ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XC**
n. **1**

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

R E L A Z I O N E
SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO
(Anno 2000)

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

Trasmessa alla Presidenza l'8 maggio 2002

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

INDICE

Deliberazione ..... *Pag.* 7

Premessa ..... » 9

CAPITOLO 1 Considerazioni generali

Sintesi ..... » 11

1.1 Funzioni della Corte dei conti in materia di personale pubblico . » 12

1.2 Il nuovo assetto legislativo del lavoro pubblico ..... » 14

1.3 Il lavoro pubblico ed il nuovo titolo V (parte II) della Costituzione ..... » 17

1.4 La normativa di fonte collettiva ..... » 18

1.5 La programmazione economico-finanziaria in materia di personale pubblico ..... » 21

1.5.1 *Premessa: il quadro sistematico* ..... » 21

1.5.2 *Previsioni programmatiche e risultati finanziari* ..... » 25

1.6 Le amministrazioni pubbliche tenute a comunicare i dati sul personale ..... » 28

1.7 Costo del personale e costo del lavoro pubblico ..... » 30

1.8 I controlli sul personale ..... » 30

1.9 La certilicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro .... » 38

1.10 La rilevazione dei dati sul personale ..... » 52

CAPITOLO 2 Il personale pubblico

Sintesi ..... » 57

2.1 Premessa ..... » 59

2.2 Consistenza evoluzione e struttura del personale pubblico ..... » 60

2.3 La copertura degli organici ..... » 62

2.4 La dirigenza ..... » 62

2.5 Il ricambio del personale ..... » 71

2.6 Il part time ..... » 72

2.7 La femminilizzazione ..... » 73

2.8 L'anzianità di servizio ..... » 74

2.9 Titoli di studio ..... » 74

2.10 La retribuzione lorda ..... » 75

2.11 La retribuzione media lorda ..... » 76

2.12 Tasso di retribuzione accessoria ..... » 76

2.13 Il costo del personale ..... » 77

2.14 Il costo del lavoro ..... » 79

CAPITOLO 3 Il personale dei ministeri

Sintesi ..... » 90

3.1 Premessa ..... » 94

3.2 Problemi di trasparenza nell'esposizione degli oneri di spesa per il personale ..... » 95

3.3 I documenti contabili relativi alla spesa per il personale ..... » 96

3.3.1 *Le note preliminari agli stati di previsione del bilancio dello Stato* » 96

3.3.2 *Gli allegati agli stati di previsione del bilancio dello Stato: la programmazione delle risorse umane* ..... » 97

3.3.3 *L'introduzione della contabilità analitica per centri di costo* .... » 98

3.4 Le disposizioni contenute nelle leggi finarziarie ..... » 100

3.5 Le deliberazioni della Corte dei conti di certificazione dei contratti collettivi nazionali relativi al comparto ministeri ..... » 101

3.5.1 *Il contratto relativo al secondo biennio economico 2000-2001* . » 101

3.5.2 *Il contratto di lavoro integrativo del Ccnl relativo al comparto Ministeri stipulato il 16 febbraio 1999, sottoscritto in data 31 gennaio 2001* ... *Pag.* 104
3.5.3 *Il contratto per il personale dirigente* ... » 108
3.6 Il comparto dei ministeri ... » 108
3.6.1 *Avvertenza metodologica* ... » 108
3.6.2 *Consistenza del personale e copertura degli organici* ... » 109
3.6.2.1 La consistenza del personale ... » 109
3.6.2.2 La copertura dell'organico ... » 111
3.6.3 *Il grado di copertura del personale dirigente* ... » 112
3.6.4 *Il part-time* ... » 113
3.6.5 *Le assenze* ... » 115
3.6.6 *Movimento del personale* ... » 116
3.6.7 *La spesa complessiva* ... » 120
3.6.7.1 La retribuzione lorda ... » 121
3.6.7.2 Gli indici finanziari del costo del lavoro: costo unitario medio e costo medio giorno lavorativo ... » 124
3.6.8 *La retribuzione accessoria per qualifiche* ... » 127
3.6.9 *La spesa per formazione* ... » 131
3.6.10 *La disciplina del nuovo Ccnl relativo al comparto Ministeri: la contrattazione integrativa* ... » 132

CAPITOLO 4 Il personale delle aziende e delle amministrazioni autonome

Sintesi ... » 136
4.1 Premessa ... » 138
4.2 Consistenza del personale ... » 140
4.3 La copertura dell'organico ... » 142
4.4 La stabilità di impiego ... » 143
4.5 L'anzianità del personale in servizio e il tasso di turn-over ... » 144
4.6 Il carico della dirigenza ... » 145
4.7 La femminilizzazione ... » 146
4.8 L'assenza pro-capite ... » 146
4.9 Il costo del personale ... » 147
4.10 La spesa media, relativa alla retribuzione lorda, del personale dirigenziale e non dirigenziale ... » 148
4.11 La spesa per il personale dirigente; il tasso di scostamento della retribuzione del personale dirigente ... » 149
4.12 La contrattazione collettiva nel quadriennio 1998-2000 nelle certificazioni operate dalla Corte dei conti ai sensi dell'articolo 47 del decreto legislativo. n. 165/2001 ... » 150

CAPITOLO 5 Il personale della scuola

Sintesi ... » 152
5.1 Introduzione e premessa metodologica ... » 154
5.2 La contrattazione collettiva, relativa al quadriennio 1998-2001 .. » 156
5.3 La dinamica quantitativa e retributiva del personale ... » 161
5.4 Le retribuzione dei docenti nell'Unione Europea ... » 166

CAPITOLO 6 Il personale delle università

Sintesi ... » 176
6.1 Il comparto: Considerazioni generali ... » 178
6.2 Il personale del comparto: consistenza composizione e dinamica . » 179
6.3 Il personale del comparto: la spesa ... » 182

6.4 Analisi comparativa fra gli enti del comparto ..... *Pag.* 184

CAPITOLO 7 Il personale delle regioni ed enti locali

Sintesi ..... » 190

7.1 Considerazioni generali sul comparto ..... » 192

7.1.1 *Premessa* ..... » 192

7.1.2 *L'andamento della contrattazione del comparto negli anni 2000-01* ..... » 193

7.1.3 *Le indicazioni della Corte dei Conti sull'area non dirigenziale del comparto Regioni-Autonomie Locali* ..... » 197

7.1.4 *Le indicazioni della Corte dei Conti sull'area dirigenziale del comparto Regioni-Autonomie Locali* ..... » 199

7.2 Le Regioni a statuto ordinario ..... » 204

7.2.1 *Premessa* ..... » 204

7.2.2 Consistenza e struttura del personale ..... » 205

7.2.3 *Costo del lavoro e costo del personale* ..... » 207

7.2.4 *Il ruolo della dirigenza regionale e il principio di separazione, fra direzione politica e gestione amministrativa* ..... » 210

7.2.4.1 Il sistema di assegnazione e revoca degli incarichi dirigenziali ... » 211

7.2.4.2 Valutazione dei dirigenti e politiche retributive ..... » 213

7.3 Le Amministrazioni provinciali e comunali ..... » 219

7.3.1 *Le caratteristiche dell'aggregato Comuni e Province e l'impatto della riforma costituzionale* ..... » 219

7.3.2 *L'assegnazione ai comuni, alle province ed alle città metropolitane della potestà regolamentare* ..... » 220

7.3.3 *L'esclusività nella attribuzione delle funzioni amministrative ai comuni* ..... » 221

7.3.4 *L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa dei comuni e delle province* ..... » 222

7.3.5 *Metodologie ed avvertenze generali* ..... » 223

7.3.6 *La dirigenza nei Comuni e nelle Province* ..... » 223

7.3.7 *L'andamento della spesa per il personale dirigenziale dell'aggregato Comuni e Province* ..... » 231

7.3.8 *Il personale non dirigenziale nei Comuni e nelle Province* ..... » 236

7.3.8.1 La composizione qualitativa del personale dei comuni e delle province dell'area non dirigenziale ..... » 237

7.2.4.2 La composizione quantitativa del personale non dirigenziale . » 241

7.3.9 *L'andamento della spesa per il personale non dirigenziale dell'aggregato Comuni e Province* ..... » 243

7.3.10 *Il costo del lavoro nei comuni e nelle province negli anni 1999 e 2000* ..... » 251

7.4 I Segretari ..... » 254

7.4.1 *Considerazioni generali* ..... » 254

7.4.2 *Consistenza e spesa* ..... » 257

CAPITOLO 8 Il personale del servizio sanitario nazionale

Sintesi ..... » 260

8.1 Considerazioni generali ..... » 261

8.2 Monitoraggio della spesa per il personale del comparto ed esigenze di miglioramento delle basi informative ..... » 265

8.3 Consistenza e distribuzione del personale ..... » 267

8.4 Assunzioni e cessazioni dal servizio ..... » 270

8.5 Spesa e retribuzioni per il personale. Il costo del lavoro nel comparto ..... » 273

CAPITOLO 9 Il personale degli enti pubblici non economici

Sintesi ..... *Pag.* 277
9.1 Il comparto: considerazioni generali e premessa metodologica . » 278
9.2 Il personale del comparto: consistenza, composizione e dinamica ..... » 279
9.2.1 *Consistenza del personale* ..... » 279
9.2.2 *Composizione del personale* ..... » 281
9.2.3 *Turn over* ..... » 282
9.2.4 *Flessibilità* ..... » 283
9.3 Il personale del comparto: la spesa ..... » 283
9.3.1 *La retribuzione* ..... » 283
9.3.2 *Il costo del personale* ..... » 286
9.3.3 *Il costo del lavoro* ..... » 288
9.4 Brevi considerazioni sugli enti previdenziali ..... » 289

CAPITOLO 10 Il personale degli enti di ricerca

Sintesi ..... » 293
10.1 Il comparto: considerazioni generali ..... » 295
10.2 Il personale del comparto: consistenza, composizione e dinamica » 297
10.3 Il personale del comparto: la spesa ..... » 301
10.4 I principali enti del comparto ..... » 303

CAPITOLO 11 Il personale non contrattualizzato

Sintesi ..... » 310
11.1 Premessa ..... » 313
11.2 Il personale della carriera prefettizia ..... » 314
11.2.1 *Consistenza e struttura* ..... » 314
11.2.2 *La spesa* ..... » 315
11.3 Il personale diplomatico ..... » 318
11.3.1 *Consistenza e struttura* ..... » 318
11.3.2 *La spesa* ..... » 318
11.4 Il personale di magistratura ..... » 321
11.4.1 *Consistenza e struttura* ..... » 321
11.4.2 *La spesa* ..... » 322
11.5 Il personale appartenente ai corpi di Polizia ..... » 326
11.5.1 *Il comparto: considerazioni generali e premessa metodologica* .. » 326
11.5.2 *Composizione e dinamica del comparto* ..... » 334
11.5.2.1 Situazione organica ..... » 335
11.5.2.2 Composizione del personale ..... » 338
11.5.2.3 Turn over ..... » 340
11.5.2.4 Flessibilità ..... » 341
11.5.3 *Il personale del comparto: la spesa* ..... » 342
11.5.3.1 La retribuzione ..... » 342
11.5.3.2 Il costo del personale e del lavoro ..... » 346
11.6 Il personale appartenente alle forze armate ..... » 347
11.6.1 *Premessa metodologica* ..... » 347
11.6.2 *Unità in seivizio: trend evolutivo e riduzioni dei quadri organici* . » 349
11.6.3 *Trattamento economico complessivo (generale e medio): trend evolutivo e criticità rilevate* ..... » 349
11.6.4 *Trattamento economico fondamentale ed accessorio: incidenza sul trattamento complessivo trend evolutivo* ..... » 351

APPENDICE Elenco delle delibere della Corte dei conti in materia di certificazione dei ccnl ..... » 361

N. 20/CONTR./CL/02

Corte dei Conti

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

PRESIDENTE: dott. Francesco STADERINI

PRESIDENTI DI SEZIONE: dott. Fulvio BALSAMO, dott. Rosario Elio BALDANZA

CONSIGLIERI: dott. Gian Giorgio PALEOLOGO, dott. Maurizio MELONI, dott. Rita ARRIGONI, dott. Antonio FERRARA, dott. Giuseppe COGLIANDRO **relatore,** dott. Anna Maria CARBONE, dott. Gaetano D'AURIA, dott. Carlo CHIAPPINELLI, dott. Simonetta ROSA, dott. Guido MACCAGNO, dott. Vincenzo GAMBARDELLA, dott. Antonio SCUDIERI, dott. Giovanni COPPOLA, dott. Marco PIERONI, dott. Mario NISPI LANDI, dott. Giovanni MARROCCO

PRIMI REFERENDARI: dott. Vincenzo PALOMBA, dott. Franco MASSI

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

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

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

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

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

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

VISTA la deliberazione della Corte dei conti n. 693/CP/2000, con cui il Consiglio di Presidenza nell'adunanza del 6/12/2000 ha determinato la composizione delle Sezioni riunite in sede di controllo e in particolare la composizione del Collegio III (costo del lavoro);

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite del 22 giugno 2001 n. 28/CONTR./PROGR./01, con cui è stato approvato il programma dell'attività di referto sul costo del lavoro pubblico per l'anno 2000;

UDITI, nell'adunanza del 21 dicembre 2001 il relatore, cons. Giuseppe Cogliandro, ed i correlatori: cons. Rita Arrigoni per il personale delle Amministrazioni regionali e del Servizio sanitario nazionale, cons. Gaetano D'Auria per le considerazioni generali e il personale pubblico, cons. Carlo Chiappinelli per le considerazioni generali e per il personale del Servizio sanitario nazionale, cons. Simonetta Rosa per il personale degli Enti pubblici non economici, cons. Antonio Scudieri per il personale diplomatico, di magistratura e di prefettura, cons. Marco Pieroni per il personale dei Ministeri e delle Aziende autonome, cons. Mario Nispi Landi per il personale della Scuola, cons. Giovanni Marrocco per il personale appartenente ai Corpi di Polizia, primo referendario Vincenzo Palomba per il personale dei Ministeri e delle Aziende autonome, primo referendario Franco Massi per il personale appartenente alle Forze armate, referendario Quirino Lorelli per il personale degli Enti locali, referendario Luisa D'Evoli per il personale delle Università, degli Enti di ricerca e per il personale degli enti locali (segretari comunali e provinciali).

DELIBERA

la relazione sul costo del lavoro pubblico per l'anno 2000

ORDINA

che copia della presente relazione sia trasmessa ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'economia e delle finanze e al Ministro della funzione pubblica.

Così deciso nell'adunanza del giorno 21 dicembre 2001.

L'ESTENSORE
F.to Giuseppe Cogliandro

IL PRESIDENTE
F.to Francesco STADERINI

Depositato in Segreteria il 6 maggio 2002

IL DIRIGENTE
F.to Giovanni SFORZA

PREMESSA

La relazione con la quale la Corte dei conti procede, attraverso uno speciale collegio delle Sezioni Riunite in sede di controllo, all'analisi della gestione delle risorse finanziarie destinate al personale dell'intero settore pubblico presenta una novità di rilievo rispetto agli anni precedenti: è stata elaborata sulla base di dati contenuti nel conto annuale 2000 reso disponibile dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato a fine novembre 2001.

Si è così realizzato l'impegno assunto dalla Corte di elaborare la relazione sul costo del lavoro pubblico, prevista dall'art. 60, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 sulla base di dati informativi (quelli relativi al 2000) riferiti all'anno precedente a quello di stesura della relazione (dicembre 2001), superandosi la precedente impostazione che induceva la Corte a prendere in considerazione due esercizi finanziari: il primo basato su un livello di analisi approfondito dei dati e il secondo, invece, sui dati provvisori ed eterogenei, non verificati da parte della Ragioneria medesima.

In effetti permane l'esigenza di porre ogni impegno da parte delle istituzioni interessate (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Dipartimento della Funzione pubblica, Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni) affinché la disponibilità e l'aggiornamento dei dati del conto annuale avvengano con accelerazione dei tempi, considerato che esso, per la sua particolare natura censuaria, espone dati relativi a circa 10.000 amministrazioni e costituisce il supporto di maggiore consistenza per le valutazioni della Corte, la quale, tuttavia, si avvale anche di altre fonti informative che consentono, per singoli comparti del lavoro pubblico, di esprimere giudizi sulla attendibilità e sostenibilità degli oneri di personale.

In merito al problema cruciale della quantificazione degli oneri contrattuali, è da valutare positivamente la prospettazione della legge finanziaria 2002 (art. 16, comma 7, ultimo cpv) che impone ai Comitati di settore di "provvedere alla quantificazione delle risorse necessarie per i rinnovi contrattuali" sulla base delle scelte strategiche operate dalle Amministrazioni che ad essi fanno capo.

L'onere di quantificazione delle risorse è da intendere, ad avviso della Corte, in senso rigoroso, al fine di consentire un riscontro di compatibilità economica e

finanziaria effettivo e di formulare un giudizio di congruità delle scelte generali di politica retributiva.

Il ruolo della Corte in sede di certificazione nelle ipotesi di contratti collettivi relativi al pubblico impiego risiede sostanzialmente nell'esigenza generale della collettività e degli organi costituzionali che ne sono espressione di poter conoscere se le dinamiche retributive del pubblico impiego siano congrue con le indicazioni generali di finanza pubblica, se siano correlate o correlabili con i grandi processi di riforma istituzionale, se siano in linea con gli impegni assunti in ambito comunitario.

Nella sua funzione di certificazione dei contratti collettivi di lavoro pubblico, la Corte si è attenuta a orientamenti e indirizzi via via acquisiti che costituiscono la propria giurisprudenza in materia, sintetizzata nel capitolo primo della presente relazione. Essi danno la misura della capacità dell'Istituto di poter pienamente assolvere alle esigenze unitarie della Repubblica, sulla base della propria esperienza di controllo sulle gestioni di denaro pubblico, anche alla luce dei "principi fondamentali" in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 119, comma 2, legge costituzionale n. 3/2001), emergenti dal nuovo impianto costituzionale.

CAPITOLO 1

CONSIDERAZIONI GENERALI

SINTESI

Appare essenziale mettere a punto un sistema di controlli che sia in grado, per un verso, di verificare l'effettivo rispetto delle regole che presiedono agli equilibri della finanza pubblica nazionale e, per altro verso, di innescare processi di correzione eventualmente necessari a ripristinare le regolarità violate.

A fronte di una riduzione del personale (molto più consistente nella contabilità economica nazionale, la spesa per il personale pubblico continua a crescere, in particolare fra il 1999 e il 2000, anno di inizio del secondo biennio economico della contrattazione collettiva nazionale.

Grazie ai miglioramenti nell'attività di rilevazione dei dati, di competenza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, la relazione sul costo del lavoro pubblico è approvata per la prima volta dalla Corte dei conti nell'esercizio successivo a quello di riferimento. Restano comunque ampie aree di miglioramento. Strumenti utili in questa direzione sono l'interconnessione dei sistemi informativi, l'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) e l'attività di monitoraggio delle spese di personale derivanti dai contratti collettivi di lavoro.

Permangono infine due gravi carenze: la relazione al conto annuale (che il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato dovrebbe redigere sulla base delle relazioni sui risultati di gestione che le amministrazioni, ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. n. 165/2001, 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).

1.1 Funzioni della Corte dei conti in materia di personale pubblico

In materia di personale pubblico, la Corte dei conti svolge funzioni di carattere generale e funzioni di carattere specifico. Le prime riguardano il controllo preventivo e successivo (art. 3 l. 14.1.1994, n. 20), la parificazione del rendiconto generale dello Stato e connessa attività di referto al Parlamento (artt. 38 e sg. r.d. 12.7.1934, n. 1214), le relazioni quadrimestrali sulla legislazione di spesa (art. 11-*ter* l. 5.8.1978, n. 468, modificato dall'art. 7 l. 23.8.1988, n. 362), le audizioni parlamentari sulle manovre finanziarie (art. 148 regolamento della Camera dei Deputati e art. 133 regolamento del Senato della Repubblica). Le seconde concernono il referto al Parlamento sulla gestione delle risorse relative al personale pubblico e la certificazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro.

L'attività di referto al Parlamento è disciplinata dall'art. 60, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (ex art. 65 d.lgs. n. 29/1993). Detta norma stabilisce che le amministrazioni pubbliche presentano, entro il mese di maggio di ogni anno, alla Corte dei conti, per il tramite del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, 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 dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica[1].

Il conto annuale delle amministrazioni 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".

Il Ministero dell'economia e delle finanze, oltre al modello di rilevazione di cui si è detto, deve anche elaborare un conto che evidenzi "il rapporto tra contribuzioni e prestazioni previdenziali relative al personale delle amministrazioni statali".

La Corte riferisce annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico, avvalendosi di tutti i dati e

[1] Il modello riguarda la consistenza del personale, in servizio e in quiescenza, e le relative spese, ivi compresi gli oneri previdenziali e le entrate derivanti dalle contribuzioni.

delle informazioni disponibili presso le amministrazioni pubbliche. "Con apposite relazioni in corso d'anno, anche a richiesta del Parlamento, la Corte riferisce altresì in ordine a specifiche materie, settori ed interventi".

La certificazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro è disciplinata dall'art. 47 del d.lgs. n. 165/2001. La Corte verifica l'attendibilità dei costi e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all'art. 1-*bis* della legge n. 468/1978 e successive modificazioni e integrazioni[2].

Particolare rilevanza riveste l'attività di monitoraggio degli oneri finanziari derivanti dall'attuazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro. Le competenze primarie in materia di monitoraggio sono attribuite al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (art. 3, comma 1, lettera f), d.P.R. 20.2.1998, n. 38) e all'Aran (successivo art. 46, commi 3 e 4 d.lgs. n. 165/2001). In argomento, un ruolo attivo è riconosciuto dall'art. 48, comma 7, del d.lgs. n. 165 pure alla Corte dei conti la quale, "anche nelle sue articolazioni regionali di controllo, verifica periodicamente gli andamenti della spesa del personale delle pubbliche amministrazioni, utilizzando, per ciascun comparto, insiemi significativi di amministrazioni".

L'attività di monitoraggio ha una triplice funzione: *conoscitiva* (rilevare l'effettiva spesa derivante dai contratti, in valore assoluto e/o in termini relativi), *propositiva* (segnalare al Parlamento ed alle Amministrazioni interessate eventuali scostamenti di spesa rispetto alle previsioni, in funzione correttiva, come prescrive l'art. 61 del d.lgs. n.165) e *metodologica* (migliorare, mediante la tecnica della retroazione, l'attività di valutazione *ex ante*).

Nel sistema legislativo le tre aree di attività - referto, certificazione e monitoraggio - sono legate da un forte sinergismo: il monitoraggio consente di verificare la fondatezza delle stime fatte in sede di certificazione e di apprestare possibili interventi correttivi; il suo esito prende corpo nella relazione annuale, che é pure alimentata dagli elementi informativi e valutativi acquisiti in sede di certificazione, la quale, a sua volta, può utilizzare dati contenuti nel conto annuale che costituisce la principale base informativa dell'attività di referto.

[2] In argomento, v, paragrafo 1.8.

1.2 Il nuovo assetto legislativo del lavoro pubblico

Nel contesto della riforma[3] del sistema amministrativo italiano, prefigurata nell'ultimo decennio del secolo scorso, la privatizzazione del pubblico impiego ha costituito un elemento di forte discontinuità rispetto al passato.

La privatizzazione del lavoro pubblico è stata attuata in due fasi. La prima, impostata nel biennio 1992-93 (l. n. 421/1992 e d.lgs. n. 29/1993[4], modificato dai decreti legislativi nr. 470 e 546 del 1993) aveva l'obiettivo primario del controllo della spesa, in una logica fortemente centralistica.

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; 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.

---

[3] La riforma ha investito il sistema amministrativo in tutti i suoi elementi: oltre il lavoro pubblico (per il quale si rinvia ai successivi paragrafi), la ridislocazione delle funzioni pubbliche (art. 1 sg. l. n. 59/1997); l'organizzazione delle amministrazioni centrali, degli enti pubblici nazionali e degli enti locali (art. 11 sg. l. 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.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. 23.7.1999, n. 242 sul riordino del Coni; testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con d.lgs. n. 267/2000); il modo di svolgimento dell'attività amministrativa (art. 20 l. n. 59/1997; l. 8.3.1999, n. 50 e l. 24.11.2000, n. 340); la struttura del bilancio pubblico (l. 3.4.1997, n. 94; d.lgs. 7.8.1997, n. 279; l. 25.6.1999, n. 208; d.lgs. 28.3.2000, n.76); la filosofia e l'assetto dei controlli (oggetto di analisi nel paragrafo 1.8).

[4] Il d.lgs. 3.2.1993, n. 29 modificato o integrato da numerosi 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 in legge, 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; l. 23.12.1998, n. 448; l. 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; l. 23.12.1999, n. 448) è stato abrogato dal d.lgs. n. 165/2001.

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 concorrenza[5], docenti universitari, nonché dirigenti generali dei ministeri, delle aziende autonome e del "parastato" (successivamente privatizzati).

La seconda fase della privatizzazione del lavoro pubblico fu realizzata nel biennio 1997-98 attraverso la riscrittura del d.lgs. n. 29/1993, ad opera di alcuni decreti legislativi emanati in attuazione della legge delega n. 59/1997[6], e si informa ai principi del federalismo amministrativo, di una più marcata autonomia delle amministrazioni pubbliche, della razionalizzazione organizzativa e semplificazione procedurale, di un'accentuazione del ruolo manageriale della dirigenza, della valorizzazione dei controlli economico-finanziari e del rinforzamento della fonte collettiva, rispetto a quella legislativa[7].

E' proprio il tema delle fonti che costituisce la novità più rilevante in materia di lavoro pubblico. L'art. 11 della legge n. 59/1997 demandava al Governo la facoltà di proporre, con il disegno di legge annuale di semplificazione, la compilazione di testi unici legislativi o regolamentari. Questa norma ha trovato specificazione con l'art. 7 della legge n. 50 del 1999 che prevedeva l'emanazione, entro il 31 dicembre 1999, di un testo unico in materia di pubblico impiego.

Scaduto inutilmente il termine, la delega fu rinnovata con l'art. 1, comma 8, della seconda legge di semplificazione annuale (n. 340/2000) che, però, a differenza della precedente disposizione, ha previsto la forma del decreto delegato, anziché quella del regolamento.

La delega era strutturata in due parti: una, *construens*, tendente al riordino delle norme, diverse da quelle del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato dell'impresa, che regolano i rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici di

---

[5] 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.

[6] Numeri 396/1997, 80/1998 e 387/1998.

[7] Per le innovazioni più significative della seconda privatizzazione, v. Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1998 e 1999*, Roma, Corte dei conti - Centro Fotolitografico, p. 9.

cui all'art. 2, comma 2, del soppresso d.lgs. n. 29/1993 (che riguardava, appunto, il personale contrattualizzato), previa introduzione delle necessarie modifiche per il migliore coordinamento delle diverse disposizioni; l'altra, *destruens*, volta a indicare le disposizioni abrogate per effetto del dispositivo previsto dall'art. 72 del d.lgs. n. 29/1993.

Quest'ultima disposizione, dopo avere indicato i criteri di individuazione della disciplina concernente il rapporto di lavoro del personale contrattualizzato[8], ne prevedeva la disapplicazione, attraverso un meccanismo (il cosiddetto trasformatore) di abrogazione della normativa di fonte legale e la sua sostituzione con la disciplina di fonte contrattuale.

Le disposizioni che costituivano la disciplina ex art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 29/1993 sarebbero diventate inapplicabili a seguito della stipulazione dei contratti collettivi. Le stesse avrebbero cessato in ogni caso di produrre effetti dal momento della sottoscrizione, per ciascun ambito di riferimento, del secondo contratto collettivo.

La parte *destruens* della delega prevedeva, in applicazione dell'art. 72 del d.lgs. n. 29/1993, un meccanismo di abrogazione in due tempi, che si traduceva nell'indicazione:

- delle disposizioni abrogate a seguito della sottoscrizione dei contratti collettivi del quadriennio 1994 - 1997 (prima tornata);

- delle norme generali e speciali del pubblico impiego che hanno cessato di produrre effetti dal momento della sottoscrizione, per ciascun ambito di riferimento, del secondo contratto collettivo (seconda tornata).

Poiché la seconda tornata di contrattazione collettiva, al momento di redazione del previsto testo unico, non si era ancora conclusa, a causa della prassi delle "code" contrattuali, e conseguentemente non era possibile attivare il meccanismo dell'art. 72 del d.lgs. n. 29/1993, il Governo ha rinunciato ad esercitare pienamente la delega, sicché il d.lgs. n. 165/2001, correttamente, non è qualificato "testo unico", ma "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".

---

[8] Accordi sindacali recepiti in decreti del Presidente della Repubblica, in base alla legge n. 93/1983, e norme generali e speciali del pubblico impiego, vigenti alla data di entrata in vigore del d.lgs. e non abrogate.

Sotto altro profilo, il decreto 165 riproduce sostanzialmente il testo aggiornato del d.lgs. 29, limitandosi ad un opera di revisione terminologica (abbreviazioni, sigle, denominazioni di istituzioni, ecc.) ed alla rinumerazione degli articoli. Non è stata quindi utilizzata la facoltà, prevista dalla delega, di apportare al testo pregresso le "necessarie modifiche per il migliore coordinamento delle diverse disposizioni"[9].

1.3 Il lavoro pubblico ed il nuovo titolo V (parte II) della Costituzione

Al di là delle trasformazioni che hanno interessato il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni con le norme sulla prima e sulla seconda "privatizzazione" del pubblico impiego (1992-93, 1997-98), la disciplina della materia appare prossima a nuove mutazioni, in esito alla dislocazione di poteri normativi che, anche con riflessi sulla materia del personale pubblico, è stabilita dal nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione (l. cost. n. 3/01).

Invero, mentre la disciplina strettamente privatistica dei rapporti di lavoro – comprensiva del diritto sindacale – rientra nella esclusiva competenza dello Stato (in virtù della potestà legislativa ad esso attribuita in materia di "ordinamento civile" dal nuovo art. 117, comma 1, lett. *l*, Cost.), la disciplina pubblicistica che forma il *corpus* normativo oggi raccolto nel d.lgs. n. 165/2001 e, per gli enti locali, nel t.u.e.l. n. 267/00, sono attratte, relativamente al personale dipendente dalle regioni e dagli enti locali, dalla competenza esclusiva che, in materia organizzativa, è intestata, dall'art. 117 Cost., rispettivamente alle regioni ed agli enti locali.

Naturalmente, l'autonomia delle regioni e degli enti locali nel decidere le loro politiche organizzative e, in questo ambito, le politiche del personale riceve, in virtù del generale "vincolo comunitario", i condizionamenti che derivano dal "Patto di stabilità e crescita" – così come definiti dal "Patto di stabilità interno" – e dalle regole di evoluzione della spesa fissate in sede di "coordinamento della finanza pubblica", ai fini della coesione del sistema finanziario (art. 117, comma 3; art. 119, comma 2).

Dato tale contesto, la Corte ha il dovere di richiamare ancora una volta l'attenzione sulla insufficienza degli strumenti attualmente disponibili per verificare e monitorare la congruenza fra gli incrementi di spesa determinati dalla contrattazione

[9] Il decreto reca però, oltre alle disposizioni concernenti il rapporto di lavoro, anche le preesistenti norme concernenti l'organizzazione, i controlli, la giurisdizione e il personale non contrattualizzato.

collettiva nel settore pubblico regionale e locale (che assorbe, già oggi, la parte maggiore del personale pubblico) e le regole che presiedono agli equilibri della finanza pubblica nazionale. Appare essenziale, in altri termini, mettere a punto un sistema di controlli che sia in grado, per un verso, di verificare l'effettivo rispetto dei canoni or detti e, per altro verso, di innescare i processi di correzione eventualmente necessari a ripristinare le regolarità violate; controlli che, in un assetto istituzionale connotato da forti autonomie, debbono esercitarsi a garanzia di tutti i soggetti dell'ordinamento e che, quindi, non possono essere svolti se non da un organo indipendente e neutrale.

A tali compiti ritiene la Corte di poter dedicare, in spirito di servizio verso le esigenze di unitarietà della Repubblica, la propria esperienza di controllo sulle gestioni di denaro pubblico, secondo le regole di governo che dovranno essere dettate in materia di controlli sulla finanza pubblica nazionale, regionale e locale, anche al fine di assicurare le finalità perequative e redistributive indicate dal nuovo art. 119 Cost.

1.4 La normativa di fonte collettiva

Nel 2001 l'attività di contrattazione è stata molto intensa ed ha riguardato i contratti-quadro, i contratti normativi quadriennali 1998-2001, i contratti relativi al primo e al secondo biennio economico (1998-1999 e 2000/2001) e i contratti integrativi.

Il contratto collettivo nazionale quadro concernente i circuiti alternativi alla giurisdizione ordinaria (conciliazione ed arbitrato) ha l'obiettivo di ridurre il contenzioso derivante dall'abolizione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e consentire un reale accesso alle garanzie di tutela dei diritti pubblici da parte di tutti i lavoratori. Il tentativo di conciliazione é una condizione di procedibilità della domanda giudiziale e al tempo stesso uno strumento inscindibile dall'arbitrato, inteso come consenso delle parti individuali ad attribuire a terzi il potere di risolvere le controversie. La disciplina, da un lato, segue le disposizioni previste dal codice di procedura civile (artt. 412-*ter* e 412-*quater*); dall'altro innova, disponendo la monocraticità dell'organo. Il contratto, per favorire

il decollo dell'istituto, prevede strutture permanenti, come la cabina di regia, con compiti di natura organizzativa e di promozione.

Per il comparto Ministeri, è stato sottoscritto il contratto integrativo che disciplina la mobilità, la ricostituzione del rapporto di lavoro, le cause di sospensione del rapporto, la copertura assicurativa e il patrocinio legale, la flessibilità e il trattamento economico. Il contratto relativo al secondo biennio economico recupera parzialmente il differenziale tra l'inflazione programmata e quella effettiva dell'anno 2000 attraverso l'erogazione di due tranches (luglio/gennaio) per un aumento complessivo pari a 96.000 medie mensili pro-capite per tredici mensilità. Sono previste risorse aggiuntive al Fondo unico di amministrazione per dare attuazione al nuovo ordinamento professionale. Per la previdenza complementare viene previsto un rinvio ad un accordo specifico sulla materia.

Per il comparto Scuola è stato creato un Fondo complementare, a capitalizzazione individuale, per i dipendenti, docenti e non docenti, a part time o a tempo determinato, al fine di adeguare il sistema previdenziale pubblico a quello privato. Il contratto disciplina gli aspetti relativi ai contributi posti a carico dei lavoratori e delle amministrazioni in ragione dell'entità (1%) ed in relazione alle vicende che caratterizzano il rapporto di lavoro o la prestazione del lavoratore. E', inoltre, prevista la facoltà di effettuare versamenti aggiuntivi. Il contratto relativo al secondo biennio economico attribuisce incrementi economici nella misura media mensile di circa 300.000 per remunerare l'impegno professionale.

Per il personale e per l'area dei professionisti degli Enti pubblici non economici il secondo biennio economico destina incrementi stipendiali commisurati al tasso di inflazione programmata e prevede risorse aggiuntive per alimentare i fondi previsti per la contrattazione integrativa.

In ordine al Servizio Sanitario Nazionale, sono stati sottoscritti i contratti integrativi per le due aree medica e veterinaria e per i ruoli sanitario, professionale, tecnico ed amministrativo. Essi regolamentano il regime dell'impegno ridotto. Per l'area della dirigenza medico-veterinaria l'impegno ridotto è consentito solo per ragioni familiari e sociali e comporta l'inapplicabilità del rapporto di esclusività, inapplicabilità che non ricorre invece per i dirigenti tecnico amministrativi. Resta

diversa per le due aree anche la percentuale di copertura dei posti. L'accesso è riservato a tutti i dirigenti, anche a quelli a tempo determinato, con la sola esclusione di chi ha una responsabilità di direzione di struttura complessa o semplice di livello dirigenziale. Viene stabilito che gli istituti non collegati alla durata della prestazione lavorativa vengono integralmente retribuiti.

Per il comparto Sanità, il contratto collettivo nazionale economico relativo al secondo biennio 1 prevede un incremento medio mensile lordo di lire 181.500. Lo stesso contratto disciplina il riconoscimento del diploma universitario, con il conseguente riordino di alcune categorie di personale e creazione di fasce economiche e giuridiche *ad hoc*. Il contratto istituisce una indennità professionale che ingloba la precedente indennità di rischio.

Il contratto integrativo, analogamente al comparto Ministeri, regolamenta gli istituti - dalla mobilità alla flessibilità del rapporto di lavoro, al patrocinio legale - non previsti in precedenza. Il contratto integrativo inoltre dispone, in contrasto con i principi della materia, modifiche anche alle declaratorie dei profili del contratto collettivo nazionale di lavoro del 7 aprile1999.

Per la dirigenza dell'Area I (Stato, Enti pubblici non economici, Università, Aziende autonome ed Enti di ricerca), sono stati sottoscritti il contratto collettivo nazionale per il quadriennio normativo 1998/2001 ed i contratti relativi al primo e secondo biennio economico. Il trattamento lordo medio viene portato a circa 87 milioni (70 milioni per lo stipendio tabellare con una indennità di posizione di 17 milioni) per la II fascia ed a circa 130 milioni per la I fascia (90 + 40 milioni). La retribuzione di risultato si basa su un sistema di valutazione che gradua prestazioni e attività organizzativa, nonché il raggiungimento degli obiettivi da parte del dirigente.

Per il comparto Aziende, ridottosi al personale del Corpo dei Vigili del Fuoco, dei Monopoli e (sino al 15 ottobre 2000) dell'AIMA (ora, AGEA), il contratto riguardante il secondo biennio economico assegna incrementi della retribuzione fissa volti a garantire il recupero dei tassi di inflazione. Per i Monopoli viene introdotto il premio industriale.

Sono stati conclusi, dopo un iter travagliato, il contratto per il quadriennio normativo 1998/2001 ed i contratti relativi ai due bienni economici dell'autonoma

tipologia professionale dei Segretari comunali e provinciali. Essi si applicano a tutti i Segretari iscritti all'Albo di cui all'art. 98 del testo unico degli enti locali e all'art. 9 del d.p.r. 465/1997. La disciplina concernente il trattamento fondamentale e l'indennità di posizione é per molti aspetti simile a quella della area I della Dirigenza. E' previsto un trattamento economico differenziato in relazione alla dimensione degli enti.

In ordine al comparto Regioni ed Autonomie locali, il contratto collettivo nazionale relativo al secondo biennio economico introduce incrementi di circa 152.500 medie mensili lorde per il recupero della differenza tra inflazione programmata e reale. Per la contrattazione integrativa dispone che ogni comune potrà stabilire importi aggiuntivi a seconda delle proprie disponibilità di bilancio nel rispetto di alcuni parametri e/o indicatori di virtuosità della gestione. Per la previdenza complementare le amministrazioni dovranno partecipare con una quota pari all'1% del costo medio procapite per il personale; il lavoratore che aderisce potrà devolvere la quota versata per l'indennità di fine rapporto al fondo appositamente creato.

Un fenomeno di rilievo[10] sul quale si richiama l'attenzione del Governo e del Parlamento riguarda la disciplina di cui all'art. 70, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001 che demanda all'Aran la rappresentanza negoziale di alcuni enti, ai quali è però riconosciuto il potere di indirizzo (d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri) nei confronti del negoziatore pubblico. Tale peculiarità determina una sostanziale identità tra le due parti contraenti e comporta inoltre che, oltre al contratto nazionale, deve essere stipulato, nello stesso contesto operativo, anche il contratto integrativo.

1.5 La programmazione economico-finanziaria in materia di personale pubblico

1.5.1 Premessa: il quadro sistematico

Il rilievo della programmazione economico-finanziaria in materia di spesa di personale nel quadro degli equilibri di finanza pubblica non si riconduce soltanto alla costruzione delle generali previsioni programmatiche - per le quali è comunque

[10] V., per altre considerazioni critiche, il paragrafo 1.9 contenente la giurisprudenza della Corte in materia di certificazione dei contratti collettivi.

rilevante l'incidenza sia in termini assoluti che percentuali di tale componente - ma anche delle più specifiche previsioni attinenti ai complessivi incrementi previsti per i rinnovi contrattuali Si ricorda infatti che nella nuova impostazione accolta dalla l. 208/1999 si è previsto che il Dpef indichi "i parametri economici essenziali utilizzati e le previsioni tendenziali, per grandi comparti, dei flussi di entrata e di spesa del settore statale e del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni basate sulla legislazione vigente", così sostituendo il precedente criterio delle "politiche invariate" (che includevano anche la previsione di spesa relativa ai rinnovi contrattuali).

La Corte ha già rappresentato l'esigenza di isolare adeguatamente, anche alla luce del crescente rilievo della contrattazione collettiva integrativa, la spesa "storica" del costo del personale, da quella relativa ai rinnovi contrattuali. La ricostruzione nel conto annuale (operata a partire dal conto annuale 1997 in chiave contrattuale e non più amministrativa) in linea con le dinamiche contrattuali, non consente di evidenziare l'impatto degli oneri che scaturiscono dai diversi contratti ed in particolare delle singole tranches contrattuali, nonché delle diverse componenti retributive, rispetto alla spesa consolidata o storica. Non risulta comparabile la verifica a consuntivo nel conto annuale con le previsioni di spesa per i rinnovi contrattuali contenute nella legge finanziaria, che indica, com'è noto, le risorse destinate al rinnovo dei contratti collettivi di lavoro limitatamente, a partire dalla legge - finanziaria 1999 al settore statale.[11]

[11] Si ricorda che per lo Stato i documenti contabili sono redatti per amministrazioni e per centri di responsabilità e non aggregano la spesa secondo insiemi comparabili con il conto annuale, fondato, come si è detto sui comparti di contrattazione.

Tabella 1 - Disponibilità finanziarie per i rinnovi contrattuali 1998-2001

Leggi Finanziarie	1998	1999	2000	2001	2002	2003	*Destinazione*
450/97 (L.F. 1998)	345	1.600	2.865				*Settore Stato*
	148	598	1.053				*Non contrattualizzati*
	390	1.775	3.185				*Settore Pubblico*
449/98 (L.F. 1999)		492	2				*Settore Stato*
		173	665				*Settore Stato (contrattaz. integrativa)*
		239	238				*Non contrattualizzati*
488/99 (L.F. 2000)			629	1761	2269		*Settore Stato (compresa cont.ne integr.)*
			236	660	850		*Non contrattualizzati*
			100	100	100		*Ulteriori miglioramenti per i non contrat.*
388/00 (L.F. 2001)				1286	778		*Settore Stato (compresa cont.ne integr.)*
				1100	1100		*Scuola*
					400	600	*Scuola (contrattaz. Integrativa)*
				100	100		*Dirigenza statale*
				481	291		*Non contrattualizzati*
				83	83		*Ulteriori miglioramenti per i non contrattualizzati*
				920	920		*corpi di polizia e forze armate*
				10	10		*VV.FF*
				239	317	245	*PS e FF.AA.*
				10	10	10	*PS*
Tot. Stato	**493**	**3.102**	**5.788**	**6.751**	**7.228**	**855**	
Tot. Pubblico	**390**	**1.775**	**3.185**	**-**	**-**	**-**	
TOTALE	**883**	**4.877**	**8.973**	**6.751**	**7.228**	**855**	

Con riguardo specifico al nuovo sistema del bilancio statale si ricorda che: nel contenuto "necessario" delle note preliminari (art. 2, comma 4-quater, della legge 468/1978) devono essere indicati gli obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi, con l'indicazione delle eventuali assunzioni di personale programmate nel corso dell'esercizio e degli indicatori di efficacia ed efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati. Ciò appare coerente con il complesso degli interventi di riforma della Pubblica amministrazione, ispirati a nuove logiche di responsabilizzazione della dirigenza ed al conseguimento di obiettivi di flessibilità di gestione, di efficienza e di miglioramento della qualità dei servizi, privilegiati nelle innovazioni 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 pubbliche. Alla riforma dei bilanci

pubblici risulta strettamente correlato il nuovo disegno dei controlli interni (d. lgs. 286/1999), il cui compiuto funzionamento risulta necessario alla verifica dell'esistenza delle risorse da rendere disponibili per i rinnovi contrattuali, ed in particolare all'effettiva rispondenza all'incremento di produttività e di efficienza, da accertare anche con l'ausilio dei sistemi di contabilità economica per centri di costo[12].

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

In tale complessa ottica vanno dunque perfezionati, anche alla luce del federalismo fiscale (d. lgs. 56/2000) e delle nuove impostazioni accolte nella riforma del titolo V della Costituzione, gli strumenti conoscitivi a base delle previsioni programmatiche e delle analisi a consuntivo, che hanno sinora mostrato insufficienze e contraddittorietà. Acquista dunque ulteriore valenza l'esigenza già rappresentata dalla Corte sia nella scorsa relazione sul costo del lavoro, che nelle successive sedi di referto (oltre che in sede di certificazione) di una programmazione fondata su modelli statistici ed informatici in grado di rappresentare in maniera più attendibile ed univoca l'andamento dei maggiori aggregati di finanza pubblica e dei sottesi flussi informativi, migliorando la qualità ed uniformità dei dati.

L'attivazione di adeguati sistemi informativi appare essenziale per il graduale superamento delle sole stime e proiezioni, sinora dimostratesi largamente insufficienti per la verifica delle implicazioni finanziarie relative ai CCLN del settore non statale – il cui onere grava ai sensi dell'art. 48, comma 2 del d. lgs. 165/2001 direttamente sui bilanci degli enti[13] - consentendo la necessaria base di

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

[13] 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 la

partenza per le nuove impostazioni di politica contrattuale, insieme al monitoraggio dei reali effetti di spesa prodotti dai contratti stipulati[14].

1.5.2 Previsioni programmatiche e risultati finanziari

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.

La conoscenza, anche sulla base di serie storiche, degli andamenti pregressi, andrebbe effettuata periodicamente per consentire una più consapevole proiezione rispetto ai parametri di riferimento, anche ai fini di una ulteriore valutazione sulla loro persistente complessiva validità e sull'effettivo rispetto[15]. In tale prospettiva, la Corte ha avviato un primo confronto di dati, rilevando che la diversità di impostazione metodologica sottesa alle fonti ufficiali non consente una univoca determinazione della spesa complessiva effettuata ed una coerente rappresentazione tra previsioni e risultati.

Ciò posto in via generale, appare essenziale procedere sia pure sinteticamente alla ricognizione del quadro programmatico e degli andamenti generali alla conclusione del ciclo contrattuale relativo al quadriennio 1998-2001.

---

relativa autorizzazione di spesa sia disposta nelle stesse forme con cui vengono approvati i bilanci degli enti "con distinta indicazione dei mezzi di copertura". Anche i contratti integrativi devono essere coerenti con i vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione (art. 40, comma 3 d.lgs. n.165/2001).

[14] L'esigenza di una considerazione unitaria degli equilibri finanziari pubblici, 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 è stata più volte ribadita in sede di certificazione dei CCLN. 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.

[15] Su un piano più esteso - oggi ampiamente aperto a nuove impostazioni, con riguardo all'accordo per il lavoro del luglio 1993, richiamato esplicitamente nel solo Dpef 1998 - va evidenziato, come emerso in occasione delle certificazioni di importanti ipotesi contrattuali, lo scostamento dai tradizionali parametri di compatibilità economica e finanziaria 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. Ad essi vanno correlate le dinamiche salariali - ed in particolare delle componenti accessorie - 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.

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 (Dpef, Rendiconto generale dello Stato, Contabilità economica nazionale).

Tabella 2

Documenti di programmazione e bilancio, tavola di confronto - Totale pubblico impiego

TOTALE PUBBLICO IMPIEGO					
				Consistenza[2]	
Esercizio	**Dpef [1]**	**Conto annuale**	**Contabilità Econ. Nazionale**	**Conto annuale**	**Contabilità Econ. Nazionale**
1997	219.500	205.647	230.627	3.430.500	3.622.722
1998	222.700	208.982	222.176	3.398.300	3.588.159
Var. % 1998/1997	1,46%	1,62%	-3,66%	-0,94%	-0,95%
1999	212.200	212.216	228.713	3.395.500	3.107.549
Var. % 1999/1998	-4,71%	1,55%	2,94%	-0,08%	-13,39%
2000	232.300	229.107	235.874	3.392.200	3.102.727
Var. % 2000/1999	9,47%	7,96%	3,13%	-0,10%	-0,16%

[1] Il dato 1997 è di consuntivo come riportato nella tav. 5.3a del Dpef 1999-01. I dati relativi al triennio successivo provengono dai rispettivi Dpef.
[2] La consistenza del personale è espressa in unità nel conto annuale e in unità di lavoro nella c.e.n.

Tabella 3

Settore Stato - Settore pubblico non statale

	AMM.NI STATALI			*AMM.NI NON STATALI*	
Esercizio	**Rendiconto gen. dello Stato (pagamenti totali)**	**Conto annuale**	**Contabilità Econ. Nazionale**	**Conto annuale**	**Contabilità Econ. Nazionale**
1997	120.696	107.401	130.927	98.246	99.700
1998	127.229	110.479	126.862	98.503	95.314
Var. % 1998/97	5,41%	2,87%	-3,10%	0,26%	-4,40%
1999	127.580	108.917	130.324	103.299	98.389
Var. % 1999/98	0,28%	-1,41%	2,73%	4,87%	3,23%
2000	130.474	117.850	135.160	111.257	100.714
Var. % 2000/99	2,27%	8,20%	3,71%	7,70%	2,36%

Le tabelle su esposte evidenziano la difficoltà, riconducibile a diverse impostazioni metodologiche e di rilevazione dei dati, di un confronto utile non solo tra documenti programmatici e di consuntivo, ma anche tra questi ultimi, da superare con la tempestiva attivazione di univoci ed adeguati strumenti conoscitivi.

Pur con tali avvertenze e ribadendo la necessità di un riallineamento delle fonti di informazione e di un affinamento della metodologia di rilevazione dei dati, è possibile segnalare taluni trend generali per quanto riguarda sia la spesa che la consistenza del personale. Con riguardo alle fonti considerate emerge un graduale riallineamento nell'esercizio 2000, almeno a livello di spesa totale per il pubblico impiego: nel 1997 si era partiti da tre dati totalmente disallineati (con una differenza tra la spesa riportata nel conto annuale e quella riportata in contabilità economica nazionale di circa 25.000 miliardi di lire), mentre nel 2000 la differenza nei dati forniti dalle tre fonti si è ridotta ad una forbice ampia poco più di 6.000 miliardi.

È da evidenziare, comunque, che, a tale riallineamento si è arrivati con percorsi non omogenei; nel quadriennio, le previsioni desumibili dai Dpef evidenziano una sostanziale stabilità fra il 1997 e il 1998, con un sensibile calo fra il 1998 e il 1999 (-4,7%) e un più notevole aumento nell'esercizio successivo (9,47%). Quanto ai risultati anche il dato di conto annuale registra un forte aumento (circa l'8%) nell'esercizio 2000 dopo più limitati ma costanti incrementi realizzatisi negli anni precedenti. La serie storica desumibile dalle fonti di contabilità economica nazionale evidenzia nel 1998 un netto calo rispetto all'esercizio precedente (-3,66%), per poi crescere negli esercizi seguenti in modo costante, nella misura di circa il 3% annuo.

Tali andamenti di spesa non trovano riscontro nei dati di consistenza del personale che pur se in diversa misura, sono in diminuzione. Anche per tale aggregato, i dati rimangono, infatti, sensibilmente diversi (oltre 290.000 unità), fra le fonti del conto annuale e di contabilità economica nazionale; tale differenza è riconducibile all'accennata difformità della metodologia di rilevazione dei dati. Le fonti di contabilità economica nazionale indicano nel 2000 una consistenza pari a oltre 3,1 milioni di unità, per effetto del netto "dimagrimento" avutosi fra il 1998 e il 1999, con una variazione in diminuzione della consistenza del personale pari a – 13,39%, mentre dai dati di conto annuale non emerge analoga flessione, con una

variazione in diminuzione fra il 1997 e il 2000 dell'1,12% e con una consistenza di circa 3,39 milioni di unità nel 2000.

Pur con tali sensibili difformità, dalla dinamica di queste serie storiche, si trae, comunque, la conferma che, a fronte di una riduzione del personale (come si è detto molto più consistente nella contabilità economica nazionale) la spesa per il personale pubblico continua a crescere, in particolare fra il 1999 e il 2000, anno di inizio del secondo biennio economico della contrattazione collettiva nazionale.

Tale andamento generale si conferma anche ove si scomponga la spesa fra amministrazioni statali e non statali. Peraltro a fronte di una spesa crescente in entrambi i settori, diversi sono i tassi di aumento: il conto annuale mostra una crescita della spesa delle amministrazioni statali fra il 1997 e il 2000 del 9,73% pari, in termini assoluti, a poco meno di 10.000 miliardi, contro una variazione in aumento della spesa delle amministrazioni non statali del 13,24% pari a circa 13.000 miliardi. La contabilità economica nazionale in un quadro generale di crescita meno consistente, riferisce, invece, il peso dell'aumento quasi totalmente al settore stato (+ 4.000 miliardi nel quadriennio), attribuendo al settore non statale un aumento di circa 1.000 miliardi. Ancora diverso è il dato del rendiconto generale dello Stato (riferito ai pagamenti totali), che mostra, per le sole amministrazioni statali, una variazione in aumento dell'8,1% nel quadriennio e del 2,27% nell'ultimo anno (mentre il conto annuale evidenzia una crescita della spesa addirittura dell'8,20%).

1.6 Le amministrazioni pubbliche tenute a comunicare i dati sul personale

Le amministrazioni pubbliche che devono inviare alla Corte, tramite il Dipartimento della 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 (combinato disposto degli artt. 60, comma 2, e 1, comma 2, d.lgs. n. 165/200).

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. 60, comma 3, del d.lgs. n. 165 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[16]. 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 pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n 165 non sono esplicitamente contemplate le cosiddette autorità indipendenti. Da tempo, tuttavia, la Corte sostiene che dette strutture debbano considerarsi destinatarie dell'obbligo previsto dall'art. 60. Ciò, nella considerazione, basata sull'interpretazione estensiva della norma, che il referto della Corte dei conti é funzionale al conseguimento di obiettivi di contenimento del costo del lavoro e di razionalizzazione della gestione del personale pubblico, esigenze alle quali le autorità indipendenti non possono sottrarsi.

Altra argomentazione si rinviene nel fatto che talune di esse sono soggette al più penetrante controllo della Corte dei conti. Senza contare infine che talune di esse possono utilizzare personale di amministrazioni pubbliche. Si prende atto che per l'esercizio 2000 il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, recependo la richiesta della Corte, ha avviato il sistema di rilevazione dei dati di dette autorità[17].

---

[16] SpA 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, Ex Comitato nazionale per la ricerca e lo sviluppo dell'energia nucleare-Enea (ora, Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente), Azienda autonoma per l'assistenza al volo-Enav, Istituto nazionale per il commercio con l'estero-Ice, Comitato olimpico nazionale-Coni, Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro-Cnel, Ente nazionale per l'aviazione civile-Enac.

[17] Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, Circolare 16 febbraio 2001. *Monitoraggio della spesa pubblica del personale. Conto annuale e relazione sulla gestione.*

1.7 Costo del personale e costo del lavoro pubblico

Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato[18] utilizza la seguente terminologia (alla quale si adegua, per esigenze di uniformità, la presente relazione):

- *spese per retribuzioni fisse* = stipendio + indennità integrativa speciale + retribuzione individuale di anzianità + tredicesima mensilità + eventuali arretrati + assegni per nucleo familiare + indennità fisse e continuative - recuperi per ritardi e assenze;

- - *spese per retribuzioni accessorie* = compenso per lavoro straordinario + indennità di amministrazione + indennità di rischi e disagi + indennità derivanti da provvedimenti specifici + compenso di produttività collettiva + compenso individuale + arretrati anni precedenti + altre spese accessorie ed indennità varie[19];

- *costo del personale* = spese per retribuzioni fisse + spese per retribuzioni accessorie + contributi a carico dell'amministrazione + spese per indennità di missioni e trasferimenti + "altre spese" + spese per retribuzioni al personale con contratto di lavoro temporaneo + somme rimborsate alle amministrazioni per il proprio personale comandato - rimborsi ricevuti allo stesso titolo;

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

1.8 I controlli sul personale

L'ordinamento italiano del controllo è strutturato in due sistemi - controllo *interno* e controllo *esterno* -, ognuno dei quali si compone di una pluralità di modelli: controllo su atti e controllo su attività, controllo preventivo e controllo successivo, controllo di legittimità e controllo di risultati.

Esercizio 2000. (S.O.G.U. n. 79 del 4.4.2001), p. 11.

[18] Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, Circolare 16 febbraio 2001. *Monitoraggio della spesa pubblica del personale. Conto annuale e relazione sulla gestione. Esercizio 2000.* (S.O.G.U. n. 79 del 4.4.2001), p. 64.

[19] 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.

Il controllo interno[20] è disciplinato dal d.lgs. n. 286/1999[21], che prevede quattro distinte categorie di controlli interni:

- *controlli di regolarità amministrativa e contabile.* Questo controllo tende a verificare la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa (artt. 1, 2 e 10). Il d.lgs. non istituisce né disciplina i controlli di regolarità, ma si limita a rinviare alle norme vigenti che prevedono questi controlli nei vari comparti delle amministrazioni, con particolare riguardo agli organi di revisione, agli uffici di Ragioneria ed ai controlli ispettivi.

Il decreto contiene tuttavia tre norme di notevole portata innovativa. La prima stabilisce che il controllo non può essere esercitato in via preventiva (con il sistema del visto), se non nei casi espressamente previsti dalla legge; la seconda rende applicabili al settore pubblico i principi generali della revisione aziendale; la terza prescrive che la maggioranza dei membri dei collegi di revisione degli enti pubblici sono nominati tra i revisori contabili.

Il controllo di regolarità sugli atti delle amministrazioni dello Stato è svolto dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (Uffici centrali del bilancio e Ragionerie provinciali dello Stato[22]), mediante lo strumento del visto (con effetto impeditivo), ma solo per le verifiche di regolarità contabile e finanziaria[23].

Per gli Enti locali, i controlli di regolarità sono esercitati attraverso lo strumento del "visto di regolarità contabile"[24] e dal Collegio dei revisori[25]. Per le

---

[20] Il Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato (*I controlli interni nei Ministeri*, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, maggio 2001) ha rilevato una situazione di diffuse carenze, insufficienze e inadempienze nell'istituzione e nell'avvio a funzionamento dei controlli strategici, dei controlli direzionali (o di gestione), dei controlli amministrativo-contabili e della valutazione dei dirigenti. Del tutto inapplicate inoltre, le norme del d.lgs. n. 286 concernenti i controlli sulla qualità dei servizi pubblici.

[21] "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'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59".

[22] Artt. 9 e 10 d.P.R. n. 38/1998.

[23] Gli uffici della Ragioneria possono formulare anche osservazioni di legittimità sostanziale, ma esse non incidono sull'efficacia dell'atto, essendo rimessa al dirigente, autore dell'atto, la decisione definitiva. E ciò, in assoluta coerenza con la posizione di autonomia (e conseguente responsabilità) del dirigente, derivante dalla distinzione tra potere di indirizzo e potere di gestione, che costituisce uno dei principi fondamentali del sistema amministrativo. Artt. 4 e 14 d.lgs. n. 165/2001.

[24] 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 con d.lgs. n. 267/2000.

[25] 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.).

altre amministrazioni, le verifiche di regolarità sono demandate agli organi previsti dalle rispettive normative contabili.

A questa prima categoria di controllo interno sono riconducibili, come si è accennato, anche i controlli ispettivi interorganici[26]e i controlli ispettivi intersoggettivi[27], nonché altri tipi di controllo assimilabili a quelli ispettivi, come i controlli sulle dotazioni organiche[28] e i controlli sugli enti locali deficitari e dissestati[29]. 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. 48 d.lgs. n. 165/2001 e art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 286/1999);

- *controllo di gestione.* Il controllo di gestione (artt. 1, 4, 9 e 10 d.lgs. n. 286) ha lo scopo di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare il rapporto costi/risultati.

La struttura di controllo di gestione è costituita e riceve direttive dal dirigente al quale risponde e riferisce (segnalandogli le criticità dell'unità organizzativa e le conseguenti proposte di correzione).

Essa opera quindi all'interno delle articolazioni amministrative (struttura di *line*). Il controllo di gestione si fonda sul principio di autonomia/responsabilità del dirigente, che preclude all'organo di direzione politica o amministrativa di interferire nell'attività di gestione.

---

[26] 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.

[27] E' quello svolto da un'amministrazione su altre amministrazioni oppure enti pubblici. Il Ministero dell'economia e delle finanze ha una competenza ispettiva generale sulle altre amministrazioni anche non statali. Vi provvede attraverso l'Ispettorato generale di finanza, incardinato nel Dipartimento della 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. 60, comma 6, d.lgs. n. 165/2001. Sul punto, Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997*, Roma, Centro Fotolitografico Corte dei conti, 1998, p. 12.

[28] Ai sensi dell'art. 35 l. 24.12.1993, n. 537 e successive modificazioni (per ultimo, art. 52 l. n. 662/1996), il Dipartimento della funzione pubblica verificava la congruità della metodologia utilizzata per determinare i carichi di lavoro. La materia é ora regolata dall'art. 39, comma 1, l. 27.12.1997, n. 449 e successive modificazioni 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, comma 4, d.lgs. n. 165/2001.

[29] Art. 243 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

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

Tutte le amministrazioni pubbliche devono definire gli elementi organizzativi, procedurali e metodologici del controllo di gestione[30][31];

- *valutazione e controllo strategico.* Obiettivo della valutazione e del controllo strategico (artt. 1, 5, 6, 8, 9 e 10 d.lgs. n. 286) é di verificare 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 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.

Anche la struttura di controllo strategico è costituita e riceve direttive dall'organo di vertice, al quale risponde e riferisce in via riservata[32];

---

[30] 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.

[31] Nelle amministrazioni dello Stato il controllo di gestione supporta la funzione dirigenziale. Le stesse amministrazioni stabiliscono le modalità operative per la sua attuazione. I Ministri vigilano inoltre sugli adempimenti organizzativi e operativi spettanti ai dirigenti per l'esercizio del controllo di gestione e della valutazione dei dirigenti. Infine, il Presidente del Consiglio dei Ministri stabilisce, con propria direttiva, i requisiti minimi cui deve ottemperare il sistema di controllo di gestione. Nelle Regioni, la legge-quadro di contabilità contribuisce a individuare gli strumenti operativi per l'attività di pianificazione e controllo. 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'art. 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.

[32] Nelle amministrazioni dello Stato la funzione di valutazione e il controllo strategico è svolta dal Servizio di controllo interno. Esso opera in posizione di autonomia operativa, nell'ambito degli "uffici di diretta collaborazione" (struttura di *staff*). La direzione del Servizio può essere affidata anche ad un organo collegiale o ad estranei alla pubblica amministrazione. Il Servizio redige, almeno annualmente, una relazione sui risultati di gestione, contenente proposte di miglioramento. Può svolgere, anche su richiesta del Ministro, analisi su politiche e programmi specifici e fornire indicazioni e proposte sulla sistematica dei controlli interni dell'amministrazione. Il controllo supporta quindi l'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo. In quanto fiduciari dell'organo di direzione politica, gli uffici di controllo strategico non possono dare direttive alle strutture di controllo di gestione, che dipendono dal dirigente.

- *valutazione del personale.* La valutazione (artt. 1, 4 e 10 d.lgs. n. 286) è prevista solo per i dirigenti e deve svolgersi in coerenza con le norme dei contratti collettivi di lavoro.

I soggetti o le strutture addetti alla valutazione verificano, sulla base anche dei risultati del controllo di gestione, le prestazioni (ossia i risultati) e i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane e organizzative ad essi assegnate (competenze organizzative).

La valutazione ha periodicità annuale. Il relativo procedimento si ispira ai seguenti principi: diretta conoscenza dell'attività del valutato da parte del valutatore di prima istanza; approvazione o verifica della valutazione da parte del valutatore di seconda istanza; partecipazione del valutato al procedimento[33].

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. 165/2001. 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 é pure riconducibile il controllo gerarchico (artt. 16 e 17 d.lgs. n. 165/2001). Rientrano del pari nella categoria concettuale del controllo interno gli interventi correttivi del costo del personale. Stabilisce, al riguardo, l'art. 61[34] del d.lgs. n. 165/2001 che, in caso di scostamenti rispetto alle dotazioni finanziarie previste per il personale, il Ministero dell'economia e delle finanze, informato dall'Amministrazione competente, ne riferisce al Parlamento, proponendo misure correttive idonee a ripristinare l'equilibrio di bilancio. Lo stesso potere é riconosciuto al Ministero dell'economia e delle finanze nell'ipotesi di

[33] Nelle amministrazioni dello Stato, la valutazione è adottata dal responsabile dell'ufficio dirigenziale generale interessato, su proposta del dirigente, eventualmente diverso, preposto all'ufficio al quale è assegnato il dirigente valutato. La valutazione dei dirigenti di vertice, destinatari delle direttive dal Ministro, é fatta dallo stesso Ministro, sulla base degli elementi forniti dalla struttura di valutazione e controllo strategico.

[34] Si v. pure il precedente art. 58 che prevede l'acquisizione di informazioni sui flussi finanziari da parte del Ministero dell'economia e delle finanze e del Dipartimento della funzione pubblica, al fine di realizzare il più efficace controllo dei bilanci.

decisioni giurisdizionali che comportino nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio.

Il termine "controllo" viene qui usato dalla legge nell'accezione inglese (*control*)[35] 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").

A questa accezione si ispira la locuzione "controllo della spesa", che costituisce l'intestazione del titolo V del d.lgs. n. 165/2001, nel quale si colloca l'art. 60 che costituisce la base della presente relazione. L'espressione vuole appunto significare che il dispositivo apprestato dal d.lgs. è finalizzato al miglioramento dell'efficienza e della produttività del personale, nonché al contenimento e razionalizzazione della spesa (art. 2 l. n. 421/1992)[36].

Anche il controllo esterno ha subito recentemente importanti modifiche di ordine strutturale[37] e procedurale[38]. I principali modelli sono i seguenti:

- *controlli preventivi esterni di legittimità su atti*. Per il personale delle amministrazioni statali[39], i controlli sono effettuati dalla Corte dei conti[40] e possono riguardare sia atti specifici (definizione di piante organiche, conferimento di funzioni dirigenziali)[41], sia atti generali (provvedimenti emanati a seguito di

---

[35] 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 usata per indicare il controllo di regolarità amministrativa e contabile.

[36] La dizione "controllo della spesa" differisce quindi da quella "controllo sulla spesa". La prima 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; la seconda indica le verifiche effettuate dalle autorità di controllo per constatare la conformità/difformità della gestione a parametri predeterminati.

[37] 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, n. 202 detta norme sulla nomina del Presidente della Corte.

[38] Art. 27 l. 24.11.2000, n. 340.

[39] 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. In materia di controllo della Corte dei conti nel Friuli-Venezia Giulia, v. parere delle Sezioni riunite emesso nell'adunanza 19.9.2000 e deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 8/Contr del 28.2.2001.

[40] Art. 3, commi 1-3, l. 14.1.994, n. 20; artt. 2, 4 e 5 l. 20.12.1996, n. 639; regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte; art. 27 l. n. 340/2000. Su questa norma, v. Corte dei conti. Sezione centrale di controllo di legittimità su atti n. 10/01/P del 22.2.2001.

[41] Secondo la Corte dei conti, sono soggetti a controllo preventivo anche i contratti individuali dei 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). Con

deliberazioni del Consiglio dei ministri, direttive generali per l'indirizzo e lo svolgimento dell'attività amministrativa, atti normativi a rilevanza esterna, eccetera)[42].

Controlli di questo tipo erano pure previsti per gli atti delle Regioni[43] e degli Enti locali[44]. A seguito della legge costituzionale n. 18 ottobre 2001, n. 3, che ha soppresso gli artt. 125 e 130 della Costituzione, concernenti il controllo di legittimità sugli atti rispettivamente delle Regioni e degli Enti locali, la materia appare prossima a mutazioni;

- *controlli successivi sulla gestione demandati alla Corte dei conti.* Questo controllo é previsto in via generale per tutte le amministrazioni pubbliche[45]; é 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[46]; sfocia in relazioni[47], di cadenza almeno annuale, presentate agli organi legislativi ed alle amministrazioni interessate, contenenti gli esiti del controllo. La Corte dei conti può comunque formulare in qualsiasi momento in osservazioni alle amministrazioni, le quali devono

deliberazione n. 11/01/P del 15.3.2001, la Sezione centrale di controllo di legittimità su atti ha confermato l'assoggettabilità al controllo preventivo della Corte dei decreti di conferimento di incarichi dirigenziali nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

[42] 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).

[43] D.lgs. 13.2.1993, n. 40, modificato da ultimo dall'art. 17, comma 32, l. 15.5.1997, n. 127.

[44] Art. 45 sg. l. 8.6.1990, n. 142, modificato dall'art. 17, comma 33 sg. l. n. 127/1997 e, ora, art. 124 e sg. del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato dal d.lgs. n. 267/2000. Il successivo art. 127 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, d.lgs. n. 229/1999.

[45] 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. Sul punto, si v. l'art. 48, comma 7, d.lgs. n. 165/2001. Per il controllo sulle agenzie disciplinate dal d.lgs. n. 300/1999, v. Corte dei conti. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 9/contr/Q.Comp/01 del 20.4.2001, nonché, per le Agenzie fiscali, deliberazione della Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato n. 18/2001/P.

[46] Sul punto, Corte dei conti. Sezione centrale sulla gestione delle amministrazioni dello Stato n. 30/2001/G del 3.7.2001

[47] Indagine sulla gestione dei procedimenti disciplinari nelle Amministrazioni dello Stato, approvata con deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione n. 25/01/G del 20.6,2001.

comunicare alla Corte le misure consequenzialmente adottate[48]. La Corte definisce annualmente i programmi e i criteri di controllo[49]. Resta fermo il controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, svolto secondo le disposizioni e con le modalità previste dalla legge n. 259/1958, che concerne anche la materia del personale.

In aggiunta a questo modello di controllo, che, come si é detto, riguarda tutte le amministrazioni pubbliche, la Corte presenta numerose altre relazioni al Parlamento, che attengono anche alla materia del personale. Le più importanti sono le relazioni sul rendiconto generale dello Stato, sulle gestioni delle Università[50], 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;

- *controlli sui rendiconti delle Amministrazioni statali*[51]. 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[52];

- *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-Sspa[53] e dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni-Aran[54] che sono sottoposte al controllo "consuntivo" della Corte. E' anche da rilevare che alcune delle Autorità

[48] E' importante precisare che il controllo interno ed il controllo esterno hanno come identica finalità il miglioramento della 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.

[49] Con deliberazione n. 38/Contr/PRG/01, le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno approvato il programma di controllo sulla gestione.

[50] L'art. 1 19.10.1999, n. 370 contiene norme sui Nuclei di valutazione interna delle Università.

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

[52] Corte dei conti, deliberazione della Sezione del controllo n. 20/1997.

[53] 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.

[54] Art. 46, comma 10, d.lgs. n. 165/2001.

indipendenti, figure che, come si é visto, non sono esplicitamente comprese tra le "amministrazioni pubbliche" tenute a comunicare i dati sul personale, ai fini del referto di cui all'art. 60 del d.lgs. n. 165/2001, sono soggette al controllo successivo della Corte. E' il caso del Garante per l'editoria[55], dell'Antitrust[56] e del Garante per la tutela della privacy[57]. Lo stesso vale per l'Aipa[58];

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

1.9 La certificazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro

La materia é disciplinata dall'art. 47 del d.lgs. n. 165/2001. In base a questa 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, n. 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 é detto, acquisendo eventualmente a tal fine elementi istruttori e valutativi di tre esperti designati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Se la certificazione é positiva, il Presidente dell'Aran sottoscrive definitivamente il contratto collettivo. Se la certificazione non é 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.

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

[55] Art. 8 l. 5.8.1991, n. 416.
[56] Art. 10 l. 10.10.1990, n. 287.
[57] Art. 33.2 l. 31.12.1996, n. 675.
[58] Art. 4 d.lgs. 12.2.1993, n. 39.

loro copertura finanziaria e sulla loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio[59].

Dal febbraio 1998 alla data di approvazione della presente relazione (20 dicembre 2001) sono stati sottoposti a certificazione 137 contratti collettivi (i cui estremi sono riportati nell'Allegato posto alla fine del volume), con i seguenti esiti:

Esiti	n.	%
certificazioni positive	56	40,9
certificazioni positive con osservazioni e/o raccomandazioni[60]	52	38
certificazioni non positive[61]	24	17,5
Referti al Parlamento	5	3,6
Totale	**137**	**100**

Natura della certificazione

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 ccnl e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio. 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. Oggetto della

[59] Una procedura in qualche modo analoga è prevista per la contrattazione integrativa. L'art. 39, comma 3-*ter*, l.. 449/1998, introdotto dall'art. 20 l. 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 dall'applicazione della nuova classificazione del personale, certificata dai competenti organi di controllo, di cui all'art. 52, comma 5, d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (ora art. 48, comma 6, d.lgs. n. 165/2001), 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 (ora, dell'economia e delle finanze), che, entro trenta giorni dalla data di ricevimento, ne accertano, congiuntamente, la compatibilità economico-finanziaria, ai sensi dell'art. 45, comma 4, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (ora, art. 40, comma 3, d.lgs. n. 165/2001). 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".

[60] Rientrano in questa locuzione anche i seguenti esiti: "certificazione positiva con riserve", "certificazione positiva con raccomandazioni e riserve", "certificazione positiva con osservazioni, raccomandazioni e riserve", "certificazione non negativa con osservazioni", "certificazione non negativa con raccomandazioni".

[61] Rientrano in questa locuzione anche i seguenti esiti: "certificazione non positiva allo stato degli atti", "certificazione non resa allo stato degli atti", "certificazione non resa per difetto di legittimazione", "sospensione con richiesta di chiarimenti".

valutazione della Corte é la compatibilità dei contratti collettivi con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

Questa valutazione può essere riferita 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*)" (deliberazione n. 17/98);

Va tenuta distinta, ai fini della certificazione, la compatibilità economica, che si identifica con la verifica di una dinamica retributiva coerente con i parametri di contabilità nazionale, dalla compatibilità finanziaria, che si identifica nella necessità della individuazione di risorse reali per fronteggiare gli oneri contrattuali (deliberazione n. 27/01).

Quantificazione degli oneri finanziari

Propedeutico alla valutazione di compatibilità finanziaria ed economica é 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.

Per queste ragioni 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 (deliberazione. n. 17/98).

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).

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, 62/01).

L'ipotesi di "incongruenze metodologiche" che si riflettano in modo rilevante sulla quantificazione delle relative risorse preclude la certificazione positiva di compatibilità economica e finanziaria (deliberazione n. 12/00).

Il rispetto dei principi di compatibilità economico-finanziaria deve essere assicurato non solo nella fase di certificazione della quantificazione, ma anche, in via dinamica, nella concreta traduzione delle norme contrattuali (deliberazioni numeri 16/01, 17/01).

Senza l'indicazione analitica delle fonti di conoscenza dei dati e 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).

I dati che compongono le basi di calcolo per la corresponsione degli incrementi retributivi dovrebbero essere desunti da fonti aggiornate, tanto più quando il comparto è rappresentato da un unico ente (deliberazione n. 44/01).

Compatibilità finanziaria

Suscita perplessità la prassi di utilizzare risorse finanziarie derivanti da retribuzione individuale di anzianità e voci similari. Si tratta infatti di risorse che, prendendo titolo dalla presenza in servizio di unità di personale, non possono essere ritenute ancora disponibili dopo la cessazione dal servizio del personale interessato (deliberazioni numeri 15/00, 36/00, 6/01, 18/01, 19/01, 33/01, 62/01).

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, 29/01, 35/01, 49/01). Ciò, in quanto il comma 4 fa riferimento alla quantificazione dei "costi contrattuali", e non delle sole spese.

Gli oneri contrattuali di cui l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran) è chiamata a quantificare l'entità sono anche quelli che derivano da costi amministrativi, connessi all'istituzione di apposite strutture (deliberazioni numeri 5/01, 25/01, 55/01, 58/01).

Appare improprio, per i nuovi oneri derivanti da rinnovi contrattuali, il riferimento alla copertura costituita dal Fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente (art.9-*ter* l. n. 268/1978), che, viceversa, costituisce mezzo proprio per far fronte, in via eventuale e in corso di esercizio, a maggiori oneri derivanti dalla legislazione vigente (deliberazione n. 62/01).

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).

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).

Utilizzazione dei fondi di amministrazione

Per una puntuale quantificazione degli oneri, è necessario che l'Aran indichi la quota parte del fondo unico destinata a finanziare l'ordinamento professionale, contribuendo, con ciò, ad una più attuale ricomposizione della base retributiva media di riferimento, al fine di valutare gli incrementi contrattuali alla stregua dei parametri economico-finanziari" (deliberazione n. 6/01).

I fondi di amministrazione possono essere impiegati esclusivamente per finanziare i passaggi economici all'interno delle aree e non già la mobilità verticale tra le medesime (deliberazione n. 18/01).

Sostenibilità degli oneri finanziari per i comparti del settore non statale

E' 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).

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, 15/00).

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).

E' necessario che si pervenga alla stipula delle ipotesi di accordo contrattuale avendo già acquisito dai competenti Comitati di settore le attestazioni di copertura

finanziaria, corredate da idonea documentazione dimostrativa tanto della metodologia utilizzata per analizzare i bilanci interessati, quanto delle disponibilità finanziarie esistenti (deliberazione n. 20/01).

La provvista e l'utilizzo delle risorse finanziarie per la contrattazione collettiva delle amministrazioni pubbliche non statali trova una disciplina compiuta, articolata e rigorosa che sembra escludere la possibilità di autonome iniziative in materia da parte degli organi di indirizzo (deliberazioni numeri 24/01, 29/01).

La determinazione degli oneri gravanti sui capitoli ordinari di bilancio appare indispensabile allorché il bilancio ed il conto economico dell'ente evidenziano una situazione di squilibrio, che non sembra possa essere ulteriormente aggravata (deliberazione n. 27/01).

Per le amministrazioni pubbliche non statali (nel caso di specie, sanità), non è sufficiente la mera quantificazione delle risorse destinate alla copertura, ma devono essere fornite precise e documentate assicurazioni circa la sostenibilità degli oneri stessi, mediante analisi, dati statistici, elaborazioni e proiezioni sui bilanci (deliberazioni numeri 33/01, 49/01, 62/01).

La fissazione di indicatori e parametri per ritenere un ente virtuoso è operazione estremamente complessa e delicata, che presuppone univoci e chiari indirizzi da parte del Comitato di settore, opportuni approfondimenti metodologici, uniformità di applicazione per tutti gli enti appartenenti al comparto, necessario coordinamento con altri parametri di "virtuosità" quali quelli fissati nei documenti di programmazione e nel Patto di stabilità. Non sembra pertanto opportuno che tale attività venga demandata alla contrattazione collettiva (deliberazioni numeri 33/01, 48/01).

L'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 esige che gli oneri derivanti dalla contrattazione vengano posti a carico del bilancio dell'ente, perché in questo trovino reale copertura, non già con la creazione di un disavanzo economico di gestione destinato ad essere ripianato, a consuntivo, con contributi straordinari, bensì mediante la ragionevole previsione di un andamento gestionale tale da garantire la sostenibilità della relativa spesa nell'ambito della fisiologica elasticità ed adattabilità delle previsioni ovvero attraverso un miglioramento delle entrate (deliberazione n. 44/01).

La circostanza che il Comitato di settore continui ad rassicurare circa l'esclusività del carico finanziario derivante dall'accordo relativo alla dirigenza delle Regioni e delle Autonomie locali sui soli bilanci delle amministrazioni di appartenenza del personale interessato non può esimere la Corte dei conti da una valutazione in ordine all'effettività delle maggiori risorse indicate dal Comitato, laddove non venga dimostrata la sostenibilità complessiva degli oneri finanziari, attraverso la ricostruzione, sulla base dello scenario macroeconomico e di finanza pubblica, degli andamenti tendenziali, a legislazione vigente, delle risorse disponibili per la contrattazione (deliberazione n. 57/01).

Parametri della valutazione di compatibilità economica

La compatibilità economica deve essere valutata 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 Dpef (deliberazioni numeri 13/99, 14/99, 18/99, 19/99, 23/99, 4/00, 12/00, 20/00, 23/00, 26/01).

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 pubblica amministrazione (deliberazioni numeri 19/99, 23/99, 1/00, 4/00, 20/00, 23/00, 36/00).

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).

E' da ritenere compatibile, dopo un'attenta valutazione delle risorse, una crescita retributiva maggiore di quella compresa nel tasso di inflazione programmato, laddove questa sia collegata ad una riforma volta al miglioramento dell'efficienza dell'amministrazione, tale da determinare, a sua volta, effetti positivi sul prodotto interno lordo (deliberazione n. 32/01).

Non può essere apoditticamente considerato come economicamente e finanziariamente compatibile un contratto collettivo concernente il comparto delle Regioni ed Autonomie locali, per il solo fatto di essere in linea con analoghi benefici concessi al personale di comparti statali. Per questi ultimi, infatti, il legislatore deve farsi carico di individuare precise risorse da destinare ai rinnovi contrattuali e può assumersi la responsabilità di derogare espressamente, in relazione a specifiche e settoriali esigenze, a quanto contenuto nei documenti di programmazione (deliberazione n. 48/01).

I comparti nei quali si sono registrati incrementi della retribuzione media al di sopra del tasso di inflazione programmata, e cioè dirigenza area I (alla quale l'ipotesi di accordo relativo alla dirigenza delle Regioni e delle Autonomie locali mira ad "agganciarsi") e sanità vi erano state delle precise scelte del legislatore con le quali erano state reperite, quantificate ed assegnate risorse aggiuntive rispetto a quelle "storiche", quantificabili nella misura usuale, fissata dall'Accordo Governo-Sindacati del 23 luglio 1993 (deliberazione n. 57/01).

Il rapporto tra monte retributivo del personale pubblico contrattualizzato e Pil è essenzialmente idoneo a verificare il rispetto degli obiettivi distributivi assunti nei documenti programmatici nazionali (invarianza o meno della quota dei redditi di lavoro di un comparto economico rispetto a quella di altri settori di attività economica. L'indice non può invece essere utilizzato isolatamente per valutare la compatibilità economica degli incrementi retributivi medi *pro-capite* dei singoli comparti di contrattazione. Infatti, da un lato, il Pil è influenzato anche da fattori esogeni, che renderebbero aleatoria la tenuta a regime di oneri connessi ad emolumenti fissi e continuativi, non comprimibili, sicché, considerando la specifica dinamica contrattuale, si otterrebbe, in caso di crescita reale più contenuta del previsto, un valore dello stesso parametro significativamente superiore e un risultato non coerente con le linee di programmazione finanziaria e di bilancio; dall'altro, il

riferimento di fatto alla variazione del Pil nominale indurrebbe a considerare come compatibile con gli equilibri complessivi una sorta di meccanismo distributivo automatico, per categoria contrattuale delle quote di crescita dell'economia del Paese. Scelta, questa, che potrebbe innestare effetti di rincorse salariali, concorrendo, inoltre, a consolidare il fenomeno della crescita della spesa del personale, anche a fronte di politiche di riduzione del personale medesimo (deliberazione n. 62/01).

Il recupero totale, anziché parziale, del differenziale tra inflazione reale e inflazione programmata si discosta dalle linee-guida fissate nell'Accordo Governo-Sindacati del 23 luglio 1993 (deliberazione n. 62/01).

Retribuzione accessoria

La decisione di spostare sulla parte fissa della retribuzione il maggiore onere finanziario a scapito delle retribuzione accessoria non può che suscitare perplessità, trattandosi di una politica salariale potenzialmente inflativa (deliberazione n. 44/01).

Valutazione della tornata contrattuale

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).

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, 20/00, 36/00).

Monitoraggio degli oneri finanziari

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).

La mancanza di dati certi in ordine all'andamento della precedente tornata contrattuale", 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, 10/01).

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).

Si prende 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).

Sistema di programmazione e controllo

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).

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).

Dovrà essere impostato un adeguato sistema di monitoraggio, che si avvalga di appositi sistemi di contabilità economico-analitica per la rilevazione dei costi amministrativi derivanti dall'accordo (deliberazioni numeri 5/00, 9/01).

Contrattazione collettiva e contabilità pubblica

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, 36/00).

L'utilizzo del fondo unico per l'attuazione dell'ordinamento professionale comporta, a regime, delicati problemi di contabilità pubblica in relazione alla possibilità di imputare gli incrementi stipendiali al capitolo di bilancio, iscritto nello

stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro" (deliberazioni n. 7/01, 10/01).

Le somme stanziate per il trattamento economico del personale, qualora eccedenti le esigenze in concreto necessarie per la contrattazione, non possono, secondo i principi generali di contabilità pubblica, essere conservate in bilancio (deliberazione n. 25/01).

Ritardi nella contrattazione collettiva

Il ritardo nella contrattazione rappresenta una situazione patologica, che dovrebbe essere evitata sia per la necessità di dare una rapida e definitiva disciplina giuridica al rapporto di lavoro, evitando l'insorgere di contenzioso, sia per motivi di ordine economico-finanziario e di rispetto dei principi di contabilità pubblica (deliberazioni numeri 27/01, 35/01, 44/01, 62/01).

Interpretazione dei contratti collettivi e delle leggi

Sotto il profilo metodologico, vale il principio secondo cui, tra più interpretazioni possibili di specifiche clausole contrattuali, deve essere preferita, ai fini della quantificazione degli oneri, quella che comporta per l'erario il maggiore aggravio (deliberazione n. 29/01).

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).

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).

Disciplina pensionistica e previdenziale

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).

Nell'attuale configurazione del sistema pensionistico, l'attribuzione, a soli fini pensionistici, di tutti i benefici contrattuali al personale cessato dal servizio nel periodo di vigenza economica dell'accordo rappresenta fonte di oneri aggiuntivi (deliberazione n.18/01).

Assunzioni di personale

La materia delle assunzioni del personale pubblico esula dalla disciplina contrattuale, rimanendo soggetta alla disciplina legislativa (deliberazione n. 22/00).

Code contrattuali

Suscita perplessità il successivo intervento di una contrattazione nazionale di comparto, sia pure attraverso il meccanismo della coda contrattuale (deliberazioni numeri 33/00, 10/01, 25/01, 30/01, 35/01, 62/01).

Telelavoro

La scelta di porre a carico delle diverse amministrazioni interessate tutti gli oneri connessi con l'attuazione del telelavoro, in mancanza di un preciso obbligo normativo in tal senso, introduce elementi di rigidità in una materia relativamente alla quale, viceversa, una disciplina flessibile appare requisito necessario per l'avvio dei progetti (deliberazioni numeri 02/00, 58/01).

Part-time

Va esclusa ogni meccanica trasposizione di risparmi ottenuti con il part-time in nuove assunzioni" (deliberazione 16/01, 17/01).

Lavoro temporaneo

L'assunzione di personale mediante il contratto di fornitura di lavoro temporaneo è soggetta alla ordinaria legislazione concernente le nuove assunzioni

di personale (art. 39 legge n. 449/97 e n.448/99) nel cui ambito possono essere rinvenute le necessarie risorse finanziarie (deliberazioni numeri 25/01, 35/01, 49/01).

Regione Friuli-Venezia

E' auspicabile che per il futuro la Regione Friuli-Venezia Giulia strutturi la retribuzione accessoria del proprio personale, e in particolare della dirigenza, in armonia con quanto già avviene nell'ambito degli enti locali, correlandola strettamente all'effettivo miglioramento della produttività, valutato da un adeguato sistema di controlli interni e individuato in relazione al raggiungimento di obiettivi prestabiliti (deliberazione n. 39/01).

Regione Trentino-Alto Adige e Provincia di Trento

Il controllo della Corte dei conti, esercitato nelle forme della verifica della compatibilità economico-finanziaria, non è incompatibile con il procedimento di contrattazione stabilito dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige e dalla Provincia autonoma di Trento (deliberazione n. 42/01).

