i dirigenti civili, di una contrattualizzazione del rapporto.

Le ultime modifiche apportate al decreto legislativo 29/1993, prevedono, infatti, anche per i dirigenti di prima fascia, una contrattazione collettiva ed individuale per la concreta determinazione di tutti gli istituti retributivi.

Per il personale militare manca, al momento, una regolamentazione di quegli istituti economici, quale ad esempio la indennità di risultato che per i dipendenti civili vengono di volta in volta stabiliti nella contrattazione individuale. Del resto, la dirigenza militare esclusa dal ruolo unico, mantiene caratteristiche particolari sia per quanto attiene all'accesso (mediante promozione dal grado immediatamente inferiore), sia per quanto attiene al numero elevato di posizioni gerarchicamente ed economicamente differenti (cinque al posto dell'unica qualifica prevista per il personale civile).

A fronte del nuovo meccanismo di determinazione del trattamento economico dei dirigenti civili, viene, peraltro, accentuato il ruolo estremamente fiduciario di questi ultimi, mediante la possibilità, per il Ministro e per i Vertici di ciascuna amministrazione, di scegliere, fra tutti gli appartenenti al ruolo unico, le persone cui conferire la titolarità dei diversi uffici. Viene inoltre prevista una durata tendenzialmente limitata del rapporto.

Per il personale militare, viceversa, non esiste alcuna cesura nella carriera che, anche dopo l'accesso ai gradi corrispondenti alla dirigenza, continua fino al collocamento a riposo al momento del raggiungimento dei limiti di anzianità.

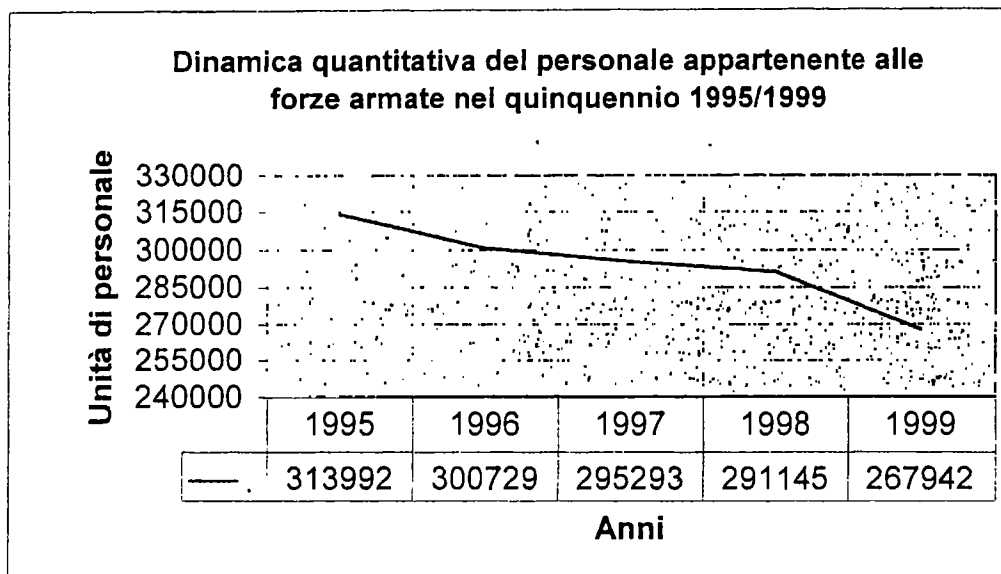
Appare quindi, al momento, estremamente arduo, ipotizzare un meccanismo di equiparazione retributiva, considerate le differenze strutturali tra la dirigenza civile e quella militare.

Con la recente legge 30 novembre 2000, n. 356, considerato il vuoto normativo venutosi a creare, è stata estesa anche ai dirigenti la disciplina concernente alcuni benefici accessori corrisposti mediante la procedura di concertazione al personale militare inquadrato nei livelli.