1.10 La rilevazione dei dati sul personale

L'art. 60 del d.lgs. n. 165/2001 attribuisce la competenza a fissare i criteri di rilevazione dei dati sul personale al Dipartimento della 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 a tempo indeterminato (distribuito per qualifica e posizione economica) e a tempo determinato in servizio nell'anno; il relativo movimento durante l'anno (cessati dal servizio, assunti in servizio, usciti dalla qualifica o posizione economica, entrati nella qualifica o posizione economica); la situazione del personale a tempo indeterminato in posizione di part-time fino al 50%, comando/distacco, fuori ruolo, part-time oltre il 50%, personale a tempo

determinato, personale esterno (distinto tra comandati/distaccati e fuori ruolo); personale a tempo indeterminato cessato dal servizio nel corso dell'anno, distribuito per qualifica e posizione economica; personale a tempo indeterminato assunto in servizio nel corso dell'anno, distribuito per qualifica e posizione economica; personale comunque in servizio al 31 dicembre 2000 distribuito per Regioni, Province autonome e all'estero; personale a tempo indeterminato distribuito per qualifica e posizione economica e anzianità in servizio al 31 dicembre 2000; i titoli di studio; le assenze; la spesa per retribuzioni, le spese accessorie, il costo del personale e il costo del lavoro, nelle accezioni prima indicate. Per l'esercizio 2000 la circolare è stata emanata il 16 febbraio 2001[62]. Per questo esercizio la rilevazione comprende invece il personale delle autorità indipendenti.

La Ragioneria sottopone i dati trasmessi dalle amministrazioni a verifiche plurime[63], di ordine informatico (riscontro della congruenza interna dei dati), logico (valutazione della congruità di dati in termini assoluti e/o in rapporto agli altri dati) e contabile (confronto del conto annuale con il conto consuntivo).

Com'è stato rilevato[64], 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. 12.7.1934, n. 1214), sia dalla certificazione degli oneri finanziari derivanti dai contratti collettivi di lavoro (art. 47 d.lgs. n. 165/2001), entrambe di competenza della Corte dei conti.

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 giurisdizionale[65] e ha funzione certatoria[66], strumentale al sindacato politico del Parlamento.

---

[62] S.O. alla G.U. n. 79 del 4.4.2001.

[63] In tema, v. Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, circolare 14 del 19.3.2001.

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

[65] Corte cost. 13/12/1966, n. 121 e 18.12.1968, n. 142.

[66] 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.

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 é visto, l'obbligo per l'Aran di adeguare la quantificazione dei costi alla certificazione o, se ciò non é 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[67], in quanto essa si svolge informalmente e non produce quindi alcun effetto giuridico. Conclusivamente, l'attività di verifica in materia di personale pubblico mira non ad esprimere un giudizio di certezza sugli stessi (come nel caso della parificazione), ma solo ad accertare la generale affidabilità[68] dei dati.

Un fatto di rilievo che caratterizza questa relazione è che essa realizza un obiettivo ambizioso, posto sin dalla prima relazione, concernente l'esercizio 1992. Si dichiarava, in quella relazione che era "intendimento della Corte presentare la relazione al Parlamento entro l'anno successivo a quello di riferimento".

L'intendimento della Corte dei conti fu sino a tempi recenti frustrato dai ritardi nella trasmissione del conto annuale da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, ritardi che si riflettevano nella presentazione della relazione della Corte al Parlamento.

I rapporti tra Ragioneria e Corte all'inizio erano infatti caratterizzati da una logica di sequenzialità: la Corte iniziava il lavoro di referto dopo la pubblicazione da parte della Ragioneria del conto annuale. In realtà, i dati venivano trasmessi per via telematica anche prima della pubblicazione del conto annuale. La Corte però riluttava ad utilizzarli in via esclusiva per il rischio di discordanze tra le due serie di dati: evenienze sistematicamente verificatesi. Questa sequenzialità ha determinato i ritardi di cui si è detto nella presentazione al Parlamento della relazione. Il solo modo di eliminare, o comunque ridurre, il ritardo era quello di rompere la sequenzialità. Ciò é stato fatto, appunto, nel 1997, riprogettando la relazione sulla

[67] 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.

[68] In base all'art. 248 del trattato 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.

base di un approccio differenziato delle fonti informative e quindi dell'analisi dei dati.

Secondo la nuova impostazione, la relazione pubblicata nell'*anno n*, si fondava sul conto annuale della Ragioneria per l'*anno n-2* e su dati provvisori forniti dalla stessa Ragioneria, nonché su altre fonti, per l'*anno n-1*. Anche per l'*anno n-2* la Corte poteva utilizzare, per esplicito disposto normativo, altre fonti, come ha peraltro sempre fatto, ma il conto annuale della Ragioneria restava, di regola, una fonte privilegiata. Nell'*anno n+1* avveniva lo scorrimento, per cui l'*anno n-1*, oggetto della precedente relazione, si consolidava come *anno n-2*.

In buona sostanza, la relazione, relativa agli anni 1997-1998, approvata dalle Sezioni riunite nel dicembre 1999, contiene una disamina approfondita (fondata su dati disaggregati, definitivi, omogenei e verificati dalla Ragioneria) per il 1997 e una valutazione sintetica (fondata su dati aggregati, provvisori, eterogenei e non ancora interamente verificati dalla stessa Ragioneria) per il 1998. Quest'ultimo esercizio è stato ripreso, per essere analizzato in modo approfondito, nella successiva relazione, relativa al 1998-1999 (licenziata alla fine del 2000).

Il fatto nuovo è che, con la presente relazione 2000, si torna all'annualità, evitando l'approccio differenziato basato sul biennio, e soprattutto che la relazione sul costo del lavoro pubblico è approvata dalla Corte dei conti nell'esercizio successivo a quello di riferimento. Obiettivo, come si diceva ambizioso, per la considerazione che la relazione in questione è predisposta sulla base di dati, contenuti nel conto annuale elaborato dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, pervenuti alla Corte alla fine del mese di novembre.

Si realizza così l'auspicio formulato nella relazione dello scorso anno, con la quale, nel dare atto dei miglioramenti nell'attività di rilevazione dei dati, sotto il duplice profilo della tempestività e della qualità, si ventilava l'ipotesi di superare l'approccio biennale della relazione tornando all'annualità.

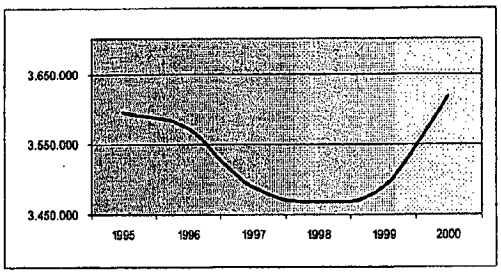
Naturalmente, ci sono ampie aree di miglioramento nella rilevazione e verifica dei dati, anche da un punto di vista temporale. Strumenti utili in questa direzione sono certamente, come la Corte segnala da anni, l'interconnessione dei sistemi informativi prevista dall'art. 63 del d.lgs. n. 29/1993 (ora, art. 58 d.lgs. n. 165/2001), l'integrazione delle rilevazioni censuarie, necessariamente lente, con

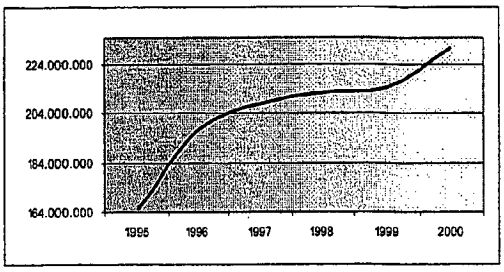
stime statistiche, basate su tecniche di campionamento (che permetterebbe di anticipare la valutazione delle tendenze di fondo del costo del lavoro) e l'attività di monitoraggio delle spese di personale derivanti dai contratti collettivi di lavoro.

Permangono infine due gravi carenze: la relazione al conto annuale (che il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato dovrebbe redigere sulla base delle relazioni sui risultati di gestione che le amministrazioni, ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. n. 165/2001, 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).

CAPITOLO 2

IL PERSONALE PUBBLICO





SINTESI

La consistenza complessiva dei dipendenti pubblici è aumentato, nel periodo 1997-2000, di poco più dell'1%, attestandosi nel 2000 a 3,6 milioni di unità. L'aumento, in sé non rilevante, è tuttavia in controtendenza rispetto all'obiettivo della riduzione del personale, stabilito in misura del 2,5%.

Responsabile principale dell'aumento del personale è stato il comparto della Scuola, che nel 2000 ha segnato un incremento rispetto al 1999 di oltre 132 mila unità, in parte costituito dal personale amministrativo, tecnico ed ausiliario proveniente dal comparto Regioni-Autonomie locali.

Nel 2000, il numero delle assunzioni é stato inferiore al numero delle cessazioni. Le eccezioni più significative hanno riguardato gli Enti pubblici non economici, la Carriera diplomatica e la Scuola.

Nel quadriennio 1997-2000, si è verificata una crescita generalizzata del part time (soprattutto nel settore non statale), anche se i valori restano ancora modesti.

La più elevata presenza di personale femminile si riscontra nel comparto Scuola e nella Sanità.

La retribuzione media lorda pro-capite dei dirigenti di prima fascia del settore statale ha subito in generale nel quadriennio un sensibile aumento. Il valore

più alto, con esclusione della carriera diplomatica, concerne i Ministeri; quello più basso, le Forze armate.

Nel 2000, il costo del personale ammonta a 227 mila miliardi di lire, con un incremento rispetto al 1999 dell'8,7%.

2.1 Premessa

La struttura della presente relazione si conforma al criterio contrattuale (appartenenza del personale ai comparti di contrattazione), abbandonando quello istituzionale (appartenenza del personale alle amministrazioni), adottato all'inizio[1].

Questa decisione, adottata tre anni fa, si fonda su due ragioni: l'esigenza di omogeneità con il conto annuale[2] e la possibilità di utilizzare dati ed elementi acquisiti dalla Corte in sede di certificazione dei contratti collettivi.

In questo, come negli altri capitoli, l'analisi è condotta sulla base di indicatori (*tabella 1*). Al riguardo si impone un'avvertenza: quella di non sopravvalutare questo strumento di analisi. Gli indicatori sono formule, algoritmi[3] che servono per misurare fenomeni gestori. Rispetto ad altri strumenti hanno il vantaggio di essere quantitativi, e ciò consente la comparabilità dei fenomeni, oggetto di valutazione, nel tempo e nello spazio.

Ma da ciò può anche derivare un rischio. La forte assertività insita nella misura espressa in numeri, rispetto alle valutazioni discorsive, conduce a giudizi molto netti, donde l'esigenza che gli stessi siano maneggiati e interpretati con grande prudenza, per evitare conclusioni fuorvianti.

Da un punto di vista temporale, la relazione espone i risultati della gestione del personale pubblico nell'esercizio 2000, comparandoli con quelli del precedente triennio. La comparazione tra i diversi esercizi finanziari presenta margini di

---

[1] La scelta era finalizzata ad un obiettivo ambizioso, quello di correlare il costo del personale (o almeno la spesa) ai risultati conseguiti dalla relativa struttura amministrativa. Non si trattava di un obiettivo sbagliato, in quanto l'articolo 65 del d.lgs. n. 29/1993 (trasfuso ora nell'art. 60 d.lgs. n. 165/2000) obbliga le amministrazioni a corredare i conti annuali con apposite 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".
E, poiché, per valutare i risultati di una certa struttura, alla luce del principio di efficienza, occorre tener conto di tutti i dipendenti che operano in quella struttura, "siano o no "contrattualizzati", abbiano uno status di "vincolati" (personale di ruolo) o di "non vincolati" (dipendenti non di ruolo, temporanei, contrattisti, ecc.), appartengano alla struttura o siano in posizione di fuori ruolo, comando o distacco (Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1992,* Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, p. 12), parve preferibile l'opzione istituzionale.
L'esperienza ha dimostrato la non fecondità di questo approccio, in quanto allo stato non si dispone di dati significativi per mettere in rapporto costi e risultati (operazione, quella della verifica del tasso di efficienza di una struttura, che comunque trova una sede più appropriata nell'esercizio del controllo di gestione) . Da qui la decisione di incentrare l'analisi sull'aggregazione dei dipendenti per comparti di contrattazione.

[2] Rielaborare dati è fonte di errori, richiede tempi maggiori di lavorazione e, nel caso, non garantisce un miglior risultato qualitativo.

[3] Gli algoritmi degli indicatori sono esplicitati in questo capitolo.

approssimazione per due motivi: il periodo considerato è stato interessato da numerose novità[4] che costituiscono fattori di discontinuità; l'affidabilità dei dati di alcuni fenomeni (con particolare riguardo alle dotazioni organiche e al numero delle mensilità liquidate) non è elevata.

2.2 Consistenza, evoluzione e struttura del personale pubblico

La consistenza complessiva dei dipendenti pubblici (compresi i lavoratori socialmente utili), statale e non statale, nel periodo 1997-2000, dopo una leggera flessione nel 1998, è aumentato di poco più dell'1%, attestandosi nel 2000 a 3,6 milioni di unità[5].

L'aumento in sé non è rilevante. Esso però è in controtendenza rispetto all'obiettivo della riduzione del personale pari al 2,5%[6].

L'aumento ha riguardato soprattutto il personale del settore statale che, nel periodo considerato, ha registrato un tasso di crescita del 4,4%[7], diversamente dal settore non statale, che è invece diminuito del 2,6%[8].

Responsabile principale dell'aumento del personale statale è stato il comparto[9] della Scuola, che nel 2000 ha segnato un incremento rispetto al 1999 di oltre 132 mila unità (pari al 13,2%[10]), in parte costituito dal personale ATA[11] proveniente dal comparto Regioni-Autonomie locali.

Espongono invece nel quadriennio una riduzione di personale, molto marcata in termini relativi, la Carriera prefettizia (9%) e, soprattutto, le Forze armate (18%).

---

[4] I cambiamenti più importanti riguardano la sostituzione della classificazione del personale per aree (A, B, C, D) a quella per livelli; l'introduzione della categoria dei dirigenti a tempo determinato; la variazione nella composizione dei comparti di contrattazione cui si riferiscono i dati, per effetto del diverso numero di enti che hanno inviato i dati stessi da un anno all'altro; l'introduzione della voce del lavoro interinale e del lavoro socialmente utile; il passaggio dei docenti di religione tra il personale a tempo determinato.

[5] Da 3.572.292 del 1997 a 3.617.221 del 2000.

[6] -1,5% nel 1999 e -1% nel 2000 (art. 39, comma 2, l. n. 449/1997, modificato dall'art. 22 l. n. 448/1998). Per il periodo successivo, v. art. 20, comma 1, l. n. 488/1999, per il 2001, e art. 51, comma 1, l. n. 388/2000, per il 2002 e 2003, nonché art. 19 comma 1, l. 448/2001.

[7] Da 1.958.221 del 1997 a 2.043.635 del 2000.

[8] Da 1.614.071 del 1997 a 1.573.586 del 2000.

[9] Il termine "comparto" è utilizzato in senso generico, per indicare non solo i veri comparti di contrattazione, ma anche gli "aggregati" (Forze armate e Corpi di polizia) e le carriere (diplomatica, prefettizia e di magistratura) del personale non contrattualizzato.

[10] Incrementi percentuali rilevanti concernono pure le Aziende autonome (9,8%) e la carriera diplomatica (6,2%).

[11] Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.

Nel settore non statale le variazioni in valore assoluto più significative riguardano i comparti delle Regioni-Autonomie locali (riduzione di circa 76 mila dipendenti, in conseguenza del passaggio del personale ATA al comparto della Scuola) e del Servizio sanitario nazionale (aumento di oltre 28 mila unità, prevalentemente infermieri).

Per valutare la dinamica del personale esiste un indicatore teoricamente più preciso di quello concernente la consistenza dei dipendenti risultanti alla fine degli esercizi finanziari. Esso è costituito del numero dei "dipendenti medi nell'anno", che rappresenta il numero medio di dipendenti nell'anno espresso in termini di persona-anno[12]. L'indicatore tiene conto delle varie date in cui avvengono i movimenti in entrata (assunzioni o ingressi di personale proveniente da altri comparti) o in uscita (cessazioni oppure passaggi di personale ad altri comparti).

Nell'ambito del settore statale, questo indicatore segnala un andamento discendente nel triennio 1997-1999, cui segue un'impennata nel 2000. Per le Aziende, si registra, in corrispondenza del 1997, uno scarto molto rilevante tra la serie numerica della consistenza del personale e la serie numerica dei dipendenti medi, dovuto probabilmente ad errore di rilevazione.

Nel settore pubblico non statale, è confermata la diversità di andamento, già segnalata, tra Regioni-Autonomie (in contrazione), e il Servizio sanitario nazionale (in espansione). Il divario dei dipendenti medi è però molto più cospicuo rispetto a quello concernente le consistenze del personale al 31 dicembre degli anni considerati.

La composizione del personale pubblico nel 2000 è indicata nella *tabella 2.* La componente nettamente maggioritaria è naturalmente il tempo indeterminato (85,8%). Seguono il "tempo determinato" (7,8%), presente per tre quarti nel settore statale, e i "lavori socialmente utili" (2%). Incidenza modesta hanno infine le altre figure dei ("contrattisti", "formazione e lavoro" e "fornitura di lavoro temporaneo"), concentrate quasi interamente nel settore non statale.

[12] Il dato risulta dal numero delle effettive mensilità liquidate al personale diviso per dodici.

2.3 La copertura degli organici

L'indicatore di copertura dell'organico[13] del personale a tempo indeterminato evidenzia il livello di adeguatezza della presenza in servizio delle unità di personale ritenute necessarie dai provvedimenti di organizzazione delle amministrazioni pubbliche in relazione al fabbisogno stabilito dalle medesime amministrazioni.

Le variazioni negative (riduzione del valore dell'indicatore 2000 rispetto a quello del 1999), con riferimento ai comparti di maggiore dimensione, hanno riguardato la Scuola (nonostante il rilevato incremento del relativo personale); quelle positive, le Forze armate e il comparto Regioni-Autonomie locali[14].

La situazione è destinata comunque a mutare, in conseguenza dell'applicazione delle norme sul federalismo amministrativo.

2.4 La dirigenza

La dirigenza pubblica è stata oggetto di un processo di riforma che ha attraversato tutti gli anni Novanta dello scorso secolo: dalla l. n. 142/90 sulla riforma delle autonomie locali al d.lgs. n. 387/98, che ha portato a compimento la c.d. "seconda privatizzazione" del pubblico impiego (le relative disposizioni sono oggi "consolidate" nel Testo unico sul pubblico impiego, approvato con d.lgs. n. 165/01).

Senza voler qui ripercorrere le diverse fasi della riforma[15], si deve riconoscere che essa non ha ancora raggiunto – malgrado i ripetuti interventi della Corte costituzionale[16] – un sufficiente grado di stabilità, sia per taluni difetti del suo disegno, sia per l'incompleta attuazione degli interventi che, soprattutto sul versante della "gestione per *budget*" e su quello dei controlli interni, avrebbero dovuto accompagnarne la concreta messa in opera. Per altro verso, l'ordinamento della dirigenza è esposto ad un nuovo intervento di riforma, in virtù di un disegno di legge governativo (A.S. 1696, XIV legisl.), ad oggi in discussione.

---

[13] Rapporto tra il numero dei dipendenti e in servizio e il numero dei posti in organico.

[14] Non sono disponibili i dati per le Forze armate, i Corpi di polizia e gli Enti pubblici non economici. Il comparto Università espone indicatori anomali (da 237 a 144 per cento).

[15] Sulle quali si sono annualmente soffermate questa Relazione e quella sul rendiconto generale dello Stato, nel capitolo dedicato al "Personale".

[16] Da ultimo, con la sent. 23 luglio 2001, n. 275, che ha dichiarato costituzionalmente legittima la devoluzione al giudice ordinario della giurisdizione sulle controversie di lavoro dei dirigenti pubblici, sul presupposto che il loro rapporto di lavoro è ormai regolato dal diritto civile.

La riforma realizzata negli anni Novanta ha uno dei suoi punti di forza nella distinzione dei poteri (e delle responsabilità) del vertice politico, cui spettano compiti di indirizzo, di definizione degli obiettivi e di controllo sui risultati della gestione, dai poteri (e dalle responsabilità) dei dirigenti, cui esclusivamente compete la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, con il correlato esercizio dei compiti negoziali e provvedimentali (artt. 4 e 13-19 d.lgs. n. 165/01); distinzione che ha il suo presupposto nella necessità di evitare – in omaggio al principio di "imparzialità" dell'amministrazione (art. 97 Cost.) – che i titolari di organi a legittimazione politica (elettorale) introducano elementi "partitici" ("di parte") nella gestione delle attività o dei servizi che sono dovuti, in condizioni di eguaglianza, alla generalità dei cittadini.

Corollari della menzionata distinzione sono quello per cui le risorse di bilancio debbono essere distribuite, fra le amministrazioni e all'interno di ciascuna di esse, in rapporto agli indirizzi ed agli obiettivi che i diversi centri di responsabilità sono chiamati a realizzare, e quello per cui un efficace sistema di controlli interni è essenziale al fine di verificare l'attuazione, da parte dei dirigenti, degli indirizzi impartiti dai vertici politici ed, eventualmente, per far valere la "responsabilità manageriale" di cui all'art. 21 d.lgs. n. 165/01. Entrambi i corollari valgono, poi, a garantire la "circolarità" dei processi decisionali e gestionali, dal momento che la distinzione dei poteri implica ed esige la creazione di efficienti raccordi fra vertici politici e dirigenti, pur nelle distinte responsabilità per gli obiettivi e i risultati che l'amministrazione è impegnata a perseguire.

Al di là della difficoltà di tracciare linee nette di demarcazione fra "politica" e "amministrazione" (fra "posizione" e "realizzazione" dei fini che il corpo elettorale, attraverso i suoi rappresentanti, richiede all'amministrazione di perseguire), è evidente che fra l'una e l'altra vi è un confine mobile, comunque difficile da predeterminare alla stregua di criteri generali e astratti.

Ciò detto, e restringendo il discorso ai dirigenti di vertice delle strutture organizzative, conviene ricordare come essi costituiscano lo snodo fra il vertice politico ed il corpo dell'amministrazione; donde, fra l'altro, la necessità – sottolineata dalla Corte costituzionale (sent. n. 313/96) – di una disciplina caratterizzata dalla "contemporanea esistenza" e da un "equilibrato dosaggio di

fonti regolatrici", capace di realizzare un modello "a metà strada fra il modello pubblicistico e quello privatistico" attraverso un "corretto bilanciamento" fra imparzialità e buon andamento, legge e contratto, diritto pubblico e diritto privato.

L'esigenza di fondo fatta propria dalla Corte costituzionale è, dunque, quella per cui l'esercizio delle funzioni che forma oggetto del rapporto organico sia garantita da uno statuto normativo impermeabile alla dimensione privatistica del "libero conferimento" (e rinnovo) e del "libero recesso", poiché questa minerebbe (o, forse, annullerebbe), se meccanicamente trasposta nel campo delle pubbliche amministrazioni, l'autonomia e l'imparzialità dei dirigenti.

Ebbene, la disciplina della dirigenza è stata costruita, dalle norme del 1998 e dai successivi contratti collettivi, in base ad un singolare, duplice "innesto": di istituti pubblicistici nello statuto privatistico (ad es., la stabilità – con limitate eccezioni – del rapporto di lavoro con l'amministrazione pur dopo la cessazione dell'incarico dirigenziale), al fine di garantire i dirigenti nei confronti del vertice politico; di istituti privatistici (come il contratto collettivo e quello individuale) nella disciplina pubblicistica del rapporto organico, così da assicurare al potere politico strumenti adeguati a far valere la responsabilità dei dirigenti (anche) secondo le regole del diritto comune.

Da rilevare, per altro verso, che i dirigenti (statali) di più alto livello possiedono poteri organizzativi assai modesti. Mentre, infatti, tali poteri rappresentano la maggior prerogativa dei dirigenti del settore privato, nel settore pubblico la regola per cui spetta ai dirigenti il potere di adottare "gli atti relativi agli uffici di livello dirigenziale non generale" (art. 16, comma 1, lett. *c*, d.lgs. n. 165/01) è puramente enunciata, essendo messa nel nulla dalla norma (art. 17, comma 4-*bis*, l. n. 400/88, introdotto dall'art. 13, comma 1, l. n. 59/97) che demanda a "decreti ministeriali di natura non regolamentare" l'organizzazione di quegli uffici. In base a quest'ultima norma, confermata dal d.lgs. n. 300/99 (che ha riordinato l'intero assetto dei ministeri), sono pertanto i ministri a stabilire l'organizzazione degli uffici che dipendono dai loro più diretti collaboratori. Ma, in questo modo, ci si imbatte nella contraddizione per cui i dirigenti, responsabili del conseguimento di obiettivi e risultati, non sono messi in condizione di organizzare da sé medesimi i propri uffici (nemmeno, ad esempio, per modificare o

diversamente distribuire le competenze degli uffici), in modo da adeguarli costantemente e tempestivamente alle esigenze dell'azione amministrativa. Ulteriori condizionamenti ai poteri dell'alta dirigenza derivano, poi, dalla "intermediazione", fra essa e il vertice politico, di strutture specificamente preposte alla gestione (in particolare, alle assegnazioni e ai trasferimenti) del personale, dalle quali sostanzialmente dipende la soddisfazione dei fabbisogni di risorse umane, in relazione alla quantità e qualità dei compiti attribuiti alle articolazioni organizzative cui sono preposti i dirigenti di vertice.

Dunque, e in generale, la dirigenza pubblica, da una parte, conserva garanzie di *status* sconosciute ai dirigenti del settore privato; dall'altra, ha poteri ben più ridotti rispetto a quelli della dirigenza privata, con riguardo sia all'organizzazione degli uffici, sia al governo del personale.

E' stato detto, perciò, che il profilo strutturale della relazione fra politica e amministrazione è interessato da un singolare fenomeno di contaminazione, per cui i profili privatistici del rapporto di lavoro dirigenziale sono fortemente condizionati dalla logica pubblicistica dello stato giuridico e dei poteri organizzativi, mentre gli aspetti pubblicistici sono largamente influenzati dalla disciplina privatistica, mediante contratti collettivi e individuali che si occupano – direttamente o indirettamente – anche dei risultati e degli obiettivi dell'azione pubblica.

E' importante tener presente, ad ogni modo, che non esiste una disciplina unica e unitaria della dirigenza pubblica. Invero, così come la pubblica amministrazione è diventata "multiorganizzativa" (nel senso che esiste una grande varietà di pubbliche amministrazioni e, all'interno di ogni specie di amministrazione, convivono i tipi più diversi di strutture e modelli di gestione), allo stesso modo si sono sviluppate specie molteplici di dirigenza amministrativa, talché la disciplina che a questa si riferisce nel d.lgs. n. 165/01 è solo tendenzialmente applicabile alle dirigenze diverse da quella delle amministrazioni dello Stato. Per le dirigenze delle altre amministrazioni valgono, infatti, regole (e, talvolta, princìpi) particolari, comunque differenti da quelli che si applicano alla dirigenza statale (così, ad esempio, la dirigenza del servizio sanitario nazionale e la dirigenza scolastica rispondono a logiche organizzative del tutto incomparabili con quelle delle altre dirigenze, in ragione della natura di "servizio pubblico" che le rispettive

amministrazioni rendono alla collettività [peraltro sulla base di *standard* definiti dalle norme, di contratti di servizio e dalle "carte di servizi"], delle tecniche che presiedono alla gestione di ciascun servizio, degli interessi che l'organizzazione del servizio coinvolge).

Ciò comporta che il principio della distinzione fra "politica" e "amministrazione" non possa applicarsi nello stesso modo alle amministrazioni tradizionali ed alle amministrazioni di servizio, essendo queste connotate da elementi di tecnicità, la cui prevalenza rispetto a quelli di "politicità" rende artificiosa la separazione, al loro interno, fra la responsabilità dell'indirizzo (che è indirizzo tecnico, data la natura dell'attività), riservata all'organo di vertice, e la responsabilità della gestione, attribuita alla dirigenza; laddove, in questi settori (che sono, poi, la maggior parte di quelli attraverso i quali si svolge l'amministrazione del *welfare*), l'unica responsabilità è quella per la migliore organizzazione delle risorse disponibili, in funzione degli obiettivi e dei risultati che l'amministrazione è impegnata a realizzare. Un'impostazione del genere è, in realtà, già fatta propria dalla recente legislazione di riordino dei ministeri, prevedendosi, con riguardo alle "agenzie", che i loro direttori assumano la responsabilità diretta sia dell'indirizzo ai dirigenti, sia della gestione e dei risultati, sulla base di una "convenzione" stipulata fra ministro e direttore (cfr. art. 8 d.lgs. n. 300/99).

Sempre sul piano della relazione fra politica e amministrazione, si deve osservare che le norme sul conferimento (sul rinnovo) e sulla revoca degli "incarichi di funzioni dirigenziali" (art. 19 d.lgs. n. 165/01) hanno introdotto, con riguardo all'alta dirigenza, un sistema in parte analogo a quello noto come *spoils system*. Esse stabiliscono, anzitutto, che "gli incarichi di segretario generale di ministeri, gli incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente sono conferiti con decreto del presidente della Repubblica, previa deliberazione del consiglio dei ministri" (quindi, sotto la responsabilità dell'intero Governo), su proposta del ministro competente; in secondo luogo, esse fissano il principio che i menzionati incarichi possono essere revocati o modificati entro novanta giorni dal voto sulla fiducia al nuovo Governo. Si è instaurato, in questo modo, uno stretto vincolo fiduciario fra il vertice politico e l'alta dirigenza, in ragione della necessità che gli organi di snodo

fra politica e amministrazione, pur essendo collocati "dentro l'amministrazione" e pur avendo responsabilità "separate" da quelle dei ministri, godano anzitutto della fiducia di questi, poiché è sui ministri che ricade la responsabilità politica per la omessa, difettosa, inefficiente, antieconomica ecc. realizzazione dei programmi e degli obiettivi.

Senonché, il vincolo fiduciario, unito alla temporaneità dell'incarico dirigenziale, finisce per determinare, fra dirigente e ministro, un rapporto di dipendenza che inevitabilmente contraddice il principio di distinzione fra politica e amministrazione. E' pur vero, però, che, fermo restando questo principio, le funzioni di raccordo fra indirizzo politico e gestione amministrativa partecipano sia della natura politica, sia di quella amministrativa, onde è comprensibile che i soggetti investiti di quelle funzioni ricevano un'investitura fiduciaria da parte dei ministri (con le garanzie che sono poste a tutela della c.d. responsabilità dirigenziale: art. 21 d.lgs. n. 165/01) e che i ministri del successivo Governo li sostituiscano con persone di propria fiducia. Ma è, al tempo stesso, inevitabile che questi alti burocrati (specie se provenienti dal corpo amministrativo) siano condizionati, nella loro attività di gestione, dal potere politico, rispetto al quale sono portati a rispondere non solo dei risultati della gestione, ma anche dell'ordinaria amministrazione. Si tratta, nei ministeri, complessivamente, di 42 persone, la cui "precarizzazione" rende ancor più evidente lo "scambio" fra la perdita di potere del personale politico nella concreta gestione amministrativa e l'ampia discrezionalità ad esso accordata nella scelta dei funzionari da collocare ai maggiori posti di comando.

Né mancano riflessi di tale situazione sui dirigenti ordinari (o di seconda fascia), le cui aspirazioni ad incarichi di maggiore responsabilità sono legate – in ultima analisi – alla loro consonanza, di opinioni e di comportamenti, con il vertice politico.

Si è osservato, perciò, che la nuova disciplina della dirigenza ha finito per ignorare il "principio del merito" come criterio di selezione dell'alta dirigenza, tanto più che gli strumenti previsti dal d.lgs. n. 286/99 per la valutazione della qualità delle prestazioni rese dai dirigenti risultano ad oggi attivati solo in un limitato numero di regioni ed enti locali, mentre sono quasi del tutto ignorati nelle

amministrazioni dello Stato (v. pure *infra*, par. 6). Sulla necessità di rivalutare tale principio, ritiene la Corte di dover, in questa sede, richiamare l'attenzione del parlamento affinché, pur nella fiduciarietà del rapporto fra vertice politico e alta dirigenza, il potere di conferimento e conferma dei relativi incarichi abbia come essenziale presupposto la oggettivamente acclarata professionalità dei prescelti.

La riforma dei bilanci pubblici – con il d.lgs. n. 77/95 per gli enti locali, la l. n. 94/97 e il d.lgs. n. 279/97 per le amministrazioni statali, il d.lgs. n. 76/00 per le regioni – riflette anch'essa il nuovo disegno dei rapporti fra politica e amministrazione.

A tutti i livelli di governo e di amministrazione, il progetto di bilancio dev'essere corredato da apposite "note preliminari" (o da documenti in altro modo denominati) alle previsioni di entrata e di spesa. Con esse, i vertici politici illustrano alle assemblee elettive il programma e gli obiettivi che intendono perseguire, gli *standard* dei servizi da rendere e degli interventi da realizzare, gli indicatori di efficacia ed efficienza con i quali verranno misurati – anche in corso di esercizio – i risultati conseguiti: elementi, tutti, essenziali e indispensabili per mettere gli obiettivi a raffronto con i costi previsti dai programmi e, poi, con i risultati dell'attività svolta.

Con l'approvazione del bilancio, i vertici politici ottengono la provvista finanziaria per l'attuazione delle loro *policy*. Su questa base, essi assegnano ai dirigenti di vertice obiettivi e risultati attraverso l'annuale "direttiva generale per l'azione amministrativa".

Anche tale disciplina rispecchia, pertanto, la logica della distinzione tra funzioni (politiche) di indirizzo e funzioni (amministrative) di gestione, salvo aggiungere che, nella realtà, le amministrazioni non elaborano con la necessaria accuratezza – salvo rare eccezioni – le note preliminari, onde le direttive continuano ad essere connotate da una diffusa genericità, che confligge con l'esigenza di misurabilità e valutazione degli obiettivi e dei risultati della gestione (si va da direttive che enunciano, *sic et simpliciter*, i compiti che le leggi assegnano all'amministrazione, a direttive che assegnano risorse finanziarie ai dirigenti senza aver definito obiettivi e programmi, a direttive che demandano ai dirigenti anche il compito di predisporre i programmi relativi alle attività di loro competenza).

Per parte loro, le assemblee elettive non impongono ai governi il rispetto integrale delle nuove regole e, in sede di approvazione del bilancio, sostanzialmente accettano la imperfetta o insufficiente elaborazione dei documenti che dovrebbero spiegare gli itinerari di attuazione delle politiche, gli strumenti necessari a conseguire precisi obiettivi e risultati, i tempi di realizzazione degli interventi.

La mancanza o l'insufficienza di programmi e direttive favorisce, poi, la già rilevata distorsione per cui il personale politico continua ad occuparsi della ordinaria gestione amministrativa, mentre i dirigenti sono portati a rimettere, di fatto, ai vertici politici le decisioni più impegnative; donde, fra, l'altro, l'impossibilità di individuare le responsabilità di una gestione e dei suoi risultati, mentre perde ogni significato il potere-dovere del vertice politico di valutare i dirigenti in rapporto agli obiettivi che essi sono formalmente chiamati a realizzare.

Inoltre, la gestione finanziaria avviene ancora – specie nell'amministrazione dello Stato – sulla base della ripartizione delle risorse per "capitoli di spesa", che la l. n. 94/97 – pur avendo operato una notevole semplificazione della decisione di bilancio – ha lasciato in vita, sebbene a fini interni di "gestione operativa". Il che comporta la persistenza di un regime di frammentazione organizzativa che costituisce, a sua volta, un fattore di resistenza alla riaggregazione delle funzioni, alla razionalizzazione delle strutture, alla ricomposizione delle responsabilità amministrative secondo i criteri di efficienza ed economicità che dovrebbero ispirare la "nuova" amministrazione, nata dalle riforme degli anni Novanta.

La gestione dei dirigenti è accompagnata – come detto – da controlli interni (d.lgs. n. 286/99), che hanno come referenti ora i dirigenti di più alto livello ("controlli di gestione" o "direzionali", utili a migliorare la gestione in funzione degli obiettivi da realizzare), ora il ministro ("controlli strategici" e "valutazione dei dirigenti", mediante i quali il ministro, per un verso, conosce lo stato e il grado di attuazione del programma e, per altro verso, apprezza la qualità del contributo che ad essa hanno dato i dirigenti).

Senonché, i servizi di controllo interno non favoriscono il processo circolare programmazione–gestione–controllo-rimodulazione dei programmi e degli obiettivi, dal momento che i loro rapporti si caratterizzano, con rare eccezioni, per la genericità degli apprezzamenti in ordine agli andamenti ed ai risultati delle gestioni;

donde la scarsa efficacia dell'attività di controllo, in termini – per un verso – di aggiustamenti, correzioni o modificazioni alle direttive politico-amministrative e – per altro verso – di impulso a riordinamenti di strutture, riallocazione di risorse finanziarie e di personale, revisione di competenze e procedimenti interni all'amministrazione.

Al riguardo, un recente rapporto del "Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato"[17] ha rilevato una situazione di diffuse carenze, insufficienze e inadempienze nell'istituzione e nell'avvio a funzionamento dei controlli strategici, dei controlli direzionali (o di gestione), dei controlli amministrativo-contabili e della valutazione dei dirigenti.

Quanto ai controlli strategici, il Comitato tecnico-scientifico ha avuto modo di rilevare che i vertici politici hanno mostrato scarsissimo interesse alla loro attivazione, sottovalutando "il valore aggiunto che il sistema dei controlli può portare all'efficacia dell'indirizzo politico"[18].

I controlli direzionali (o, propriamente detti, "di gestione") soffrono di indeterminatezza per mancanza di cultura aziendalistica fra i dirigenti dei centri di responsabilità amministrativa (Cra), per insufficiente lavoro di elaborazione circa gli indicatori di efficienza ed economicità e, soprattutto, per assenza di coordinamento fra l'assegnazione delle risorse ai Cra e la definizione degli obiettivi[19].

Ben lontani dal disegno del d.lgs. n. 286/99 sono anche i controlli di regolarità amministrativa e contabile, che nessun ministero ha costruito, "sia pure con gli adattamenti resi necessari dal contesto applicativo di natura pubblicistica", secondo gli schemi aziendalistici dell'*internal auditing* richiamati dall'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 286[20].

La valutazione dei dirigenti è regolata sia dal d.lgs. n. 28699 (art. 5) sia dai contratti collettivi che ne disciplinano, sotto diversi profili, gli aspetti applicativi. Essa, però, non viene attuata (salvo eccezioni nei ministeri delle finanze,

[17] I controlli interni nei ministeri. Primo rapporto, maggio 2001.
[18] Op. cit., Cap. I, par. 4.
[19] Op. cit., Cap. IV, par. 3.
[20] Op. cit., Cap. III, par. 2.

dell'interno e dei lavori pubblici), onde il menzionato documento del Comitato scientifico della Presidenza del Consiglio deve constatare che le norme esistenti "regolamentano in dettaglio un procedimento 'fantasma' di cui non esistono, se non eccezionalmente, sperimentazioni pratiche"[21].

Del tutto estranei alle logiche di funzionamento delle amministrazioni sono, poi, i controlli sulla qualità dei servizi pubblici, dei quali pure si interessa il d.lgs. n. 286 (art. 11)[22].

Infine, sarebbe importante che gli organismi di controllo interno (quelli per il controllo strategico e per la valutazione dei dirigenti) fossero resi indipendenti dai vertici politici. Tuttavia, il d.lgs. n. 286/99 ha posto questi organismi alle dirette dipendenze della politica e, anzi, li obbliga a riferire "riservatamente" al ministro. E' peraltro indubitabile che tale modalità del riferire ai ministri non impedisce all'organo di controllo esterno e, per il suo tramite, alle assemblee elettive di conoscere i metodi e gli esiti dell'attività di controllo interno, in virtù del principio aziendalistico per cui il controllo interno è il naturale presupposto del controllo esterno.

Ma, come detto, controlli strategici, controlli di gestione e sistemi di valutazione dei dirigenti sono ancora in fase di avvio e non se ne prevede il decollo a breve termine (salvo le eccezioni rilevabili soprattutto in amministrazioni regionali e locali).

2.5 Il ricambio del personale

Per valutare il fenomeno del ricambio del personale sono stati elaborati due indicatori. Il primo è il rapporto di sostituzione del personale cessato[23]. L'indice si è mantenuto prevalentemente al di sotto dell'unità, e ciò vuol dire che il numero delle assunzioni é stato inferiore al numero delle cessazioni.

Le eccezioni più significative nel 2000 (con indice maggiore di 2, ossia con assunzioni più del doppio delle cessazioni) hanno riguardato gli Enti pubblici non economici, la Carriera diplomatica e la Scuola (di cui é stato evidenziato il forte incremento nell'esercizio considerato di personale a tempo determinato).

---

[21] Op. cit., Cap. II, par. 2.
[22] Op. cit., Cap. III, par. 4.
[23] Rapporto tra il totale degli assunti in servizio e il totale dei cessati dal servizio.

Il medesimo fenomeno può essere colto anche attraverso l'impiego del tasso di *turn over*[24], che espone il rapporto tra il dato del ricambio (assunti meno cessati) e il numero dei dipendenti medi. Il valore positivo indica la prevalenza degli assunti sui cessati; il valore negativo, la prevalenza dei cessati sugli assunti.

Sulla base di tale indicatore, risulta che la percentuale di dipendenti medi del settore statale è negativa nel quadriennio, ad eccezione del 2000, per effetto, in particolare, del forte incremento del personale della Scuola.

Nel settore non statale, invece, il tasso di *turn over* ha esposto, nel 2000, valori positivi per tutti i comparti, tranne il comparto Regioni-Autonomie locali che registra un valore negativo notevolmente elevato (-11,3%).

Un particolare profilo del fenomeno analizzato è rappresentato dal tasso di *turn over* per mobilità[25]. Esso indica la quota parte del ricambio (espresso dal tasso di *turn over* generico) dovuta al ricorso alla mobilità esterna. L'effetto della mobilità esterna è risultato marcato per gli Enti pubblici non economici e, soprattutto, per la Scuola.

2.6 Il part time

Il rapporto di lavoro part time interessa 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.

Esso può essere costituito da tutto il personale dei livelli delle pubbliche amministrazioni, eccetto che per Forze armate, Corpi di polizia e Vigili del fuoco (art. 1, comma 57, l. n. 662/96).

E' disponibile il dato per il personale a tempo indeterminato in part time, distinto tra regime superiore al 50% e regime inferiore al 50%.

Nel quadriennio 1997-2000, si è verificata una crescita generalizzata del part time (soprattutto nel settore non statale), anche se i valori restano ancora modesti[26]. Il livello più alto di diffusione, in termini relativi ed assoluti, ha riguardato il Servizio sanitario nazionale (5,5%).

---

[24] 100*(assunti-cessati)/dipendenti medi nell'anno.

[25] Ingressi da altri comparti-passaggi ad altri comparti)/dipendenti medi nell'anno.

[26] Complessivamente, da 1,4% del 1997 a 3% del 2000.

E' diminuita però l'intensità, vale a dire l'incidenza del regime oltre il 50%, specialmente per il settore statale[27].

Un ulteriore contributo alla valutazione del fenomeno all'esame è dato dall'indicatore che misura la "diminuzione latente del personale"[28].

Con questo indicatore 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 esempio, 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.

La riduzione latente del complessivo personale pubblico, nel 2000, è quasi di 29 mila unità[29]; tale dato andrebbe pertanto detratto dal totale del personale pubblico calcolato sulla base del computo delle unità totali dei dipendenti in servizio al 31 dicembre 2000.

2.7 La presenza femminile nell'impiego pubblico

Il tasso di femminilizzazione nelle amministrazioni pubbliche[30] è aumentato nel quadriennio 1997 - 2000 di 6 punti[31].

La più elevata presenza di personale femminile si riscontra nel comparto Scuola, che nel 2000 (74%) ha subito peraltro la flessione di un punto nel confronti del biennio precedente, e nella Sanità (59%), che ha rivelato un andamento incrementale.

L'indicatore scende a poco più del 30% per la dirigenza (*tabella 3*). In particolare, si rileva che non esistono donne nella categoria dei dirigenti di prima fascia in numerosi comparti (Corpi di polizia, Regioni-Autonomie locali, Servizio sanitario nazionale, Enti di ricerca e Università).

---

[27] Da 84,7% del 1997 a 45% del 2000. Per il settore non statale la flessione è stata dal 64,9% al 43,5%.

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

[29] Con un incremento del 15,9% rispetto al 1999 e del 70% rispetto al 1997.

[30] Rapporto tra il totale delle donne e il totale complessivo dei dipendenti.

[31] Dal 44% del 1997 al 50% del 2000.

Notevole divario si registra anche nelle percentuali di incidenza sul totale tra le dirigenti di prima fascia e quelle di seconda fascia nei Ministeri, negli Enti pubblici non economici e specialmente nelle Carriere diplomatica e prefettizia.

2.8 L'anzianità di servizio

La conoscenza dell'anzianità di servizio assume particolare rilievo sotto due profili: per i suoi riflessi finanziari sul sistema pensionistico e per una ponderata programmazione dei nuovi ingressi di personale nei vari comparti. La stratificazione del personale per livelli di anzianità è anche un utile elemento per la politica di formazione e per le strategie di cambiamento, con particolare riguardo alla dirigenza.

Per il personale dei livelli (*tabella 4*), la percentuale dei dipendenti con anzianità superiore a 30 anni nel 2000 è rimasta stazionaria (circa 4%), con una prevalenza del settore statale (4,5%)[32].

Per la dirigenza, l'incidenza degli anziani è molto più elevata, specialmente per il settore statale (*tabella 5*)[33].

2.9 Titoli di studio

La distribuzione del personale dei livelli per titoli di studio nel 2000 è esposta nel prospetto che segue.

	Scuola d'obbligo	Media superiore	Laurea	Post laurea	Totale
Settore statale	26,1	46,7	26,7	0,4	100
Settore non statale	40	51,5	8,2	0,2	100

Ne risulta che:

- il titolo di studio più diffuso è la licenza media superiore;
- il livello culturale é basso nel settore non statale (appena 8,2% di laureati);
- la percentuale di diplomi post-laurea è irrilevante.

Questi dati dovranno essere oggetto di attenta valutazione, al fine di operare conseguentemente sui versanti del reclutamento di nuovo personale e della politica

[32] Le percentuali maggiori concernono gli Enti pubblici non economici (14,9%) e gli Enti di ricerca (17,3%).

[33] 23,2% per i dirigenti di prima fascia e 35,5% per i dirigenti di seconda fascia.

di aggiornamento e formazione dei dipendenti, specialmente con riguardo alle Regioni-Autonomie locali che, dovendo quanto prima fare fronte all'assolvimento di nuovi e complessi compiti, necessitano di personale qualitativamente idoneo.

2.10 La retribuzione lorda

Alla fine del 2000, la spesa per la retribuzione lorda, costituita dalla somma della componente fissa e di quella accessoria, e con esclusione dei contributi a carico dell'amministrazione, ammonta a 167,9 mila miliardi di lire.

La *tabella 6* mette a confronto le percentuali di incidenza delle retribuzioni lorde dei vari comparti sui totali dei rispettivi settori (statale o non statale) con le corrispondenti percentuali di incidenza del personale.

Scopo del confronto è di rilevare i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie tra i vari comparti. La prevalenza dell'incidenza del personale sull'incidenza della retribuzione significa che la retribuzione media di un certo comparto è inferiore a quella media del settore; viceversa, la prevalenza dell'incidenza della retribuzione sull'incidenza del personale significa che la retribuzione media del comparto è superiore a quella media del settore.

La comparazione tra i due ordini di indici mette in evidenza che:

- il maggiore divario tra l'incidenza del personale e l'incidenza della retribuzione concerne naturalmente la carriera prefettizia, la magistratura e la carriera diplomatica che percepiscono retribuzioni medie pro-capite molto più elevate della media;
- nel settore statale hanno retribuzioni inferiori a quelle medie Ministeri e Scuola (che nel 2000 dimezza però il divario);
- anche Corpi di polizia e Forze armate riducono nel 2000 il vantaggio retributivo rispetto al 1999;
- nel settore non statale risulta penalizzato sul piano retributivo il comparto Regioni-Autonomie, il cui differenziale sfavorevole si è però ridotto di quasi 2 punti nel quadriennio;
- specularmente, si è attenuato il divario favorevole del Servizio sanitario e delle Università.

Il rapporto retributivo tra personale dirigenziale di seconda fascia e personale dei livelli (*tabella 7*) copre una scala i cui estremi nel 2000 vanno da 1,4 (Carriera diplomatica) a 3 (Servizio sanitario nazionale).

Nel quadriennio, il rapporto è rimasto sostanzialmente stazionario per il settore statale, mentre si è ridotto per il settore non statale.

2.11 La retribuzione media lorda pro-capite

La retribuzione media lorda pro-capite dei dirigenti di prima fascia del settore statale[34] ha subito in generale nel quadriennio un sensibile aumento (tabella 1). Il valore più alto, con esclusione della carriera diplomatica[35], concerne i Ministeri con 254 milioni annui; quello più basso, le Forze armate (180 milioni).

Anche per di dirigenti di seconda fascia, l'importo della retribuzione media lorda ha subito nel triennio 1998-2000 un aumento, sia pure di minore entità[36]. La posizione retributiva nel 2000 dei dirigenti del settore non statale è più favorevole (112 milioni nel 2000) rispetto ai colleghi statali (96,7 milioni). Il valore più alto, dopo la carriera diplomatica, è quello degli Enti pubblici non economici.

La retribuzione media lorda del personale dei livelli del complessivo settore pubblico è di 44, 6 milioni nel 2000. Si situano al di sopra di questo importo (oltre alla carriera diplomatica) la Scuola, le Aziende, i Corpi di polizia, le Forze armate, la Carriera prefettizia, gli Enti pubblici non economici e gli Enti di ricerca.

Regioni-Autonomie locali e Servizio sanitario nazionale espongono invece valori inferiore a quello medio.

2.12 Il tasso di retribuzione accessoria

Nel quadriennio 1997 - 2000, l'incidenza della retribuzione accessoria sulla retribuzione lorda, pur presentando dinamiche differenziate in relazione ai comparti e, nell'ambito dei comparti, in relazione alle qualifiche, è aumentata per la generalità dei comparti, tranne che la Carriera diplomatica e, in misura contenuta, per il Servizio sanitario nazionale (*tabella 8*)

---

[34] I dati dei dirigenti di prima fascia del settore non statale in massima parte non sono disponibili.
[35] 418, 7 milioni.
[36] Da 102,6 a 110,7 milioni.

L'incidenza nel 2000 è del circa il 7,2% per il settore statale e del 13% per il settore non statale.

Per la dirigenza - sia del settore statale che del settore non statale - il tasso di retribuzione accessoria ha registrato nel 2000 la riduzione di un punto percentuale per la prima fascia ed un aumento della stessa misura per la seconda fascia.

Quanto al personale dei livelli, l'incremento, anche se contenuto, è stato generalizzato, tranne per la Carriera diplomatica e gli Enti di ricerca.

2.13 Il costo del personale

Nel 2000, il costo del personale[37]) ammonta 227 mila miliardi di lire, con un incremento rispetto al 1999 dell'8,7%.

In materia di costo del personale, sono disponibili tre indicatori: il costo del unitario[38], il costo unitario medio per giornata lavorativa[39]) e il costo del personale unitario medio per giornata lavorata[40]). Quest'ultimo dato è più alto di quello risultante dall'indicatore precedente perché il numero delle giornate effettivamente lavorate in un anno è minore del numero dei giorni lavorativi.

I valori dei tre indicatori sono riportati nel prospetto che segue:

[37] Il costo del personale è dato dalla seguente somma algebrica: spese per retribuzioni + spese accessorie + contributi a carico dell'amministrazione + spese per indennità di missioni e trasferimenti + "altre spese" + spese per retribuzioni al personale con contratto di lavoro temporaneo + somme rimborsate alle amministrazioni per il proprio personale comandato - rimborsi ricevuti allo stesso titolo.

[38] Rapporto tra costo complessivo del personale e dipendenti medi.

[39] Costo del personale/giorni lavorativi.

[40] Costo del personale/giornate lavorate (ottenute detraendo dalle giornate lavorative medie complessive le giornate totali di assenza effettive).

COSTO UNITARIO DEL PERSONALE NEL 2000

Comparto	Costo unitario (milioni di lire)	Costo unitario medio per giornata lavorativa (migliaia di lire)	Costo unitario medio per giornata lavorata (migliaia di lire)
Ministeri	62,9	235,9	283,3
Aziende autonome	48,5	180	196,7
Scuola	57,1	282	355,5
Corpi di polizia	68,4	253,3	292,6
Forze armate	41,8	163,7	164,8
Carriera prefettizia	112,1	414,4	423,1
Carriera diplomatica	307,8	1.104,3	1.306,5
Magistratura	229,8	841,3	881,1
Settore statale	58,6	236,5	278
Regioni ed Autonomie locali	61	208,7	279
Servizio sanitario	71,9	290,1	333,8
Enti pubblici non economici	84,4	311,9	402,8
Enti di ricerca	83,8	318,7	384
Università	94,2	440,8	517,3
Settore non statale	*69,9*	*286,2*	*360*
Settore pubblico	*63,6*	*258*	*312*

Dall'analisi degli indicatori, emerge quanto segue:

• rispetto al costo unitario medio (relativo al personale del complessivo settore pubblico), pari nel 2000 a 63,6 milioni di lire, espongono valori superiori (oltre la Carriera diplomatica, la Magistratura e la Carriera prefettizia) Corpi di polizia, Servizio sanitario nazionale, Enti pubblici non economici, Enti di ricerca, Università; espongono valori inferiori Forze armate, Ministeri, Aziende, Scuola, Regioni-Autonomie locali;

• nell'ambito del settore statale, il maggiore costo unitario medio per giornata lavorativa si riscontra per la Scuola (a parte, naturalmente, la Carriera diplomatica[41], la Magistratura[42] e la Carriera prefettizia[43]); il minore, per le Forze armate;

• per il settore non statale, il costo unitario medio per giornata lavorativa più alto si registra nell'Università; il più basso, nelle Regioni-Autonomie locali;

• per le Forze armate la differenza tra il costo del personale unitario medio per giornata lavorativa e il costo del personale unitario medio per giornata lavorata è esigua, e ciò significa (se i dati sono correttamente rilevati) che le assenze sono trascurabili;

[41] Il costo unitario medio per giornata lavorativa del personale diplomatico è di 1.104.309 lire.
[42] Il costo unitario medio per giornata lavorativa del personale di magistratura è di 841.238 lire.
[43] Il costo unitario medio per giornata lavorativa del personale di prefettura è di 414.366 lire.

• per la Scuola, invece, lo scarto tra i due indicatori è molto elevato, a causa della notevole incidenza delle assenze;

• rapportando, poi, il costo unitario medio per giornata lavorativa al costo unitario medio per 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 2000, l'incidenza delle assenze presenta, nei vari comparti, una oscillazione modesta, tenuto anche conto che la principale voce di assenza è costituita dalla fruizione delle ferie.

2.14 Il costo del lavoro

Il costo del lavoro[44], al 31 dicembre 2000, ammonta a 231,1 mila miliardi di lire,

con un incremento dell'8% rispetto al 1999.

Tra le voci che costituiscono il "costo del lavoro", quella di maggiore interesse è la spesa per formazione.

La *tabella 9* espone, per i vari comparti, e distintamente per il personale a tempo indeterminato e per il personale complessivo, la spesa per la formazione in valore assoluto e pro-capite.

Con riguardo al personale complessivo, si rileva che la spesa pro-capite del settore statale è superiore del 52% a quella del settore non statale.

Un elemento anomalo dell'attività di formazione è la notevole ampiezza del campo di variabilità della spesa pro-capite.

[44] Il costo del lavoro è dato dalla seguente somma: costo del personale + spese per la gestione mense + 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 + oneri accessori per i contratti di lavoro temporaneo + spese varie.

Tabella 1 ***(segue)***

N°	INDICATORI	Misura	TOTALE SETTORE STATALE			
			1997	1998	1999	2000
1	Copertura dell'organico del personale a tempo indet.to	%	102	101	103	98
2	Copertura dell'organico del personale dirigente di II fascia	%	88	87	88	90
3	Copertura dell'organico della dirigenza di I fascia o equip.	%	102	108	102	100
4	Dipendenti medi nell'anno	v.a.	1.986.078	1.895.647	1.867.045	2.004.584
5	Dip. a tempo indeterminato medi nell'anno	v.a.	1.659.602	1.630.029	1.597.098	1.701.073
6	Dirigenti di I fascia o equip. medi nell'anno		10.793	10.900	11.056	11.039
7	Dirigenti di II fascia medi nell'anno	v.a.	20.884	19.978	20.727	19.734
8	Dipendenti dei livelli medi nell'anno	v.a.	1.627.926	1.599.151	1.565.314	1.670.301
9	Tasso di dipendenti a tempo indeterminato	%	84	86	86	85
10	Carico della dirigenza	v.a.	97	97	94	103
11	Rapporto di sostituzione del personale cessato		0,49	0,70	0,60	1,87
12	Tasso di turn over	%	-2,6	-0,8	-1,3	2,1
13	Tasso di turn over per mobilità	%	-0,6	0,0	-0,4	3,4
14	Diffusione del Part-time	%	0,7	1,0	1,3	1,5
15	Intensità del ricorso al Part-time	%	84,7	76,0	46,8	45,0
16	Diminuzione latente del personale	U	5.295	7.137	7.320	8.505
17	Tasso di femminilizzazione	%	42	46	47	49
18	Retrib. media lorda dei Dirig. di I fascia o equip.		158.193.693	161.847.799	166.011.718	174.078.792
19	Retrib. media lorda dirigenti di II fascia	Lire	89.283.338	87.602.274	93.852.502	96.732.216
20	Retrib. media lorda livelli	Lire	42.448.554	43.616.682	45.571.374	46.910.462
21	Rapporto retributivo personale dirigente di II fascia/livelli		2,1	2,0	2,1	2,1
22	Tasso di Retrib. accessoria Dirigenti di I fascia o equip.		5	5	6	5
23	Tasso di Retrib. accessoria Dirigenti di II fascia	%	14	12	12	13
24	Tasso di Retrib. accessoria livelli	%	5	6	6	6
25	Costo del lavoro unitario	Lire * 1000	54.439.829	59.162.089	59.041.100	59.820.991
26	Costo del personale unitario	Lire	54.314.440	58.280.566	58.066.120	58.598.514
27	Costo unitario medio per giornata lavorativa	Lire	226.696	235.611	230.073	236.538
28	Costo del personale unitario medio per giornata lavorata	Lire	271.037	280.730	274.423	277.998
29	Incidenza delle assenze sul costo del personale	0 - 1	0,8	0,8	0,8	0,9
7bis	Dirigenti a tempo determinato medi nell'anno	v.a.				29
20bis	Retribuzione media lorda dei dirigenti a tempo determinato	Lire				215.185.032
24bis	Tasso di retribuzione accessoria dirigenti a tempo determinato	%				23,5

Tabella 1 (*segue*)

N°	INDICATORI	Misura	TOTALE SETTORE NON STATALE			
			1997	1998	1999	2000
1	Copertura dell'organico del personale a tempo indet.to	%	89	91	94	96
2	Copertura dell'organico del personale dirigente di II fascia	%	86	89	92	92
3	Copertura dell'organico della dirigenza di I fascia o equip.	%	87	92	91	78
4	Dipendenti medi nell'anno	v.a.	1.414.803	1.773.043	1.553.681	1.565.969
5	Dip. a tempo indeterminato medi nell'anno	v.a.	1.331.409	1.541.447	1.464.807	1.476.778
6	Dirigenti di I fascia o equip. medi nell'anno		84	96	103	121
7	Dirigenti di II fascia medi nell'anno	v.a.	169.577	190.571	194.248	212.719
8	Dipendenti dei livelli medi nell'anno	v.a.	1.161.749	1.350.780	1.270.456	1.263.938
9	Tasso di dipendenti a tempo indeterminato	%	94	87	94	94
10	Carico della dirigenza	v.a.	8	9	8	8
11	Rapporto di sostituzione del personale cessato		0,68	1,03	1,17	0,64
12	Tasso di turn over	%	-2,3	0,1	0,8	-3,2
13	Tasso di turn over per mobilità	%	-0,4	-0,2	0,2	-4,2
14	Diffusione del Part-time	%	2,4	3,3	4,0	5,1
15	Intensità del ricorso al Part-time	%	64,9	56,4	47,2	43,2
16	Diminuzione latente del personale	U	11.739	15.480	17.628	20.412
17	Tasso di femminilizzazione	%	48	48	51	52
18	Retrib. media lorda dei Dirig. di I fascia o equip.		196.580.068	203.262.256	233.799.185	250.140.025
19	Retrib. media lorda dirigenti di II fascia	Lire	118.508.604	104.208.110	105.009.451	111.959.971
20	Retrib. media lorda livelli	Lire	41.369.297	36.179.864	39.980.627	41.503.764
21	Rapporto retributivo personale dirigente di II fascia/livelli		2,9	2,9	2,6	2,7
22	Tasso di Retrib. accessoria Dirigenti di I fascia o equip.		27	25	33	39
23	Tasso di Retrib. accessoria Dirigenti di II fascia	%	8	8	10	9
24	Tasso di Retrib. accessoria livelli	%	13	13	14	15
25	Costo del lavoro unitario	Lire * 1000	70.691.386	56.591.825	66.777.096	71.029.827
26	Costo del personale unitario	Lire	68.955.982	55.280.068	64.510.622	69.882.312
27	Costo unitario medio per giornata lavorativa	Lire	248.736	246.105	250.966	286.190
28	Costo del personale unitario medio per giornata lavorata	Lire	367.079	279.513	338.666	359.787
29	Incidenza delle assenze sul costo del personale	0 - 1	0,7	0,9	0,7	0,8
7bis	Dirigenti a tempo determinato medi nell'anno	v.a.				1.783
20bis	Retribuzione media lorda dei dirigenti a tempo determinato	Lire				118.025.958
24bis	Tasso di retribuzione accessoria dirigenti a tempo determinato	%				21,0

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000

Tabella 1

N°	INDICATORI		TOTALE SETTORE PUBBLICO			
			1997	1998	1999	2000
1	Copertura dell'organico del personale a tempo indet.to	%	96	96	99	97
2	Copertura dell'organico del personale dirigente di II fascia	%	86	89	92	92
3	Copertura dell'organico della dirigenza di I fascia o equip.	%	102	108	102	100
4	Dipendenti medi nell'anno	v.a.	3.400.881	3.668.689	3.420.726	3.570.554
5	Dip. a tempo indeterminato medi nell'anno	v.a.	2.991.012	3.171.476	3.061.904	3.177.851
6	Dirigenti di I fascia o equip. medi nell'anno		10.877	10.996	11.159	11.160
7	Dirigenti di II fascia medi nell'anno	v.a.	190.460	210.549	214.975	232.453
8	Dipendenti dei livelli medi nell'anno	v.a.	2.789.675	2.949.932	2.835.770	2.934.239
9	Tasso di dipendenti a tempo indeterminato	%	88	86	90	89
10	Carico della dirigenza	v.a.	17	17	17	16
11	Rapporto di sostituzione del personale cessato		0,58	0,89	0,91	0,96
12	Tasso di turn over	%	-2,5	-0,4	-0,4	-0,2
13	Tasso di turn over per mobilità	%	-0,5	-0,1	-0,2	0,1
14	Diffusione del Part-time	%	1,4	2,0	2,5	3,0
15	Intensità del ricorso al Part-time	%	70,5	62,0	47,1	43,7
16	Diminuzione latente del personale	U	17.033	22.617	24.947	28.917
17	Tasso di femminilizzazione	%	44	47	49	50
18	Retrib. media lorda dei Dirig. di I fascia o equip.		158.489.858	162.208.435	166.635.391	174.906.297
19	Retrib. media lorda dirigenti di II fascia	Lire	115.304.128	102.632.457	103.933.723	110.667.248
20	Retrib. media lorda livelli	Lire	41.999.102	40.211.346	43.066.658	44.581.501
21	Rapporto retributivo personale dirigente di II fascia/livelli		2,7	2,6	2,4	2,5
22	Tasso di Retrib. accessoria Dirigenti di I fascia o equip.		5	5	6	5
23	Tasso di Retrib. accessoria Dirigenti di II fascia	%	9	8	10	9
24	Tasso di Retrib. accessoria livelli	%	9	9	9	10
25	Costo del lavoro unitario	Lire * 1000	61.200.651	57.919.905	62.554.760	64.736.949
26	Costo del personale unitario	Lire	60.405.478	56.830.454	60.993.189	63.547.349
27	Costo unitario medio per giornata lavorativa	Lire	236.654	240.431	239.658	258.138
28	Costo del personale unitario medio per giornata lavorata	Lire	309.492	280.157	301.938	312.231
29	Incidenza delle assenze sul costo del personale	0 - 1	0,8	0,9	0,8	0,8
7bis	Dirigenti a tempo determinato medi nell'anno	v.a.				1.812
20bis	Retribuzione media lorda dei dirigenti a tempo determinato	Lire				119.585.113
24bis	Tasso di retribuzione accessoria dirigenti a tempo determinato	%				21,1

Tabella 2

RIPARTIZIONE DEL PERSONALE AL 31 DICEMBRE 2000

	Tempo indeterminato	Tempo determinato	Contrattista	Formazione e lavoro	Fornitura lavoro temporaneo	L.S.U.	Altro[1]	TOTALE
Ministeri	265.232	6.096	2.448	-	-	444	-	274.220
Aziende autonome[1]	38.706	1.110				-	4.070	43.886
Scuola	921.667	208.523					351	1.130.541
Corpi di polizia	316.331						17.240	333.571
Forze armate	124.696						124.072	248.768
Carriera diplomatica	960							960
Carriera prefettizia	1.617							1.617
Magistratura	10.072							10.072
Settore statale	*1.679.281*	*215.729*	*2.448*	-	-	*444*	*145.733*	*2.043.635*
Regioni ed autonomie locali	566.605	35.034	2.538	250	433	68.561	-	673.421
Servizio sanitario nazionale	675.192	25.876	989	18	104	1.830	1	704.010
Enti pubblici non economici	62.198	722	2.273	1	3	475	-	65.672
Enti di ricerca	15.597	2.738	319	25	2	6	-	18.687
Università	106.508	3.193	1.716	-	5	374	-	111.796
Settore non statale	*1.426.100*	*67.563*	*7.835*	*294*	*547*	*71.246*	*1*	*1.573.586*
Settore pubblico	*3.105.381*	*283.292*	*10.283*	*294*	*547*	*71.690*	*145.734*	*3.617.221*

[1] Comparto Aziende: Vigili ausiliari di leva
Comparto Scuola: Supplenze brevi e saltuarie
Comparto Corpi di Polizia: Sottotenenti c.p.l., agenti ausiliari, allievi
Comparto Forze armate: Sottotenti c.p.l., truppa volontaria, leva coscritta, allievi
Comparto S.S.N.: Specializzandi

Tabella 3

TASSO DI FEMMINILIZZAZIONE DIRIGENZA (*) NEL 2000

	Dirigenti I fascia	Dirigenti II fascia	Totale
Ministeri	14,7	26,9	26,1
Aziende autonome	20,0	3,2	3,9
Scuola	-	38,1	38,1
Corpi di polizia	-	2,3	2,2
Forze armate	-	-	-
Carriera diplomatica	3,2	9,8	7,3
Carriera prefettizia	7,1	35,0	27,3
Magistratura	33,3	-	33,3
Settore statale	*30,8*	*27,4*	*28,6*
Regioni ed autonomie locali	-	22,8	22,8
Servizio sanitario nazionale	-	32,0	32,0
Enti pubblici non economici	15,2	31,5	30,8
Enti di ricerca	-	32,2	32,2
Università	-	28,9	28,9
Settore non statale	*15,2*	*30,7*	*30,7*
Settore pubblico	*30,7*	*30,4*	*30,4*

(*) A tempo indeterminato

Tabella 4

ANZIANITA' PERSONALE DEI LIVELLI NEL 2000

	Totale	*Anz. > 30 anni*	*%*
Ministeri	259.697	15.206	5,9
Aziende autonome	38.474	757	2,0
Scuola	911.695	40.466	4,4
Corpi di polizia	314.060	8.898	2,8
Forze armate	122.318	8.382	6,9
Carriera diplomatica	303	-	-
Carriera prefettizia	951	6	0,6
Magistratura	-	-	-
Settore statale	*1.647.498*	*73.715*	*4,5*
Regioni ed autonomie locali	555.258	15.647	2,8
Servizio sanitario nazionale	545.808	19.196	3,5
Enti pubblici non economici	59.514	8.882	14,9
Enti di ricerca	9.460	1.638	17,3
Università	55.079	1.910	3,5
Settore non statale	*1.225.119*	*47.273*	*3,9*
Settore pubblico	*2.872.617*	*120.988*	*4,2*

Tabella 5

ANZIANITA' DIRIGENTI NEL 2000

	Dirigenti I fascia			Dirigenti II fascia			Dirigenti tempo determinato		
	Totale	*Anz. > 30 anni*	*%*	*Totale*	*Anz. > 30 anni*	*%*	*Totale*	*Anz. > 30 anni*	*%*
Ministeri	361	174	48,2	5.174	1.985	38,4	51	-	-
Aziende autonome	10	5	50,0	222	37	16,7	11	1	9,1
Scuola				9.972	3.113	31,2			
Corpi di polizia	61	57	93,4	1.390	617	44,4			
Forze armate	191	191	100,0	2.187	1.150	52,6			
Carriera diplomatica	249	22	8,8	408	30	7,4			
Carriera prefettizia	183	142	77,6	483	105	21,7			
Magistratura	10.072	1.985	19,7						
Settore statale	*11.127*	*2.576*	*23,2*	*19.836*	*7.037*	*35,5*	*62*	*1*	*1,6*
Regioni ed autonomie locali				11.347	1.703	15,0	1.820	92	5,1
Servizio sanitario nazionale				129.384	4.417	3,4			
Enti pubblici non economici	99	70	70,7	2.585	644	24,9	11	1	9,1
Enti di ricerca				6.137	765	12,5	24	8	33,3
Università				51.429	4.515	8,8	59	12	20,3
Settore non statale	*99*	*70*	*70,7*	*200.882*	*12.044*	*6,0*	*1.914*	*113*	*5,9*
Settore pubblico	*11.226*	*2.646*	*23,6*	*220.718*	*19.081*	*8,6*	*1.976*	*114*	*5,8*

Tabella 6

	Incidenza retribuzione lorda(*) sul totale				Incidenza consistenza personale(**) sul totale			
	1997	*1998*	*1999*	*2000*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*
Ministeri	16,1	15,5	15,9	14,7	16,9	16,7	16,6	15,8
Aziende autonome	2,3	2,4	2,3	2,2	2,4	2,4	2,4	2,3
Scuola	50,6	50,5	49,7	52,9	54,5	54,2	53,8	54,9
Corpi di polizia	20,3	20,6	20,7	19,8	18,4	18,7	19,3	18,8
Forze armate	8,2	8,3	8,8	7,8	7,0	7,2	7,2	7,4
Carriera diplomatica	0,3	0,4	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1
Carriera prefettizia	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Magistratura	2,0	2,1	2,1	2,0	0,6	0,6	0,6	0,6
Settore statale	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*
Regioni ed autonomie locali	34,1	34,4	34,3	33,1	43,6	43,5	42,8	39,7
Servizio sanitario nazionale	50,2	49,3	49,6	50,7	44,3	44,3	44,9	47,3
Enti pubblici non economici	4,5	4,6	4,6	4,9	4,0	4,0	4,0	4,4
Enti di ricerca	1,3	1,5	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1
Università	9,9	10,2	10,2	10,1	7,1	7,1	7,2	7,5
Settore non statale	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*

(*) Personale a tempo indeterminato

(**) Personale a tempo indeterminato al 31 dicembre

Tabella 7

RAPPORTO RETRIBUTIVO

	Dirigenti di II fascia/Livelli			
	1997	*1998*	*1999*	*2000*
Ministeri	2,6	2,3	2,4	2,6
Aziende autonome	2,4	2,9	2,4	2,3
Scuola	nc	nc	nc	1,6
Corpi di polizia	2,2	2,3	2,4	2,4
Forze armate	2,6	2,4	2,2	2,5
Carriera diplomatica	1,1	1,0	1,1	1,4
Carriera prefettizia	1,8	1,8	1,8	1,9
Magistratura	nc	nc	nc	nc
Settore statale	*2,1*	*2,0*	*2,1*	*2,1*
Regioni ed autonomie locali	2,7	2,8	2,7	2,7
Servizio sanitario nazionale	2,8	2,7	2,7	3,0
Enti pubblici non economici	2,5	2,4	2,4	2,2
Enti di ricerca	1,4	2,0	1,7	1,7
Università	2,2	2,3	2,3	2,3
Settore non statale	*2,9*	*2,9*	*2,6*	*2,7*
Settore pubblico	*2,7*	*2,6*	*2,4*	*2,5*

Tabella 8

RETRIBUZIONE ACCESSORIA (*)

	Valore assoluto (milioni di lire)				Incidenza sulla retribuzione lorda totale			
	1997	*1998*	*1999*	*2000*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*
Ministeri	1.550.776	1.446.989	1.790.078	2.044.971	13,3	12,7	15,0	16,9
Aziende autonome	160.682	206.750	213.483	228.976	9,8	11,6	12,1	12,4
Scuola	992.235	1.048.765	1.027.106	1.394.339	2,7	2,8	2,7	3,2
Corpi di polizia	1.301.832	1.337.094	1.408.571	1.606.764	8,8	8,9	9,0	9,9
Forze armate	303.268	347.370	420.821	442.214	5,1	5,7	6,3	6,9
Carriera diplomatica	157.893	177.677	150.108	149.446	74,9	67,8	65,4	65,1
Carriera prefettizia	19.881	16.651	28.702	28.056	16,0	13,3	21,9	21,8
Magistratura	1.213	1.321	11.517	6.804	0,1	0,1	0,7	0,4
Settore statale	*4.487.779*	*4.582.617*	*5.050.385*	*5.901.569*	*6,2*	*6,3*	*6,7*	*7,2*
Regioni ed autonomie locali	2.281.416	2.443.845	2.999.405	3.329.094	9,8	10,3	12,3	13,2
Servizio sanitario nazionale	4.449.803	4.503.784	4.819.563	4.963.006	13,0	13,3	13,7	12,8
Enti pubblici non economici	855.815	848.291	1.036.676	1.189.427	27,7	26,6	31,5	32,1
Enti di ricerca	45.813	47.565	55.604	47.270	5,2	4,8	5,8	5,0
Università	311.046	320.219	326.747	356.272	4,6	4,6	4,5	4,6
Settore non statale	*7.943.893*	*8.163.704*	*9.237.995*	*9.885.069*	*11,7*	*11,9*	*13,0*	*13,0*
Settore pubblico	*12.431.673*	*12.746.320*	*14.288.379*	*15.786.638*	*8,8*	*9,0*	*9,7*	*10,0*

(*) Personale a tempo indeterminato

Tabella 9

SPESA PER LA FORMAZIONE PRO-CAPITE

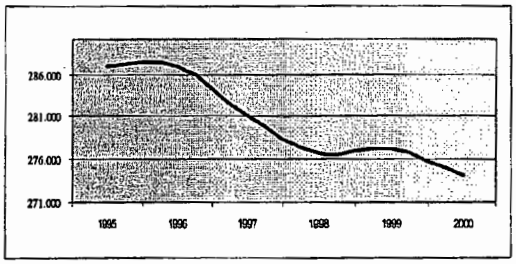
	Spesa formazione	Personale medio(*)	Spesa pro-capite	Personale medio(**)	Spesa pro-capite
Ministeri	77.377.951.000	265.818	291.093	272.591	283.861
Aziende autonome	8.798.186.000	38.532	228.336	43.194	203.691
Scuola	66.216.424.000	945.262	70.051	1.077.827	61.435
Corpi di polizia	55.020.893.000	318.175	172.927	334.704	164.387
Forze armate	375.664.394.000	120.724	3.111.767	263.705	1.424.563
Carriera diplomatica	792.300.000	913	868.036	913	868.036
Carriera prefettizia	594.618.000	1.583	375.528	1.583	375.528
Magistratura	5.748.401.000	10.067	571.024	10.067	571.024
Settore statale	*590.213.167.000*	*1.701.073*	*346.965*	*2.004.584*	*294.432*
Regioni ed autonomie locali	137.288.181.000	564.847	243.054	610.830	224.757
Servizio sanitario nazionale	118.188.695.000	731.007	161.679	761.306	155.245
Enti pubblici non economici	27.807.249.000	59.878	464.398	63.304	439.265
Enti di ricerca	5.626.973.000	15.431	364.650	18.632	302.011
Università	13.047.471.000	105.615	123.538	105.615	123.538
Settore non statale	*301.958.569.000*	*1.476.778*	*204.471*	*1.559.686*	*193.602*
Settore pubblico	*892.171.736.000*	*3.177.851*	*280.747*	*3.564.271*	*250.310*

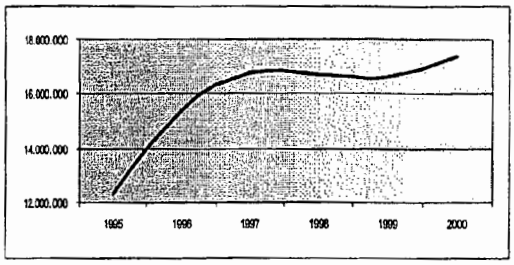
(*) A tempo indeterminato

(**) Complessivo

CAPITOLO 3

IL PERSONALE DEI MINISTERI





SINTESI

Nel periodo di riferimento della presente relazione la consistenza del personale del comparto evidenzia una ulteriore diminuzione. Tale andamento è tuttavia ascrivibile essenzialmente alla evoluzione del numero degli addetti ai lavori socialmente utili le cui unità, dopo la spiccata crescita registrata nel periodo 1997-1999, flettono di circa il 90% nel 2000.

Al netto di tale quota il personale del comparto, dopo la diminuzione dei precedenti anni fa registrare una nuova anche se modesta crescita.

L'evoluzione del personale dirigente evidenzia invece una tendenza altalenante che, in ogni caso, determina una spiccata crescita degli addetti nell'anno 2000 maggiormente accentuata nell'ambito dei dirigenti di II fascia rispetto ai dirigenti di I fascia.

Le carenze di organico del personale a tempo indeterminato si riducono nell'esercizio 2000 anche se gli indicatori di copertura dell'organico rimangono sostanzialmente in linea con gli indici registrati nel biennio precedente e ancora nettamente al di sotto dei valori registrati nel totale del settore pubblico.

Con riferimento alle forme flessibili del rapporto di lavoro, si registra nell'esercizio 2000 una forte accelerazione della dinamica del personale assunto con contratto di lavoro a tempo determinato e la progressiva e consistente crescita delle unità in part-time con contratto oltre il 50%.

In coerenza con politiche volte a porre un freno al ricambio del personale, i dati concernenti le cessazioni e le assunzioni nel periodo mostrano, anche nel biennio 1999-2000, una particolare attenzione a contenere il rapporto di sostituzione che, pur in crescita rispetto al 1998, si presenta sempre inferiore all'unità.

I dati di cassa evidenziano, negli anni 1999 e 2000, un incremento di tutte le voci di spesa per il personale del comparto (ad eccezione del 1999 rispetto al 1998 per il costo del lavoro), in conseguenza dell'entrata a regime della nuova tornata contrattuale 1998-2001 e nonostante l'esiguo aumento della consistenza del personale.

L'andamento della spesa media per la retribuzione lorda percepita dal personale dei livelli risulta piuttosto omogenea mentre la dinamica retributiva del personale dirigenziale, cresciuta dello 0,63%, si presenta molto diversificata nell'ambito delle singole amministrazioni del comparto.

L'incidenza percentuale della retribuzione accessoria sulla retribuzione lorda, presenta per i dirigenti, dopo l'inversione di tendenza registrata nel 1999 rispetto al 1998, una generalizzata flessione nel 2000; andamento diverso si registra per la retribuzione accessoria dei livelli, che mostra complessivamente un innalzamento di quasi quattro punti percentuali rispetto al 1999.

La variazione di tale componente della retribuzione si presenta in diminuzione per i dirigenti (più accentuata per i dirigenti non contrattualizzati) e in aumento per il personale dei livelli in relazione agli effetti della nuova tornata contrattuale, che, per i dirigenti, si è perfezionata soltanto nel 2001.

Con riferimento al personale dei livelli particolare attenzione deve essere rivolta al sistema di finanziamento della retribuzione accessoria (fondo unico di amministrazione) e all'utilizzo delle relative risorse (oggetto di contrattazione integrativa).

La rappresentazione contabile dell'utilizzo del fondo unico di amministrazione non consente di avere contezza degli esiti della contrattazione integrativa e cioè della destinazione del fondo a finanziare, per quota parte, le componenti fisse ovvero accessorie della retribuzione. Tale lacuna è stata colmata attraverso il ricorso a documentazione extracontabile tenuta dalla Ragioneria. In ogni caso, l'opacità dei documenti di bilancio e di consuntivo in materia di spese per il personale non consente, allo stato, di ricostruire gli esiti delle diverse tornate contrattuali.

Dall'analisi dei dati emerge una flessione delle "risorse certe" pari al 25,4% rispetto all'analogo dato 2000 e un incremento del 60% delle "risorse ulteriori" mentre le risultanze di consuntivo relative all'andamento della contrattazione integrativa per il comparto ministeri evidenzia che una quota parte contenuta delle risorse complessive è stata destinata a finanziare l'ordinamento professionale (19,7%).

Tale dato si pone nella linea delle raccomandazioni formulate dalla Corte dei conti nelle proprie deliberazioni di certificazione (da ultimo deliberazione n. 19/2001 del 26 marzo 2001), con le quali è stata manifestata l'esigenza che le politiche di personale in sede di contrattazione integrativa, in coerenza con la riforma amministrativa, garantissero la destinazione di adeguate quote di risorse a premiare la produttività.

Con la citata deliberazione la Corte dei conti, nel certificare positivamente la compatibilità economica e finanziaria dell'ipotesi di accordo collettivo nazionale di lavoro relativo al comparto Ministeri per il biennio economico 2000-2001, ha inoltre manifestato riserve in ordine alla "prassi" che consentirebbe, alle parti negoziali, di accantonare la "RIA (retribuzione individuale anzianità) in godimento del personale comunque cessato dal servizio a decorrere dall'1.1.2000" per integrare, a regime, il fondo unico di amministrazione e ha raccomandato di esplicitare, con le opportune evidenziazioni contabili, la quota parte del fondo che destinata a finanziare il nuovo ordinamento professionale.

Con la successiva deliberazione n. 25 dell'11 aprile 2001 la Corte ha reso certificazione non positiva in ordine alla compatibilità economico-finanziaria degli oneri derivanti dell'ipotesi di accordo collettivo nazionale di lavoro integrativo del

Ccnl relativo al comparto Ministeri sottoscritto in data 31 gennaio 2001 evidenziando profili di non completa attendibilità degli oneri derivante dall'inserimento della indennità di amministrazione tra le voci retributive da prendere in considerazione per il calcolo del trattamento di fine rapporto e della indennità di buonuscita (art. 17, commi 11 e 12, e art. 32 dell'ipotesi di accordo).

A seguito di tale deliberazione l'ARAN, condividendo le principali osservazioni della Corte, ha elaborato una nuova quantificazione degli oneri finanziari cui è seguito il previsto referto inviato al Parlamento (delib. 30/contr/C.L./01).

3.1 Premessa

In coerenza con le osservazioni più volte rese dalla Corte dei conti, nelle precedenti relazioni sul costo del lavoro pubblico e nelle annuali relazioni sul rendiconto generale dello Stato, si registra un significativo progresso rispetto al passato nei termini della presentazione dei conti annuali (il conto annuale 1999 è stato presentato da parte del Tesoro, nel novembre 2000, mentre i dati relativi al conto annuale 2000 sono disponibili nel sistema informativo dal mese di novembre 2001).

Non risultano invece ancora del tutto superate le criticità, già riscontrate nelle precedenti relazioni, circa l'affidabilità dei dati in essi contenuti.

Per recuperare i rilevati problemi di completezza e di affidabilità, il Tesoro ha confermato anche nei conti annuali 1999-2000[1], salvo le modifiche derivanti dalle realtà contrattuali e normative sopravvenute, la nuova impostazione elaborata con il conto annuale 1997, sensibilmente modificata rispetto al passato.

Il completamento del progetto di rete informatica integrata (SIUP), avviato con il d.P.C.M. del 19 settembre 1997[2], dovrebbe inoltre contribuire a migliorare la base conoscitiva indispensabile per effettuare scelte consapevoli nella materia della gestione del personale e di razionalizzazione delle risorse.

La necessità di sistemi informativi efficienti per la reale cognizione dei fenomeni relativi al personale statale (oltre che per la gestione del personale medesimo) trova ulteriore conferma nella disciplina autorizzatoria relativa alle procedure di reclutamento e alle nuove assunzioni di personale[3], nonché nella valutazione dell'incidenza sulla stessa finanza statale e decentrata degli oneri scaturenti dal complesso dei rinnovi contrattuali la cui attendibilità è certificata dalla Corte dei conti ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001.[4]

---

[1] Elaborati sulla base delle informazioni acquisite dal Ministero del tesoro sulla base delle "istruzioni" contenute nelle c.m. tesoro 24 febbraio 2000, n. 7 e 16 febbraio 2001, n.9 "Il monitoraggio della spesa del personale. Il conto annuale e la relazione sulla gestione. Esercizio 1999 e Esercizio 2000. (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 e 4 aprile 2001, n. 79

[2] 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. le 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 amministrazione

[4] La Corte, in occasione delle pronunce in materia di certificazione e economico-finanziaria degli

Sotto tale ultimo profilo va segnalato che la relazione tecnica elaborata dall'ARAN in sede di certificazione dei rinnovi contrattuali per il biennio 2000-2001, trae i dati retributivi e i dati quantitativi relativi al numero e alla distribuzione del personale interessato dal Conto annuale 1998 (corretto in modo da tenere conto di alcune migrazioni avvenute da e verso il comparto secondo specifiche segnalazioni della RGS) e alcuni dati relativi alle spese (es. lavoro straordinario) dalle prime stime relative alla costruzione del Conto annuale 1999.

La metodologia di quantificazione adottata nell'occasione dall'ARAN si conforma, pertanto, alle raccomandazioni, formulate dalla Corte in sede di certificazione del Ccnl relativo al precedente biennio, che manifestavano la necessità di utilizzare, in sede di quantificazione, dati il più possibile aggiornati al momento della contrattazione.

Permane, invece, ancora inattuata la disciplina dettata dall'art. 60 del d.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001, 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.

3.2 Problemi di trasparenza nell'esposizione degli oneri di spesa per il personale

Permane, anche negli esercizi 1999-2000, la scarsa trasparenza nell'esposizione degli oneri di spesa per il personale nei documenti di bilancio già evidenziata nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2000 e nei precedenti referti sul costo del personale pubblico.

In sintesi, le osservazioni principali sono le seguenti: a) gli stati di previsione dei singoli ministeri e il rendiconto dello Stato non distinguono, nell'ambito della spesa per il personale, gli oneri determinati dall'applicazione dei nuovi contratti da quelli che derivano dalla spesa storica del personale, impedendo, in tal modo, di individuare sia l'incidenza della spesa dovuta per l'applicazione dei rinnovi contrattuali, sia gli oneri indotti dall'effetto di trascinamento (consistente

oneri derivanti dalla nuova tornata contrattuale 1998-2001, ha, sistematicamente, invitato l'ARAN ad elaborare quantificazioni degli oneri il più possibile aggiornate, ritenendo, che "il riferimento a dati statistici, 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; 23/99).

nell'effetto di aumento su un esercizio finanziario esclusivamente attribuibile ad erogazioni disposte in quello precedente); b) nel rendiconto 2000 la spesa per il personale a carico del bilancio dello Stato non è più esposta in un'unica categoria, ma è distribuita in diverse categorie, rendendo complessa la ricostruzione della relativa spesa; c) permane carente il monitoraggio dei reali andamenti di spesa che il Ministero dell'Economia dovrebbe svolgere sia a fini conoscitivi sia per consentire al Governo di intervenire con misure correttive connesse ad eventuali esorbitanze dalle previsioni e per impostare le politiche contrattuali governative; d) non risulta superata la difficoltà di verificare l'effettiva portata 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 idonei a misurare la riduzione della spesa storica del personale; e) nei confronti dei contratti per i quali non è più prevista l'indicazione nella legge finanziaria delle risorse complessive destinate a rinnovi, permane la difficoltà di valutarne la compatibilità economica in mancanza di stime dei relativi oneri complete della precisa indicazione dei parametri di riferimento e dei mezzi di copertura.

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, assumono rilevanza (articolo 2, comma 4-*quater*, della legge n. 468/1978, come modificato dall'articolo 1 della legge n. 94/1997) le note preliminari della spesa, che, 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

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 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. 58 e segg. del d.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001.

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 suddivisone 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. 40 del d.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001 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 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 economica[5], in attuazione del titolo III del decreto legislativo n. 279/97, è stato delineato, per le Amministrazioni centrali dello Stato, un 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].

Con successive circolari, il Tesoro ha provveduto ad impartire alle amministrazioni centrali dello Stato le necessarie istruzioni per la predisposizione, contestualmente alla formazione del bilancio di previsione finanziario, del *budget* economico.

La coincidenza temporale della costruzione dei due documenti contabili costituisce garanzia della reale significatività degli incroci tra previsioni e rendicontazioni sia di tipo finanziario che di tipo economico, per realizzare una delle principali finalità della riforma, quello di rilevare il costo dei servizi e delle attività prodotti dalle amministrazioni pubbliche, cioè dell'onere relativo all'effettivo utilizzo delle risorse, e di consentire il confronto sistematico tra gli

---

[5] In G.U. Supplemento ordinario alla G.U. n. 127 del 2 giugno 1999. Cfr., anche, circolare 23 febbraio 2000, n. 6, recante "Sistema unico di contabilità economica analitica per centri di costo delle pubbliche amministrazioni – Titolo III del d.lgs. 7 agosto 1997, n. 279 –Amministrazioni centrali dello Stato: rilevazione semestrale dei costi nell'anno 2000". In G.U. n. 49 del 29 febbraio 2000.

[6] 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"[6]) 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.

obiettivi prefissati dai vertici delle amministrazioni pubbliche e i risultati raggiunti da parte dei titolari della gestione amministrativa.

Da ciò consegue l'opportunità che il predetto sistema unico di contabilità analitica rappresenti la base metodologica di riferimento dei servizi di controllo interno delle amministrazioni centrali dello Stato.

Va evidenziato che il Ministero dell'economia e delle finanze, nel giugno 2001, ha presentato il documento "Rilevazione dei costi dell'anno 2000. Riconciliazione con il rendiconto generale dello Stato".

Il documento rileva come, nei macro aggregati che compongono i costi, il costo del personale sia quello che presenta la consistenza preponderante; tale tipologia di costo rappresenta gli oneri derivanti dall'impiego delle risorse umane nel periodo di (esercizio 2000) e include le componenti elementari di costo – corrispondenti alle specifiche voci del piano dei conti – relative a Retribuzioni, Missioni ed Altri compensi.

Per l'anno 2000, complessivamente, i costi sostenuti per il personale statale sono pari a 111.073.973 milioni di lire (57.364,403 milioni di euro), importo che costituisce il 18,8% del totale generale dei costi sostenuti dallo Stato nell'anno 2000; i costi per il personale incidono per l'86% del totale dei costi totali delle Amministrazioni centrali, essendo il personale la principale risorsa impiegata nello svolgimento delle loro funzioni e attività. Lo scostamento, rispetto alle previsioni effettuate dalle Amministrazioni per il 2000, è inferiore all'1%.

In particolare, la componente *Retribuzioni* rappresenta l'83% del totale dei costi e la modesta variazione negativa, rispetto alle previsioni (2%) è in linea con il valore percentuale dello scostamento del totale dei costi e con quello del macroaggregato.

Le altre due componenti, *Missioni* e *Altri compensi* presentano, rispettivamente, un'incidenza di circa l'1% e il 2% sul totale dei costi. Nell'ambito di tali voci gli scostamenti più rilevanti derivano essenzialmente da diverse attribuzioni di costi operate dal Ministero degli affari esteri e da costi allocati alla voce *Altri compensi* non previsti dal Ministero della pubblica istruzione.

Pur apprezzando il documento è da auspicare che l'introduzione della contabilità economica analitica per centri di costo possa consentire, per il prossimo

futuro, anche una più stringente "riconciliazione" tra dati finanziari ed economici e dunque tra conto annuale e i dati dei *budget* economici, realizzando così la volontà del legislatore del d.lgs. n. 29/93 (artt. 63-67) che intendeva introdurre, già dal 1993, sistemi di controllo della spesa sia di tipo finanziario ("al fine di realizzare il più efficace controllo dei bilanci"), sia di tipo economico ("rilevazione del costo del lavoro" per la valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati della gestione del personale).

3.4 Le disposizioni contenute nelle leggi finanziarie

Il contesto normativo, configurato in particolare dalle leggi finanziarie 1998-2000, mira al contenimento della spesa per il personale, non disgiunto dall'obiettivo dell'ottimizzazione delle risorse e del miglioramento della funzionalità dei servizi, compatibilmente con le risorse finanziarie di bilancio.

La legge finanziaria per l'anno 2000, nel richiamare l'art. 39 della legge n. 449/97, successivamente modificato dall'art. 22, comma 1, della legge n. 448/99, che aveva introdotto per tutte le amministrazioni pubbliche l'obbligo della programmazione triennale del fabbisogno del personale, ha definito sostanzialmente tre linee direttrici: la più rigorosa programmazione degli accessi e la riduzione della spesa per il personale, l'aumento della quota di personale ad orario ridotto anche con la trasformazione dei rapporti in essere; l'introduzione di filosofie di lavoro flessibile.

Sotto il primo profilo la legge finanziaria per il 2000 ha reso ancora più stringente il controllo del Governo sulle nuove assunzioni[7] prevedendo una riduzione del personale che, anche alla luce delle disposizioni dettate negli anni precedenti, si attesta al 3,5% delle unità in servizio al 1997.

Per agevolare il contenimento dei costi del personale, l'art. 20, comma 2, della legge finanziaria per il 2000 ha inoltre provveduto a liberalizzare la mobilità fra le pubbliche amministrazioni (art. 30 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 che richiede la disponibilità del posto nell'amministrazione ricevente, la domanda del

[7] Il Consiglio dei ministri definisce preliminarmente le priorità e le necessità operative da soddisfare e, su tale base, determina entro il primo semestre di ogni anno il numero massimo delle assunzioni compatibile con gli obiettivi di riduzione del personale.

dipendente interessato e il consenso dell'amministrazione di appartenenza di quest'ultimo).

Sotto il secondo profilo è stato previsto che almeno il 50% dei nuovi rapporti di lavoro venisse instaurato mediante contratti a tempo parziale ovvero non a tempo indeterminato, introducendo l'istituto cosiddetto "impiego ridotto" anche per il personale con qualifica dirigenziale non sanitario o che comunque non fosse preposto alla titolarità di uffici.

Sotto l'ultimo profilo è stata fortemente incentivata l'introduzione di fattispecie di lavoro flessibile già definite dal contratto collettivo integrativo del comparto, sottoscritto in data 31 gennaio 2001.

3.5 Le deliberazioni della Corte dei conti di certificazione dei contratti collettivi nazionali relativi al comparto ministeri

3.5.1- Il contratto relativo al secondo biennio economico 2000-2001

Con le deliberazioni n. 6/2001 del 15 febbraio 2001 (a contenuto sostanzialmente istruttorio) e n. 19/2001 del 26 marzo 2001, la Corte dei conti ha certificato positivamente la compatibilità economica e finanziaria dell'ipotesi di accordo collettivo nazionale di lavoro relativo al comparto Ministeri per il biennio economico 2000-2001, sottoscritto in data 19 gennaio 2001.

Come già rilevato in precedenti deliberazioni (v., per tutte, delib. n.12/2000), la Corte ha manifestato riserve in ordine alla "prassi" che consentirebbe, alle parti negoziali, di accantonare la "RIA (retribuzione individuale anzianità) in godimento del personale comunque cessato dal servizio a decorrere dall'1.1.2000" per integrare, a regime, il fondo unico di amministrazione.

Infatti, il venir meno delle posizioni giuridiche ad essa correlate dovrebbe determinare una corrispondente riduzione delle relative disponibilità di bilancio e non, invece, la configurazione di "risparmi" da far confluire nel fondo unico di amministrazione. Tanto più che la RIA, in mancanza di una specifica previsione della legge finanziaria che ne consenta il mantenimento, viene, da un canto, a consolidarsi nel trattamento pensionistico e, dall'altro, a ridurre, per quota parte, la massa salariale, contribuendo, in tal modo, all'effetto sotteso alle recenti manovre finanziarie di ridurre il costo del personale pubblico.

Inoltre, la Corte, nel rilevare che l'impiego del fondo per il progressivo finanziamento del nuovo ordinamento professionale, ove non adeguatamente monitorato, avrebbe potuto comportare l'irrigidimento delle disponibilità certe del fondo stesso distogliendole, in modo permanente, dagli obiettivi di incremento della produttività ed efficienza di ciascuna amministrazione, aveva raccomandato affinché si provvedesse, con le opportune evidenziazioni contabili, ad esplicitare la quota parte del fondo che via via sarebbe stata destinata a finanziare il nuovo ordinamento professionale.

Ciò per conseguire un duplice obiettivo:

a) dare evidenza contabile al reale incremento delle retribuzioni fisse (che si compone per una parte dell'aumento tabellare e per una parte dell'aumento corrispondente alle progressioni di carriera);
b) evitare che la contrattazione integrativa venisse a trasferire sul bilancio i nuovi e maggiori oneri derivanti dalla nuova disciplina dell'ordinamento professionale.

In adesione a tali raccomandazioni, il Comitato di settore ha provveduto a dare apposite linee di indirizzo, che sono state seguite dalle parti nella fase della negoziazione. Infatti, le quote parte del fondo unico che finanziano le progressioni di carriera trovano evidenziazione contabile nei capitoli dedicati a rappresentare le retribuzioni fisse, con ciò permettendo di seguire il reale incremento di tale retribuzione e di valutarne la tenuta con riferimento ai parametri economico-finanziari.

In ogni caso, si è rilevata la necessità di introdurre apposite modalità di rilevazione degli incrementi via via attribuiti al personale, che appaiono in bilancio, ma che rimangono finanziati dal fondo. Ciò, affinché le corrispondenti risorse finanziarie "prenotate" sul fondo, in quanto destinate alla copertura dei predetti oneri, possano essere effettivamente quantificate nella fase di riassegnazione delle stesse al fondo non appena il personale dovesse cessare dal servizio ovvero passare di area, eventualmente anche con scansioni temporali assai distanti dal momento di appostazione in bilancio di dette quote.

Per quanto attiene, poi, alla compatibilità economica del contratto, la Corte ha rilevato che le disponibilità finanziarie per i miglioramenti economici da attribuire al personale dipendente del comparto ministeri, di cui all'art. 19 della legge n. 488/99, prevedono una crescita delle retribuzioni complessive in misura corrispondente, per il biennio 2000-2001, al tasso di inflazione programmato dal Dpef 2000-2003 (1,2% per il 2000 e il 1,1% per il 2001) nonché la crescita delle medesime retribuzioni in sede di contrattazione integrativa nei limiti (complessivi nel biennio 2000-2001) dello 0,4% della massa salariale per un totale del 2,7%.

In considerazione delle modifiche delle previsioni dell'andamento dell'inflazione programmata operata dal Governo con il Dpef 2001-2004 (1,7% nel 2001 anziché 1,2%) e della constatazione dell'andamento dell'inflazione reale per l'anno 2000 (2,6% rispetto all'1,2% programmato), sono state aggiornate le somme stanziate nella finanziaria 2001, per adeguare il tasso di inflazione alla nuova previsione, innalzando, a regime, la quota per la contrattazione di un ulteriore 0,32% per un totale del 3,62%; ciò in linea, peraltro, con l'atto di indirizzo del Comitato di settore.

Peraltro, in sede di rideterminazione dei valori operata dalla finanziaria 2001, le disponibilità destinate ai rinnovi contrattuali hanno consentito un incremento, a regime, per l'anno 2001, già dal 1° gennaio dell'anno stesso, eliminando, almeno per il prossimo biennio 2002-2003, l'effetto di trascinamento derivante dalle decorrenze economiche vicine alla scadenza del biennio contrattuale.

E' stato, inoltre, rilevato, che con il contratto all'esame si è provveduto, per la prima volta, ad anticipare, rispetto alla scansione temporale prevista dal Protocollo interconfederale del luglio 1993 il recupero, seppur per quota parte (0,32%), del divario tra inflazione reale e inflazione programmata.

Pur prendendo atto di tale esigenza, di cui lo stesso legislatore si è fatto carico nell'appostare in finanziaria le corrispondenti risorse - con l'effetto di rimodulare il parametro economico di riferimento per la valutazione della crescita delle retribuzioni – la Corte ha osservato che di detto anticipo, che produce un incremento della retribuzione fondamentale, dovranno esserne valutati gli effetti al momento dell'impostazione della nuova tornata contrattuale, tenendo anche conto

dell'andamento effettivo delle retribuzioni nonché dell'evoluzione delle ragioni di scambio.

3.5.2 Il contratto di lavoro integrativo del Ccnl relativo al comparto Ministeri stipulato il 16 febbraio 1999, sottoscritto in data 31 gennaio 2001

Con deliberazione n. 25/2001/C.L. dell'11 aprile 2001, la Corte, ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001 ha reso certificazione non positiva in ordine alla compatibilità economico-finanziaria degli oneri derivanti dell'ipotesi di accordo collettivo nazionale di lavoro integrativo del Ccnl relativo al comparto Ministeri sottoscritto in data 31 gennaio 2001.

In quella sede le Sezioni Riunite hanno evidenziato, in primo luogo, profili di dubbia ovvero non completa attendibilità della stima di una serie di oneri contrattuali; in particolare, di quello derivante dall'inserimento della indennità di amministrazione tra le voci retributive da prendere in considerazione per il calcolo del trattamento di fine rapporto e della indennità di buonuscita (art. 17, commi 11 e 12, e art. 32 dell'ipotesi di accordo).

Le quantificazioni elaborate dall'ARAN sono apparse infatti notevolmente sottostimate non essendo stato considerato l'intero importo pro-capite della indennità di amministrazione, ma soltanto la quota parte maturata precedentemente all'anno 1994. Secondo l'ARAN, gli oneri derivanti dalla corresponsione degli incrementi retributivi, concessi successivamente al 1994 in virtù degli accordi contrattuali relativi ai quadrienni 1994-97 e 1998-2001, avrebbero trovato copertura nell'ambito delle risorse previste dalle leggi finanziarie per far fronte ai rinnovi contrattuali; le predette risorse, in quanto comprensive di oneri riflessi a carico del datore di lavoro, sarebbero state di volta in volta accantonate dal Tesoro ivi inclusa l'aliquota del contributo da versare ai fini dell'indennità di buonuscita.

In proposito, la Corte, anche a seguito dei chiarimenti forniti dagli esperti nominati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, non ha ritenuto che dette risorse potessero essere qualificate come "risparmi" attualmente disponibili a copertura dell'onere in questione.

Sul punto, è stato ritenuto che se è vero che le risorse via via stimate dalle leggi finanziarie erano originariamente comprensive di oneri riflessi a carico del

datore di lavoro, ivi inclusa l'aliquota del contributo da versare ai fini dell'indennità di buonuscita", il concreto svolgimento della contrattazione non ha poi determinato, da parte del Tesoro, il predetto accantonamento relativamente agli emolumenti accessori della retribuzione, per loro natura, non soggetti a contributo a carico dell'Amministrazione. Secondo i principi di contabilità pubblica, infatti, in mancanza di una norma di carattere finanziario a ciò espressamente dedicata, le somme stanziate par far fronte alle spese per il trattamento economico del personale, qualora eccedenti le esigenze in concreto necessarie per far fronte alla contrattazione, non potendo essere conservate in bilancio, non sono da ritenere attualmente disponibili.

Ne derivava che l'onere derivante dall'inserimento dell'indennità di amministrazione nella base di calcolo del TFR e della buonuscita superava di oltre 27 miliardi l'importo quantificato.

La Corte ha inoltre evidenziato la mancanza di copertura degli oneri derivanti dall'art. 16 (Copertura assicurativa e patrocinio legale), quantificati dall'ARAN in 5,9 miliardi, non inseriti tra gli importi cui far fronte con i risparmi derivanti dalle disponibilità finanziarie destinate al rinnovo contrattuale per il primo biennio 1998-1999.

L'ARAN, condividendo le principali osservazioni della Corte in materia di quantificazione degli oneri, originariamente quantificati in complessivi 47,6 miliardi, ha elaborato una nuova quantificazione degli oneri finanziari del contratto in esame ai fini della prescritta certificazione.

In relazione all'inserimento dell'indennità di amministrazione tra le voci da prendere a base per il calcolo dell'indennità di buonuscita (art. 17, commi 11 e 12) e del trattamento di fine rapporto, l'ARAN ha riconosciuto l'erronea quantificazione dei relativi oneri e, prendendo atto delle osservazioni al riguardo formulate dalla Corte, ha elaborato una nuova stima dalla quale risulta un onere per la buonuscita di 45 miliardi e un accantonamento per il TFR di 25,5 miliardi per un totale di 70,5 miliardi, a fronte dei 43,1 miliardi indicati nella precedente scheda tecnica.

In relazione, poi, alle valutazioni critiche espresse dalla Corte in tema di compatibilità finanziaria del contratto, il maggiore importo conseguente alla rideterminazione della quantificazione degli oneri conseguenti all'inserimento della

indennità di amministrazione tra le voci da prendere a base per il calcolo dell'indennità di buonuscita e del trattamento di fine rapporto ha reso necessario individuare nuove risorse finanziarie atte a coprire il relativo maggiore ammontare (pari a 27,4 miliardi).

In coerenza con le indicazioni provenienti dal Comitato di settore (nota della Presidenza del Consiglio - Dipartimento della Funzione Pubblica n. 61811/01/7515 del 23 aprile 2001), l'ARAN ha, quindi, individuato, a copertura, 16,3 miliardi quali ulteriori risparmi sulle disponibilità finanziarie destinate ai rinnovi dei Ccnl del comparto scuola per il biennio 1998-1999.

Per i restanti 11,2 miliardi, l'ARAN ha rappresentato l'intendimento di utilizzare, per l'anno 2001, le risorse destinate alla copertura finanziaria degli oneri derivanti dalla norma che computa l'indennità di amministrazione e la indennità di posizione nella base di calcolo per il TFR, in considerazione del fatto che tale istituto non troverà attuazione entro la fine dell'anno, rinviando, perciò, la copertura a regime della citata norma agli stanziamenti per i rinnovi contrattuali 2002-2003.

La Corte, con il referto inviato al Parlamento (delib. 30/contr/C.L./01), ha osservato in proposito che mentre i risparmi sulle disponibilità finanziarie destinati ai rinnovi del biennio 1998-1999, pur imputati al comparto scuola, rappresentano somme effettivamente disponibili, il ricorso alle risorse da accantonare per il TFR, in quanto non immediatamente utilizzabili, veniva a determinare, in ogni caso, una mancata copertura dei relativi oneri contrattuali.

La non rilevante consistenza dello scostamento, agli effetti di una valutazione economico-finanziaria complessiva del contratto, ha consentito comunque alla Corte di esprimere una valutazione sostanzialmente positiva sulla copertura degli oneri derivanti dall'art. 32 del contratto, limitatamente peraltro all'esercizio finanziario corrente.

A partire dall'esercizio 2002, l'operatività dell'istituto, come assicurato dal Comitato di settore e dall'ARAN nella nuova relazione tecnica, resta subordinata al reperimento delle necessarie risorse finanziarie per coprire gli ulteriori oneri derivanti dal contratto in esame che, a seguito della nuova quantificazione, sono rimasti privi di copertura.

Sulla base di tali considerazioni, la Corte, preso atto della rideterminazione della quantificazione e della precisazione dei criteri metodologici adottati per la stima degli oneri derivanti dall'ipotesi di accordo all'esame, nonché dell'impegno assunto dal Ministro della funzione pubblica pro-tempore di provvedere alla copertura a regime degli oneri derivanti dall'inserimento dell'indennità di amministrazione nelle basi di calcolo del TFR con gli stanziamenti che verranno destinati ai rinnovi contrattuali con la legge finanziaria per il 2002, ha valutato positivamente il contratto in questione in relazione alla copertura degli oneri derivanti dall'art. 32 dell'ipotesi di accordo, limitatamente all'esercizio finanziario corrente. Ciò in quanto l'istituto disciplinato dal citato art. 32 non è da considerare operativo nel biennio economico di riferimento; inoltre, la Corte ha reso valutazione positiva sulla copertura degli oneri derivanti dall'arrt. 16 dell'ipotesi di accordo (polizze assicurative), tenuto conto dell'interpretazione data dal Comitato di settore e dall'ARAN, secondo la quale l'attivazione dei contratti di assicurazione è "subordinata all'effettivo reperimento delle risorse nei corrispondenti capitoli di bilancio in mancanza delle quali non possono essere stipulate le relative polizze" e pertanto la disposizione suddetta "non implica l'obbligatorietà della copertura nell'applicazione generalizzata a tutto il personale dell'area C".

In via più generale e metodologica, la Corte ha osservato che la contrattazione integrativa nazionale, che connota le c.d. code contrattuali, introduce, come ha dimostrato l'esperienza sin qui maturata, la disciplina di istituti non secondari, i cui oneri pongono problemi complessi, sotto i profili della quantificazione e della compatibilità finanziaria degli stessi, la cui definizione avrebbe meritato più appropriata considerazione all'inizio della tornata contrattuale. Ciò specie quando si tratti, come nell'ipotesi dell'accordo esaminata relativa al comparto ministeri, di istituti che introducono rilevanti novità nella determinazione di emolumenti utili ai fini del trattamento previdenziale, in una fase peraltro di transizione verso nuove modalità di disciplina giuridica ed economica, del collocamento a riposo di dipendenti pubblici, destinata ad avere implicazioni economico-finanziarie di medio-lungo periodo.

3.5.3 Il contratto per il personale dirigente.

Con le deliberazioni 20/C.L./2001 del 29 marzo 2001 (a carattere sostanzialmente istruttorio) e 21/C.L./2001 del 3 aprile 2001, sono state certificate positivamente le ipotesi di accordo relative al Ccnl per il quadriennio normativo 1998-2001 e primo biennio 1998-1999 del personale dirigente del comparto dirigenza – Area I (Ministeri, Aziende autonome, Enti pubblici non economici, Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione, Università), sottoscritta in data 20 febbraio 2001, nonché l'ipotesi di accordo, relativa al medesimo personale, relativa al secondo biennio economico 2000-2001, sottoscritta in data 20 febbraio 2001.

Le disponibilità finanziarie complessivamente stanziate per il personale dei ministeri e delle aziende ammontavano a 189,5 miliardi, comprensive degli oneri riflessi. A fronte di tali disponibilità, gli incrementi retributivi, per il solo trattamento economico fondamentale, risultavano pari a lire 136 miliardi circa, con un assorbimento del 72% circa delle risorse complessivamente stanziate dalle leggi finanziarie. Più in particolare, lire 132 miliardi circa risultvaano impegnati per gli incrementi retributivi dei dirigenti di seconda fascia e 4 miliardi circa per i dirigenti di prima fascia.

3.6 Il comparto dei ministeri

3.6.1 Avvertenza metodologica

Per il commento dei dati relativi al biennio 1999/2000, 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).

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 continuare ad offrire le serie storiche di riferimento.

3.6.2 Consistenza del personale e copertura degli organici

3.6.2.1 La consistenza del personale

La consistenza del personale del comparto, comprensivo del personale preposto ai lavori socialmente utili (l.s.u.), è esposta nella *tabella n.1* ed evidenzia, in valore assoluto, una ulteriore diminuzione nell'anno 2000 (-0,7%) raggiungendo 274.220 unità (erano 276.217 nel 1999, 280.269 nel 1998 e 284.345 nel 1997)[8].

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. %	Pers. in servizio al 31.12.2000	Var. %
Personale Ministeri	280.074	275.958	-1,4	271.097	-1,76	272.819	+0,64
Provincia aut. Trento	122	69	-43,4	66	-4,35	7	-89,39
Camere commercio	66	62	-6,0	74	+19,35	1	-98,65
I. Agronomico Oltremare	40	38	-5,0	38	0,00	36	-5,26
Ente reg. svil. agr. Sicilia	756	728	-3,7	942	+29,40	913	-3,08
Comparto ministeri	281.058	276.855	-1,5	272.217	-1,68	273.776	+0,57
di cui addetto l.s.u.	3.287	3.414	+3,8	4.000	-17,16	444	-88,90
Totale	***284.345***	***280.269***	***-1,4***	***276.217***	***-1,45***	***274.220***	***-0,72***

Tale andamento è tuttavia ascrivibile essenzialmente alla evoluzione del numero degli addetti ai lavori socialmente utili le cui unità, dopo la spiccata crescita registrata nel periodo 1997-1999, flettono di circa il 90% nel 2000 raggiungendo le 444 unità.

Al netto di tale quota il personale del comparto, dopo la diminuzione dei precedenti anni (1,5% del 1998 e 1,4% del 1999), fa registrare una nuova anche se modesta crescita (0,57%), raggiungendo le 273.776 unità[9].

Nell'ambito del comparto è inoltre significativa, a fronte della riduzione del personale delle altre componenti, la crescita (0,64%) del personale dei ministeri che, malgrado il trasferimento di competenze agli enti territoriali in attuazione del

---

[8] La consistenza media del personale espressa in termini di persona-anno, tenendo conto delle effettive mensilità liquidate (e compensando in tal modo i movimenti di personale avvenuti nell'anno), conferma tale dato evidenziando nel biennio 1999-2000 un totale, rispettivamente, di 273.228 unità e di 272.591 unità contro un totale di 274.369 unità del 1998 e 278.264 unità del 1997.

[9] Il personale in servizio presso i ministeri, pari, nel biennio 1997 – 1998, al 99,6% del personale del comparto, scende nel 1999 al 98,1% per risalire, nell'anno successivo, al 99,5%.
Il restante personale è distribuito presso l'Istituto agronomico d'Oltremare e l'Ente regionale di sviluppo agricolo per la Regione Sicilia. Si riduce sensibilmente, a decorrere dall'anno 2000, il personale della Provincia di Trento e delle Camere di commercio.

federalismo amministrativo, raggiunge le 272.819 unità (1.722 unità in più rispetto al 1999). Rispetto all'esercizio 1997, nel quale si registravano oltre 280.000 unità di personale in servizio, la rilevazione evidenzia comunque una consistente diminuzione, pari ad oltre 7.255 unità, destinata ad incrementarsi delle previste 22.537 unità da trasferire agli enti territoriali in attuazione delle c.d. leggi Bassanini.

Disaggregando i dati tra personale di ruolo e restante personale (nel quale sono incluse le unità di personale preposte a lavori socialmente utili), la rilevazione (*tabella 2*) evidenzia una costante diminuzione del personale di ruolo che passa dalle 280.987 unità del 1995 alle 265.283 unità del 2000. Nell'ambito di tale categoria l'evoluzione del personale dirigente fa invece registrare una tendenza altalenante che, in ogni caso, determina una spiccata crescita degli addetti nell'anno 2000 che, con 5.586 unità (+ 15,2% rispetto al 1999), supera di oltre 536 unità il numero dei dirigenti in servizio nel 1995.

Tale crescita risulta maggiormente accentuata nell'ambito dei dirigenti di II fascia, che salgono rispetto al 1999 del 15,9%, rispetto ai dirigenti di I fascia, che evidenziano un aumento del 5,5%.

Nell'ambito del *restante personale*, la progressiva e consistente crescita[10] risulta ascrivibile in particolare alle unità assunte con contratto di lavoro a tempo determinato che segnano un incremento di oltre il 68% rispetto al precedente esercizio passando dalle 1.738 unità del 1999 alle 5.476 unità del 2000.

Tabella 2

	Personale di ruolo	di cui Dirigenti		totale dirigenti	Restante personale	Totale
		non contr.	contr.			
1995[11][12]	280.987	417	4.633	5.050	5.796	286.783
1999	267.755	374	4.362	4.736	8.462	276.217
2000	265.283	396	5.190	5.586	8.937	274.220
Var 99-2000%	**-0,93**	**5,56**	**15,95**	**15,22**	**5.31**	**-0,73**

[10] Alla sostanziale stabilità del triennio 1997-1999, segue una consistente crescita nell'esercizio 2000 che porta tale componente ad oltre 8.493 unità pari ad un aumento di oltre il 90% rispetto al 1999 e di oltre 109% rispetto al 1997.

[11] 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.

3.6.2.2 La copertura dell'organico

Nel comparto ministeri la dotazione organica del personale si riduce sensibilmente nel triennio 1998-2000 passando dalle 334.043 unità del 1998 alle 338.288 unità del 1999 (in mancanza dei dati relativi alla dotazione organica del ministero della Difesa e del ministero della Sanità sono stati conteggiati gli organici registrati nell'anno 1997) e alle 323.938 del 2000 (in mancanza dei dati concernenti ministero dell'Industria, sono stati considerate le dotazioni organiche registrate nel 1999).

A fronte di tali valori, le carenze di organico del personale a tempo indeterminato aumentano sensibilmente nel biennio 1998-1999, passando dalle 58.983 del 1998 alle 71.303 unità di personale del 1999. Una inversione di tendenza si riscontra invece nel 2000, anche se i valori registrati (59.268 unità) superano ancora il dato del 1998.

Tale andamento si riflette negli indicatori di copertura dell'organico[12] (o di squilibrio dell'organico), dati dal rapporto tra il personale di ruolo in servizio e la dotazione organica, che si stabilizzano in media all' 81,7% nel 2000, sostanzialmente in linea con gli indici registrati nel biennio precedente (78,9% nel 1999 e 82% del 1998) ma ancora nettamente al di sotto dei valori registrati nel totale del settore pubblico. Disaggregando i dati a livello di singola amministrazione, gli indici invece evidenziano un certo miglioramento registrando valori sostanzialmente omogenei ad eccezione, anche nel 2000, del Ministero del lavoro (48,7%) e del ministero del Tesoro (65,6%) che si pongono molto al di sotto della media.

[12] Calcolati esclusivamente con riferimento al personale in servizio nei Ministeri.

Tabella 3

	1998	1999	2000
Amministrazione	*Indice di squilibrio sul personale di ruolo*	*Indice di squilibrio sul personale di ruolo*	*Indice di squilibrio sul personale di ruolo*
Presidenza del Consiglio	71,4	75,61	74,70
Ministero Tesoro	78	66,74	65,67
Ministero Finanze	75,8	76,72	84,33
Ministero Bilancio e P.E.	74,2	72,00	
Ministero Grazia e giustizia	79,1	85,28	86,35
Ministero Affari Esteri	78,5	80,83	84,13
Ministero Pubblica Istruzione	75,5	74,18	72,52
Ministero Interno	79,5	80,81	81,39
Ministero Lavori Pubblici	82,3	82,17	78,72
Ministero Trasporti	83	86,92	96,95
Ministero Comunicazioni	125,5	95,76	86,41
Ministero Difesa	225,8	82,99	89,31
Ministero Risorse Agricole e F.	192,7	72,67	70,86
Ministero Industria	69,9	74,59	69,4
Ministero Lavoro e P.S.	79,1	49,21	48,79
Ministero Commercio Estero	90,8	86,69	85,69
Ministero Sanità	75,2	75,80	76,73
Ministero Beni Culturali	85,9	90,58	90,68
Ministero Ambiente	107,8	100,16	67,22
Ministero Università e R.S.T.	83,6	84,05	82,30
Totale ministeri	**82,04**	**78,9**	**81,7**

3.6.3 Il grado di copertura del personale dirigente

Come già accennato il personale della dirigenza in servizio presso il comparto passa dalle 4.622 unità del 1997 alle 5.586 unità del 2000, a fronte di un andamento altalenante nel periodo intermedio nel quale alla crescita del 1998 è seguita la riduzione del 1999.

La crescita registrata nell'ultimo anno risulta maggiormente accentuata nell'ambito dei dirigenti di II fascia, che salgono rispetto al 1999 del 15,9%, rispetto ai dirigenti di I fascia, che evidenziano un aumento del 5,5%[13].

Disaggregando i dati per amministrazioni di appartenenza il numero più elevato di dirigenti (contrattualizzati e non) si colloca nei ministeri del Tesoro, della Pubblica istruzione, della Sanità e delle Finanze.

[13] In tale ambito è significativa la costante crescita della componente femminile che passa dal 10,2 del 1997 al 15,1% del 2000 nella fascia più elevata e dal 20,9% del 1997 al 26,8% nel 2000 nella fascia dei dirigenti contrattualizzati.

La notevole crescita del numero dei dirigenti nel corso del 2000, evidente in quasi tutte le amministrazioni, si concentra soprattutto nell'ambito della Presidenza del Consiglio (+20%), del ministero del Tesoro (+16%, che tuttavia assorbe le unità precedentemente comprese nel ministero del Bilancio) e nel ministero delle Finanze (+123,3%, a fronte tuttavia di una dotazione organica di 2.470 unità coperta solo per il 45,9%). Diminuisce invece il numero dei dirigenti nell'ambito del ministero della Pubblica Istruzione e del ministero della Sanità.

Il grado di copertura dell'organico trova espressione nell' indicatore che mette a raffronto il totale del personale dirigente in servizio e il numero dei posti in organico.

I risultati dell'analisi evidenziano, al livello del comparto ministeri, un esubero del numero dei dirigenti di prima fascia del 122% nel 1999 e del 118% nel 2000[14] e una carenza nell'organico dei dirigenti di II fascia (66,6% nel 1999 e 73,9% nel 2000)[15]

Un dato infine rappresentativo di una razionale composizione della struttura amministrativa è dato dall'incidenza dei dirigenti sul totale del personale in servizio che evidenzia una ulteriore crescita rispetto al biennio 1998-1999 (1,7%), attestandosi, a fine 2000, al 2,1%.

3.6.4 Il part-time

Come già evidenziato, l'introduzione del lavoro a tempo determinato e dell'istituto del *part-time* costituiscono una delle priorità che la recente legislazione ha inteso incentivare per assicurare una maggiore efficienza del lavoro anche nelle amministrazioni dello Stato.

La *tabella 4*, che rappresenta l'evoluzione di tali istituti negli anni 1996-2000, evidenzia una progressiva e consistente crescita delle relative unità il cui numero complessivo risulta aumentato di oltre il 156,7% rispetto al 1997.

[14] In particolare nell'ambito della Presidenza del Consiglio, del ministero del Tesoro, del ministero delle Finanze, del ministero dell'Interno, del ministero dei Trasporti, del ministero delle Comunicazioni, del ministero del Lavoro, del ministero del Commercio con l'estero.

[15] in modo particolare nell'ambito dei ministeri delle Finanze, del ministero della Giustizia, del ministero della Pubblica Istruzione e del ministero dell'Ambiente. Mostrano, invece, un esubero i ministeri dei Trasporti e della Sanità.

Disaggregando i dati a seconda delle varie figure risulta tuttavia una progressiva e contenuta diminuzione del personale assunto a tempo determinato nel periodo 1997-1999 e una forte accelerazione nell'ultimo anno nel quale da 1.738 unità si è passati a 5.476 unità pari ad un aumento di oltre il 68%.

L'andamento del personale in *part-time* risulta invece disomogenea in quanto ad una progressiva e consistente crescita del personale con contratto oltre il 50% fa riscontro, per il personale con contratto fino al 50%, una iniziale stabilità ed una più contenuta crescita nell'ultimo anno.

Tabella 4

	A tempo determinato	part-time oltre il 50%	part-time 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	1738	6087	3.654	11.479	73,73
var %	**5,70**	**35,55**	**-11,80**	**14,23**	**2,83**
2000	5476	7.509	3.992	16.977	72,83
var %	**68,26**	**18,94**	**8,47**	**32,38**	**0,89**

La predilezione dimostrata dal personale femminile per tale modalità di prestazione di lavoro incide per oltre il 72,8%, con una netta preferenza per il *part-time* oltre il 50% cui segue il *part-time* fino al 50% e il lavoro a tempo determinato.

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* continuano ad essere il ministero dell'Economia, il ministero dell'Ambiente e del Commercio con l'estero. In termini assoluti il maggior numero di *part-time* si rinviene nel ministero della Giustizia, nel ministero della Difesa e nel ministero delle Attività Culturali; scende invece il numero nell'ambito del ministero dell'Economia.

A livello aggregato la progressiva crescita del valore dell'indicatore (dal 1,7 del 1997 al 4,4 del 2000) registra valori superiori rispetto sia al totale del settore stato (2,1 nel 2000) che rispetto al totale del settore pubblico (3,6 nel 2000).

L'incidenza dell'andamento del personale in *part-time* appartenente ai livelli sulla consistenza complessiva del personale può essere valutata anche mediante l'elaborazione di un apposito indicatore di "diminuzione latente del personale"[16]. Tale indicatore mostra che, al 31 dicembre 2000, l'effetto *part-time* determina "un'economia" pari a 3.498 unità determinando una riduzione ideale del personale dei livelli di oltre l'1,3%.

Ne deriva inoltre che, tenendo conto del predetto effetto *part-time*, la "reale" copertura dell'organico dei livelli risulta pari al 77,2% nel 1999, mentre nel anno 2000 risulta pari al 79,8%.

3.6.5 Le assenze

La *tabella 5* mostra i dati relativi alle assenze, disaggregati a seconda delle diverse cause rilevate e l'incidenza percentuale dei dati stessi sul totale delle assenze.

Dopo la continua crescita riscontrata nel triennio 1997-1999, nel 2000 la rilevazione evidenzia una nuova contrazione pari al 3,2%.

Nell'ambito delle diverse tipologie risultano in leggera crescita le assenze per la fruizione delle ferie mentre diminuiscono dello 0,8% le assenze per malattia che tuttavia registrano valori sempre molto consistenti.

Tabella 5

	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	12.085.900	56,51	27,51	9,62	0,15	0,43
Var %	**1,34**	**-0,89**	**0,51**	**0,72**	**0,05**	**-5,87**
2000	11.711.108	57,10	26,67	9,58	0,29	6,36
Var %	**-3,20**	**0,59**	**-0.84**	**0.04**	**-0,14**	**5,94**

[16] 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.

3.6.6 Movimento del personale

La *tabella 6* illustra, nel periodo 1997-2000, il movimento del personale a tempo indeterminato. 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 1997-2000.

Tabella 6

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**

Tabella 6 bis

Amministrazioni	31.12.99	Cessati	Assunti	31.12.2000	Cessati	Assunti
Presidenza	6.637	212	324	6.470	368	286
Tesoro	13.169	2619	261	13.215	525	279
Finanze	63.955	1.460	2.271	62.899	1.481	1.058
Bilancio	411	21	6			
Grazia e giustizia	51.232	1.133	3.647	51.748	1.343	1.884
Affari esteri	3.861	132	127	3.787	119	58
Pubblica istruzione	8.066	314	164	7.901	317	123
Interno	21.309	288	627	21.148	345	173
Lavori pubblici	4.274	124	117	4.076	231	44
Trasporti	8.249	211	171	8.173	191	133
Comunicazioni	1.912	49	29	1.823	98	11
Difesa	41.741	1.080	19	40.646	1.292	201
Politiche agricole	1.549	58	1	1.511	51	10
Industria	1.338	77	129	1.238	256	152
Lavoro	8.649	5.686	325	8.535	137	61
Commercio estero	483	31	6	474	25	19
Sanità	1.669	80	98	1.704	73	98
Beni culturali	22.699	791	752	22.714	536	557
Ambiente	589	20	36	572	34	18
Università	485	33	36	472	17	5
Totale	262.277	14.419	9.146	259.106	7.439	5.170
altri enti						
Camere di commercio	69	11	7	1	65	1
enti regionali						
Regioni						
Ente reg. svil agric. Sicilia	571	24	0	549	23	0
Prov. Aut. Trento	66	3	0	7	1	0
Istit. Agronomico oltremare	36	1	1	34	3	1
Totale contratto ministeri	**263.019**	**14.458**	**9.154**	**259.697**	**7.531**	**5.172**

Con riferimento alle cessazioni, la rilevazione ne evidenzia un andamento oscillante, che vede una riduzione del numero dei cessati dal servizio nel 1998, una consistente crescita nel 1999 pari al 125% e una nuova contrazione nell'esercizio 2000.

Con riferimento alle assunzioni, dopo la drastica riduzione degli assunti in termini assoluti riscontrata nel 1998 (2.827 assunti rispetto ai 6.358 del 1997), si registra una nuova ripresa nel 1999, con un incremento del 223% di assunti e una successiva riduzione del 43,5% nel 2000.

Tali valori trovano conferma nell'analisi del movimento del personale 1997/2000, esposto nelle seguenti tabelle che, pur facendo riferimento alla totalità del personale, ivi incluso il "restante personale", non compreso nella *tabella 6*, evidenziano la specifica delle cause di assunzione e di cessazione.

Con riferimento alle cessazioni, la *tabella 7* mostra una certa stabilità nel biennio 1999-2000 delle cessazioni per limiti di età rispetto ai valori superiori registrati nel biennio precedente e una nuova flessione di quelle per dimissioni a fronte della spiccata crescita registrata nel 1997 e nel 1999 (6.384 e 2.934) e della flessione del 1998 (2.147) sostanzialmente in coerenza con le politiche di contenimento dei pensionamenti anticipati.

Particolarmente significativa risulta infine la quota di personale transitata in amministrazioni diverse, che ha fatto registrare un picco nell'esercizio 1999 (8.213 unità).

Tabella 7

Cessati

	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	11,75	2.934	19,98	8.213	55,92	1.814	12,35	14.686
Var %		**-19,15**		**-12.62**		**46,72**		**-14,75**	
2000	1.758	23,24	2.417	31,95	1.248	16,50	2.141	28,31	7.564
Var %		**11,50**		**11,98**		**-39,42**		**15,95**	

Con riferimento alle assunzioni (*tabella 8*), l'andamento altalenante delle stesse, particolarmente accentuata nell'ambito del reclutamento mediante concorsi[17], sembrerebbe invece ascrivibile alla attenuazione degli effetti del blocco del *turn over* (fissato dall'art. 3, comma 8, legge n. 537/93, dagli art. 4 e 22, legge n. 724/94 e dall'art. 1, comma 4, legge n. 549/95), a seguito dell'introduzione, per tutte le amministrazioni pubbliche, dell'obbligo della programmazione triennale del fabbisogno del personale (art. 39 della legge n. 449/97, successivamente modificato dall'art. 22, comma 1, della legge n. 448/99 e confermato nella finanziaria per

[17] 4.094 assunzioni nel 1997, 1.671 nel 1998, 7.052 nel 1999 e 2.980 nel 2000, concentrate in particolare nell'ambito dei ministeri delle Finanze e della Giustizia.

2001); disciplina quest'ultima che si inquadra in un'ottica coerente con le precise indicazioni del d.lgs, n. 165/2001, di responsabilizzazione delle amministrazioni stesse e della dirigenza, come presupposto necessario e indispensabile per una corretta gestione del personale.

Tabella 8

Assunti

	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	74,68	708	7,50	1.683	17,82	9.443
var %		**19.18**		**-15.50**		**-3,48**	
2000	2.980	55,65	706	13,18	1.669	22,09	5.355
var%		**-19,03**		**5,69**		**4,27**	

Tale assunto sembra trovare conferma nel miglioramento, riscontrato in precedenza, dagli indici di squilibrio del personale di ruolo rispetto alla consistenza degli organici, nonché nella progressiva stabilizzazione degli indicatori di sostituzione del personale cessato e di *turn-over* (di seguito esaminati).

Sotto tale ultimo profilo è possibile ricostruire, sulla base dei dati concernenti le cessazioni e le assunzioni nel periodo 1997-2000, l'attuazione delle politiche volte a porre un freno al ricambio del personale.

L'indicatore di sostituzione del personale cessato (assunti/cessati), calcolato per l'intero comparto (incluso il "restante personale") mostra anche nel biennio 1999-2000 una particolare attenzione a contenere il rapporto di sostituzione del personale che, pur in crescita rispetto al 1998 (0,72 nel 2000, 0,64 nel 1999 e 0,46 nel 1998), si presenta sempre inferiore all'unità[18]. Le uniche amministrazioni che si pongono al di sopra dell'unità, in cui cioè sono più numerosi gli assunti rispetto ai cessati, sono i ministeri della Giustizia e dell'Interno. Flettono invece significativamente gli indici, eccessivi nel 1998, del ministero dell'Ambiente e delle Comunicazioni.

[18] Migliori si presentano comunque i valori registrati rispetto al settore pubblico e totale settore Stato (0,8).

Lo stesso fenomeno può essere colto anche attraverso l'impiego del tasso di *turn-over*, che pone in relazione la differenza assunti/cessati rispetto alla forza lavoro media; detto tasso espone valori negativi (sia pure in crescita) in tutto il periodo considerato[19] (-1,3 nel 1998, -1,9 nel 1999 e -0,8 nel 2000). Le amministrazioni che evidenziano maggiori flessioni nel ricambio di personale sono il ministero dell'Economia, del Lavoro, della Giustizia. Tali valori, particolarmente disomogenei nel biennio 1999/2000, risentono tuttavia del forte andamento degli esodi del personale per dimissioni e passaggi ad altre amministrazioni, riscontrato nel 1999, e della spiccata crescita del personale non di ruolo nell'esercizio 2000.

3.6.7 La spesa complessiva

La *tabella 10* 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 1995-2000, 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".

Più in particolare, con riferimento ai dati 2000 rispetto a quelli 1999:

a) le retribuzioni lorde incidono, nell'anno 2000, nella misura del 72,9% 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 3 punti percentuali rispetto all'analogo dato 1999. Aumenta la componente accessoria, sia per incidenza sulla retribuzione lorda (+3% rispetto al 1999), 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, che includono anche l'IRAP (24,5%, +4,4% rispetto al 1999); spese per indennità di missione, trasferimento e altre spese, economie da *part-time* e fondo progressione economica (2,2%, +0,8% rispetto al 1999); somme rimborsate alle amministrazioni e rimborsi ricevuti dalle amministrazioni (0,7%, +0,3% rispetto al 1999);

[19] Anche in tal caso migliori si presentano i valori registrati nel totale settore stato (-0,9) e nel totale settore pubblico (-1,2).

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 1,5%, +0,2 rispetto al 1999).

Tabella 9

(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	**2,91**	**0.20**	**2,66**	**1,11**	**-0,37**
2000	10.853.838.367	1.544.408.977	12.398.247.344	17.149.036.575	17.420.059.461
Var% 99/2000	**0,00**	**26,50**	**3,30**	**4,32**	**4,61**

I dati di cassa esposti nella tabella mostrano, negli anni 1999 e 2000, un incremento di tutte le voci di spesa per il personale del comparto (ad eccezione del 1999 rispetto al 1998 per il costo del lavoro), in conseguenza dell'entrata a regime della nuova tornata contrattuale 1998-2001, nonostante l'esiguo aumento (+0,5%) della considtenza personale (v. *tabella 1*).

3.6.7.1 La retribuzione lorda

La *tabella 11* 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.*

L'indice per la retribuzione lorda dei dirigenti è stato calcolato dividendo la spesa complessiva sostenuta per la forza lavoro media dei dirigenti[20].

[20] La forza lavoro media rappresenta la consistenza del personale nelle amministrazioni in termini di

Analogo indice è stato elaborato per i livelli, raffrontando la spesa relativa 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.

Nel 2000, rispetto al 1999, pur registrandosi un innalzamento dello 0,63% della retribuzione media lorda dei dirigenti, gli andamenti retributivi del personale dirigenziale delle singole amministrazioni del comparto si presentano molto diversificati.

La retribuzione media lorda percepita dal personale dei dirigenti degli Affari esteri è la più elevata, con una variazione percentuale del 24,8%.

Per il personale dei livelli, con l'eccezione del Ministero degli affari esteri (che anche nel 2000 presenta valori poco meno che tripli rispetto alla retribuzione media lorda percepita dai livelli del comparto, ma con una riduzione del 25% rispetto al 1999), 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.

uomo-anno. Si considerano le effettive mensilità liquidate, compensando in tal modo i movimenti di personale avvenuti nell'anno.

Tabella 10

(in migliaia di lire)

	1999	2000		1999	2000	
	Retribuzione media lorda **dirigenti**	Retribuzione media lorda **dirigenti**	Var. %	Retribuzione media lorda **livelli**	Retribuzione media lorda **livelli**	Var. %
Presidenza Consiglio Ministri	125.574	140.245	10,46	51.642	51.707	0,13
Tesoro	116.809	111.421	-4.84	41.383	43.587	5,06
Finanze	114.964	110.632	-3,92	45.107	47.760	5,56
Bilancio e P.E.	103.725			42.929		
Grazia e giustizia	101.773	78.339	-29,91	44.528	42.187	-5,55
Affari esteri	391.559	520.915	24,83	156.051	124.515	-25,33
Pubblica istruzione	103.033	137.139	24,87	36.734	44.546	17,54
Interno	124.176	130.515	4,86	36.773	38.984	5,67
Lavori pubblici	102.928	75.636	-36,08	37.094	38.512	3,68
Trasporti	118.689	104.470	-13,61	39.281	39.934	1,63
Comunicazioni	96.287	108.701	11,42	41.528	42.507	2,30
Difesa	107.663	193.301	44,30	34.046	39.195	13,14
Politiche agricole	102.230	105.926	3,49	39.399	40.206	2,01
Industria	106.063	105.620	-0,42	41.087	43.038	4,53
Lavoro e P.S.	97.820	116.847	16,28	37.538	38.414	2,28
Commercio estero	107.368	114.746	6,43	40.358	40.895	1,31
Sanità	159.120	130.856	-21,60	43.853	55.913	21,57
Beni culturali	109.364	107.062	-2,15	36.510	41.052	11,06
Ambiente	332.747	187.907	-77,08	37.272	45.925	18,84
Università e R.S.T.	115.731	122.974	5,89	44.232	46.127	4,11
Camere di commercio	178.365	26.720	-567,53	51.654	47.745	-8,19
Agronomico Oltremare	182.109	150.209	-21,24	42.224	42.098	-0,30
Enti regionali svil. Agric Siciliana	73.129	118.190	38,13	44.052	46.257	4,77
Prov. Trento	-	-	-	66.967	91.418	26,75
Totale comparto ministeri	**117.718**	**118.465**	**0,63**	**43.451**	**44.038**	**3,92**

La *tabella 11* 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.

Per i dirigenti, l'incidenza percentuale della retribuzione accessoria sulla retribuzione lorda, dopo l'inversione di tendenza registrata nel 1999 rispetto al 1998, presenta nel 2000, una generalizzata flessione; andamento diverso si registra per la retribuzione accessoria dei livelli, che mostra complessivamente un innalzamento di quasi quattro punti percentuali rispetto al 1999.

Tabella 11

(incidenza percentuale della retribuzione accessoria)

	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
	RETRIBUZIONE ACCESSORIA DIRIGENTI				RETRIBUZIONE ACCESSORIA LIVELLI			
Presidenza del consiglio dei Ministri	19,63	11,81	11,28	6,01	11,12	12,25	13,64	15,51
Tesoro	10,80	2,89	5,32	0,10	7,74	10,53	8,29	13,07
Finanze	19,40	10,79	13,34	4,39	6,85	8,50	9,22	11,44
Bilancio e P.E.	8,11	5,03	7,74	0,00	7,57	4,09	4,72	0,00
Grazia e giustizia	8,81	3,97	4,29	2,55	4,88	3,01	3,58	6,55
Affari esteri	93,17	71,32	64,63	71,44	82,40	72,55	74,08	67,84
Pubblica istruzione	1,93	1,74	4,13	1,80	5,23	5,43	2,62	11,93
Interno	15,37	1,40	1,57	0,45	6,24	3,44	4,92	9,66
Lavori pubblici	21,51	6,91	4,83	3,96	5,82	2,55	1,85	5,71
Trasporti	15,14	6,38	14,53	3,03	6,08	6,35	4,84	7,50
Comunicazioni	14,68	20,63	13,86	7,81	6,30	6,88	5,08	7,57
Difesa	11,28	7,08	0,32	0,00	4,87	4,40	0,50	12,43
Politiche agricole	9,18	2,91	4,54	3,47	4,89	5,97	6,21	7,47
Industria	8,87	4,77	3,80	3,27	4,78	6,67	5,14	8,76
Lavoro e P.S.	17,04	15,49	4,82	3,35	3,28	3,83	3,38	6,36
Commercio estero	17,43	8,26	8,24	6,75	4,88	7,17	5,37	7,87
Sanità	10,60	1,41	1,77	7,40	8,04	7,48	12,74	33,83
Beni culturali	7,08	1,07	11,82	0,11	5,27	7,69	4,49	15,54
Ambiente	27,75	1,38	68,65	3,64	5,91	18,29	5.27	12,03
Università e R.S.T.	13,85	7,76	7,30	2,04	11,66	10,81	5,61	10,99
Totale ministeri	**17,38**	**6,72**	**9,26**	**4,81**	**9,89**	**9,39**	**9,20**	**13,09**
Ente reg. svil. Agric. Sicilia	-	8,35	7,87	43,82	-	3,23	4,06	9,06
Camere di commercio	10,16	6,84	24,76	20,72	10,61	18,93	16,99	14,72
Enti regionali	10,40	8,35	27,87		4,00	3,23	7,47	7,22
Prov. Aut. Trento	-	-	-	-	-	4,34	3,95	0,92
Totale comparto ministeri	**17,35**	**6,74**	**8,53**	**4,95**	**9,87**	**9,37**	**9,19**	**13,08**

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

Il primo indice, indicato nella *tabella 12* rappresenta in lire il costo unitario medio di un giorno lavorativo ed è 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 e il numero delle giornate lavorate da tutto il personale in servizio. Tale indice è più alto del precedente in quanto i giorni lavorativi sono, in un anno, più numerosi dei giorni lavorati, per effetto delle assenze.

L'esame dei dati esposti nella tabella mostra che il personale del Ministero degli affari esteri è quello che, per le ragioni sopra dette, "costa" di più. In termini di costo unitario medio per giornata lavorativa, nel 2000, supera di quasi due volte l'importo medio del costo unitario del comparto. Di analoga entità risulta anche il costo medio per giorno lavorato indicato per il medesimo Ministero degli esteri. Consistenti risultano i valori esposti, nel 2000, per il personale della Provincia autonoma di Trento, della Presidenza del Consiglio, della Sanità e delle Comunicazioni.

L'esame del primo indicatore, attraverso il raffronto dei dati del biennio, rivela che i maggiori incrementi percentuali risultano per Comunicazioni, Provincia autonoma di Trento e Ambiente; riduzioni consistenti si registrano per Camere di Commercio, Lavori pubblici e Pubblica istruzione.

Il secondo indicatore (costo unitario medio giornata lavorata) rivela una sostanziale omogeneità in aumento tra le singole amministrazioni che compongono il comparto.

Tabella 12

COSTO UNITARIO MEDIO GIORNATA LAVORATIVA

	1997	1998	var %	1999	var %	2000	var %
Presid. Consiglio dei Ministri	284,71	324,8	14,01	394,20	-12,61	415,39	5,10
Tesoro	237,31	256,68	8,16	276,91	-16,46	313,65	11,71
Finanze	231,45	245,87	6,22	270,07	-15,23	300,58	10,15
Bilancio e P.E.	318,59	304,04	-4,56	352,96	-6,27	0,00	
Grazia e giustizia	261,83	240,63	-8,09	295,78	5,13	286,62	-3,20
Affari esteri	565,45	573,84	1,48	620,05	3,86	543,81	-14,02
Pubblica istruzione	233,23	243,76	4,51	259,64	-15,47	215,70	-20,37
Interno	202,55	197,79	-2,34	195,52	-1,42	205,36	4,79
Lavori pubblici	229,96	209,99	-8,68	246,24	13,50	197,37	-24,76
Trasporti	215,05	223,71	4,02	268,04	-5,77	246,14	-8,90
Comunicazioni	246,13	264,18	7,33	302,77	-7,54	412,09	26,53
Difesa	196,53	196,64	0,05	224,63	-10,31	277,38	19,02
Politiche agricole	240,53	236,38	-1,72	272,81	-10,26	288,39	5,40
Industria	254,29	242,18	-4,76	292,18	10,16	317,31	7,92
Lavoro e P.S.	211,86	214,46	1,22	264,81	-2,04	236,87	-11,80
Commercio estero	275,26	278,43	1,15	340,55	-10,23	326,89	-4,18
Sanità	271,88	295,71	8,76	416,62	10,59	444,11	6,19
Beni culturali	205,11	213,05	3,86	253,94	-7,19	260,80	2,63
Ambiente	206,92	245,13	18,46	283,53	1,21	361,40	21,55
Università e R.S.T.	280,69	296,14	5,5	324,86	-13,99	334,44	2,86
Totale ministeri	**234,91**	**237,9**	**1,27**	**272,19**	**-5,96**	**283,41**	**3,96**
Ente reg. svil. Agric. Sicilia	-	201,43	-	205,80	-12,39	253,34	18,77
Camere di commercio	324,05	357,65	10,37	459,04	-0,08	350,21	-31,08
Prov. Aut. Trento	-	435,12	-	462,90	-11,45	615,05	24,74
Istituto Agr. Oltremare	-	275,74	-	314,65	-3,70	325,64	3,37
Totale comparto ministeri	**233,93**	**237,86**	**1,68**	**239,25**	**-5,99**	**283,34**	**4,00**

Tabella 13

	COSTO UNITARIO MEDIO GIORNATA LAVORATA						
	1997	**1998**	**var %**	**1999**	**var %**	**2000**	**Var%**
Presid. Consiglio dei Ministri	381,6	443,9	16,33	303,78	-6,92	323,91	0,33
Tesoro	296,82	322,5	8,64	235,50	-8,99	248,44	0,42
Finanze	283,15	311,2	9,89	231,12	-6,38	257,63	0,43
Bilancio e P.E.	399,76	375,1	-6,18	288,68	-5,32	0,00	
Grazia e giustizia	275,26	280,6	1,95	232,61	-3,45	222,73	0,43
Affari esteri	667,91	596,1	-10,74	564,12	-1,72	474,33	0,18
Pubblica istruzione	294,28	299,8	1,87	220,73	-10,43	214,54	0,45
Interno	203,07	198,3	-2,33	195,14	-1,36	204,68	0,51
Lavori pubblici	284,32	213	-25,08	206,72	-1,58	195,75	0,48
Trasporti	267,63	283,5	5,93	213,31	-4,88	213,50	0,47
Comunicazioni	308,35	325,6	5,59	237,34	-11,31	327,19	0,42
Difesa	260,34	247,8	-4,82	178,52	-10,15	209,64	0,56
Politiche agricole	304,45	300,8	-1,19	224,27	-5,40	234,24	0,45
Industria	275,56	262,5	-4,73	279,06	13,22	269,70	0,36
Lavoro e P.S.	269,17	270,2	0,38	211,53	-1,39	206,16	0,47
Commercio estero	367,28	375,4	2,216	257,13	-8,29	258,46	0,39
Sanità	370,39	372,5	0,57	345,70	14,46	362,63	0,29
Beni culturali	260,05	272,2	4,66	202,42	-5,25	218,03	0,49
Ambiente	258,18	280,1	8,48	241,83	-1,37	305,12	0,41
Università e R.S.T.	330,12	370,3	12,17	269,02	-10,08	279,92	0,37
Totale ministeri	**281,34**	**288,4**	**2,49**	**226,71**	**-4,94**	**237,44**	**0,44**
Ente reg. svil. Agric. Sicilia	-	231,3	-	182,03	-10,66	220,78	0,55
Camere di commercio	405,42	459,4	13,30	377,15	5,17	585,40	0,27
Prov. Aut. Trento	-	515,9	-	355,37	-22,44	479,09	0,28
Istituto Agr. Oltremare	-	326,3	-	260,84	-5,71	268,32	0,38
Totale comparto ministeri	**280,16**	**288,3**	**2,88**	**226,61**	**-4,96**	**237,40**	**0,44**

3.6.8 La retribuzione accessoria per qualifiche

Passando all'esame della componente accessoria' la *tabella 14* mostra gli andamenti delle retribuzioni accessorie negli anni 1996 - 2000 per le diverse qualifiche di personale del comparto.

Le variazioni della retribuzione accessoria per i dirigenti e per i livelli, che si presenta in diminuzione per i primi e in aumento per i secondi, si correlano agli effetti della nuova tornata contrattuale, che, per i dirigenti, si è perfezionata soltanto nel 2001.

Tabella 14

Spesa per le competenze accessorie distinta per qualifiche

(in migliaia)

	1996	1997	Var % 96/97	1998	var % 97/98	1999	var % 98/99	2000	var % 99/2000
dirigenti non contratt.	21.087.949	20.148.763	-4,45	20.979.114	4,12	30.199.564	30,53	13.093.628	-130,64
dirigenti contratt	93.536.259	80.958.668	-3,45	11.655.503	-85,6	19.212.353	39,33	18.437.248	-4,20
funzionari	477.753.386	488.607.194	2,27	476.308.988	-2,52	449.001.451	-6,08	513.372.517	12,54
impiegati	570.033.532	608.075.297	6,67	544.653.909	-10,43	574.802.071	5,24	988.341.297	41,84

N.B.: per l'esercizio finanziario 1999 sono stati considerati "impiegati" la somma delle posizioni economiche A e B, 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 retribuzione accessoria, nel 2000, presenta, per i dirigenti non contrattualizzati (*tabella 15*), una generalizzata riduzione, salvo che per le indennità derivanti da provvedimenti specifici, da attribuire al mancato rinnovo del contratto, poi perfezionatosi nell'aprile 2001.

Tabella 15

Spesa per le competenze accessorie - Dirigenti non contrattualizzati

(in migliaia)

	Straordinario	varie			Altre	Totale
		Comp. incent.	*Indenn. provv. 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	**1,83**	**14,77**	**-8,22**	**-64,27**	**59,25**	**30,53**
2000	3.623.632	43.617	8.784.733	19.279	622.367	13.093.628
variaz. % 99/2000	**-151,80**	**-215,75**	**47,21**	**-923,42**	**-2487,31**	**-130,64**

Per il 2000, stesso andamento in riduzione, anche se in misura meno marcata, si registra per i dirigenti contrattualizzati.

Tabella 16

Spesa per le competenze accessorie - Dirigenti contrattualizzati

(in migliaia)

	straordinario	varie			altre	totale
		Comp.incent.	*Indenn. provv. 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[21][17].-	15.019.943	19.212.353
variaz. % 98/99	**-18,90**	**-473,96**	**-65,76**	**N.D.-**	**61,16**	**39,33**
2000	2.199.897	876.083	9.488.985		5.962.283	18.527.248
variaz. % 99/2000	**-62,24**	**98,50**	**93,57**		**-151,92**	**-3,70**

[21] Dato non ricavabile dalla attuale elaborazione dei conti annuali 1998 e 1999.

I dati esposti nelle *tabelle 17* e *18*, che mostrano, in termini complessivi, un aumento delle competenze accessorie per il 2000, presentano cospicui incrementi delle voci in cui si articola la componente "varie", ricostruita, per mantenere la serie storica, tra quelli che erano qualificati funzionari ed impiegati.

Tabella 17

Spesa per le competenze accessorie – Funzionari

(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	**-33,55**	**-113,47**	**-78,63**	**-31,81**	**19,15**	**-6,08**
2000	76.945.461	134.072.333	151.214.683	1.927.321	149.212.719	513.372.517
variaz. % 99/2000	**-8,79**	**63,72**	**97,25**	**38,52**	**-108,63**	**12,54**

Tabella 18

Spesa per le competenze accessorie – Impiegati

(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	**-23,51**	**-46,38**	**-160,67**	**-16,81**	**28,89**	**5,248**
2000	115.649.600	278.649.800	185.321.003	6.912.161	401.808.733	988.341.297
variaz.%99/00	**15,60**	**63,24**	**98,30**	**45,61**	**8,45**	**41,84**

3.6.9 La spesa per formazione

Per quanto concerne l'aggiornamento professionale[22], 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-costo 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 destinato risorse non elevate per la formazione. Tra di esse figurano la Presidenza del Consiglio e il Tesoro.

22[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.

Tabella 19

(in migliaia)

Amministrazioni	Costo del personale	Spese per la formazione del personale	Totale costo del lavoro	Indicatore di formazione[23]
Presidenza Cons. Ministri	576.489.420	2.328.972	584.920.526	27,62
Tesoro	950.131.627	754.899	958.040.999	9,54
Finanze	4.358.843.055	6.460.593	4.422.152.795	10,20
Bilancio				
Grazia e giustizia	2.904.916.756	3.719.630	3.937.181.855	11,53
Affari esteri	791.749.836	1.749.604	809.393.227	9,92
Pubblica istruzione	488.000.226	55.032.280	551.687.820	86,41
Interni	1.146.768.105	1.189.235	1.163.925.959	6,93
Lavori pubblici	249.482.643	107.685	253.404.720	2,75
Trasporti	466.744.443	273.749	166.194.469	0,48
Poste e telecomunicazioni	164.330.116	66.600	122.636.288	14,68
Difesa	2.265.960.171	3.896.261	2.282.133.978	24,09
Risorse agricole	99.926.768	68.576	101.282.064	5,06
Industria	102.198.244	72.157	103.829.141	4,42
Lavoro	760.254.118	1.148.723	769.080.979	13,01
Commercio estero	35.130.510	97.489	35.656.819	18,52
Sanità	199.270.406		205.658.246	
Beni culturali	1.443.446.461	82.041	1.457.877.173	0,57
Ambiente	48.919.125		49.242.125	
Università e ricerca scientifica	37.651.630	354.402	38.387.955	48,13
Totale ministeri	17.090.213.660	77.355.863	17.360.841.634	28,58
Camere di commercio	2.974.794	16.288	3.064.099	18,24
Ente reg. svil. agric. Sicilia	52.340.011	5.800	52.614.324	2,11
Prov. aut. Trento	983.932		983.932	
Istit. Agronomico oltremare	2.524.178		2.555.472	
Totale altri enti	**74.228.165**	**36.533**	**74.947.717**	
Totale comparto	**17.149.036.575**	**77.377.951**	**17.420.059.461**	**28,55**

3.6.10 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

[23] L'indicatore di formazione è pari alla spesa di formazione diviso il costo del lavoro meno il costo del personale.

organizzazioni sindacali più rappresentative[24], dopo la certificazione rilasciata dalla Corte dei conti con deliberazione n. 13/99[25].

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 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 20*) rappresentano la situazione della contrattazione integrativa relativa al 2001 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 di 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. Tale evidenziazione contabile potrebbe, inoltre, consentire una più esatta valutazione della componente fissa indotta dalla contrattazione integrativa.

[24] Il Ccnl è pubblicato in Suppl. ordinario alla G.U. n. 46 del 25 febbraio 1999, serie generale.
[25] Cfr. Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1997 e 1998,* Corte dei conti, Centro fotolitografico, Roma 1999, 74.

Tabella 20

Il Fondo unico di amministrazione – Situazione della contrattazione integrativa relativa al 2001

(in migliaia di lire)

Amministrazione	Risorse certe	Risorse ulteriori	Totale	Riqualificazione (1)	Passaggi super 2001 (2)	Posizioni organizzative (3)	Totale (1+2+3)
Tesoro	53.717.785	39.479.119	93.196.904	9.959.219	8.509.526	0	18.468.745
Finanze*	16.042.682	113.306.120	129.348.802	41.927	206.199	93.333	341.459
Giustizia	151.923.777	33.451.000	185.374.777	280.000	7.900.262	2.941.016	11.121.278
Affari esteri	10.661.000	5.812.756	16.473.756	4.605.500	0	0	4.605.500
Istruzione	29.320.000	30.396.378	59.716.378	15.005.197	6.119.108	4.458.720	25.583.025
Interno	82.500.000	22.159.430	104.659.430	28.782.411	4.239.263	289.286	33.310.960
Lavori pubblici	11.907.818	4.121.706	16.029.524	6.273.909	2.976.954	1.190.782	10.441.645
Trasporti	26.748.280	6.185.443	32.933.723	13.991.779	7.839.966	1.592.400	23.424.145
Comunicazioni*	6.029.649	4.984.991	11.014.640	1.199.000	2.600.000	0	3.700.000
Difesa*	124.338.356	34.590.249	158.928.605	0	918.369	4.680.859	5.599.228
Politiche agricole	6.109.591	1.902.379	8.011.870	239.413	1.903.528	0	2.142.941
Industria	4.689.480	4.866.994	9.556.474	0	1.338.000	312.209	1.650.209
Lavoro	33.720.000	9.192.098	42.912.098.	2.755.185	4.302.250	0	7.057.435
Comm. estero	1.365.361	1.203.400	2.568.761	593.060	33.544	0	626.604
Sanità	8.301.297	2.758.658	11.059.955	5.300.000	1.572.827	600.000	7.472.827
Beni culturali	188.400.194	7.283.468	195.683.662	33.522.872	16.476.893	0	49.999.765
Ambiente	2.424.138	3.525.723	5.949.861	0	767.372	0	767.372
Università	2.079.435	338.072	2.417.507	649.086	0	0	649.086
Totale	**760.278.843**	**325.557.984**	**1.042.924.629**	**123.198.558**	**67.704.061**	**16.158.605**	**206.962.224**

Dall'analisi dei dati emerge una flessione delle "risorse certe" pari al 25,4% rispetto all'analogo dato 2000 (in valori assoluti 1.019 miliardi) e un incremento del 60% delle "risorse ulteriori". Il totale delle risorse, rispetto al 2000, scende di 14,5 punti percentuali.

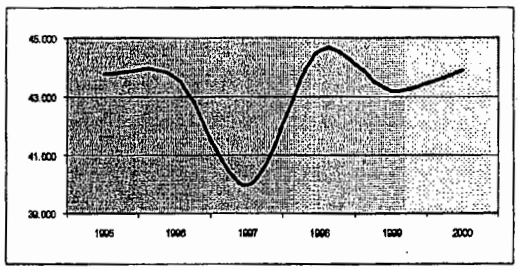
I dati di consuntivo relativi all'andamento della contrattazione integrativa per il comparto ministeri evidenzia che una quota parte contenuta delle risorse complessive è stata destinata a finanziare l'ordinamento professionale (19,7%). Tale dato si pone nella linea delle raccomandazioni più volte formulate dalla Corte dei conti nelle proprie deliberazioni di certificazione, con le quali è stata manifestata l'esigenza che le politiche di personale in sede di contrattazione integrativa, in coerenza con la riforma amministrativa, garantissero la destinazione di adeguate

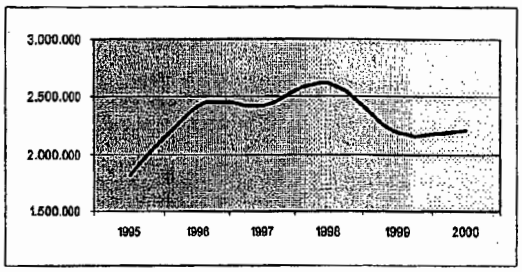
quote di risorse a premiare la produttività.

In realtà, l'andamento della negoziazione integrativa non può ancora dirsi del tutto significativo della reale tendenza delle politiche negoziali, dal momento che diverse amministrazioni, soltanto a fine esercizio 2001, hanno messo a punto i percorsi formativi per le riqualificazioni professionali, con le conseguenti implicazioni sulla destinazione delle risorse disponibili.

CAPITOLO 4

IL PERSONALE DELLE AZIENDE E DELLE AMMINISTRAZIONI AUTONOME





SINTESI

Il comparto delle aziende presenta nel 2000 una modesta crescita delle unità di personale complessive, peraltro da imputare ad una significativa crescita del "restante personale" (segnatamente nell'ambito del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco) a fronte di una contrazione di quello di ruolo e, in specie, del personale dirigenziale.

L'indicatore di copertura dell'organico, che mediamente presenta una leggera flessione, evidenzia sensibili differenze nell'ambito delle singole amministrazioni che compongono il comparto.

Tra le forme di flessibilità del lavoro, si segnala una consistente crescita del ricorso al part-time.

La flessione del ricambio del personale correlata alle politiche di blocco del turn over, ha determinato un aumento della consistenza del personale con maggiore anzianità di servizio nonché una riduzione dell'indicatore del carico della dirigenza.

Per quanto riguarda i Ccnl del comparto, la Corte, in sede di certificazione delle ipotesi di accordo, ha rilevato la scarsa trasparenza dei costi diretti e indiretti derivanti dai contratti.

Tenuto conto dei rinnovi contrattuali (bienni economici 1998-1999 e 2000-2001), il costo del personale del comparto presenta aumenti delle voci retributive sia fisse che accessorie. La componente fissa incide nella misura dell'87,5% sulla retribuzione lorda.

In ragione della specificità delle missioni istituzionali svolte dalle amministrazioni del comparto, la spesa media relativa alla retribuzione lorda del personale, dirigenziale e non dirigenziale, presenta rilevanti differenze.

Per il personale non dirigente della Cassa depositi e prestiti, permane una situazione di incertezza in ordine alla definizione della tornata contrattuale 1998-2001.

4.1 Premessa

Il comparto all'esame, che comprende l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, l'Azienda per gli interventi nel mercato agricolo, la Cassa Depositi e Prestiti e il Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, è stato investito da una serie di interventi di natura normativa che hanno comportato una diversa articolazione delle relative istituzioni.

Tabella 1

Situazione precedente	Situazione attuale	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 (A.G.E.A.)	D.lgs. 27.5.1999, n. 165 modificato dal d.lgs n. 188 del 15 giugno 2000
Cassa DD.PP.	Cassa DD. PP.	D.lgs. 30.7.1999, n. 284
Vigili del Fuoco	Vigili del Fuoco	D.lgs. 30.7.1999, n. 300

L'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA), istituita con legge 14 agosto 1982, n. 610, con il decreto legislativo n.165/1999 è stata soppressa e posta conseguentemente in liquidazione (art. 1) ed, al suo posto, è stata istituita l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, qualificata ente di diritto pubblico (art. 2).

Il personale dell'ex Azienda, in servizio al 16 ottobre 2000, è stato inquadrato alla predetta data nei ruoli dell'Agenzia secondo la tabella di corrispondenza allegata al regolamento del personale adottato con D.M. 5 dicembre 2000, salva comunque la possibilità del trasferimento a domanda ad altre amministrazioni e alle Regioni. Il rapporto di lavoro del personale dell'Agenzia è stato disciplinato ai sensi del d.lgs. n. 165/2001 e l'istituzione di fondi di previdenza deve ricondursi al d.lgs. n. 124/1993 (art. 6, c. 3). Il personale in servizio è stato fatto rientrare nel comparto di contrattazione all'esame in ragione del fatto che gli oneri relativi al personale, finché non sia trasferito all'Agenzia, sono stati posti a carico del bilancio della soppressa AIMA.

Tabella 2

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

L'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato ha subito una disarticolazione organizzativa con il decreto n. 283 del 9 luglio 1998, con l'istituzione dell'Ente tabacchi italiani (ente pubblico economico ex art. 1, comma 1) cui risultano attribuite le attività produttive e commerciali già riservate all'azienda, con esclusione di quelle relative al lotto e alle lotterie.

Restano pertanto 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).

Per quanto concerne il personale, in applicazione dell'art. 4, 1° comma, del d.lgs. citato, le unità addette alle attività produttive e commerciali trasferite all'Ente tabacchi, risultano essere state inserite nel previsto ruolo ad esaurimento del Ministero delle finanze e distaccate temporaneamente presso l'Ente per poi essere progressivamente trasferite in base ai fabbisogni previsti dalle determinazioni riguardanti i programmi generali.

In ogni caso una disciplina, anche se non di natura specifica, è da rinvenire nel regolamento governativo emanato ai sensi dell'art. 58, comma 3, del d.lgs. n. 300/99 (DPCM 10 aprile 2001).

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 successiva- mente, 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

La Cassa Depositi e Prestiti è stata sottoposta a riorganizzazione con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 284 che ne ha definito la qualificazione giuridica di agenzia.

In relazione al personale, al quale si applicano le norme del d.lgs. n. 165/2001 esclusivamente per le materie non disciplinate dall'ordinamento autonomo della Cassa (art. 66, comma 13 della legge n. 388/2000 che modifica l'art. 5 del d.lgs. n. 284/1999), resta ancora aperta la controversia relativa all'esatta individuazione del comparto di appartenenza[1]. La Corte di Appello di Roma, in data 28 giugno 2001, nel riformare la sentenza del Tribunale di Roma del 15 marzo 2000, ha dichiarato "la nullità del contratto di determinazione dei comparti del 2 giugno 1998 nella parte in cui comprende la Cassa Depositi e Prestiti nel comparto di cui all'art. 2, lett. h e all'art. 10".

Va tuttavia segnalato che di recente l'art. 47, comma 3, della legge n. 448/2001(legge finanziaria per il 2002) ha provveduto ad inserire tale amministrazione tra gli enti a contrattazione separata indicati dall'art. 70 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Con riferimento infine all'organizzazione del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (art. 14, 3° e 4° c.; art. 79, 3° c.) non sembra avere determinato mutamenti significativi.

4.2 Consistenza del personale

Il prospetto che segue, nel quale viene sintetizzata la consistenza del personale in servizio, nei tre anni considerati (1998-2000) presso le istituzioni del comparto, evidenzia nel corso del 2000, dopo il decremento del periodo precedente, una nuova modesta crescita delle unità in servizio.

[1] A seguito della sospensione cautelare dell'accordo quadro stipulato il 2 giugno 1998 (ordinanze del Tribunale di Roma del 7 e 27 maggio 1999), sono intervenute due sentenze contrastanti nel merito: il Tribunale di Roma, con sentenza del 15 marzo 2000, ha confermato l'inserimento del personale della Cassa nel comparto di contrattazione "Aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo"; mentre sempre il Tribunale di Roma, con sentenza del 16 giugno 2000, ha diversamente dichiarato la nullità dell'accordo quadro per violazione dell'art. 45 del d.lgs. n. 29/93. Entrambe le sentenze sono state appellate e la Corte di Appello di Roma ha riformato la sentenza del 15 marzo 1999.

Tabella 4

ANNO	Personale di ruolo	Di cui dirigenti	Restante personale	Totale Personale
1998	39.587	262	5.171	44.758
1999	38.860	258	4.361	43.221
2000	38.717	243	5.169	43.886
Dif. 1999/1998	- 727	-4	- 810	-1.537
Var. 1999/1998	-1,8%	- 1,5%	- 15,6%	- 3,4%
Dif. 2000/1999	- 143	- 15	+ 808	+ 665
Var. 2000/1999	- 0,3	- 5,8	+18,5	+ 1,5

Sono compresi i dirigenti con contratto a tempo determinato

Dalla disaggregazione dei dati emerge tuttavia che tale incremento deve ricondursi ad una significativa crescita del restante personale (+18,5% rispetto al 1999) mentre la componente di ruolo continua nel trend discendente contraendosi di un ulteriore 0,3%. Spicca in tale ambito la nuova e consistente riduzione del personale dirigente (-5,8%).

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.

La rilevazione - nell'ambito della flessione del personale di ruolo della Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato (- 4,2% a fronte del – 7,4 del 1999), dell'AIMA (- 4,4% a fronte del - 2,4 % del 1999) e della Cassa Depositi e Prestiti (- 1,4% a fronte del -2,2% del 1999) - evidenzia una consistente crescita del personale di Vigili del Fuoco particolarmente accentuata nella componente non di ruolo (+18,5%), nell'ambito della quale tuttavia risulta predominante la componente dei vigili ausiliari di leva (3.314 unità nel 1999 e 4.070 unità nel 2000).

Tabella 5

Aziende e Amm.ni aut.	Distribuzione personale di ruolo				
	31.12.98	*31.12.99*	*Var. %*	*31.12 00*	*Var. %*
Monopoli di Stato	8.663	8.017	- 7,4	7.681	- 4,2
A.I.M.A.	412	402	- 2,4	384	- 4,4
Cassa DD.PP.	495	484	- 2,2	477	- 1,4
Vigili del Fuoco (*)	30.017	29.957	- 0,1	30.175	+ 0.7
Totale	**39.587**	**38.860**	**- 1,8**	**38.717**	**- 0,3**

(*) compresi VV FF della Prov. aut. Trento.

Tabella 6

Aziende e Amm.ni aut.	Distribuzione restante personale (compresi L.S.U.)				
	31.12.98	*31.12.99*	*Var. %*	*31.12.00*	*Var. %*
Monopoli di Stato	=	=	=		
A.I.M.A.	=	=	=		
Cassa DD.PP.	=	=	=		
Vigili del Fuoco	5.171	4.361	- 15,6	5.169	+ 18,5
Totale	**5.171**	**4.361**	**- 15,6**	**5.169**	**+ 18,5**

Tale andamento, che in termini assoluti determina un incremento di poco più di 800 unità, non sembra possa essere considerato elemento di squilibrio, in considerazione del fatto che tale fenomeno trova, in linea di massima, giustificazione nella necessità di far fronte, comunque, alle missioni istituzionali di competenza.

4.3 La copertura dell'organico

La consistenza delle dotazioni organiche dell'AIMA si conforma alla rideterminazione della pianta organica operata con il regolamento del personale adottato ai sensi dell'art. 10, comma 3 del d.lgs n. 156/99 (D.M. 5 dicembre 2000) evidenziando una riduzione di 30 unità del personale dei livelli. La dotazione organica del personale dirigenziale, che nel conto annuale 2000 risulta pari a 0, si dimensiona invece a 23 unità, coperte anche con ricorso ad assunzioni con contratto a tempo determinato (10 dirigenti).

L'adeguamento della dotazione organica della Cassa Depositi e Prestiti, così come stabilito dall'articolo 5 del d. lgs. 30 luglio 1999, n. 284, dovrebbe invece risultare vincolato all'osservanza del principio fondamentale di cui all' articolo 39, comma 20, l. n. 449/97; tuttavia, al 31 dicembre 1999, il riferimento normativo vigente risulta costituito dal decreto ministeriale 20 novembre 1997 (G.U.R.I. n. 15 del 10 gennaio 1998).

A fronte della consistenza organica va segnalato il valore assunto nell'esercizio 2000 dall'indicatore di copertura che, a fronte di un valore medio dell'88%, manifesta un sensibile miglioramento nell'ambito dell'AIMA (96,6 a fronte del 91 del 1999) e nell'ambito dei Vigili del Fuoco (95,2 a fronte del 94 del 1999). Scende invece il valore, evidenziando un certo squilibrio, nell'ambito dei

Monopoli di Stato (69,3 a fronte del 72 del 1999) e della Cassa Depositi e Prestiti (74,8 a fronte del 76 del 1999).

Tabella 7

Aziende e Amm.ni autonome	1997	1998	1999	2000
Monopoli di stato	81	78	72	69,3
A.I.M.A.	94	93	91	96,6
Cassa DD.PP.	80	81	76	74,8
Vigili del Fuoco (*)	95	95	94	95,2
Media comparto	**91**	**90**	**89**	**88**

(*) compresi VV FF della Prov. aut. Trento

4.4 La stabilità di impiego

A fronte della diminuzione di 143 unità nell'ambito del personale di ruolo e dell'aumento di 808 unità nell'ambito del restante personale, l'indice c.d. "di stabilità dell'impiego" - che esprime l'incidenza del personale a tempo indeterminato rispetto al totale del personale in servizio - presenta una contenuta modifica nei tre anni considerati.

Tabella 8

Aziende e Amm.ni Autonome	1998	1999	2000
Monopoli di stato	1,0	1,0	1,0
A.I.M.A.	1,0	1,0	0,97
Cassa DD.PP.	1,0	1,0	0,99
Vigili del Fuoco (*)	0,84	0,87	0,85
Media comparto	**0,87**	**0,89**	**0,89**

(*) compresi VV FF della Prov. aut. Trento

Come risulta dalla tabella, anche nel 2000, il Corpo nazionale dei VV.F. si discosta dalle altre istituzioni (nelle quali si registrano valori prossimi all'unità, ossia al 100%) in relazione al più frequente ricorso al personale assunto a tempo determinato per l'assolvimento, in alternativa a quello civile, degli obblighi di leva (ausiliari).

Al di fuori di tale ipotesi non sembra avvertita nelle altre istituzioni del comparto l'esigenza di ricorrere all'utilizzo di risorse umane a mezzo di contratti di lavoro a tempo determinato.

Più consistente risulta invece l'intensità del ricorso al *part-time* che registra nel complesso una consistente crescita (62%) rispetto al 1998, più accentuata nell'ambito dei Monopoli di Stato e dei Vigili del Fuoco (*tabella 9*).

Tale andamento si riscontra anche nel valore assunto dagli indicatori di diffusione del *part-time* che, anche se di misura, evidenziano valori superiori a quelli del 1998 (*tabella 10*).

Tabella 9

Aziende e Amm.ni autonome	1998 Entità personale part-time	1999 Entità personale part-time	2000 Entità personale part-time
Monopoli di stato	79	93	105
A.I.M.A.	7	7	11
Cassa DD.PP.	9	8	9
Vigili del Fuoco (*)	60	86	126
Totale	**155**	**194**	**251**

(*) compresi VV FF della Prov. aut. Trento

Tabella 10

Aziende e Amm.ni autonome	1998 Diffusione part-time	1999 Diffusione part-time	2000 Diffusione part-time
Monopoli di stato	0,9	1,1	1,3
A.I.M.A.	1,8	1,8	3,0
Cassa DD.PP.	1,9	1,7	1,9
Vigili del Fuoco (*)	0,2	0,1	0,4
Media comparto	**0,4**	**0,5**	**0,7**

(*) compresi VV FF della Prov. aut. Trento

4.5 L'anzianità del personale in servizio e il tasso di turn over

L'analisi dell'anzianità del personale rivela un progressivo aumento del personale con anzianità di servizio a tempo indeterminato superiore a 30 anni, conseguenza della più volte confermata limitazione di nuove assunzioni.

Tabella 11

Aziende e Amm.ni autonome	1998 (%)	1999 (%)	Variazione 1999/1998	2000 (%)	Variazione 2000/1999
Monopoli di stato	3	3,6	+0,6	3,5	-0,1
A.I.M.A.	13	16,1	+3,1	15,2	-0,9
Cassa DD.PP.	18	23,9	+5,9	24,1	+0,2
Vigili del Fuoco (*)	0,9	1,5	+0,6	1,2	-0,3
Media comparto	**1,6**	**2,4**	**+0,8**	**2,0**	**-0,3**

(*) compresi VV FF della Prov. aut. Trento

Si osserva in particolare che, a fronte della contenuta riduzione dell'incidenza di tale personale nell'ambito dei Monopoli di Stato, dell'A.I.M.A e del Corpo nazionale dei VV.F, la Cassa Depositi e Prestiti fa registrare un leggero incremento dello 0,2%.

Tale andamento risulta influenzato, tra l'altro, dalle recenti politiche di contenimento di *turn-over* come emerge dai valori fatti registrare dall'indicatore costituito dal tasso di turn-over (*tabella 11*) che, ponendo in relazione la differenza assunti/cessati rispetto alla forza lavoro media, a quello si riconnette anche sotto il profilo logico.

Tabella 12

Aziende e Amm.ni autonome	1999 (%)	2000 (%)
Monopoli di stato	-7,6	-4,3
A.I.M.A.	-2,5	-4,6
Cassa DD.PP.	-2,5	-1,4
Vigili del Fuoco (*)	-0,2	0,6
Media comparto	**-1,6**	**-0,3**

(*) compresi VV FF della Prov. aut. Trento

La tabella evidenzia indicatori che, pur in crescita rispetto al precedente esercizio, assumono valori costantemente negativi (tranne una modesta crescita nella componente dei Vigili del Fuoco), segno di una ancora forte flessione del ricambio del personale.

4.6 Il carico della dirigenza

Il personale con qualifica dirigenziale presenta, sempre nel triennio considerato, una modesta crescita nel 1999 (ascrivibile in particolare ai Monopoli di Stato e ai Vigili del Fuoco) e una nuova e più consistente diminuzione nel 2000 (ascrivibile esclusivamente alla contrazione delle unità in servizio presso i Monopoli di Stato).

Tabella 13

Aziende e Amm.ni Autonome	1998	1999	2000	Variazione % 1999/1998	Variazione % 2000/1999
Monopoli di stato	74	63	47	+14,9	-25,3
A.I.M.A.	23	22	23	-4,3	+4,5
Cassa DD.PP.	25	24	24	-4,0	0
Vigili del Fuoco (*)	140	149	149	+6,4	0
Totale comparto	**262**	**258**	**243**	**-1,5**	**-5,8**

(*) compresi VV FF della Prov. aut. Trento
Sono compresi i dirigenti con contratto a tempo determinato

Tale andamento influisce significativamente anche sull' indicatore che pone in evidenza l'entità del personale gestito in media da ogni dirigente in servizio (c.d. carico della dirigenza). La successiva tabella evidenzia infatti valori in crescita in tutto il comparto particolarmente accentuati nell'ambito dei Monopoli di Stato (163,4 dipendenti a fronte dei 94 del precedente esercizio a seguito della riorganizzazione amministrativa del settore) e dei Vigili del Fuoco con 236 dipendenti (a fronte dei 230 del precedente esercizio).