11.6.3 Consistenza, struttura e dinamica del personale delle Forze armate

Secondo i dati riportati nelle diverse edizioni del conto annuale della Ragioneria generale dello Stato, aggiornati al 31.12.1999, il personale complessivamente appartenente alle Forze armate (personale di ruolo in servizio permanente e militari di leva e categorie assimilate) evidenzia nell'ultimo quinquennio il *trend* riportato nel grafico 1.

Grafico 1

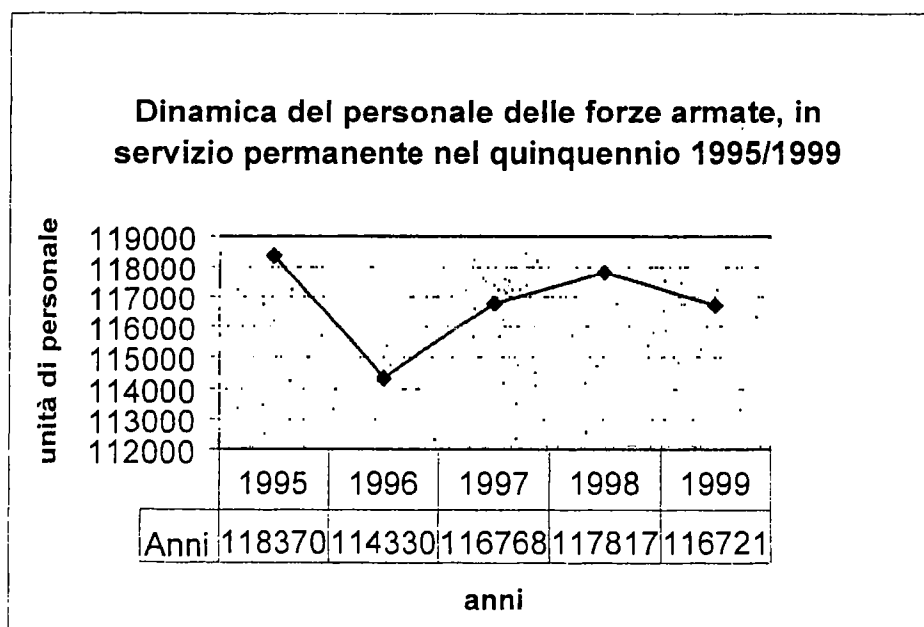


Si nota una costante tendenza alla diminuzione del personale, particolarmente evidente nel raffronti fra gli anni 1995 e 1996 (-4,2%) e 1998/1999 (-7,9%).

Occorre peraltro considerare che, a partire dall'anno 1998, il conto annuale della Ragioneria ricomprende anche il personale appartenente al corpo militare della Croce rossa, in precedenza non censito, ammontante a 1856 unità per il 1998.

L'andamento nel quinquennio del solo personale con rapporto di ruolo a tempo indeterminato (ufficiali, compresi quelli equiparati alla dirigenza civile, sottufficiali e, a partire dal 1996) è invece quello evidenziato nel grafico 2.

Grafico 2



L'aumento di personale, a partire dal 1996, è determinato dall'introduzione dal costante aumento dei volontari in ferma breve, a fronte di una progressiva riduzione dei contingenti di leva obbligatoria. Dal 1998, come detto, inoltre, fra le Forze armate viene ricompreso anche il personale appartenente al corpo militare della Croce rossa.

Al 31.12.1999, infatti, i volontari in SPE risultano 11.924, con un significativo incremento rispetto al 1996, data in cui si sono avuti i primi inquadramenti nella predetta categoria, pari, per quell'anno, a 2505 unità.

A regime, l'organico del predetto personale avrebbe dovuto essere di 16.722 unità. Peraltro, tale previsione è completamente da rivedere in relazione alla riforma della leva obbligatoria e alla sua progressiva sostituzione con personale volontario.

I dati acquisiti ed elaborati dalla Ragioneria generale riguardano tutto il personale effettivamente in servizio all'inizio di ciascun esercizio finanziario. Il Ministero della difesa, viceversa, per la costruzione delle grandezze di bilancio e in tutti i documenti predisposti a fini operativi, al fine di valutare le reali capacità di utilizzo delle Forze armate, anche in relazione alle esigenze derivanti dall'appartenenza alla NATO, all'UEO e ad altre alleanze militari, prende in considerazione la cosiddetta "forza bilanciata", cioè il valore convenzionale del personale considerato costante in qualsiasi giorno dell'anno, attraverso una ragionevole previsione delle effettive presenze in servizio.