Tabella 14

Aziende e Amm.ni Autonome	1998	1999	2000
Monopoli di stato	117	94	163,4
A.I.M.A.	18	18	29,5
Cassa DD.PP.	20	20	20,7
Vigili del Fuoco (*)	249	230	236,4
Media comparto	**182**	**176**	**198**

(*) compresi VV FF della Prov. aut. Trento

4.7 La presenza femminile

La consistenza del personale femminile in servizio (di ruolo e non) presenta, negli anni considerati, un sostanziale grado di invarianza. Come risulta dalla tabella seguente il tasso di femminilizzazione nel 2000 non evidenzia scostamenti di rilievo rispetto ai valori registrati nello scorso esercizio.

Tabella 15

Aziende ed amm.ni autonome	1998	1999	2000
Monopoli di Stato	25	25	25,2
A.I.M.A.	42	48	42,4
Cassa DD.PP.	41	42	43,6
Vigili del Fuoco (compresi VV FF della Prov. aut. Trento)	4	5	4,6

4.8 L'assenza *pro-capite*

Le assenze rilevate per le amministrazioni del comparto evidenziano una modesta riduzione nell'esercizio 2000 attestandosi su una media pro capite di 57,5 giorni per la Cassa Depositi e Prestiti (62,3 nel 1999) e di 50,4 giorni per i Monopoli di Stato (54,1 nel 1999). Crescono invece le assenze rilevate nell'ambito dell'AIMA (60 giorni a fronte dei 55,9 del 1999). I valori riscontrati nell'ambito del

Corpo dei Vigili del Fuoco (10 giorni circa) scontano la difficoltà di effettuare una corretta registrazione dei dati relativi al periodo di riposo di cui il personale gode per legge.

Tabella 16

Aziende ed Amm.ni autonome	1998	1999	2000
Monopoli di Stato	52,4	54,1	50,4
A.I.M.A.	60,6	55,9	60,1
Cassa DD.PP.	62,1	62,3	57,6
Vigili del Fuoco (*)	8,0	10,3	10,3
Media	**20,0**	**21,7**	**20,7**

(*) compresi VV FF della Prov. aut. Trento

4.9 Il costo del personale

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

Tabella 17

(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	1.603.193.187	213.527.170	1.816.720.357	2.462.056.144	2.585.970.792
2000	1.673.037.673	229.400.939	1.902.438.612	2.474.040.974	2.590.148.288

Va precisato che nell'aggregato di cui alla *tabella 16*, per ragioni di omogeneità ai fini della ricostruzione della serie storica, sono sommate le competenze relative al Corpo dei vigili del fuoco della Provincia di Trento anche per l'esercizio finanziario 2000, nonostante tale Azienda abbia ottenuto una contrattazione separata che la sottrae al comparto aziende a seguito della deliberazione 2066 della Giunta provinciale di Trento (l'ipotesi di accordo è stata certificata positivamente dalla Corte dei conti con deliberazione 53/2001).

Nelle prime colonne viene riportata la spesa per le retribuzioni al lordo, così come risultano esposte nei conti annuali 1999 e 2000; 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 2000, nella misura del 76,8%,

rispetto al costo del personale.

La componente fissa della retribuzione incide, sempre nel 2000, nella misura dell'87,9% 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 per gli esercizi precedenti.

I dati esposti in dettaglio[2], riguardanti la retribuzione lorda erogata, consentono, poi, di sviluppare approfondimenti che il dato globalmente considerato non consente.

Tabella 18

(importi in migliaia di lire)

Aziende ed amm.ni autonome	1999		2000	
	Comp.fisse	*Comp.access.*	*Comp.fisse*	*Comp.access.*
Monopoli di stato	303.786.416	58.637.429	295.572.063	58.292.469
A.I.M.A.	16.427.876	2.158.245	15.262.896	5.736.381
Cassa DD.PP.	25.065.975	6.329.400	24.052.508	6.219.008
Vigili del Fuoco	1.252.597.293	145.787.653	1.332.741.884	158.663.735
Totale	**1.597.877.560**	**212.912.727**	**1.667.629.351**	**228.911.593**

Nel 2000 il costo del personale per l'intero comparto presenta un incremento del 0,5% rispetto all'esercizio precedente.

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

Nell'anno 2000, tenuto conto della forza lavoro media sia dei dirigenti sia del personale appartenente ai livelli, è stato possibile pervenire alla elaborazione dell'indicatore per quantificare la spesa media relativa alla retribuzione lorda riferibile al personale del comparto.

Tabella 19

(importi in migliaia di lire)

Aziende ed Amm.ni autonome	Personale dirigenziale I fascia (lire *1000)	Personale dirigenziale II fascia (lire *1000)	Personale non dirigenziale (lire *1000)
Monopoli di Stato	232.650	119.035	44.732
A.I.M.A.	461.772	63.904	51.348
Cassa DD.PP.	202.103	129.623	59.836
Vigili del Fuoco	142.353	110.477	47.829
VV.F. Prov. Trento	0	0	53.615
Media comparto	**215.758**	**108.837**	**47.367**

[2] Va precisato che il dato riportato nella tabella 17 non coincide con quello di cui alla tabella 16, in quanto non risulta ricompreso il personale dei Vigili del fuoco di Trento.

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

a) le istituzioni che si collocano al di sopra della media risultano essere, per i dirigenti di I fascia, l'AIMA (+ 114,4%) e l'Azienda dei Monopoli di Stato (+ 0,4%); al di sotto della media si presentano i Vigili del fuoco e la Cassa depositi e prestiti;

b) per i dirigenti di II fascia, invece, si pongono sopra la media i dirigenti della Cassa (+0,9%) e i Monopoli di Stato; di molto sotto la media si pone il personale dirigenziale dell'AIMA (-41,6%).

Lo stesso andamento può essere registrato avuto riguardo al personale non dirigenziale: lo scostamento dalla media in positivo viene individuato in capo al personale della Cassa DD.PP. (+26,3%), mentre in quello negativo rientra il personale dei Monopoli di Stato.

4.11 La spesa per il personale dirigente; il tasso di scostamento della retribuzione del personale dirigente

La spesa che viene sostenuta in termini assoluti dal comparto per remunerare il personale con qualifica dirigenziale a tempo indeterminato (I e II fascia) si attesta sui 28.213.310 milioni.

La tabella che segue espone il rapporto tra il livello retributivo medio di cui sono destinatari i quadri dirigenti e quello, anch'esso medio, che remunera il fattore lavoro del personale non dirigenziale.

Tabella 20

Aziende ed Amm.ni autonome	Grado di scostamento retrib. media dir./retrib. media livelli 1998	Grado di scostamento retrib. media dir./retrib. media livelli 1999	Grado di scostamento retrib. media dir./retrib. media livelli 2000
Monopoli di Stato	2,9	3,0	2,6
A.I.M.A.	1,8	2,5	1,2
Cassa DD.PP.	2,1	2,3	2,1
Vigili del Fuoco	2,8	2,3	2,3
Media comparto	**2,7**	**2,5**	**2,3**

4.12 La contrattazione collettiva nel quadriennio 1998-2000 nelle certificazioni operate dalla Corte dei conti ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. n. 165/2001

Con riferimento all'ipotesi di accordo relativo al contratto collettivo nazionale di lavoro per il quadriennio normativo 1998-2001 e per il biennio economico 1998-1999, sottoscritta il 5 aprile del 2000, la Corte[3], nel rendere la certificazione positiva, ha avuto modo di sottolineare la scarsa trasparenza dei costi diretti e indiretti derivati dalle relative disposizioni.

Si è osservato, in particolare 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.

La Corte, richiamando anche le indicazioni espresse a tal riguardo in precedenti referti (C.d.c., SS.RR. n. 38/99 del 15 ottobre 1999), 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 ma rilevano in quello previsto dall'art. 52, 6° comma, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni e integrazioni.

Con riferimento alla successiva ipotesi di accordo relativa al secondo biennio economico, stipulata il 19 febbraio 2001, la Corte, nel rendere certificazione

[3] limitando la certificazione dei costi 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.

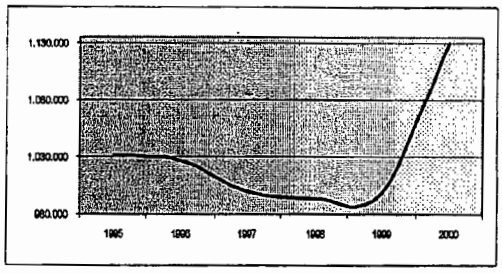
positiva, ha riscontrato la maggior cura nel reperire dati aggiornati per la individuazione dei destinatari del contratto. Ha inoltre richiamato le considerazioni, più volte formulate, in relazione alla necessità di evitare, a seguito del frazionamento dei benefici, il fenomeno del trascinamento e in relazione alle modalità di alimentazione del fondo unico di amministrazione attraverso l'utilizzo dei risparmi connessi alla riduzione del personale per le quali si rinvia alle valutazioni critiche espresse in sede di certificazione del contratto relativo al comparto ministeri.

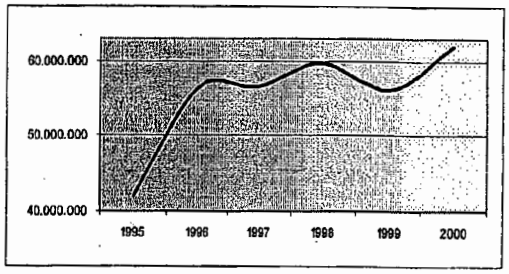
Relativamente al personale della Cassa depositi e prestiti, in considerazione dei tempi prevedibilmente lunghi per la definizione del contenzioso accennato in precedenza, il Ministro per la funzione pubblica ha elaborato un'integrazione all'atto di indirizzo del 18 febbraio 1998 per il rinnovo del contratto del personale della Cassa sulla cui base sono stati siglati, previa certificazione della Corte dei conti, gli accordi riferiti, per la parte normativa, al periodo 1999-2001 e, per la parte economica, al biennio 1998-1999.

Per il personale non dirigente della Cassa depositi e prestiti, permane una situazione di incertezza in ordine alla definizione della tornata contrattuale 1998-2001.

CAPITOLO 5

IL PERSONALE DELLA SCUOLA





SINTESI

Nel periodo di riferimento della presente relazione la dinamica quantitativa e retributiva del personale del comparto scuola si inserisce in un contesto di significativa evoluzione normativa contrattuale, nell'ambito del più generale processo di riforma dell'organizzazione scolastica.

In particolare, strettamente connesso con l'attribuzione di autonomia e personalità giuridica nei diversi istituti scolastici, i presidi e i direttori didattici vengono equiparati con effetto retroattivo ai dirigenti di seconda fascia del settore statale. Il primo contratto collettivo sottoscritto in data 10.01.02. non è stato ancora trasmesso per la certificazione, ma, già il contratto collettivo nazionale per l'intero comparto prefigura, per il personale in questione, attraverso la suddivisione della retribuzione fra stipendio tabellare e indennità di posizione e risultato, l'imminente inquadramento nell'area dirigenziale.

Per i docenti la contrattazione collettiva relativa al quadriennio normativo 1998-2001 ed ai due bienni economici prevede incrementi retributivi di gran lunga superiori a quelli del restante personale statale e pubblico, con un significativo aumento della retribuzione accessoria che, a regime, dovrebbe attestarsi su percentuali di incidenza omogenee con i restanti settori delle amministrazioni.

Da segnalare il ripensamento, nell'attuazione dell'art. 29 del contratto collettivo per il quadriennio, che originariamente prevedeva la corresponsione di miglioramenti economici legati al superamento di una procedura concorsuale e selettiva, meccanismo successivamente abbandonato in favore di una ripartizione delle risorse a tutto il personale, sulla base esclusivamente della anzianità di carriera.

Nel biennio oggetto della relazione, si registra il passaggio di circa 70.000 unità di personale ATA dagli enti locali allo Stato, con un notevole incremento, quindi, del personale della scuola.

Al 31.12.2000 appare estremamente elevato il rapporto fra personale di ruolo e a tempo determinato, sia per quanto attiene ai docenti sia soprattutto con riferimento al personale amministrativo. Tale rapporto è destinato a permanere anomalo, anche al netto della prevista assunzione di 45.000 unità, a partire dall'anno scolastico 2001 in esito a procedure concorsuali precedentemente bandite.

Da un confronto effettuato dall'OCSE fra l'organizzazione scolastica nei diversi paesi appartenenti all'UE emerge, sostanzialmente, come a parità di semplificazione la retribuzione dei docenti italiani si colloca decisamente al di sotto della media europea.

Il rapporto dell'OCSE evidenzia altresì la mancanza nell'ordinamento italiano di qualsiasi meccanismo di valutazione dell'attività svolta dai docenti, che, unica categoria del pubblico impiego, non hanno una progressione di carriera legata per certi aspetti a merito individuale, ma esclusivamente incrementi retributivi periodici sulla base della sola anzianità.

5.1 Introduzione e premessa metodologica

Nel periodo di riferimento della presente relazione, l'ultimo biennio degli anni '90 prosegue, non senza difficoltà e ripensamenti il processo di riforma del processo scolastico ed educativo, già avviato nel precedente quadriennio.

In particolare può dirsi avviata a conclusione la riforma organizzativa che prende avvio dall'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59. Con la emanazione del D.P.R. 265 del 1999 viene infatti definitivamente fissato all'inizio dell'anno scolastico 2000-2001 l'esordio del nuovo modello basato sulla attribuzione di autonomia e personalità giuridica ai singoli istituti scolastici.

Parallelamente si è svolto il riordino dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato, culminata nell'emanazione del D.P.R. 6 novembre 2000 n. 347 che ha previsto l'istituzione in ogni regione degli uffici scolastici regionali, con contestuale soppressione dei provveditorati agli studi.

Il processo di riforma della scuola, si inserisce peraltro nel più vasto contesto della riorganizzazione dell'intera amministrazione pubblica, avviato con la stessa legge 59/97 e con il successivo D.lgs. n. 112 del 1998.

Il riparto di attribuzione fra amministrazione statale, enti locali e istituti scolatici, per quanto attiene al settore della istruzione e della formazione professionale risulta disciplinato dagli artt. 138 e 139 del citato D.P.R. 112, e dai successivi decreti e regolamenti attuativi.

Corollario di tale processo di riorganizzazione è stata la attribuzione ai funzionari preposti agli istituti scolastici dotati di personalità giuridica della qualifica dirigenziale, processo che, già anticipato con il contratto collettivo relativo al quadriennio normativo 1998-2001, è avviato a concludersi con la sottoscrizione della prima ipotesi di accordo collettivo per la nuova categoria dei dirigenti scolastici, ipotesi peraltro non ancora trasmessa per la certificazione di compatibilità.

Più complesso e non ancora avviato ad un univoca conclusione è stato il processo di riforma dei cicli di istruzione.

Come è noto l'originario disegno trasfuso nella legge 10.02.2000 n. 30, che prevedeva, tra l'altro, l'unificazione delle attuali scuole elementari e medie in un unico ciclo (scuola di base per un periodo complessivo di 7 anni), è stato

abbandonato dal nuovo governo che ha provveduto al ritiro dei principali provvedimenti attuativi già inviati all'Ufficio di controllo preventivo della Corte dei conti per il visto e la registrazione.

E' seguito un periodo di approfondimento e incontri di studio ed elaborazione di nuovi progetti dei quali punti chiave sono la introduzione di un abbassamento progressivo dell'età per l'accesso alla scuola di infanzia e quella elementare, il mantenimento della distinzione dei primi due cicli di istruzione, la previsione di una valutazione biennale degli alunni. Con riferimento all'istruzione secondaria viene introdotta la distinzione fra sistema dei licei (comprensivo anche degli istituti in precedenza definiti professionali) e sistema dell'istruzione e della formazione professionale, di durata quadriennale affidato alla competenza degli enti locali.

In tale complessa evoluzione normativa si inserisce la politica contrattuale descritta nel capitolo successivo, che pure ha introdotto notevoli e profonde innovazioni nella tipologia della prestazione dei docenti e nella struttura della retribuzione, che viene incrementata con particolare riferimento alla componente accessoria.

Alla luce del sopra descritto complesso di riferimento saranno, nel prosieguo della relazione commentati i dati relativi alla dinamica quantitativa e retributiva del personale della scuola.

Per ragioni di omogeneità espositiva e, soprattutto, allo scopo di effettuare raffronti fra serie storiche significative, è stato considerato quale fonte privilegiata il conto annuale della Ragioneria generale dello Stato (RGS) per l'anno 2000 che, quanto meno con riferimento ai dati aggregati, non evidenzia palesi lacune o incongruità. Del resto un confronto fra i dati contenuti nel predetto documento e quelli desumibili dal sistema informativo del Ministero della pubblica istruzione all'inizio dell'anno scolastico 2000, non evidenzia importanti scostamenti, per quanto attiene alla consistenza dei docenti di ruolo e dei direttivi.

Per le valutazioni sull'impatto della tornata contrattuale relativa al periodo in questione si è fatto riferimento alle quantificazioni fatte dall'ARAN ed alle considerazioni contenute nei rapporti di certificazione di queste Sezioni riunite.

Il confronto fra l'organizzazione scolastica nei diversi paesi appartenenti all'Unione Europea, è in gran parte desunto dai dati contenuti nel rapporto "Regard

sur l'éducation 2000", elaborato dalla Organizzazione per la cooperazione allo sviluppo economico (OCSE).

5.2 La contrattazione collettiva, relativa al quadriennio 1998/2001

Il comparto scuola, così come individuato dall'art. 8 del Contratto collettivo nazionale quadro del 2 giugno 1998, raggruppa tre distinte categorie di personale: dirigenti scolastici cioè presidi e direttori didattici dei diversi istituti dotati di autonomia, docenti dei diversi cicli di istruzione e personale ATA (assistenti tecnico-amministrativi).

Si tratta di figure professionali del tutto distinte non solo da un punto di vista della retribuzione. Diversi sono infatti la tipologia di lavoro, l'impegno richiesto, l'orario, i requisiti per l'accesso alla carriera, la responsabilità, la struttura della retribuzione, la progressione economica, la disciplina normativa. Diversa è anche la considerazione sociale degli appartenenti alle diverse categorie. Non vi è inoltre alcuna possibilità di mobilità del personale da un'area all'altra. L'unico dato comune è rappresentato dal fatto di esplicare la propria attività lavorativa presso i diversi istituti scolastici.

Con la recente equiparazione dei presidi e dei direttori didattici alla dirigenza pubblica, sulla base della normativa richiamata nella introduzione, è stata creata un area autonoma di contrattazione.

E' allo studio una ulteriore riforma nel sistema di contrattazione, al fine di separare i docenti dal personale ATA, per tenere nel giusto conto le specificità di ciascuna categoria, evitando commistioni, spesso non utili, anche in considerazione delle diverse rivendicazioni sindacali.

Nei pararafi seguenti della relazione, laddove verrà esaminata la dinamica quantitativa e retributiva le tre categorie di personale saranno pertanto tenute distinte.

Attualmente la disciplina giuridica ed economica di tutte e tre le categorie di personale è contenuta nel contratto collettivo nazionale di comparto per il quadriennio normativo 1998-2001 stipulato il 26 maggio 1999 all'esito di una lunga e complessa vicenda negoziale che ha visto le trattative protrarsi per oltre un anno e

che si è svolta parallelamente all'evoluzione normativa richiamata nell'introduzione.

Gli aspetti economici sono regolati dal contratto collettivo nazionale relativo al biennio economico 2000-2001 sottoscritto il 15 febbraio 2001 e riguardante, ancora, tutte e tre le categorie di personale.

Al contratto normativo quadriennale di comparto ha fatto seguito la contrattazione integrativa nazionale relativa al medesimo periodo sottoscritta il 31 agosto 1999.

Si evidenzia una prima anomalia del comparto all'esame consistente nella previsione di una contrattazione integrativa di primo livello riguardante l'intero personale, gestita direttamente dal Ministero della pubblica istruzione con i rappresentanti dei sindacati nazionali, non sottoposta a certificazione di compatibilità, ma solo ad una verifica degli effetti economici demandata agli organi di controllo interno di gestione del Ministero della istruzione e della ricerca.

Sono previsti, poi, due ulteriori livelli di contrattazione decentrata uno in sede regionale, presso i neo istituiti uffici scolastici regionali e uno ulteriore presso ciascuna istituzione scolastica avente personalità giudica.

Tale ultima previsione, pone l'esigenza di una specifica formazione e, in una prima fase quella di garantire la necessaria assistenza nei confronti dei circa 10.000 capi di istituto ai quali è demandato per la prima volta il compito di trattare, su aspetti importanti concernenti il rapporto di lavoro, con le rappresentanze sindacali aziendali esistenti presso ciascun istituto, spesso su posizioni estremamente conflittuali e con il rischio, quindi, di momenti di forte tensione e della creazione di una disciplina settoriale estremamente parcellizzata destinata a dar luogo a fenomeni imitativi e di rincorsa laddove i sindacati siano in grado di ottenere l'introduzione di istituti particolarmente vantaggiosi per il personale rappresentato.

Un sistema di contrattazione, dunque, estremamente articolato considerato che numerose materie sono rinviate ad una successiva disciplina separata (c.d. code o sequenze contrattuali), e tenuto conto della esistenza di residue categorie di personale (insegnanti nelle scuole italiane all'estero, docenti dei conservatori e delle accademie) per le quali è prevista una specifica procedura di negoziazione.

Se si considerano anche i numerosi contratti di interpretazione autentica, solamente a livello nazionale, e senza considerare la contrattazione integrativa, nell'ultimo biennio sono stati sottoscritti, con l'assistenza dell'ARAN, oltre 10 accordi collettivi per il comparto scuola.

Numerose sono le novità introdotte nella disciplina normativa ed economica con gli strumenti negoziali sopra descritti.

Per quanto attiene al personale docente:

Viene innanzitutto notevolmente ampliata la componente accessoria della retribuzione, in precedenza rappresentante una percentuale estremamente contenuta del monte salari (circa il 3%) fino a renderla quasi omogenea con quella degli altri comparti di contrattazione. Ciò, attraverso la previsione dello svolgimento di ulteriori compiti rispetto all'impegno frontale direttamente connesso con l'insegnamento, nei limiti della programmazione presso ciascun istituto del piano di offerta formativa.

Vengono poi previsti e finanziati interventi specifici per incentivare l'impegno del personale che opera in zone di particolare disagio sociale.

Viene ulteriormente prevista la possibilità di svolgere attività didattiche al di fuori dell'orario di lavoro, rivolta al pubblico anche di adulti esistente sul territorio, con l'intento di contenere il fenomeno delle lezioni private, anche al fine di recuperare l'elusione fiscale.

L'art. 29 del CCNL relativo al quadriennio 1997-2001 prevedeva una maggiorazione retributiva fino ad un massimo di 6 milioni annui da corrispondere al 20% del personale docente con una procedura concorsuale incentrata sulla valutazione delle attitudini pedagogico-didattiche nonché sull'esame dei diversi curriculum professionali, per un ammontare complessivo di spesa di 1.260 miliardi.

A seguito della forte conflittualità emersa e della difficoltà di individuare parametri obiettivi per la valutazione, l'ammontare complessivo delle predette risorse è stato distribuito, con la contrattazione integrativa nazionale, a tutti gli interessati, attraverso un meccanismo automatico di ripartizione per "gradoni" di anzianità quindicennale, per una media di circa 250.000 lire mensili pro-capite.

Risulta viceversa confermato il meccanismo della progressione economica automatica basata esclusivamente sull'anzianità, mediante scatti di stipendio che, a partire dal CCNL relativo al quadriennio 1994-97 hanno cadenza sessennale.

Per il personale docente, si è verificato nel periodo all'esame un notevole incremento nella retribuzione complessiva, ben oltre i limiti del tasso di inflazione programmata quale risultante nei documenti di programmazione economico-finanziaria per il quadriennio.

Le SS.RR. della Corte dei conti, in sede di certificazione del contratti collettivi relativi ai due bienni economici 1998-1999 e 2000-2001[1], nel prendere atto che i predetti incrementi retributivi erano strettamente correlati al processo di riforma della scuola avviato con la normativa citata nella introduzione, e della stretta correlazione fra le previsioni contrattuali ed il complesso quadro normativo volto ad una riorganizzazione e al miglioramento del sistema scolastico, nonché dell'esigenza di adeguare le retribuzioni ai livelli europei, certificavano positivamente le ipotesi di accordo trasmesse, essendo del resto gli incrementi retributivi coperti da specifiche previsioni normative di rango primario:

Resta però da sottolineare che, al momento, il comparto scuola è l'unico in cui la crescita della retribuzione avviene automaticamente per anzianità, e non già per una progressione di carriera legata almeno in parte ad obiettive valutazioni dell'impegno individuale.

Ciò rappresenta una anomalia, anche con riferimento alla situazione degli altri paesi dell'Unione Europea, che, così come evidenziato nel paragrafo IV, prevedono, nella maggior parte dei casi, un meccanismo di progressione economica basato in parte su valutazioni di merito e su procedimenti di tipo selettivo.

Nel periodo 1999-2000 si conclude la complessa vicenda relativa al passaggio e all'inquadramento nel comparto scuola del personale del personale ATA, in precedenza alle dipendenze degli enti locali.

Tale personale, pur svolgendo la propria attività lavorativa nelle istituzioni scolastiche e in rapporti di dipendenza gerarchica dei presidi e dei direttori degli istituti era, sulla base di una normativa risalente per certi aspetti all'inizio del 1900

[1]Cfr. deliberazione n. 23 del 1999, adunanza 24 maggio 1999 e per il biennio 2000-2001, deliberazione n. 26, adunanza 9 marzo 2001

in parte a carico dei comuni (ausiliari in servizio nelle scuole materne ed elementari), e delle province (ausiliari in servizio presso gli istituti professionali).

Si era con il procedere del tempo verificata una estrema diversificazione economica e normativa a seguito della diversa dinamica dei comparti di appartenenza. Il processo di trasferimento, in attuazione di quanto disposto dalla legge 124 del 1999 è stato peraltro estremamente complesso, considerato che nel comparto scuola, non esistevano profili professionali paragonabili a quelli di provenienza, e che la equiparazione dei presidi e dei direttori didattici ai livelli più alti della carriera direttiva impediva in pratica ogni possibilità di progressione di carriera verso l'alto per il personale ATA statale.

Anche in relazione a quanto sopra l'operazione di trasferimento che avrebbe dovuto avvenire a costo zero ha comportato viceversa un aggravio aggiuntivo in termini finanziari valutabile in circa 242 miliardi.

La stessa Ragioneria Generale dello Stato, nell'esprimere perplessità sulla copertura, invitava a valutare le maggiori esigenze in sede di assestamento del bilancio per l'esercizio finanziario 2001.

Proprio in relazione a quanto sopra le Sezioni riunite della Corte, in sede di esame del contratto collettivo concernente la creazione di nuovi profili professionali per il trasferimento degli insegnanti tecnico-pratici, nell'esprimere certificazione negativa[2], rappresentavano l'esigenza di essere informate sulle misure adottate per assicurare la copertura dell'intera operazione.

Con riferimento ai dirigenti scolastici, in attesa della sottoscrizione del testo definitivo del 1° contratto collettivo del nuovo comparto, e, ferma restando la decorrenza retroattiva della attribuzione della qualifica dirigenziale, la retribuzione dei capi di istituto è stata strutturata nell'ultimo contratto collettivo in vigore in maniera tale da prefigurare una tipica retribuzione dirigenziale, suddivisa in stipendio base, indennità di posizione e di risultato.

Restano confermate le modalità per l'accesso alla dirigenza scolastica riservato, ai sensi dell'art. 29 del D.Lvo 165/2001 al personale docente che abbia maturato una determinata anzianità di servizio.

[2] Cfr. deliberazione n. 60, adunanza 22 novembre 2001.

Ed in effetti i nuovi compiti di tipo più strettamente manageriale vengono a sovrapporsi a quelli tradizionali di coordinamento della didattica e della ricerca e di predisposizione del piano di offerta formativa. Resta tuttavia la considerazione che per i docenti il passaggio alla dirigenza scolastica rappresenta non già il naturale esito di una progressione di carriera, quanto piuttosto un sostanziale cambiamento di attività professionale.

5.3 La dinamica quantitativa e retributiva del personale

Alla data del 31.12.2000, il personale appartenente al comparto scuola, secondo i dati desunti dal conto annuale della RGS, ammonta a 921.667 unità di ruolo e 208.874 con rapporto di lavoro a tempo parziale, per un totale di 1.130.541 addetti.

Rispetto ai dati relativi al 1999 si rileva un sensibile incremento pari a 132.386 unità di personale (+13,26% sulla precedente consistenza del comparto).

Quanto sopra a fronte di una tendenziale stabilità della dinamica quantitativa nel triennio precedente.

Aumenta pertanto la già alta incidenza del personale appartenente al comparto scuola rispetto al totale dei dipendenti statali e pubblici, con percentuali che si attestano rispettivamente al 55,3% e 31,4%, a fronte di incidenze medie nel triennio precedente del 51,3% e del 28,6%.

L'aumento del numero degli appartenenti al comparto deriva, in massima parte dal passaggio di unità di personale ATA in precedenza alle dipendenze degli enti locali (Comuni e Province) descritto nel capitolo precedente. Ed in effetti rispetto al 1999 il personale ATA di ruolo risulta incrementato di 63.653 unità, con un sostanziale raddoppio (48% in più del precedente dato). Aumenta anche in modo considerevole il personale ATA con contratto a termine, che viene ad essere più che triplicato (333% di aumento, rispetto al 1999, anno in cui peraltro, tale categoria di personale aveva già subito una sensibile variazione verso l'alto).

L'incidenza del personale ATA sul totale dei dipendenti del comparto scuola, in seguito al predetto passaggio di personale si attesta quindi su un valore pari al 18,4%, a fronte del 12,4% dell'anno precedente.

Significativa peraltro è l'evoluzione, all'interno del personale ATA del rapporto fra dipendenti di ruolo e temporanei, rapporto che nel 1999 era pari a 1 su 6 e che passa nel 2000 a 1 su 3. In buona sostanza su tre dipendenti di ruolo uno è a tempo determinato.

Un rapporto così elevato, non giustificabile sulla base della pur esistente necessità di garantire comunque lo svolgimento del servizio scolastico anche in caso di legittima assenza o impedimento dei titolari, mostra viceversa le difficoltà a pervenire ad una copertura a regime mediante personale di ruolo dell'organico effettivamente necessario.

Sotto altro profilo il costo del personale ATA con contratto a termine, a totale carico del comparto scuola, pone l'esigenza di una approfondita riflessione sugli effettivi costi dell'operazione di trasferimento. Secondo quanto rilevato da queste Sezioni riunite in sede di certificazione di uno dei contratti collettivi per l'inquadramento del nuovo personale[3], le risorse trasferite dagli enti locali sono risultate inadeguate a coprire gli oneri connessi con il trasferimento del personale di ruolo, mentre, nessun cenno è stato fatto alla pure evidente necessità di ricorso così elevato al personale temporaneo per garantire l'assolvimento delle funzioni.

Quanto sopra senza considerare che l'amministrazione statale è altresì succeduta agli enti locali nei numerosi contratti di appalto e pulizia, il cui costo, pure, avrebbe dovuto essere coperto con il complessivo trasferimento di risorse.

Al di là delle conseguenze derivanti dall'inquadramento di nuove categorie di personale ATA per il resto il comparto evidenzia una dinamica in linea con l'evoluzione del triennio.

Il personale direttivo (circa l'1% dei dipendenti di ruolo) registra una lieve ma costante diminuzione, che raggiunge peraltro il 10%, rispetto ai dati dell'inizio del quadriennio.

L'attribuzione a tale personale, con effetto retroattivo della qualifica dirigenziale a far data dal 1.9.2000, comporterà peraltro un notevole incremento dei dirigenti di II fascia del settore statale, attualmente ammontanti a 19.836 unità al 31 dicembre 2000, numero quindi che verrà ad essere aumentato di quasi il 50%.

[3] Deliberazione n. 60/2001 cit.

Più sensibile la diminuzione dei docenti di ruolo (15.634 unità in meno rispetto al 1999 pari ad una diminuzione del 2,1%). A fronte di tale decremento, aumenta in misura considerevole il numero dei docenti con rapporto a termine (36.493 unità in più per un incremento di oltre il 45% rispetto al 1999). Non risultano, peraltro, ancora concluse, al 31 dicembre 2000, le procedure per l'immissione in ruolo dei vincitori dell'ultimo concorso bandito per il personale docente di ruolo della scuola secondaria di ogni ordine e grado. Solo in data 23.11.2000 è stato infatti emanato il decreto n. 262, che prevede l'assunzione di 35.000 docenti e 10.000 amministrativi. E tuttavia, anche al netto di tali previste assunzioni, il rapporto fra personale docente di ruolo e personale supplente, appare eccessivo, considerato che il dato si dovrebbe attestare su livelli del 1999, in cui peraltro si era registrata una forte crescita del numero delle supplenze.

Quanto sopra testimonia le difficoltà delle attuali procedure di reclutamento, che, a parte ogni considerazione sulla capacità di selezionare il personale più preparato, hanno tempi decisamente lunghi e spesso danno luogo ad un notevole contenzioso, e non sono in grado di garantire fisiologiche esigenze di ricambio del personale docente di ruolo.

Nell'ambito del più generale disegno di riforma della scuola non sembra si possa prescindere da un ripensamento anche delle modalità di l'assunzione dei docenti.

Le tabelle 1 e 2 evidenziano per ciascuna categoria di personale, la serie storica quadriennale della dinamica quantitativa.

Tabella 1

Personale a tempo indeterminato del comparto Scuola, in servizio nel triennio 1997-2000

Categoria	1997	1998	98/97 (v.a.)	98/97%	1999	99/98 (v.a.)	99/98%	2000	2000/99 (v.a.)	2000/99%	2000/97 (v.a.)	2000/97%
Direttivi	11.161	10.739	-422	-0,04	10.304	-435	-0,04	9.972	-332	-0,03	-1.189	-0,11
Docenti	746.657	742.441	-4.216	-0,01	731.719	-10.722	-0,01	716.085	-15.634	-0,02	-30.572	-0,04
ATA	135.352	133.720	-1.632	-0,01	131.957	-1.763	-0,01	195.610	63.653	0,48	60.258	0,45
TOTALE	**893.170**	**886.900**	**-6.270**	**-0,01**	**873.980**	**-12.920**	**-0,01**	**921.667**	**47.687**	**0,05**	**28.497**	**0,03**

Tabella 2

Personale a tempo determinato del comparto Scuola in servizio nel triennio 1997-2000

Categoria	1997	1998	98/97 (v.a.)	98/97%	1999	99/98 (v.a.)	99/98%	2000	2000/99 (v.a.)	2000/99%	2000/97 (v.a.)	2000/97 %
Docenti	66.397	65.854	-543	-0,01	80.776	14.922	0,23	117.269	36.493	0,45	50.872	0,77
Ata	16.792	18.300	1.508	0,09	20.626	2.326	0,13	68.726	48.100	2,33	51.934	3,09
Doc. rel.	22.736	22.501	-235	-0,01	22.773	272	0,01	22.879	106	0,00	143	0,01
Totale	**105.925**	**106.655**	**730**	**0,01**	**123.805**	**17.150**	**0,16**	**208.523**	**84.718**	**0,68**	**102.598**	**0,97**
Suppl. brevi	305	331	26	0,09	370	39	0,12	351	-19	-0,05	46	0,15
Totale	**106.230**	**106.986**	**756**	**0,01**	**124.175**	**17.189**	**0,16**	**208.874**	**84.699**	**0,68**	**102.644**	**0,97**

Nel 2000, il tasso di copertura dell'organico, scende significativamente dal 96% al 91%, con riferimento al personale complessivamente appartenente alla categoria dei docenti e agli ATA. Sale invece la copertura degli organici del personale direttivo, nonostante la predetta evidenziata diminuzione di personale, in quanto il processo di riorganizzazione in atto ha comportato una riaggregazione di strutture, e quindi, una diminuzione di posti di funzione.

Caratteristica tradizionale del comparto scuola è l'elevata presenza di personale femminile pari al 74% del totale degli addetti, e che, per alcune particolari tipologie di lavoro, raggiunge quasi il 90%.

Particolarmente alta, rispetto alle restanti categorie di pubblici dipendenti è la percentuale di donne con incarichi direttivi (38,1% nel 2000). La disposta equiparazione alla dirigenza statale, comporterà pertanto un forte aumento dell'indice di femminilizzazione riferito al totale dei dipendenti statali e pubblici appartenenti alla qualifica.

Il costo del personale del comparto ammonta, al 31.12.2000, a £. 61.525,- miliardi con un significativo incremento rispetto al 1999 (+5.425,19 miliardi, pari al 9,6%).

Appare in realtà difficile effettuare significativi raffronti con gli anni precedenti, considerato che il metodo di rilevazione della RGS è basato sulla cassa, sul totale degli emolumenti pagati nell'anno, e sconta, quindi, il ritardo con il quale viene data attuazione alla parte economica e normativa dei contratti collettivi,

nonché la corresponsione di arretrati, spesso di entità notevole, concentrati in un unico esercizio finanziario.

La serie storica ad es. evidenzia un forte incremento del costo del personale nel 1998, ed un successivo ritorno a valori tradizionali nell'anno successivo. Ciò probabilmente in relazione alla concentrazione a carico dell'esercizio degli arretrati relativi alla precedente tornata contrattuale.

Il costo del personale del comparto scuola incide in una misura pari al 44% sul totale del settore statale.

La minore incidenza dell'impatto economico, rispetto alla entità percentuale dei dipendenti del comparto, deriva dalla percezione di una retribuzione media più bassa, quantomeno fino alla stipula degli ultimi contratti collettivi, con particolare riferimento alla parte accessoria della retribuzione.

Considerato che al 31.12.2000 non risulta ancora data attuazione ai nuovi accordi e soprattutto alla contrattazione integrativa si fa riserva di valutare gli effetti dei rinnovi contrattuali nella relazione relativa al prossimo esercizio.

La retribuzione media lorda al 31 dicembre 2000 (da intendere non tanto come retribuzione di competenza spettante in virtù della normativa vigente, ma come media delle retribuzioni effettivamente pagate) ammonta a 72,6 milioni lordi annui per i direttivi, 48,5 per i docenti e 35,6 per il personale ATA.

Tale retribuzione è destinata a subire importanti variazioni sia in termini quantitativi che strutturali. Per i docenti in particolare i nuovi contratti collettivi prevedono un incremento tabellare di gran lunga superiore al tasso di inflazione programmata (quasi il 6% in più per il biennio 2000-2001) e soprattutto un aumento della retribuzione accessoria legata all'ampliamento della prestazione lavorativa e alle nuove attività da svolgere nell'ambito della programmazione dell'offerta formativa.

Il rapporto tra retribuzione fissa e accessoria, al 31.12.2000 risulta ancora pari al 3,1%, a fronte di un analogo rapporto per il restante personale statale pari a circa il 10%. Da stime effettuate dall'ARAN nella predisposizione della scheda tecnica allegata al testo del contratto collettivo, il nuovo rapporto dovrebbe attestarsi su valori sostanzialmente omogenei alla media nazionale (6,5%).

Con riferimento al personale direttivo il dato relativo al 31.12.2000 non tiene conto né dei contratti attualmente vigenti, che già prefiguravano una retribuzione di tipo dirigenziale nel rapporto fra componenti fisse ed accessorie né, ovviamente, dell'ultima ipotesi di accordo che conferisce con effetto retroattivo la qualifica dirigenziale.

L'attuale retribuzione, come detto di 72,6 milioni annui, dovrebbe, a regime, attestarsi su valori analoghi a quelli dei dirigenti di II fascia del settore statale (96,7 milioni), con un incremento quindi di circa il 33% e la probabile corresponsione di notevoli arretrati a partire dal prossimo esercizio finanziario.

La retribuzione del personale ATA, attualmente una delle più basse nei comparti statali, per la forte concentrazione di personale nelle qualifiche inferiori, dovrebbe a sua volta subire incrementi considerevoli per effetto sia degli aumenti contrattuali sia della attribuzione di qualifiche superiori in occasione del nuovo inquadramento del personale nelle diverse aree professionali.

Il costo del lavoro del comparto scuola al 31.12.2000 ammonta a 62.000 miliardi. Il dato, di poco superiore al costo del personale, evidenzia probabilmente una sottostima di tutti gli altri oneri che dovrebbero comporre tale voce e che nel settore scolastico sembrano particolarmente rilevanti.

5.4 Le retribuzioni dei docenti nell'Unione Europea

Effettuare un raffronto fra le retribuzioni dei docenti nei vari paesi dell'Unione Europea è estremamente problematico. Occorre, infatti, innanzitutto rendere omogenei gli emolumenti tenendo conto delle oscillazioni dei cambi per i paesi non appartenenti all'Euro, considerare, poi, il diverso potere di acquisto, e il P.I.L. pro-capite di ciascun paese.

Per rendere significativo il confronto bisogna poi considerare una serie di variabili quali il diverso impegno richiesto, l'orario di lavoro, le responsabilità, la tipologia delle attività svolte al di là della didattica, i titoli di studio richiesti per l'accesso, le possibili aspettative di carriera.

E' necessario poi tener conto della intera struttura della retribuzione, compreso il salario accessorio, e i *fringe benefits* nonché dei diversi sistemi fiscali e previdenziali.

Da tempo l'OCSE elabora in collaborazione con i diversi paesi dell'U.E. i dati relativi alle retribuzioni dei docenti in modo tale da rendere il confronto ammissibile e significativo, tenendo conto della maggior parte delle variabili sopraindicate.

In particolare, per quanto attiene alla omogeneizzazione degli stipendi viene utilizzato un sistema consistente nella conversione della retribuzione in dollari U.S.A., correggendo i risultati sulla base della parità dei poteri di acquisto (P.P.A.) di un determinato paniere di beni e nel rapportare, infine, tale dato al prodotto interno lordo per abitante. Un sistema solo all'apparenza macchinoso, che consente un discreto livello di comparabilità fra situazioni diverse.

Le tabelle di seguito riportate mostrano le retribuzioni iniziali medie e massime in 16 paesi dell'U.E., ordinate in maniera crescente, rispettivamente per le scuole primaria, e secondaria di primo e secondo ciclo.

Tabella 3

Retribuzioni degli insegnanti della scuola primaria nei principali Paesi europei relative all'anno 1998

(Valori in Dollari USA convertiti al tasso PPP)

Paese	Iniziale	A 15 anni	Massima
Portogallo	16.429	26.288	47.975
Svezia	17.974	23.064	
Belgio (fl)	19.020	26.157	31.252
Grecia	19.280	23.694	28.521
Italia	19.444	23.468	28.464
Scozia	19.658	32.679	32.679
Finlandia	19.983	23.539	24.216
Francia	20.080	27.116	40.337
Belgio (fr)	20.747	28.496	34.235
Austria	20.800	26.547	41.484
Irlanda	22.216	35.771	40.328
Inghilterra	22.393	34.087	50.656
Olanda	24.593	29.328	35.494
Spagna	25.319	29.590	37.479
Danimarca	25.375	31.000	31.000
Germania	28.654	38.138	39.041
Media	**21.373**	**28.685**	**36.211**

fonte: OCSE, Regard sur l'éducation 2.000

Tabella 4

Retribuzioni degli insegnanti della scuola secondaria di primo ciclo nei principali Paesi europei relative all'anno 1998

(Dati in Dollari USA convertiti al tasso PPP)

Paese	Iniziale	A 15 anni	Massima
Portogallo	16.429	26.288	47.975
Svezia	18.389	23.896	dato mancante
Belgio (fl)	19.472	27.932	34.262
Scozia	19.658	32.679	32.679
Grecia	19.871	24.337	29.165
Finlandia	20.660	27.942	29.127
Austria	20.800	26.547	41.484
Italia	21.108	25.773	31.546
Belgio (fr)	21.259	30.496	37.627
Francia	22.579	29.615	42.697
Inghilterra	22.661	38.010	52.023
Irlanda	23.303	36.151	40.708
Danimarca	25.375	31.000	31.000
Olanda	25.515	31.380	38.988
Spagna	27.506	32.144	40.806
Germania	32.769	38.640	43.156
Media	**22.335**	**30.177**	**38.216**

fonte: OCSE, Regard sur l'éducation 2000

Tabella 5

Retribuzioni degli insegnanti della scuola secondaria di secondo ciclo nei principali Paesi europei relative all'anno 1998

(Dati in Dollari USA convertiti al tasso PPP)

Paese	Iniziale	a 15 anni	massima
Portogallo	16.429	26.288	47.975
Svezia	20.052	25.766	manca
Belgio (fl)	24.079	35.986	43.448
Scozia	19.658	32.679	32.679
Grecia	19.871	24.337	29.165
Finlandia	manca	29.127	30.990
Austria	22.920	30.635	50.220
Italia	21.108	25.773	33.115
Belgio (fr)	26.786	39.569	47.976
Francia	22.579	29.615	42.697
Inghilterra	22.661	38.010	52.023
Irlanda	23.303	36.151	40.708
Danimarca	27.816	40.934	40.934
Olanda	25.762	43.820	51.956
Spagna	29.547	34.547	44.053
Germania	35.177	43.307	47.923
media	**23.850**	**33.534**	**42.391**

fonte: OCSE, Regard sur l'éducation 2000

Emerge innanzi tutto una estrema diversificazione delle situazioni. Il Portogallo ad es. che ha la retribuzione iniziale più bassa, si attesta viceversa sui valori più alti per quanto attiene alla retribuzione massima percepita al termine della carriera. Tale paese, peraltro, non fa distinzioni, per quanto attiene alla retribuzione, tra docenti dei diversi cicli scolastici, essendo l'istruzione articolata in soli due cicli di cui il primo corrispondente all'intero obbligo scolastico fino al compimento del 16° anno di età.

Le retribuzioni dei docenti italiani si attestano per tutti i cicli al di sotto della media europea. Il divario è più contenuto con riferimento alla retribuzione iniziale (-9% per la scuola primaria, -5,5% per la secondaria di primo ciclo, -11,50% per quella di secondo ciclo), ma si fa man mano più evidente con il progredire dell'anzianità del personale e della retribuzione (-18,2% per la scuola primaria, -17,4% per quella di primo ciclo, e –21,9% per quella secondaria, considerati le retribuzioni di fine carriera), segno evidente di una progressione economica non in linea con il trend europeo.

Per quanto attiene al carico di lavoro, considerata l'estrema variabilità delle situazioni i dati OCSE prendono in considerazione esclusivamente il c.d. orario "frontale", cioè le ore spese per l'attività di insegnamento in senso proprio.

La tabella 6 esplicita i dati relativi all'impegno dei docenti per attività didattica nei diversi paesi europei per la scuola primaria e secondaria dei diversi cicli.

Tabella 6

Impegno frontale dei docenti in ore annue nei diversi paesi europei

(Dati in Dollari USA convertiti al tasso PPP)

Paese	Scuola primaria	Sc. second. di 1° ciclo	Sc. second. di 2° ciclo	Valore Medio
Portogallo	850	629	512	664
Finlandia	656	485	428	523
Francia	899	629	611	713
Spagna	788	545	545	626
Danimarca	644	644	500	596
Belgio (fr)	854	733	671	753
Irlanda	915	735	735	795
Grecia	780	629	629	679
Italia	748	612	612	657
Belgio (fl)	781	691	644	705
Germania	781	732	688	734
Austria	678	651	616	648
Olanda	975	910	910	932
Inghilterra	760	798	798	785
media	794	673	636	701

fonte: OCSE, Regard sur l'éducation 2000

Il prospetto evidenzia, innanzitutto, come nella pressoché totalità dei paesi il numero di ore di insegnamento decresce con il procedere dei cicli.

L'impegno dei docenti italiani è di poco inferiore alla media europea (-6% nella scuola primaria, -10% nelle medie e –3,9% nelle superiori).

Rapportando tale ultimo dato con le retribuzioni, non emerge alcuna significativa linea di tendenza così come evidenziato nel prospetto che segue, riferito alla scuola primaria.

La retribuzione oraria, considerando come detto, il solo impegno frontale risulta essere quella evidenziata nella tab. sotto riportata.

Tabella 7

Retribuzione oraria per l'impegno frontale dei docenti con 15 anni di anzianità nei principali paesi Europei

(Dati in Dollari USA convertiti al tasso PPP)

Paese	Scuola primaria	Scuola secondaria di 1° ciclo	Scuola secondaria di 2° ciclo
Austria	39	44	50
Belgio (fl)	33	40	56
Belgio(fr)	33	42	59
Danimarca	48	48	82
Finlandia	36	58	68
Francia	30	47	48
Germania	49	53	63
Grecia	30	39	39
Inghilterra	45	48	48
Irlanda	39	49	49
Italia	31	42	42
Olanda	30	34	48
Portogallo	31	42	51
Scozia	34	36	m
Spagna	38	59	63
Media	**36,4**	**45,4**	**54,7**

fonte: OCSE, Regard sur l'éducation 2000

La retribuzione media oraria dei docenti italiani si colloca per tutti e tre i cicli di istruzione al di sotto della media europea (-15% per la scuola primaria, -7,5% per le scuole medie e –23,2% per le scuole superiori), comparto nel quale l'Italia si colloca vicino al vertice più basso, superata solo dalla Grecia con il 28,7% in meno).

Ulteriore aspetto preso in considerazione dall'OCSE nel rapporto sulla situazione scolastica nei diversi paesi europei è il raffronto fra le retribuzioni dei docenti nei diversi cicli scolastici e il *prodotto interno lordo procapite* di ciascun Paese. I risultati sono riportati nella tabella 8.

Tabella 8

Rapporto fra la retribuzione dei docenti e Pil procapite nei principali paesi europei

Paese	Retrib. Iniziale in rapporto al Pil procapite	Retrib. Con 15 anni di anzianità in rapporto al Pil procapite
Spagna	1,4	1,7
Grecia	1,3	1,6
Germania	1,2	1,7
Portogallo	1,1	1,7
Olanda	1,1	1,3
Inghilterra	1	1,6
Danimarca	1	1,2
Irlanda	0,9	1,5
Scozia	0,9	1,5
Belgio(fr)	0,9	1,2
Francia	0,9	1,2
Austria	0,9	1,1
Finlandia	0,9	1,1
Italia	0,9	1,1
Belgio (fl)	0,8	1,1
Svezia	0,8	1
Media	**1,0**	**1,4**

fonte: OCSE, Regard sur l'éducation 2000

In Italia la retribuzione iniziale dei docenti è pari ai nove decimi del Pil procapite, dopo 15 anni supera di un punto percentuale il predetto indicatore.

Ordinando in modo decrescente i valori di ciascun paese, tenendo conto di entrambe le anzianità considerate, l'Italia si colloca nella parte bassa della tabella. Più vicino alla media è il dato relativo alla sola retribuzione iniziale, dato che denota una progressione economica per anzianità inferiore rispetto agli altri paesi. Del resto per l'Italia il rapporto fra la retribuzione iniziale e quella dopo 15 anni di servizio è pari a 1/1,2 a fronte di una media europea di 1/1,4.

In tutti i paesi europei presi in considerazione esiste per i docenti una progressione di carriera legata non solo all'anzianità ma anche ad altri fattori. In Francia ad es. vige un sistema di valutazione a punteggio in cui la progressione economica avviene in parte automaticamente e in parte sulla base di procedure

selettive interne, con una notevole incidenza della cosiddetta "nota pedagogica" cioè delle valutazioni effettuate da appositi nuclei ispettivi, nonché dei titoli culturali e professionali e di aggiornamento posseduti dai docenti. In altri paesi sono previste accelerazioni di carriera allorché si consegue un titolo di studio superiore a quello minimo richiesto per l'accesso alla professione, oppure allorché si esercitano funzioni aggiuntive di tipo amministrativo.

In generale, nei diversi paesi europei sono necessari in media 27 anni per raggiungere la massima posizione economica conseguibile sulla base esclusivamente dell'anzianità di servizio. In Italia, il sistema, descritto nei capitoli precedenti degli scatti, consente, incrementi retributivi fino al 35° anno di anzianità, attesa l'attuale tempistica sessennale degli scatti.

Un ulteriore dato interessante, ai fini del confronto europeo, utile, peraltro, per valutare, non solo l'impegno dei docenti ma anche l'efficacia e l'efficienza del sistema scolastico è dato dal rapporto tra allievi ed insegnanti.

I dati OCSE riportati nella tabella 9, sono peraltro riferiti in parte al 1996 e in parte al 1998 ed è stato pertanto necessario effettuare alcuni correttivi. I dati stessi sono stati poi raffrontati con le ore di docenza di ciascun insegnante, considerato che la predetta variabile incide fortemente sul rapporto in questione.

Tabella 9

Rapporto Allievi/Insegnanti nei principali paesi europei

Paese	Scuola primaria	Scuola secondaria di 1° ciclo	Scuola secondaria di 2° ciclo	Scuola secondaria di 1° e 2° ciclo	Dato corretto con l'incid. Delle ore di insegnamento
Austria 98	12,7	9,3	9,7	9,5	8,5
Danimarca 96	11,2	10,1	12,1	11	8,1
Finlandia 98	17,7	11	m	m	9
Francia 96	19,5	x	x	13,3	11,2
Germania 98	21,6	16,3	13,6	15,5	13
Grecia 98	13,6	11,4	11,6	11,5	11
Irlanda 98	22,6	x	x	16,3	13,7
Italia 96	11,2	10,8	9,8	10,2	10,8
Olanda 98	17,8	x	x	18,5	18
Spagna 98	16	x	x	12,1	14,8
Svezia 98	13,4	13,2	17	15,3	
Regno Unito 98	22	16,7	16,7	16,7	14,8
Media	**16,6**	**12,4**	**12,9**	**13,6**	**12,1**

fonte: OCSE, Regard sur l'éducation 2000

L'Italia evidenzia un numero medio di alunni per insegnante ben al di sotto della media europea, con particolare riferimento alla scuola secondaria di primo e secondo ciclo (9,8% a fronte di una media di 12,9%).

Ulteriore importante elemento per misurare il grado di attenzione dei diversi Stati verso il sistema scolastico sono le modalità per il reclutamento e la formazione degli insegnanti.

In Italia, come è noto, il sistema è ancora in corso di evoluzione, essendo da poco stato introdotto l'obbligo di un titolo universitario anche per i docenti della scuola primaria e essendo allo studio una diversa modalità per il reclutamento dei docenti delle scuole superiori attraverso la partecipazione a corsi di specializzazione post universitaria, con un numero chiuso di ammessi corrispondente al fabbisogno di docenti in un determinato periodo.

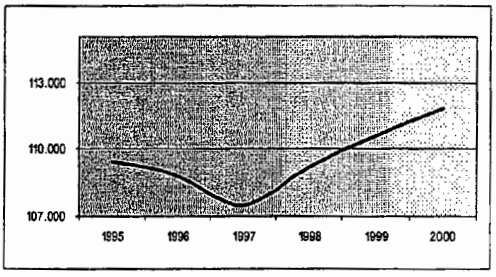
Ciò anche alla luce delle difficoltà di gestire concorsi abilitativi con elevatissimo numero di partecipanti, estremamente lunghi e dispendiosi e generatori di un forte contenzioso.

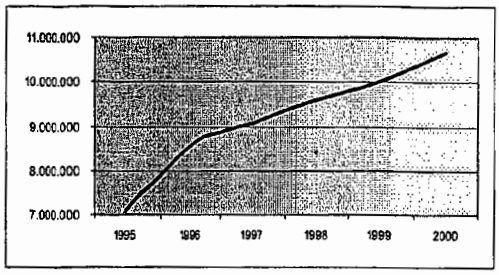
I modelli seguiti dai diversi paesi europei sono sostanzialmente quelli della formazione simultanea e consecutiva. Nel primo la formazione professionale specifica viene fornita contemporaneamente al corso di studi superiori, nel secondo al termine di questi ultimi. In alcuni paesi il tirocinio è parte integrante del processo di formazione. In Germania ad es. i futuri insegnanti seguono, al termini degli studi un programma biennale obbligatorio retribuito di formazione pratica, con uno status giuridico simile a quello dei nostri supplenti.

In Francia alla fine del secondo anno di frequenza dello specifico corso universitario di formazione i diplomati iniziano ad effettuare stages pratici di diverse settimane al termine dei quali assumono la qualifica di professori stagisti e iniziano ad essere retribuiti e affiancare e sostituire i docenti a pieno titolo.

Capitolo 6

IL PERSONALE DELLE UNIVERSITÀ





SINTESI

La consistenza e la spesa del personale delle università nel quadriennio 1997-2000, ricostruite sia con riferimento al personale contrattualizzato (personale dei livelli e dirigenza amministrativa) sia con riferimento al personale non contrattualizzato (professori e ricercatori), evidenziano un trend *espansivo più che proporzionale rispetto alla dinamica del fenomeno nel resto del pubblico impiego. Alla fine del 2000, gli organici risultano saturi, con un indice di copertura del 143,3%, tra i più alti di quelli rilevati nel pubblico impiego. Ugualmente, la spesa, che risente peraltro del peso degli arretrati per il rilevante ritardo nella contrattazione, presenta una dinamica potenzialmente inflativa: gli incrementi retributivi per il personale dei livelli, riconosciuti dal contratto dell'agosto 2000 per il biennio 1998-1999, vanno, infatti, ben al di là dei programmati tassi di inflazione, posto che il contratto, utilizzando anche parte delle risorse disponibili per gli incrementi retributivi per il biennio 2000-2001, produce rilevanti effetti di trascinamento.*

La contrattazione collettiva per il personale delle università è caratterizzata d'altronde da consistenti ritardi, non risultando a tutt'oggi (dicembre 2001) ancora

concluse le trattative per il rinnovo del contratto per il personale dei livelli per il secondo biennio economico 2000-2001. Per effetto del ritardo nella contrattazione, è prevedibile, pertanto, sin d'ora, che la dinamica retributiva del comparto presenterà un trend *di crescita sensibilmente più elevato a decorrere dal 2002.*

Proprio per questo si è ritenuto opportuno affiancare l'analisi del costo del personale e del costo del lavoro con un'analisi comparativa della componente strutturale del personale sulla funzione didattica tra i diversi enti che compongono il comparto, mediante l'impiego di una serie di indicatori che in un certo senso possano costituire una misura della organizzazione degli atenei.

6.1 Il comparto: considerazioni generali

Il comparto del personale delle università, secondo i dati desunti dal sistema integrato Ragioneria generale dello Stato – Corte dei conti, comprende, nel 2000, il 3,5% dei dipendenti a tempo indeterminato di tutto il pubblico impiego, con un costo del personale pari al 4,7%.

Al 2000, risultano inclusi nel comparto 61 atenei ed istituti universitari e 13 osservatori astronomici.

Ai fini della presente relazione, nel comparto vengono considerati sia il personale contrattualizzato (personale dei livelli e dirigenza amministrativa), sia il personale non contrattualizzato (professori e ricercatori).

La contrattazione collettiva per il personale delle università è ferma alla disciplina recata dal contratto per il personale dei livelli per il quadriennio normativo 1998-2001 ed il biennio economico 1998-1999. A tutt'oggi (dicembre 2001), non risultano, infatti, concluse le trattative per il rinnovo del contratto per il secondo biennio economico 2000-2001.

Soltanto per i dirigenti amministrativi, seppur con notevole ritardo, le retribuzioni possono ormai considerarsi a regime, giacché ad essi si applicano i contratti stipulati nell'aprile 2001 relativi all'area I della dirigenza[1].

La Corte ha più volte avuto modo di segnalare gli effetti negativi dovuti al ritardo nella contrattazione, rappresentando, in sede di certificazione dei contratti collettivi (e soprattutto con riferimento a quelli relativi al secondo biennio economico), che il ritardo nella contrattazione rappresenta una situazione che non può ritenersi fisiologica e che dovrebbe essere evitata, oltre che per la necessità di dare una rapida e definitiva disciplina giuridica al rapporto di lavoro, soprattutto per motivi di rispetto dei principi di contabilità e di ordine economico-finanziario.

Proprio per effetto della mancata stipula del contratto per il biennio economico 2000-2001 e del ritardo con cui è stato raggiunto l'accordo per la dirigenza amministrativa, i cui contratti per il quadriennio normativo 1998-2001 ed i bienni economici 1998-1999 e 2000-2001 sono stati appunto siglati solo nell'aprile 2001, ma soprattutto a causa del ritardo con cui è giunto lo stesso

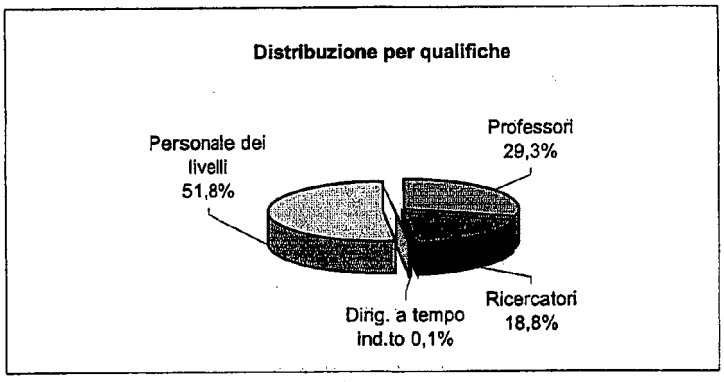
[1] Si tratta del contratto per il quadriennio normativo 1998-2001 ed il biennio economico 1998-1999 e del contratto per il biennio economico 2000-2001, entrambi stipulati in data 5 aprile 2001.

contratto per il personale dei livelli per il biennio 1998-1999 (agosto 2000)[2], è prevedibile, sin d'ora, che la dinamica retributiva del comparto presenterà un *trend* di crescita sensibilmente più elevato a decorrere dal 2002. Senza considerare, poi, che il contratto per il personale dei livelli, utilizzando anche parte delle risorse disponibili per gli incrementi retributivi da attribuire nel biennio 2000-2001, sviluppa, già di per sé, una dinamica retributiva inflativa, con rilevanti effetti di trascinamento[3].

6.2 Il personale del comparto: consistenza, composizione e dinamica

Al 31 dicembre 2000, i dipendenti a tempo indeterminato del comparto risultano 106.330: per il 29,3% professori (31.154 unità)[4], il 18,8% ricercatori (19.939 unità), lo 0,1% dirigenti (158 unità), il 51,8% personale dei livelli (55.079 unità).

Grafico 1



[2] Si tratta del contratto stipulato in data 9 agosto 2000 per il quadriennio normativo 1998-2001 ed il biennio economico 1998-1999.

[3] Sul fenomeno del trascinamento, la Corte si è più volte pronunciata in occasione della certificazione dei contratti collettivi di lavoro. In particolare, nel rapporto di certificazione allegato alla deliberazione n. 20 del 15 settembre 2000, la Corte, con specifico riferimento al contratto relativo al personale delle università, ha rilevato che l'incremento della retribuzione media, compresa quella accessoria, ottenuta considerando l'incremento della indennità di ateneo e della retribuzione di posizione della categoria EP, ammonta al 5,6% rispetto al 1997, assorbendo parte delle disponibilità economiche del successivo biennio contrattuale, con un rilevante effetto di trascinamento.

[4] Nella categoria professori sono considerati i professori ordinari, a tempo pieno e a tempo definito, i professori straordinari, a tempo pieno e a tempo definito, i professori associati confermati (a tempo pieno e a tempo definito) e i professori associati non confermati (a tempo pieno e a tempo definito). Non sono stati invece considerati, ai fini del presente referto, i professori incaricati (sia interni sia esterni), che la Ragioneria generale dello Stato include nel personale a tempo indeterminato. Si tratta di una categoria marginale, che in valori assoluti presenta un *trend* progressivamente in calo nelle serie storiche dal 1997 al 2000. Secondo i dati desunti dal conto annuale, i professori incaricati risultano infatti 265 alla fine del 1997, 227 nel 1998, 205 nel 1999 e 178 alla fine del 2000.

Rispetto all'anno precedente, i dirigenti a tempo indeterminato del comparto sono aumentati di circa il 3,9% (158 a fronte di 152 nel 1999). E', inoltre, sensibilmente aumentato, oltre l'organico, il numero dei dirigenti assunti a tempo determinato: su una dotazione organica di 38 unità, il numero dei dirigenti a tempo determinato è passato, infatti, da 6 unità alla fine del 1999 a 59 unità alla fine del 2000.

Il numero complessivo dei dipendenti dei livelli è, invece, pressoché rimasto costante (le unità sono aumentate da 54.659 nel 1999 a 55.079 nel 2000). Sono, poi, aumentati i professori, del 4% rispetto all'anno precedente, in esito all'espletamento delle procedure concorsuali (da 29.598 unità nel 1999 a 31.154 unità nel 2000). Conseguentemente sono diminuiti i ricercatori di 125 unità, ossia dello 0,6%.

Nel complesso, i dipendenti a tempo indeterminato sono aumentati di poco più dell'1,4% rispetto al 1999 (nel 2000 risultano, cioè, 1.497 unità di personale in più rispetto al 1999).

Alla fine del 2000, gli organici risultano saturi, con un indice di copertura del 143,3%, tra i più alti di quelli rilevati nei vari comparti del pubblico impiego[5].

Tabella 1

Copertura degli organici alla fine del 2000

Qualifiche	Copertura organici (%)
professori	141,9%
ricercatori	151,8%
dirigenti a tempo indet.	103,3%
personale dei livelli	141,3%
Comparto	143,3%

Il restante personale, rappresentato dai contrattisti e dal personale a tempo determinato, presenta un *trend* di crescita nel 2000, rispetto all'anno precedente, più significativo: risultano infatti in servizio, alla fine del 2000, 5.229 contrattisti e dipendenti a tempo determinato e cioè il 4% in più rispetto al 1999.

[5] La percentuale di copertura dell'organico del personale a tempo indeterminato si attesta, nel 2000, nel pubblico impiego attorno ad una media del 97%.

I dipendenti a tempo indeterminato costituiscono, comunque, il 95% del complessivo personale[6].

Tabella 2

Consistenza del personale

Anni	a tempo indeterminato	restante personale[7]
1997	102.800	4.353
1998	103.953	5.049
1999	104.833	5.026
2000	106.330	5.229

Alla fine del 2000, risultano in part-time 2.547 dipendenti dei livelli, con un'incidenza complessiva superiore alla media del pubblico impiego (4,6% a fronte del 3%), ancorché con un *trend* di crescita, nelle serie storiche dal 1997 al 2000, pressoché proporzionale all'andamento del fenomeno nel resto del pubblico impiego.

Tabella 3

Diffusione del part-time (personale dei livelli)

Anni	unità	% sul totale
1997	1.334	2,5
1998	2.066	3,8
1999	2.164	3,9
2000	**2.547**	**4,6**

Nel 2000, il tasso di femminilizzazione del comparto università raggiunge il 41,9%, pressoché uguale all'anno precedente e di poco superiore al 1998: un livello ancora modesto se si considera che la presenza femminile in tutto il pubblico impiego – che pure comprende comparti a naturale prevalenza maschile – è invece pari, nel 2000, al 50%. Occorre, al riguardo, evidenziare che il fenomeno, analogamente alla dinamica osservata nel comparto ricerca, presenta livelli

[6] Nel 2000, in tutto il pubblico impiego i dipendenti a tempo indeterminato rappresentano l'89% del complessivo personale.

[7] Nella categoria del restante personale non sono inclusi né i dirigenti a tempo determinato né i professori incaricati. La consistenza totale del comparto non è il risultato pertanto della somma dei valori riportati nelle due colonne della tabella 2. Al 31 dicembre 2000 la consistenza totale del comparto è data, infatti, da 111.796 unità.

modestissimi soprattutto nelle professionalità che postulano l'eccellenza scientifica (professori), ancorché sia un fenomeno relativamente recente quello di un aumento della presenza femminile tra i ricercatori.

Tabella 4

Personale femminile (%)

Anni	professori	ricercatori	dirigenti	livelli
1997	19,4	39,1	14,2	50,6
1998	20,2	40,5	17,3	51,1
1999	20,3	40,9	17,8	51,6
2000	21,1	41,2	21,5	52

Anni	a tempo indeterminato	restante personale	comparto
1997	39,7	63,5	40,6
1998	40,1	61,9	41,1
1999	40,5	62,3	41,5
2000	40,9	62,1	41,9

6.3 Il personale del comparto: la spesa

Nel 2000, le retribuzioni complessive medie annue *pro-capite*[8] del personale a tempo indeterminato, al netto degli arretrati, si attestano attorno ad una cifra di 120 milioni di lire per i professori[9], 74 per i ricercatori, 144 per i dirigenti e 43 per i dipendenti dei livelli[10].

Risultano così aumenti, al netto degli arretrati, nel triennio 1998-2000, rispetto al 1997, dell'11,9% per i professori, del 14,4% per i ricercatori, del 14,5% per i dirigenti e del 4,4% per il personale dei livelli[11]. Gli incrementi sono distribuiti

[8] La retribuzione media complessiva è data dalla sommatoria delle competenze fisse e delle competenze accessorie. La retribuzione lorda annua è ottenuta, pertanto, dividendo la spesa complessiva annua relativa alle competenze fisse ed accessorie per il numero medio dei dipendenti nell'anno. Per lo specifico comparto delle università il numero medio dei dipendenti è stato calcolato come media aritmetica del numero dei dipendenti in servizio all'inizio dell'anno e del numero dei dipendenti in servizio alla fine dell'anno.

[9] Le retribuzioni, al netto degli arretrati, variano per i professori dai 157 milioni di lire per i professori ordinari a tempo pieno ai 114 milioni per i professori associati confermati a tempo pieno fino ad un minimo di 72 milioni per i professori associati non confermati a tempo pieno.

[10] Le retribuzioni, al lordo degli arretrati, si attestano invece attorno ad una cifra di 121 milioni di lire per i professori, 75 per i ricercatori, 156 per i dirigenti, 44 per il personale dei livelli.

[11] La retribuzione media dei livelli, in quanto calcolata su tutte le posizioni economiche, non dà

lungo tutto l'arco del triennio per i professori (rispettivamente +3,9% nel 1998 rispetto al 1997, +2,3% nel 1999 rispetto al 1998, +5,2% nel 2000 rispetto al 1999), nel 1998 e nel 2000 per i ricercatori (rispettivamente +8,7% rispetto al 1997 e +5,8% rispetto al 1999), nel 1999 e nel 2000 per i dirigenti (+9,6% rispetto al 1998 e +7,4 rispetto al 1999) ed esclusivamente nel 2000 per il personale dei livelli (+4,4% rispetto al 1999).

Per i professori e i ricercatori, in particolare, ma per i primi soprattutto, gli aumenti rilevati riguardano principalmente le "competenze fisse", mentre per il personale dei livelli si registra nel triennio 1998-2000 rispetto al 1997 un incremento del salario accessorio (+5,8%) in misura leggermente più che proporzionale alla crescita della retribuzione fissa (+4,3%), nonostante una rilevante flessione del salario accessorio nel 1998 rispetto all'anno precedente (-15,2% rispetto al 1997)[12].

Tuttavia, nel triennio 1998-2000, la spesa per emolumenti fissi, al netto degli arretrati, presenta, nel complesso, un *trend* medio di aumento rispetto al 1997 del 13,8% a fronte di un aumento medio del 6,9% della spesa per emolumenti accessori[13].

Tabella 5

Spesa per competenze fisse (al netto degli arretrati)

Anni	professori	ricercatori	dirigenti	livelli	comparto
1998/97	+6,4%	+6,5%	+2,5%	+1,6%	+4,8%
1999/98	+5,5%	-2,0%	+19,9%	-0,7%	+2,0%
2000/99	+6,9%	+7,7%	+16,8%	+4,7%	+6,4%
2000/97	+19,9%	+12,4%	+43,5%	+5,5%	+13,8%

evidenza alla retribuzione media per il personale inquadrato nella posizione economica EP, il quale, in ragione della particolare posizione funzionale, beneficia di una retribuzione media complessiva significativamente più elevata rispetto a quella media del personale dei livelli. La retribuzione media complessiva annua per il personale inquadrato nella posizione economica EP si attesta, nel 2000, attorno ad una cifra di 71 milioni di lire (al netto degli arretrati) e di 75 milioni di lire (al lordo degli arretrati).

[12] Se si prende in considerazione la retribuzione al lordo degli arretrati, il *trend* non cambia, anche se, per il personale dei livelli, si registra nel triennio 1998-2000 rispetto al 1997 un incremento più consistente sia della retribuzione fissa sia della retribuzione accessoria (rispettivamente +6,8% e +13,9%). Nel 1998 il salario accessorio per il personale dei livelli, nel dato rilevato al lordo degli arretrati, registra, infatti, rispetto al 1997, un incremento dell'1,1%.

[13] Lo scarto tra la spesa per retribuzione fissa e la spesa per retribuzione accessoria è decisamente meno significativo se si considerano i dati al lordo degli arretrati. Così nel triennio 1998-2000 risulta un aumento rispetto al 1997, in tutto il comparto, della spesa per competenze fisse del 14,1% a fronte di un aumento della spesa per retribuzione accessoria pressoché di pari entità percentuale.

Tabella 6

Spesa per competenze accessorie (al netto degli arretrati)

Anni	professori	ricercatori	dirigenti	livelli	comparto
1998/97	-6,6%	-10,9%	-42,5%	-15,1%	-10,1%
1999/98	+5,9%	+5,3%	-65,3%	+16,5%	+8,6%
2000/99	+7,9%	+14,8%	+21,6%	+8,3%	+9,5%
2000/97	+6,8%	+7,7%	-75,7%	+7,1%	+6,9%

Nel triennio 1998-2000 si registra un aumento del costo del personale del 17% rispetto al 1997, per effetto anche del riconoscimento degli arretrati, a cui fa riscontro un aumento del costo del lavoro del 17,5%.

Tabella 7

Costi del comparto (in milioni)

Anni	costo del personale	costo del lavoro
1997	9.015.906	9.079.696
1998	9.498.579	9.578.933
1999	9.908.687	10.016.010
2000	10.545.855	10.670.049

6.4 Analisi comparativa fra gli Enti del comparto

Ai fini di un'analisi comparativa della componente strutturale del personale sulla funzione didattica tra i diversi enti che compongono il comparto, si è ritenuto opportuno innanzitutto circoscrivere l'esame alle sole università ed istituti universitari considerati nel conto annuale della Ragioneria generale dello Stato, con esclusione degli osservatori astronomici, delle scuole superiori e degli istituti di educazione fisica.

Per quanto riguarda le fonti, i dati relativi alla distribuzione del personale tra le università sono quelli tratti dal conto annuale della Ragioneria generale dello Stato alla data del 31 dicembre 2000, mentre i dati riferiti agli studenti iscritti, immatricolati, fuori corso e ai laureati sono quelli elaborati dal Ministero dell'istruzione alla data del 31 gennaio 2001.

Vengono a questo scopo utilizzati una serie di indicatori che in un certo senso possono costituire una misura delle organizzazione degli atenei, sì da fornire nell'insieme un ulteriore quadro che meglio accompagna l'analisi del costo del lavoro, alla luce anche di comparazioni che interessano i rapporti organizzativi tra le strutture dell'università e tra essa e i suoi utenti (gli studenti). Rilevano, pertanto, a questo riguardo, indicatori quali: gli studenti iscritti per unità di personale amministrativo, il personale amministrativo sui docenti, il rapporto numerico tra studenti e personale docente, il rapporto numerico tra laureati e personale docente, la percentuale degli studenti fuori corso sul totale degli studenti, la percentuale dei laureati sul totale degli studenti.

Il primo 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.

L'indicatore *Personale amministrativo sul corpo docente* intende dare evidenza al peso specifico della struttura amministrativa sulla funzione didattica, essendo direttamente collegato proprio alla consistenza organizzativa delle strutture di organico degli atenei.

Il *Rapporto numerico tra studenti e personale docente* è 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. L'indicatore viene reso sia in termini di rapporto tra il totale degli studenti sul totale del personale docente (professori e ricercatori) sia in termini di rapporto tra il totale degli studenti sul totale dei professori (ordinari ed associati). L'indicatore viene inoltre reso sostituendo al numeratore il totale degli studenti con gli studenti in corso. 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.

Il *Rapporto numerico tra laureati e personale docente* è uno degli indicatori che consente di percepire il grado di impegno del corpo docente nei confronti della

popolazione studentesca. L'indicatore viene reso sia in termini di rapporto tra il totale dei laureati sul totale del personale docente (professori e ricercatori) sia in termini di rapporto tra il totale dei laureati sul totale dei professori (ordinari ed associati). Tale indicatore 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 "inefficacia" 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).

La *Percentuale degli studenti fuori corso sul totale degli studenti* è 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, in quanto uno degli obiettivi tendenziali di ciascuna università è quello di condurre ogni studente al conseguimento del titolo di laurea nei tempi previsti.

La *Percentuale degli studenti laureati sul totale degli studenti* è un indicatore del livello di successo della politica di formazione attuata dalla struttura universitaria.

Tabella 8

Tavola degli indicatori

ATENEI	Studenti / Pers. amm.	Pers. amm. / Pers. docente	Studenti / Pers. docente	Studenti / Professori	Studenti in corso / Pers. docente	Studenti in corso / Professori	Laureati / Pers. docente	Laureati / Professori	Studenti f.c. / Studenti	Laureati / Studenti
Università degli studi di Torino	42,6	0,7	31,7	54,9	15,1	26,1	3,4	6,0	37,6%	10,9%
Politecnico di Torino	36,1	0,8	27,7	43,1	12,1	18,8	3,4	5,2	38,2%	12,2%
Università degli Studi del Piemonte Orientale Amedeo Avogadro	57,1	0,5	28,3	42,6	12,0	18,1	2,6	4,0	37,1%	9,3%
Università degli studi di Genova	26,7	0,8	20,2	31,7	8,3	12,9	2,4	3,8	42,4%	12,1%
Università degli Studi dell' Insubria	45,2	0,6	26,0	40,0	11,2	17,2	2,7	4,2	34,5%	10,5%
Università degli Studi di Milano	28,7	1,0	29,6	44,4	11,5	17,2	3,5	5,2	46,6%	11,7%
Politecnico di Milano	46,3	0,8	38,1	54,3	17,7	25,2	5,3	7,5	35,4%	13,8%
Università degli Studi di Milano - Bicocca	55,6	0,8	44,3	68,0	20,4	31,3	1,7	2,6	22,9%	3,9%
Università degli Studi di Bergamo	77,3	0,8	60,4	93,1	27,8	42,8	4,8	7,4	29,1%	8,0%
Università degli Studi di Brescia	27,1	1,2	32,3	58,1	13,9	25,1	3,4	6,2	38,7%	10,6%
Università degli Studi di Pavia	20,9	0,9	18,2	27,5	8,5	12,9	2,5	3,8	35,1%	13,8%
Università degli Studi di Trento	35,8	1,0	34,4	56,7	11,9	19,6	3,9	6,4	50,1%	11,4%
Università degli Studi di Verona	44,7	0,7	31,4	52,0	12,0	19,9	3,0	5,0	40,6%	9,6%
Università degli Studi Ca' Foscari di Venezia	33,9	0,9	32,1	47,2	13,1	19,3	4,6	6,7	40,2%	14,3%
Istituto Universitario di Architettura di Venezia	38,2	1,1	42,0	63,7	20,7	31,5	5,5	8,4	38,4%	13,1%
Università degli Studi di Padova	30,8	0,8	24,9	38,4	11,2	17,3	2,8	4,3	36,7%	11,3%
Università degli Studi di Udine	20,6	1,2	23,9	37,8	11,1	17,6	2,0	3,2	31,5%	8,4%
Università degli Studi di Trieste	33,7	0,7	24,3	39,3	9,5	15,3	2,9	4,7	47,0%	11,9%
Università degli Studi di Parma	30,9	0,9	28,0	47,1	11,9	20,0	3,2	5,4	41,2%	11,5%
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia	28,7	0,7	21,4	30,6	9,5	13,6	2,7	3,8	34,6%	12,5%
Università degli Studi di Bologna	41,1	0,8	33,9	53,9	15,0	23,8	3,5	5,6	40,1%	10,3%
Università degli Studi di Ferrara	27,3	0,8	21,3	35,0	9,6	15,7	2,2	3,6	35,6%	10,4%
Università degli Studi di Ancona	23,0	1,3	30,9	50,9	13,6	22,4	3,1	5,1	37,9%	10,1%
Università degli Studi di Macerata	54,4	1,2	62,9	103,1	26,9	42,4	4,9	7,8	41,2%	7,6%
Università degli Studi di Camerino	28,2	1,2	33,1	54,4	12,5	20,6	2,4	3,9	47,9%	7,1%
Università degli Studi di Firenze	32,0	0,8	25,1	39,6	9,2	14,5	2,4	3,7	48,1%	9,4%
Università degli Studi di Pisa	27,6	0,9	25,1	39,9	10,4	16,5	2,3	3,6	43,5%	9,1%
Università degli Studi di Siena	18,9	1,1	20,5	33,4	9,5	15,5	2,9	4,7	35,8%	14,2%
Università per stranieri di Siena	1,4	3,4	4,6	7,8	2,6	4,5	0,7	1,2	7,9%	15,8%
Università degli Studi di Perugia	22,2	1,2	27,3	44,5	11,5	18,8	2,4	4,0	39,6%	8,9%
Università per stranieri di Perugia	23,9	2,1	50,1	125,3	19,1	47,7	1,3	3,1	6,2%	2,5%
Università degli Studi della Tuscia	26,4	1,1	28,0	45,3	13,1	21,1	3,6	5,8	38,0%	12,8%

ATENEI	Studenti / Pers. amm.	Pers. amm. / Pers. docente	Studenti / Pers. docente	Studenti / Professori	Studenti in corso / Pers. docente	Studenti in corso / Professori	Laureati / Pers. docente	Laureati / Professori	Studenti f.c. / Studenti	Laureati / Studenti
Università degli Studi di Roma La Sapienza	23,4	1,4	32,0	52,4	11,7	19,2	3,1	5,1	48,3%	9,8%
Università degli Studi di Roma Tor Vergata	20,9	1,0	20,2	39,4	8,3	16,1	1,7	3,3	32,4%	8,3%
Università degli Studi Roma Tre	63,3	0,7	44,8	66,2	22,0	32,5	2,4	3,6	30,6%	5,4%
Università degli Studi di Cassino	46,3	1,2	55,9	96,1	24,2	41,6	3,2	5,6	34,5%	5,8%
Università degli Studi del Sannio	67,4	0,8	52,6	87,0	23,2	38,4	2,6	4,3	26,6%	4,9%
Università degli Studi di Napoli Federico II	18,8	1,7	32,3	57,9	12,2	21,9	2,5	4,5	48,1%	7,8%
Istituto Universitario Navale di Napoli	62,4	1,8	114,8	196,4	59,0	100,8	6,0	10,3	21,2%	5,2%
Istituto Universitario Orientale di Napoli	36,3	1,0	34,9	56,0	15,4	24,6	2,4	3,8	37,1%	6,8%
Seconda Università degli Studi di Napoli	11,0	2,7	30,2	54,8	12,9	23,4	1,8	3,3	36,0%	6,1%
Università degli Studi di Salerno	62,2	1,0	59,3	105,2	19,8	35,2	4,3	7,6	49,2%	7,2%
Università degli Studi di L'Aquila	26,5	0,9	24,3	40,0	11,9	19,6	1,8	3,0	31,9%	7,5%
Università degli Studi di Teramo	69,0	0,9	61,5	118,5	22,5	43,4	4,3	8,3	47,3%	7,0%
Università degli Studi Gabriele D'Annunzio di Chieti	44,1	0,8	35,6	60,7	13,2	22,6	3,5	5,9	43,3%	9,7%
Università degli Studi del Molise	32,9	1,4	47,1	83,0	17,1	30,2	2,6	4,5	46,6%	5,4%
Università degli Studi di Foggia	119,2	0,5	60,9	93,4	21,3	32,7	4,4	6,8	44,6%	7,3%
Università degli Studi di Bari	29,0	1,3	37,0	59,9	14,6	23,6	3,5	5,7	45,1%	9,5%
Politecnico di Bari	33,9	1,0	34,3	60,0	11,1	19,5	2,2	3,9	52,8%	6,5%
Università degli Studi di Lecce	63,9	0,8	50,2	81,5	19,6	31,8	2,9	4,6	40,1%	5,7%
Università degli Studi della Basilicata	17,9	1,0	17,2	31,9	8,2	15,2	0,9	1,7	31,9%	5,4%
Università degli Studi della Calabria	34,5	1,5	50,4	83,4	20,6	34,1	3,5	5,7	38,3%	6,9%
Università degli Studi di Catanzaro Magna Grecia	83,8	0,7	57,6	97,5	24,5	41,4	2,4	4,0	33,7%	4,1%
Università degli Studi di Reggio Calabria	22,0	1,1	23,7	42,9	6,9	12,4	2,1	3,8	49,5%	8,8%
Università degli Studi di Palermo	20,2	1,4	27,8	48,5	11,4	20,0	2,1	3,7	37,8%	7,6%
Università degli Studi di Messina	14,4	1,7	25,0	48,0	8,5	16,4	2,0	3,8	50,7%	7,9%
Università degli Studi di Catania	35,0	1,0	36,1	62,2	14,8	25,6	2,3	4,0	42,3%	6,4%
Università degli Studi di Sassari	24,2	1,1	25,6	44,6	10,5	18,3	2,1	3,6	43,3%	8,1%
Università degli Studi di Cagliari	31,6	1,2	38,0	65,0	16,0	27,4	2,5	4,3	42,5%	6,7%

L'impiego degli indicatori sopra descritti evidenzia che difficilmente possono trarsi valutazioni di sintesi sul grado di efficienza e sulla misura di efficacia degli atenei in relazione agli obiettivi della funzione didattica.

Difatti, anche là dove il peso degli studenti fuori corso sul totale degli studenti iscritti assume valori significativi, non sempre tale indice costituisce, di per sé, un segnale negativo, connesso ad un'offerta di servizi ridotta rispetto alla domanda.

Spesso, infatti, valori che superano la soglia del 40% non trovano spiegazione in un alto carico della docenza in valori assoluti.

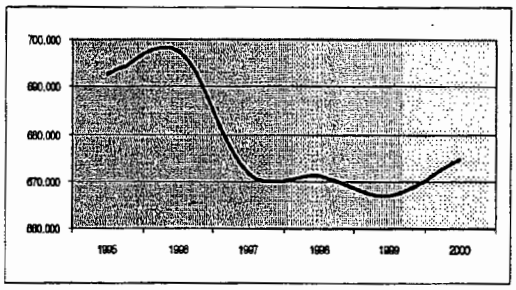
Così come non possono trarsi valutazioni di sintesi sulla base dell'area geografica in cui ha sede l'università o ancora sulla base della dimensione dell'ateneo, che spesso sopporta il maggior carico della docenza.

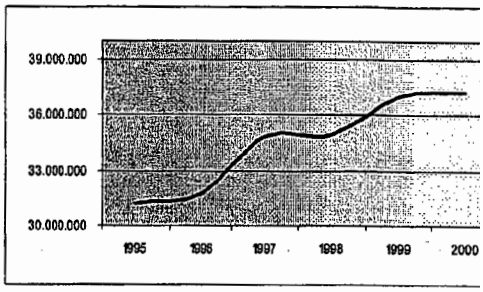
Gli indicatori utilizzati colgono infatti solo un aspetto del processo di formazione, che è quello quantitativo legato soprattutto alla domanda di formazione. Un'analisi completa del processo – ma non ne è questa la sede – richiederebbe invece di non trascurare la qualità dei processi di formazione, attraverso l'utilizzo di altri indicatori, quali ad esempio la durata reale del percorso formativo o la rapidità di inserimento professionale dei laureati e diplomati.

I dati esposti, pertanto, ancorché costituiscano indici rilevatori della misura delle organizzazioni degli atenei, non possono essere considerati ai fini di una graduatoria delle università.

Capitolo VII

IL PERSONALE DELLE REGIONI ED ENTI LOCALI





SINTESI

Il comparto Regioni-Autonomie locali – comparto quanto mai variegato ed eterogeneo – è stato interessato recentemente da importanti provvedimenti normativi, quali il decreto legislativo sul federalismo fiscale (n. 56/2000) e quello sul riordino dei sistemi di contabilità (n. 76/2000), la cui applicazione è ancora in fase di avvio, ma il cui impatto istituzionale è già stato ampiamente evidenziato.

La presente analisi pur se riferita all'andamento dei conti per l'esercizio finanziario 2000, non poteva prescindere da una serie di considerazioni correlate alla approvazione, sempre nel 2000, del Testo Unico degli Enti Locali (d. lgs. n. 267/2000) che, dopo anni di modifiche alla Legge n. 142/1990, ha finalmente cercato di riordinare e razionalizzare l'ordinamento dei comuni e delle province, esaltando il potere di organizzazione interna degli uffici e dei servizi, incentivando l'utilizzo di figure professionali flessibili e di strumenti di amministrazione consensuali e non autoritativi, rimodernando il sistema di contabilità con l'introduzione di principi di contabilità economica ed analitica.

Infine, di particolare rilievo è stata l'approvazione della legge costituzionale n. 3/2001 di riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, che ha enormemente rivalutato il ruolo istituzionale degli enti locali territoriali che compongono il comparto.

L'impatto finanziario delle riforme costituzionali ed istituzionali, valutabile anche in termini di variazioni del costo del lavoro rispetto agli anni precedenti, può difficilmente essere desunto dall'analisi dei dati relativi all'anno 2000, in quanto solo a decorrere da periodi successivi e, soprattutto, solo in occasione della applicazione delle nuova tornata contrattuale, potrà essere effettivamente formulata una valutazione generale.

L'esercizio 2000 si segnala per una riduzione del numero assoluto del personale delle Regioni rispetto all'anno precedente, anche se, nell'arco dell'ultimo triennio si registra un complessivo aumento del numero di dipendenti regionali. Quanto invece al costo del personale regionale è significativo l'aumento che si registra nelle regioni del Sud dell'Italia, (oltre il 10%), a fronte di un contenuto aumento in quelle del Nord.

Circa il personale delle Autonomie locali, si rileva la riduzione ragguardevole, in termini assoluti, del personale a tempo indeterminato nei Comuni, (circa 48.000 unità), mentre risulta stabile nelle Province. La percentuale della spesa per personale rispetto al totale della spesa sostenuta annualmente da Comuni e Province costituisce oltre il 41% del totale.

Il comparto Regioni-Enti locali ha infine visto, nell'arco del 2001, la sottoscrizione dei due nuovi contratti collettivi relativi sia all'area dirigenziale che a quella non dirigenziale i quali hanno portato significativi incrementi della retribuzione media, specie per quel che riguarda la prima area, percentualmente molto al di sopra del tasso di inflazione programmata e degli aumenti ottenuti da altri comparti del pubblico impiego. L'impatto in termini finanziari ed economici di tali due contratti sarà comunque misurabile solo a partire dal prossimo esercizio finanziario ed allorché verranno forniti dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato i dati relativi all'anno 2001.

7.1 Considerazioni generali sul comparto

7.1.1 Premessa

Il comparto di contrattazione Regioni-Autonomie locali si connota per la sua marcata eterogeneità. Come risulta dal prospetto che segue (che espone, distintamente per gli esercizi 1999 e 2000, il numero degli enti tenuti a trasmettere i dati sul personale e il numero degli enti che vi hanno provveduto) esso è composto da oltre 9.000 enti raggruppati in 13 categorie.

Tabella 1

	1999			*2000*		
Tipo ente	Enti tenuti all'invio	Enti che hanno inviato	di cui con modello completo e congruente	Enti tenuti all'invio	Enti che hanno inviato	di cui con modello completo e congruente
Regioni(*)	22	20	12	22	20	12
Comuni	8.100	8.100	6.685	8.100	8.100	6.679
Province	100	100	81	100	100	88
Comunità montane	350	350	285	354	354	286
Camere di commercio, industria e artigianato	102	102	75	102	102	77
Istituti autonomi case popolari	96	93	72	79	79	68
Aziende ed enti per il soggiorno e turismo	139	132	91	133	126	90
Unità sanitarie locali	33	28	8	33	24	11
Altri enti del settore pubblico allargato	1	1	1	2	2	0
Enti regionali di sviluppo agricolo	11	9	7	10	9	6
Consigli provinciali e regionali	3	3	2	4	4	3
Parchi naturali ed enti per la difesa ambientale	70	69	49	72	69	57
Enti per il diritto allo studio	38	36	25	39	36	25
TOTALE	**9.065**	**9.043**	**7.393**	**9.050**	**9.025**	**7.402**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.
(*) Inadempienti 1999 e 2000 Sicilia e Bolzano

Anche se i dati aggregati sono scarsamente significativi, in ragione della rilevata eterogeneità del comparto, si riportano qui di seguito le informazioni basilari sulla consistenza del personale e sui correlati aspetti finanziari.

I dipendenti complessivi del comparto ammontano alla fine del 2000 a 673.421 unità, con un decremento dell'11,2% rispetto al 1997.

Per contro, nel quadriennio, la retribuzione lorda complessiva del personale è aumentata, sia pure lievemente, attestandosi, nel 2000, a 26,8 mila miliardi.

Il rapporto di sostituzione (assunti/cessati) nel 2000 è leggermente inferiore a 0,3. Ciò significa che gli assunti (27.590) rappresentano circa il 30% dei cessati (96.417).

Il tasso di *turn over* [100*assunti-cessati)/dipendenti medi nell'anno] nello stesso esercizio è di -11,3: il valore più basso di tutto il settore pubblico.

Il *part time* è passato nel quadriennio 1997-2000 dal 2,6% al 4,9%. E' diminuita però, nel periodo in questione, l'intensità, cioè l'incidenza del regime oltre il 50%.

Il tasso di femminilizzazione è del 46%, contro il 52% del settore non statale.

La retribuzione media lorda dei dirigenti di seconda fascia ammonta nel 2000 a 117 milioni; quella del personale dei livelli, a 43,1 milioni. Il rapporto tra detti importi é pari a 2,7.

Il costo del lavoro medio per giornata lavorativa è di 208.674; quello per giornata lavorata, 279.687.

7.1.2 L'andamento della contrattazione del comparto negli anni 2000-2001

Nell'anno appena terminato il comparto è stato caratterizzato da una tornata contrattuale relativa sia alla dirigenza che al personale non dirigenziale, particolarmente complessa, caratterizzata da molteplici atti di indirizzo dei Comitati di settore, anche tra loro contraddittori, da altrettanti provvedimenti del Governo resi sugli atti di indirizzo e da una serie di raccomandazioni da parte della Corte dei Conti, talune delle quali disattese da parte dell'ARAN.

Alla data di approvazione del presente referto al Parlamento, risulta chiusa la tornata contrattuale relativa al personale non dirigenziale, che ha visto la sottoscrizione, nello scorso ottobre del contratto riguardante il biennio economico 2000-2001 da parte dell'ARAN, senza la certificazione positiva della Corte dei Conti, che sulla Ipotesi trasmessa aveva dapprima deliberato (deliberazione 4 luglio 2001, n. 33/CONTR/C.L./01) la insussistenza delle condizioni di compatibilità

economica e finanziaria e successivamente, dopo la riapertura delle trattative e la riquantificazione degli oneri, aveva mantenuto fermo il proprio orientamento, riferendone al Parlamento (deliberazione 3 agosto 2001, n. 43/CONTR./CL/01 e deliberazione 2001, n. /CONTR./CL/01).

Quanto invece all'area della dirigenza, alla data di approvazione del presente referto annuale, il contratto non risulta ancora sottoscritto, dopo che la Corte dei Conti ha ritenuto l'insussistenza dei requisiti minimi di compatibilità economica e finanziaria (deliberazione 3 novembre 2001), statuendo nella successiva adunanza del 13 dicembre 2001, di riferire al Parlamento, con una specifica relazione, a seguito della riformulazione della relazione tecnica da parte dell'ARAN.

L'originaria Ipotesi di accordo relativa al personale non dirigenziale delle regioni e delle autonomie locali per il biennio economico 2000-2001, era stata stipulata il 1° giugno 2001, al termine del biennio economico di riferimento e dunque con un rilevante ritardo.

Il 19 novembre 1999 il Consiglio dei Ministri esprimeva il proprio parere sulle linee di indirizzo per la definizione del contratto integrativo al CCNL 1998/2001 del comparto regioni ed autonomie locali per il personale non dirigenziale, nonché le linee di indirizzo per i rinnovi dei CCNL per il secondo biennio economico 2000/2001 per il personale non dirigenziale e per l'autonoma area di contrattazione della dirigenza, rilevando che per il personale non dirigenziale gli "eventuali ulteriori oneri" avrebbero dovuto trovare copertura nell'ambito delle disponibilità previste dal CCNL 1998-1999 del 1° aprile 1999.

Il successivo 23 marzo 2000 il Comitato di settore adottava una serie di nuovi indirizzi sull'accordo integrativo di cui all'art. 24 del CCNL del 1° aprile 1999: più specificamente il Comitato dava mandato all'ARAN, sulla base dei parametri di virtuosità, che avrebbero potuto differenziarsi per tipologia di ente e tenuto conto di comuni principi ispiratori da definirsi in sede di contrattazione, di individuare la percentuale massima di risorse contrattuali entro cui gli enti avrebbero potuto prevedere incrementi in relazione alla disponibilità di spesa dei relativi bilanci ed in relazione ai parametri di virtuosità conseguiti od in corso di conseguimento. Fissava altresì alcuni criteri di massima individuati nella sperimentabilità dell'istituto, nel tetto massimo alle risorse da rendersi disponibili, le quali avrebbero dovuto essere

individuate in sede di contrattazione nazionale, nella possibilità di incremento anche per gli enti che si fossero "avvicinati" ai parametri fissati, nella determinazione del limite massimo di risorse da rendere disponibile da parte degli enti che avessero raggiunto i parametri indicati.

Il 7 aprile 2000 il Consiglio dei Ministri esprimeva, con riferimento ad ambedue le aree di contrattazione, dirigenziale e non dirigenziale, il proprio parere positivo, ai sensi dell'art. 51 del D. Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (oggi art. 47 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165), ricordando, tra l'altro, come "*relativamente alla previsione di particolari indennità, i possibili ulteriori oneri devono trovare copertura nell'ambito delle disponibilità già previste dal CCNL 1° aprile 1999*".

In data 14 novembre 2000 e 2 febbraio 2001 il Comitato di settore adottava ulteriori tre direttive, l'una integrativa, relativa all'area del personale non dirigenziale, l'altra relativa al rinnovo del contratto per il biennio 2000-2001 relativa all'area dirigenziale del comparto e la terza sui processi di mobilità di personale tra le amministrazioni dello Stato e gli enti locali; tutte le direttive recano la data dell'8 febbraio 2001.

Nelle direttive ora ricordate il Comitato di settore modificava alcune scelte di fondo nella allocazione delle risorse finanziarie a disposizione rispetto alle precedenti determinazioni. In particolare veniva affermato che in relazione al rinnovo contrattuale del biennio 2000-2001 e con riferimento agli incrementi del trattamento tabellare, questi avrebbero potuto "*essere determinati secondo le misure dei valori medi, di categoria, già concretizzatesi nei contratti relativi allo stesso periodo degli altri comparti contrattuali in cui si è già raggiunta un'intesa*".

Nella direttiva dell'8 febbraio 2001 relativa all'area dirigenziale il Comitato invece stabiliva che le risorse disponibili nei termini percentuali previsti per gli altri comparti del pubblico impiego fossero principalmente impegnate per il potenziamento della retribuzione di risultato dei dirigenti, anziché di quella di posizione al fine di privilegiare la parte retributiva variabile, strettamente connessa alla valutazione della prestazione dirigenziale collegata al raggiungimento dei risultati attesi secondo gli strumenti giuridici già definiti dai precedenti CCNL dell'area dirigenziale stessa vigenti.

Il 16 febbraio 2001 il Consiglio dei Ministri esprimeva il parere favorevole del Governo sui tre atti di indirizzo con alcune raccomandazioni.

Il 1° giugno 2001, cioè al termine del biennio economico di riferimento, veniva siglata l'Ipotesi di accordo relativa al personale non dirigenziale delle regioni e delle Autonomie Locali, che era trasmessa successivamente alla Corte dei Conti per la certificazione di rito.

Il 3 luglio 2001 con una nuova direttiva integrativa relativa all'area della dirigenza, il Comitato di settore affermava che le risorse per la contrattazione relative a detta area, potessero essere messe a disposizione "***nella stessa misura*** *percentuale rispetto a quella su cui si è definita l'ipotesi di contratto collettivo del biennio economico* ***del personale del comparto 1*** *del giugno 2001, concentrando tutte queste risorse nell'anno 2001, prevedendo uno scaglionamento degli incrementi contrattuali a decorrere quindi dal gennaio 2001*". Puntualizzava ulteriormente il comitato che "*per raggiungere soluzioni analoghe a quelle già formalizzate per il trattamento economico tabellare dei dirigenti dello Stato, nel contratto della dirigenza dell'Area 1, è disponibile ad aggiungere una quota di ulteriori risorse, non superiore al 3,3%, da poter destinare agli incrementi contrattuali del solo trattamento economico tabellare della dirigenza del comparto*".

In data 9 agosto 2001 il Consiglio dei Ministri esprimeva la propria valutazione positiva sulla direttiva integrativa "*per quanto attiene agli aspetti riguardanti la compatibilità con le linee di politica economica e finanziaria nazionale*".

L'11 settembre 2001 veniva siglata l'ipotesi di accordo relativa alla dirigenza del comparto. L'ipotesi di accordo è stata trasmessa alla Corte dei Conti il successivo 10 ottobre 2001.

Sin qui l'andamento delle indicazioni all'ARAN da parte del Comitato di settore relative all'intero comparto delle Regioni e delle autonomie locali.

Come già anticipato la Corte dei Conti si è espressa su ambedue le ipotesi di accordo relative al comparto Regioni ed Autonomie Locali in maniera sostanzialmente non positiva, negando la propria certificazione, stante, per un

verso, la mancata quantificazione degli oneri contrattuali, per altra, l'assenza delle condizioni di compatibilità economica e finanziaria previste dalla norma istitutiva.

7.1.3 Le indicazioni della Corte dei Conti sull'area non dirigenziale del comparto Regioni- Autonomie Locali

Nella deliberazione n. 33 del 4 luglio 2001, la Corte, nel rilevare un incremento medio della massa salariale pari al 4,3%, superiore dunque dell'1,5% al tasso di inflazione programmata (TIP), ricordava come esso non potesse, per il solo fatto di essere in linea con analoghi benefici concessi al personale di altri comparti, considerarsi compatibile sotto il profilo economico e finanziario, atteso che venivano a mancare completamente rassicurazioni e dimostrazioni da parte del Comitato di settore della sostenibilità dei relativi oneri in capo agli enti del comparto. Rileva al riguardo la Corte come mentre per il settore statale, preso a riferimento negli indirizzi del Comitato, il legislatore si fosse fatto carico di individuare precise risorse da destinare ai rinnovi contrattuali, per i settori diversi dallo Stato e quindi anche per quello delle Regioni ed Autonomie Locali, ove si fosse optato per una equiparazione sarebbe stato necessario supportarla con una precisa assunzione di responsabilità, basata sulla analisi attendibile dell'andamento dei bilanci dei principali enti del settore nel periodo considerato.

Nella medesima deliberazione la Corte mostrava inoltre alcune perplessità in ordine alla possibilità, concessa da una norma contrattuale, per ciascun ente del comparto di integrare e quindi incrementare le risorse da destinare alla contrattazione decentrata, senza un limite prefissato, se solo l'ente avesse dimostrato il raggiungimento di alcuni parametri definiti "di virtuosità".

Infine la Corte ricordava che l'abbandono dichiarato del limite del costo medio per l'attuazione di percorsi formativi, senza l'elaborazione di criteri diversi e limitativi dell'incremento della spesa, veniva a creare un meccanismo che alterava e snaturava la funzione istituzionale del fondo unico, concretando la possibilità di un continuo slittamento verso l'alto del personale, a ruolo aperto, senza più tetti certi.

A seguito di tale delibera l'ARAN riteneva di avvalersi di ambedue le forme di iniziativa consentite dall'art. 47, comma 6 del D. Lgs. n. 165/2001 e provvedeva a riaprire le trattative con le organizzazione sindacali, giungendo alla sottoscrizione

di una apposita nota sul controverso istituto dell'art. 5 della Ipotesi di accordo, nonché a fornire alcuni chiarimenti di natura tecnica circa l'impatto economico e finanziario dell'accordo.

L'esito delle iniziative assunte si concretava in una nota del Comitato di settore nella quale si riaffermava perentoriamente la sostenibilità degli oneri, senza, peraltro, esternare le motivazioni e le argomentazioni, giuridiche ed economiche, sottostanti.

Non veniva fissato alcun limite predeterminato alla eventuale crescita della spesa per il personale, né alla possibilità di utilizzare per intero il predetto incremento per finanziare esclusivamente incrementi stipendiali non collegati ad un miglioramento dei livelli di efficienza e di efficacia, nonché della qualità dei servizi. Venivano altresì confermati in blocco gli indicatori in precedenza concordati, mantenendo fermo il meccanismo di determinazione dei valori minimi in sede di contrattazione integrativa decentrata.

Le iniziative assunte dall'ARAN venivano tempestivamente comunicate alle Sezioni Riunite di questa Corte, che, nell'adunanza del 3 agosto 2001, deliberavano di riferire al Parlamento sull'intera vicenda negoziale (deliberazione 3 agosto 2001, n. 43/CONTR./CL/01).

Nella relazione al Parlamento, la Corte riproponeva tutte le perplessità legate alla necessità di scongiurare il fenomeno della rincorsa salariale tra categorie del pubblico impiego, di attenersi nella definizione degli incrementi al tasso di inflazione programmata e di evitare meccanismi, quali quelli dell'art. 5 del CCNL, che finivano con il porre la spesa per il personale degli enti locali, completamente fuori di ogni controllo e previsione, la Corte manifestava alcune perplessità generali circa il ruolo del Comitato di settore.

Nonostante l'avviso contrario della Corte dei Conti comunque il CCNL veniva firmato nel medesimo testo, con le stesse clausole e prevedendo gli stessi aumenti che avevano determinato una certificazione non positiva, sulla base del disposto dell'art. 47, comma 7 del D. Lgs. n. 165/2001.

7.1.4 Le indicazioni della Corte dei Conti sull'area dirigenziale del comparto Regioni- Autonomie Locali

Nella deliberazione del novembre 2001, relativa all'area della dirigenza del comparto, la Corte ha dovuto nuovamente ribadire alcune delle proprie considerazioni già svolte nella ora ricordata relazione al Parlamento relativamente al ruolo, ai poteri ed alla funzione dei Comitati di settore, nonché circa la reale capacità delle dichiarazioni da essi rese ad impegnare finanziariamente i bilanci degli enti locali, la cui autonomia organizzativa e finanziaria risulta ormai costituzionalmente sancita dopo la riforma del Titolo Quinto della Costituzione da parte della Legge Costituzionale n. 3/2001.

E' stato innanzitutto precisato come il tasso di incremento massimo della retribuzione determinato dalle parti trattanti sia significativamente superiore sia al tasso di inflazione programmata, fissato nei documenti di programmazione economico-finanziaria, sia al tasso di inflazione al consumo, pari al 2,6% per l'anno 2000 ed al 2,8% per l'anno 2001.

La Corte ha poi precisato come nei comparti nei quali si sono registrati incrementi della retribuzione media al di sopra del tasso di inflazione programmata e cioè dirigenza area I - alla quale l'ipotesi di accordo per la dirigenza delle Regioni ed Autonomie Locali mira a perequarsi - e sanità, vi fossero state delle precise scelte del legislatore con le quali sono state reperite, quantificate ed assegnate risorse aggiuntive rispetto a quelle "storiche", quantificabili nella misura usuale, fissata dall'Accordo governo-sindacati del 23 luglio 1993 (risorse storiche, maggiorate dei tassi di inflazione programmate, del differenziale per il recupero dell'inflazione reale)[1].

La Corte ha ribadito che la sola attestazione del Comitato di settore che le maggiori spese gravino solo sulle amministrazioni destinatarie, è insufficiente in quanto rende impossibile ogni riscontro sulla effettività delle maggiori risorse, mancando la dimostrazione della sussistenza delle stesse, atteso che il Comitato di settore, che è giunto sino ad individuarle in una percentuale pari al 3,3% della

[1] Infatti nel primo caso sussisteva la previsione della legge finanziaria per l'anno 2001 che aveva assegnato circa 100 mld. di risorse aggiuntive straordinarie al rinnovo del C.C.N.L. della dirigenza del comparto Stato e nel secondo è intervenuto un apposito decreto-legge, che ha reperito e stanziato maggiori risorse.

retribuzione media precedente, non dispone di un autonomo potere di reperimento delle stesse. Per altro verso, v'è il rischio concreto di un peggioramento della situazione finanziaria di quelle amministrazioni del comparto ed in specie degli enti locali di dimensioni medie e piccole, in cui all'aumento della spesa per il personale non coincida un aumento delle entrate, proprie o derivate[2].

Circa l'innalzamento della retribuzione tabellare o parte fissa fino al limite di 70 mln. di lire, pari a quella dei dirigenti dello Stato, la Corte dei Conti ha manifestato vari ordini di dubbi anche perché difettava una quantificazione degli oneri propri derivanti dallo spostamento di una quota della retribuzione di posizione.

Su queste basi ed in mancanza anche di indicazioni circa le fonti di reperimento delle maggiori risorse, che, evidentemente, non possono fare carico sul bilancio dello Stato, la valutazione sulla compatibilità economica e finanziaria dell'ipotesi di accordo non è stata positiva.

Rispetto a tali indicazioni l'ARAN ha riformulato la propria relazione tecnica nella quale, pur dando conto di quasi tutti i singoli istituti contrattuali, non vengono superati i punti salienti circa la mancanza dei requisiti di compatibilità economica e finanziaria ed in particolare il superamento dei TIP, la mancata quantificazione degli oneri, la mancata indicazione delle fonti di reperimento delle risorse da parte degli enti.

All'Adunanza del 13 dicembre 2001, le SS. RR. della Corte dei Conti hanno deliberato di riferire al Parlamento anche in relazione all'Ipotesi di accordo per la dirigenza del comparto Regioni – Autonomie Locali.

La Corte ha mosso una serie di rilievi generali, peraltro già anticipati nella suesposta ricostruzione delle vicende contrattuali del comparto, che riguardano per un verso il ruolo del Comitato di settore nella contrattazione relativa al comparto specificamente considerato e, per altro verso, all'inizio di un processo di rincorsa contrattuale tra il comparto stesso e quello delle amministrazioni dello Stato.

---

[2] Peraltro in quella occasione la Corte ha segnalato, sotto il profilo delle risorse trasferite agli enti locali non regionali, un significativo *trend* al ribasso tra il 1997 ed il 2000 dell'ammontare delle stesse, con una riduzione al 30 dicembre 2000 del 30,23% rispetto ai trasferimenti dell'anno 1997, recuperata poi nell'anno corrente, con un maggior trasferimento, destinato però a far fronte alle maggiori funzioni e competenze in capo alle amministrazioni locali, discendenti dai processi di riforma istituzionale dell'assetto della Repubblica.

Il Comparto in questione si presenta assolutamente variegato ed eterogeneo, siccome composto dagli oltre ottomila comuni, dalle novanta province, da tutte le regioni a statuto ordinario, dalle camere di commercio e dalle IPAB: per tale sua composizione esso costituisce un mondo a se stante, nemmeno lontanamente paragonabile od assimilabile agli altri comparti della contrattazione pubblica, spesso composti da un solo ente.

Da tali peculiarità derivano una serie di oggettive difficoltà in capo al Comitato di settore, allorché si tratta di verificare le reali ed effettive disponibilità dei bilanci dei singoli enti in relazione alle procedure di contrattazione collettiva.

Bisogna infatti ricordare che, con riferimento al comparto Regioni – Autonomie Locali, il legislatore ha stabilito espressamente che (art. 19, comma 4 della Legge 23 dicembre 1999, n. 488 - Legge Finanziaria 2000) "*Per i rinnovi contrattuali del personale dei comparti degli enti pubblici non economici, delle regioni e delle autonomie locali, del Servizio sanitario nazionale, delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione e delle università, ivi compreso il personale degli osservatori astronomici, astrofisici e vesuviano, ed alla corresponsione dei miglioramenti economici al personale di cui all'articolo 2, comma 5, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, provvedono le amministrazioni di competenza nell'ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci*". L'art. 50, comma 8 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Legge Finanziaria 2001) ha mantenuto fermo il principio, confermando l'esclusività della titolarità della spesa in capo alle amministrazioni di competenza.

L'ARAN stessa ha ammesso, in ambedue le tornate contrattuali, la impossibilità di dimostrare concretamente la sostenibilità finanziaria delle Ipotesi di Accordo relative agli enti locali territoriali presso tutti gli enti del comparto.

Cionostante permane una oggettiva necessità che vengano trasmessi dall'ARAN una serie di dati finanziari che dimostrino, disaggregando gli enti del comparto per categorie (Regioni, Province, Comuni, Camere di Commercio, Comunità Montane) la sussistenza complessiva delle risorse finanziarie necessarie.

Ciò che pare indispensabile non è una impossibile dimostrazione da parte del Comitato di settore e dell'ARAN della sostenibilità dei maggiori oneri contrattuali

sulla scorta di certificazione dei bilanci dei singoli enti, ma solo la dimostrazione della sussistenza complessiva delle risorse negli aggregati per ente.

Per i Comuni e le Province, enti che continuano a rimanere a prevalente finanza derivata, infatti risulta una riduzione nel tempo dei trasferimenti erariali dal bilancio dello Stato, cui si accompagna la imposizione di una riduzione delle spese correnti dovuta ai vincoli del Patto di Stabilità Interno.

Quanto alle Regioni l'andamento delle spese per il personale iscritto nei bilanci pluriennali ed in quelli annuali di previsione, consentirebbe di poter risalire alle scelte strategiche delle stesse da parte del Comitato di Settore.

In altri termini la compatibilità finanziaria di qualunque ipotesi di accordo ed in particolare di quelle attinenti al comparto Regioni ed Enti Locali non possono prescindere dalle quantificazioni dei nuovi e maggior oneri, di quelli storici e di quelli programmatici, che derivano da scelte strategiche di investimento sul personale delle amministrazioni di riferimento.

L'onere di quantificazione e determinazione delle risorse deve infatti essere inteso in senso rigoroso, proprio al fine di consentire un riscontro di compatibilità economico e finanziario effettivo, tale da consentire al Parlamento, al Governo, alla stessa ARAN, alle parti sociali ed alle associazioni di categoria, ai cittadini tutti di formulare un giudizio di congruità delle scelte generali di politica retributiva.

Il mantenimento nell'attuale sistema istituzionale del ruolo della Corte dei Conti di soggetto certificatore delle ipotesi di contratti collettivi relativi al pubblico impiego, risiede, sostanzialmente, nella esigenza generale della collettività e degli organi costituzionali che ne sono espressione diretta – il Parlamento – od indiretta – il Governo della Repubblica – di poter conoscere se le dinamiche retributive del pubblico impiego siano congrue con le indicazioni generali di finanza pubblica, se siano correlate e correlabili con i grandi processi di riforma istituzionale, se siano in linea con gli impegni assunti in ambito comunitario.

Tale ruolo non può essere compiutamente svolto a fronte di sostanziali incongruenze nella quantificazione degli oneri, nella individuazione della fonte delle risorse, nella definizione – come nel caso di specie – degli aggregati di finanza locale che consentano un giudizio sereno e, soprattutto, puntuale.

Ciò significa che le sole dichiarazioni da parte delle associazioni di categoria, che raggruppano gli enti del comparto e della conferenza dei Presidenti delle Regioni, non potevano essere ritenute sufficienti se non suffragate da una dimostrazione tangibile della sostenibilità economica dei maggiori costi discendenti dal contratto.

D'altronde la sostenibilità degli oneri derivanti dagli incrementi contrattuali è ben diversa a seconda dei raggruppamenti interni al comparto, laddove a fronte dell'esistenza di maggiori disponibilità delle finanze regionali, che possono utilizzare lo strumento della leva fiscale, sta quella, minore ed irta di difficoltà, delle finanze delle camere di commercio e delle comunità montane, che dipende totalmente dai trasferimenti erariali, mentre per quanto concerne i comuni il dato risulta, se possibile, ancora più incerto ed eterogeneo. Ciò, si ribadisce, impone delle quantificazioni perlomeno per aggregati, sulla reale sostenibilità degli oneri e sul reperimento delle necessarie risorse.

7.2 Le Regioni a statuto ordinario

7.2.1 Premessa

Le leggi 59 e 127 del 1997 hanno stabilito un esplicito nesso fra il definitivo superamento del carattere di specialità del pubblico impiego e l'organica riforma della amministrazione. Decisa prevalenza assume una linea organizzativa che assecondando la differenziazione dei modelli con privilegio per la logica del risultato, è alla base dell'obiettiva incompatibilità con il mantenimento di un ordinamento speciale del pubblico impiego. Di qui la decisa presa di distanza dal diffuso criterio di uniformità amministrativa con accentuato rilievo del principio di responsabilità rispetto a quello di legalità e venir meno della principale giustificazione del pubblico impiego come ordinamento pubblicistico speciale.

La recente rivisitazione della disciplina del pubblico impiego, con i provvedimenti del 1997 e 1988 [d. lgs 396/97, 80/98, 387/98] adottati in attuazione della delega recata dalla legge 59 del 1997, trascende i temi dell'efficienza dell'amministrazione come apparato e si collega in via diretta ad una più ampia idea di riforma che investe il rapporto tra sistema amministrativo e società con la tendenziale unificazione normativa tra lavoro pubblico e privato in termini di parificazione degli strumenti di gestione del personale da parte di manager privati e dirigenti pubblici nel quadro di un sistema premiante il merito con vantaggio qualitativo di prestazioni e minori costi per la finanza pubblica.

Perciò, riconduzione al giudice del lavoro di tutte le controversie inerenti il rapporto, ridefinizione del ruolo dei dirigenti sulla base del principio della separazione fra politica e amministrazione, emersione di una volontà negoziale che fa capo ai governi locali e alle autonomie funzionali [Regioni, Province, Comuni, Università] con ulteriori spazi che, nel quadro del contratto collettivo nazionale, sono riservati a sviluppare una contrattazione integrativa rapportata ai bilanci autonomi.

Centrale resta il ruolo della dirigenza attorno al quale ruota tutto il sistema della riforma. Si tratta di un processo che ha assunto, nella recente disciplina normativa, contorni precisi, ma ove tuttora presenti sono criticità e incertezze.

Al contempo, altri aspetti decisivi per il recupero di efficienza e efficacia, come assunzioni, remunerazioni, promozioni e licenziamenti, esprimono debolezze e insufficienze rispetto a quanto avviene nel settore privato.

Le analisi che seguono, riferite alle Regioni a statuto ordinario prendono avvio, in primo luogo, da un esame generale su consistenza e struttura del personale per poi scrutinare, con particolare riferimento alla dirigenza: i) l'effettiva applicazione del principio di separazione fra politica e amministrazione [attribuzione di responsabilità e forme di controllo e valutazione]; ii) le procedure di assegnazione e revoca degli incarichi dirigenziali; analisi dei meccanismi incentivanti; iii) gli effetti sulla struttura retributiva negli ultimi anni con particolare disamina di alcuni rilevanti aspetti della contrattazione collettiva del quadriennio 1998-2001.

7.2.2 Consistenza e struttura del personale

Con riferimento alla consistenza del personale dipendente, in servizio presso le Regioni a statuto ordinario negli anni 1998-2000, va innanzitutto segnalato l'incremento numerico registrato nell'anno 1999 [+5.098 unità, pari a +11,0%] cui ha fatto seguito una modesta flessione nel 2000 [- 319 unità].

La seguente tabella mostra come sul dato complessivo abbia notevole incidenza il personale indicato genericamente in termini di "altro" e riferibile in modo particolare [+12,6% nel 2000] alla categoria dei "lavoratori socialmente utili", che in alcune Regioni del Centro-Sud [Campania e Puglia] risulta particolarmente significativo. Il che vale specialmente per la Campania ove la percentuale di personale c.d. "altro" è pari al 59% del totale nazionale [3.811/6.440].

Con riferimento al personale dirigente e a quello dei livelli, la crescita numerica registrabile nel triennio è la risultante dell'aumento del personale dei livelli [+2.816], compensato solo in parte dalla diminuzione del personale dirigenziale [- 443] . La flessione numerica registrabile a riguardo del personale dirigenziale è costante nel periodo considerato e va posta in relazione al diffuso processo di ristrutturazione organizzativa che ha interessato la generalità delle strutture burocratiche regionali.

Tabella 2

Regioni a statuto ordinario
consistenza e struttura del personale
ANNI 1998 – 2000

REGIONI	Dirigenti			Livelli			Altro			TOTALE		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Piemonte	326	311	297	2.667	2.652	2.720	138	96	123	3.131	3.059	3.140
Lombardia	309	292	301	4.351	4.436	4.093	349	425	410	5.009	5.153	4.804
Veneto	239	223	211	2.673	2.643	2.725	167	242	247	3.079	3.108	3.183
Liguria	120	122	121	963	997	997	138	177	96	1.221	1.296	1.214
E. Romagna	265	280	266	2.575	2.582	2.774	308	259	197	3.148	3.121	3.237
Totale Nord	1.259	1.228	1.196	13.229	13.310	13.309	1.100	1.199	1.073	15.588	15.737	15.578
Toscana	291	304	256	2.308	2.305	2.169	188	189	156	2.787	2.798	2.581
Umbria	207	193	179	1.539	1.475	1.508	64	45	192	1.810	1.713	1.879
Marche	108	117	104	1.737	1.785	1.854	2.027	144	192	3.872	2.046	2.150
Lazio	266	266	232	4.053	4.053	3.583	103	105	151	4.422	4.424	3.966
Totale Centro	872	880	771	9.637	9.618	9.114	2.382	483	691	12.891	10.981	10.576
Abruzzo	144	141	116	1.718	1.725	1.596	49	49	153	1.911	1.915	1.865
Molise	116	112	111	754	750	727	14	15	115	884	877	953
Campania	766	689	636	3.615	7.291	7.221	0	3.600	3.811	4.381	11.580	11.668
Puglia	473	449	390	3.939	3.875	3.779	178	314	592	4.590	4.638	4.761
Basilicata	139	131	101	1.209	1.203	1.186	0	1	2	1.348	1.335	1.289
Calabria	146	152	161	4.285	4.226	4.270	2	2	3	4.433	4.380	4.434
Totale Sud	1.784	1.674	1.515	15.520	19.070	18.779	243	3.981	4.676	17.547	24.725	24.970
TOTALE	3.915	3.782	3.482	38.386	41.998	41.202	3.725	5.663	6.440	46.026	51.443	51.124

FONTE: Dipartimento della RGS - IGOP

La disaggregazione dei dati con riferimento alle singole Regioni mostra come politiche di riduzione del personale dirigenziale siano più incisive al Sud [- 15,1%] che non al Centro [- 11,6%] e al Nord [- 5,0%].

Fenomeno inverso si riscontra a proposito del personale dei livelli, sostanzialmente stabile o in lieve flessione al Nord [+0,6%] e al Centro [- 5,4%], ma in notevole aumento al Sud [+21,0%] ove si segnala il dato della Campania che, nell'anno 2000, occupa nei livelli ben 7.221 unità, assorbendo il 38,4% del

personale dei livelli presente nel Sud, il 79,2% di quello presente nelle Regioni del Centro e il 54,3% di quello delle Regioni del Nord. Da dire inoltre che in Campania si registra nel triennio considerato l'aumento più consistente di personale dei livelli che passa dalle 3.615 unità del '98 alle 7.221 del 2000 [+99,7%]. Va infine osservato come la Campania evidenzi, in tutte e tre le categorie di personale, una consistenza assai più elevata rispetto alle altre Regioni del Sud, del Nord e del Centro. Il personale campano assomma complessivamente a 11.668 unità, più del doppio rispetto a Lombardia e Puglia, circa tre volte rispetto a Lazio ed Emilia Romagna.

7.2. 3 Costo del personale e costo del lavoro

In sostituzione dei meccanismi di blocco delle assunzioni previsti nelle precedenti manovre di finanza pubblica, a partire dall'anno 1998 la legge 449 del 1997 [art. 39 collegato alla finanziaria 1998] introduce il diverso meccanismo della programmazione delle assunzioni, valido per tutte le amministrazioni pubbliche cui si aggiunge – per le amministrazioni statali e gli enti pubblici non economici - lo specifico obiettivo di riduzione annuale del personale in servizio.

Per le Regioni e gli altri enti del settore pubblico è previsto l'adeguamento dei propri ordinamenti ai principi di riduzione della spesa per il personale [art. 39, comma 19, legge 449/'97]; onere dapprima confermato con la legge 448 del 1998 [art. 22] e successivamente reso anche più severo, con la finanziaria per il 2000 [legge 488/'99] tramite la sua inclusione fra le specifiche misure da adottare ai fini del rispetto del patto di stabilità interno [art. 30, comma 8].

A riguardo, va ricordato come obiettivo finale del patto di stabilità interno, al di la dei differenti criteri applicativi ridefiniti annualmente, sia stato sin dall'origine quello del coinvolgimento delle autonomie territoriali nel perseguimento degli obiettivi di stabilità e convergenza imposti dagli impegni di partecipazione all'UEM, ove particolare rilievo ha assunto l'esigenza di una rigorosa politica economica intesa alla riduzione della spesa corrente delle amministrazioni pubbliche.

Proprio con riferimento a tali priorità e all'incidenza che la politica del personale è in grado di esercitare sugli obiettivi di contenimento della spesa corrente regionale l'analisi che segue riveste specifico interesse.

Tabella 3

Costo del personale
Anni 1996 – 2000

(milioni di lire)

REGIONI	1996	1997	97/'96 %	1998	98/'97 %	1999	99/'98 %	2000	00/'99 %
Piemonte	183.379	193.504	5,52	213.297	10,23	214.818	0,71	244.464	13,80
Lombardia	289.274	316.894	9,55	320.333	1,09	331.550	3,50	342.884	3,42
Veneto	171.692	176.585	2,85	200.524	13,56	196.524	-1,99	217.357	10,60
Liguria	61.523	68.270	10,97	70.829	3,75	73.694	4,04	78.056	5,92
E. Romagna	195.742	208.912	6,73	204.144	-2,28	198.384	-2,82	227.358	14,61
Totale Nord	901.610	964.165	6,94	1.009.127	4,66	1.014.970	0,58	1.110.119	9,37
Toscana	151.378	171.099	13,03	172.021	0,54	181.916	5,75	193.388	6,31
Umbria	108.357	118.107	9,00	118.115	0,01	125.326	6,11	129.766	3,54
Marche	121.313	116.387	-4,06	326.243	180,31	120.461	-63,08	139.648	15,93
Lazio	288.567	280.172	-2,91	115.679	-58,71	326.243	182,02	308.620	-5,40
Totale Centro	669.615	685.765	2,41	732.058	6,75	753.946	2,99	771.422	2,32
Abruzzo	113.913	121.629	6,77	100.349	-17,50	111.020	10,63	124.990	12,58
Molise	51.595	57.822	12,07	57.657	-0,29	64.920	12,60	60.894	-6,20
Campania	465.615	528.993	13,61	551.380	4,23	539.336	-2,18	694.240	28,72
Puglia	245.628	281.105	14,44	293.603	4,45	281.148	-4,24	306.601	9,05
Basilicata	75.784	83.454	10,12	85.059	1,92	89.188	4,85	102.062	14,43
Calabria	247.278	238.042	-3,74	245.185	3,00	268.996	9,71	311.356	15,75
Totale Sud	1.199.813	1.311.045	9,27	1.333.233	1,69	1.354.608	1,60	1.600.143	18,13
TOTALE	**2.771.038**	**2.960.975**	**6,85**	**3.074.418**	**3,83**	**3.123.524**	**1,60**	**3.481.684**	**11,47**

FONTE: Dipartimento della RGS - IGOP
NOTA: nel costo del personale sono comprese voci ulteriori rispetto alla spesa del personale risultanti dai rendiconti

Tabella 4

Costo del lavoro
Anni 1998 – 2000

(milioni di lire)

REGIONI	1998	1999	99/'98 %	2000	00/'99 %
Piemonte	224.621	224.747	0,06	255.201	13,55
Lombardia	344.342	354.410	2,92	365.989	3,27
Veneto	205.021	201.232	-1,85	222.773	10,70
Liguria	72.627	76.019	4,67	80.956	6,49
E. Romagna	212.264	207.578	-2,21	238.048	14,68
Totale Nord	1.058.875	1.063.986	0,48	1.162.967	9,30
Toscana	174.816	185.544	6,14	197.810	6,61
Umbria	119.337	127.681	6,99	131.507	3,00
Marche	333.065	124.361	-62,66	143.512	15,40
Lazio	119.422	303.065	153,78	314.787	3,87
Totale Centro	746.640	740.651	-0,80	787.616	6,34
Abruzzo	102.462	113.349	10,63	126.655	11,74
Molise	58.063	65.424	12,68	61.461	-6,06
Campania	578.891	566.555	-2,13	720.449	27,16
Puglia	297.776	281.815	-5,36	330.124	17,14
Basilicata	86.618	90.584	4,58	103.290	14,03
Calabria	254.993	279.583	9,64	318.027	13,75
Totale Sud	1.378.803	1.397.310	1,34	1.660.006	18,80
TOTALE	**3.184.318**	**3.201.947**	**0,55**	**3.610.589**	**12,76**

FONTE: Dipartimento della RGS - IGOP

Le suesposte tabelle 3 e 4 riportano i dati di comparto riferiti rispettivamente al costo del personale e al costo del lavoro[3].

Si riscontra la crescita nel periodo in questione sia del costo del personale sia del costo del lavoro. Entrambi, nell'anno 2000, registrano notevole crescita del tasso

[3] Il "costo del personale" comprende: 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.
Il "costo del lavoro" comprende 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.

di evoluzione, il più elevato del periodo e pari a +11,47% per il costo del personale e a + 12,76% per il costo del lavoro.

Tali risultati, in parte conseguenti ai recenti rinnovi contrattuali, destano non poca preoccupazione, specie con riguardo agli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, ove non poca influenza, ai fini del suo rispetto, esercita il contenimento della spesa corrente e perciò anche quella riferibile al personale dipendente.

La disaggregazione dei dati consente tuttavia di rilevare la variabilità dei fenomeni riferibili alle differenti aree territoriali.

Nel confronto Nord/Sud/Centro emerge, nel 2000, il comportamento più virtuoso delle Regioni centrali che espongono, nel complesso della area geografica, più modesta crescita sia del costo del personale, sia del costo del lavoro [+2,32% e +6,34%]; in questa area risultati di eccellenza sono quelli del Lazio [-5,40% e +3,27%] e dell'Umbria [3,54% e 3,0%]. Nel Nord, i risultati migliori sono della Lombardia [+3,42% e +3,27%] e della Liguria [+5,92% e 6,49%]. I risultati peggiori si rinvengono al Sud [+18,13% e +18,80%] ove si segnala in particolare il caso della Campania con una crescita del costo del personale e del lavoro rispettivamente pari a +28,72% e +27,16%.

7.2.4 Il ruolo della dirigenza regionale e il principio di separazione fra direzione politica e gestione amministrativa

Il modello regolativo della dirigenza, nella disciplina recata dal d. lgs. 29/1993 ha evidenziato difficoltà applicative cui hanno inteso riparare le successive modificazioni e integrazioni di cui a i decreti legislativi[4] emanati in applicazione della legge delega 59/1997 [art. 11] e oggi tutti contenutisticamente ricompresi nel d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165,

Per quanto concerne le pubbliche amministrazioni non statali, fra cui quelle regionali, a fronte del più generale dovere di adeguamento ai principi della riforma, puntuale e cogente è specialmente la regola della necessaria distinzione fra l'attività di indirizzo politico-amministrativo e la attività gestionale. Si tratta di un passaggio fondamentale che si articola in successivi corollari organizzativi riconducibili in sintesi a tre esigenze: un bilancio espressivo degli obiettivi perseguiti dalle politiche

[4] Si tratta dei dd.lgs. 396/'97, 80/'98, 387/98.

pubbliche; la trasposizione delle politiche di settore in indirizzi per la gestione; un sistema di controlli interni articolati a servizio di altrettante esigenze: politiche, finanziarie, gestionali e di valutazione dei dirigenti.

L'interesse è scrutare lo stato di applicazione del suddetto principio, in primo luogo, tramite un esame rivolto alla più recente legislazione adottata in materia dalle Regioni a statuto ordinario; in secondo luogo, per cogliere primi assetti organizzativi in linea con un effettivo intento di concreta realizzazione.

Da dire a riguardo che, alla distinzione di ruoli nella definizione degli indirizzi e nella attuazione degli stessi, si affianca l'individuazione di istituti e meccanismi valevoli da un lato a rendere concreta e operativamente efficace tale separazione, per altro verso, ad assicurare piena circolarità fra processi decisionali e gestionali.

7.2.4.1 Il sistema di assegnazione e revoca degli incarichi dirigenziali

La disciplina di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali assume aspetti di rilievo nell'ambito dell'organizzazione amministrativa ove il rapporto di lavoro è ormai disciplinato dalle regole del codice civile e dalle leggi sul lavoro nell'impresa.

A riguardo delle amministrazioni regionali, la disciplina sulla dirigenza, di cui al Capo II del d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29 [ora confluito nel d.lgs. 30.3.2001 n. 165], avrebbe dovuto rappresentare normativa di principio ai fini di adeguamento nel rispetto delle "peculiarità" riconducibili alle diversità territoriali [art. 27, 1° comma]. La riforma del titolo V° della costituzione induce a qualche riflessione in materia.

Permane intanto l'interesse per le scelte adottate in materia dalle Regioni, poiché in esse è ravvisabile una prima trama di ricomposizione del quadro ordinamentale alla cui base sono le opzioni di fondo sul modo di essere di una amministrazione modernamente intesa. Il che vale per le regole in tema di accesso alla dirigenza, di conferimento degli incarichi, revoca e decadenza dai medesimi.

Un *excursus sulla* legislazione regionale più recente consente le seguenti considerazioni.

In tema di flessibilità si registra la diffusa previsione di incarichi esterni, sia per le funzioni di responsabile di strutture complesse, in tal caso numericamente definite, sia per la direzione di area o di servizio e per tale ipotesi con limiti percentuali che vanno da un massimo del 20%, a percentuali inferiori del 15%, 10% o 5% della dotazione organica [Emilia Romagna, Toscana, Abruzzo, Liguria, Marche, Puglia]. La previsione di incarichi esterni si coniuga con il loro carattere di temporaneità, dai tre ai sette anni, la quale tuttavia ricorre anche nel caso di incarichi conferiti a personale incluso nel ruolo regionale [Emilia Romagna, Toscana, Abruzzo, Liguria, Marche, Puglia]. Frequente, infine, per gli incarichi di elevato livello, la decadenza dall'incarico al cambio della legislatura [*c.d. spoyl sistem*][5].

Particolari e non omogenee sono le procedure di affidamento dell'incarico ai dirigenti, ove tuttavia all'elemento della contrattualità si accompagna il sistema di chiamata diretta [Emilia Romagna, Toscana, Abruzzo, Liguria, Marche, Puglia].

Con riferimento poi ai connotati che caratterizzano gli incarichi di alto livello, va riscontrata la frequente valorizzazione dell'elemento fiduciario quale ragione causale della attribuzione. Nei due approcci alternativi del *merit system* e dello *spoil system,* la legislazione regionale sembra aver privilegiato sino ad ora il secondo. Da dire a riguardo che, se pure il rapporto fiduciario fra vertici politici e dirigenti preposti agli apparati amministrativi è garanzia di continuità e coerenza tra indirizzo e gestione, nondimeno resta il rischio di ingerenza nell'azione amministrativa e compressione di autonomia gestionale, presupposto, questo, di autentica assunzione di responsabilità e attuazione piena al principio della separazione dei ruoli, politico e gestionale.

---

[5] Per la Toscana si veda: legge r. 17.3.2000 n. 26 [art. 29 e art. 33; per la temporaneità e per la decadenza dall'incarico al cambio di legislatura: art. 32].
Per l'Abruzzo, si veda: legge r. 14.9.1999 n. 77 [art. 22; per la temporaneità e per la decadenza dall'incarico al cambio legislatura: art. 20].
Per la Liguria si veda: legge 3.8.2001 n. 23 [art. 11; per la temporaneità e per la decadenza dell'incarico al cambio della legislatura: art. 11 e 3].
Per le Marche, si veda: legge r. 15.10.2001 n. 20 [art. 27 e 28; per la temporaneità e per la decadenza al cambio della legislatura: art. 28 e art 29].
Per l'Emilia Romagna, si veda la legge r. 21.4.1999 che ha modificato le precedenti leggi regionali 44 del 1994, 41 del 1992 e 31 del 1994.

7.2.4.2 Valutazione dei dirigenti e politiche retributive

La valutazione del personale dirigenziale è uno dei momenti centrali del recente riordino dei servizi di controllo interno operato dal d.lgs. 286 del 1999 in attuazione della delega recata agli articoli 11 e 17 della legge 59/1997. Prevista all'art. 5 del decreto in questione, su di essa si è principalmente cimentata la messa a regime dei servizi di controllo interno, influenzata dal complesso delle disposizioni introdotte dai dd.lgs. [396/97, 80/98, 387/98] delegati anch'essi dalla 59/97 e modificativi del d.lgs. 29/93 [oggi tutti confluiti nel d.lgs. 30.3.2001 n. 165]. Il riferimento è alla possibilità di attribuzioni retributive accessorie e premianti per la dirigenza, nell'ambito del nuovo spazio negoziale rimesso alle amministrazioni pubbliche – e alle Regioni in particolare – che si coniuga, per un verso, con una maggiore responsabilizzazione per quanto concerne la compatibilità dei costi per rinnovi contrattuali rispetto agli equilibri di bilancio[6], per altro verso con una più moderna organizzazione delle amministrazioni pubbliche, ove non poco peso giocano qualità e migliore utilizzazione dell'attività lavorativa; questa vista non più solo come costo ma pure come risorsa da gestire.

Il sistema di valutazione dell'attività dei dirigenti assume un ruolo decisivo per il funzionamento e la corresponsione del trattamento accessorio correlato ai risultati.

Da dire a riguardo, che il CCNL dell'area dirigenziale del comparto Regioni e autonomie locali, quadriennio normativo 1998-2001 e biennio economico 1998-99, risulta conforme ai principi fissati con le più recenti modifiche apportate al d.lgs. 29/'93 [dd.lgs 80 e 387 del '99,] e ora confluite nel d.lgs. 165 del 2001, fra cui merita segnalazione l'equiparazione della dirigenza al restante personale quanto a privatizzazione del rapporto e applicazione del regime contrattuale collettivo; nel cui ambito viene ora a ricadere anche la disciplina retributiva accessoria di posizione e di risultato. Si tratta di regole che scontano tuttavia il ruolo di particolare autonomia riservato alle Regioni specie a seguito della recente riforma al titolo V° della costituzione. Il che vale soprattutto per i dirigenti di più alto livello ove la già difficile conciliabilità fra l'art. 24, comma 2 e l'art. 2, comma 3, del d.lgs.

[6] Si veda a riguardo quanto disposto dall'art. 10 del d.d.l. finanziaria 2002 con maggiore rigore quanto ad assunzione di responsabilità regionali e sanzione di nullità di clusole in contrasto con i vincoli di bilancio.

165[7] sembrano definitivamente superati a fronte della nuova distribuzione delle competenze legislative fra Stato e Regioni.

Resta centrale tuttavia la messa a regime di sistemi di verificazione dei risultati di generale applicazione per tutta la dirigenza, anche se per i più alti livelli non mancano discipline speciali con avocazione delle competenze agli organi politici. In realtà, a livello regionale, si riscontrano sistemi non omogenei per ciò che concerne gli aspetti procedurali, ove le competenze dei nuclei di valutazione si rapportano diversamente con riguardo ai definitivi provvedimenti, a volte rimessi agli organi di direzione politica, a volte ai dirigenti generali. A prescindere da tale mancanza di uniformità, del resto collegata la differente modo di esplicazione di scelte di autonomia, resta tuttavia l'esigenza particolarmente raccomandata da questa Corte [SS.RR, Collegio III° – Costo del lavoro – Delib. 1/2000] di collegare i sistemi di valutazione dei risultati alla previa determinazione degli obiettivi e dei programmi, sulla cui base vanno assegnate ai dirigenti le risorse finanziarie e le responsabilità della gestione.

Il trattamento economico dei dirigenti è oggi regolato dall'art. 24, comma 1 del d.lgs. 165 del 2001 e segue la regola generale del successivo art. 45, il contenuto dei quali ricalca le disposizioni previgenti [art. 24 e art. 49 del d.lgs. 29 del 1993], sulla cui base il trattamento fondamentale e quello accessorio sono determinati dai contratti collettivi sia per la parte correlata alle funzioni e alle responsabilità [retribuzione di posizione] sia in rapporto ai risultati [retribuzione di risultato].

Da ricordare a riguardo che la retribuzione di posizione, nel vigente CCNL Regioni-Autonomie locali per il quadriennio 1998-2001, oscilla da un minimo di 17 milioni a un massimo di 82 milioni, importi sostanzialmente corrispondenti a quelli del recente CCNL dei dirigenti di seconda fascia Area 1 - Ministeri, mentre assai inferiori risultano i livelli retributivi di base.

Elementi di valutazione, in ordine alle politiche retributive adottate dalle amministrazioni regionali, possono trarsi sulla base della misura percentuale assorbita dalla retribuzione di posizione e di risultato, rispetto alla spesa totale per retribuzione lorda.

---

[7] Mentre l'art. 24, comma 2, del d.lgs. 165 del 2001 rinvia al contratto individuale per la determinazione del trattamento fondamentale e accessorio, l'art. 2, comma 3, sembra riportare la definizione stessa nei limiti dei contratti collettivi.

La seguente tabella 5 riporta disaggregati per ciascuna Regione la composizione strutturale delle retribuzioni del personale dirigenziale, ove particolare rilievo assume il peso percentuale riferibile alle varie voci di trattamento economico.

Tabella 5

Struttura retributiva della dirigenza regionale (RSO)
Anni 1998 – 2000

(milioni di lire)

	1998					1999					2000				
REGIONI	Retr. lorda (a)	Retr. posiz (b)	(b)/(a) %	Retr. risul. (c)	(c)/(a) %	Retr. lorda (a)	Retr. posiz (b)	(b)/(a) %	Retr. risul. (c)	(c)/(a) %	Retr. lorda (a)	Retr. posiz (b)	(b)/(a) %	Retr. risul. (c)	(c)/(a) %
Piemonte	34.401	0	0,00	492	1,43	22.848	10.584	46,32	1.030	4,51	23.571	15.009	63,68	4.114	17,45
Lombardia	31.363	0	0,00	0	0,00	20.414	11.650	57,07	0	0,00	23.854	11.241	47,12	3.048	12,78
Veneto	24.157	0	0,00	1.019	4,22	18.729	5.001	26,70	305	1,63	18.422	6.645	36,07	3.077	16,70
Liguria	11.281	0	0,00	645	5,72	8.681	3.596	41,42	15	0,17	8.801	3.669	41,69	858	9,75
E. Romagna	24.469	0	0,00	2.205	9,01	17.185	7.916	46,06	2.351	13,68	20.260	9.047	44,65	2.598	12,82
Totale Nord	125.671	0	0,00	4.361	3,47	87.857	38.747	44,10	3.701	4,21	94.908	45.611	48,06	13.695	14,43
Toscana	25.467	0	0,00	628	2,47	19.326	8.381	43,37	1.158	5,99	19.505	10.059	51,57	3.160	16,20
Umbria	18.454	0	0,00	323	1,75	18.884	0	0,00	0	0,00	12.120	5.925	48,89	867	7,15
Marche	10.978	0	0,00	0	0,00	11.580	0	0,00	662	5,72	7.270	5.068	69,71	3	0,04
Lazio	28.657	0	0,00	0	0,00	28.657	0	0,00	0	0,00	33.497	0	0,00	0	0,00
Totale Centro	83.556	0	0,00	951	1,14	78.447	8.381	10,68	1.820	2,32	72.392	21.052	29,08	4.030	5,57
Abruzzo	13.261	0	0,00	0	0,00	13.454	0	0,00	0	0,00	8.154	5.290	64,88	0	0,00
Molise	10.571	0	0,00	489	4,63	11.486	4.209	36,64	0	0,00	11.547	0	0,00	0	0,00
Campania	88.435	0	0,00	0	0,00	71.895	0	0,00	0	0,00	104.472	0	0,00	4	0,00
Puglia	47.713	0	0,00	0	0,00	35.200	6.128	17,41	0	0,00	28.171	5.739	20,37	5.449	19,34
Basilicata	13.041	0	0,00	0	0,00	11.164	3.422	30,65	92	0,82	14.483	4.605	31,80	0	0,00
Calabria	16.796	0	0,00	0	0,00	20.331	0	0,00	0	0,00	37.798	18.342	48,53	0	0,00
Totale Sud	189.817	0	0,00	489	0,26	163.530	13.759	8,41	92	0,06	204.625	33.976	16,60	5.453	2,66
TOTALE	399.044	0	0,00	5.801	1,45	329.834	60.887	18,46	5.613	1,70	371.925	100.639	27,06	23.178	6,23

FONTE: Dipartimento della RGS - IGOP

I suesposti dati mostrano come, nella composizione strutturale della retribuzione, quella di posizione assuma, nel periodo considerato, margini percentualmente maggiori a scapito della quota tabellare base, mentre pressoché costante si mantiene la retribuzione di risultato.

In termini di comparto, la crescita complessiva del livello retributivo dei dirigenti risulta trainata specialmente dalla retribuzione di posizione e in misura inferiore da quella di risultato.

A tale proposito è tuttavia da precisare che la crescita della retribuzione di posizione - riscontrabile a partire dal 1999 e pari, nel 2000, a circa un terzo della retribuzione lorda dei dirigenti – si spiega in larga misura con l'inserimento di tale trattamento nell'ambito della retribuzione accessoria, del resto in coerenza con quanto stabilito dal CCNL 1998-2001 relativo alla revisione del sistema di classificazione del personale del comparto "Regioni-Autonomie locali" e a quanto previsto dall'art 10 in tema di retribuzione di posizione e retribuzione di risultato.

Il dato disaggregato mostra peraltro come le Regioni del Nord ricorrano con maggiore frequenza ad istituti contrattuali connotati nel senso di una maggiore responsabilizzazione dei dirigenti. In questo senso sono i dati percentuali di composizione rispetto alla retribuzione lorda, che registrano un buon margine per quella di posizione e per quella di risultato in Piemonte [63,68% e 17,45%], Toscana [51,57% e 16,30%], Lombardia [47,12% e 12,78%], Emilia Romagna [44,65% e 12,82%], Veneto [36,07% e 16,70%]. Le Regioni del Sud, invece, hanno privilegiato a tutto l'anno 2000 posizioni retributive ancorate al tabellare con minore ricorso sia alla retribuzione di posizione, sia a quella di risultato. Si segnalano a riguardo i casi della Campania e del Molise, cui va aggiunto il caso del Lazio, per l'assenza di retribuzione sia di posizione sia di risultato.

Resta in ogni caso assai elevata la distanza dell'ammontare di risorse destinate alla retribuzione di posizione rispetto a quelle assegnate a quella di risultato la quale ultima assorbe nel 2000, solo il 6% della retribuzione lorda a fronte del maggior peso percentuale riferibile a quella di posizione [27,06%].

Tale circostanza è specialmente ricollegabile alla difficile penetrazione in ambito pubblico della "cultura della valutazione", la cui piena operatività presuppone passaggi chiave nella strumentazione organizzativa delle attività. In primo luogo, una disciplina dei bilanci funzionale alla misurazione dei costi delle politiche pubbliche e degli obiettivi perseguiti. Inoltre, la loro trasposizione in indirizzi per la gestione, da coniugare con l'assegnazione delle risorse [*budget*]. Infine, la verifica dei risultati tramite l'istituzione di una rete dei controlli capace di

raccordare gli esiti delle gestioni con l'operato dei dirigenti e il puntuale assolvimento degli obblighi assunti con l'assunzione dell'incarico.

Quanto ai bilanci regionali, iniziative di riclassificazione per funzioni-obiettivo e unità previsionali di base si registrano in diverse Regioni [Lombardia, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Basilicata, Umbria, Marche]. Più complesso è il passaggio successivo inteso alla costruzione di chiavi di lettura in termini di contabilità economica [art. 10 d.lgs. 76/2000] per valorizzare le funzioni- obiettivo sulla base dei costi riferiti alle aree di responsabilità e ai correlativi centri di costo.

Un importante contributo a favore dell'indicato percorso lo potranno offrire le leggi regionali di recepimento dei principi recati dal d.lgs. 76/2000, ormai tutte prossime alla definitiva approvazione, il cui termine massimo è del resto fissato per la fine dell'anno 2001.

Una prima ricognizione sulle leggi sino ad oggi approvate o all'esame dei Consigli regionali consente di riscontrare una generale condivisione a riguardo di una classificazione articolata in unità previsionali di base, a volte associata ai centri di responsabilità, altre volte alle funzioni-obiettivo. Malgrado la maggiore trasparenza e fruibilità in termini di valutazione delle politiche, il secondo criterio non è tuttavia prevalso, anche a causa della indicazione in senso contrario originariamente espressa dal Tesoro[8]. In ogni caso, va registrata la disarmonia che si è creata a causa di tale differente linea metodologica.

Quanto alla contabilità economica, a prevederne l'adozione sono un po' tutte le Regioni, ove tuttavia non poche diversità si notano per il rilievo che viene accordato a tale sistema[9].

Più complessa è la ricostruzione della metodica di "valutazione dei dirigenti" presente nelle diverse realtà regionali. A riguardo va osservato che, al pari dei controlli di regolarità contabile, anche la valutazione dei dirigenti è generalmente praticata in tutte le Regioni. Ma, quanto a questa, la fonte della disciplina non è

[8] Diverso l'avviso di recente manifestato nel DPEF 2002-2006, deliberato dal Consiglio dei Ministri il 16 luglio 2001, ove viene rappresentata la necessità di *"operare una revisione della legge di contabilità, nella parte che ha modificato la struttura del bilancio, nel senso di: i) privilegiare l'evidenziazione della ripartizione per funzioni della spesa"* [DPEF 2002-2006, V, 49].

[9] Le leggi regionali di Piemonte e Toscana prevedono, la prima, un conto del bilancio in linea con le esigenze di raccordo indicate dall'art. 10 comma 3 del d.lgs. 76/2000, la seconda un prospetto di riclassificazione secondo quanto previsto dal medesimo art. 10, comma 3, da allegare al bilancio annuale.

omogenea e, per quanto riguarda i criteri attuativi, non sempre se ne rinviene una precisa disciplina legislativa, occorrendo viceversa rifarsi a deliberazioni di Giunta. Ad esse specialmente occorre poi fare riferimento per ciò che attiene alle risorse riservate alla retribuzione di risultato e agli importi annualmente messi a disposizione da parte di ciascun esecutivo[10]. Da dire poi che i sistemi organizzativi e di valutazione della dirigenza sono stati rivisti in diverse Regioni a seguito delle disposizioni introdotte con il d.lgs. 286/'99, le quali hanno altresì costituito una sollecitazione nei confronti delle Regioni inadempienti. Resta tuttora sprovvisto di un sistema di valutazione dei dirigenti il Molise, mentre Abruzzo, Calabria, Puglia e Sicilia, a tutto il mese di novembre 2001, lo hanno solo previsto ma non attuato operativamente. Altro aspetto da considerare è la collocazione strutturale dei Nuclei che, in prevalenza, sono alle dirette dipendenze della Giunta regionale o della Presidenza, mentre restano nell'ambito della struttura burocratica i controlli di valutazione in Basilicata, Calabria, Lombardia, Toscana, Umbria. Da notare infine come nella composizione dei Nuclei frequente sia il ricorso a personale esterno [Abruzzo, Calabria, Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte, Puglia, Veneto].

Per concludere, la previsione - a livello di legislazione regionale approvata o in corso di approvazione – di una riclassificazione dei bilanci funzionale alla valutazione delle politiche, come pure il raccordo con i centri di responsabilità e di costo, sono elementi che, unitamente ai sistemi di valutazione della dirigenza, all'avvio in diverse realtà regionali della metodica di *budget* coniugata a documenti di indirizzo e direttive di Giunta, di programmi operativi con indicazione di obiettivi e introduzione di rapporti di gestione, depongono per un buon avvio da parte del versante regionale nell'adeguamento ai principi fondanti un modello di amministrazione più incline alla logica del risultato e di una metodica incentivante la *performance* nella gestione del personale. Come sempre, l'esigenza è quella di rendere omogenei per tutte le Regioni tali positivi traguardi.

---

[10] La Regione Lombardia ha approvato con la D.G.R. 22.12.2000 n. 2764 i criteri di valutazione delle prestazioni dei Direttori generali e dei dirigenti che trova a suo fondamento l'art. 18 della l.r. 23.7.1996 n. 16. La misura complessiva della retribuzione di risultato è definita per l'anno 2001 con decreto del direttore dell'Organizzazione e Personale, nella misura messa a disposizione di 300.000 Euro [lire 580.881.000], ripartibile in quote di 250 Euro ciascuna.
In Liguria l'attività di controllo è stata avviata con la legge r. n. 26 el 1994, modificata nel '95 e nel 97 che ha fissato i principi generali mentre uno schema operativo è stato realizzato da una società di consulenza. Con DG 1421 del '97 sono stata adottate le *"Disposizioni attuative sul procedimento di valutazione dei dirigenti"* poi modificate con DG n. 178 del '99.

7.3 Le amministrazioni provinciali e comunali

7.3.1 Le caratteristiche dell'aggregato Comuni e Province e l'impatto della riforma costituzionale

Come ricordato in precedenza il comparto denominato Regioni – Autonomie Locali risulta frammentato al proprio interno non solo per quanto riguarda l'aspetto finanziario relativo alle risorse a disposizione dell'ente per il perseguimento dei propri fini ed obiettivi e per l'assolvimento delle proprie obbligazioni, ma anche sotto l'aspetto organizzativo, funzionale, istituzionale, contabile e patrimoniale.

Se già con la legge n. 142/1990 l'unitarietà e l'essenza stessa della categoria giuridica dell'ente territoriale era stata fortemente compromessa, la normazione succedutasi nell'arco degli ultimi dieci anni, coronata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha definitivamente distinto tra le singole entità che compongono la Repubblica e di cui all'art. 114 Cost., che, pertanto, solo surrettiziamente ed artatamente continuano a coesistere all'interno di un medesimo comparto di contrattazione collettiva nazionale.

L'anno 2000 è stato caratterizzato da alcuni interventi normativi di rilievo che hanno interessato le autonomie facenti parte del comparto e che hanno riguardato tanto il versante della autonomia finanziaria (d. lgs. 18 febbraio 2000, n. 56, relativo alle sole Regioni e recante disposizioni sul federalismo fiscale), quanto quello della organizzazione (d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico degli Enti Locali), quanto infine quello di formazione dei documenti contabili (d. lgs. 28 marzo 2000, n. 76, recante princìpi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni e d. lgs. n. 267/2000 per i Comuni e le Province). E' inoltre intervenuta la legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Legge Finanziaria 2001) che ha non solo ribadito il principio per il quale la contrattazione relativa al comparto fa carico sui soli bilanci delle amministrazioni interessate, ma ha anche posto alcuni rigidi vincoli relativi al rispetto dei parametri del Patto di Stabilità Interno per le autonomie che compongono il comparto. Si è poi provveduto al coordinamento delle previsioni del d. lgs. n. 29/1993 e dei successivi numerosissimi decreti di modifica, adottando il d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante "*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*".

Da ultimo la già richiamata legge costituzionale n. 3/2001, all'art. 1, nel prevedere che "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione", riformulando l'art. 114 Cost. e ponendo, nel contempo, il postulato per il quale "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato", ha istituzionalizzato una difformità tra autonomie che, di fatto, era già consolidata a seguito della richiamata normativa statale.

In relazione a tale nuovo impianto costituzionale e normativo non pare superfluo formulare alcune osservazioni generali che involgono direttamente la materia del costo del lavoro e dell'andamento della spesa per il personale nei comuni e nelle province, con particolare riferimento a:

a) l'assegnazione ai comuni, alle province ed alle città metropolitane della potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 117 Cost.).

b) l'esclusività nella attribuzione delle funzioni amministrative ai comuni, se non diversamente conferite (art. 118 Cost.);

c) l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa dei comuni e delle province (art. 119 Cost.).

7.3.2 L'assegnazione ai comuni, alle province ed alle città metropolitane della potestà regolamentare

Il nuovo testo dell'art. 117 Cost. stabilisce che "*I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*".

La potestà regolamentare, come noto, comporta che nelle materie che la legge statale o regionale affidano alla competenza dell'autonomia territoriale, l'ente può adottare atti aventi natura e forza normativa, nell'ambito e nei limiti posti dalla legge che gli attribuisce il relativo potere, attraverso i quali disciplina le forme ed i modi di esercizio della funzione. Il regolamento è infatti un atto normativo che trova solo nella legge i propri limiti, ma che, al di fuori di essa, non è soggetto ad ulteriori poteri limitativi.

Invero nella materia dell'ordinamento degli uffici e dei servizi una potestà regolamentare, seppur di rango inferiore, risultava già prevista dall'art. 89 del T.U.E.L., secondo cui "*Gli enti locali disciplinano, con propri regolamenti, in conformità allo statuto, l'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, in base a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione e secondo princìpi di professionalità e responsabilità*" (comma 1), mentre, per quanto attiene alla gestione del personale e dei relativi costi la norma prevede che "*Gli enti locali, nel rispetto dei princìpi fissati dal presente testo unico, provvedono alla rideterminazione delle proprie dotazioni organiche, nonché all'organizzazione e gestione del personale nell'àmbito della propria autonomia normativa ed organizzativa con i soli limiti derivanti dalle proprie capacità di bilancio e dalle esigenze di esercizio delle funzioni, dei servizi e dei compiti loro attribuiti. Restano salve le disposizioni dettate dalla normativa concernente gli enti locali dissestati e strutturalmente deficitari*" (comma 5).

7.3.3 L'esclusività nella attribuzione delle funzioni amministrative ai comuni

Un secondo elemento che contribuisce significativamente alla ridefinizione degli equilibri all'interno del comparto in analisi è rappresentato dalla previsione costituzionale dell'art. 118 per la quale la totalità delle funzioni amministrative relative a tutte le materie non riservate in via esclusiva allo Stato ed ai suoi apparati, resta affidata ai comuni.

Ciò comporterà la necessità di un riassetto complessivo dell'organizzazione degli uffici e dei servizi, processi di riqualificazione del personale e della dirigenza, per far fronte alla nuova richiesta di servizi finali da parte dei cittadini e quindi la necessità di incentivare la richiesta maggiore produttività ed impegno del personale con adeguati aumenti della retribuzione.

Per l'effetto dovrebbero ridursi i carichi di lavoro dei dipendenti delle Regioni e delle Province, cui dovrebbe, a sua volta conseguire, un processo di progressiva mobilità da queste ultime amministrazioni verso i Comuni.

Gli anni a venire dunque dovrebbero vedere una complessiva rivalutazione del ruolo e del peso della burocrazia dei Comuni, in attuazione del principio di sussidiarietà anch'esso oggetto di specifica previsione costituzionale.

E' altrettanto evidente che l'attribuzione di tutte le funzioni amministrative ai comuni pone un serio problema di reperimento ed implemento delle risorse economiche necessarie a consentire la prestazione di tutti quei maggiori servizi richiesti dall'utenza finale. In questo senso dovrebbe essere rivisto il sistema di trasferimenti, già avviato dal d. lgs. n. 112/1998 per quel che riguarda le funzioni amministrative statali, completandolo con una serie di provvedimenti regolamentari delle regioni che, in occasione del trasferimento ai comuni delle funzioni amministrative relative a materie di competenza regionale, provvedano anche al trasferimento delle relative risorse.

7.3.4 L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa dei comuni e delle province

Non può tuttavia essere disconosciuto che l'attuazione della riforma in senso regionale della Repubblica passa attraverso l'effettività dell'autonomia finanziaria concessa alle autonomie che compongono la Nazione.

Il fenomeno di progressiva riduzione dei trasferimenti statali a comuni e province è ormai inarrestabile e si accompagna all'obbligo di riduzione della spesa corrente, imposta alle autonomie dal Patto di Stabilità Interno.

Per quanto attiene alle problematiche esposte nel presente referto ciò impone la necessità di contenere gli incrementi stipendiali riferiti alla parte fissa della retribuzione e di collegare quelli concessi, in linea con i tassi di inflazione programmata, agli aumenti della produttività ed al miglioramenti dei servizi offerti.

Infatti una politica finanziaria da parte degli enti locali che aggravasse il carico fiscale sui cittadini con il solo fine di provvedere al pagamento delle retribuzioni del personale, senza nessun significativo miglioramento dei servizi, costituirebbe una palese incongruenza politica e sociale, prima che una distorsione dei principi costituzionali sui quali è stata fondata la riforma dell'amministrazione. Da tanto la necessità di una politica salariale di rivalutazione della componente accessoria della retribuzione e di progressiva riduzione del peso quantitativo della parte fissa, nonché la necessità di un adeguamento qualitativo degli organici delle amministrazioni rispetto agli effettivi bisogni della collettività di riferimento.

7.3.5 Metodologie ed avvertenze generali

Prima di analizzare i dati relativi all'andamento delle due categorie quantitativamente maggiori di enti appartenenti al comparto Regioni – Enti locali, è parso opportuno premettere alcune avvertenze metodologiche, relative ai dati analizzati, alla loro significatività e rappresentatività.

I dati esaminati ai fini della presente parte della relazione si riferiscono a 8.099 comuni e a 100 province[11]. L'analisi si rivela dunque altamente significativa ed esplicativa delle politiche di gestione del personale da parte di comuni e province, ancorché non siano stati considerati alcuni ulteriori dati rilevabili dal conto annuale RGS, per la loro difficile intelligibilità alla luce di una serie di norme di riforma che hanno sostanzialmente variato la tipologia di categorie del personale, non più coincidente con quella indicata nella circolare ministeriale esplicativa.

In particolare deve rilevarsi la permanenza nell'ambito del conto annuale RGS di raggruppamenti che, al loro interno, comprendono figure assolutamente eterogenee a loro volta riconducibili al processo di diversificazione e flessibilizzazione dei rapporti di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e, più specificamente, alle aumentate possibilità di utilizzo da parte degli enti del comparto di personale assunto direttamente dall'esterno con contratti a tempo determinato, ovvero sulla scorta di attività libero-professionali.

Bisogna infatti ricordare come il T.U.E.L. preveda una serie numerosa di figure equiparabili alla dirigenza, che risultano legate all'amministrazione sia da contratti di diritto pubblico che di diritto privato e che, solo in parte, figurano correttamente individuate ed imputate nei sistemi di classificazione sinora utilizzati.

7.3.6 La dirigenza nei Comuni e nelle Province

In apertura dell'analisi della dirigenza di comuni e province, è necessario premettere che, rispetto, alla dirigenza presente in altri settori di contrattazione, l'aggregato comuni e province è caratterizzato da una serie numerosa di strumenti che il legislatore ha previsto per l'esercizio delle sempre più numerose funzioni attribuite all'ente.

[11] L'82% dei comuni e l'88% delle province presentano dati *congruenti* in base ai controlli di quadratura effettuati dal Dip. della RGS-Igop.

Queste figure, alcune delle quali già note, che di fatto vengono a svolgere funzioni di responsabilità di natura tipicamente dirigenziale, appartengono alle c.d. dotazioni fuori organico dell'ente.

Più specificamente il T.U.E.L. prevede le seguenti figure:

1) personale di supporto agli uffici di direzione politica (c.d. uffici di staff), posto alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della Giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge (art. 90[12]). Il personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione può essere dipendente dell'ente medesimo, di altra amministrazione, ovvero assunto direttamente all'esterno con contratto di lavoro a tempo determinato. Sotto il profilo del trattamento retributivo, seppur la norma preveda che sia corrisposto quello relativo al personale non dirigenziale, il trattamento può essere sostituito da una unica indennità forfettaria ed omnicomprensiva, la quale potrebbe essere svincolata dal limite massimo del trattamento suddetto;

2) direttori generali, previsti dall'art. 108[13] del T.U.E.L., vengono nominati nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti ovvero in tutte le province

---

[12] Articolo 90 del d. lgs. n.267/2000.
Uffici di supporto agli organi di direzione politica.
1. Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi può prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della Giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti dissestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, i quali, se dipendenti da una pubblica amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni.
2. Al personale assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti locali.
3. Con provvedimento motivato della Giunta, al personale di cui al comma 2 il trattamento economico accessorio previsto dai contratti collettivi può essere sostituito da un unico emolumento comprensivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale.

[13] Articolo 108 del d. lgs. n.267/2000.
Direttore generale.
1. Il sindaco nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e il presidente della provincia, previa deliberazione della Giunta comunale o provinciale, possono nominare un direttore generale, al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato, e secondo criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi, che provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia, e che sovrintende alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza. Compete in particolare al direttore generale la predisposizione del piano dettagliato di obiettivi previsto dall'articolo 197, comma 2, lettera a), nonché la proposta di piano esecutivo di gestione previsto dall'articolo 169. A tali fini, al direttore generale rispondono, nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, i dirigenti dell'ente, ad eccezione del segretario del comune e della provincia.
2. Il direttore generale è revocato dal sindaco o dal presidente della provincia, previa deliberazione

al di fuori della dotazione organica e sulla base di un contratto a tempo determinato, mentre nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti possono essere nominati previa stipula di convenzioni tra più comuni che assommino il numero minimo previsto dalla norma;

3) lo statuto può poi prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato di diritto pubblico o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, di diritto privato, fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire (art. 110, comma 1, T.U.E.L.).

4) sempre il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, negli enti in cui è prevista la dirigenza può stabilire i limiti, i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati, al di fuori della dotazione organica, contratti a tempo determinato per i dirigenti e le alte specializzazioni, fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire (art. 110, comma 2, T.U.E.L.). Le figure così previste sono diverse da quelle di cui sub n. 3), in quanto limitate ai soli enti per i quali sia prevista nella dotazione organica uno o più profili di dirigente; inoltre tali contratti vengono stipulati al di fuori della dotazione organica dell'ente, mentre quelli di cui sub n. 3), che possono riguardare anche i responsabili degli uffici e dei servizi, presenti in tutti gli enti, anche di dimensioni piccole e piccolissime e quindi normalmente privi di dirigenza, rientrano nella dotazione organica dell'ente;

5) Per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e servizi dell'ente può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità (art. 110, ultimo comma T.U.E.L.). In questo caso trattasi di personale che svolge funzioni di tipo apicale, che comporta spesso l'esercizio di poteri decisionali caratteristici della dirigenza ed il cui rapporto con l'amministrazione comunale o provinciale viene regolato da convenzioni di diritto privato, rese ai sensi del codice civile.

---

della Giunta comunale o provinciale. La durata dell'incarico non può eccedere quella del mandato del sindaco o del presidente della provincia.

3. Nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti è consentito procedere alla nomina del direttore generale previa stipula di convenzione tra comuni le cui popolazioni assommate raggiungano i 15.000 abitanti. In tal caso il direttore generale dovrà provvedere anche alla gestione coordinata o unitaria dei servizi tra i comuni interessati.

4. Quando non risultino stipulate le convenzioni previste dal comma 3 e in ogni altro caso in cui il direttore generale non sia stato nominato, le relative funzioni possono essere conferite dal sindaco o dal presidente della provincia al segretario.

Come può desumersi dall'ampio margine di discrezionalità lasciato all'amministrazione ed agli organi di direzione politica nel conferimento di taluno degli incarichi riconducibili alle suddette figure, la consistenza numerica dei soggetti incaricati è di assoluto rilievo se sol si pensi che negli enti privi di dirigenza, che cioè non prevedano nella propria dotazione organica e nel regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi personale con qualifica dirigenziale, esiste una vera e propria prassi di conferimento di incarichi all'esterno e sulla base di rapporti di tipo convenzionale.

Qui di seguito si è comunque ritenuto di utilizzare alcune delle partizioni "tradizionali" che si individuano nel conto annuale RGS, distinguendo unicamente tra dirigenti a tempo determinato e dirigenti a tempo indeterminato.

Tale obiettiva limitazione è stata dovuta alla fluidità del fenomeno, al quale appena sopra abbiamo fatto cenno, della diversificazione di figure professionali che nell'ambito degli enti del comparto svolgono funzioni assimilabili, sotto il profilo qualitativo, a quelle dirigenziali (si pensi solamente al fenomeno tipico delle realtà territoriali minori, dello svolgimento di funzioni di tipo dirigenziale da parte di personale apicale, difficilmente misurabile; od anche a quello delle c.d. posizioni organizzative).

Il biennio 1999-2000 si è caratterizzato per un processo di progressivo completamento della copertura delle dotazioni organiche di comuni e province relative al personale con qualifica dirigenziale, poiché il tasso di copertura complessivo è passato dall'84 al 90%.

I dirigenti a tempo indeterminato sono passati nei comuni da 4.830 a 4.771 unità e nelle province da 1.507 unità del 1999 a 1.480 nel 2000 (Tabella 1), mentre nelle dotazioni organiche dei comuni e delle province il numero di dirigenti ascritti è disceso dal 1999 al 2000, passando, per i primi, da 5.816 a 5.481 e per le seconde da 1.715 a 1.431.

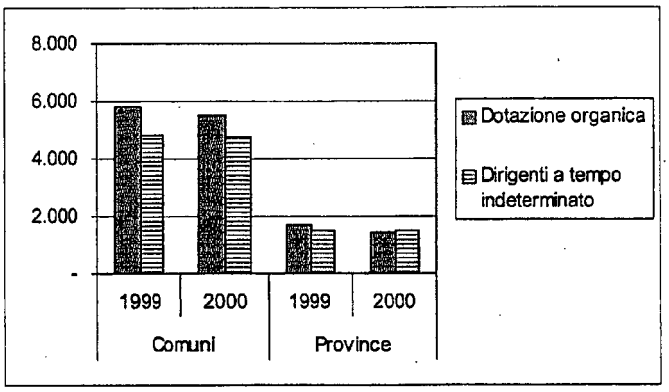
Tabella 6

Consistenza dei dirigenti a tempo indeterminato

	Dotazione organica	Consistenza al 31.12	Copertura dell'organico	Dotazione organica	Consistenza al 31.12	Copertura dell'organico
		1999			*2000*	
Comuni	5.816	4.830	83%	5.481	4.771	87%
Province	1.715	1.507	88%	1.431	1.480	103%
Totale	**7.531**	**6.337**	**84%**	**6.912**	**6.251**	**90%**

Il grafico seguente mostra il raffronto tra previsione nella dotazione organica e dirigenti a tempo indeterminato, ripartito per anni e per ente.

Grafico 7



L'incremento od il decremento dei dirigenti a tempo indeterminato è significativo sia sotto il profilo dello stato di attuazione della riforma del pubblico impiego, con la separazione tra politica ed amministrazione e quindi tra potere dell'organo di indirizzo politico (Giunta) e quello amministrativo di gestione (dirigenza), sia per quanto attiene alla effettività delle nuove previsioni di contabilità pubblica.

Bisogna tuttavia tener conto che nei comuni di piccolissime dimensioni il fenomeno presenta caratteristiche e peculiarità del tutto proprie, dovute alla inesistenza nella dotazione organica di figure dirigenziali ed alla coesistenza di alcune norme che disapplicano, in via eccezionale, il principio della separazione tra politica ed amministrazione, caratteristico della riforma della dirigenza pubblica.

Interessante è pure, sulla scorta dei dati in possesso, il rapporto percentuale tra il personale dirigenziale e quello appartenente alle quattro aree, in cui sono oggi raggruppate le ex qualifiche funzionali.

Tale rapporto fornisce il grado di parcellizzazione all'interno dell'ente delle funzioni e dei compiti raffrontati tra dirigenza e personale.

Il rapporto tra dipendenti a tempo indeterminato (medi) e dirigenti a tempo indeterminato (sempre medi) deve comunque essere letto tenendo conto che solo in pochi comuni è presente il ruolo dirigenziale, come separata area di contrattazione[14]. E' parso tuttavia utile fornire comunque il dato poiché mostra il raffronto non per ente ma per categoria di enti e dunque mostra come l'istituzione del ruolo separato della dirigenza abbia interessato pochi enti.

Tabella 7 bis

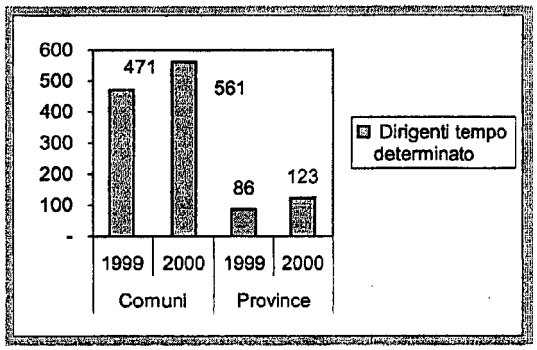
	Comuni			*Province*		
	Dipendenti t.i. medi	**Dirigenti t.i. medi**	**Rapporto %**	**Dipendenti t.i. medi**	**Dirigenti t.i. medi**	**Rapporto %**
1999	484.737	4.738	1,0	59.971	1.501	2,5
2000	436.839	4.762	1,1	39.441	1.497	3,8

[14] E' opportuno chiarire che anche l'aggregato comuni e province presenta al proprio interno una vistosa diversità proprio per quel che riguarda l'istituzione della dirigenza come separata area rispetto al personale di ruolo collocato nella quattro fasce (A, B, C, D) già istituite dall'art.3 dell'Accordo 31 marzo 1999.

Le suesposte tabelle, se considerate nel loro insieme, forniscono il quadro "quantitativo" del personale con qualifica dirigenziale nel biennio di riferimento, pur se appaiono insufficienti per la misurazione dell'impatto delle riforme.

Il grafico che segue indica, con riferimento a comuni e province, il numero di dirigenti a tempo determinato in ciascuno degli anni di riferimento.

Grafico 8



Si registra un incremento del numero dei dirigenti a tempo determinato tra i due anni presi in considerazione, ancorché debba ritenersi, che nei dati acquisiti non figurino gran parte delle suelencate fattispecie di collaborazioni professionali esterne. Il fenomeno presenta nei comuni e nelle province un ulteriore aspetto rappresentato dall'utilizzo dello strumento dell'incarico dirigenziale o di consulenza a tempo determinato al di fuori della dotazione organica e del programma triennale delle assunzioni, aggirando così le limitative norme generali volte alla programmazione della spesa per il personale.

Bisogna infatti ricordare che l'art. 6, comma 1 del d. lgs. n. 165/2001 - avente natura di norma di principio che trova applicazione anche agli enti in questione - prevede che l'organizzazione e la disciplina degli uffici, nonché la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche siano determinate in funzione delle finalità indicate all'articolo 1, comma 1, previa verifica degli effettivi fabbisogni e previa consultazione delle organizzazioni sindacali rappresentative.

Quanto alle eventuali variazioni delle dotazioni organiche il successivo comma 4 impone la approvazione dall'organo di vertice delle amministrazioni in

coerenza con la programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449[15], e successive modificazioni ed integrazioni e con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria pluriennale. In altri termini il principio che il d. lgs. n. 165/2001 pone e che trova conferma nell'art. 91 del T.U.E.L.[16], è quello per il quale non solo ogni nuova assunzione deve essere oggetto di programmazione triennale, ma anche che gli strumenti di programmazione economico-finanziaria pluriennale - per i comuni e le province la relazione previsionale e programmatica (art. 170 T.U.E.L.) ed il bilancio pluriennale (art. 171 T.U.E.L.) – prevedano, reperiscano e stanzino le relative risorse.

Ne segue che la polverizzazione delle tipologie di incarichi di natura dirigenziale – intendendosi per tali anche tutti quelli di tipo consulenziale ma con la assegnazione di poteri di organizzazione e di direzione degli apparati amministrativi

---

[15] Art. 39 della legge n. 449/1997
Disposizioni in materia di assunzioni di personale delle amministrazioni pubbliche e misure di potenziamento e di incentivazione del part-time.
1. Al fine di assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzare le risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio, gli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale, comprensivo delle unità di cui alla legge 2 aprile 1968, n. 482. (...)
19. Le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, le università e gli enti di ricerca adeguano i propri ordinamenti ai princìpi di cui al comma 1 finalizzandoli alla riduzione programmata delle spese di personale.