I valori della Forza bilanciata sono aggiornati, sulla base di previsioni, fino all'esercizio 2001, e sono di regola riportati nelle note aggiuntive allo stato di previsione della spesa per il Ministero della difesa relativamente ai diversi esercizi finanziari.

L'evoluzione della forza bilanciata, a partire dal 1998, e fino, come detto, al 2001 è quella risultante dalla seguente tabella, costruita sulla base dei dati contenuti nei documenti sopra citati.

Tabella 1

FORZA MEDIA BILANCIATA

CATEGORIA	1998	1999	2000	2001	VAR% 2001/1998
UFFICIALI	30.715	29.743	28.171	27.045	-13,57
SOTTUFFICIALI	75.638	73.902	75.465	75.593	-0,06
VOLONTARI IN SPE	8.598	11.012	13.658	17.650	51,29
VOLONTARI IN FB	26.504	24.522	31.628	32.501	18,45
LEVA	144.712	136.078	116.163	104.595	-38,35
ALLIEVI ACCADEMIE E SCUOLE	3.370	4.363	4.532	4.483	24,83

Rispetto al 1998, i dati previsionali per il 2001 evidenziano una notevole riduzione del numero degli ufficiali, la sostanziale stabilità del contingente dei sottufficiali, il raddoppio dei volontari in SPE, a fronte di una diminuzione del personale coscritto del 38%.

Non è possibile alcun raffronto tra i dati dell'Amministrazione della difesa e quelli della Ragioneria, in quanto, nel concetto di forza bilanciata viene ricompreso tutto il

personale che si presume presente in servizio mediamente in un qualsiasi giorno, senza distinzione di posizione giuridica, comprensivo quindi delle unità richiamate in servizio e degli ufficiali di complemento.

Appare difficile effettuare valutazioni relative all'organico e alla sua copertura. Ciascuna Forza armata ha, infatti, un proprio diverso organico, derivante dalla sommatoria delle necessità di ciascuna Arma e di ciascuna specialità. All'interno delle varie Armi è previsto, altresì, un distinto contingente per ciascun Ente o reparto operativo.

Teoricamente, il meccanismo di costruzione dei livelli di forza necessaria dovrebbe rispondere, in un'organizzazione fortemente gerarchica e orientata a funzioni operative, alle regole dell'arte militare che prevedono un costante rapporto tra le diverse categorie di personale e fra i diversi gradi.

In pratica, peraltro, occorre aggiungere alle previsioni concernenti l'area operativa la copertura di posti di funzione amministrativi, spesso occupati promiscuamente da personale militare e civile, e di tutti quelli della cosiddetta "area interforze", nonché di quelli connessi con l'utilizzo di personale in missioni internazionali.

In concreto, l'organico è fissato, settore per settore, con diversi decreti ministeriali continuamente aggiornati.

Attese le difficoltà incontrate a ricevere dati precisi dall'Amministrazione della difesa, e la mancanza nel conto annuale della Ragioneria di ogni riferimento alle fonti normative dalle quali i dati sono stati desunti, non si può formulare alcun giudizio di attendibilità sui dati elaborati dalla Ragioneria, spesso differenti anche nel riporto fra un'edizione l'altra del conto annuale, e con elevati margini di incoerenza.

Del resto, più che su un astratto concetto di organico, le previsioni dell'Amministrazione della difesa sono basate, come detto, sul concetto di forza bilanciata.

Con riferimento al personale militare, poco significativo appare un raffronto fra il numero dei dirigenti e quello delle altre categorie di personale. Infatti, la cosiddetta dirigenza militare non rappresenta un'autonoma distinta carriera, ma identifica esclusivamente gli ufficiali di grado superiore tendenzialmente equiparati economicamente ai dirigenti civili dello Stato.

Inoltre, per effettuare una corretta comparazione, ai fini di valutare l'efficienza dell'organizzazione, derivante da un'equa distribuzione fra compiti direttivi ed esecutivi, occorrerebbe, da una parte, considerare anche i militari di leva e, dall'altra, tener presente che numerosi dirigenti militari occupano posti di funzione nell'ambito della struttura amministrativa del Ministero della difesa e, quindi, coordinano personale civile; e, del resto, anche appartenenti alle diverse carriere delle Forze armate sono adibiti a compiti amministrativi, talvolta alle dipendenze di dirigenti civili.

Anche a fini economici, inoltre, considerato il particolare meccanismo di equiparazione stipendiale, non sussiste alcuna differenza economica notevole fra i gradi corrispondenti al vertice della carriera direttiva e quello iniziale della dirigenza.

Il rapporto di lavoro delle Forze armate è, infine, caratterizzato da una scarsa possibilità di ricorso a istituti di flessibilità della prestazione lavorativa e dalla non permeabilità con i restanti comparti del personale pubblico.

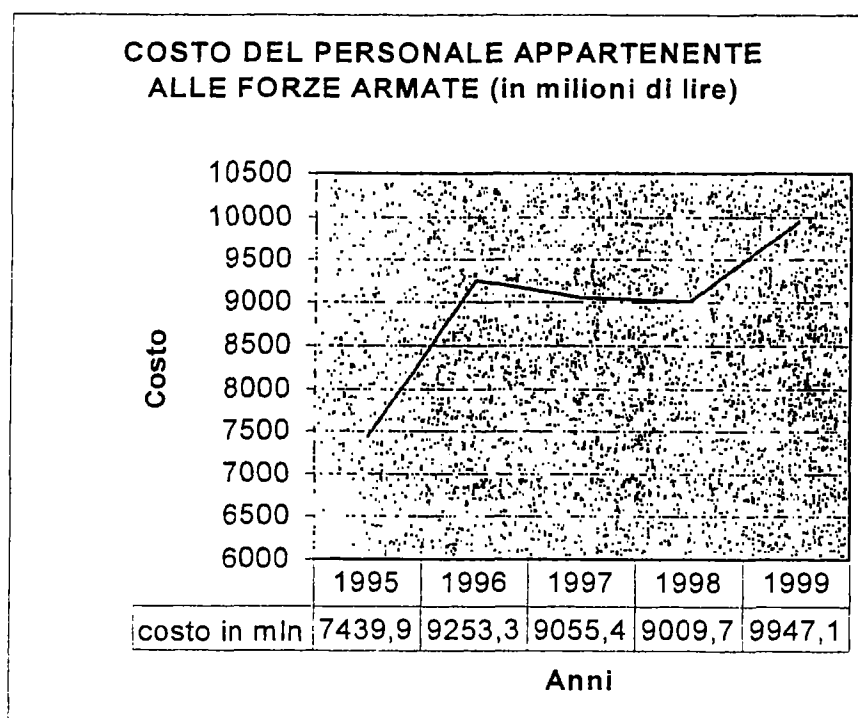
11.6.4 Composizione e dinamica della retribuzione del personale appartenente alle Forze armate

11.6.4.1 Confronto fra i dati contenuti nelle diverse edizioni del conto annuale della Ragioneria.

Il costo del personale appartenente alle Forze armate relativamente all'anno 1999 ammonta, secondo i dati contenuti nel conto annuale della Ragioneria, a 9.947,12 milioni. La predetta voce è comprensiva delle spese per le retribuzioni lorde, al netto dei movimenti finanziari fra Amministrazioni diverse concernente il personale comandato, dai contributi previdenziali a carico dell'Amministrazione, nonché dalle indennità di missione e trasferimento.

Il grafico 3 mostra l'incremento del costo del personale, in milioni, nel quinquennio 1995-1999.

Grafico 3



Il forte incremento di spesa avvenuto a partire dall'esercizio 1996 è in gran parte dato dalla contabilizzazione nelle voci di bilancio di ciascuna Amministrazione di una maggior quota di contributi obbligatori a favore del personale.