[16] art. 91 del d. lgs. n. 267/2000
Assunzioni
1. Gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai princìpi di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio. Gli organi di vertice delle amministrazioni locali sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale, comprensivo delle unità di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, finalizzata alla riduzione programmata delle spese del personale.
2. Gli enti locali, ai quali non si applicano discipline autorizzatorie delle assunzioni, programmano le proprie politiche di assunzioni adeguandosi ai princìpi di riduzione complessiva della spesa di personale, in particolare per nuove assunzioni, di cui ai commi 2-bis, 3, 3-bis e 3-ter dell'articolo 39 del decreto legislativo 27 dicembre 1997, n. 449, per quanto applicabili, realizzabili anche mediante l'incremento della quota di personale ad orario ridotto o con altre tipologie contrattuali flessibili nel quadro delle assunzioni compatibili con gli obiettivi della programmazione e giustificate dai processi di riordino o di trasferimento di funzioni e competenze.
3. Gli enti locali che non versino nelle situazioni strutturalmente deficitarie possono prevedere concorsi interamente riservati al personale dipendente, solo in relazione a particolari profili o figure professionali caratterizzati da una professionalità acquisita esclusivamente all'interno dell'ente.
4. Per gli enti locali le graduatorie concorsuali rimangono efficaci per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione per l'eventuale copertura dei posti che si venissero a rendere successivamente vacanti e disponibili, fatta eccezione per i posti istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso medesimo.

– è il sintomo dell'utilizzo ad ampio raggio del potere discrezionale nella individuazione delle professionalità da collocare al vertice degli apparati, anche a discapito del principio costituzionale del concorso pubblico sancito dall'art.97, ultimo comma, Cost.

Significativa si rivela la comparazione di cui alla successiva tabella, tra dotazione organica della qualifica dirigenziale, dirigenti a tempo indeterminato e numero di dirigenti a tempo determinato in relazione, separatamente a comuni e province.

Tabella 9

	Comuni		**Province**	
	1999	*2000*	*1999*	*2000*
Dotaz. org. dirigenti a tempo indeterminato	5.816	5.481	1.715	1.431
Dirigenti a tempo indeterminato al 31 dic.	4.830	4.771	1.507	1.480
Dotaz. org. dirigenti a tempo determinato	150	179	34	32
Dirigenti a tempo determinato al 31 dic.	471	561	86	123

7.3.7 L'andamento della spesa per il personale dirigenziale dell'aggregato Comuni e Province

Alla data di chiusura del presente referto non è ancora stato concluso l'accordo riguardante la dirigenza, in relazione al quale, come già anticipato, la Corte dei Conti ha deliberato nell'adunanza del 13 dicembre 2001, di riferire separatamente al Parlamento.

Proprio in relazione all'area della dirigenza è comunque interessante valutare l'andamento dei dati in relazione ad una serie di indicatori, che, per comodità espositiva e per ragioni di brevità, vengono qui di seguito accorpati.

In ogni caso bisogna ribadire che non è stato possibile individuare all'interno di comuni e province il tasso di utilizzo della dirigenza non contrattualizzata, il cui rapporto di lavoro è regolato da contratti di diritto privato, né il numero medio degli stessi, né la relativa retribuzione.

La struttura della retribuzione dirigenziale è ancora oggi definita dall'art. 33 del CCNL del 1996[17], secondo il quale si compone di:

"*1) stipendio tabellare;*

2) indennità integrativa speciale;

3) retribuzione individuale di anzianità, ove acquisita;

4) retribuzione di posizione;

5) retribuzione di risultato".

La sottostante tabella 5 mostra l'andamento della spesa per retribuzione lorda della dirigenza contrattualizzata per gli anni di riferimento, in relazione a comuni e province.

Tabella 10

Dirigenti a tempo indeterminato - Spesa per retribuzione lorda

	Comuni		Province	
	1999	*2000*	*1999*	*2000*
Retribuzione fissa	349.680.748.000	351.350.379.000	114.953.324.000	116.113.908.000
Retribuzione accessoria	114.152.384.000	159.801.186.000	41.536.457.000	49.129.465.000
Totale	**463.833.132.000**	**511.151.565.000**	**156.489.781.000**	**165.243.373.000**

Come può notarsi nei comuni e nelle province a fronte di una riduzione del numero assoluto dei dirigenti si segnala un aumento della retribuzione media procapite che passa nei comuni da L.97.889.511 a L.107.334.047, con un incremento percentuale pari al 9,6%; mentre nelle province lo scarto è da L.104.245.441 per l'anno 1999 alle L.110.376.870 nell'anno 2000, con un incremento percentuale pari al 5,9%.

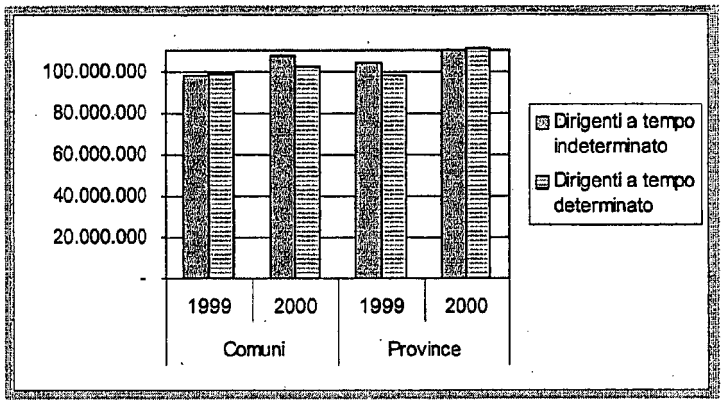
[17] Trattasi della indicazione della struttura retributiva e non include pertanto voci che pur rientrano nella retribuzione annuale complessiva (straordinari, tredicesime ecc.).
Bisogna inoltre specificare che nel corso dell'anno 2001 tale struttura è stata modificata radicalmente dal nuovo CCNL, con un significativo innalzamento del quantum verso l'alto.

Tabella 11

Dirigenti - Retribuzione media lorda

	Comuni		Province	
	1999	*2000*	*1999*	*2000*
Dirigenti a tempo indeterminato	97.889.511	107.334.047	104.245.441	110.376.870
Dirigenti a tempo determinato	98.979.674	102.548.393	97.583.437	111.148.938

Grafico 12



Il dato però sconta la difficoltà di acquisire la totalità dei dati relativi ai dirigenti e consulenti esterni anche (anzi, specie) al di fuori delle dotazioni organiche, fenomeno al quale si è appena sopra fatto ampio riferimento. Nella realtà è innegabile che, specie per quanto riguarda le alte specializzazioni esterne, il dato medio non corrisponde con la realtà effettiva.

Significativa è anche l'analisi dell'incidenza sulla retribuzione totale dei dirigenti della quota accessoria legata alla produttività (retribuzione di posizione e di risultato), quota peraltro destinata – se dovesse essere sottoscritta l'ipotesi di accordo non certificata dalla Corte dei Conti relativa al personale dirigenziale – a ridursi in favore della parte fissa della retribuzione.

Bisogna ricordare come tra le linee guida del D.P.E.F. 2002-2006 figuri proprio l'incentivazione della professionalità e del merito di ciascun dipendente, da attuarsi, nello schema originario previsto dall'Accordo 23 dicembre 1999 (CCNL

del 1999 per l'area della dirigenza del comparto Regioni – Autonomie Locali) tutt'oggi in vigore, proprio mediante la rivalutazione della retribuzione accessoria.

Più nello specifico va ricordato che il DPEF, in relazione agli obiettivi del Governo di prosecuzione nella riforma della pubblica amministrazione, prevede che "*Le linee guida della politica delle retribuzioni nel settore del pubblico impiego saranno volte a determinare aumenti retributivi pari al tasso di inflazione programmata più l'1 per cento legato a eventuali incrementi di produttività, da considerare nell'ambito della contrattazione decentrata, introducendo a tal fine strumenti oggettivi di misurazione e di controllo dei risultati. Su queste linee si dovranno articolare le dinamiche retributive dei singoli comparti in relazione alle diverse specificità e professionalità*" (DPEF 2002-2006, pag. 23). Inoltre viene ribadito che "*La contrattazione collettiva ed integrativa avrà l'obiettivo di incentivare la produttività, l'innovazione e la crescita professionale dei dipendenti pubblici, favorendo l'applicazione di istituti e di tipologie di lavoro flessibili mutuate dal mondo privatistico. Le risorse che il Governo dovrà destinare ai rinnovi contrattuali per la tornata 2002-2003 per il personale contrattualizzato e non, potranno prevedere oltre il recupero dell'inflazione programmata una quota del tasso d'incremento del prodotto interno al fine di premiare la produttività e la professionalità dei dipendenti pubblici*" (DPEF 2002-2006, pag.28).

La parte più consistente della retribuzione accessoria è data, come ricordato, dalla somma della retribuzione di posizione e della retribuzione di risultato. L'art. 27 del CCNL del 1999 prevede con riguardo alla retribuzione di posizione[18] che siano gli enti a determinarne i valori economici, "*tenendo conto di parametri connessi alla collocazione nella struttura, alla complessità organizzativa, alle*

[18] La retribuzione di posizione costituisce, a partire dal CCNL del 1996, una componente del trattamento economico del dirigente. Con riguardo ad essa l'art. 39 del CCNL 1996 stabilisce che "*Il «Fondo per la retribuzione di posizione», finanziato con le modalità di cui all'art. 37, comma 2, è costituito, a decorrere dal 31 dicembre 1995, presso ogni Amministrazione al fine di assegnare ai dirigenti un trattamento economico correlato alle funzioni attribuite e alle connesse responsabilità.*
2. Le amministrazioni determinano la graduazione delle funzioni dirigenziali, cui è correlato il trattamento economico di posizione, ai sensi dell'art. 24 del D.Lgs. n. 29 del 1993 (27). Le funzioni sono graduate tenendo conto di parametri connessi alla collocazione nella struttura, alla complessità organizzativa, alle responsabilità gestionali interne ed esterne.
3. Le amministrazioni attribuiscono un valore economico ad ogni posizione dirigenziale prevista nell'assetto organizzativo dell'ente, in base alle risultanze della graduazione di cui al comma precedente e secondo i criteri indicati negli artt. 40, 41 e 42, che non prefigurano alcun modello organizzativo".

responsabilità gestionali interne ed esterne. 2. La retribuzione di posizione è definita, per ciascuna funzione dirigenziale, nei limiti delle disponibilità delle risorse di cui all'art. 26, entro i seguenti valori annui lordi per tredici mensilità:

da un minimo di L. 17.000.000 a un massimo di L. 82.000.000".

Quanto invece alla retribuzione di risultato, il successivo art. 28 del CCNL del 1999 prevede che per "*sviluppare, all'interno degli enti, l'orientamento ai risultati anche attraverso la valorizzazione della quota della retribuzione accessoria ad essi legata, al finanziamento della retribuzione di risultato è destinata una quota, definita dai singoli enti, delle risorse complessive di cui all'art. 26 e comunque in misura non inferiore al 15%. Resta in ogni caso confermata la destinazione alla retribuzione di posizione di un importo non inferiore alle risorse già previste, nel 1998, nel fondo di cui all'art. 37, comma 2 del CCNL del 10 aprile 1996 e successive modifiche*". La retribuzione di risultato è definita dall'art. 43, comma 1 del CCNL del 1996 e successive modifiche ed integrazioni (Provv. P. C. M. 1° dicembre 1995) come una componente retributiva finalizzata in particolare modo a costituire un premio per il conseguimento di livelli di particolare qualità della prestazione dei dirigenti.

La seguente tabella formula il raffronto complessivo tra spesa per retribuzione fissa e spesa per retribuzione accessoria e misura così il "peso" della seconda sulla prima, valendo quale misuratore dell'incidenza effettiva dei parametri di professionalità, merito e produttività del singolo dirigente.

Tabella 13

Dirigenti - Spesa per retribuzioni

	Comuni		Province	
	1999	*2000*	*1999*	*2000*
Retr. fissa dirigenti a t.i. (a)	349.680.748.000	351.350.379.000	114.953.324.000	116.113.908.000
Retr. accessoria dirigenti t.i. (a1)	114.152.384.000	159.801.186.000	41.536.457.000	49.129.465.000
Rapporto a1/a	**0,3**	**0,5**	**0,4**	**0,4**
Retr. fissa dirigenti a t.d. (b)	39.811.482.000	44.017.427.000	5.276.647.000	8.291.279.000
Retr. accessoria dirigenti t.d. (b1)	15.311.948.000	11.709.079.000	1.651.777.000	2.647.629.000
Rapporto b1/b	**0,4**	**0,3**	**0,3**	**0,3**

Grafico 14

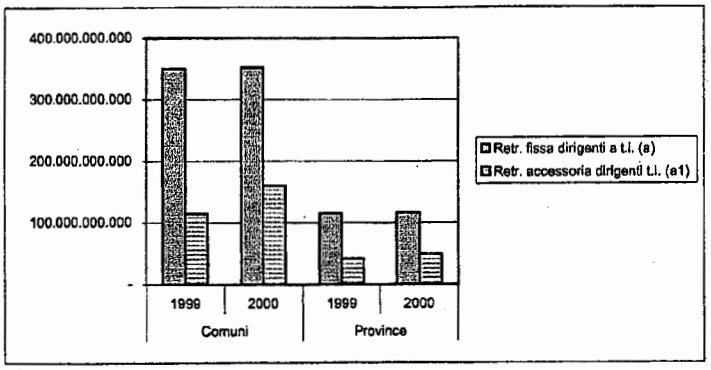
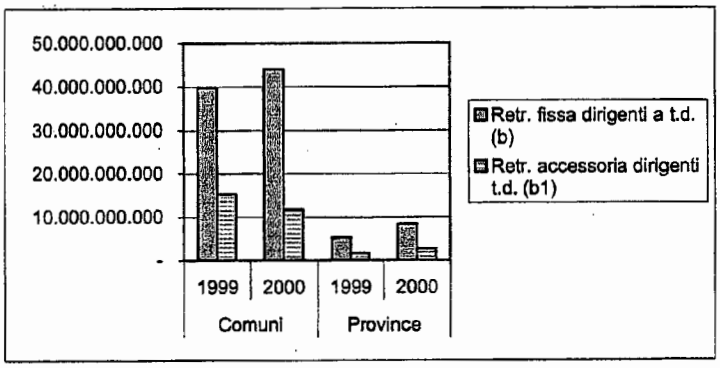


Grafico 15



7.3.8 Il personale non dirigenziale nei Comuni e nelle Province

Durante l'anno 2001 l'ARAN e le organizzazione sindacali di categoria hanno sottoscritto, nonostante la certificazione non positiva delle SS. RR. della Corte dei Conti, il nuovo CCNL per il personale non dirigenziale del comparto delle Regioni e delle Autonomie Locali per il biennio economico 2000-2001, oggetto di separata relazione al Parlamento.

Come ampiamente esposto in precedenza, l'accordo, oltre a rediscipline e rivedere il trattamento retributivo del personale, con il fine di dare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa, che si svolge a livello del singolo ente, ha definito la disciplina attuativa dell'art. 16 dell'Accordo del 1° aprile 1999[19], norma

[19] Art. 16 del CCNL 1° aprile 1999

che consentiva agli enti locali di definire le risorse della contrattazione decentrata sulla base delle proprie disponibilità di bilancio. La nuova disciplina attuativa, ormai entrata in vigore, prevede l'abbandono del criterio per il quale il costo medio ponderato del personale collocato in ciascun percorso economico di sviluppo non può superare il valore medio del percorso dello stesso.

Poiché il CCNL del 2001 è appena entrato in vigore non sono pervenuti, né sono disponibili dati quantitativi e finanziari sui costi dello stesso. Tuttavia al fine di poter valutare l'entità dell'area di contrattazione è necessario fornire alcuni dati relativi alla composizione qualitativa (ripartizione nelle fasce) e quantitativa (consistenza numerica del personale nelle fasce).

7.3.8.1 La composizione qualitativa del personale dei comuni e delle province dell'area non dirigenziale

L'art. 3 dell'Accordo del 31 marzo 1999 ha completamente rivoluzionato il sistema di classificazione del personale, superando definitivamente il vecchio sistema delle qualifiche funzionali che, a sua volta, aveva sostituito la ancor risalente ripartizione in livelli. Il nuovo sistema di classificazione è articolato in quattro categorie denominate, rispettivamente, A, B, C e D[20]. Le categorie sono

---

Norme programmatiche.

1. A decorrere dal 1° giugno 1999 (termine prorogato al 15 novembre 2000 dall'art. 48 del CCNL di cui all'Accordo 14 settembre 2000), le risorse finanziarie destinate alla contrattazione collettiva decentrata integrativa possono essere integrate dagli enti nell'ambito delle effettive disponibilità di bilancio. Possono avvalersi di tale facoltà gli enti che certifichino di essere in possesso dei requisiti, desunti dal bilancio, individuati in un'apposita intesa che le parti del presente CCNL si impegnano a stipulare entro il 30 aprile 1999; a tal fine l'ARAN convoca le organizzazioni sindacali firmatarie del presente contratto entro il mese successivo alla data della sua stipulazione.

2. Salvo diversa disciplina eventualmente definita tra le parti stipulanti il presente CCNL, ai sensi dell'art. 14, comma 2, ultimo periodo del CCNL del 31 marzo 1999, a decorrere dal 1° gennaio 2001, il costo medio ponderato del personale collocato in ciascun percorso economico di sviluppo non può superare il valore medio del percorso dello stesso.

[20] Si riporta, per ragioni di comodità l'intero contenuto dell'**Allegato A**, da valersi anche quale legenda per la successiva esposizione.

Allegato A

DECLARATORIE

Categoria A

Appartengono a questa categoria i lavoratori che svolgono attività caratterizzate da:

- Conoscenze di tipo operativo generale (la cui base teorica si sviluppa con la scuola dell'obbligo) acquisibile attraverso esperienza diretta sulla mansione;
- Contenuti di tipo ausiliario rispetto a più ampi processi produttivi/amministrativi;

- Problematiche lavorative di tipo semplice;
- Relazioni organizzative di tipo prevalentemente interno basate su interazione tra pochi soggetti;

Esemplificazione dei profili:

- lavoratore che provvede al trasporto di persone, alla movimentazione di merci, ivi compresa la consegna - ritiro della documentazione amministrativa. Provvede, inoltre, alla ordinaria manutenzione dell'automezzo segnalando eventuali interventi di natura complessa.
- lavoratore che provvede ad attività prevalentemente esecutive o di carattere tecnico manuali, comportanti anche gravosità o disagio ovvero uso e manutenzione ordinaria di strumenti ed arnesi di lavoro.

Appartengono alla categoria, ad esempio, i seguenti profili: custode, bidello.

Categoria B

Appartengono a questa categoria i lavoratori che svolgono attività caratterizzate da:

- Buone conoscenze specialistiche (la base teorica di conoscenze è acquisibile con la scuola dell'obbligo generalmente accompagnato da corsi di formazione specialistici) ed un grado di esperienza discreto;
- Contenuto di tipo operativo con responsabilità di risultati parziali rispetto a più ampi processi produttivi/amministrativi;
- Discreta complessità dei problemi da affrontare e discreta ampiezza delle soluzioni possibili;
- Relazioni organizzative interne di tipo semplice anche tra più soggetti interagenti, relazioni esterne (con altre istituzioni) di tipo indiretto e formale. Relazioni con gli utenti di natura diretta.

Esemplificazione dei profili:

- lavoratore che nel campo amministrativo provvede alla redazione di atti e provvedimenti utilizzando il software grafico, fogli elettronici e sistemi di videoscrittura nonché alla spedizione di fax e telefax, alla gestione della posta in arrivo e in partenza. Collabora, inoltre, alla gestione degli archivi e degli schedari ed all'organizzazione di viaggi e riunioni.
- lavoratore che provvede alla esecuzione di operazioni tecnico manuali di tipo specialistico quali l'installazione, conduzione e riparazione di impianti complessi o che richiedono specifica abilitazione o patente. Coordina dal punto di vista operativo altro personale addetto all'impianto.
- lavoratore che esegue interventi di tipo risolutivo sull'intera gamma di apparecchiature degli impianti, effettuando in casi complessi diagnosi, impostazione e preparazione dei lavori.

Appartengono, ad esempio, alla categoria i seguenti profili: lavoratore addetto alla cucina, addetto all'archivio, operatori CED, conduttore di macchine complesse (scuolabus, macchine operatrici che richiedono specifiche abilitazioni o patenti), operaio professionale, operatore socio assistenziale.

Ai sensi dell'art. 3, comma 7, per i profili professionali che, secondo la disciplina del D.P.R. n. 347 del 1983 come integrato dal D.P.R. n. 333 del 1990, potevano essere ascritti alla V qualifica funzionale, il trattamento tabellare iniziale è fissato nella posizione economica B3.

Categoria C

Appartengono a questa categoria i lavoratori che svolgono attività caratterizzate da:

- Approfondite conoscenze mono specialistiche (la base teorica di conoscenze è acquisibile con la scuola superiore) e un grado di esperienza pluriennale, con necessità di aggiornamento;
- Contenuto di concetto con responsabilità di risultati relativi a specifici processi produttivi/amministrativi;
- Media complessità dei problemi da affrontare basata su modelli esterni predefiniti e significativa ampiezza delle soluzioni possibili;
- Relazioni organizzative interne anche di natura negoziale ed anche con posizioni organizzative al di fuori delle unità organizzative di appartenenza, relazioni esterne (con altre istituzioni) anche di tipo diretto. Relazioni con gli utenti di natura diretta, anche complesse, e negoziale.

Esemplificazione dei profili:

- lavoratore che, anche coordinando altri addetti, provvede alla gestione dei rapporti con tutte le tipologie di utenza relativamente alla unità di appartenenza.
- lavoratore che svolge attività istruttoria nel campo amministrativo, tecnico e contabile, curando, nel rispetto delle procedure e degli adempimenti di legge ed avvalendosi delle conoscenze professionali tipiche del profilo, la raccolta, l'elaborazione e l'analisi dei dati.

Appartengono, ad esempio, alla categoria i seguenti profili: esperto di attività socioculturali, agente di polizia municipale e locale, educatore asili nido e figure assimilate, geometra, ragioniere, maestra

individuate mediante le declaratorie riportate nell'*allegato A* al suddetto CCNL, che descrivono l'insieme dei requisiti professionali necessari per lo svolgimento delle mansioni pertinenti a ciascuna di esse.

I profili descrivono il contenuto professionale delle attribuzioni proprie della categoria. Gli enti, in relazione al proprio modello organizzativo, identificano i profili professionali non individuati nell'allegato A o aventi contenuti professionali diversi rispetto ad essi e li collocano nelle corrispondenti categorie nel rispetto delle relative declaratorie, utilizzando in via analogica i contenuti delle mansioni dei profili indicati a titolo semplificativo nell'allegato A.

Nell'allegato A sono altresì indicati, per le categorie B e D, i criteri per la individuazione e collocazione, nelle posizioni economiche interne delle stesse categorie, del trattamento tabellare iniziale di particolari profili professionali ai fini

---

di scuola materna, istruttore amministrativo, assistente amministrativo del registro delle imprese.

Categoria D

Appartengono a questa categoria i lavoratori che svolgono attività caratterizzate da:

- Elevate conoscenze pluri-specialistiche (la base teorica di conoscenze è acquisibile con la laurea breve o il diploma di laurea) ed un grado di esperienza pluriennale, con frequente necessità di aggiornamento;
- Contenuto di tipo tecnico, gestionale o direttivo con responsabilità di risultati relativi ad importanti e diversi processi produttivi/amministrativi;
- Elevata complessità dei problemi da affrontare basata su modelli teorici non immediatamente utilizzabili ed elevata ampiezza delle soluzioni possibili;
- Relazioni organizzative interne di natura negoziale e complessa, gestite anche tra unità organizzative diverse da quella di appartenenza, relazioni esterne (con altre istituzioni) di tipo diretto anche con rappresentanza istituzionale. Relazioni con gli utenti di natura diretta, anche complesse, e negoziale.

Esemplificazione dei profili:

- lavoratore che espleta attività di ricerca, studio ed elaborazione di dati in funzione della programmazione economico finanziaria e della predisposizione degli atti per l'elaborazione dei diversi documenti contabili e finanziari.
- lavoratore che espleta compiti di alto contenuto specialistico professionale in attività di ricerca, acquisizione, elaborazione e illustrazione di dati e norme tecniche al fine della predisposizione di progetti inerenti la realizzazione e/o manutenzione di edifici, impianti, sistemi di prevenzione, ecc.
- lavoratore che espleta attività progettazione e gestione del sistema informativo delle reti informatiche e delle banche dati dell'ente, di assistenza e consulenza specialistica agli utenti di applicazioni informatiche.
- lavoratore che espleta attività di istruzione, predisposizione e redazione di atti e documenti riferiti all'attività amministrativa dell'ente, comportanti un significativo grado di complessità, nonché attività di analisi, studio e ricerca con riferimento al settore di competenza.

Fanno parte di questa categoria, ad esempio, i profili identificabili nelle figure professionali di: farmacista, psicologo, ingegnere, architetto, geologo, avvocato, specialista di servizi scolastici, specialista in attività socio assistenziali, culturali e dell'area della vigilanza, giornalista pubblicista, specialista in attività amministrative e contabili, specialista in attività di arbitrato e conciliazione, ispettore metrico, assistente sociale, segretario economo delle istituzioni scolastiche delle Province.

Ai sensi dell'art. 3, comma 7, per i profili professionali che, secondo la disciplina del D.P.R. n. 347 del 1983 come integrato dal D.P.R. n. 333 del 1990, potevano essere ascritti alla VIII qualifica funzionale, il trattamento tabellare iniziale è fissato nella posizione economica D3.

di cui all'art. 13 del CCNL.

Il sistema è realmente innovativo poiché consente il superamento della vecchia logica dei livelli giuridici che costituivano l'evoluzione della carriera del dipendente nel corso degli anni e che, di fatto, limitavano in maniera rilevante le possibilità di utilizzo flessibile e dinamico della forza lavoro nelle amministrazioni pubbliche. Né può essere disconosciuto che il precedente sistema, completamente statico, risultava assolutamente non funzionale ed anzi ostativo alle linee guida della riforma dell'amministrazione, prima fra tutte quella per cui le assunzioni del personale passano attraverso la verifica dell'effettivo fabbisogno dell'ente e non possono invece basarsi sulla mera presenza di vacanze nell'organico (art. 6 del d. lgs. n. 165/2001 ed art. 39 della legge n. 449/1997).

La comparazione tra il numero assoluto di dipendenti per fascia in relazione al biennio preso in considerazione nel presente referto, consente di valutare gli sviluppi delle progressioni di "*carriera*", sulla base del nuovo sistema di qualificazione del personale, pur se bisogna tener conto del passaggio di alcuni contingenti di personale

La tabella seguente mostra, in relazione alle quattro fasce (A, B, C, D – cfr. legenda di cui sopra), la consistenza numerica del personale in esse collocato in comuni e province per ciascun anno. I diagrammi mostrano gli scostamenti verso l'alto realizzati tra il 1999 ed il 2000 e quindi misura le "carriere" del personale di comuni e province nell'arco di un anno.

Tabella 16

Personale non dirigente al 31 dicembre

	Comuni		**Province**	
	1999	*2000*	*1999*	*2000*
Pos. economica D	62.226	68.175	9.852	9.500
Pos. economica C	166.270	168.224	14.486	12.374
Pos. economica B	144.794	137.941	19.305	14.509
Pos. economica A[21]	106.468	56.439	16.059	4.241
Totale	**479.758**	**430.779**	**59.702**	**40.624**
Restante personale(*)	103.963	81.509	11.414	8.812
Totale	**583.721**	**512.288**	**71.116**	**49.436**

(*) Personale contrattista ed equiparato, collaboratori e personale a tempo determinato, personale con contratto di formazione e lavoro, personale con contratto di fornitura di lavoro temporaneo, personale addetto ai lavori socialmente utili

[21] Lo scostamento è dovuto anche all'esodo di personale ATA dagli enti locali allo Stato.

Grafico 17

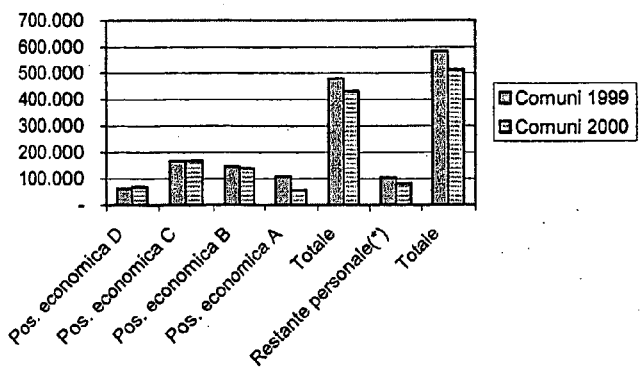
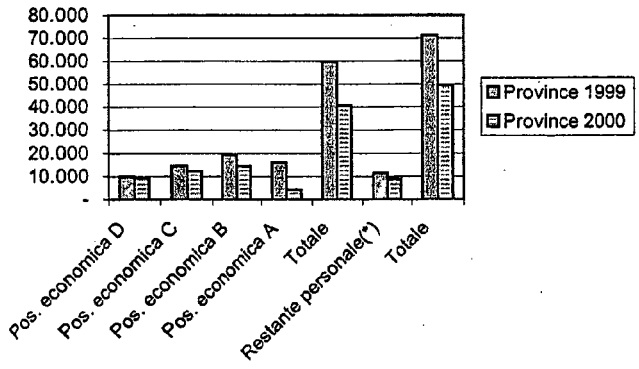


Grafico 18



7.3.8.2 La composizione quantitativa del personale non dirigenziale

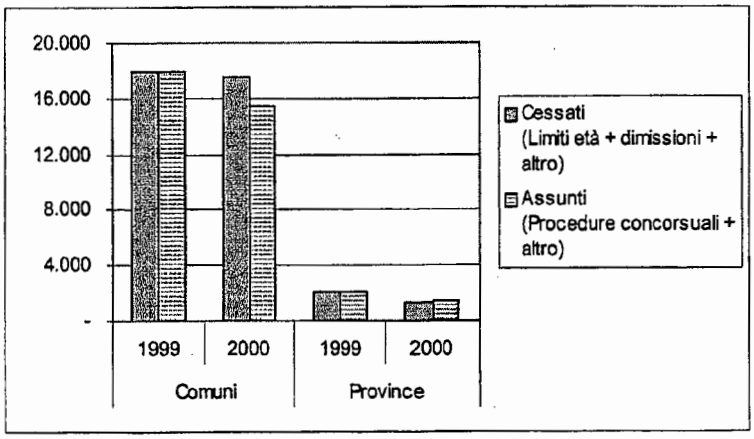
Alcuni dati sulla composizione quantitativa del personale, disaggregati per fasce, sono già stati forniti nella precedente sezione (tabella 16). Tuttavia la misurazione della consistenza numerica può essere utilizzata anche per ottenere il tasso di svecchiamento della burocrazia dei comuni e delle province e per misurare il livello del *turn-over*, atteso che, con riferimento agli enti presi in considerazione, non ha operato alcun blocco della facoltà di nuove assunzioni, purché rientranti della programmazione triennale e nel rispetto dei vincoli di bilancio imposti dalle previsioni sulla contabilità.

La tabella che segue e l'annessa rappresentazione grafica mostrano i dati relativi al numero assoluto dei nuovi assunti rispetto ai cessati (al netto della mobilità da/verso altri comparti di contrattazione) dal servizio nel biennio di riferimento, ripartiti per comuni e province. Il *trend* di svecchiamento è dato dal congiungimento grafico dei picchi delle singole colonne.

Tabella 19

	Comuni		Province	
	1999	*2000*	*1999*	*2000*
Cessati (Limiti età + dimissioni + altro)	17.901	17.577	2.139	1.235
Assunti (Procedure concorsuali + altro)	17.953	15.409	2.129	1.433
Saldo	**+52**	**-2.168**	**-10**	**+198**

Grafico 20



In valori assoluti il tasso di svecchiamento è significativamente basso, il che è sintomo di una bassa propensione al prepensionamento, ma anche di un ridotto numero di nuove assunzioni, almeno a tempo indeterminato.

Sul totale dei comuni nell'anno 1999 i soggetti assunti in servizio per procedure concorsuali e altre cause sono stati 17.953 e nell'anno seguente 15.409, pari, rispettivamente, al 2,6% ed al 3,0% del totale del personale in servizio al 31 dicembre.

Sul totale delle province nell'anno 1999 i soggetti assunti in servizio per procedure concorsuali e altre cause sono stati 2.129 e nell'anno seguente 1.433, pari, rispettivamente, al 2,9% ed al 2,8% del totale del personale in servizio al 31 dicembre.

Sul totale dei comuni nell'anno 1999 i soggetti cessati dal lavoro per limiti di età e dimissioni sono stati 17.901 e nell'anno seguente 17.577, pari, rispettivamente, al 13,0% ed al 13,4% del totale del personale in servizio al 31 dicembre.

Sul totale delle province nell'anno 1999 i soggetti cessati dal lavoro per limiti di età e dimissioni sono stati 2.139 e nell'anno seguente solo 1.235, pari, rispettivamente, al 2,9% ed al 2,4% del totale del personale in servizio al 31 dicembre.

Lo scarto tra assunti e cessati è per i comuni pari a +52 per il 1999 e -2.168 per il 2000, mentre per le province è pari a -10 per il 1999 e +198 nel 2000; il dato è dunque di stabilità nei contingenti numerici di personale, nonostante l'implemento ragguardevole delle funzioni in capo ai comuni ed alle province dopo l'entrata in vigore delle disposizioni di cui al d. lgs. n. 112/1998.

7.3.9 L'andamento della spesa per il personale non dirigenziale dell'aggregato Comuni e Province

L'andamento della spesa relativa all'area non dirigenziale di comuni e province si rivela particolarmente significativo sotto il profilo quantitativo atteso che la relativa spesa impegna gran parte delle risorse degli enti.

Su un totale di spesa per il personale dei comuni di oltre L. 19.515 mld. nell'anno 1999 e di oltre L. 18.431 mld. nell'anno 2000, rispettivamente ben L. 17.904 mld. (pari al 91,7%) e L.16.885 mld. (pari al 91,6%) erano utilizzate per le retribuzioni (lorde) dei dipendenti delle quattro fasce.

Le tabelle ed i grafici successivi mostrano l'incidenza della spesa del personale non dirigente sul totale della spesa per il personale.

Tabella 21

Spesa per retribuzioni lorde

	Comuni			Province		
	Aree A-D	Personale non dirigente (*)	Totale personale	Aree A-D	Personale non dirigente (*)	Totale personale
1999	17.904.881	18.965.669	19.515.731	2.101.279	2.205.301	2.372.731
2000	16.885.834	17.814.810	18.431.458	1.479.983	1.538.485	1.724.086

(*) Oltre al personale delle aree A-D è compreso il personale contrattista ed equiparato, collaboratori e personale a tempo determinato, personale con contratto di formazione e lavoro, personale con contratto di fornitura di lavoro temporaneo, personale addetto ai lavori socialmente utili.

Grafico 22

Comuni

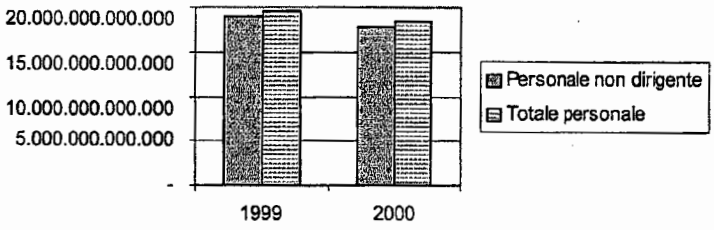
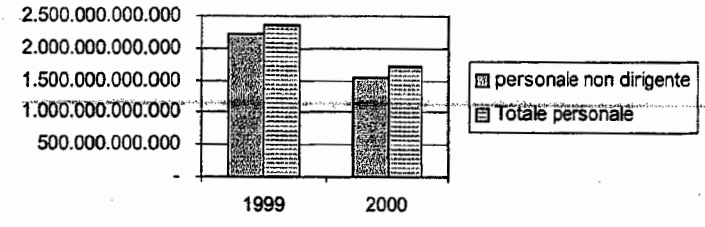


Grafico 23

Province



Utile si rivela la analisi disaggregata per singola fascia dell'andamento della retribuzione media in relazione a ciascun tipo di ente, secondo le seguenti tabelle e gli allegati diagrammi. Bisogna infatti considerare che la retribuzione media del totale dei dipendenti ascritti all'area non dirigenziale del comparto è scarsamente

significativa e non è utile al fine di delineare l'andamento delle carriere nel biennio di riferimento.

Come già è stato riportato per la dirigenza si è ritenuto utile indicare le modalità di composizione della retribuzione del personale non dirigenziale. Questa risulta disciplinata dall'art. 28 del CCNL del 1995 e risulta così articolata:

"*Struttura della retribuzione*

1. La struttura della retribuzione del personale delle amministrazioni di cui all'art. 1 si compone delle seguenti voci:

A) trattamento fondamentale:

1) stipendio tabellare;

2) retribuzione individuale di anzianità, ove acquisita;

3) indennità integrativa speciale;

4) livello economico differenziato;

B) trattamento accessorio:

1) compensi per il lavoro straordinario di cui all'art. 31, comma 2, lettera a)[22]*;*

2) compensi per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi di cui all'art. 31, comma 2, lettera e)[23] *e all'art. 33*[24]*;*

3) premi per la qualità delle prestazioni individuali di cui all'art. 31, comma 2

---

[22] a) *Fondo per il compenso del lavoro straordinario: Il fondo è costituito nel suo ammontare dalla somma calcolata con riferimento all'anno 1993 ai sensi dell'art. 6, comma 2, lettera b) del D.P.R. n. 333 del 1990 (40/b) ridotta dal 1° gennaio 1995, per effetto del contenimento del lavoro straordinario, di una percentuale pari al 15 per cento.*
Tale fondo è finalizzato a compensare le prestazioni di lavoro straordinario che si rendessero necessarie per fronteggiare particolari situazioni di lavoro.

[23] *e) Fondo per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi: Il fondo è costituito nel suo ammontare da quanto residua dalla somma complessiva di cui al comma 1 detratta la somma utilizzata per la costituzione dei fondi di cui alle lettere a), b), c) e d) del presente comma.*
Tale fondo è finalizzato alla erogazione di compensi legati alla produttività collettiva e al miglioramento dei servizi nei termini e con le modalità stabiliti dall'art. 33.

[24] Articolo 33
Fondo per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi.
1. Il fondo di cui all'art. 31, comma 2, lett. e), è destinato a promuovere il miglioramento organizzativo dell'attività gestionale o progettuale delle strutture dell'Ente per la realizzazione di progetti-obiettivo, di piani di lavoro e di altre iniziative predisposte dai dirigenti e finalizzate al conseguimento di più elevati livelli di efficienza e di efficacia dei servizi istituzionali con particolare riferimento a quelli rivolti all'utenza anche attraverso l'ampliamento dei periodi di apertura degli uffici al pubblico e la conseguente articolazione e flessibilizzazione degli orari.
2. Una quota rilevante, non inferiore al quaranta per cento del fondo, deve essere utilizzata per progetti finalizzati che coinvolgano solo una percentuale limitata del personale.

lettera d)[25] *e all'art. 34*[26]*;*

A ciò si aggiungono una serie di indennità speciali a valere su vari fondi del CCNL stesso, alcune delle quali effetto di precedenti tornate contrattuali (indennità correlate a remunerazione di compiti che comportano oneri, rischi, o disagi particolarmente rilevanti, nonché alla reperibilità collegata alla particolare natura dei servizi che richiedono interventi di urgenza; per compensare particolari posizioni di lavoro e responsabilità; indennità di area direttiva; indennità per il personale che operi in particolari posizioni, tutte disciplinate dal medesimo CCNL 1995).

La struttura così delineata è stata più volte modificata e da ultimo, con il CCNL 2001, si è proceduto all'accorpamento di singole voci che figuravano nella struttura del trattamento fondamentale ed accessorio, ma la ripartizione continua ad essere operante ai fini dell'analisi dei dati estrapolati dal conto annuale.

Qui di seguito sono stati riportati i dati relativi agli aggregati della retribuzione, con particolare riferimento alla retribuzione accessoria, complessivamente considerata.

---

[25] d) *Fondo per la qualità della prestazione individuale: Il fondo è costituito da una somma pari ai risparmi derivanti dal contenimento del lavoro straordinario fino ad un massimo dello 0.5% del monte salari annuo calcolato con riferimento al 1993, esclusa la quota relativa ai dirigenti; fermo restando tale limite massimo, per l'anno 1996, il fondo predetto è integrato da una somma pari allo 0.2 per cento dello stesso monte salari.*
Tale fondo è finalizzato alla valorizzazione delle capacità dei dipendenti e del loro contributo alla efficienza delle amministrazioni, mediante la corresponsione dei premi di qualità della prestazione individuale di cui all'art. 34.

[26] Articolo 34
Fondo per la qualità della prestazione individuale.
1. Allo scopo di valorizzare la capacità dei dipendenti ed il loro contributo alla maggiore efficienza delle amministrazioni e alla qualità del servizio pubblico, dal 1° dicembre 1995, ciascuna amministrazione corrisponde i premi di qualità della prestazione individuale utilizzando il fondo di cui all'art. 31, comma 2, lett. d).
2. Il premio è attribuito a una percentuale massima del 15% del personale in servizio in ciascuna qualifica nei limiti del fondo indicato nel comma 1. L'importo di detti premi è determinato secondo i valori della tabella allegato B.
3. I dirigenti attribuiscono i premi entro il 30 giugno e 30 novembre di ciascun anno e provvedono all'erogazione dei premi nei mesi di luglio e dicembre, sulla base dei seguenti criteri, anche disgiunti:
a) precisione e qualità delle prestazioni svolte;
b) capacità di adattamento operativo al contesto di intervento, alle esigenze di flessibilità e alla gestione di cambiamenti organizzativi;
c) orientamento all'utenza e alla collaborazione all'interno del proprio ufficio e tra diversi uffici;
d) capacità organizzativa e di proporre soluzioni innovative e di contribuire alla realizzazione di miglioramenti organizzativi e gestionali.

Tabella 24

Retribuzione media
Comuni

	1999			*2000*		
	Retribuzione media	Retribuzione accessoria media	%	Retribuzione media	Retribuzione accessoria media	%
Pos. economica D	47.889.066	6.850.445	14,3	50.372.827	7.464.999	14,8
Pos. economica C	39.287.964	5.293.067	13,5	39.844.941	5.542.511	13,9
Pos. economica B	34.884.979	3.984.733	11,4	35.491.194	4.305.449	12,1
Pos. economica A	31.727.541	2.689.465	8,5	32.791.040	3.907.603	11,9
Totale	**37.301.959**	**4.493.182**	**12,0**	**39.080.659**	**5.212.708**	**13,3**

Grafico 25

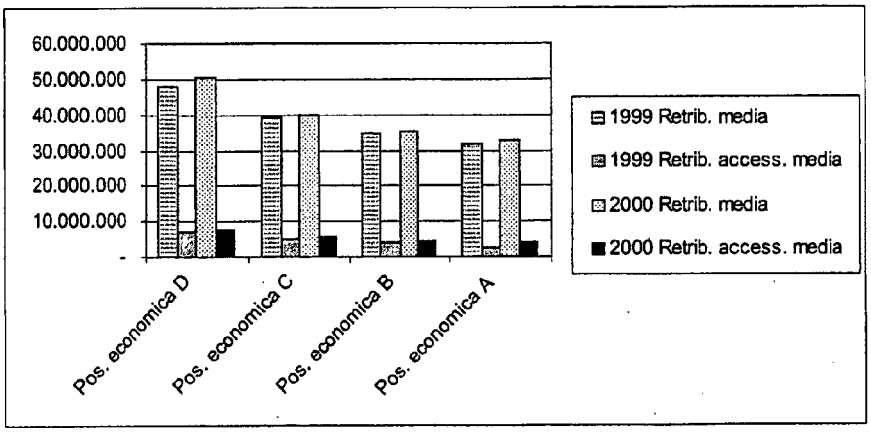


Tabella 26

Spesa per retribuzioni
Comuni

	1999			*2000*		
	Retribuzione fissa	Retribuzione accessoria	%	Retribuzione fissa	Retribuzione accessoria	%
Pos. economica D	2.503.427.724.000	417.889.109.000	16,7	2.836.708.008.000	493.523.538.000	17,4
Pos. economica C	5.548.298.643.000	863.880.091.000	15,6	5.734.711.658.000	926.602.072.000	16,2
Pos. economica B	4.461.619.554.000	575.347.013.000	12,9	4.342.168.000.000	599.472.103.000	13,8
Pos. economica A	3.234.815.065.000	299.603.950.000	9,3	1.719.958.108.000	232.690.949.000	13,5
TOTALE	**15.748.160.986.000**	**2.156.720.163.000**	**13,7**	**14.633.545.774.000**	**2.252.288.662.000**	**15,4**

Grafico 27

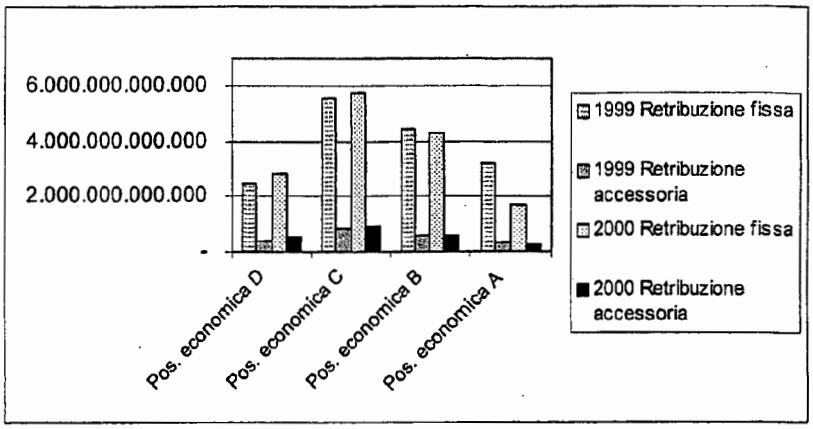


Tabella 28

Retribuzione media
Province

	1999			*2000*		
	Retribuzione media	Retribuzione accessoria media	%	Retribuzione media	Retribuzione accessoria media	%
Pos. economica D	46.020.560	6.100.167	13,3	47.660.366	6.795.996	14,3
Pos. economica C	37.578.953	4.161.360	11,1	38.645.218	5.062.754	13,1
Pos. economica B	34.197.092	3.604.324	10,5	35.359.092	4.487.026	12,7
Pos. economica A	31.060.064	2.715.106	8,7	33.791.278	5.324.006	15,8
Totale	**35.937.683**	**3.868.028**	**10,8**	**39.004.906**	**5.297.420**	**13,6**

Grafico 29

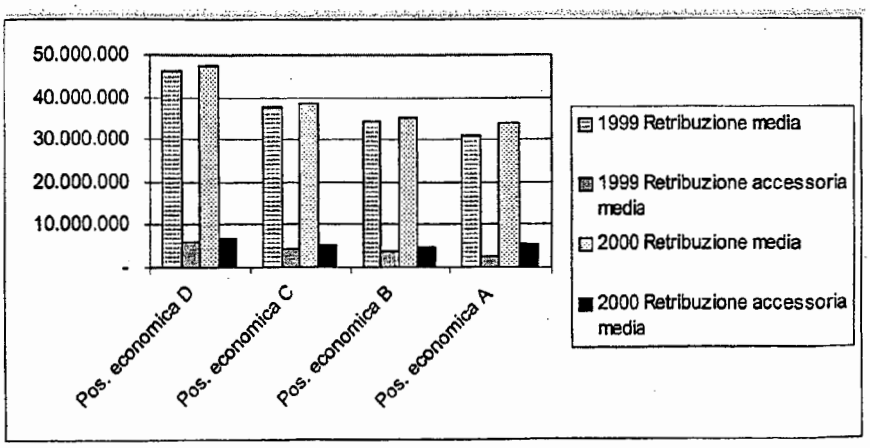
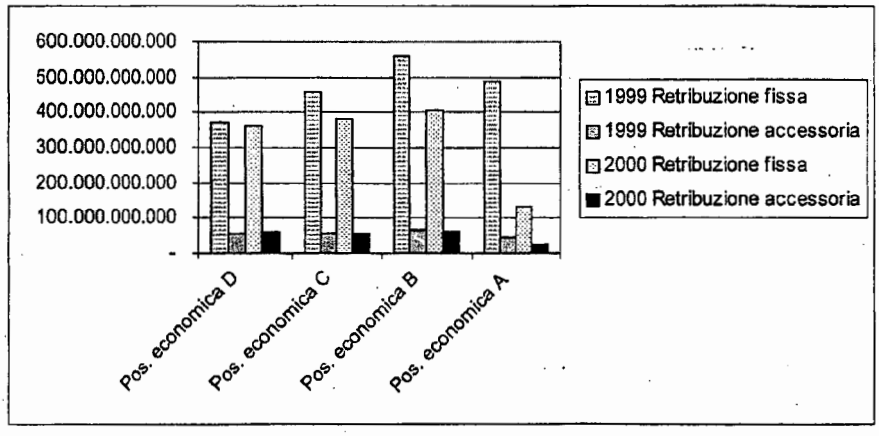


Tabella 30

Spesa per retribuzioni
Province

	1999			*2000*		
	Retribuzione fissa	Retribuzione accessoria	%	Retribuzione fissa	Retribuzione accessoria	%
Pos. economica D	368.930.965.000	56.375.712.000	15,3	359.483.866.000	59.784.374.000	16
Pos. economica C	459.525.320.000	57.222.868.000	12,5	382.188.030.000	57.617.093.000	15
Pos. economica B	558.736.109.000	65.828.181.000	11,8	405.170.148.000	58.888.475.000	14
Pos. economica A	487.923.025.000	46.737.154.000	9,6	132.137.959.000	24.712.705.000	18
Totale	**1.875.115.419.000**	**226.163.915.000**	**12,1**	**1.278.980.003.000**	**201.002.647.000**	**15**

Grafico 31



Come può notarsi l'incidenza sul totale della retribuzione media pro-capite della retribuzione accessoria non è significativa e tanto mostra il parziale fallimento dell'obiettivo generale di premiare la componente di risultato, legata ai meriti individuali del dipendente ed alla produttività dei team all'interno di ciascun ente.

Si è già sopra ricordato che il DPEF 2002-2006 ribadisce la volontà di sostenere le riforme delle amministrazioni mediante una politica di differenziazione salariale all'interno del personale pubblico improntata alla premialità dei risultati amministrativi sia del singolo, sia dei team.

In relazione a tale intento anche il CCNL dell'area non dirigenziale del comparto, così come quello della dirigenza, continuano a rimarcare la centralità della parte variabile della retribuzione.

Più specificamente la struttura retributiva del personale non dirigenziale di comuni e province continua ad essere definita, nei suoi due aggregati principali, dall'art. 28 del CCNL del 1995 (Provv. P.C.M. 6 aprile 1995).

La retribuzione accessoria in particolare viene collegata da tutti i CCNL seguiti a quello del 1995 alla incentivazione della produttività del personale ed è stata progressivamente rivalutata quale meccanismo di incentivazione al miglioramento complessivo dei servizi offerti dall'amministrazione e, più in generale, all'implemento della produttività, alla riduzione degli arretrati di lavoro ed allo smaltimento degli stessi, ai percorsi di qualificazione professionale e culturale del personale.

Tuttavia, come emerge dai soprastanti dati, la retribuzione accessoria ha continuato a pesare percentualmente in modo non significativo sul totale degli emolumenti corrisposti al personale.

A ciò si aggiunga che una effettiva diversificazione tra le singole unità di personale non v'è mai stata mentre la retribuzione accessoria dovrebbe invece premiare le singole professionalità, incentivando una sana competizione tra il personale collegata ai risultati, anziché essere ripartita uniformemente così come le risorse presenti nell'ambito dei vari fondi di cui alla contrattazione nazionale per qualifiche e per uffici, senza distinzioni di sorta.

Sul punto è necessario ricordare che eventuali fenomeni di appiattimento retributivo non sono (purtroppo) misurabili in questa sede, né, allo stato, è stato possibile acquisire dati al riguardo, ma certamente inciderebbero, se presenti, in maniera particolarmente sfavorevole sulla effettività delle riforme amministrative in essere.

Il processo di miglioramento dell'amministrazione che passa attraverso un recupero di efficienza e produttività, di miglioramento dei servizi e dei "prodotti" amministrativi, trova fondamento anche sulla applicazione di criteri aziendalistici e privatistici per i quali gli incrementi stipendiali sono collegati al miglioramento dei risultati ottenuti dal dipendente e dal dirigente.

Anzi nel caso della dirigenza il legislatore ha ritenuto, con il principio della temporaneità dell'incarico, di irrobustire ulteriormente i suddetti principi,

stabilendo che la conferma nell'incarico, cui è collegata una quota di salario, passa (*rectius*: dovrebbe passare) attraverso la verifica dei risultati.

Abbandonare il meccanismo della premialità, peraltro comune a tutti i comparti ed i settori del pubblico impiego, in favore di un eventuale indiscriminato aumento "a pioggia" della parte fissa della retribuzione, avulso da ogni valutazione di merito e fondato solo sulla vetusta e superata logica dell'anzianità di servizio, parrebbe incongruo ed anacronistico.

7.3.10 Il costo del lavoro nei comuni e nelle province negli anni 1999 e 2000

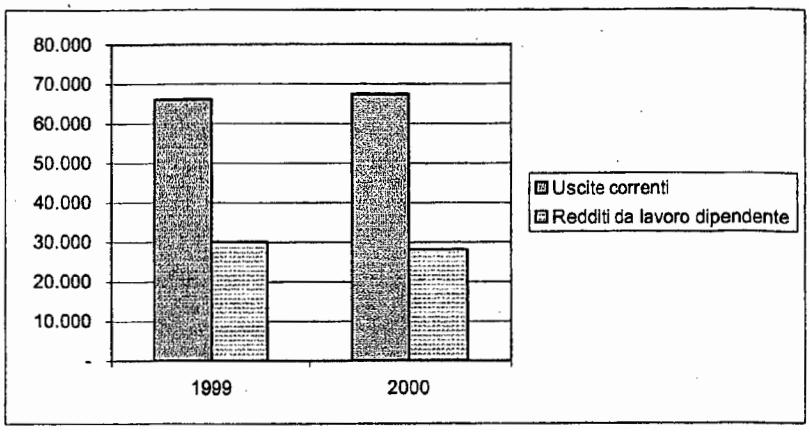
Alcune considerazioni debbono essere formulate con riferimento all'andamento complessivo dei costi per il personale nel biennio di riferimento.

Allo scopo si è ritenuto opportuno utilizzare, in luogo dei dati di cassa risultanti dal conto annuale della RGS (costo del personale, costo del lavoro, spesa per retribuzione lorda ecc.), i dati della contabilità economica nazionale dell'Istat[27]. Ciò sia al fine di valutare il *trend* complessivo di una quota importante delle uscite correnti degli enti dell'aggregato, sia per misurare il costo effettivo delle "unità di tempo lavorato" nelle amministrazioni pubbliche locali.

Un primo raffronto di assoluta utilità è quello tra uscite correnti complessive degli enti e redditi da lavoro dipendente, svolto nel sottostante grafico.

[27] Il raffronto viene operato tra l'aggregato *"totale uscite correnti"* e l'aggregato *"redditi da lavoro dipendente"* del *conto economico degli enti territoriali* al netto del *conto delle amministrazioni regionali*. L'aggregato così risultante comprende: amministrazioni provinciali, città metropolitane, amministrazioni comunali, unioni di comuni. Cfr. *Conti nazionali – approfondimenti, Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche, Serie SEC95 – anni 1990-2000*, Istat, 19 settembre 2001.

Grafico 32



Fonte: ISTAT

Risalta immediatamente che le uscite per redditi da lavoro dipendente, che includono le retribuzioni lorde e i contributi sociali a carico del datore di lavoro, incidono sul volume delle uscite correnti per un rapporto pari al 45,4% nell'anno 1999 ed al 41,8% nell'anno 2000.

Poiché dopo la costituzionalizzazione dell'autonomia finanziaria e patrimoniale degli enti dell'aggregato le risorse per il personale dovrebbero essere reperite in misura sempre maggiore mediante fonti proprie e non più attraverso i consueti stanziamenti nell'ambito del bilancio dello Stato, a partire dal corrente esercizio finanziario diviene fondamentale, ai fini di verificare l'effettivo impatto sul bilancio statale della riforma, misurare e ragguagliare l'ammontare dei trasferimenti.

Peraltro il fenomeno della alta incidenza percentuale della spesa per stipendi e retribuzioni del personale rispetto al volume totale delle uscite denotano una destinazione preponderante delle risorse pubbliche a disposizione di comuni e province alla remunerazione del personale e non invece, come ci si sarebbe aspettato, all'aumento dell'offerta di servizi ai cittadini. Il fenomeno, raffrontato ai comuni di piccole e piccolissime dimensioni, che costituiscono la maggior parte degli enti del comparto, assume proporzioni preoccupanti laddove sussiste un autentico rischio che le maggiori spese per sostenere i costi dei nuovi contratti collettivi finiscano con l'esaurire o quasi le risorse pubbliche a disposizione degli

enti, con la conseguenza di portare ad un peggioramento complessivo nel livello dei servizi e delle prestazioni amministrative.

Di seguito si tenta invece di effettuare il computo del valore e del costo della unità di tempo lavorato. Per unità di tempo lavorato si intende il costo totale sia di ogni ora di lavoro svolta da un dipendente pubblico, sia quello di una giornata lavorativa media. Tuttavia il dato più significativo è quello riferito all'unità di tempo oraria, in quanto consente un raffronto rispetto al settore del lavoro privato e consentirà, in futuro ed in presenza di diversi aggregati, di misurare il rapporto produttività/ore lavorate a fini di raffronto.

Le tabelle ed i grafici che seguono indicano, separatamente per comuni e province, il numero di giornate lavorate in ciascun anno ed il costo del personale, mentre il relativo rapporto fornisce il costo medio della giornata lavorata, atteso che i dati relativi al numero delle ore effettivamente lavorate non sono a disposizione

Tabella 33

Comuni

	Giornate lavorate	**Costo del personale**	**Costo medio giornata lavorata**
1999	111.927.339	25.179.425.282.000	224.962
2000	102.665.990	25.028.557.991.000	243.786

Tabella 34

Province

	Giornate lavorate	**Costo del personale**	**Costo medio giornata lavorata**
1999	13.393.841	3.251.145.672.000	242.734
2000	8.916.150	2.433.479.103.000	272.929

7.4 I Segretari

7.4.1 Considerazioni generali

La posizione di *status* rivestita dai segretari di province, comuni e camere di commercio suggerisce l'opportunità di una separata trattazione del costo del lavoro per questa categoria di personale.

Il nuovo sistema di contrattazione collettiva per i segretari può ritenersi, peraltro, solo di recente a regime, a seguito dei raggiunti accordi nel maggio 2001 per il quadriennio normativo 1998-2001 ed i bienni economici 1998-1999 e 2000-2001[28].

I contratti siglati a maggio si applicano a tutti i segretari comunali e provinciali iscritti all'albo di cui all'art. 98 del Testo unico degli enti locali (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) e all'art. 9 del d.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465 e costituiscono il risultato della prima tornata contrattuale concernente i segretari comunali e provinciali, dopo la riforma recata dalla legge 15 maggio 1997, n. 127 e dal successivo regolamento approvato con il citato d.P.R. n. 465 del 1997.

Nel contesto disegnato dalla riforma, il rapporto di lavoro dei segretari comunali e provinciali esce definitivamente dal comparto ministeriale: il segretario non è più funzionario dello Stato, ma semplicemente dipendente pubblico seppur con caratteristiche particolari. Tale peculiarità è data, innanzitutto, dalla scissione tra rapporto di lavoro e rapporto di servizio: i segretari comunali e i segretari provinciali sono infatti organicamente dipendenti dall'Agenzia che gestisce l'albo, con la quale è appunto costituito il rapporto di lavoro, mentre sono funzionalmente dipendenti dai soggetti che ne utilizzano le prestazioni (di regola comuni e province, ma anche altre pubbliche amministrazioni e la stessa Agenzia), con i quali è costituito il rapporto di servizio.

Per effetto della riforma, la figura del segretario, incisa dalla ridefinizione delle sue funzioni tradizionali (v. l'art. 17, comma 67, della legge n. 127 del 1997 ed ora l'art. 97 del Testo unico degli enti locali), esce profondamente modificata nello *status*, attraverso la configurazione della stessa quale autonoma tipologia professionale (v. l'art. 11, comma 8, del d.P.R. n. 465 del 1997), distinta dalla dirigenza e riconducibile invece alla fattispecie prevista dall'art. 40, comma 2, del

[28] Si tratta del contratto per il quadriennio normativo 1998-2001 e il biennio economico 1998-1999 e del contratto per il biennio economico 2000-2001, entrambi stipulati in data 16 maggio 2001.

d.lgs. n. 165 del 2001 (già art. 45, comma 3, del d.lgs. n. 29 del 1993, come modificato dall'art. 1 del d.lgs. 4 novembre 1997, n. 396), secondo cui "per le figure professionali che comportano iscrizione ad albi ... sono stabilite discipline distinte nell'ambito dei contratti collettivi di comparto". In attuazione di tale disposto, l'art. 11, comma 1, lett. c), del contratto collettivo nazionale quadro per la definizione dei comparti di contrattazione sottoscritto il 2 giugno 1998 ha previsto la collocazione contrattuale dei segretari comunali e provinciali nell'ambito del comparto Regioni-Autonomie locali.

Il modello dichiarato nel quale si muovono i recenti contratti è, pertanto, quello dell'accordo applicativo, in armonia a quanto previsto dallo stesso art. 11, comma 8, del d.P.R. n. 465 del 1997 (regolamento in questa parte novellato nei contenuti e novato nella fonte dall'art. 23 del d.lgs. 29 ottobre 1998, n. 387), secondo cui, ai sensi dell'art. 17, comma 74, della legge n. 127 del 1997, è demandata alla contrattazione collettiva, sulla base delle direttive impartite dal Governo all'ARAN, sentite l'ANCI e l'UPI e nei limiti delle compatibilità economiche predeterminate, la fissazione del numero delle fasce professionali e la loro eventuale articolazione interna, la disciplina dei requisiti per l'appartenenza a ciascuna fascia e la regolamentazione del relativo trattamento giuridico ed economico.

Il modello attuato, che supera il precedente sistema che vedeva la carriera dei segretari divisa in due tronconi (dirigenziale e direttiva), va tuttavia oltre il disegno normativo. I contratti siglati a maggio costituiscono, infatti, espressione di veri e propri autonomi contratti collettivi, dal momento che disciplinano, oltre al trattamento economico e alle materie espressamente indicate dal d.P.R. n. 465 del 1997, anche il rapporto di lavoro (dalla fase dell'avvio fino alle cause ed alle modalità di estinzione dello stesso) e le relazioni sindacali.

I contratti, in tal senso, in parte sviluppando alcune linee di indirizzo fissate nelle stesse direttive governative, che pur distinguevano l'autonoma figura professionale dei segretari comunali e provinciali dalla autonoma area contrattuale della dirigenza, non si limitano a porre una disciplina distinta dei segretari rispetto al personale di equivalente livello professionale del comparto Regioni-Autonomie

locali, ma tendono semplicemente ad allinearsi ai contenuti del contratto della dirigenza.

La disciplina degli istituti normativi ed economici prevista dai contratti tende cioè progressivamente ad equiparare l'autonoma figura professionale dei segretari comunali e provinciali a quella dirigenziale. La struttura della retribuzione comprende, infatti, voci tipiche della retribuzione dei dirigenti, quali la retribuzione di posizione e la retribuzione di risultato, senza distinguere tra le diverse fasce professionali se non ai fini della fissazione del *quantum*.

Come la Corte ha avuto modo di evidenziare nel rapporto di certificazione allegato alla deliberazione n. 29 del 22 maggio 2001, la maggiore dinamica retributiva della nuova figura professionale dei segretari rispetto a quella media del personale contrattualizzato deriva esplicitamente, sulla base di quanto rappresentato dall'ARAN nella relazione tecnica, dalla volontà dell'Autorità di governo "di dare adeguato riconoscimento economico ai più onerosi compiti ed elevata responsabilità cui è chiamato il personale in questione, in attuazione della riforma della categoria", recata dalla legge 15 maggio 1997, n. 127 e dal successivo regolamento approvato con il d.P.R. n. 465 del 1997.

Proprio per effetto del ritardo con cui sono stati raggiunti gli accordi per il quadriennio normativo 1998-2001 ed i bienni economici 1998-1999 e 2000-2001, è prevedibile, tuttavia, sin d'ora, che la dinamica retributiva della categoria presenterà un *trend* di crescita sensibilmente più elevato a decorrere dal 2002, posto che il contratto per il secondo biennio economico 2000-2001 sviluppa di per sé una dinamica retributiva marcatamente inflativa con rilevanti effetti di trascinamento sul 2002, in conseguenza della rideterminazione del trattamento tabellare e della retribuzione di posizione disposta nel 2001 per i segretari appartenenti alle ex qualifiche funzionali VIII e IX.

Le considerazioni che seguono scontano, pertanto, rispetto alle dinamiche retributive del resto del pubblico impiego, la scarsa comparabilità e la relativa significatività dei dati, giacché i dati storici di spesa, disponibili ai fini del presente referto sino alla data del 31 dicembre 2000, riflettono essenzialmente i movimenti di organico.

7.4.2 Consistenza e spesa

Al 31 dicembre 2000, secondo i dati desunti dal sistema integrato Ragioneria generale dello Stato – Corte dei conti, i dipendenti a tempo indeterminato risultano 5.395: per il 27% dirigenti e per il 73% direttivi. I dipendenti a tempo indeterminato costituiscono mediamente il 98% del complessivo personale[29]. Nelle serie storiche dal 1997 al 2000 si registra un progressivo calo del numero complessivo medio dei segretari in servizio: dai 6.249 dipendenti medi nel 1997 si passa infatti alle 5.450 unità nel 2000. I dipendenti a tempo indeterminato risultano in diminuzione dal 1997 al 2000 per oltre il 12% rispetto ai valori del 1997, ancorché sia da registrare un aumento dei segretari appartenenti alla carriera dirigenziale del 37,6% alla fine del 2000 rispetto al 1997 a fronte invece di un calo dei segretari appartenenti alla carriera direttiva del 22,5%.

Anche il personale femminile registra un calo dal 1997 al 2000, sebbene in misura meno che proporzionale alle variazioni di consistenza dell'intero personale (maschile e femminile). Il personale femminile presenta infatti un *trend* negativo alla fine del 2000 rispetto al 1997 di poco più del 6%. Il tasso di femminilizzazione nel 2000 raggiunge, perciò, il 36%, di poco superiore all'anno precedente: un livello ancora modesto, se si considera che la presenza femminile in tutto il pubblico impiego – che pure comprende comparti a naturale prevalenza maschile – è invece pari, nel 2000, al 50%.

Tabella 35

Consistenza del personale

Anni	a tempo indeterminato	dipendenti totali medi
1997	6.140	6.249
1998	5.528	5.898
1999	5.431	5.563
2000	5.395	5.450

[29] Nel 2000, in tutto il pubblico impiego i dipendenti a tempo indeterminato rappresentano l'89% del complessivo personale.

Tabella 36

Personale femminile

Anni	consistenza al 31 dicembre	tasso di femminilizzazione (%)
1997	2.078	33
1998	1.877	33
1999	1.919	35
2000	1.949	36

Nel 2000, le retribuzioni complessive medie annue *pro-capite*[30] dei segretari a tempo indeterminato si attestano attorno ad una cifra di 112 milioni di lire per i segretari appartenenti alla carriera dirigenziale e di 92 per i segretari appartenenti alla carriera direttiva.

Risulta così un aumento della spesa per retribuzione complessiva, al lordo degli arretrati, nel triennio 1998-2000, rispetto al 1997, del 26,2% per i segretari inquadrati nella carriera dirigenziale a fronte, invece, nel medesimo triennio, di un andamento della spesa complessiva sostanzialmente invariato per i segretari appartenenti alla carriera direttiva, benché per questi ultimi sia da registrare un aumento della spesa per retribuzione accessoria di oltre il 28% nel triennio 1998-2000 rispetto al 1997.

Tabella 37

Spesa per competenze fisse (al lordo degli arretrati)

Anni	dirigenti	direttivi
1998/97	+1,4%	-4,3%
1999/98	+31,3%	-10,0%
2000/99	-15,9%	-11,0%
2000/97	+12,0%	-4,3%

[30] La retribuzione media complessiva è data dalla sommatoria delle competenze fisse e delle competenze accessorie. La retribuzione lorda annua è ottenuta, pertanto, dividendo la spesa annua relativa alle competenze fisse ed accessorie per il numero medio dei dipendenti nell'anno.

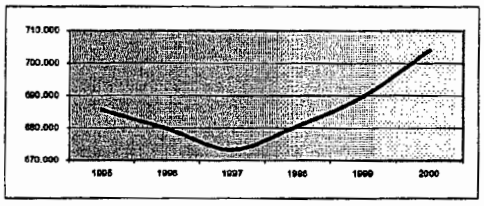
Tabella 38

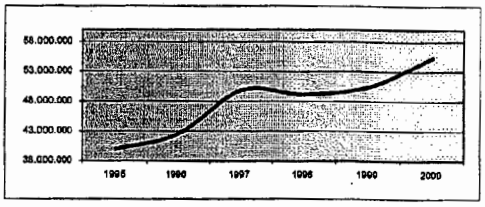
Spesa per competenze accessorie (al lordo degli arretrati)

Anni	dirigenti	direttivi
1998/97	-21,2%	-5,3%
1999/98	+155,4%	+24,0%
2000/99	+19,9%	+9,1%
2000/97	+141,3%	+28,2%

CAPITOLO 8

IL PERSONALE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE





SINTESI

Il costo del personale rappresenta la voce di maggior peso nella composizione della spesa sanitaria corrente, caratterizzata da reiterari disavanzi. Il maggior tasso di crescita si è realizzato negli anni 1995-1997, passando da 39.589 miliardi a 47.298 miliardi e con peso percentuale sul totale dal 42,5% al 43,2%, mentre nel 1998 si registra anche per l'assenza di rinnovi contrattuali una flessione della spesa di 2.067 miliardi [- 4,5%], peraltro seguita da un rialzo nel '99 . Per il 2000 e 2001 incidono fortemente gli intervenuti accordi contrattuali, in ordine ai quali sono state espresse puntuali raccomandazioni della Corte sulla esigenza di attento monitoraggio da parte del Governo e delle stesse Regioni. Questa esigenza è ripresa dagli accordi fra Stato e Regioni e dalle relative norme di recepimento, nel quadro della profonda evoluzione dei meccanismi fiscali e del sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario, sui cui equilibri vengono a incidere i costi di una contrattazione, le cui quantificazioni sottese sono, tra l'altro, ampiamente fondate su stime di eventuali risparmi di spesa o su recuperi di produttività.

Nell'analisi delle componenti retributive, aumenta nuovamente il divario fra le retribuzioni tra le diverse categorie di personale, anche a seguito degli effetti del CCNL della dirigenza.Quanto alla consistenza numerica al trend in diminuzione del personale in servizio nel settore, rilevato in particolare, dal 1994 e fino a tutto il 1997).segue si registra una inversione di tendenza.

8.1 Considerazioni generali

I paragrafi che seguono mettono in chiaro le principali misure introdotte con le manovre di finanza pubblica degli anni 2000 e 2001 con riguardo al tema dell'assistenza sanitaria e delle politiche per il personale. Tali aspetti assumono decisivo interesse con riguardo ai bilanci regionali per gli effetti destinati a prodursi in esito ad eventuali travalicamenti nelle gestioni sanitarie.

Le profonde innovazioni sul piano delle competenze e gli stessi cambiamenti nel sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario vanno coniugandosi con un pressante coinvolgimento del livello regionale nel processo di stabilità e risanamento della finanza pubblica, ai fini della realizzazione dell'obiettivo perseguito in ambito UEM con il Patto di stabilità e crescita, di progressiva riduzione del disavanzo fino all'azzeramento nel 2003.

Le Regioni, sin dall'anno 1999, sono state chiamate a concorrere alla realizzazione di tali obiettivi tramite il Patto di stabilità interno, con l'impegno di ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese correnti[1].

Regole e contenuti di tale patto hanno subito reiterate modifiche. Di particolare influenza è la disciplina innovativa introdotta con il decreto 1° agosto 2000 del Ministro del tesoro, in base alla quale per l'anno 2000 il saldo finanziario del patto di stabilità interno si intende riferito alla sola *gestione delle funzioni non riguardanti la sanità.* Tale disposizione segna un momento di transitoria preparazione al successivo accordo Governo-Regioni del 3 agosto 2000 il quale, recepito a sua volta in finanziaria 2001, dà sostegno ad una modificazione legislativa il cui risultato finale è l'abbattimento della preordinata soglia di riduzione di fabbisogno finanziario del comparto regionale[2] di qui in poi misurato al netto delle esigenze di finanziamento dell'assistenza sanitaria. A compensazione dell'allentamento del vincolo e a nuova copertura viene tuttavia previsto, a partire

[1] La riduzione del disavanzo per il '99 era prevista [art. 28 finanziaria '99] pari ad almeno 0,1 punto percentuale di PIL con costanza rispetto al PIL nei due anni successivi; 2.200 miliardi quindi da ripartire fra Regioni [a statuto ordinario e speciale], Comuni, Province, Comunità montane. Il risparmio atteso dal comparto delle Regioni a statuto ordinario era previsto nell'ordine di 1000 miliardi e ciascun ente vi avrebbe contribuito tramite una correzione al proprio saldo tendenziale consolidato per il '99 [+ 3,6%] per un importo pari all'1% dei pagamenti di cassa di parte corrente, ivi comprese le spese per l'assistenza sanitaria.

[2] Il risparmio atteso dalle misure di contenimento era valutato con riguardo alle Regioni a statuto ordinario, dell'ordine di 1000 miliardi per il 1999 e altrettanto per il 2000, con recupero di quanto non realizzato l'anno precedente. Una volta esclusi i risparmi attesi dalla sanità, l'obiettivo di contenimento ne risulta inevitabilmente ridotto.

dall'anno 2000, l'accollo totale ai bilanci regionali dei travalicamenti rispetto ai finanziamenti destinati al servizio sanitario nazionale, facendovi fronte mediante aumento delle imposte da deliberare sui bilanci 2002 oppure con mutui a proprio carico[3].

Su queste premesse l'avvio di un deciso superamento della logica delle annuali sottostime dei fabbisogni sanitari e delle risorse destinate a finanziarli.

Regole innovative dell'accordo hanno infatti riguardato la rideterminazione dei fabbisogni sanitari per gli anni 2000 e 2001 con una integrazione che ha portato il finanziamento al rispettivo livello di 124.000 miliardi [+ 6.860 miliardi] e 129.000 miliardi [+ 5.000 mld sui fondi 2000], importo questo poi rideterminato con la finanziaria in 130.900 miliardi[4] [art. 85, comma 6] oltre ulteriori 300 miliardi da stanziare con l'assestamento del bilancio 2001 [in totale circa 131.000 mld]. Si tratta di oltre 2.000 miliardi in aggiunta alle previsioni di agosto, con i quali si è inteso dare accoglimento alle richieste avanzate dalle Regioni in ordine alla esigenze di copertura delle minori entrate proprie *asl* connesse alla progressiva eliminazione dei ticket e all'abolizione della fascia B del prontuario terapeutico.

Va segnalato a riguardo che già nel corso dell'approvazione della finanziaria 2000, sia a livello regionale sia da fonti ufficiali, sono state espresse preoccupazioni e avvisi in ordine alla riscontrata insufficienza di tale previsione di fabbisogno, la cui tenuta già si riteneva messa in tensione oltre che dall'insufficiente quantificazione degli oneri finanziari e economici, anche da una serie di ulteriori scelte assunte da parte del livello centrale con ricaduta finanziaria in ambito regionale; in particolare, quelle relative al contratto dei medici e ai premi per l'esclusività, alla convenzione per la medicina generale, al rinnovo contrattuale per il personale non medico, i cui effetti finanziari erano rimasti fuori dall'accordo di agosto e dalle disposizioni recate in finanziaria 2001. Ugualmente fuori da tale accordo era la copertura da assicurare agli oneri aggiuntivi connessi all'applicazione

[3] Seppure l'indicata misura compensativa possa fungere da copertura a fronte dell'esclusione della sanità dal computo del risparmio atteso per il 2000 e 2001, cambia tuttavia la composizione e la qualità dei mezzi approntati: riduzione di spesa corrente secondo l'originaria logica; crescita di imposizione tributaria o aumento di indebitamento nel secondo caso.

[4] Tale somma complessiva comprende anche le voci relative ai trasferimenti al Bambino Gesù, per Radioterapia, altre spese vincolate e altri enti.

degli accordi contrattuali al personale dipendente dai Policlinici universitari, agli ospedali classificati [art 4, comma 12, d.lgs. 502/'92] e agli IRRCS.

In relazione a tali questioni, si è ritenuto di rimetterne la soluzione ad un ulteriore accordo Governo-Regioni integrativo a quello di agosto che è stato poi sottoscritto il 22 marzo 2001[5], con il quale si è disposta l'attivazione di un tavolo di monitoraggio congiunto da parte del Tesoro, della Sanità, delle Regioni e Province autonome e con il supporto della Agenzia per i servizi sanitari regionali [ASSR] per la verifica dell'evoluzione della spesa nei settori relativi a: i) spesa farmaceutica e specialistica ambulatoriale; ii) spesa per contratti e convenzioni; iii) spese per l'esclusività del rapporto con ospedali classificati religiosi, IRCSS, Policlinici universitari e componente universitaria delle aziende miste[6].

I lavori del tavolo di monitoraggio si sono conclusi con il recente accordo Governo-Regioni dell'8 agosto 2001 le cui regole pattizie sono state recepite dal d.l. 347 del 2001 convertito con la legge 16 novembre 2001 n. 405. Il problema del "sottofinanziamento", all'origine di parte del *deficit* annuale, sembra superato con i nuovi livelli di finanziamento per gli anni 2002-2004 la cui misura è fissata al 5,88% del PIL e con obiettivo del 6% in un arco ragionevole di tempo. Al finanziamento 2002-2004 sono destinati circa 450.000 miliardi [144.376 mld, 150.122 mld, 155.871 mld] e a oltre 9.500 miliardi ammontano i ripiani riconosciuti a carico del bilancio Stato per gli anni 2000 e 2001 [rispettivamente 2.700 mld e 6.850 mld], a fronte tuttavia di un travalicamento sin qui stimato in circa 16.000 miliardi [v. relazione sulla finanza regionale del giugno 2001].

Proprio in relazione a tale stime, anticipate da questa Corte sin dal giugno 2001[7], vanno misurati i nuovi disavanzi 2001 dichiarati dalle Regioni nel novembre scorso in applicazione del d.l. 347/'01 e il cui ammontare supera di altri 6.000 miliardi quanto previsto con l'accordo di agosto portando il fabbisogno 2001 ad un importo pari a quanto preventivato per l'anno successivo [circa 144.000 mld].

---

[5] L'accordo Governo-Regioni del 22 marzo 2001, integrativo del precedente siglato il 3 agosto 2000 è pubblicato in G.U. 24 aprile 2001.

[6] La mancata conclusione dei lavori da parte del "tavolo di monitoraggio" a tutto luglio 2001, con la conseguente incertezza in ordine alla ripartizione degli oneri fra Stato e Regioni e perciò alla non realistica quantificazione degli oneri a carico dei rispettivi bilanci e delle relativa copertura finanziaria, ha determinato la Corte [SS.RR. III° Collegio, 13.7.2001 n. 35/contr.] a rendere certificazione non positiva.

[7] V. Sez. Autonomie, Del. 13.6.2001 n. 4: *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni – anno 1999 e stime 2000,* Parte III^, n. 5 e n. 6.

Ai recenti contratti collettivi nazionali per il comparto sanità va in larga parte attribuito il consistente tasso di crescita della spesa in sanità specialmente rilevabile a partire dall'anno 2001. A tale proposito, mentre si rinvia a quanto meglio precisato in successivo paragrafo della relazione, è intanto opportuno anticipare come questa Corte abbia tempestivamente avvisato in sede di certificazione dei contratti relativi ai bienni economici 1998-1999 e 2000-2001 delle implicazioni finanziarie conseguenti il sistema di quantificazione troppo giocato sulle stime di eventuali risparmi di spesa o su recuperi di produttività. La mancata realizzazione di tali obiettivi avrebbe dovuto bloccare l'applicazione delle misure previste in termini di miglioramenti retributivi. Il mancato adempimento a quanto disposto dalla Corte ha certamente influito sulla dinamica della spesa in sanità con conseguente travalicamento dei limiti segnati per i fabbisogni annuali.

Intanto, per stare ai dati più recenti, è in atto la contestazione da parte delle Regioni al d.l. 402 del 2001 relativo alla cosiddetta "emergenza infermieri" che con le promozioni previste schiude alla possibilità di spese inattese i cui oneri sono decisamente respinti dal versante regionale.

La recente definizione dei livelli assistenziali adottata con DPCM 29 novembre 2001, sulla base dei risultati del tavolo tecnico e dell'intesa espressa in Conferenza Stato-Regioni il 22 dello stesso mese, potrà contribuire a meglio collegare prestazioni e costi per l'assistenza sanitaria, ma non varrà ad eliminare le sollecitazioni ad una evoluzione in crescita della spesa, per la parte dipendente dal costo del personale che dai recenti contratti collettivi riceve forti spinte all'alimentazione.

A tale proposito è utile ricordare che il costo del personale rappresenta la voce di maggior peso nella composizione della spesa sanitaria corrente. Il maggior tasso di crescita si è realizzato negli anni 1995-1997, passando da 39.589 miliardi a 47.298 miliardi e con peso percentuale sul totale dal 42,5% al 43,2%. L'anno 1998 registra il positivo esito delle disposizioni recate dalla legge 662/96 sul blocco delle assunzioni del comparto sanità e dell'assenza di rinnovi contrattuali con conseguente flessione della spesa di 2.067 miliardi [- 4,5%] ma successivo rialzo nel '99. E' piuttosto sul 2000 e 2001 che si addensano le maggiori preoccupazioni per gli intervenuti accordi contrattuali, in ordine ai quali non sono mancate puntuali

raccomandazioni di questa Corte sulla esigenza di attento monitoraggio da parte del Governo e delle stesse Regioni.

Per concludere, l'avviso della Corte è per il decisivo rilievo che, nei rapporti fra diversi livelli di governo, sempre più assumono le questioni relative alla corretta copertura dei maggiori oneri annualmente introdotti in ambito sanitario, in ordine ai quali diviene cruciale l'effetto che ne consegue in termini di distribuzione a carico dei bilanci dello Stato e delle Regioni, anche ai fini della necessaria coerenza con quanto disposto all'art. 27 della legge 468 del 1978 in applicazione dell'art. 81, 4° comma, cost. [v. Corte cost., sent. 8.6.1981 n. 92.

8.2 Monitoraggio della spesa per il personale del comparto ed esigenze di miglioramento delle basi informative

Il rilievo della componente della spesa per il personale del Servizio Sanitario Nazionale nel quadro degli equilibri di finanza pubblica, quale risulta dai documenti ufficiali, ha sollecitato uno specifico monitoraggio della stessa, come evidenziato nella sede della Conferenza Stato-Regioni e dal D.L. 18 settembre 2001, n. 347 convertito in legge 16 novembre 2001, n. 405 . La norma (articolo 2., comma 5) dedica, infatti, particolare attenzione a due settori critici della spesa sanitaria, quella per gli acquisti di beni e servizi e quella appunto del personale, compresa la dirigenza sanitaria. Peraltro desta perplessità la esclusione dal monitoraggio degli effetti degli incrementi contrattuali (articolo 2, comma 5, lettera b), che risulta non coerente alle specifiche raccomandazioni che in tal senso si rinvengono nei rapporti che accompagnano le certificazioni di questa Corte ai CCLN. In particolare, nella complessa vicenda relativa ai contratti per la dirigenza, afferenti il biennio economico 2000/2001, la Corte aveva ribadito la necessità di procedere tempestivamente all'attivazione operativa del monitoraggio delle spese connesse con l'applicazione dei contratti, con riguardo alle immediate implicazioni sulla intera finanza pubblica, anche in relazione all'avvio, a partire dal 2001, del federalismo fiscale disegnato dal d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56[8]. In tale contesto

[8] 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 è 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.

evolutivo riveste, infatti, primario spessore la tempestiva e corretta conoscenza dei dati, funzionale sia alla riprogrammazione delle risorse, che alla adozione di misure correttive ed alla esplicazione della contrattualizzazione su basi più sicure di riferimento

Le non salde basi informative hanno, infatti, come evidenziato nelle concrete fattispecie venute all'esame della Corte, decisive implicazioni sul versante della contrattazione collettiva: da quanto sopra accennato non può che emergere, con rilevanza ancora maggiore che nel passato, l'esigenza fondamentale di una più efficace attivazione dei meccanismi informativi sia da parte delle aziende che delle Regioni e delle articolazioni centrali a ciò deputate.

In proposito, va fatta una prima considerazione d'ordine metodologico; pur registrando, come già evidenziato nella scorsa relazione, un netto miglioramento della base informativa a seguito della integrazione tra i sistemi informativi del Ministero della sanità (ora Salute) e del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (ora dell'Economia e finanze), non del tutto superate appaiono le problematiche già espresse in passato dalla Corte sulla coerenza dei dati, sulla metodologia e sui parametri utilizzati per la rilevazione e l'elaborazione degli stessi[9].

Una seconda considerazione attiene al profilo qualitativo; anche dall'esame dei CCNL è emersa la considerazione dell'incidenza, sulla spesa per il personale, di una pluralità di fattori solo in parte correlati alla effettiva produttività ed alla efficienza dei sistemi gestionali adottati nel quadro dell' autonomia operativa e finanziaria delle aziende. I rapporti di certificazione hanno evidenziato l'esigenza di collegare la corresponsione di significative componenti retributive ad effettivi meccanismi di verifica delle maggiori prestazioni rese, anche attraverso l'effettiva operatività dei controlli interni ed il concreto apporto della contabilità economica. Ciò è emerso in particolare in occasione dell'esame dei CCNL relativi alla introduzione del part time per la dirigenza, nel quale si è sostanzialmente rimessa - nel rispetto dei limiti rigorosamente richiamati dalle pronunce della Corte (SS.RR.

[9] Si ricordano, in proposito, le differenze già evidenziate nella scorsa relazione, tra i dati pubblicati dal conto annuale e dall'ISTAT, con riferimento agli impiegati nelle strutture sanitarie pubbliche e tra i dati di spesa per il personale, pubblicati sul conto annuale e quelli della Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

n. 16 e 17 del 2001) - alle nuove e più autonome responsabilità manageriali delle aziende la valutazione sulla concreta coerenza dei meccanismi di bilanciamento tra assunzione di nuovo personale a tempo determinato e corresponsione di incentivi alla produttività.

Quanto alle più specifiche considerazioni di ordine quantitativo che emergono dall'analisi del conto annuale, di primario rilievo è quella relativa alla consistenza numerica: si registra al riguardo una decisa inversione di tendenza rispetto al trend in diminuzione del personale in servizio nel settore, rilevato negli anni precedenti (in particolare, dal 1994 e fino a tutto il 1997).

Sotto il profilo dell'analisi delle componenti retributive, nella distribuzione degli emolumenti tra le diverse categorie di personale, anche a seguito degli effetti del CCNL della dirigenza, il divario fra le retribuzioni negli ultimi anni è nuovamente aumentato: infatti la retribuzione media annua del personale a tempo indeterminato (fissa e accessoria) nel comparto risulta nel 2000 pari a 52,473 milioni di lire (era 52,459 nel 1999), al netto dei recuperi e degli arretrati. La dirigenza nel complesso percepisce in media circa 115,527 milioni di lire mentre il personale dei livelli si assesta a circa 37,907 milioni di lire.

8.3 Consistenza e distribuzione del personale

Come anticipato, sulla base dei su citati valori assoluti, si può notare – con riferimento al triennio 1998 – 2000 – una decisa inversione di tendenza del fenomeno della diminuzione del personale in servizio nel settore registrato gli anni scorsi, come risulta dalla seguente tabella relativa al periodo 1994-2000.

Tabella 1

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000(*)
692.757	687.184	683.789	676.028	682.267	689.771	704.010

(*) Dati al 4 dicembre 2001

Nella tabella seguente sono riportati i dati sulla consistenza numerica del personale in servizio al termine del triennio 1998-2000, suddivisi per gruppi di qualifiche omogenee:

Tabella 2

CATEGORIE	In servizio al 31.12.1998	In servizio al 31.12.1999	In servizio al 31.12.2000(*)
medici, veterinari ed odont.	102.672	105.315	108.916
dirigenti sanitari non medici	13.909	14.205	14.412
dirigenti ruolo amministr.	3.899	3.854	3873
dirigenti ruolo professionale	951	1.032	1.118
dirigenti ruolo tecnico	955	999	1065
collaboratore esperto (ex didattico ammin.)	1.730	1.728	1.871
livelli ruolo sanitario	310.733	318.524	329.620
livelli ruolo amministrativo	67.172	68.298	69.507
livelli ruolo professionale	575	565	539
livelli ruolo tecnico.	147.383	145.943	144.271
restante personale[10]	32.228	29.309	28.818
TOTALE GENERALE	**682.264**	**689.771**	**704.010**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

(*) Dati provvisori al 4 dicembre 2001

Possono essere esaminati per il 2000 alcuni dati riferiti alle varie categorie professionali.

In base alle risultanze, il totale dei dipendenti del servizio sanitario nazionale risulta, alla fine del 2000, pari a 704.010 unità, tra le quali debbono essere ricompresse 28.818 unità di personale con rapporto non a tempo indeterminato. Si osserva che la percentuale degli addetti a tempo indeterminato, sul totale degli impiegati si conferma alta nel settore: 95,4% nel 1998; 95,7% nel 1999; 96% nel 2000, rispetto al settore pubblico non statale, avvicinandosi alle percentuali del settore ministeri. Tra gli impiegati a tempo indeterminato si contano 545.808 unità nei livelli, 20.468 dirigenti non medici e, infine, 108.916 tra medici, veterinari ed odontoiatri.

Per quel che riguarda la componente femminile, va evidenziato che, sul totale dei dipendenti come sopra indicato, essa risulta, alla fine del 2000 di 415.353 unità (erano 402.161 nel 1999), pari al 59% del totale (57,6% nel 1998, e 58,3% nel 1999), con un trend in lieve crescita. Per avere un migliore quadro orientativo della presenza della forza lavoro femminile nelle varie categorie di personale del SSN,

[10] Vale a dire specializzandi, contrattisti ed equiparati, formazione lavoro, lavoro temporaneo e LSU.

appare utile riportare i dati relativi a tale componente nei vari livelli e qualifiche funzionali posta in relazione al totale della forza lavoro, per le medesime tipologie, per gli anni 1999 e 2000.

Tabella 3

CATEGORIE	Donne in servizio (1999)	% sul totale delle categorie (1999)	Donne in servizio (2000)	% sul totale delle categorie (2000)
Medici, veterinari ed odont.	28.372	27,1	30.565	28,1
Dirigenti sanitari non medici	9.082	63,9	9.325	64,7
Dirigenti ruolo amministr.	851	22,1	942	24,3
Dirigenti ruolo professionale	66	6,4	100	8,9
Dirigenti ruolo tecnico	457	45,7	495	46,5
Livelli ruolo sanitario	225.161	70,7	233.669	70,9
Coll professionale esperto (ex didattico amministrativo)	1.103	63,8	1.155	61,7
Livelli ruolo amministrativo	44.064	64,5	45.413	65,3
Livelli ruolo professionale	66	11,7	55	10,2
Livelli ruolo tecnico.	73.830	50,6	74.321	51,5
Restante personale[11]	19.092	65,1	19.313	67,0
Totale	**402.161**	**58,3**	**415.353**	**59,0**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Si rileva dalla suesposta tabella che la presenza femminile tra le varie categorie è molto disomogenea; infatti mentre la percentuale supera abbondantemente il 50% in quasi tutte le categorie dei livelli, si riduce nella dirigenza tecnica al 46% per scendere a valori inferiori al 30% per i medici veterinari ed odontoiatri e i dirigenti del ruolo amministrativo. Peraltro, come in precedenza accennato, nel 2000 per quasi tutte le categorie dirigenziali sembra esserci un incremento delle unità di personale femminile che potrebbe portare nei prossimi anni ad una inversione di tendenza.

La dotazione complessiva indicata nel conto annuale per il 1998 era pari a 747.324 addetti; nel 1999 scende a 735.514 unità, mentre per il 2000 si assesta a

[11]Vale a dire specializzandi, contrattisti ed equiparati, formazione lavoro, lavoro temporaneo e LSU.

755.433 unità[12]. La copertura dei posti in organico pari all'87% al 31.12.1998, sale al 31.12.1999 al 90% e per il 2000 si assesta al 89%.

Infine, può essere interessante esaminare l'anzianità del personale. Dall'esame della relativa tavola del conto annuale 2000 risulta che il totale delle unità di personale a tempo indeterminato con più di 30 anni di servizio è pari a circa il 3,5% del totale (23.613 addetti su 675.085). Il valore risulta basso, anche se sensibilmente superiore a quello precedente (2,7%) che, come evidenziato nella precedente relazione, risultava invece in diminuzione rispetto agli anni precedenti.

8.4 Assunzioni e cessazioni dal servizio

Con riferimento al totale del personale in servizio, la differenza al 31.12 2000, rispetto al dato del precedente esercizio, (al 31 12 1999 il totale delle unità era pari a 689.771), è di circa 14.239 unità in più. Tale incremento è stato determinato dal saldo tra nuove assunzioni effettuate nel corso del 2000, per complessive 52.972 unità di personale e le cessazioni totali (pari a 38.570 unità). Tra le nuove assunzioni si segnalano 24.264 unità di personale infermieristico, 12.342 dirigenti medici veterinari ed odontoiatri e 1.502 dirigenti con altri incarichi professionali.

Nel 2000 sono stati assunti con contratto a tempo indeterminato 52.946 impiegati. Di questi ben 31.080 sono stati assunti a seguito di procedure concorsuali (+4.717 rispetto alle 26.203 del 1999), mentre si sono ridotte del 10%, le unità provenienti da altre amministrazioni (da 12.117 nel 1999 a 10.816 nel 2000). Una inversione di tendenza mostra il dato relativo all'assunzione derivante da altre cause, che evidenzia un forte incremento (+46%), passando le stesse da 7.543 nel 1999 a 11.050 nel 2000. Le immissioni di personale, dunque, per oltre la metà dei casi sono state determinate da assunzioni a seguito di concorso, per un quarto mediante transito da altre amministrazioni e il restante per altre cause di assunzione.

La tabella successiva evidenzia la consistenza dei nuovi assunti (comprensiva del personale temporaneo pari a 78 unità nel 1999 e 26 unità nel 2000), suddivisi per qualifiche, negli ultimi due anni.

[12] La Corte ha più volte evidenziato come il riferimento alle dotazioni organiche sia da rivedere alla luce delle ultime riforme (leggi n. 537/1993, 724/1994, 662/1996, 449/1997; D.Lgs. n. 29/1993 e succ. mod.), con le quali è stato stabilito che gli enti siano comunque tenuti a ridefinire i rispettivi organici autonomamente, secondo i rispettivi fabbisogni.

Tabella 4

ANNI	Dirigenti medici	Altri dirigenti	Personale livelli	Altri	TOTALE
1999	8.695	1.178	35.901	78	45.941
2000	12.342	1.502	39.024	26	52.972

Una nota a parte merita l'andamento del restante personale, pari nel 1998 a 30.573, unità, che, sceso a 27.082 addetti nel 1999, nel 2000 ha raggiunto le 26.988 unità . All'interno di tale categoria non viene conteggiato il personale destinato ai lavori socialmente utili (LSU), la cui consistenza varia nel corso dell'ultimo triennio: infatti si passa da 1.715 unità nel 1998 a 2.226 nel 1999 e circa 1.830 nel 2000.

Risulta dunque confermato ed incrementato il trend in aumento delle assunzioni che era già emerso nel 1999. Oltre ai motivi già indicati nella precedente relazione[13], il fenomeno è da ricollegare alla necessità di sopperire all'elevato fabbisogno di personale infermieristico del SSN evidenziata anche a livello normativo[14]. Infatti risulta netto l'incremento delle assunzioni di personale infermieristico con complessive 24.573 unità a fronte di circa 15.918 cessazioni (con un saldo positivo di circa 8.655 unità), confermando il graduale aumento già in atto nel precedente anno (nel 1999 a fronte di 15.502 unità cessate dal servizio, si erano avute 22.024 assunzioni con un saldo positivo di circa 6.522 unità). Si ricorda che tale professionalità nel comparto, come noto,[15] evidenzia carenze non indifferenti.

Nel corso del 2000 si è evidenziato per il personale del SSN, in maniera ancora più netta rispetto all'anno precedente, il fenomeno delle cessazioni dal servizio.

[13] Si ricorda che in base all'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e successive modificazioni ed integrazioni, è stato sostituito il precedente blocco generalizzato delle assunzioni nel pubblico impiego, previsto dalla legge n. 724/1994, con un meccanismo programmatorio volto ad adeguare il *turn – over*, alle necessità effettive delle amministrazioni, peraltro con limitazioni nel numero totale di dipendenti da assumere annualmente.

[14] Nel mese di dicembre 2001 è stato approvato il decreto legge n. 402 del 2001 "disposizioni urgenti in materia di personale sanitario" (convertito in legge 8 gennaio 2002 n. 1), mirante ad affrontare il problema della cosiddetta "emergenza infermieristica".

[15] In base a dati in possesso del ministero della salute e comunicati recentemente il fabbisogno di personale infermieristico tra settore privato e pubblico si aggira tra le 30.000 e 40.000 unità.

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 (48.335 dipendenti cessati in totale, valore dimezzato rispetto all'anno precedente); nel corso del 1997 si era registrato un numero di cessazioni dal servizio pari a 46.810 unità in totale (valore in linea con l'anno precedente), mentre una ulteriore diminuzione del numero dei cessati si verifica nel 1998 (33.063 unità). Il trend in diminuzione si arresta negli anni 1999 e 2000 con un aumento delle cessazioni rispetto al 1998. Infatti si sono verificate, rispettivamente 36.767 e 38.569 cessazioni dal servizio, con una componente femminile pari a 19.083 unità nel 1999 e 20.110 unità nel 2000.

Le principali cause di cessazione, emergono dalla tabella che segue (che permette anche un confronto con gli anni precedenti).

Tabella 5

ANNI	Cessazioni per limiti di età	Cessazioni per dimissioni	Passaggi ad altre amministrazioni	Altre cause di cessazione	TOTALE
1998	4.516	12.081	11.053	5.381	33.063
1999	4.581	14.396	12.176	5.614	36.767
2000	4.234	14.911	10.976	8.448	38.569

La lettura delle risultanze per gli ultimi tre anni indica che la percentuale di dipendenti andati a riposo per dimissioni volontarie sul totale dei cessati nell'anno si attesta su valori superiori al 36% (36,6% nel 1998, 39,2% nel 1999 e 38,7 nel 2000%), mentre le cessazioni per limiti di età, mostrano un trend in diminuzione passando dal 13,7% del totale dei cessati per il 1998 al 12,5% nel 1999 e all' 11% nel 2000.

Si segnala che il saldo complessivo tra cessazioni ed assunzioni continua ad essere positivo anche per i 2000; infatti a fronte di un saldo positivo per il 1999, di 9.179 unità (36.767 cessati contro 45.941 assunti), il 2000 ne presenta ben 14.403 (38.569 cessati contro 52.972 assunti).

Come per il 1999, anche nel 2000 il rapporto tra il numero totale delle unità cessate ed il totale del personale in servizio nell'anno si assesta al 5%. Anche se il numero dei cessati è aumentato rispetto al precedente esercizio, tale rapporto rimane

pressoché uguale a seguito del correlativo aumento di unità complessive di personale, dovuto, come in precedenza evidenziato, al numero maggiore di assunzioni verificatesi in corso di anno (in riferimento allo stesso 1999 queste ultime mostrano un notevole incremento, pari al 15,3%).

Sempre nell'anno 2000 si debbono segnalare saldi positivi tra assunzioni e cessazioni, oltre che in riferimento al personale infermieristico, nella categoria dei medici, dove a fronte di 8.197 cessati si sono avuti 12.004 assunti, con una differenza di 3.807 unità, delle quali ben 2.256 di personale femminile.

Con riferimento ai rapporti di lavoro modificato (il cd. part-time), questi ultimi hanno interessato, nel corso nel 2000, circa 30.121 persone (erano 23.662 nel 1999, e 17.394 nel 1998), delle quali 12.443 in part-time fino al 50%. Indubbiamente i dati confermano per l'ultimo triennio una progressiva affermazione dell'istituto (39% in più circa tra il 1998 e il 1999 e 27% in più circa tra il 1999 e il 2000) come già evidenziato nella precedente relazione nella quasi totalità dei casi, si tratta di dipendenti donne. Appare utile segnalare come tra il totale delle unità di personale che effettuano il part-time, alta è la percentuale di coloro che hanno scelto di effettuare meno della metà dell'orario di servizio (47% nel 1999 e 41% nel 2000).

8.5 Spesa e retribuzioni per il personale. Il costo del lavoro nel comparto

Nel 2000 la spesa per retribuzioni lorde risulta ammontare a 39.948,3 mld di lire (36.553,2 mld nel 1999, 35.236,3 mld nel 1998), mentre il costo complessivo del personale è di 54.741,5 mld di lire (era 49.706,1 nel 1999 e di 48.044,3 nel 1998). Il costo del lavoro, sempre relativamente al 2000, risulta invece pari a 55.311,2 miliardi di lire (50.412,4 mld nel 1999 e 49.139,3 mld nel 1998) con un aumento rispetto all'anno precedente pari a 4.898,8 mld.

Da un confronto tra le voci corrispondenti del precedente anno, emerge come tale incremento sia costituito per 3.395,1 mld di lire dalla spesa per retribuzioni lorde, riconducibile oltre che all'aumento della complessiva forza lavoro evidenziato in precedenza, agli effetti dei rinnovi contrattuali. Ciò riguarda soprattutto le categorie della dirigenza (ed in particolare di quella medica), che

passa complessivamente da una spesa per retribuzione lorda complessiva pari a 13.465,5 mld di lire nel 1999, a 16.386 mld nel 2000 (+2.920,5 mld).

Nel complesso, l'esame della ripartizione della spesa per categorie di personale che si ricava dai dati del conto annuale per il 2000, evidenzia questi valori:

Tabella 6

PROFILO PROFESSIONALE	ADDETTI	Competenze fisse (in migliaia di lire)	Competenze accessorie (in migliaia di lire)	TOTALE (in migliaia di lire)
MEDICI E VETERINARI	108.853	13.048.831.257	1.235.308.960	14.284.140.217
(di cui in rapporto non esclusivo)	10.147	987.135.610	73.039.306	1.060.174.916
ALTRI DIRIGENTI	20.531	1.959.062.532	142.768.455	2.101.830.987
(di cui in rapporto non esclusivo appartenenti alle categorie degli odontoiatri fisici chimici psicologi biologi e farmacisti)	192	18.910.786	1.712.569	20.623.355
RUOLO COLL ESPERTO (EX DIDATT./ORG).	1.871	84.072.499	18.192.275	102.264.774
RUOLO SANITARIO	329.620	11.803.891.852	2.457.309.559	14.261.201.411
RUOLO AMMINISTR.	69.507	2.342.742.561	310.629.314	2.653.371.875
RUOLO PROFESSIONALE	539	20.234.140	1.216.590	21.450.730
RUOLO TECNICO	144.271	4.497.760.617	797.580.877	5.295.341.494
RESTANTE PERSONALE.	28.818	1.091.193.983	137.539.896	1.228.733.879
TOTALE	704.010	34.847.789.441	5.100.545.926	39.948.335.367

La spesa annua per competenze fisse corrisposte al personale SSN nel 2000 ammonta nel totale a 34.847,8 mld di lire (mentre per il per il 1999 la stessa si assestava a 31.584,1 mld). Per quanto riguarda le competenze accessorie, nel 1999 risultavano corrisposti, in totale 4.978,6 mld di lire, con un aumento di circa 283,3 mld (+6,6%), rispetto all'anno precedente, che evidenziava 4.671,6 mld. Per il 2000, tale voce espone 5.100,5 mld di lire con un incremento di circa 121,9 mld sul 1999 e 428,9 mld sul 1998 (+2,5% rispetto al 1999 e +9,2% rispetto al 1998).

Nel 2000 il rapporto tra le retribuzioni complessive percepite dal totale del personale appartenente alle categorie dei medici e veterinari che hanno scelto l'esclusiva ed il totale delle retribuzioni dell'intero personale a tempo pieno è pari al 33%, mentre il rapporto del totale dei medici e veterinari che hanno scelto l'esclusiva (98.706 unità), con tutto il totale del personale del SSN (704.010 unità), si assesta al 14%. Nel 1999 i medici e veterinari a tempo pieno (non era ancora in vigore il CCNL che prevede l'esclusività), impegnavano, a fronte di un rapporto sull'intera forza lavoro di circa il 15% (103.598 unità su un totale di 689.771), una percentuale della spesa complessiva del personale del comparto pari al 31,7 % (11.593,2 mld di lire su 36.553,2 mld). Quindi pur se nel 2000 la percentuale degli appartenenti alla categoria in questione sul totale del personale si riduce di un punto percentuale (da 15 a 14), l'incidenza delle relative retribuzioni, sul totale delle retribuzioni del personale del comparto, aumenta di 1,3 punti.

Nella soprastante tabella, si evidenziano tra gli altri dati, il numero di unità lavorative appartenenti alle categorie dei medici e veterinari e ad altre categorie della dirigenza (odontoiatri, fisici, chimici, psicologi, biologi e farmacisti), che hanno un rapporto non esclusivo avendo aderito alla facoltà di scelta prevista nell'ultimo accordo contrattuale della dirigenza medica. Si tratta di 10.147 tra medici e veterinari (che rappresentano solo il 9,3% del totale delle unità delle due categorie) e di 192 unità appartenenti alle altre categorie (odontoiatri, fisici, chimici, psicologi, biologi e farmacisti). L'incidenza della spesa per retribuzioni lorde delle unità non in esclusiva si assesta al 7,5% sul totale delle competenze fisse e al 6% sul totale delle accessorie, per i medici e per i veterinari. Esigua risulta l'incidenza delle retribuzioni destinate alle 192 unità appartenenti al totale delle altre categorie.

Per la sola categoria dei medici, si segnala che per il 1999 la retribuzione complessiva (11.109,9 mld di lire), era composta per l'88,8% da competenze fisse[16] (9.870,4 mld di lire di cui il 30,4% pari a 2.999,2 mld, costituito dalla voce indennità varie[17]) e per il 12,2% da competenze accessorie[18] (1.239,5 mld di lire).

[16] Le competenze fisse spettanti al personale del SSN, indicate nel conto annuale, sono costituite dalle seguenti voci: stipendio, indennità integrativa speciale, tredicesima mensilità, arretrati, assegni familiari, altri assegni e indennità varie , recuperi per ritardi assenze ecc.

[17] La voce indennità varie, che costituisce una delle voci delle competenze fisse, risulta a sua volta composta da: assegno ad personam, indennità di direzione di struttura complessa, indennità di esclusiva, retribuzione di posizione, retribuzione di risultato, trattamento economico dirigenti di II

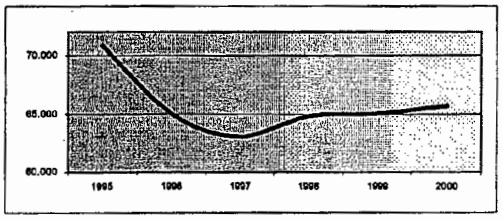
Nel 2000 le indennità accessorie per la categoria considerata, ammontano a 1.191,1 mld di lire, che costituiscono quindi l' 8,8% della retribuzione complessiva (pari quest'ultima a 13.553,7 mld di lire). L'incidenza percentuale di tale voce sulla retribuzione complessiva si riduce dunque rispetto al medesimo valore riscontrato nel 1999, di circa 3,4 punti percentuali. Peraltro nell'ambito delle competenze fisse si nota che l'incidenza della voce indennità varie (4.853,1 mld di lire), sul totale delle competenze fisse (pari a 12.362,6 mld di lire), passa al 39,2%, con un aumento percentuale di 8,8 punti, rispetto al medesimo valore del precedente esercizio.

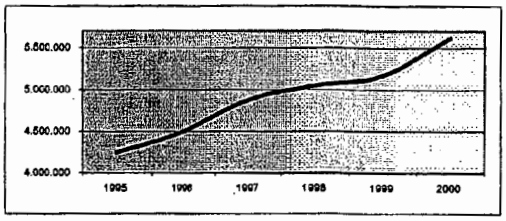
livello, indennità di eccellenza, altre indennità per particolare eccellenza, indennità professionale specifica, altre indennità.

[18] Le competenze accessorie spettanti al personale del SSN indicate nel conto annuale, sono costituite dalle seguenti voci: straordinario, indennità di turno, pronta disponibilità, Fondo ecc. , fondo prestazioni individuali, indennità di funzione posizione organizzative, arretrati anni precedenti, altre spese accessorie e indennità varie.

CAPITOLO 9

IL PERSONALE DEGLI ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI





SINTESI

L'esame del comparto per l'anno 2000 mostra un'inversione di tendenza rispetto all'andamento del numero di enti che ne fanno parte; mentre dal 1997 si assisteva ad un progressivo incremento, gli enti erano passati da 173 a 196 nel 1999, nell'esercizio oggetto della presente relazione si sono ridotti a 171. Tale decremento non è stato seguito da una contestuale riduzione del personale, che per contro è aumentato di 2.323 unità (trattasi di rapporti di lavoro a tempo indeterminato).

Il costo del lavoro presenta un andamento di crescita costante, raggiungendo i 5.615 miliardi, con un'incidenza delle spese fisse del 49%, che recuperano il decremento del 1999.Le spese per competenze accessorie, che erano aumentate nel precedente esercizio, anche per l'incidenza dei lavori socialmente utili che gravano su tale voce di spesa, hanno subito un incremento percentualmente inferiore.

9.1 Il comparto: considerazioni generali e premessa metodologica

Secondo il disposto dell'art. 4 dell'accordo quadro per la definizione dei comparti di contrattazione, sottoscritto il 2 giugno 1998 tra ARAN e confederazioni sindacali, gli Enti pubblici non economici costituiscono un comparto di contrattazione a se stante; da ciò la necessità di analizzarli in un autonomo capitolo[1].

I dati riportati per l'anno 2000 sono stati ricavati dalla banca dati del Sistema integrato Ragioneria Generale dello Stato/Corte dei conti.

Il comparto si suddivide in cinque gruppi, che comprendono: gli automobile club provinciali e locali, gli enti pubblici previdenziali, gli enti pubblici non previdenziali, altri enti indicati dalla legge n. 70 e altri enti del settore pubblico allargato.

Complessivamente, gli enti interessati dalla rilevazione, secondo quanto risulta dal Sistema informativo del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, sono 171 (196 nel 1999), di cui 22 non hanno inviato i relativi dati. La percentuale relativa agli enti inadempienti è, nell'anno in esame, di circa il 13%.

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.60 c.1 del d.lgs. n. 165/2001, all'invio del relativo conto annuale, ad eccezione di quelle menzionate all'art.60 comma 3, che tuttavia hanno l'obbligo di comunicare i dati relativi al personale comunque utilizzato.

E' opportuno rilevare che, data la variabilità della composizione del comparto, 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 nei precedenti rapporti sono sensibilmente mutati nella loro composizione numerica - 173 nel 1997, 183 per il 1998, 196 per il 1999.

---

[1] Gli Enti pubblici non economici hanno assunto per la prima volta un'autonoma rilevanza in sede di redazione della Relazione sul costo del lavoro per gli anni 1998/1999. Precedentemente all'accordo del 2 giugno 1998, i comparti di contrattazione erano stati individuati con il D.P.C.M. 30 dicembre 1993, n. 593.

I contratti collettivi sottoscritti per il personale dei livelli degli enti pubblici non economici sono:

- il CCNL parte normativa 1998/2001;
- il CCNL parte economica 1998/1999 (sottoscritto in data 16 febbraio 1999).
- Accordo successivo al CCNL (sottoscritto il 28 luglio 2000), integrazione sottoscritta il 14 febbraio 2001 e CCNL, parte economica 2000-2001 (sottoscritto il 14 marzo 2001).

Nel corso del 2001 sono stati sottoscritti alcuni contratti per la dirigenza - Area 1:

- il CCNL, quadriennio giuridico 1998-2001 e biennio economico 1998-1999 (sottoscritto il 5 aprile 2001);
- il CCNL, biennio economico 2001-2001 (sottoscritto il 5 aprile 2001).

Atteso che, nel 2000 è entrata a regime la nuova classificazione del personale per aree, nel presente capitolo, tutte le analisi sono svolte sulla base della nuova ripartizione.

9.2 Il personale del comparto: consistenza, composizione e dinamica

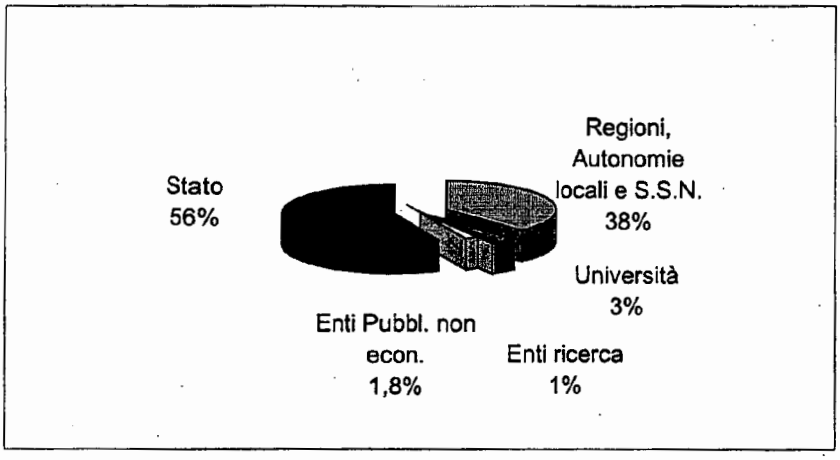
9.2.1 Consistenza del personale

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 2000 composto da 65.197 unita[2] – di cui 62.198 con rapporto di lavoro a tempo indeterminato - che rappresentano circa l'1,8% delle risorse umane impegnate nell'intero settore pubblico *(grafico 1)*; di queste ben circa 55.000 – l'84 % - prestano servizio presso l'INPS, l'INAIL e l'INPDAP (*tabella 4*).

[2] Escluso il personale impegnato in lavori socialmente utili.

Grafico 1

RIPARTIZIONE DELLE UNITA' DI PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO



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 tra le diverse qualifiche di appartenenza risulta, alla predetta data del 31 dicembre 2000, la seguente: 1.368 dirigenti, di cui numero 11 unità appartenenti alla dirigenza, per i quali si è provveduto alla stipula del contratto individuale privatistico ai sensi dell'art. 19, comma 6 del d.lgs. n. 165/2001; 1.327 medici; 1.304 qualifiche professionali; 58.210 unità di personale dei livelli, per un totale di 62.209 unità che, tuttavia, non ha consentito la copertura completa delle dotazioni organiche, attualmente pari a circa l'89%.

Il restante personale (contrattista, a tempo determinato, contratto di lavoro e contratto di fornitura lavoro temporaneo) è di 2.988 unità, al netto dei lavori socialmente utili, che ammontano a 475 unità.

Si sottolinea, che nel 1999 risultava un esubero rispetto all'organico, che viene assorbito nel 2000 dalla ridefinizione delle piante organiche, così come risulta dalla tabella che segue:

dotazione organica		
	anno 2000	**anno 1999**
Dirigenti	1.510	899
Posizione economica C	48.088	17.623
Posizione economica B	15.219	11.891
Posizione economica A	1.754	2.388
Medici	1.688	946
Professionisti	1.656	1.039
Contrattisti	78	85
Totale	**69.993**	**34.871**

9.2.2 Composizione del personale

L'area medica, oggetto di contrattazione per gli incrementi stipendiali ricompresi nel CCNL 1998/2001, è stata introdotta nel comparto durante l'esercizio 1998. 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 in quanto il relativo rapporto di lavoro era 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 1.327 unità (21 in più rispetto all'anno precedente) risulta impiegato quasi esclusivamente presso l'INPS (676 unita) e l'INAIL (547 unità).

Il personale distinto per aree di inquadramento, introdotte con il CCNL 1998/2001, risulta così distribuito:

	anno 2000	**anno 1999**	**differenza**
Dirigenti	1.357	1.311	46
Posizione economica C	44.424	34.492	9.932
Posizione economica B	12.279	16.681	-4.402
Posizione economica A	1.507	4.761	-3.254
Medici	1.327	1.306	21
Professionisti	1.304	1.335	-31
Totale	**62.198**	**59.886**	**2.312**

La tabella mostra un forte incremento nella posizione economica C), a fronte di una netta riduzione delle posizioni economiche inferiori - A) e B), analogamente a quanto avvenuto anche per il comparto ministeri; si conferma, pertanto, una discreta mobilità verso le qualifiche superiori a seguito dell'introduzione delle *aree di inquadramento professionale*, che hanno sostituto i precedenti livelli.

La consistenza del personale, osservata per Regione, indica una percentuale molto alta 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%.

Il 53% del personale contrattista e del personale a tempo determinato è impiegato presso l'INAIL; il personale addetto ai lavori socialmente utili, nell'esercizio in esame, ha subito una notevole riduzione, scendendo a 475 unità contro le 2.333 nel 1998 (nel 1999 si registravano ancora 2.334 unità).

Il personale assegnato ai lavori socialmente utili è escluso dal calcolo complessivo del costo del personale, atteso che la relativa voce di spesa non è appostata nei bilanci degli enti di appartenenza tra le competenze fisse. Ne consegue che l'importo complessivo del costo del lavoro non tiene conto dell'entità della spesa per le unità di personale destinate ai lavori socialmente utili. Nel comparto in esame, peraltro, come si è visto, la percentuale di detto personale incide in maniera assai esigua sul totale delle unità.

Con il decreto sulla programmazione semestrale delle assunzioni nella pubblica amministrazione del 30 agosto 2000 è stata disposta l'assunzione di 2.020 ex lavoratori socialmente utili presso l'INPS e l'INPDAP. Attualmente, a fronte di una riduzione delle unità destinate ai lavori socialmente utili, non si conosce la sua distribuzione nelle aree professionali.

9.2.3 Turn over

Nell'esercizio preso in esame il tasso di *turn over* per il comparto è stato del 3,5%, rilevando un incremento rispetto all'anno precedente.

In particolare, si è registrato un aumento di 57 dirigenti, 21 medici, 2.276 unità di personale dei livelli *(cfr: tabella paragrafo 9.2.2)*, una riduzione di 31

professionisti. In totale, sono cessate dal servizio 2.160 unità, di cui 899 donne, che rappresentano sul totale nell'anno il 41,6%.

Il personale femminile copre il 52,8% del personale dei livelli e il 22,2% dei dirigenti.

La più alta concentrazione di personale in servizio copre la fascia di anzianità compresa tra i 26 e 30 anni di servizio (pari al 19,7%). Seguono, le fasce comprese tra 0 e 5 anni e tra 16 e 20 anni di anzianità.

9.2.4 Flessibilità

Il personale che ha usufruito dell'istituto del *part – time,* sia nel 2000 che nel 1999, è stato pari a circa l'1,2% delle complessive unità in servizio. In particolare, nell'anno in esame 786 unità, di cui 567 donne, hanno trasformato il rapporto di lavoro in tempo parziale, non superiore al 50% della prestazione lavorativa prevista annualmente per il lavoratore a tempo pieno; l'utilizzo del part time si conferma in diminuzione rispetto al 1998.

Si osserva che il personale femminile che ricorre al part time costituisce l'1,7% del totale del personale femminile in servizio.

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 2*), e si pone, rispetto agli altri quattro settori di classificazione del personale pubblico, in una posizione media nel rapporto tra risorse e unità assegnate ai comparti (*grafico 3*).

Grafico 2

RIPARTIZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE PER RETRIBUZIONE LORDA DEL SETTORE PUBBLICO (in migliaia di lire)

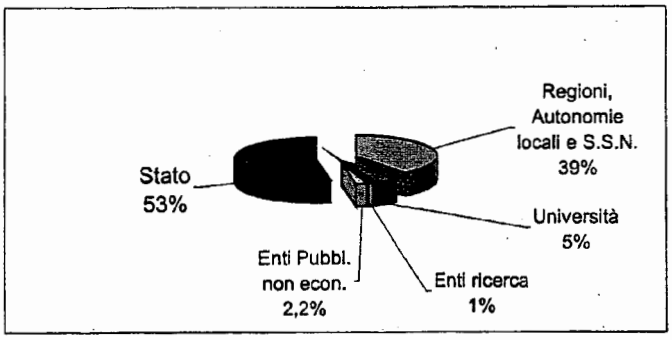
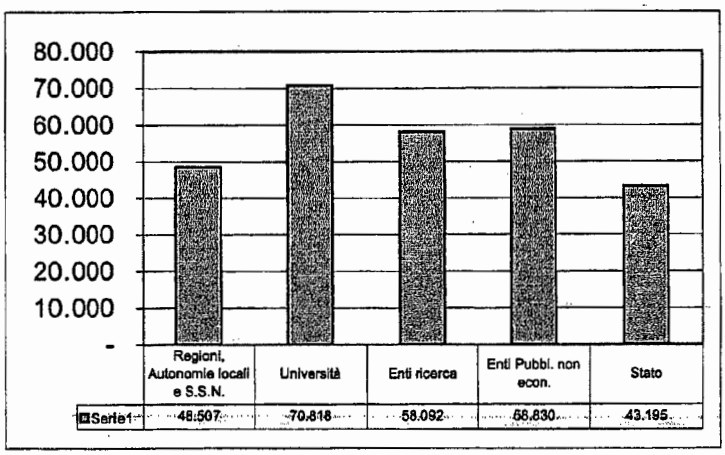


Grafico 3

RAPPORTO TRA RISORSE E UNITA' DI PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO (in migliaia di lire)



Al 31 dicembre 2000, la spesa per la retribuzione lorda del personale dell'intero comparto, esclusi i dipendenti impegnati in lavori socialmente utili, era pari a 3.835 miliardi di lire (*tabella 1*), con uno scostamento in aumento, rispetto al dato per l'esercizio precedente, pari al 10,9%; le sole competenze fisse registrano, rispetto al 1999, un incremento di circa il 10%.

Dall'analisi dei dati rappresentati nella *tabella 1* si evidenzia che per i dirigenti (inclusi i professionisti) sono state pagate competenze fisse ed accessorie per un totale di 219,4 miliardi di lire (+ 8,6% rispetto al 1999). Al personale non dirigenziale a tempo indeterminato, esclusi i medici legali non comparabili perché non rilevati precedentemente nel comparto di contrattazione considerato, sono state pagate competenze fisse ed accessorie per 3,567 miliardi di lire (+ 12%).

Per la determinazione della retribuzione media per l'anno in esame, a causa della non indifferente oscillazione del personale in servizio, è stato necessario ricorrere al calcolo delle *unità teoriche* (fonte RGS), non apparendo attendibile il dato fotografato al 31 dicembre 2000.

La retribuzione media lorda unitaria dei dirigenti è stata pari a 166 milioni di lire, mentre quella relativa al personale dei livelli, comprese le qualifiche professionali, è stata pari a 55,5 milioni di lire.

Tabella 1

RETRIBUZIONE LORDA COMPLESSIVA E UNITARIA

PERSONALE COMPLESSIVO

	2000				*1999*			
Categorie e livelli	**Unità teoriche**	**Retribuzione complessiva**	**Retrib. unitaria**	**Incidenza sul totale.**	**Unità personale**	**Retribuzione complessiva**	**Retrib. unitaria**	**Incidenza sul totale.**
			%					%
	(a)	(b)	(b/a)	compless.	(a)	(b)	(b/a)	compless.
Dirigenti	1.321	219.403.739	166.089	5,72	1.311	201.878.051	153.988	5,84
Posiz. Economica C	40.242	2.371.862.996	58.940	61,84	34.492	1.911.808.256	55.428	55,32
Posiz. Economica B	13.273	638.952.945	48.139	16,66	16.681	694.817.553	41.653	20,10
Posiz. Economica A	3.085	133.003.023	43.113	3,47	4.761	183.049.956	38.448	5,30
Medici	1.327	144.735.166	109.069	3,77	1.306	141.105.961	108.044	4,08
Professionisti	1.317	204.023.057	154.915	5,32	1.335	173.943.252	130.295	5,03
Restante personale	2.988	123.581.812	41.359	3,22	5.478	149.499.809	27.291	4,33
TOTALI	**63.553**	**3.835.562.738**	**60.352**	**100**	**65.364**	**3.456.102.838**	**52.875**	**100**

9.3.2 Il costo del personale

Il costo del personale per gli enti pubblici non economici (che tiene conto del totale delle spese per retribuzioni lorde, delle spese per i contributi a carico degli enti, delle indennità di missione e di trasferimento, delle altre spese di carattere residuale, nonché della differenza tra i rimborsi versati e quelli incassati per il personale comandato), per il 2000, ammonta a 5.357,4 miliardi[3], al lordo dei rimborsi ricevuti dalle amministrazioni per le spese del personale. Rispetto all'esercizio precedente si è registrato un incremento del 9,6%.

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 2000 a 82,1 milioni annui, che si traduce in un costo unitario medio giornaliero[4] pari a lire 314 mila. Rispetto al 1999 si è registrata una crescita del costo unitario medio pari al 9,08%.

In particolare, la retribuzione media lorda per la dirigenza contrattualizzata è pari a circa 130 milioni. 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 lavorata)[5]" che per il 2000 è risultato essere pari allo 0,77%. 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.

[3] Vedi tabella n. 3.
[4] Cfr. capitolo del pubblico impiego per la definizione dell'indicatore.
[5] Cfr. capitolo del pubblico impiego per la definizione dell'indicatore.

Tabella 2

(milioni di lire)

ANNO	UNITA' DI PERSONALE			SPESA PER COMPETENZE FISSE			SPESA PER COMPETENZE ACCESSORIE			TOTALE RETRIBUZIONI LORDE	
	Tempo indeterminato	Restante personale	Totale	Tempo indeterminato	Restante personale	Totale	Tempo indeterminato	Restante personale	Totale	Tempo indeterminato	Tempo indet. + restante pers.
	(a)	(b)	(a+b)	(c)	(d)	(c+d)	(e)	(f)	(e+f)	(c+e)	(c+d)+(e+f)
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
1999	59.886	5.478	65.364	2.266.689.814	118.063.646	2.384.753.460	1.039.913.215	31.436.163	1.071.349.378	3.306.603.029	3.456.102.838
2000	62.209	2.988	65.197	2.521.968.078	116.169.137	2.638.137.215	1.190.012.848	7.412.769	1.197.425.617	3.711.980.926	3.835.562.832

ANNO	COSTO DEL PERSONALE	COSTO DEL LAVORO
1998	4.708.611.335	5.032.401.777
1999	4.884.307.490	5.208.542.864
2000	5.357.409.439	5.615.065.749

Esclusi i lavori socialmente utili

Comprende: totale retribuzione; contributi a carico delle Amministrazioni, indennità per missioni.

Comprende: costo del personale; gestione mense, vestiario, equo indennizzo, formazione, concorsi e varie

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 attinenti al 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 2000, il costo del lavoro del comparto enti pubblici non economici si è attestato a *5.615* miliardi di lire (*tabella 3*).

Tabella 3

ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI

COSTO DEL LAVORO E COMPOSIZIONE PERCENTUALE

Voci di spesa	Importi (in migliaia di lire)	Incid. %
Costo del personale		
Competenze fisse	2.638.137.306	49
Competenze accessorie	1.205.647.042	23
Missioni	101.213.754	2
Contributi Amministrazione	848.807.338	16
IRAP	298.710.210	6
Lavoro interinale	159.875	0
LSU	11.761.631	0
Rimborsi alle altre amministrazioni	79.921.954	1
Altre spese	173.050.514	3
Totale Costo del Personale (a)	***5.357.409.624***	***100***
Altre spese		
Equo indennizzo	2.845.812	1
Formazione	27.807.249	11
Concorsi	4.327.807	2
Fringe benefits	41.970.283	16
Spese Varie	180.704.974	70
Totale altre spese (b)	***257.656.125***	***100***
Totale costo del lavoro (a+b)	**5.615.065.749**	-

Non è possibile effettuare un puntuale raffronto con i dati relativi ai precedenti esercizi finanziari (1998/1999) in quanto le aggregazione delle voci di spesa sono state elaborate secondo una diversa metodologia. Ciò ha comportato, per l'esercizio in esame, un incremento delle voci. L'esame comparativo si limita, pertanto, a quelle spese rimaste invariate.

La categoria delle spese destinate alla formazione ed all'espletamento dei concorsi ha subito, quanto alle prime, un incremento contenuto, mentre le seconde si sono ridotte di circa il 50%. L'aumento dell'impegno per la formazione si pone in linea con quanto previsto nella contrattazione in merito alla riqualificazione del personale e può essere considerato elemento positivo finalizzato al miglioramento delle prestazioni rese.

I *fringe benefits* hanno fatto registrare una notevole riduzione, attestandosi intorno ai 42 miliardi. Non si è in grado, peraltro, di conoscere le ragioni di tale flessione, atteso che non è dato rilevare la composizione della voce di spesa. Si conferma l'osservazione già formulata nella precedente relazione, in merito a tali spese, le quali, se da un lato rappresentano l'interesse dell'amministrazione ad incrementare 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.

Il costo del lavoro unitario è risultato pari a circa 86 milioni di lire.

9.4 Brevi considerazioni sugli enti previdenziali, in particolare Inps, Inpdap, Inail

Come già precedentemente evidenziato, l'84% 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.

Tabella 4

ENTI	Personale in servizio al 31.12.2000	Costo del personale	% sul totale	Costo del lavoro	% sul totale
INPS	34.264	2.708.811.778	61,86	2.893.159.065	62,71
INAIL	12.211	1.035.972.367	23,66	1.071.176.236	23,22
INPDAP	8.040	634.222.771	14,48	649.042.935	14,07
Totale	**54.515**	**4.379.006.916**	**100,00**	**4.613.378.236**	**100,00**

Rispetto al 1999, l'INPDAP ha registrato un incremento di circa 2.800 unità, mentre per quanto riguarda l'INAIL si registra un decremento di circa 570 unità.

Dalla *tabella 5* si evidenzia che il costo unitario del lavoro per l'INPS - presso il quale per l'esercizio 1999 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, accompagnata all'innovazione organizzativa del sistema tecnologico e procedurale, ha 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.

Tabella 5

(importi in migliaia di lire)

ENTI	Costo del lavoro	Unità di personale medio	Costo del lavoro unitario medio	Scost % dal costo unitario medio totale
INPS	2.893.159.065	33.183	87.188	2,1
INAIL	1.071.176.236	12.485	85.797	0,5
INPDAP	649.042.935	7.806	83.147	-2,6
Totale	**4.207.130.691**	**53.474**	**85.377**	

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 in media al 20% 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 449/97, 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 (ora L. 165/2001).

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.

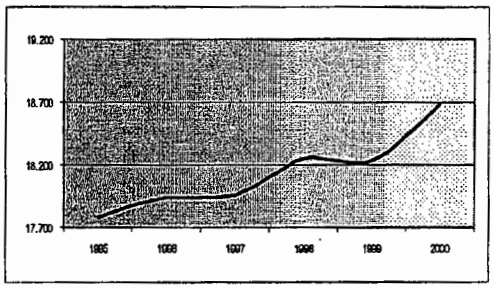
Nella documentazione richiamata viene ribadito che gli enti devono procedere ad una rivisitazione con cadenza triennale delle dotazioni organiche, inoltre si evidenzia che il parametro di partenza per l'individuazione delle suddette dotazioni è rappresentato dalla consistenza di personale rilevata al 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"[6]

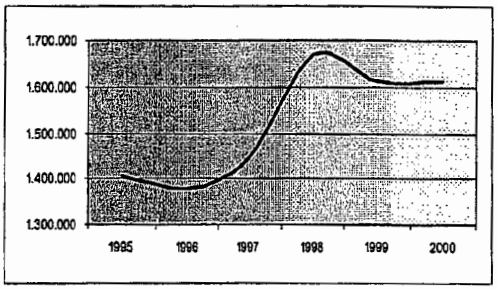
[6] Nota del 7/9/2000 prot. N.74452 del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato.

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 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.

Capitolo 10

IL PERSONALE DEGLI ENTI DI RICERCA





SINTESI

La contrattazione collettiva del personale degli enti di ricerca è caratterizzata da rilevanti ritardi, essendo a tutt'oggi (dicembre 2001) ancora applicati i contratti conclusi per il periodo 1994-1997. Proprio per effetto della ritardata stipula dei contratti per il periodo 1994-1997, applicati per i livelli a decorrere dal 1996 e per i ricercatori e tecnologi a decorrere dal 1998, lo sviluppo retributivo nel biennio 1999-2000, nello specifico comparto della ricerca, evidenzia un trend *di crescita delle retribuzioni percentualmente più basso rispetto a quello registrato nel medesimo periodo nel resto del pubblico impiego. Il costo del personale e il costo del lavoro, a fronte di un aumento nel 1998, registrano infatti una flessione nel 1999 e un andamento sostanzialmente invariato nel 2000 rispetto all'anno precedente. Per effetto del ritardo nella contrattazione, è prevedibile, sin d'ora, un sensibile incremento del costo del personale nell'esercizio 2002, soprattutto per l'incidenza degli arretrati. I dati storici di spesa, pertanto, al riguardo sono relativamente significativi, giacché sulla spesa incide, soprattutto per il 2000, il dato di copertura dell'organico. La spesa storica al 31 dicembre 2000, in quanto indicativa soprattutto dell'andamento della massa salariale, riflette, infatti,*

essenzialmente i movimenti di organico. Sotto questo profilo, al di là delle programmate assunzioni di personale dei singoli enti, nonostante un complessivo, ma scarso, aumento delle unità di personale a tempo indeterminato, alla fine del 2000 risultano ancora consistenti carenze di personale: l'organico complessivo è coperto per poco più del 75%, il più basso fra gli indici rilevati nei vari comparti del pubblico impiego. Per converso si registra un trend *espansivo dei contrattisti e del personale a tempo determinato in misura ampiamente più che proporzionale alla media del pubblico impiego e in dimensioni che non trovano riscontro in nessun altro comparto di contrattazione.*

10.1 Il comparto: considerazioni generali

Il comparto del personale degli enti di ricerca e sperimentazione, secondo i dati desunti dal sistema integrato Ragioneria generale dello Stato – Corte dei conti, comprende, nel 2000, lo 0,5% dei dipendenti a tempo indeterminato di tutto il pubblico impiego, con un costo del personale pari allo 0,7%.

Al 2000, risultano inclusi nel comparto 57 enti[1]: 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) raggiungono, insieme, il 77% dei dipendenti e l'80% del costo del personale di tutto il comparto. Solo il CNR e l'ISTAT rappresentano, peraltro, più della metà del comparto, rispettivamente con 7.401 e 2.493 dipendenti nel 2000 su un totale nel comparto di 18.687 unità alla fine dello stesso anno[2].

La contrattazione collettiva per il personale degli enti di ricerca è caratterizzata da rilevanti ritardi, essendo, al momento (dicembre 2001), ancora applicati i contratti conclusi per il periodo 1994-1997[3]. A questo riguardo la Corte ha recentemente avuto modo di segnalare, in occasione dell'esame delle ipotesi di accordo relative al contratto collettivo nazionale del comparto ricerca per il quadriennio normativo 1998-2001 ed i bienni economici 1998-1999 e 2000-2001, gli effetti negativi dovuti al ritardo nella contrattazione, rilevando, in particolare, la patologia di un procedimento di contrattazione che, svolgendosi per successive approssimazioni, giunge a conclusione del quadriennio normativo ed in prossimità

---

[1] Il comparto comprende anche i 23 istituti di sperimentazione agraria che sono stati assorbiti dal Consiglio per la ricerca sperimentale nell'agricoltura. Costituiscono autonomi comparti di contrattazione l'ASI e l'ENEA, ai sensi dell'art. 70, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001. Questi ultimi sono tenuti solo a comunicare il costo annuo del personale comunque utilizzato.

[2] In particolare, nel 2000 nel CNR risulta in servizio più del 39,6% dei dipendenti del comparto, con un costo del personale pari a quasi il 42,3% del costo di tutto il comparto. Seguono: l'ISTAT con il 13,4% dei dipendenti e l'11,3% del costo del personale del comparto; l'INFN con il 10,6% dei dipendenti e un costo del personale dell'11,1% del costo del comparto; l'ISPESL con il 6,1% dei dipendenti e il 7,6% del costo del personale di tutto il comparto; l'ISS con il 7,5% dei dipendenti e il 7,8% del costo del personale del comparto.

[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 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.

dell'inizio della decorrenza della successiva e nuova tornata contrattuale: nella specie si sono succeduti ben quattro atti di indirizzo, il primo nel 1999 riguardante il biennio economico 1998-1999 e gli altri tre nel 2001 riferiti al secondo biennio economico.

Come più volte affermato dalla Corte in sede di certificazione dei contratti collettivi (e soprattutto con riferimento a quelli relativi al secondo biennio economico 2000-2001), il ritardo nella contrattazione rappresenta una situazione che non può ritenersi fisiologica e che dovrebbe essere evitata, oltre che per la necessità di dare una rapida e definitiva disciplina giuridica al rapporto di lavoro, soprattutto per motivi di rispetto dei principi di contabilità e di ordine economico-finanziario. Difatti vengono utilizzate, solo in anni successivi e a distanza di tempo, risorse teoricamente di competenza di esercizi precedenti, con negativi riflessi in relazione alla ordinata gestione del bilancio; inoltre la corresponsione tardiva degli incrementi provoca i ben noti effetti derivanti dal cumulo degli aumenti con quelli di competenza dell'esercizio corrente, contribuendo a determinare una dinamica retributiva potenzialmente inflativa.

Nella specie, poi, il ritardo nella contrattazione segue una dinamica che non trova riscontro in nessun altro comparto del pubblico impiego contrattualizzato: basti pensare che, senza considerare gli enti monocomparto di cui all'art. 70, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001 e ad eccezione della dirigenza dell'area I e dei segretari comunali, i cui contratti per il quadriennio normativo 1998-2001 ed i bienni economici 1998-1999 e 2000-2001, seppur con notevole ritardo, sono stati comunque siglati rispettivamente nell'aprile e nel maggio 2001, il comparto degli enti di ricerca è l'unico, per il quale, al momento, non è stato stipulato il contratto neanche per il primo biennio economico 1998-1999, giacché la contrattazione si è svolta contestualmente sul quadriennio normativo e su entrambi i bienni economici, nel dichiarato intento di porre una stretta correlazione tra gli obiettivi da perseguire, mediante una lettura combinata e complessiva degli effetti recati dai due contratti e con un meccanismo di provvista finanziaria che inverte la logica, secondo cui la contrattazione nel pubblico impiego si svolge nell'ambito di compatibilità economiche predeterminate.

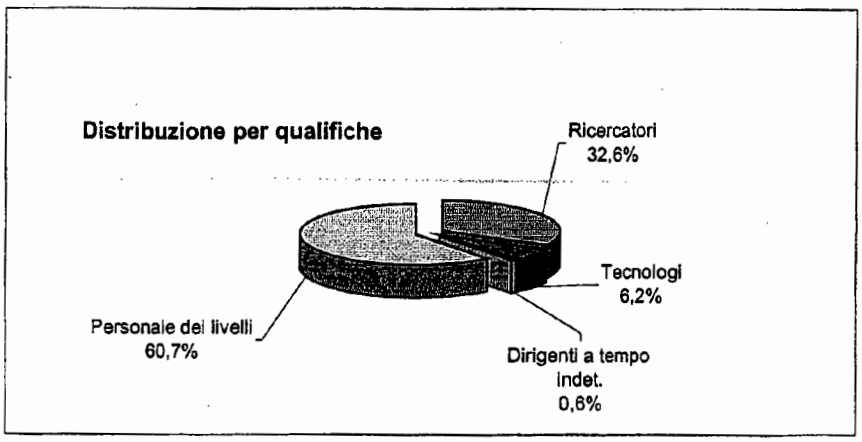
L'ipotesi di accordo per il quadriennio normativo 1998-2001 ed il biennio economico 1998-1999 e l'ipotesi di accordo per il biennio economico 2000-2001 sono state siglate entrambe lo scorso 17 ottobre e sono pervenute alla Corte dei conti, per la certificazione prevista dall'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001, il 16 novembre. Nell'adunanza del 29 novembre 2001, le Sezioni riunite della Corte hanno reso, per entrambe le ipotesi di accordo, certificazione non positiva, allo stato degli atti, con le motivazioni esposte nel rapporto di certificazione depositato il 7 dicembre 2001 (v. Deliberazione n. 62 del 2001).

Le considerazioni che seguono scontano, pertanto, rispetto alle dinamiche retributive del resto del pubblico impiego, la scarsa comparabilità e la relativa significatività dei dati, in particolare per quelli relativi alla spesa, che, ancora nel 2001, ad eccezione delle retribuzioni per la dirigenza amministrativa[4], riflettono essenzialmente gli andamenti dei movimenti di organico.

10.2 Il personale del comparto: consistenza, composizione e dinamica

Al 31 dicembre 2000, i dipendenti a tempo indeterminato del comparto risultano 15.597: per il 32,6% ricercatori (5.081 unità), il 6,2% tecnologi (960 unità), lo 0,6% dirigenti (96 unità), il 60,7% personale dei livelli (9.460 unità).

Grafico 1



[4] I dirigenti degli enti di ricerca fanno parte dell'area I. Ad essi si applicano, pertanto, il contratto per il quadriennio normativo 1998-2001 ed il biennio economico 1998-1999 e il contratto per il biennio economico 2000-2001, entrambi stipulati in data 5 aprile 2001.

Rispetto all'anno precedente, i dirigenti a tempo indeterminato del comparto sono diminuiti del 2% (96 a fronte di 98 nel 1999), mentre è sensibilmente aumentato, fino a coprire quasi interamente l'organico, il numero dei dirigenti assunti a tempo determinato: su una dotazione organica di 26 unità, il numero dei dirigenti a tempo determinato è passato, infatti, da 4 unità alla fine del 1999 a 24 unità alla fine del 2000.

Il numero complessivo dei dipendenti dei livelli è, invece, lievemente sceso: da 9.493 unità nel 1999 a 9.460 unità nel 2000. Sono, al contrario, aumentati i ricercatori e i tecnologi, rispettivamente dell'1,5% e dello 0,6%, sebbene con un *trend* di crescita più contenuto rispetto a quello registrato nel 1998 (che era del 4,7% e del 9,2% rispetto al 1997). Nel complesso, i dipendenti a tempo indeterminato sono rimasti sostanzialmente invariati, essendo aumentati di circa lo 0,3% rispetto al 1999 (nel 2000 risultano, cioè, 43 unità di personale in più rispetto al 1999).

Alla fine del 2000, risultano, quindi, ancora consistenti carenze di personale: l'organico complessivo è infatti coperto per poco più del 75%, il più basso fra gli indici rilevati nei vari comparti del pubblico impiego[5].

Tabella 1

Copertura degli organici alla fine del 2000

Qualifiche	Copertura organici (%)
Ricercatori	74,1%
Tecnologi	76,7%
dirigenti a tempo indet.	61,5%
personale dei livelli	76,1%
Comparto	**75,4%**

Non sembra, peraltro, che negli anni a venire possa essere significativamente ridotto il margine di scoperto dell'organico.

Al di là delle programmate assunzioni di personale dei singoli enti e a prescindere dai profili di stretta valutazione della compatibilità finanziaria degli

[5] La percentuale di copertura dell'organico del personale a tempo indeterminato si attesta, nel 2000, nel pubblico impiego attorno ad una media del 97%.

accordi del comparto ricerca relativi alla tornata contrattuale che si sta ora chiudendo, il disegno di legge finanziaria per il 2002, all'art. 14, prevede, infatti, un generalizzato blocco delle assunzioni, che neutralizza gli stessi effetti delle previsioni contenute negli artt. 54 e 64 dell'ipotesi di accordo relativa al quadriennio normativo 1998-2001 e al primo biennio economico 1998-1999, le quali, nell'intento di sostenere e potenziare, attraverso la qualificata selezione e lo sviluppo delle professionalità, gli obiettivi del Piano nazionale della ricerca per il triennio 2001-2003, finalizzano prioritariamente risorse pari al 2% del monte salari annuo 1999 (circa 20 mld di lire) al finanziamento di oneri conseguenti al fabbisogno di personale, prevedendo, allo scopo, l'attivazione di procedure concorsuali entro due e tre mesi dalla sottoscrizione del contratto rispettivamente per il personale dei livelli e per i ricercatori e tecnologi.

A fronte, tuttavia, di un organico significativamente scoperto con i dipendenti a tempo indeterminato, la cui incidenza sotto questo profilo non sembra registrare scostamenti nelle serie storiche dal 1997 al 2000, il restante personale, rappresentato dai contrattisti e dal personale a tempo determinato, presenta un *trend* di crescita nel 2000, rispetto all'anno precedente, assai significativo: risultano infatti in servizio, alla fine del 2000, 3.066 contrattisti e dipendenti a tempo determinato e cioè il 10,8% in più rispetto al 1999. Un fenomeno, questo, che costituisce indizio sintomatico di utilizzo improprio del precariato a copertura dell'organico e che non trova riscontro, in queste dimensioni, in nessun altro comparto del pubblico impiego.

I dipendenti a tempo indeterminato costituiscono, pertanto, solo l'83,5% del complessivo personale[6].

Tabella 2

Consistenza del personale

Anni	a tempo indeterminato	restante personale
1997	15.277	2.627
1998	15.570	2.686
1999	15.554	2.767
2000	15.597	3.066

[6] Nel 2000, in tutto il pubblico impiego i dipendenti a tempo indeterminato rappresentano l'89% del complessivo personale.

Alla fine del 2000, risultano in part-time, fino al 50% e oltre il 50%, rispettivamente 110 e 217 dipendenti dei livelli, con un'incidenza complessiva lievemente superiore alla media del pubblico impiego: 3,5% a fronte del 3%. Risultano in part-time anche 28 ricercatori e 13 tecnologi.

Tabella 3

Diffusione del part-time (personale dei livelli)

Anni	unità	% sul totale
1997	190	2
1998	227	2,4
1999	279	2,9
2000	327	3,5

Nel 2000, il tasso di femminilizzazione del comparto degli enti di ricerca raggiunge il 39,2%, di poco superiore all'anno precedente e al 1998: un livello ancora modesto, se si considera che la presenza femminile in tutto il pubblico impiego – che pure comprende comparti a naturale prevalenza maschile – è invece pari, nel 2000, al 50%.

Tabella 4

Personale femminile (%)

Anni	ricercatori	tecnologi	dirigenti	livelli
1997	30,1	26,6	25,8	40,3
1998	31,0	27,8	26,6	40,6
1999	31,6	27,6	31,6	40,7
2000	39,2	28,6	30,2	41,0

Anni	a tempo indeterminato	restante personale	comparto
1997	36,3	44,0	37,4
1998	36,7	47,3	38,2
1999	36,9	47,1	38,5
2000	37,6	47,5	39,2

Nel periodo 1996-2000, i ricercatori e i tecnologi con più di 20 anni di servizio sono progressivamente diminuiti: rispettivamente, dal 41% al 37,2% e dal 48,7% al 32,6%.

10.3 Il personale del comparto: la spesa

Nel 2000, le retribuzioni complessive medie annue *pro-capite*[7] del personale a tempo indeterminato, al netto degli arretrati, si attestano attorno ad una cifra di 78 milioni di lire per i ricercatori, 72 per i tecnologi, 128 per i dirigenti[8] e 47 per i dipendenti dei livelli[9] [10].

Risultano così aumenti, al netto degli arretrati, nel triennio 1998-2000, rispetto al 1997, del 13,9% per i ricercatori, del 7,8% per i tecnologi e del 24,9% per i dirigenti, con un *trend* di crescita nel biennio 1999-2000 rispetto al 1998, di certo ancora significativo per il personale dirigenziale, ma comunque notevolmente più contenuto rispetto al tasso di crescita delle retribuzioni nel 1998 rispetto al 1997. Per il personale dei livelli si registra, invece, nel triennio un andamento sostanzialmente invariato della retribuzione, avendo avuto applicazione i contratti collettivi per il periodo 1994-1997 a decorrere dal 1996.

[7] La retribuzione media complessiva è data dalla sommatoria delle competenze fisse e delle competenze accessorie. La retribuzione lorda annua è ottenuta, pertanto, dividendo la spesa complessiva annua relativa alle competenze fisse ed accessorie per il numero medio dei dipendenti nell'anno. Per lo specifico comparto della ricerca il numero medio dei dipendenti è stato calcolato come media aritmetica del numero dei dipendenti in servizio all'inizio dell'anno e del numero dei dipendenti in servizio alla fine dell'anno.

[8] Sulla base degli accordi in vigore alla data del 31 dicembre 2000, 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).

[9] 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).

[10] Le retribuzioni, al lordo degli arretrati, si attestano invece attorno ad una cifra di 80 milioni di lire per i ricercatori, 73 per i tecnologi, 140 per i dirigenti, 48 per il personale dei livelli.

I rilevati aumenti retributivi al personale dirigenziale e assimilato, superiori ai tassi di inflazione programmati per il 1998 e per il 1999, derivano dalla applicazione dei contratti collettivi per il periodo 1994-1997.

Per i ricercatori e i tecnologi, in particolare, gli aumenti rilevati riguardano solo le "competenze fisse", a fronte, invece, di una generalizzata flessione della componente accessoria della retribuzione: nel triennio 1998-2000, la spesa per emolumenti fissi, al netto degli arretrati, presenta, infatti, un *trend* di aumento, rispetto al 1997, del 23% per entrambe le categorie.

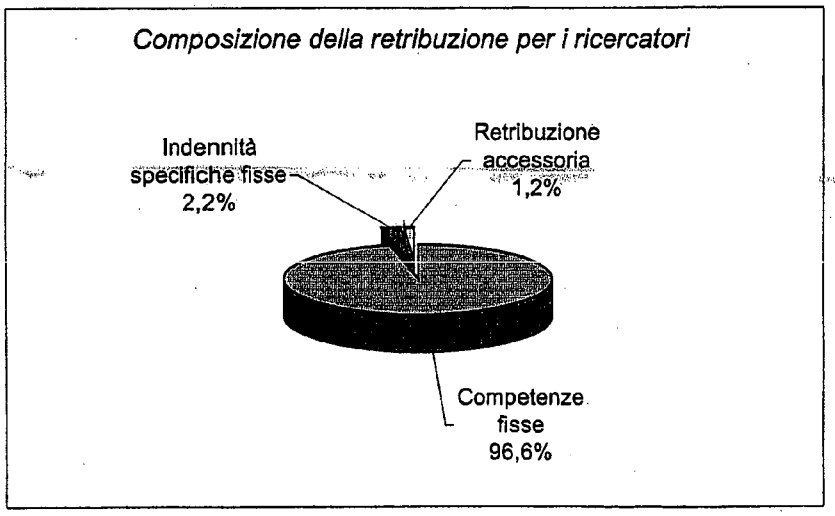
Tabella 5

Spesa per competenze fisse (al netto degli arretrati)

Anni	ricercatori	tecnologi
1998/97	+16,3%	+12,8%
1999/98	+2,0%	+12,0%
2000/99	+3,8%	-2,6%
2000/97	+23,1%	+23,0%

La rilevante diminuzione dell'incidenza della retribuzione accessoria deriva, per i ricercatori e tecnologi, dalla marginalità di questa componente nell'ambito del trattamento economico previsto dagli ultimi contratti collettivi.

Grafico 2



A fronte di un aumento del costo del personale nel 1998 del 16,5% per effetto soprattutto del riconoscimento degli arretrati, indubbiamente rilevanti a causa del ritardo nella contrattazione (i soli arretrati avevano raggiunto il 7,1% di tutto il costo del personale), nel 1999 il costo del personale del comparto è diminuito del 4% e nel 2000 è ulteriormente diminuito dello 0,3% rispetto all'anno precedente.

Analogamente, a fronte di un aumento del costo del lavoro, nel 1998, del 15,6%, si registra una flessione del 3,7% nel 1999 e un andamento invariato nel 2000 rispetto all'anno precedente.

Tabella 6

Costi del comparto (in milioni)

Anni	costo del personale	costo del lavoro
1997	1.396.910	1.445.740
1998	1.628.142	1.671.001
1999	1.565.263	1.611.134
2000	1.560.612	1.611.105

10.4 I principali enti del comparto

Consiglio nazionale delle ricerche

Dopo il riordino disposto con il d.lgs. 30 gennaio 1999, n. 19[11], il CNR ha programmato l'assunzione di 1.305 unità[12]. Alla fine del 2000, i dipendenti risultano 7.401, con un onere che incide, in termini di competenza, per circa il 45% sulle spese totali dell'ente.

[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'istruzione, dell'università e della ricerca.

[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".

Tabella 7

Personale CNR

Anni	personale	costo del personale (milioni)
1997	7.503	598.504
1998	7.580	665.199
1999	7.417	624.163
2000	7.401	659.552

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 2000-2002[13]. Alla fine del 2000, risultano in servizio 2.495 dipendenti, 124 in più rispetto all'anno precedente.

Tabella 8

Personale ISTAT

Anni	personale	costo del personale (milioni)
1997	2.305	163.650
1998	2.379	186.176
1999	2.369	172.102
2000	2.493	176.163

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 2000, i dipendenti in servizio risultano 1.985.

[13] Si tratta di programmi "scorrevoli" per cui "i dati esposti non risultano sommabili tra loro".

Tabella 9

Personale INFN

Anni	personale	costo del personale (milioni)
1997	1.908	151.835
1998	1.961	171.839
1999	1.972	170.187
2000	1.985	172.624

Istituto superiore prevenzione e sicurezza lavoro

L'ISPESL ha programmato 183 assunzioni per il periodo 1998-2000. Alla fine del 2000, i dipendenti risultano 1.132.

Tabella 10

Personale ISPESL

Anni	personale	costo del personale (milioni)
1997	1.217	110.276
1998	1.189	133.366
1999	1.097	131.457
2000	1.132	118.282

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

[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".

fine del 2000, i dipendenti erano 1.401, tutti a tempo indeterminato e 45 in più rispetto all'anno precedente.

Tabella 11

Personale ISS

Anni	personale	costo del personale (milioni)
1997	1.363	105.425
1998	1.352	127.717
1999	1.356	125.831
2000	1.401	121.608

10.5. Valutazioni conclusive: le dinamiche retributive nel prossimo biennio

Lo sviluppo retributivo nel biennio 1999-2000, nello specifico comparto della ricerca, evidenzia un *trend* di crescita delle retribuzioni percentualmente più basso rispetto a quello registrato nel medesimo periodo nel resto del pubblico impiego.

I dati, al riguardo, sono relativamente significativi, giacché, come detto, per il comparto ricerca, incide sulla spesa, soprattutto per il 2000, il ritardo, ormai di quattro anni, nel rinnovo contrattuale degli istituti normativi ed economici per il personale dei livelli e per i ricercatori e tecnologi per il quadriennio normativo 1998-2001 ed i bienni economici 1998-1999 e 2000-2001.

E' prevedibile, dunque, già sin d'ora e a prescindere dal contenuto delle singole clausole negoziali, un sensibile incremento del costo del personale nell'esercizio 2002, soprattutto per l'incidenza degli arretrati.

Con specifico riferimento alle dinamiche salariali, poi, le ipotesi di accordo del 17 ottobre 2001, sottoposte all'esame della Corte e da questa, allo stato degli atti, non certificate, prevedono, soprattutto per il secondo biennio economico 2000-2001, aumenti delle componenti fisse della retribuzione notevolmente significative, che vanno ben al di là dei programmati tassi di inflazione: per i ricercatori e tecnologi è prevista, infatti, l'istituzione dell'indennità di valorizzazione professionale, quale emolumento fisso e continuativo, che, nella specie, assorbe mediamente il 2,78% di risorse aggiuntive in ragione del monte salari 1999, con possibilità, per espressa previsione negoziale, di essere ulteriormente incrementata, ove in ipotesi le risorse in ragione del 2% del monte salari annuo 1999, che

dovrebbero essere destinate nel disegno di legge finanziaria 2002 al finanziamento del fabbisogno di personale e alle progressioni verticali, risultassero a consuntivo non interamente utilizzate a questi fini.

Una scelta questa, operata dai due accordi, che per la Corte non appare, nella specie, suffragata da quelle profonde riforme di struttura (come ad esempio diversamente per la sanità o per la dirigenza) idonee a giustificare, per un effettivo sviluppo economico del sistema-Paese, una dinamica retributiva che si discosti dagli ordinari parametri di compatibilità economica del costo del personale (tasso di inflazione programmato), nonostante, nello specifico settore della ricerca, sia stata avviata, specie a partire dall'ultimo quinquennio, una profonda riflessione sul carattere strategico che essa riveste per lo sviluppo e la crescita economica del Paese.

Al di là, infatti, di un non del tutto compiuto disegno di riforma del settore, se non attraverso un mero riordino organizzativo di alcuni dei principali enti che compongono il comparto, non emergono ancora, nei documenti di programmazione economico-finanziaria e principalmente nelle connesse iniziative legislative, indirizzi coerenti con i piani triennali per la ricerca, per un rilancio del settore in termini di risorse complessive. Tant'è che la quota di bilancio dedicata dal nostro Paese alla ricerca è nettamente inferiore alla media europea (1,36% a fronte di 1,99%), così come, in termini di incidenza della spesa in rapporto al PIL, l'Italia presenta un indice dell'1,07% contro l'1,92% europeo.

In questo contesto, ancorché il piano triennale di ricerca dedichi particolare attenzione alla riqualificazione del personale, la politica negoziale seguita nei due accordi appare tuttavia ancora lontana dall'obiettivo di realizzare un effettivo rilancio della ricerca in termini anche di competitività in ambito europeo, dal momento che, nella specie, i contratti sottoposti all'esame della Corte configurano, mantenendo ed esasperando elementi di continuità con il passato, una struttura retributiva che privilegia essenzialmente le componenti fisse della retribuzione.

Come la Corte ha già avuto modo di segnalare nel rapporto di certificazione depositato il 7 dicembre scorso, la scelta di spostare sulla parte fissa le maggiori risorse a scapito della retribuzione accessoria, con l'effetto, nella fattispecie, non solo di avere disposto, sul tabellare, il recupero totale del differenziale tra inflazione

reale e programmata nel 2000, ma anche di avere previsto un aumento delle indennità fisse, in particolare per i ricercatori e tecnologi, in misura superiore agli stessi aumenti del tabellare, determina, a regime, una dinamica retributiva marcatamente inflativa, sostanzialmente svincolata da quelle che sono le linee-guida tracciate dall'accordo sulla politica dei redditi del luglio 1993.

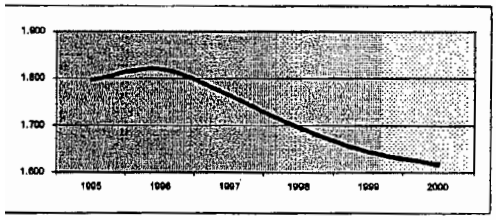
L'onere a regime derivante dall'accordo per il biennio economico 2000-2001 è quantificato dall'ARAN in lire 87,28 miliardi, con un'incidenza, già da solo, sulla massa salariale 1999 pari all'8,16%. A ciò si aggiunge l'onere derivante dall'accordo per il primo biennio economico 1998-1999, che già, di per sé, determina una dinamica retributiva potenzialmente inflativa per avere l'accordo integralmente utilizzato, per il finanziamento di emolumenti fissi (indennità di ente e trattamento di fine rapporto), risorse che altrimenti sarebbero state destinate alla contrattazione integrativa per il finanziamento del salario accessorio, connesso a recuperi di produttività.

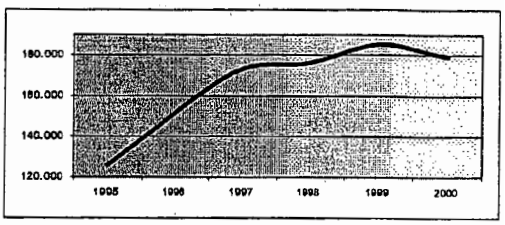
L'effetto complessivo che deriva dalla lettura combinata dei due accordi è quello, pertanto, non solo di una crescita del monte retributivo 1997, a regime, di oltre il 12,13%, ma, soprattutto, di un aumento della componente fissa della retribuzione in misura più che proporzionale alla stessa crescita della massa salariale.

CAPITOLO 11

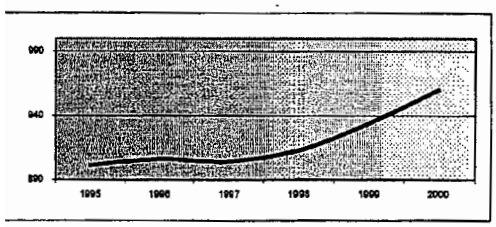
IL PERSONALE NON CONTRATTUALIZZATO

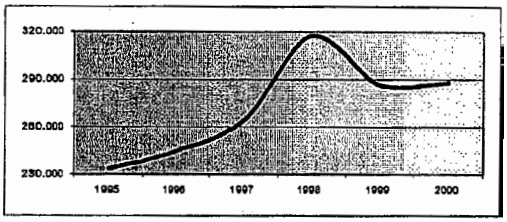
Il personale della carriera prefettizia



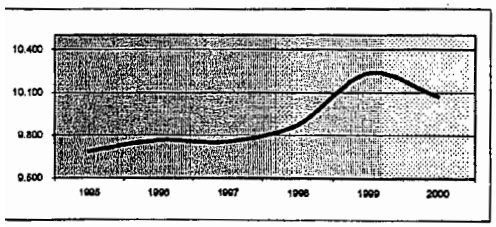


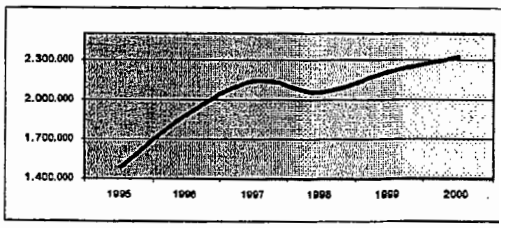
Il personale diplomatico



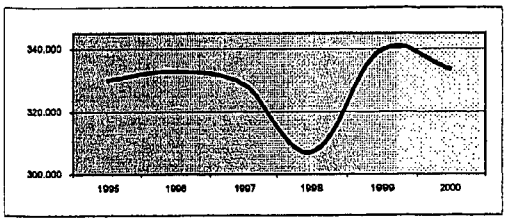


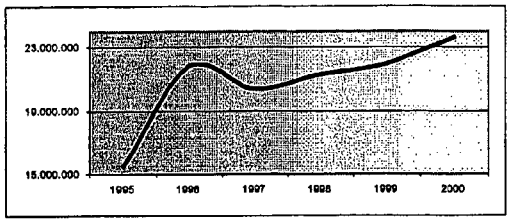
Il personale di magistratura



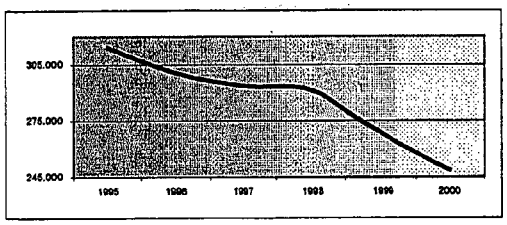


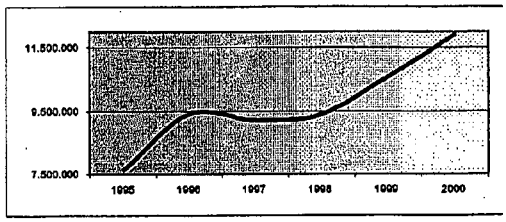
Il personale appartenente ai corpi di polizia





Il personale appartenente alle forze armate





SINTESI

Il 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 è da rilevare che, con D.P.R. n. 316 del 23 maggio 2001, è stato recepito, per quanto concerne il personale della carriera prefettizia, l'accordo relativo al biennio 2000-2001 per gli aspetti normativi e retributivi, stipulato tra la delegazione di parte pubblica e quella sindacale. Il trattamento economico, con decorrenza 17 giugno 2000, si articola nelle tre voci che compongono il trattamento della dirigenza statale (stipendio base, retribuzione di posizione e retribuzione di risultato) e si uniforma al principio della onnicomprensività.

Il D.P.R. n. 114 del 20 febbraio 2001 ha recepito, per il personale della carriera diplomatica, l'accordo relativo al quadriennio normativo 2001-2003 e, per gli aspetti economici, il trattamento relativo al biennio 2000-2001, avendo riguardo al servizio prestato in Italia da detto personale. Le componenti del trattamento economico sono le stesse già indicate per il personale della carriera prefettizia e

per la dirigenza statale. La normativa è volta ad assicurare un trattamento economico onnicomprensivo, con soppressione di ogni forma di automatismo stipendiale.

Per quanto riguarda il personale di magistratura, permane il sistema di adeguamento automatico delle retribuzioni (legge n. 27 del 1981) e il criterio, sostanzialmente automatico, di avanzamento nella carriera. Nel biennio 1999-2000 la spesa complessiva per retribuzioni è passata da 1.592 a 1.669 miliardi, con un aumento percentuale pari al 4,9% nel secondo anno rispetto al primo.

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, perequazione resa complessa dalla atipicità delle forme di impiego del personale e dalla natura dei compiti operativi di ciascun Corpo.

Permangono, di conseguenza, assetti normativi differenziati sia per quanto riguarda le modalità e termini nell'arruolamento, dipendenze, gradi e qualifiche e nei sistemi di avanzamento, sia per quanto attiene al trattamento economico, condizionato da diversi fattori che hanno finora impedito di raggiungere nel settore, a parità di prestazioni e di responsabilità, una soddisfacente ed armonica composizione di esigenze ed interessi.

Tra le iniziative legislative più recenti, è da segnalare la legge 31.3.2000, n. 78, che ha conferito delega al Governo in materia di riordino delle forze di Polizia. In attuazione di detta delega sono state emanate norme di riordino dell'Arma dei Carabinieri e altre riguardanti lo stato giuridico e l'avanzamento degli Ufficiali dell'Arma (decreti legislativi n. 297 e n. 298 del 5.10.2000) nonché le norme concernenti il riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della Polizia di Stato (decreto legislativo n. 334 del 5.10.2000).

In ordine agli aspetti gestionali inerenti ai corpi di polizia, 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 i dati ricavati da altre fonti; è stata quindi necessaria un'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 riflessi sulla consistenza del personale militare e sulla sua distribuzione nelle diverse strutture.

11.1 Premessa

Sotto il profilo normativo, mentre non vi sono segnalazioni di rilievo relative alla categoria del personale di magistratura, appare opportuno segnalare il completamento del processo di "contrattualizzazione" concernente il personale appartenente alle carriere prefettizie e diplomatica, introdotto rispettivamente dal d. lgs. 19 maggio 2000 n.139 e dal d. lgs. 24 marzo 2000 n. 85, già segnalati nel referto sul costo del lavoro dello scorso anno . Naturalmente, rimane ferma la speciale procedura attinente a detto personale, che esula dalle previsioni di cui all'art. 47 del decreto legislativo n.165 del 2001, atteso che il procedimento negoziale, sia pure passando attraverso la tipica fase dell'accordo tra parte pubblica e parte sindacale, viene poi formalizzato con un decreto del Presidente della Repubblica, anziché con un vero e proprio contratto.

Per quanto concerne la carriera prefettizia, con decreto del Presidente della Repubblica n.316 del 23 maggio 2001 si è provveduto al recepimento dell'accordo relativo al biennio 2000/2001 per gli aspetti normativi e retributivi, stipulato tra la delegazione di parte pubblica e la delegazione sindacale. In particolare, gli aspetti economici dell'accordo hanno decorrenza dal 17 giugno 2000. Il trattamento economico che ne deriva risulta articolato in tre componenti:

a) stipendio base, comprendente lo stipendio tabellare, l'indennità integrativa speciale e la retribuzione individuale di anzianità;
b) retribuzione di posizione, correlata alla posizione funzionale ricoperta;
c) retribuzione di risultato, correlata ai risultati conseguiti rispetto agli obiettivi assegnati.

Il provvedimento fissa anche gli importi relativi alle varie voci di retribuzione e dispone l'erogazione di una somma lorda forfettizzata per il periodo 17 giugno 2000 – 31 dicembre 2000, in luogo delle retribuzioni di posizione e di risultato che trovano decorrenza a partire dall'anno 2001.

Ne risulta un trattamento economico omnicomprensivo, che, nel rispetto di quanto prescritto dal decreto legislativo n.139/2000, assicura sviluppi omogenei e proporzionati, rapportati alla figura apicale. La scissione tra retribuzione fissa e retribuzione collegata al miglioramento della produttività, oltre che opportuna si rivela in linea con la struttura dei trattamenti economici previsti in generale per tutto

il pubblico impiego. E' inoltre prevista la possibilità di concludere accordi decentrati che, senza comportare alcun onere aggiuntivo, individuano esclusivamente criteri applicativi delle previsioni contenute nel decreto presidenziale.

Anche per il personale della carriera diplomatica è stato emanato il decreto del Presidente della Repubblica n.114 del 20 febbraio 2001, al fine di recepire l'accordo relativo al quadriennio 2000-2003 per gli aspetti giuridici e al biennio 2000-2001 per gli aspetti economici, relativamente al servizio prestato in Italia, sottoscritto dalle rappresentanze sindacali di categoria. La struttura del trattamento economico risulta articolata in tre componenti, in armonia con quella già illustrata per il personale prefettizio. La decorrenza economica del nuovo stipendio di base (tabellare, indennità integrativa e retribuzione individuale di anzianità) viene fissata al 26 aprile 2000. L'obiettivo del procedimento negoziale, analogamente a quanto previsto per la carriera prefettizia, è quello di assicurare un trattamento economico, omnicomprensivo, con sviluppi omogenei e proporzionati secondo appositi parametri, con soppressione di ogni forma di automatismo stipendiale.

Gli interventi normativi di cui sopra rendono la struttura del trattamento economico del personale delle carriere prefettizia e diplomatica molto più simile a quella del restante pubblico impiego, pertanto tali carriere tendono a diventare un raggruppamento alquanto distinto dal personale di magistratura, per il quale nessun meccanismo di "contrattualizzazione", sia pure in senso lato, è previsto dalla normativa vigente.

11.2 Il personale della carriera prefettizia

11.2.1 Consistenza e struttura

In base a quanto previsto dall'art.2 del d. lgs. n.139/2000, la dotazione organica del personale di prefettura è stabilita in 1746 unità, articolate secondo le nuove qualifiche, così come risulta dalla tabella 1. La stessa norma dispone che successivamente all'insediamento della nuova legislatura, e quindi a partire dal 2001, la dotazione organica dei viceprefetti debba essere incrementata di 88 unità, portando il totale del personale prefettizio a 1.834 unità.

Rispetto a quella vigente fino al 1999, nell'anno 2000 va registrata una riduzione della dotazione organica di oltre 150 unità, per cui il persistente andamento negativo della copertura, fenomeno che, in proporzione, riguarda sia il personale maschile e sia quello femminile, assume connotazioni meno rilevanti. La carenza del personale in servizio nel 2000 rispetto alla dotazione organica si riduce a circa il 7% (mentre nel 1999 detto tasso era pari al 14%). Permangono gli squilibri riferiti alla qualifica apicale che continua a registrare una eccedenza del 25% rispetto ai posti previsti in organico, anche in conseguenza di un aumento di sei unità nel 2000 rispetto al 1999. Tuttavia va considerato che, per espresso disposto dell'art.38 del d. lgs. 139/2000, le posizioni sopranumerarie nelle diverse qualifiche sono soppresse (Tab. 1, 1.1, 1.2).

Resta altresì sostanzialmente immutata la distribuzione del personale sull'intero territorio nazionale, che vede il Lazio, la Campania, la Sicilia e la Lombardia ai primi posti per quanto attiene al personale ivi in servizio (rispettivamente 546, 115, 100 e 97 unità). Tra queste il Lazio continua ad assorbire circa un terzo di tutto il personale in attività.

11.2.2 La spesa

L'andamento della spesa totale per le retribuzioni erogate registra una leggera flessione nel 2000 rispetto al 1999 (tab.4), per effetto della contrazione del numero delle unità di personale in servizio (-27) tra i due anni di riferimento. In effetti la retribuzione media lorda pro-capite registra una lieve crescita nel 2000: è peraltro verosimile che la spesa in questione è destinata ad aumentare allorché il nuovo trattamento economico conseguente all'accordo formalizzato con il d.P.R. n.316/2001, andrà a regime.

In ogni caso il costo complessivo del lavoro inerente al personale di cui trattasi registra una sensibile crescita nel 1999 (+ 4%), cui segue una diminuzione (-1,5%) nel 2000 .

Permane la preponderanza della componente fissa della retribuzione rispetto alle competenze accessorie, che rappresentano solo un quinto del totale (*tabelle* 3 e 4). Sostanzialmente le competenze accessorie derivano da compensi per lavoro straordinario e da indennità varie disposte da provvedimenti specifici. La

differenziazione tra le diverse qualifiche risulta marcata in relazione allo straordinario, atteso il divario tra la media annua di quanto corrisposto ai prefetti (oltre 26milioni pro-capite), ai vice prefetti (poco più di 14milioni pro-capite) e ai vice prefetti aggiunti (meno di 6 milioni per unità) . La omnicomprensività sancita con il nuovo regime di trattamento economico farà sparire tale voce di retribuzione nei prossimi anni.

Tabella 1

Dotazione organica e personale in servizio

RILEVAZIONE ANNI 1999 e 2000

CATEGORIA	*al 31.12.1999*			*al 31.12.2000*		
	Dotazione organica anno 1999	**Personale in servizio**		**Dotazione organica anno 2000**	**Personale in servizio**	
		Totale	*di cui donne*		*Totale*	*di cui donne*
Prefetto	146	177	13	146	183	13
Vice Prefetto	452	497	168	535	483	169
Vice Prefetto aggiunto	1.304	970	546	1.065	951	537
TOTALE	**1.902**	**1.644**	**727**	**1.746**	**1.617**	**719**

Tabella 2

Percentuali di copertura della dotazione organica

CATEGORIA	*RILEVAZIONE ANNO 1999*					*RILEVAZIONE ANNO 2000*				
	% copertura	*% colonna*		*Variazione % 1998/1999*		*% copertura*	*% colonna*		*Variazione % 2000/1999*	
		Personale in servizio		**Personale in servizio**			**Personale in servizio**		**Personale in servizio**	
		Totale	*di cui donne*	*Totale*	*di cui donne*		*Totale*	*di cui donne*	*Totale*	*di cui donne*
Prefetto	121.2	10.8	0.8	-4.3	8.3	125.3	11.3	0.8	3.9	0.0
Vice Prefetto	110.0	30.2	9.5	-1.6	5.7	90.2	29.9	10.4	-2.9	0.6
Vice Pref. aggiunto	74.3	59.0	33.2	-3.4	-3.1	89.2	58.9	33.2	-2.0	-1.7
TOTALE	**86.4**	**100.0**	**43.5**	**-3.1**	**-1.1**	**92.6**	**100.0**	**44.4**	**-1.6**	**-1.1**

Tabella 3

Spesa per competenze fisse e indennita' anni 1999/2000
per il personale della carriera prefettizia

CATEGORIA		Stipendio	I.I.S.	R.I.A.	13^ mens.	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di stipendio	TOTALE (A)	Recuperi per assenze, ritardi, ecc.	Arretrati Anni preced.	TOTALE (B)
Prefetto	2000	13.792.741	2.637.792	0	1.516.941	0	.079.129	25.026.603	54.582	89.627	25.161.648
	1999	14.523.135	2.814.829	0	1.584.535	0	7.448.501	26.371.000	43.114	118.173	26.446.059
Vice Prefetto	2000	26.010.020	7.541.600	0	2.732.272	0	510.851	36.794.743	28.843	287.119	37.053.019
	1999	25.549.884	7.465.806	0	2.750.955	0	306.451	36.073.096	117.592	452.783	36.408.287
Vice. Pref. agg.	2000	21.967.076	11.921.785	843.792	2.823.825	58.271	430.056	38.044.805	219.488	54.898	38.380.215
	1999	22.286.757	12.325.879	842.761	2.946.653	57.969	319.365	38.779.384	261.741	717.045	39.234.688
TOTALE	**2000**	**61.769.837**	**22.101.177**	**843.792**	**7.073.038**	**58.271**	**8.020.036**	**99.866.151**	**302.913**	**1.031.644**	**100.594.882**
	1999	**62.359.776**	**22.606.514**	**842.761**	**7.282.143**	**57.969**	**8.074.317**	**101.223.480**	**422.447**	**1.288.001**	**102.089.034**

Tabella 4

Spesa per competenze accessorie anni 1999/2000
per il personale della carriera prefettizia

CATEGORIA	CATEGORIA	Straordinario	Indennità deriv. da provv. specifici	Indennità rischio	Arretrati anni precedenti	Altre spese access. e Indennità varie	TOTALE COMPETENZE (C)	TOTALE A+C	TOTALE B+C
Prefetto	2000	4.878.621	0	0	0	145	4.878.766	29.905.369	30.040.414
	1999	5.056.482	0	0	0	100	5.056.582	31.427.582	31.502.641
Vice Prefetto	2000	6.821.493	4.351.103	0	0	5.534	11.178.130	47.972.873	48.231.149
	1999	6.973.379	4.281.091	0	1.032	7.379	11.262.881	47.335.977	47.671.168
Vice. ref.agg.	2000	5.494.512	6.480.934	0	0	23.614	11.999.060	50.043.865	50.379.275
	1999	5.743.407	6.625.714	0	648	12.312	12.382.081	51.161.465	51.616.769
TOTALE	**2000**	**17.194.626**	**10.832.037**	**0**	**0**	**29.293**	**28.055.956**	**127.922.107**	**128.650.838**
	1999	**17.773.268**	**10.906.805**	**0**	**1.680**	**19.791**	**28.701.544**	**129.925.024**	**130.790.578**

11.3 Il personale diplomatico

11.3.1 Consistenza e struttura

La dinamica del personale in servizio è caratterizzata da un trend positivo, con un aumento nel triennio 1998-2000 del 5,2%, attraverso una crescita pressoché costante in ciascun anno; il tasso di crescita riferito alle donne sale al 21%. Comunque, nella carriera diplomatica la presenza femminile è nettamente inferiore a quella maschile, con scarti in meno sempre più accentuati nelle qualifiche superiori a quella di ingresso. Basti considerare che su 960 unità in servizio al 31 dicembre 2000, solo 103 (circa l'11%) sono donne e che nelle qualifiche apicali il loro numero scende a 8 su un totale di 249 unità (di cui nessuna presenza per la qualifica di vertice).