Il *trend* di spesa registra comunque uno stabile aumento, con una percentuale di scostamento complessiva del 7,5 dal 1996 al 1999.

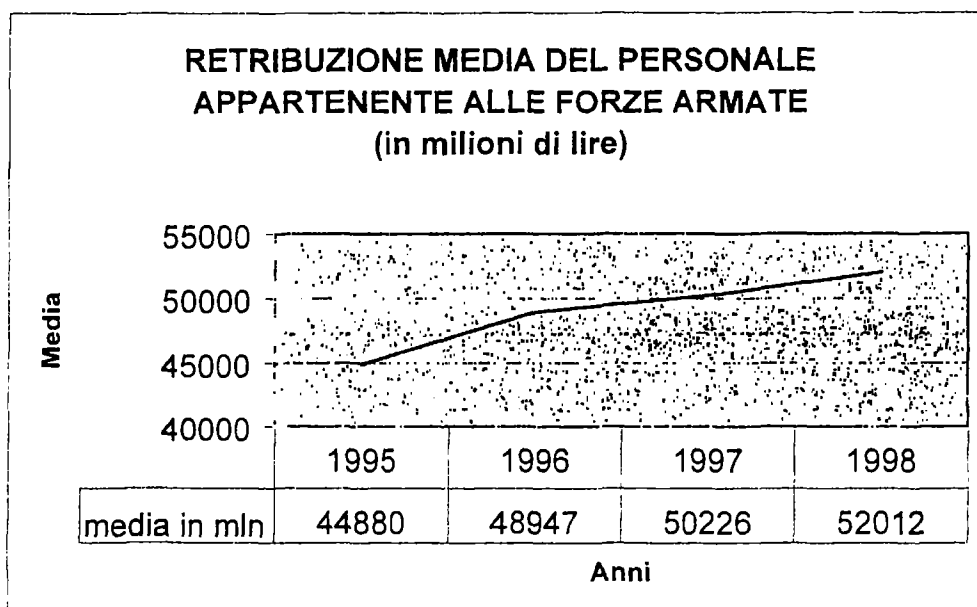
Un confronto con la dinamica quantitativa del personale può essere significativamente effettuato esclusivamente con riferimento al personale in servizio permanente, in relazione alla scarsa incidenza sul costo del personale dei compensi erogati per i militari di leva e le categorie assimilate.

Relativamente al predetto intervallo quadriennale il personale di ruolo è aumentato del 2,1%, per cui la restante percentuale di incremento di spesa deriva dagli aumenti retributivi e dalla mobilità verticale all'interno del comparto, nonché dall'estensione del beneficio dell'equiparazione stipendiale al grado superiore degli ufficiali di grado immediatamente inferiore a colonnello.

La spesa per le sole retribuzioni lorde, che incide nel 1999 per circa il 77% sul costo complessivo del personale, passa, nel quinquennio considerato, da 6.234,46 milioni a 7.638,22 milioni, con un incremento del 22,5%.

La retribuzione media del personale appartenente al comparto subisce l'incremento evidenziato nel grafico 4.

Grafico 4



Al 31.12.1998⁷⁵ le competenze fisse rappresentano in media il 63% della retribuzione dei dirigenti, ed il 73% di quella del personale inquadrato nei livelli.

⁷⁵ Alla data di stesura della presente relazione non erano ancora disponibili i dati relativi alla retribuzione media del personale per il 1999.

11.6.4.2 Analisi dei dati acquisiti dal Ministero della difesa

Da un esame dei dati riportati nelle note aggiuntive agli stati di previsione per i diversi esercizi finanziari e dal manuale dei principali dati finanziari d'interesse della difesa, è possibile ricavare una serie storica della spesa sostenuta per il personale delle Forze armate⁷⁶.

Spesa per il personale delle Forze armate (in milioni di lire), secondo i dati di bilancio

Tabella 2⁷⁷

Anno	Spesa
1995	7.343,20
1996	9.693,20
1997	9.303,00
1998	8.046,50
1999	8.289,50
2000	8.769,90
2001	9.095,30

Secondo dati comunicati dal Ministero della difesa, stato maggiore dell'esercito, la retribuzione percepita dalle diverse categorie di personale militare, aggiornata al 2000, risulta essere quella riportata analiticamente nella tabella 3.

⁷⁶ Lo stato di previsione del Ministero della difesa è suddiviso nei principali settori di competenza propri dell'Amministrazione (funzione difesa, funzione sicurezza pubblica, altre funzioni esterne, pagamento di pensioni provvisorie al personale cessato dal servizio). I dati relativi alla spesa per la retribuzione del personale delle Forze armate sono inseriti nella funzione difesa, che assorbe circa il 70% del bilancio del Ministero. Le spese per la funzione difesa, relativamente agli anni 1998-2000 rappresentano in Italia una percentuale oscillante fra l'1,06 e l'1,01% del PIL, a fronte di percentuali pari all'1,9% per la Francia, l'1,2% per la Germania e il 2,5% della Gran Bretagna. La spesa pro capite per la funzione difesa è di circa 370.000 lire annue per l'Italia, 840.000 per la Francia, 550.000 per la Germania e 1.100.000 per la Gran Bretagna.

All'interno della funzione difesa, la spesa per il personale, civile e militare rappresenta una percentuale in media superiore al 50% del totale delle spese, con eccezione del periodo relativo al decennio 1979-89, in cui si registra una tendenza al recupero delle spese per l'acquisto di beni e servizi, a vantaggio del rinnovamento e ammodernamento delle Forze armate; dal 1989 in poi si evidenzia viceversa un nuovo incremento percentuale delle spese per il personale.

⁷⁷ I dati relativi agli anni 1995-1999 sono ricavati dal conto consuntivo; per il 2000 e 2001 gli stessi hanno valore previsionale.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 3

Gradi	Stipendio	Indennità Integrativa Speciale	Assegno Pensionabile	Indennità Impiego Operativo	Indennità di Posizione	R.I.A.	Importo Aggiuntivo pension. e assegno funzionale	Assegno Funzionale	Emolum. Pension. Art. 22	Totale Competenze mensile lordo	Ritenute previdenziali	Totale competenze netto utile	irpef	Totale competenze mensile netto
Ten. Gen.	5.868.023	1.458.147	503.495	1.147.595	2.530.625									
Mag. Gen.	4.801.000	1.383.013	427.791	1.147.595	1.516.870									
Brig. Gen.	4.104.000	1.333.884	377.321	1.117.776	-					11.507.885	1.433.814	10.074.071	3.659.446	6.414.625
Colonnello ⁷⁸	3.142.000	1.266.184	307.625	944.240	-					9.276.269	1.162.720	8.113.549	2.820.506	5.293.043
Ten. Col.	2.909.000	1.266.184	307.625	752.400	-					6.932.981	885.761	6.047.220	1.901.123	4.146.097
Magg.	1.804.250	1.056.113	163.000	712.725	-	132.573	61.000			5.660.049	713.123	4.946.926	1.421.955	3.524.971
Cap.	1.804.250	1.056.113	163.000	667.000	-	73.250	61.000			5.235.209	642.866	4.592.343	1.249.054	3.343.289
Ten.	1.688.583	1.040.076	156.000	460.000	-	-	60.000			3.929.661	470.987	3.458.674	829.294	2.629.380
S. Ten.	1.364.250	1.028.005	136.000	300.000	-	-	57.500			3.824.613	458.343	3.366.270	795.759	2.570.511
Aiut.	1.688.583	1.040.076	156.000	580.000	-	226.406	211.667	151.667	55.000	3.404.659	410.111	2.994.548	652.521	2.342.027
Serg.	1.364.250	1.028.005	136.000	220.000	-	-	57.500			2.885.755	274.940	2.610.815	513.258	2.097.557
1° Cap.										4.109.399	462.816	3.646.583	897.489	2.749.094
Magg.	1.231.083	1.019.424	129.000	200.000	-	-	57.000			2.805.755	316.773	2.488.982	549.126	1.939.856
										2.636.507	276.777	2.359.730	502.219	1.857.511

Si evidenzia una sostanziale omogeneità fra il trattamento economico corrispondente al grado di tenente colonnello rispetto a quello del grado superiore (1° livello della dirigenza) in relazione al già citato beneficio della equiparazione stipendiale.

Notevole è invece la differenza tra la retribuzione spettante ai colonnelli e quella dei gradi più elevati della dirigenza, con una percentuale di differenza di oltre l'80%.

Mediante dati acquisiti tramite gli addetti militari, il trattamento economico in patria delle Forze armate italiane, così come sopra determinato, è stato significativamente confrontato con quello dei colleghi di Francia, Spagna, Germania e Gran Bretagna.

Detto confronto è esplicitato nella tabella 4, che prende in considerazione la retribuzione netta.

⁷⁸ A partire dalla qualifica di colonnello, il personale militare è equiparato ai diversi livelli della dirigenza civile.

Il restante personale, viceversa, è equiparato a quello inserito nei livelli, a partire dal V (1° caporal maggiore) e fino al IX.

Tabella 4

GRADI	ITALIA	GRAN BRETAGNA	SPAGNA	GERMANIA	FRANCIA	GRAN BRETAGNA	SPAGNA	GERMANIA	FRANCIA
						DIFF.% CON ITALIA			
Ten. Gen.	6.414.625	21.215.797	5.712.801	13.800.000	13.500.000	331%	89%	215%	210%
Mag. Gen.	5.293.043	18.293.291	4.811.092	11.800.000	11.063.975	346%	91%	223%	209%
Brig. Gen.	4.146.098	15.260.887	4.462.097	10.050.000	10.105.815	368%	108%	242%	244%
Colonnello	3.524.971	13.756.218	4.096.668	8.100.000	8.534.055	390%	116%	230%	242%
Ten. Col.	3.343.289	11.850.860	3.641.633	7.500.000	7.593.005	354%	109%	224%	227%
Magg.	2.629.380	9.133.226	3.250.115	5.857.830	5.738.930	347%	124%	223%	218%
Cap.	2.570.511	7.018.249	3.036.503	5.100.000	5.075.475	273%	118%	198%	197%
Ten.	2.342.026	5.261.990	2.669.116	4.300.000	4.894.000	225%	114%	184%	209%
S. Ten.	2.097.557	3.779.581	2.472.811	3.050.000	2.908.405	180%	118%	145%	139%
Aiut.	2.749.094	7.063.002	3.129.805	4.295.610	4.437.390	257%	114%	156%	161%
Serg.	1.939.856	5.461.870	1.985.838	2.650.000	2.598.000	282%	102%	137%	134%
1° Cap. Magg.	1.857.511	2.606.964	1.601.884	2.458.170	2.032.815	140%	86%	132%	109%

Nel valutare le notevoli evidenti differenze occorre considerare la possibile non omogenea acquisizione dei dati, soprattutto con riferimento a possibili diverse anzianità di servizio, il tasso di cambio applicato alla Gran Bretagna (che, come noto, non fa parte dell'area dell'euro), le differenze tuttora esistenti nel costo della vita nei vari Paesi, e, soprattutto, il diverso impegno richiesto e le diverse professionalità e responsabilità per le varie categorie di personale, anche se formalmente equiparate. Trattandosi inoltre di retribuzioni nette, un'ulteriore possibile fonte di non omogeneità deriva dai diversi regimi contributivi e tributari applicati.

Appare comunque significativa la differenza stipendiale, soprattutto con la Gran Bretagna e la Germania, mentre le retribuzioni dei militari spagnoli sono sostanzialmente simili a quelle italiane.

Occorre altresì sottolineare che i *fringe benefits* goduti dal personale militare degli altri paesi europei sono decisamente superiori rispetto a quelli della Forze armate italiane, alla luce anche della forte riduzione nei benefici avutasi in periodi di tempo recenti, soprattutto in riferimento alle misure di protezione sociale e agli alloggi di servizio gratuiti.