A seguito dell'entrata in vigore del d. lgs. 24 marzo 2000 n.85, la dotazione organica è stata aumentata di 181 unità, per cui essa, per il 2000, è composta di 1119 unità, distribuite su cinque qualifiche, come risulta dalla tabella 5.

Il tasso di copertura, pari al 100% nel 1999, risulta attestato intorno all'84% nel 2000, in conseguenza dell'ampliamento della dotazione organica. La tendenza a inquadramenti eccedenti i posti previsti in organico per le qualifiche apicali, dopo una inversione registrata nel 1999, ha ripreso con forza nell'anno 2000, con una copertura pari al 108%.

11.3.2 La spesa

La spesa complessiva del 2000 è stazionaria rispetto al 1999 che, però, aveva registrato un forte incremento (circa il 12%) nei confronti dell'anno precedente. Tale risultato è conseguenza della notevole contrazione delle indennità spettanti per il servizio svolto all'estero, il cui ammontare è diminuito di circa 90 miliardi rispetto al 1998.

Resta comunque assai rilevante l'incidenza della retribuzione accessoria sull'ammontare complessivo della spesa, poiché rientrano tra tali competenze proprio le indennità di servizio all'estero; il che appare del tutto giustificato, tenuto conto che il personale in questione svolge la propria attività in prevalenza fuori del territorio italiano.

Nell'anno 2000 la retribuzione media complessiva (competenze fisse più competenze accessorie), calcolata tenendo conto del numero medio dei dipendenti in servizio nell'anno, si attesta sui 251,5 milioni annue, per ogni unità di personale, in diminuzione rispetto ai precedenti anni, pur tuttavia a conferma che la categoria in questione si colloca al primo posto in tutto l'ambito del settore statale.

Il costo totale del lavoro, tenendo conto anche delle tasse e dei contributi gravanti sulla Pubblica Amministrazione (circa 24 miliardi nel 1999), ammonta a lire 286,7 miliardi (dato riferito al 1999).

Tabella 5

DOTAZIONE ORGANICA E PERSONALE IN SERVIZIO

RILEVAZIONE ANNI 1999 e 2000

CATEGORIA	al 31.12.1999			al 31.12.2000		
	Dotazione organica anno 1999	Personale in servizio		Dotazione organica anno 2000	Personale in servizio	
		Totale	*di cui donne*		*Totale*	*di cui donne*
Ambasciatori	22	21	0	22	22	0
Ministri Plenipotenziari di I e II classe	146	197	6	208	227	8
Consiglieri d'ambasciata	190	240	20	232	235	20
Consiglieri di legazione	270	194	21	270	203	20
Primo Segretario e Segretario di legazione	310	282	46	387	303	55
TOTALE	**938**	**934**	**93**	**1119**	**960**	**103**

Tabella 6

PERCENTUALI DI COPERTURA DELLA DOTAZIONE ORGANICA

CATEGORIA	*RILEVAZIONE ANNO 1999*					*RILEVAZIONE ANNO 2000*				
	% copertura	*% colonna*		*Variazione % 1998/1999*		*% copertura*	*% colonna*		*Variazione % 2000/1999*	
		Personale in servizio		Personale in servizio			Personale in servizio		Personale in servizio	
		totale	*di cui donne*	*totale*	*di cui donne*		*totale*	*di cui donne*	*totale*	*di cui donne*
Ambasciatori e	95,4	2,2	0,0	12,5	0,0	100,0	2,3	0,0	4,8	0,0
Ministri Plenipotenziari di I e II classe	134,9	21,1	0,6	-5,3	0,0	109,1	23,6	0,8	15,2	33,3
Consiglieri d'ambasciata	126,3	25,7	2,1	3,4	0,0	101,2	24,4	2,8	-2,1	0,0
Consiglieri di legazione	71,8	20,8	2,2	10,2	16,7	75,2	21,1	2,8	4,6	-4,8
Primo Segretario e Segretario di legazione	91,0	30,2	5,0	3,3	12,2	78,2	31,6	26,6	7,4	19,6
TOTALE	**99,6**	**100,0**	**100,0**	**2,3**	**9,4**	**85,8**	**100,0**	**10,0**	**2,8**	**7,5**

Tabella 7

Spesa per competenze fisse e indennita' anni 1999 e 2000 per il personale della carriera diplomatica

CATEGORIA		Stipendio	Indennità Integrativa speciale	R.I.A	13^ mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di stipendio	TOTALE (A)	Recuperi per assenze, ritardi, ecc.	Arretrati Anni precedenti	TOTALE (B)
Ambasciatori	2000	2.180.640	350.817	0	233.213	1.045.176	386.494	4.196.340	260.649	0	3.935.691
	1999	2.418.623	392.635	0	231.029	1.218.066	431.165	4.691.518	457.796	156.006	4.389.728
Ministri Plenip. di I e II cl.	2000	16.189.214	3.187.384	0	1.940.180	6.409.501	3.437.903	31.164.182	2.100.223	141.584	29.205.543
	1999	16.197.727	3.281.087	0	1.730.103	5.695.716	3.665.357	30.569.990	1.947.717	377.506	28.999.779
Consiglieri d'ambasciata	2000	13.436.660	3.556.054	0	1.000.195	6.792.363	1.031	24.786.303	2.072.199	2.172	22.716.276
	1999	12.562.247	3.354.218	0	1.252.330	6.077.819	624	23.247.238	1.967.361	272.942	21.552.819
Consiglieri di legazione	2000	6.618.765	2.806.416	0	742.247	2.747.367	14.197	12.928.992	1.426.869	25.425	11.527.548
	1999	6.175.993	2.635.935	0	641.757	3.115.527	26.745	12.595.957	1.429.686	63.349	11.229.620
I. Segret. e Segr. di legaz.	2000	7.572.451	3.869.569	0	700.551	3.080.626	3.336	15.226.533	2.394.932	12.096	12.843.697
	1999	7.070.483	3.705.979	0	638.272	4.210.417	0	15.625.151	2.475.591	11.297	13.160.857
TOTALE	**2000**	**45.997.730**	**13.770.240**	**0**	**4.616.386**	**20.075.033**	**3.842.961**	**88.302.350**	**8.254.872**	**181.277**	**80.228.755**
	1999	**44.425.073**	**13.369.854**	**0**	**4.493.491**	**20.317.545**	**4.123891**	**86.729.854**	**8.278.151**	**881.100**	**79.332.803**

Tabella 8

Spesa per competenze accessorie anni 1999 e 2000 per il personale della carriera diplomatica

CATEGORIA		Straord.	Indennità di servizio all'estero	Tratt. di reggenza	Assegno di rappres	Altre spese access. e Indennità varie	TOTALE COMPETENZE (C)	TOTALE A+C	TOTALE B+C
Ambasciatori	2000	258.574	5.043.567	0	2.476.332	14.161	7.892.634	12.088.974	11.828.325
	1999	88.926	5.858.813	0	2.669.028	24.250	8.641.017	13.332.535	13.030.745
Ministri Plenip. di I e II classe	2000	1.281.252	36.214.857	0	10.352.327	152.088	48.000.524	79.164.706	77.206.067
	1999	489.151	33.845.737	33.374	9.971.886	396.777	44.736.925	75.306.915	73.736.704
Consiglieri d'ambasciata	2000	707.807	36.912.416	0	4.773.104	145.291	42.538.618	67.324.921	65.254.894
	1999	561.617	33.723.248	95.110	4.645.539	486.172	39.511.686	62.758.924	61.064.505
Consiglieri di legazione	2000	711.913	15.854.446	0	1.559.385	122.455	18.248.199	31.177.191	29.775.747
	1999	313.688	15.314.452	49.137	1.705.705	290.593	17.673.575	30.269.532	28.903.195
Pr. Segret. e Segret. di legazione	2000	763.810	29.555.878	0	2.339.531	106.353	32.765.572	47.992.105	45.609.269
	1999	302.443	35.811.972	183.953	2.998.005	248.103	39.544.476	55.169.627	52.705.333
TOTALE	**2000**	**3.823.356**	**123.581.164**	**0**	**21.500.679**	**540.348**	**149.445.547**	**237.747.897**	**229.674.302**
	1999	**1.755.825**	**124.554.222**	**361.574**	**21.990.163**	**1.445.895**	**150.107.679**	**236.837.533**	**229.440.482**

11.4 Il personale di magistratura

11.4.1 Struttura e consistenza

Nessuna novità di rilievo ha interessato il personale appartenente alla carriera di magistratura.

Le ultime disposizioni al riguardo sono state emanate nel corso dell'anno 2001, per la magistratura ordinaria, e nel corso del 2000, per la magistratura amministrativa. Ambedue le norme hanno disposto un aumento della dotazione organica con decorrenza dall'anno 2001: di talché gli effetti conseguenti, sia sotto il profilo statistico sia sotto quello della spesa, esulano dal periodo al quale si riferisce la presente relazione.

Nell'anno 2000 la dotazione organica del personale di magistratura ha subito una lievissima flessione (sono previste 5 unità in meno) rispetto agli anni precedenti, se si eccettua la magistratura amministrativa che già dal 1999 aveva registrato un incremento organico di 6 unità, correlate al numero di magistrati addetti al consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana.

La componente femminile registra un discreto aumento (+ 300 unità circa) rispetto al 1998: l'incremento più cospicuo in termini assoluti riguarda la magistratura ordinaria (+ 252 unità) ma, in misura percentuale, quello maggiore è relativo alla Avvocatura dello Stato, che registra una presenza di personale femminile di oltre il 10% in più rispetto al 1998.

Anche per quanto concerne la dislocazione sul territorio nazionale, è confermato il massimo decentramento dei magistrati ordinari, di cui meno di un quinto opera nel Lazio, mentre, nonostante l'ormai avviato assetto regionale di tutte le sue funzioni, ancora non risulta realizzata una più congrua assegnazione negli uffici periferici dei magistrati della Corte dei conti, di cui quasi il 50% opera in sede centrale.

Restano altresì molto elevati i tassi di copertura, con particolare riguardo alla magistratura ordinaria.

Le *tabelle* che seguono (9 e 10) danno conto del personale in servizio nell'arco triennale 1998-2000 e delle relative percentuali di copertura rispetto alle dotazioni organiche.

Tabella 9

Dotazione organica e personale in servizio

RILEVAZIONE ANNI 1999 e 2000						
	31.12.1999			*31.12.2000*		
CATEGORIA	**Dotazione organica anno 1999**	**Personale in servizio**		**Dotazione organica anno 2000**	**Personale in servizio**	
		Totale	*di cui donne*		*Totale*	*di cui donne*
Avvocatura dello Stato	370	336	101	370	335	105
Consiglio di Stato e T.A.R.	431	405	53	431	406	52
Corte dei Conti	537	512	75	532	497	75
Magistratura Ordinaria	9109	8.898	3.117	9109	8751	3112
Magistratura Militare	103	85	6	103	83	8
TOTALE	**10.550**	**10.236**	**3.352**	**10.545**	**10.072**	**3.352**

Tabella 10

Percentuali di copertura della dotazione organica

	RILEVAZIONE ANNO 1999					*RILEVAZIONE ANNO 2000*				
		% colonna		*Variazione % 1999/1998*			*% colonna*		*Variazione % 1999/2000*	
CATEGORIA	*% copertura*	**Personale in servizio**		**Personale in servizio**		*% copertura*	**Personale in servizio**		**Personale in servizio**	
		Totale	*di cui donne*	*Totale*	*di cui donne*		*Totale*	*di cui donne*	*Totale*	*di cui donne*
Avvocatura dello Stato	90,8	3,3	1,0	2,4	11,0	90,5	3,3	1,0	-0,3	4,0
Cons. di Stato e T.A.R.	94,0	4,0	0,5	11,6	17,8	94,2	4,0	0,5	0,2	-1,9
Corte dei Conti	95,3	5,0	0,7	-1,3	10,2	93,4	4,9	0,7	-2,9	0,0
Magistratura Ordinaria	97,7	86,9	30,4	3,7	9,0	96,1	86,9	30,9	-1,6	-0,2
Magistratura Militare	82,5	0,8	0,1	-2,3	-14,3	80,6	0,8	0,1	-2,3	33,3
TOTALE	**97,0**	**100,0**	**32,7**	**3,7**	**9,1**	**95,5**	**100,0**	**33,3**	**-1,6**	**0,0**

11.4.2 La spesa

La spesa complessiva per il personale di cui trattasi risulta caratterizzata da un trend in crescita, logica conseguenza di tre fattori: l'aumento del personale in servizio, che tende a coprire l'intera dotazione organica, il sistema di adeguamento

automatico delle retribuzioni di cui alla legge n.27/1981 e il sostanziale automatismo di avanzamento nella carriera per l'accesso alle varie qualifiche magistratuali.

Nell'ultimo triennio si passa da una spesa complessiva di 1.522 miliardi nel 1998, a 1.591 miliardi nel 1999, per attestarsi sui 1.669 miliardi nel 2000: l'aumento percentuale del 1999 rispetto al 1998 è pari al 4,5%, mentre quello del 2000 rispetto al 1999 è pari al 4,9%.

La retribuzione media annua pro-capite registra nel 2000 una variazione rispetto al biennio precedente (1998-1999), nel senso che la più elevata riguarda la magistratura amministrativa (245 milioni circa) e quella più bassa si riferisce alla magistratura ordinaria (156 milioni circa). Dall'esame della tabella 13 emerge che l'elemento che determina l'aumento per i magistrati amministrativi è dato dalla voce indennità varie, corrisposte nell'anno 2000, di gran lunga superiori a quelle corrisposte alle altre magistrature.

Le *tabelle* che seguono riportano gli elementi della spesa per gli anni 1999 e 2000.

Tabella 11

Spesa per competenze fisse e indennita' anni 1999 e 2000 per il personale della carriera magistratura

(milioni di lire)

CATEGORIA	Anno	Stipendio	I.I.S.	13^ mens.	Ass. n. fam.	Idennità pagate con cap. di stipendio	TOTALE (A)	Recup. per assenze rit. ecc.	Arretr. Anni prec.	TOTALE (B)
Avv. Stato	2000									
	1999	48.598	5.330	4.494	0	5.928	58.475	288	52	64.115
C.d.S. e TAR	2000	72.645	7.376	6.687	0	7.532	94.240	350	613	94.503
	1999	69.984	6.663	6.384	0	7.126	90.158	74	78	90.161
Corte dei conti	2000	89.450	9.503	8.333	4	9.771	117.060	0	233	117.293
	1999	91.239	8.442	8.406	4	8.968	117.059	0	187	117.246
Magistr. Ordinaria	2000	977.540	150.507	80.439	13	152.202	1.360.701	7.055	14.631	1.368.277
	1999	940.855	134.887	89.496	5	148.095	1.333.123	27.158	9.893	1.296.072
Magistr. Militare	2000	9.955	1.440	674	0	1.458	13.527	0	0	13.527
	1999	8.870	1.383	854	0	1.493	12.600	0	0	12.600
TOTALE	**2000**	**1.201.072**	**174.798**	**100.921**	**17**	**177.307**	**1.654.116**	**7.502**	**15.704**	**1.662.318**
	1999	**1.159.546**	**156.706**	**109.634**	**9**	**171.611**	**1.597.506**	**27.520**	**10.209**	**1.580.195**

Tabella 12

Spesa per competenze accessorie anni 1999 e 2000 per il personale della carriera magistratura

(milioni di lire)

CATEGORIA	Anno	Straord.	Arretrati anni precedenti	Altre sp. access. e Ind. varie	TOTALE (C)	TOTALE A+C	TOTALE B+C
Avv. Stato	2000	605	-	-	605	69.193	69.323
	1999	49	-	-	518	58.993	64.633
C.d.S. e TAR	2000	73	-	4.402	5.526	99.766	100.029
	1999	70	-	332	552	90.710	90.713
Corte dei conti	2000	89	3	1	312	117.372	117.606
	1999	91	-	-	222	117.281	117.468
Magistr. Ordinaria	2000	978	1	-	360	1.361.061	1.368.637
	1999	941	9.897	-	10.224	1.343.347	1.306
Magistr. Militare	2000	10	-	-	-	13.527	13.527
	1999	9	-	-	-	12.600	12.600
TOTALE	**2000**	**1.201**	**4**	**4.403**	**6.804**	**1.660.919**	**1.669.122**
	1999	**1.160**	**9.897**	**332**	**11.517**	**1.609.023**	**1.591.712**

Tabella 13

Retribuzione media annua pro-capite del personale di magistratura anni 1999 e 2000

(migliaia di lire)

CAT.	Anno	Stipendi	IIS	13^ Mens.	MEDIA TOTALE (A)	Indennità varie	Straord.	Altre Ind. Ass.	MEDIA TOTALE (B)	MEDIA TOTALE retribuzione (A+B)	Recup.	Arretr.
Avv. Stato	2000	154.140	17.881	14.335	186.356	18.997	1.812	0	20.809	207.165	291	679
	1999	148.166	16.251	13.701	178.118	18.074	1.580	0	19.654	197.772	878	158
C.d.S. TAR	2000	178.489	18.124	16.429	213.042	29.322	2.762	0	32.084	245.126	860	1.507
	1999	173.658	16.533	15.842	206.033	18.508	545	0	19.053	225.086	184	193
Corte dei conti	2000	173.689	18.452	16.181	208.322	18.975	599	7	19.581	227.903	0	459
	1999	180.315	16.684	16.613	213.612	17.724	439	7	18.170	231.782	0	369
Magistr. Ordinaria	2000	112.013	17.246	9.217	138.476	17.440	41	1	17.482	155.958	808	1.677
	1999	108.231	15.517	10.295	134.043	17.036	38	1	17.075	151.118	3.124	2.276
Magistr. Militare	2000	117.115	16.945	7.931	141.991	17.151	0	0	17.151	159.142	0	0
	1999	101.951	15.895	9.821	127.667	17.163	0	0	17.163	144.830	0	0
MEDIA TOTALE	**2000**	**119.296**	**17.362**	**10.024**	**146.682**	**18.048**	**238**	**2**	**18.288**	**164.970**	**745**	**1.560**
	1999	**115.758**	**15.644**	**10.945**	**142.347**	**17.165**	**129**	**1**	**17.295**	**159.642**	**2.747**	**2.007**

Tabella 14

Retribuzione media pro-capite del personale di magistratura nel 1999 e nel 2000 - % di scostamento dalle rispettive medie

Magistr.	Anno	Stipendi	IIS	13^ mens.	MEDIA TOTALE (A)	Indennità varie	Straord.	Altre indennità e assegni	MEDIA TOTALE (B)	MEDIA TOTALE Retribuzione (A+B)	Recup.	Arretr.
Avv. Stato	2000	29,2	3,0	43,0	27,0	5,3	661,3	-100,0	13,8	25,6	-60,9	-56,5
	1999	28,0	3,9	25,2	25,1	5,3	1.125	-100,0	13,6	23,9	-68,0	-92,1
C.d.S. TAR	2000	49,6	4,4	63,9	45,2	62,5	1.060	-100,0	75,4	48,6	15,4	-3,4
	1999	50,0	5,7	44,7	44,7	7,9	322,5	-100,0	10,2	41,0	-93,3	-90,4
Corte dei conti	2000	45,6	6,3	61,4	42,0	5,1	151,7	250,0	7,1	38,1	-100,0	-70,6
	1999	55,8	6,6	51,8	50,1	3,3	240,3	600,0	5,1	45,2	-100,0	-81,6
Magistr. Ordinaria	2000	-6,1	-0,7	-8,0	-5,6	-3,4	-82,8	-50,0	-4,4	-5,5	8,5	7,5
	1999	-6,5	-0,8	-5,9	-5,8	-0,7	-70,5	0	-1,3	-5,3	13,7	13,4
Magistr. Militare	2000	-1,8	-2,4	-20,9	-3,2	-5,0	-100,0	-100,0	-6,2	-3,5	-100,0	-100,0
	1999	-11,9	1,6	-10,3	10,3	0	-100,0	-100,0	-0,8	-9,3	-100,0	-100,0

11.5 Il personale appartenente ai corpi di Polizia

11.5.1 Il comparto: considerazioni generali e premessa metodologica

Le problematiche connesse al funzionamento dei corpi di polizia, con particolare riferimento, in termini di efficienza, efficacia ed economicità, al personale che ciascun corpo impiega nell'assolvimento dell'attività istituzionale, sono particolarmente complesse.

La disomogeneità degli appartenenti ai singoli corpi di polizia, tutti facenti capo a ministeri diversi,la specificità stessa dei corpi di polizia, le funzioni, talvolta particolari e non similari, attribuite dagli ordinamenti, si riflettono sulle organiche discipline per essi previste, quasi sempre divergenti dalla normativa che regola il pubblico impiego, con implicazioni che limitano talora l'esercizio dei diritti previsti, in via generale, per il personale degli altri settori.

Gli sforzi compiuti dal legislatore negli anni, a cominciare dalla legge 1 aprile 1981, n. 121, che ha sancito il principio della equiparazione economica delle forze di polizia, qualunque sia il tipo di ordinamento, civile e militare, mirano, nella sostanza, a conseguire una omogeneità nel trattamento economico, obiettivo molto arduo e difficile, in conseguenza della atipicità nelle forme d'impiego del personale e nell'esercizio delle funzioni espletate.

Molto è stato fatto per attenuare divergenze e differenziazioni che avevano riflessi sul trattamento economico del personale, ma, nonostante l'impegno del legislatore, l'obiettivo non è stato ancora raggiunto.

Il personale dei corpi di polizia è composto, come è noto, dagli appartenenti alla Polizia di stato, all'Arma dei carabinieri, alla Guardia di finanza, alla Polizia penitenziaria ed al Corpo forestale dello Stato.

Non comprende, invece, il personale militare del Corpo delle capitanerie di porto, che, inquadrato nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, svolge anch'esso compiti di polizia ed i cui componenti militari rivestono la qualifica, in relazione al grado, di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria[1].

I dati presi in considerazione sono stati tratti, in prevalenza, dal sistema informativo integrato della R.G.S.- Corte dei conti.

[1] Art. 57, comma 3 del Codice di Procedura Penale; Art. 1235 del Codice della Navigazione.

I dati anzidetti sono stati, poi, confrontati ed integrati con quelli acquisiti direttamente nel corso dell'attività istruttoria, dal Ministero dell'interno (Dipartimento della pubblica sicurezza), dal Ministero della difesa, dal Comando generale dell'Arma dei carabinieri, dal Ministero dell'economia e delle finanze (Comando generale della guardia di finanza), dal Ministero della giustizia (Dipartimento dell'amministrazione della giustizia), dal Ministero delle politiche agricole e forestali (Direzione generale delle risorse forestali, montane e idriche).

Nella presente esposizione si ha riguardo sia alle Forze di polizia[2] ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Corpo di polizia penitenziaria e Corpo forestale dello Stato), sia a quelle ad ordinamento militare (Arma dei carabinieri e Corpo della guardia di finanza).

Detto personale è alle dipendenze dei ministeri dell'interno[3], della difesa[4], delle finanze[5], della giustizia[6] e delle politiche agricole e forestali[7]. Il comparto "Corpi di polizia" comprende anche personale che non svolge compiti di polizia veri e propri, ma che esercita, comunque, funzioni attinenti alla pubblica sicurezza, quali:

a) i vertici delle forze di polizia[8];

b) i prefetti titolari di sede, che sono autorità provinciali di pubblica

---

[2] L'art. 16 della legge 1.4.1981, n. 121, prevede che sono forze di polizia la Polizia di Stato, l'Arma dei carabinieri, il Corpo della guardia di finanza, il Corpo degli agenti di custodia (oggi Corpo di polizia penitenziaria) e il Corpo forestale dello Stato.

[3] Art. 1 della legge 1.4.1981, n. 121, ed art. 10 della legge 31.3.2000, n. 78.

[4] L'art. 2, comma 2 del d.lgs. 5.10.2000, n. 297, prevede che l'Arma dei carabinieri dipende, tramite il Comandante generale, 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.

[5] Art. 1 della legge 23.4.1959, n. 189.

[6] Nuova denominazione del ministero di grazia e giustizia, ai sensi dell'art. 55, comma 2 del d.lgs. 300/1999.

[7] Il Corpo forestale dello Stato, ricostituito con d.lgs. 12.3.1948, n. 804, fu incardinato nella direzione generale delle foreste del ministero dell'agricoltura e delle foreste, poi soppresso con legge 4/12/1993 n. 491, art. 1, comma 1.
La legge 30.11.2000, n. 353, ha, per ultimo, 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.

[8] Il Capo della Polizia di Stato (al tempo stesso direttore generale della pubblica sicurezza) è un prefetto; il Comandante generale dei carabinieri e quello della guardia di finanza hanno rango sovraordinato ai generali di corpo d'armata; 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 del ministero delle politiche agricole e forestali.

sicurezza[9];

c) il personale dei Servizi per le informazioni e la sicurezza[10];

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 delle infrastrutture e dei trasporti;

g) il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco[11];

h) il personale del servizio ispettivo delle direzioni provinciali del lavoro[12].

E' da ricordare, inoltre, che:

- gli ufficiali dei Carabinieri, allorquando conseguono il grado di generale, conservano la qualifica di ufficiali di pubblica sicurezza, ma non quella di ufficiale di polizia giudiziaria, in base alle vigenti norme penali[13];

- il personale organicamente inserito nei Corpi di polizia esercita anche compiti connessi al servizio di pubblico soccorso[14]e alle attività di protezione civile[15].

L'Arma dei carabinieri infine, già prima Arma dell'Esercito, con le speciali attribuzioni che da tale prerogativa derivano[16], è stata elevata a rango di forza

---

[9] Ai sensi dell'art. 13, comma 1, della legge 1.4.1981, n. 121.

[10] 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 qualifica di ufficiali o di agenti di polizia giudiziaria; tale qualifica 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.

[11] 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).

[12] Si veda, da ultimo, l'art. 8 del D.P.R. 10.10.2000, n. 333.

[13] Art. 57, comma 1, lettera B del C.P.P.

[14] Art. 16, comma 3 della legge 121/1981 e art. 7, comma 3, lett. c) della legge 353/2000.

[15] Art. 11, comma 1 della legge 24.2.1992, n. 225 ed art. 3, comma 3 del d.lgs. 5.10.2000, n. 297.

[16] Art. 1 Regolamento organico dell'Arma, approvato con R.D. 14 giugno 1934, n. 1169.

armata[17] ed è forza di polizia a competenza generale ed in servizio permanente di pubblica sicurezza, con compiti di vigilanza sull'osservanza delle leggi, dei regolamenti e dei provvedimenti delle pubbliche Autorità, di tutela dell'ordine pubblico, di prevenzione e repressione dei reati.

All'Arma medesima sono assegnati compiti militari[18], tra i quali quello di polizia militare, di partecipazione alle operazioni di sostegno alla pace, fuori dal territorio nazionale e di sicurezza delle rappresentanze diplomatiche all'estero.

L'Arma dipende funzionalmente dal Ministro dell'interno per i compiti di ordine e sicurezza pubblica e, quale Forza armata, dal Ministero della difesa, tramite il Capo di Stato Maggiore della difesa[19].

I provvedimenti emanati dal legislatore negli anni 2000-2001[20] assumono rilevanza fondamentale per l'Istituzione poiché modificano un impianto ormai secolare, per configurare una nuova struttura che, pur rimanendo saldamente ancorata alle tradizioni che la contraddistinguono ed al valore irrinunciabile della "militarità", si proietta sempre più efficacemente al servizio del cittadino.

La trattazione relativa al costo del lavoro delle forze di polizia deve necessariamente muovere dalla legge 1° aprile 1981, n. 121. Essa costituisce un intervento fondamentale del legislatore volto a dare valenza aggregativa nel settore della equiparazione economica delle forze di polizia, qualunque sia il loro ordinamento, civile o militare.

Le procedure che tuttora disciplinano il rapporto d'impiego del personale delle forze di polizia (esclusi i dirigenti[21]) ed il personale ausiliario di leva sono stabilite dal d.lgs. 12.5.1995, n. 195[22], che prevede l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica quale fase conclusiva degli accordi sindacali (propri dei Corpi ad ordinamento civile) e della concertazione (per quanto riguarda i Corpi ad ordinamento miliare).

---

[17] L. 31.3.2000, n. 78.

[18] D.lgs. 5.10.2000, n. 297. L'assolvimento di tali compiti era già previsto dal regolamento generale dell'Arma e dal regolamento organico approvato con R.D. 1169 del 14 giugno 1934. Il quadro normativo di riferimento sarà completato dai decreti previsti dai d.lgs. 297, 298 del 5.10.2000.

[19] Legge 31.3.2000, n. 78.

[20] Legge 31.3.2000, n. 78; d.lgs. 297, 298 del 5.10.2000.

[21] 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.

[22] Emanato in attuazione dell'art. 2 della legge 6.3.1992, n. 216.

I contenuti di tali accordi riguardano, in particolare, il trattamento economico fondamentale ed accessorio; il trattamento economico e di trasferimento, l'orario di lavoro settimanale, i congedi, le aspettative ed i permessi brevi.

La procedura per la disciplina del rapporto d'impiego del personale non dirigente dei corpi di polizia anche ad ordinamento militare è, tutt'ora, diversa.

In particolare, per quanto attiene ai Corpi di polizia ad ordinamento civile (Polizia di stato, Polizia penitenziaria e Corpo forestale dello stato) il provvedimento normativo costituisce oggetto di contrattazione ed è emanato a seguito di accordo sindacale, mentre per le forze di polizia ad ordinamento militare, il D.P.R. è emanato a seguito di concertazione fra i Ministri competenti, alla quale partecipano, nell'ambito delle delegazioni dei Ministri della difesa e della finanza, il Comandante generale dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza ed i rappresentanti del Consiglio centrale di rappresentanza (COCER – Sezione Carabinieri e Guardia di finanza -).

E' da rilevare che, nonostante il lungo tempo trascorso, la legge 121/81 non ha eliminato gli assetti normativi differenziati esistenti per i singoli corpi di polizia e che vigono tuttora le peculiarità concernenti, tra l'altro, modalità e limiti nell'arruolamento, dipendenze, gradi e qualifica, status, sistemi di avanzamento.

In particolare il trattamento economico di detto personale subisce sostanziali differenziazioni, in relazione all'assolvimento di funzioni collegate a specifiche indennità, diverse forme e tempi di progressione nelle qualifiche e nei gradi, sicchè l'omogeneizzazione dei trattamenti economici è ancora condizionata da diversi fattori che ne impediscono la piena attuazione, a parità di prestazioni e di responsabilità.

Per ciò che concerne, in generale, il trattamento economico del comparto, sono intervenuti nel biennio 2000-2001 disposti normativi che hanno prodotto notevoli riflessi.

Infatti, in ordine alle procedure che disciplinano i contenuti del rapporto d'impiego del personale delle forze di polizia, il d.lgs. 12 maggio 1995, n. 195, è stato modificato ed integrato dal d.lgs. 31 marzo 2000, n. 129, mentre per le materie oggetto di concertazione, gli artt. 3 e 4 del d.lgs. n. 195/95 sono stati modificati ed integrati dal d.lgs. n. 129/2000.

Anche il trattamento economico fondamentale ed accessorio, previsto dal D.P.R. 16 marzo 1999, n. 254, è stato, in parte, sostituito dal D.P.R. 9 febbraio 2001, n. 140, che ha recepito l'accordo sindacale per le Forze di polizia ad ordinamento civile ed il provvedimento di concertazione delle Forze di polizia ad ordinamento militare relativo al biennio economico 2000-2002.

Sostanziali miglioramenti al trattamento stipendiale del primo dirigente, del dirigente e del dirigente superiore sono derivati al personale direttivo dall'art. 1 del decreto legge 3 maggio 2001, n. 157, convertito dalla legge 3 luglio 2001, n. 250 che ha contratto da 15 a 13 e da 25 a 23 anni l'attribuzione di detto trattamento stipendiale.

Con D.P.R. 16.3.1999, n. 254[23], è stato disposto il recepimento dell'accordo sindacale e del provvedimento di concertazione relativi al quadriennio normativo 1998-2001 ed al biennio economico 1998-1999[24]; 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 d.lgs. 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 d.lgs. 5.10.2000, n. 297 sono state emanate "norme in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri", e con d.lgs. 5.10.2000, n. 298 è stato disciplinato il "riordino del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali dell'Arma dei carabinieri".

Infine, con d.lgs. 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".

---

[23] 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.

[24] Definiti con la specifica procedura di autorizzazione alla sottoscrizione da parte del Governo e di registrazione della Corte dei conti, prevista dal d.lgs. 12.3.1995, n. 195, di recente modificato ed integrato dal d.lgs. 31.3 2000, n. 129 ("Disposizioni integrative e correttive al d.lgs. 12..3.1995, n. 195, in materia di rapporto di impiego del personale delle forze di polizia e delle forze armate").

Dal Sistema informativo della R.G.S., risulta che il comparto "forze di polizia" comprendeva, al 31.12.2000, complessive 333.571 unità, di cui 1.451 dirigenti e 2.456 dipendenti, con trattamento economico da dirigente.

Sottraendo da tali dati i sottotenenti di complemento, il personale ausiliario di leva, gli allievi, il personale del Corpo forestale di Trento e i cappellani militari, si hanno 316.146 unità di Corpi statali di polizia in servizio a tempo indeterminato per l'anno 2000.

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% (il totale dei dipendenti a tempo indeterminato è pari a 3.105.381 unità al 31/12/2000).

Nell'ambito del comparto, i vari Corpi hanno la seguente consistenza, sempre per quanto attiene al personale a tempo indeterminato[25]:

Polizia di Stato	104.118	32,9%
Carabinieri	99.548	31,4%
Guardia di finanza	64.314	20,3%
Polizia penitenziaria	41.474	13,2%
Corpo forestale	6.692	2,2%
Totale	**316.146**	**100%**

Se, anziché alle presenze, si fa riferimento alle dotazioni organiche (i dati sono stati tratti, in prevalenza, dal Sistema informativo), si ottengono risultati assai diversi per quanto riguarda i dati assoluti, ma sostanzialmente analoghi se considerati in percentuale, come emerge dal prospetto che segue:

[25] Va sottratto il personale (non statale) del Corpo forestale della provincia autonoma di Trento;i dati della Guardia di finanza comprendono anche 27 cappellani militari. 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.

Carabinieri[26]	115.581	33%
Polizia di Stato[27]	116.804	33%
Guardia di finanza	66.256	19%
Polizia penitenziaria[28]	45.121	12%
Corpo forestale	9.315	3%
Totale	**352.677**	**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 31.12.2000 può essere così riassunta, per un totale di 333.413 unità:

Carabinieri	110.171	33,1%
Polizia di Stato	108.131	32,4%
Guardia di finanza[29]	65.327	19,6%
Polizia penitenziaria	41.477	12,4%
Corpo forestale	8.307	2,5%
Totale	**333.413**	**100%**

Il costo del lavoro del comparto indicato nella tab. 9b del sistema informativo (oltre 23.608 miliardi), pari a circa il 9% del totale (circa 213.000 miliardi), è in linea con l'incidenza percentuale del personale, pari a circa il 10%.

[26] Viene riferito il dato complessivo indicato nella tabella 1A del sistema informativo. Deve essere evidenziato, peraltro, che in una scheda informativa inviata dall'Arma viene segnalato un dato molto diverso per l'anno 2000 (100.625 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 dato relativo alla dotazione organica della Polizia di Stato è tratto dalla precedente relazione sul costo del lavoro pubblico per l'anno 1998, in quanto la tabella 1A del Sistema informativo non riporta alcuna indicazione in proposito, né elementi più dettagliati si sono avuti dai dati acquisiti direttamente presso il Corpo.

[28] Il d.lgs. 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.

[29] Compresi 27 cappellani militari.

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 seguito dell'attuazione dei decreti legislativi di riordino delle carriere emanati in data 5.10.2000[30].

A tale proposito, va menzionata la legge 29 marzo 2001 n. 86 che ha conferito delega al Governo ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della stessa, uno o più decreti legislativi per modificare la normativa sui livelli retributivi del personale delle forze di polizia e delle forze armate, ad esclusione di quello dirigente, prevedendo in luogo del vigente inquadramento nei livelli stipendiali l'introduzione di parametri di stipendio in relazione al grado o alla qualifica rivestiti.

11.5.2 Composizione e dinamica del comparto

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 organizzazione[31] che per realizzare l'effettiva omogeneizzazione di trattamento tra le varie forze di polizia, e tra queste e le forze armate[32].

---

[30] Un esempio significativo di come possano aversi incrementi di spesa è fornito dal combinato disposto degli articoli 14, 16 e 21 del d.lgs. 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 d.lgs. 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 sovrintendenti 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.

[31] L'art.1, comma 2, lettera b) del d.lgs. 5.10.2000, n. 297, prevede espressamente che il riordino dell'Arma dei carabinieri è attuato mediante "la ridefinizione della struttura ordinativa, conferendo caratterizzazioni funzionali ai vari livelli gerarchici, che evitino duplicazioni di attività ed accrescano le capacità operative".

[32] La questione della perequazione del trattamento economico dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri ha formato oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 3.12. 1991, a seguito della quale si è resa necessaria l'emanazione del decreto legge 7.1.1992, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 6.3.1992, n. 216.

11.5.2.1 Situazione organica

Per quanto attiene alla copertura dell'organico, i provvedimenti di riordino, attuati dall'Arma dei Carabinieri, nei settori della organizzazione addestrativa[33], della organizzazione territoriale[34], nella organizzazione mobile e speciale, nei reparti per esigenze specifiche, nella organizzazione interforze, area ministero interno, e, soprattutto nell'area logistico-amministrativa, hanno consentito di ridurre, nell'ultimo triennio, dal 10 all'8% l'organico complessivo, con un recupero di 2.479 unità destinate al potenziamento delle strutture periferiche.

Sono state, infatti, trasferite alle sezioni amministrative dei comandi provinciali tutte le funzioni amministrative già gestite dalle oltre 4600 stazioni, nonché adottati provvedimenti per la gestione informatizzata dei magazzini, per la riduzione delle scorte, per la manutenzione assistita dei veicoli, per l'utilizzo del "catering".

Per quanto attiene alla copertura dell'organico, si osserva che:

a) i Carabinieri raggiungono una sostanziale copertura dell'organico (110.171 unità in servizio, a fronte di dotazione organica per 116.345 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 carenza di personale, su cui, peraltro, non si hanno dati certi, poiché, come già detto, il Sistema informativo della Ragioneria non fornisce alcuna indicazione;

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);

d) la Polizia penitenziaria presenta livelli elevati di carenza di personale, a cui pone rimedio, solo parziale, il ricorso agli ausiliari di leva;

e) il Corpo forestale, infine, presenta una situazione di carenza di organico (8.307 unità in servizio a fronte di 9.315 posti), a cui oltre tutto non pone sollecito rimedio il ricorso agli ausiliari di leva.

---

[33] 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.

[34] Nessuna unità in servizio al 31.12.2000, atteso il sistema di arruolamento a cadenza biennale.

Un fenomeno rilevante è il massiccio ricorso (in particolare 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. 662[35], non è di molto inferiore a quello del personale di ruolo.

La sospensione del servizio di leva prevista dal d.lgs. 8 maggio 2001, n. 215, ha già avviato un progressivo depauperamento del gettito dei Carabinieri ausiliari, che culminerà nel 2006, secondo le previsioni, con il loro azzeramento.

Per quanto riguarda la Polizia di stato già nel 1998 talune direttive del ministro dell'interno avevano previsto che il personale 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, tuttavia, non hanno trovato completa attuazione 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.

Dette immissioni, a quanto consta, - che, nelle aspettative dell'amministrazione, dovrebbero tradursi in risparmio di spesa, dato che il personale di supporto comporta mediamente costi inferiori rispetto a quello operativo - non hanno ancora avuto luogo, per difficoltà di varia natura[36].

---

[35] 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 105, della legge 23.12.1986, n. 662.Il ricorso agli ausiliari verrà meno allorquando 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 d.lgs. che dovrà essere emanato entro un anno dalla delega concessa con legge 14.11.2000, n. 331 (art. 3, comma 1, punto 5.2).

[36] Tra l'altro, si è reso necessario rimodulare (con D.M 27.3.2000) la ripartizione delle dotazioni

Per quanto attiene alla distribuzione territoriale del personale, si osserva che la tabella 4 del Sistema informativo risulta incompleta (ad esempio, quella relativa alla Polizia di stato non riporta nessun dato), sicché è possibile formulare valutazioni sulla base di dati notevolmente parziali. Informazioni più dettagliate sono state fornite dall'Arma dei carabinieri la cui l'organizzazione territoriale rappresenta il fulcro delle attività d'istituto.

Della forza complessivamente destinata all'Arma territoriale – da Comando provinciale a stazione – il 35% opera nei capoluoghi ed il 65% in provincia; inoltre 242 (su un totale di 535) compagnie e 3.346 stazioni (4.667 totali) costituiscono unici presidi di polizia nei comuni ove sono ubicate.

In base ai dati forniti dall'Arma dei carabinieri la forza effettiva dei dirigenti, dei direttivi e dei non direttivi al 31.12.2000 è la seguente:

FORZA EFFETTIVA DEL PERSONALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI(*)

	1998	1999	2000
Dirigenti (**)	184	188	192
Direttivi	2.349	2.557	2.662(***)
Non direttivi	110.398	111.183	106.811
Totali	**112.931**	**113.928**	**109.665**

(*) dato del personale in servizio al 31/12 rilevato dal conto annuale esclusa la forza assente
(**) dal grado apicale fino a quello di Col. incluso
(***) comprese due donne

Rapportando il numero dei dirigenti dell'intero comparto al 31/12/2000 (1451) al personale totale del comparto alla stessa data (333.571), il carico della dirigenza è pari a 230 unità, vale a dire che ogni dirigente del comparto gestisce tali unità di personale.

Per quanto riguarda le assenze del personale, i dati contenuti nelle tabelle del Sistema informativo appaiono scarsamente utilizzabili, sia per la loro incompletezza che per la preliminare esigenza che vengano chiarite ed omogeneizzate le modalità di rilevazione dei dati stessi[37].

organiche nei vari livelli e profili.
[37] Ad esempio:

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 6% 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 recente[38] 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, il tasso di femminilizzazione viene limitato alla 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 13%, dato che risulta peraltro doppiamente sbilanciato se esaminato per categorie di personale.

Infatti, la presenza femminile continua ad essere 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.[39], e solo il 3% degli altri dirigenti è donna), mentre è di sesso femminile ben il

---

a) non appare chiaro il criterio seguito dalle amministrazioni interessate per determinare la tipologia delle assenze per malattia, tenuto conto che per le forze di polizia è tuttora vigente il tradizionale istituto del congedo straordinario per gravi motivi (che può comprendere anche la malattia), e che 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".

[38] Art. 1, comma 2, della legge 20.10.1999, n. 380, e d.lgs. 31.1.2000, n. 24.

[39] Peraltro, al 31.12.1998 erano in servizio 12 donne con la qualifica di prefetto di 1^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

36% del personale direttivo (ruolo dei commissari); nei vari livelli, le donne sono il 12%, dato di tutto rilievo se si considera che le donne possono accedere soltanto per concorso, mentre gli 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 possa migliorare la propria collocazione nel Corpo[40], 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 giovani[41], e mediamente fornite di più elevati titoli di studio rispetto ai colleghi uomini[42].

Per quanto attiene al tasso di anzianità, è da osservare che l'80% 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 anni.

I motivi di un'anzianità media particolarmente bassa vanno ricercati in più fattori concorrenti:

a) le facilitazioni tuttora esistenti, malgrado taluni recenti ridimensionamenti[43], per quanto attiene al pensionamento dei dipendenti delle forze di polizia, con particolare riguardo ai limiti di età[44] e di servizio per il collocamento a riposo, ai

---

donna ai pubblici uffici, senza limitazione di mansioni e di svolgimento della carriera, salvo che per le forze armate ed i corpi speciali.

[40] Effetti in controtendenza potrebbero derivare dall'istituzione (con d.lgs. 5.10.2000, n.334) del ruolo speciale dei commissari, nel quale verranno inquadrati, specie nel breve periodo, principalmente uomini.

[41] 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%.

[42] 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).

[43] L'art. 5 del d.lgs 30.4.1997, n. 165, ha "congelato", dal 2.7.1997, gli aumenti di servizio.

[44] I limiti di età sono stati recentemente elevati a seguito della legge 31.3.2000, n. 78 e dai relativi

benefici economici attribuiti all'atto della cessazione, agli aumenti di valutazione del servizio prestato;

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 assunzioni[45].

11.5.2.3 Turn over

Al 31/12/2000 sono cessate 5.651 unità, di cui 153 donne: un dato abbastanza modesto, che corrisponde al 2,7% del personale a tempo indeterminato.

Il dato parziale relativo ai collocamenti a riposo per limiti di età, molto contenuto, (899 uomini e 86 donne) trova spiegazione nella giovane età media degli appartenenti al settore, e nel fatto che molti pensionamenti sono intervenuti negli anni immediatamente precedenti, allo scopo di fruire di benefici e regimi pensionistici in via di eliminazione. Gli altri due dati riferiti alle cessazioni per dimissioni (2.380 uomini e 33 donne) e soprattutto alle cessazioni per non meglio specificate "altre cause" (2.193 uomini e 30 donne) richiederebbero una più analitica disamina da parte dell'amministrazione.

Il comparto presenta certamente un modesto tasso di sostituzione del personale cessato; infatti, dalla tabella 2 del sistema informativo, relativamente all'intero aggregato "Corpi di Polizia", si ricava che i soggetti cessati dal comparto sono stati, alla data del 31/12/2000, 5.651, mentre gli assunti soltanto 431.

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, previste dai vari decreti presidenziali emanati in attuazione dell'art. 39 della legge 449/1997, che possono essere così riassunte:

---

decreti delegati.

[45] 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".

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 avvenuto nell'anno indicato dal provvedimento autorizzativo[46]: 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.

In definitiva, 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 ingresso diretto.

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; infatti il "comando" degli appartenenti alla Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia, è previsto (art. 56 del D.P.R. 24.4.1982, n.335) soltanto presso amministrazioni od enti che svolgono servizio di polizia, essendo vietata, al di fuori di tale ipotesi,

[46] 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.

l'assegnazione, anche temporanea, di personale a reparti od uffici non dipendenti dalle autorità nazionali e provinciali di pubblica sicurezza.

E' da segnalare invece, è il cosiddetto "fuori ruolo istituzionale" nelle qualifiche più elevate: ad esempio, a fronte di 15 dirigenti generali della Polizia di stato in ruolo, ve ne sono altri 8 in detta posizione.

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, le rilevazioni effettuate 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 avviene[47] 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 la causale 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 deficienze di cassa per altre finalità, vengono effettuati consistenti riversamenti in conto entrata[48];

---

[47] 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).

[48] 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.

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 pagamenti[49], sicché non vi è necessariamente corrispondenza tra somme pagate ed esercizio finanziario in cui è stato espletato il servizio;

5) è rimasta sostanzialmente ancora inattuata la disciplina recata dall'art. 2, comma 4 del d.lgs. 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".

Ciò posto, i dati presenti nel sistema sono del tutto insufficienti a fornire elementi 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.

Pur in presenza di tali limitazioni, il cap. 2501 del ministero dell'interno (concernente stipendi della Polizia di stato)[50] presenta i seguenti risultati generali:

[49] Art. 20, comma 6, della legge 5.8.1978, n. 468, inserito dall'art.2 della legge 7.8.1985, n. 428.

[50] Giova precisare che, oltre agli stipendi, con i fondi del cap. 2501 vengono liquidate molte altre competenze.

(in miliardi di lire)

	1997	1998	1999	2000[51]
Stanziamento	6.371	6.395	6.421	7.091
Mandati	2.256	1.648	1.589	2.081
Ordini	3.954	4.545	4.667	4.781
Impegni totali	6.210	6.193	6.256	6.862
Economie	161	202	165	22

Le risultanze (in termini di competenza) dei capitoli relativi agli stipendi di tutte e cinque le forze di polizia presentano per il 2000 i seguenti impegni:

(in miliardi di lire)

Carabinieri	6.811
Polizia di stato	6.862
Guardia di finanza	4.330
Polizia penitenziaria	2.363
Corpo forestale	489
Totale	**20.855**

Il dato così ricavato appare in linea con quello indicato nella tabella 9A del sistema informativo della R.G.S. (20.621 miliardi, di cui 128 per arretrati di anni precedenti), considerando che in tale importo non vengono ricomprese le spese per il fondo unico per l'efficienza dei servizi istituzionali che vengono conservate nei residui e pagate nell'esercizio successivo.

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).

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 aver prima

[51] 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).

revisionati i relativi rendiconti, manca la possibilità (per la stessa amministrazione) di acquisire elementi circa l'utilizzo delle somme.

Inoltre, il capitolo del bilancio del Ministero dell'interno relativo allo straordinario, unico per tutte le forze di polizia ad eccezione della polizia penitenziaria, viene utilizzato promiscuamente anche per pagare i compensi ad altro personale non appartenente alle forze di polizia (ad esempio, il personale dell'amministrazione civile dell'interno), sicché non appare possibile, in base alla costruzione dell'attuale sistema informativo, acquisire elementi riguardanti esclusivamente le forze di polizia.

Ciò premesso (e quindi con tutte le riserve del caso), il capitolo relativo allo straordinario delle forze di polizia presenta il seguente andamento (in miliardi) per la gestione di competenza:

	1997	1998	1999	2000
Stanziamento	1.394	1.361	1.433	1.155
Mandati	393	313	302	134
Ordini	962	971	1.046	1009
Residui	40	77	85	12
Impegni totali[52]	1.394	1.361	1.433	1.155

Poiché il sistema informativo espone in tabella 8C, per il 2000, spese per lire 1.265 miliardi, si può dedurre, in via approssimativa, che la differenza (pari a 110 miliardi) tra i 1.155 miliardi del suddetto capitolo del ministero dell'Interno ed i 1.265 miliardi indicati in tale tabella abbia riguardato personale non appartenente alle forze di polizia.

Secondo i dati del sistema informativo, la retribuzione media lorda[53] del totale dei dirigenti (1451) è pari a 120.052 milioni annui, mentre quella dei livelli è pari a 50.737 milioni annui.

[52] Si sono avute economie per importi irrisori, rispettivamente lire 230.670 nel 1997, 11.638.561 nel 1998 e 23.978 nel 1999.

[53] E' stata calcolata facendo la media ponderata tra la retribuzione media lorda dei 1.063 primi dirigenti e quella dei restanti 388 dirigenti generali e superiori.

Su tali dati è lecito avanzare le dovute riserve posto che, in via esemplificativa, il trattamento economico del personale dirigenziale dell'Arma dei Carabinieri supera, al livello iniziale, gli 86 milioni annui.

Sempre con le dovute cautele vanno considerati i dati relativi al tasso di retribuzione accessoria dei dirigenti di I fascia del comparto che incide sulla retribuzione complessiva in ragione del 21% (19% per quelli di II fascia), mentre, per i livelli, si attesta sul 10% della retribuzione complessiva.

11.5.3.2 Il costo del personale e del lavoro

Dall'analisi dei dati del sistema informativo della R.G.S. si ricava che il costo del personale del comparto al 31/12/2000 è pari a 22.896 miliardi, mentre la spesa per la retribuzione lorda del totale del personale ammonta a 16.446 miliardi.

Nell'anno 2000 la spesa per la formazione del personale è stata di 55 miliardi e il costo del lavoro, come risulta dalla tabella 9B, di 23.608 miliardi.

Rapportando il costo del personale e il costo del lavoro all'indicatore " dipendenti medi nell'anno " si ottengono il costo del personale e quello del lavoro unitario, che misurano il costo annuo unitario.

Per ogni unità di personale, per l'anno 2000, il costo del personale annuo è stato di circa 68 milioni, mentre il costo del lavoro unitario è stato di 70 milioni.

Dalla tabella 9B del Sistema informativo si desumono le spese per la gestione delle mense, per gli assegni di vitto, per l'erogazione dei buoni pasto e di tutte quelle voci che, sommate al costo del personale, compongono il costo del lavoro.

Confrontando i dati del 2000 con quelli riportati nei conti annuali degli anni precedenti, si ottiene la seguente serie storica (valori in migliaia di miliardi):

CORPI DI POLIZIA	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
Costo del personale	20.363.485.045	20.746.760.645	21.340.156.075	22.895.709.961
Costo del lavoro	20.835.377.401	21.293.270.547	22.080.064.304	23.608.572.138

11.6 Il personale appartenente alle forze armate

11.6.1 Premessa metodologica

Le analisi di cui al presente capitolo sono state effettuate sui dati forniti direttamente dalle amministrazioni centrali competenti per la gestione del trattamento economico del personale delle Forze Armate (Ministero della Difesa – Direzione Generale per il Personale Militare e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto) e non su quelli risultanti dal "Conto annuale" edito a cura del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato . Tale scelta è legata a due ordini di motivi :

1. maggiore tempestività delle fonti dirette, che hanno fornito dati relativi anche al 2001 (aggiornati fino al terzo trimestre e proiettati fino al termine dell'anno finanziario);

2. maggiore attendibilità dei dati "rilevati alla fonte", assunti cioè direttamente dalle basi-dati con le quali vengono gestiti tutti gli adempimenti amministrativo-contabili relativi ai trattamenti economici oggetto di osservazione.

Le analisi sono state condotte sui dati relativi al quadriennio 1998/2001, per poter disporre di una serie storica significativa in relazione ai *trends* evolutivi tanto del personale in servizio quanto dei dati di spesa legati ai corrispondenti trattamenti economici .

Tutto il personale facente parte del comparto "Forze Armate" è stato suddiviso in 4 aree[54] ed in 5 categorie[55]: ciò al fine di disporre di 20 raggruppamenti

[54] Esercito, Marina Militare, Aeronautica Militare e Capitanerie di Porto.

[55] Si tratta delle seguenti categorie:

1. **Ufficiali dirigenti**, comprendenti le unità che rivestono i vari gradi da Colonnello a Generale di Armata ;
2. **Ufficiali non dirigenti**, comprendenti le unità che rivestono i vari gradi da Sottotenente a Tenente Colonnello ;
3. **Sottufficiali**, comprendenti le unità che rivestono i vari gradi da Sergente a Primo Maresciallo luogotenente ;
4. **altro personale in servizio di ruolo**, comprendenti le unità che rivestono i vari gradi da Primo Caporal maggiore a Caporal maggiore capo scelto ;
5. **personale in servizio non di ruolo**, comprendente gli allievi delle Scuole ed Accademie, le unità di leva coscritta ed il personale volontario di truppa in ferma breve di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 196/1995

caratterizzati dall'omogeneità dei criteri di erogazione dei rispettivi trattamenti economici, tale da consentire valutazioni comparative altrimenti poco significative.

In relazione alle finalità conoscitive che l'art. 60, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001 attribuisce al presente referto, l'andamento dei trattamenti economici complessivi è stato comparato con i tassi di inflazione programmata (rilevati dai vari Documenti di Programmazione Economico-Finanziaria relativi agli esercizi finanziari oggetto di osservazione) e con i tassi di inflazione reale (rilevati dal sistema informativo dell'ISTAT, quali "indici generali nazionali dei prezzi al consumo per l'intera collettività") fissati per il quadriennio 1998/2001 : ciò al fine di valutare la coerenza delle politiche retributive adottate nello specifico comparto con le linee programmatiche delineate nel vigente "Accordo sul costo del lavoro", stipulato il 23 luglio 1993 fra il Governo e le parti sociali, valido per l'intero mondo del lavoro, sia pubblico che privato, sia privatizzato che non.

Infine l'andamento quantitativo del personale in servizio è stato analizzato anche con riferimento alle norme delle leggi finanziarie emanate nel quadriennio 1998/2001 ([56]) e delle altre specifiche leggi di settore disciplinanti le riduzioni dei quadri organici, al fine di valutare la rispondenza delle scelte gestionali adottate dalle amministrazioni centrali alle politiche pubbliche di settore fissate dal Parlamento.

Non sono state effettuate specifiche analisi sugli aggregati "Corpo militare della Croce rossa italiana" e "Servizio di assistenza spirituale – Cappellani militari", in quanto l'estrema esiguità delle corrispondenti unità in servizio (rispettivamente 1308 e 211 a fine 2000, su un totale di comparto pari a 271.118) e delle correlate retribuzioni complessive (rispettivamente 72,15 mld di lire e 17,84 mld di lire a fine 2000, su un totale complessivo di circa 10.500 mld di lire) è tale da escluderne la rilevanza nel contesto del presente referto .

[56] In particolare l'art. 39, comma 2, della legge n. 449/1997, che costituisce la norma base, e tutte le successive disposizioni programmatiche in materia di assunzione di personale nelle pubbliche amministrazioni : art. 22 della legge n. 448/1998, art. 20 della legge n. 488/1999, art. 51 della legge n. 388/2000 ed art. 19 della legge n. 448/2001.

11.6.2 Unità in servizio: trend evolutivo e riduzioni dei quadri organici

Nel quadriennio oggetto di osservazione (1998/2001) l'intero comparto registra una riduzione del personale pari al 6,2%, coerente con la previsione normativa di cui all'art. 39, comma 2, della legge n. 449/1997 (-1,5% nel 1999, -1% nel 2000, -1% nel 2001, per un totale del 3,5% nel periodo considerato) . Tale dato, peraltro, si riflette in maniera non omogenea fra le varie componenti del comparto :

1. in tutte le 4 aree oggetto di analisi si osservano rilevanti incrementi della categoria "altro personale in servizio di ruolo", legati all'entrata in vigore del nuovo sistema di trattenimento in servizio dei militari di leva raffermati senza demerito (volontari di truppa in servizio permanente e volontari di truppa in ferma breve, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 216/1992, dell'art. 3, comma 65, della legge n. 537/1993 e degli artt. 2 e 9 del d.lgs. n. 196/1995);
2. l'area Capitanerie palesa una contrazione globale del 5,9% legata alla sola riduzione del personale di leva (-20%), a fronte di un rilevante incremento di tutte le altre categorie;
3. l'area Esercito registra anch'esso una contrazione globale (-10%) maggiore di quella normativamente prevista, derivante da una netta riduzione dei quadri Ufficiali, oltre al personale di leva;
4. l'area Aeronautica denota una riduzione complessiva inferiore (-2,7%) rispetto alla citata previsione normativa;
5. l'area Marina evidenzia un incremento medio del 4,6% delle unità in servizio, in palese difformità rispetto a quanto previsto.

11.6.3 Trattamento economico complessivo (generale e medio): trend evolutivo e criticità rilevate

Il costo complessivo del comparto in esame cresce dai 9.100 mld di lire del 1998 ai 10.500 mld di lire del 2001, mentre il trattamento economico complessivo medio annuo (t.e.c.m.a.) ascende dai 31,5 mln del 1998 ai 34 mln del 1999 ed ai 40,5 mln del 2000, per poi ridursi a 38,7 mln nel 2001: tale ultima riduzione, però, è sostanzialmente legata al solo personale di leva dell'Esercito (la cui incidenza quantitativa sul totale delle unità in servizio nell'intero comparto è pari al 40%

circa), mentre tutte le altre categorie registrano comunque un incremento del trattamento economico medio rispetto all'anno precedente.

Per quanto concerne gli Ufficiali, sia dirigenti che non, il t.e.c.m.a. risulta sostanzialmente allineato fra Esercito, Marina ed Aeronautica, mentre palesa un *gap* rilevante rispetto alle Capitanerie. Il t.e.c.m.a. dei Sottufficiali risulta più eterogeneo: a fronte delle due aree Esercito ed Aeronautica sostanzialmente allineate, l'area Marina presenta un picco verso l'alto (+ 12%) e l'area Capitanerie un picco verso il basso (- 20%).

Abbastanza ridotte, infine, le forbici differenziali relative ai trattamenti economici medi delle restanti categorie .

Come anticipato in premessa, l'analisi comparativa dei *trends* evolutivi del trattamento economico rispetto ai tassi di inflazione (programmata e reale) viene effettuata al fine di valutare la coerenza tra il sistema del trattamento economico relativo allo specifico comparto e le linee di politica retributiva determinate dall'Accordo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993 .

Si osserva, al riguardo, che a fronte di una coeva crescita del tasso di inflazione programmata pari al 6,5%[57] e del tasso di inflazione reale pari al 7,2%[58] nel periodo 1998/2001 soltanto le categorie Sottufficiali dei settori Esercito e Marina palesano un incremento triennale coerente con tali valori (rispettivamente 6,2% e 6,8%), mentre per tutti i restanti aggregati i trattamenti economici complessivi medi annui crescono in percentuali comprese fra il 9,3% (altro personale di ruolo del settore Esercito) ed il 72,7% (altro personale di ruolo del settore Capitanerie), passando attraverso incrementi delle retribuzioni complessive relative agli Ufficiali dirigenti che oscillano fra il 21,1% dell'Esercito ed il 43,6% delle Capitanerie .

Anche il confronto con la crescita media delle retribuzioni nell'intero ambito del pubblico impiego[59] conferma la "atipicità" del comparto in esame: l'incremento medio del 1999 sul 1998 risulta pari al 1,7%, quello del 2000 sul 1999

[57] 1,3 per il 1999, 2,3 per il 2000 e 2,8 per il 2001.
[58] 1,7 per il 1999, 2,5 per il 2000 e 2,8 per il 2001.
[59] Dati desunti dalla Tabella relativa all'indice delle retribuzioni contrattuali nell'intera Pubblica Amministrazione pubblicata sul sito Internet dell'ARAN ed aggiornata ad Ottobre 2001.

al 2,4% e quello del 2001 sul 2000 (valore tendenziale) al 3,9%, per un totale del 8,1%.

Tale situazione di fatto, senz'altro meritevole di ulteriori approfondimenti che la Corte si riserva di svolgere, appare significativamente disallineata rispetto alle politiche salariali generalmente perseguite dal Governo, né risulta che nel corso dell'ultimo quinquennio siano stati emanati provvedimenti normativi autorizzativi di una politica salariale differenziata, per il comparto in esame, rispetto al resto del pubblico impiego, nel quale ancora si stenta ad introdurre strumenti che garantiscano il tempestivo recupero del c.d. "differenziale inflativo" (cioè la differenza fra il tasso di inflazione programmata, sulla base del quale vengono stanziate le risorse finanziarie destinate ai rinnovi contrattuali, e l'indice di incremento del costo della vita, che evidenzia il reale decremento del potere d'acquisto dei salari).

11.6.4 Trattamento economico fondamentale ed accessorio: incidenza sul trattamento complessivo e trend evolutivo

Il trattamento economico fondamentale medio annuo (t.e.f.m.a.) cresce generalmente in maniera coerente con il trattamento economico complessivo, conservando sostanzialmente lo stesso tasso di incidenza. Corrispondentemente il trattamento economico accessorio medio annuo (t.e.a.m.a.) conserva un margine di rilevanza molto limitato, mediamente inferiore al 5%.

Si notano, peraltro, talune situazioni meritevoli di evidenziazione:

a. per gli Ufficiali dirigenti delle Capitanerie cresce significativamente il t.e.f.m.a. (dal 90,4% del 1998 al 94,3% del 2001) mentre decresce proporzionalmente il t.e.a.m.a. (dal 9,6% del 1998 al 5,7% del 2001). Ciò appare in controtendenza rispetto alle più recenti scelte di politica retributiva intervenute nell'area della dirigenza pubblica, dove l'esigenza di concedere più spazio possibile ai criteri meritocratici ha determinato una netta riduzione dei trattamenti economici fissi (e garantiti) rispetto alle componenti retributive (di posizione e di risultato) strettamente legate al livello delle responsabilità assunte ed al grado di conseguimento degli obiettivi posti in sede programmatica;

b. al contrario, cresce il peso della componente retributiva accessoria per gli Ufficiali, dirigenti e non, della Marina, da un minimo dell' 8,4% ad un massimo del 16,3%, stabilizzandosi al vertice dell'intero comparto;

c. un sensibile incremento del t.e.a.m.a rispetto al t.e.f.m.a. si registra anche per gli Ufficiali non dirigenti dell'Esercito (dal 4,7% del 1998 al 6,9% del 2001) e per gli Ufficiali dirigenti dell'Aeronautica (dal 7,5% del 1998 all' 11,4% del 2001).

Tabella 1

		unità in servizio			
		1998	1999	2000	2001
capitanerie	ufficiali dirigenti	92	99	101	110
	ufficiali non dirig.	819	843	840	868
	sottufficiali	3.184	3.312	3.410	3.507
	altro pers. mil. serv. ruolo	321	385	545	424
	pers. serv. leva	5.407	4.855	4.552	4.332
	totali	***9.823***	***9.494***	***9.448***	***9.241***
esercito	ufficiali dirigenti	1.241	1.236	1.185	1.034
	ufficiali non dirig.	17.901	15.029	14.498	14.286
	sottufficiali	26.193	25.908	25.914	27.483
	altro pers. mil. serv. ruolo	7.392	9.101	14.904	14.263
	pers. serv. leva	126.497	104.046	79.392	104.681
	totali	***179.224***	***155.320***	***135.893***	***161.747***
marina	ufficiali dirigenti	514	513	490	608
	ufficiali non dirig.	4.199	4.171	4.220	4.395
	sottufficiali	15.914	15.851	16.371	16.349
	altro pers. mil. serv. ruolo	1.318	1.128	2.730	2.260
	pers. serv. leva	16.447	18.526	17.267	16.549
	totali	***38.392***	***40.189***	***41.078***	***40.161***
aeronautica	ufficiali dirigenti	614	574	596	697
	ufficiali non dirig.	6.905	6.963	6.890	6.214
	sottufficiali	32.590	31.620	31.399	31.903
	altro pers. mil. serv. ruolo	1.062	1.354	1.980	1.422
	pers. serv. leva	20.436	20.764	19.786	19.733
	totali	***61.607***	***61.275***	***60.651***	***59.969***
totali generali		**289.046**	**266.278**	**247.070**	**271.118**

Tabella 2

importi espressi in migliaia di lire

importi espressi in migliaia di lire

		spesa x trattam. econom. fondamentale (*)				spesa x trattam. econom. accessorio			
		1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001
capitanerie	ufficiali dirigenti	6.955.351	8.718.126	10.934.660	12.456.790	740.059	750.318	689.645	754.820
	ufficiali non dirig.	45.006.669	46.623.353	50.674.203	52.820.298	1.589.844	1.642.216	1.696.992	1.966.691
	sottufficiali	145.641.253	150.187.286	159.939.114	179.814.327	5.148.435	5.693.724	5.480.020	7.124.024
	altro pers. mil. serv. ruolo	9.143.986	12.515.392	17.145.263	20.918.807	89.397	105.017	114.536	148.935
	pers. serv. leva	40.205.022	45.913.276	48.893.709	45.711.438	63.457	68.046	27.050	40.575
	totali	***246.952.281***	***263.957.433***	***287.586.949***	***311.721.660***	***7.631.192***	***8.259.321***	***8.008.243***	***10.035.045***
esercito	ufficiali dirigenti	170.462.031	172.108.142	169.079.864	173.374.401	21.565.316	22.724.396	23.268.087	20.359.222
	ufficiali non dirig.	1.183.365.981	1.098.642.911	1.102.361.592	1.139.872.032	58.262.657	67.717.513	83.811.672	84.047.552
	sottufficiali	1.726.616.873	1.713.297.822	1.741.669.431	1.961.314.623	84.081.213	72.201.245	52.823.219	56.128.045
	altro pers. mil. serv. ruolo	352.100.000	442.869.842	722.276.364	736.456.307	7.224.832	18.541.904	22.274.748	21.121.891
	pers. serv. leva	565.337.585	576.650.376	803.798.846	707.493.186	1.389.029	970.243	1.945.269	3.429.198
	totali	***3.997.882.470***	***4.003.569.093***	***4.539.186.097***	***4.718.510.549***	***172.523.047***	***182.155.301***	***184.122.995***	***185.085.908***
marina	ufficiali dirigenti	70.575.675	71.083.320	69.114.496	97.738.113	6.432.363	13.818.598	12.384.026	15.249.821
	ufficiali non dirig.	287.740.132	295.327.229	296.414.031	328.072.920	31.410.896	40.944.671	47.910.439	50.451.014
	sottufficiali	1.159.048.025	1.178.577.503	1.209.579.744	1.275.401.858	80.245.804	74.851.275	82.691.469	83.688.258
	altro pers. mil. serv. ruolo	62.407.300	53.410.800	131.670.688	118.289.932	0	4.137.504	9.907.866	8.164.744
	pers. serv. leva	133.576.796	155.155.647	153.191.937	154.885.933	501.204	318.216	6.033.524	5.767.098
	totali	***1.713.347.928***	***1.753.554.499***	***1.859.970.896***	***1.974.388.756***	***118.590.267***	***134.070.264***	***158.927.324***	***163.320.935***
aeronautica	ufficiali dirigenti	83.492.940	77.867.643	82.900.691	115.561.994	6.746.720	6.292.883	12.137.270	14.902.724
	ufficiali non dirig.	505.366.779	397.828.214	518.044.509	494.902.195	24.710.696	19.025.936	33.153.190	29.056.495
	sottufficiali	2.015.788.983	2.019.245.905	2.040.163.425	2.208.682.118	56.380.481	43.815.826	88.056.029	89.484.275
	altro pers. mil. serv. ruolo	49.535.928	47.763.456	95.034.720	75.567.846	1.173.510	1.131.520	4.714.710	3.339.159
	pers. serv. leva	92.959.151	97.764.783	98.433.330	99.173.978	0	0	0	0
	totali	***2.747.143.781***	***2.640.470.001***	***2.834.576.675***	***2.993.888.131***	***89.011.407***	***70.266.165***	***138.061.199***	***136.782.653***
totali generali		**8.705.326.460**	**8.661.551.026**	**9.521.320.617**	**9.998.509.096**	**387.755.913**	**394.751.051**	**489.119.761**	**495.224.541**

Tabella 3

		trattam. econom. fondamentale (T.E.F.) medio				trattam. econom. accessorio (T.E.A.) medio			
		1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001
capitanerie	ufficiali dirigenti	75.602	88.062	108.264	113.244	8.044	7.579	6.828	6.862
	ufficiali non dirig.	54.953	55.306	60.326	60.853	1.941	1.948	2.020	2.266
	sottufficiali	45.742	45.346	46.903	51.273	1.617	1.719	1.607	2.031
	altro pers. mil. di ruolo	28.486	32.508	31.459	49.337	278	273	210	351
	pers. serv. leva	7.436	9.457	10.741	10.552	12	14	6	9
	totali e medie	***25.140***	***27.803***	***30.439***	***33.732***	***777***	***870***	***848***	***1.086***
esercito	ufficiali dirigenti	137.359	139.246	142.683	167.674	17.377	18.385	19.636	19.690
	ufficiali non dirig.	66.106	73.102	76.035	79.789	3.255	4.506	5.781	5.883
	sottufficiali	65.919	66.130	67.210	71.365	3.210	2.787	2.038	2.042
	altro pers. mil. di ruolo	47.633	48.662	48.462	51.634	977	2.037	1.495	1.481
	pers. serv. leva	4.469	5.542	10.124	6.759	11	9	25	33
	totali e medie	***22.307***	***25.776***	***33.403***	***29.172***	***963***	***1.173***	***1.355***	***1.144***
marina	ufficiali dirigenti	137.307	138.564	141.050	160.753	12.514	26.937	25.274	25.082
	ufficiali non dirig.	68.526	70.805	70.240	74.647	7.481	9.817	11.353	11.479
	sottufficiali	72.832	74.354	73.886	78.011	5.042	4.722	5.051	5.119
	altro pers. mil. di ruolo	47.350	47.350	48.231	52.341	0	3.668	3.629	3.613
	pers. serv. leva	8.122	8.375	8.872	9.359	30	17	349	348
	totali e medie	***44.628***	***43.633***	***45.279***	***49.162***	***3.089***	***3.336***	***3.869***	***4.067***
aeronautica	ufficiali dirigenti	135.982	135.658	139.095	165.799	10.988	10.963	20.365	21.381
	ufficiali non dirig.	73.189	57.135	75.188	79.643	3.579	2.732	4.812	4.676
	sottufficiali	61.853	63.860	64.975	69.231	1.730	1.386	2.804	2.805
	altro pers. mil. di ruolo	46.644	35.276	47.997	53.142	1.105	836	2.381	2.348
	pers. serv. leva	4.549	4.708	4.975	5.026	0	0	0	0
	totali e medie	***44.591***	***43.092***	***46.736***	***49.924***	***1.445***	***1.147***	***2.276***	***2.281***
medie generali		**30.117**	**32.528**	**38.537**	**36.879**	**1.342**	**1.482**	**1.980**	**1.827**

Tabella 4

		trend T.E.F. medio				trend T.E.A. medio			
		99/98	00/99	01/00	01/98	99/98	00/99	01/00	01/98
capitanerie	ufficiali dirigenti	16,5%	22,9%	4,6%	49,8%	-5,8%	-9,9%	0,5%	-14,7%
	ufficiali non dirig.	0,6%	9,1%	0,9%	10,7%	0,4%	3,7%	12,2%	16,7%
	sottufficiali	-0,9%	3,4%	9,3%	12,1%	6,3%	-6,5%	26,4%	25,6%
	pers. mil. serv. ruolo	14,1%	-3,2%	56,8%	73,2%	-2,1%	-23,0%	67,1%	26,1%
	pers. serv. leva	27,2%	13,6%	-1,8%	41,9%	19,4%	-57,6%	57,6%	-20,2%
	dato medio	*10,6%*	*9,5%*	*10,8%*	*34,2%*	*12,0%*	*-2,6%*	*28,1%*	*39,8%*
esercito	ufficiali dirigenti	1,4%	2,5%	17,5%	22,1%	5,8%	6,8%	0,3%	13,3%
	ufficiali non dirig.	10,6%	4,0%	4,9%	20,7%	38,4%	28,3%	1,8%	80,8%
	sottufficiali	0,3%	1,6%	6,2%	8,3%	-13,2%	-26,9%	0,2%	-36,4%
	pers. mil. serv. ruolo	2,2%	-0,4%	6,5%	8,4%	108,4%	-26,6%	-0,9%	51,5%
	pers. serv. leva	24,0%	82,7%	-33,2%	51,2%	-15,1%	162,8%	33,7%	198,3%
	dato medio	*15,6%*	*29,6%*	*-12,7%*	*30,8%*	*21,8%*	*15,5%*	*-15,5%*	*18,9%*
marina	ufficiali dirigenti	0,9%	1,8%	14,0%	17,1%	115,2%	-6,2%	-0,8%	100,4%
	ufficiali non dirig.	3,3%	-0,8%	6,3%	8,9%	31,2%	15,7%	1,1%	53,5%
	sottufficiali	2,1%	-0,6%	5,6%	7,1%	-6,4%	7,0%	1,3%	1,5%
	pers. mil. serv. ruolo	0,0%	1,9%	8,5%	10,5%	-	-1,1%	-0,5%	-
	pers. serv. leva	3,1%	5,9%	5,5%	15,2%	-43,6%	1934,3%	-0,3%	1043,6%
	dato medio	*-2,2%*	*3,8%*	*8,6%*	*10,2%*	*8,0%*	*16,0%*	*5,1%*	*31,7%*
aeronautica	ufficiali dirigenti	-0,2%	2,5%	19,2%	21,9%	-0,2%	85,8%	5,0%	94,6%
	ufficiali non dirig.	-21,9%	31,6%	5,9%	8,8%	-23,6%	76,1%	-2,8%	30,7%
	sottufficiali	3,2%	1,7%	6,5%	11,9%	-19,9%	102,4%	0,0%	62,1%
	pers. mil. serv. ruolo	-24,4%	36,1%	10,7%	13,9%	-24,4%	184,9%	-1,4%	112,5%
	pers. serv. leva	3,5%	5,7%	1,0%	10,5%	-	-	-	-
	dato medio	*-3,4%*	*8,5%*	*6,8%*	*12,0%*	*-20,6%*	*98,5%*	*0,2%*	*57,9%*
medie generali		**8,0%**	**18,5%**	**-4,3%**	**22,5%**	**10,5%**	**33,5%**	**-7,7%**	**36,2%**

Tabella 5

importi espressi in migliaia di lire

		spesa x trattam. econom. complessivo				trattam. econom. complessivo medio			
		1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001
capitanerie	ufficiali dirigenti	7.695.410	9.468.444	11.624.305	13.211.610	83.646	95.641	115.092	120.106
	ufficiali non dirig.	46.596.513	48.265.569	52.371.195	54.786.989	56.894	57.255	62.347	63.119
	sottufficiali	150.789.688	155.881.010	165.419.134	186.938.351	47.359	47.066	48.510	53.304
	altro pers. mil. serv. ruolo	9.233.383	12.620.409	17.259.799	21.067.742	28.764	32.780	31.669	49.688
	pers. serv. leva	40.268.479	45.981.322	48.920.759	45.752.013	7.447	9.471	10.747	10.561
	totali	*254.583.473*	*272.216.754*	*295.595.192*	*321.756.705*	*25.917*	*28.673*	*31.287*	*34.818*
esercito	ufficiali dirigenti	192.027.347	194.832.538	192.347.951	193.733.623	154.736	157.632	162.319	187.363
	ufficiali non dirig.	1.241.628.638	1.166.360.424	1.186.173.264	1.223.919.584	69.361	77.607	81.816	85.673
	sottufficiali	1.810.698.086	1.785.499.067	1.794.492.650	2.017.442.668	69.129	68.917	69.248	73.407
	altro pers. mil. serv. ruolo	359.324.832	461.411.746	744.551.112	757.578.198	48.610	50.699	49.956	53.115
	pers. serv. leva	566.726.614	577.620.619	805.744.115	710.922.384	4.480	5.552	10.149	6.791
	totali	*4.170.405.517*	*4.185.724.394*	*4.723.309.092*	*4.903.596.457*	*23.269*	*26.949*	*34.758*	*30.316*
marina	ufficiali dirigenti	77.008.038	84.901.918	81.498.522	112.987.934	149.821	165.501	166.324	185.835
	ufficiali non dirig.	319.151.028	336.271.900	344.324.470	378.523.934	76.006	80.621	81.593	86.126
	sottufficiali	1.239.293.829	1.253.428.778	1.292.271.213	1.359.090.116	77.874	79.076	78.937	83.130
	altro pers. mil. serv. ruolo	62.407.300	57.548.304	141.578.554	126.454.676	47.350	51.018	51.860	55.953
	pers. serv. leva	134.078.000	155.473.863	159.225.461	160.653.031	8.152	8.392	9.221	9.708
	totali	*1.831.938.195*	*1.887.624.763*	*2.018.898.220*	*2.137.709.691*	*47.717*	*46.969*	*49.148*	*53.228*
aeronautica	ufficiali dirigenti	90.239.660	84.160.526	95.037.961	130.464.718	146.970	146.621	159.460	187.180
	ufficiali non dirig.	530.077.475	416.854.150	551.197.699	523.958.690	76.767	59.867	80.000	84.319
	sottufficiali	2.072.169.464	2.063.061.731	2.128.219.454	2.298.166.393	63.583	65.245	67.780	72.036
	altro pers. mil. serv. ruolo	50.709.438	48.894.976	99.749.430	78.907.005	47.749	36.112	50.379	55.490
	pers. serv. leva	92.959.151	97.764.783	98.433.330	99.173.978	4.549	4.708	4.975	5.026
	totali	*2.836.155.188*	*2.710.736.166*	*2.972.637.874*	*3.130.670.784*	*46.036*	*44.239*	*49.012*	*52.205*
totali e medie generali		**9.093.082.373**	**9.056.302.077**	**10.010.440.378**	**10.493.733.637**	**31.459**	**34.011**	**40.517**	**38.705**

Tabella 6

		trend relativo al t.e.c.m.a.			
		99/98	00/99	01/00	01/98
capitanerie	ufficiali dirigenti	14,34%	20,34%	4,36%	43,59%
	ufficiali non dirig.	0,63%	8,89%	1,24%	10,94%
	sottufficiali	-0,62%	3,07%	9,88%	12,55%
	altro pers. mil. serv. ruolo	13,96%	-3,39%	56,90%	72,74%
	pers. serv. leva	27,17%	13,47%	-1,73%	41,81%
	totali	10,63%	9,12%	11,29%	34,35%
esercito	ufficiali dirigenti	1,87%	2,97%	15,43%	21,09%
	ufficiali non dirig.	11,89%	5,42%	4,71%	23,52%
	sottufficiali	-0,31%	0,48%	6,01%	6,19%
	altro pers. mil. serv. ruolo	4,30%	-1,46%	6,32%	9,27%
	pers. serv. leva	23,92%	82,81%	-33,08%	51,59%
	totali	15,81%	28,98%	-12,78%	30,29%
marina	ufficiali dirigenti	10,47%	0,50%	11,73%	24,04%
	ufficiali non dirig.	6,07%	1,21%	5,56%	13,31%
	sottufficiali	1,54%	-0,18%	5,31%	6,75%
	altro pers. mil. serv. ruolo	7,75%	1,65%	7,89%	18,17%
	pers. serv. leva	2,94%	9,88%	5,27%	19,08%
	totali	-1,57%	4,64%	8,30%	11,55%
aeronautica	ufficiali dirigenti	-0,24%	8,76%	17,38%	27,36%
	ufficiali non dirig.	-22,01%	33,63%	5,40%	9,84%
	sottufficiali	2,61%	3,88%	6,28%	13,29%
	altro pers. mil. serv. ruolo	-24,37%	39,51%	10,15%	16,21%
	pers. serv. leva	3,51%	5,66%	1,02%	10,49%
	totali	-3,90%	10,79%	6,51%	13,40%
totali e medie generali		8,11%	19,13%	-4,47%	23,03%

Tabella 7

		rapporto TEF/TEC				rapporto TEA/TEC			
		1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001
capitanerie	ufficiali dirigenti	90,4%	92,1%	94,1%	94,3%	9,6%	7,9%	5,9%	5,7%
	ufficiali non dirig.	96,6%	96,6%	96,8%	96,4%	3,4%	3,4%	3,2%	3,6%
	sottufficiali	96,6%	96,3%	96,7%	96,2%	3,4%	3,7%	3,3%	3,8%
	altro pers. mil. serv. ruolo	99,0%	99,2%	99,3%	99,3%	1,0%	0,8%	0,7%	0,7%
	pers. serv. leva	99,8%	99,9%	99,9%	99,9%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
	totali e medie	97,0%	97,0%	97,3%	96,9%	3,0%	3,0%	2,7%	3,1%
esercito	ufficiali dirigenti	88,8%	88,3%	87,9%	89,5%	11,2%	11,7%	12,1%	10,5%
	ufficiali non dirig.	95,3%	94,2%	92,9%	93,1%	4,7%	5,8%	7,1%	6,9%
	sottufficiali	95,4%	96,0%	97,1%	97,2%	4,6%	4,0%	2,9%	2,8%
	altro pers. mil. serv. ruolo	98,0%	96,0%	97,0%	97,2%	2,0%	4,0%	3,0%	2,8%
	pers. serv. leva	99,8%	99,8%	99,8%	99,5%	0,2%	0,2%	0,2%	0,5%
	totali e medie	95,9%	95,6%	96,1%	96,2%	4,1%	4,4%	3,9%	3,8%
marina	ufficiali dirigenti	91,6%	83,7%	84,8%	86,5%	8,4%	16,3%	15,2%	13,5%
	ufficiali non dirig.	90,2%	87,8%	86,1%	86,7%	9,8%	12,2%	13,9%	13,3%
	sottufficiali	93,5%	94,0%	93,6%	93,8%	6,5%	6,0%	6,4%	6,2%
	altro pers. mil. serv. ruolo	100,0%	92,8%	93,0%	93,5%	0,0%	7,2%	7,0%	6,5%
	pers. serv. leva	99,6%	99,8%	96,2%	96,4%	0,4%	0,2%	3,8%	3,6%
	totali e medie	93,5%	92,9%	92,1%	92,4%	6,5%	7,1%	7,9%	7,6%
aeronautica	ufficiali dirigenti	92,5%	92,5%	87,2%	88,6%	7,5%	7,5%	12,8%	11,4%
	ufficiali non dirig.	95,3%	95,4%	94,0%	94,5%	4,7%	4,6%	6,0%	5,5%
	sottufficiali	97,3%	97,9%	95,9%	96,1%	2,7%	2,1%	4,1%	3,9%
	altro pers. mil. serv. ruolo	97,7%	97,7%	95,3%	95,8%	2,3%	2,3%	4,7%	4,2%
	pers. serv. leva	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	totali e medie	96,9%	97,4%	95,4%	95,6%	3,1%	2,6%	4,6%	4,4%
medie generali		95,7%	95,6%	95,1%	95,3%	4,3%	4,4%	4,9%	4,7%

APPENDICE

Elenco delle deliberazioni di certificazione dei contratti collettivi di lavoro adottate dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti nelle adunanze dal febbraio 1998 al dicembre 2001.

Contratto collettivo di lavoro	*Comparto*	*Vigenza giuridica*	*Vigenza econom.*	*Adunanza*	*Esito della certificazione*	*Nr. Delibera*
Deliberazione concernente la competenza del collegio delle SS.RR., del gruppo di lavoro e del Nucleo tecnico in materia di certificazione dei contratti collettivi di lavoro.				16-feb-98		1998 12
Accordo integrativo del CCNL in data 16 maggio 1995 del comparto Ministeri - art. 15bis "assunzioni a tempo determinato"	Ministeri			18-feb-98	non positiva	1998 06
Accordo successivo per il personale dell'amministrazione civile dell'interno ai sensi dell'art. 1, comma 3, del CCNL del comparto ministeri	Ministeri			18-feb-98	positiva	1998 07
CCNL del personale con qualifica dirigenziale dipendente dall'ente autonomo esposizione universale di Roma (EUR)	EUR-Dirigenti	1994-97	1994-95	18-feb-98	positiva con riserve	1998 08
CCNL del personale dirigente dipendente dall'istituto per il commercio estero (ICE)	ICE-Dirigenti		1996-97	18-feb-98	positiva con riserve	1998 09
Integrativo sull'orario di lavoro del CCNL aziende ed amministrazioni autonome dello Stato, livelli	Aziende	1994-97		18-feb-98	positiva	1998 10
Personale non dirigente dipendente dagli enti lirico sinfonici	ENTI LIRICO-SINFONICI-Livelli		1996-97	18-feb-98	positiva	1998 11
Accordo successivo per l'applicazione sperimentale degli artt. 27, comma 4 e 77 del CCNL per il comparto scuola	Scuola	1994-97		18-feb-98	positiva con osservazioni	1998 13
Personale dei livelli della Unioncamere	UNIONCAMERE-Livelli		1996-97	18-feb-98	positiva con osservazioni	1998 14
Dirigenti degli enti di ricerca	Enti di ricerca e sperimentazione	1994-97	1994-95	18-feb-98	positiva	1998 15
Dirigenti degli enti di ricerca	Enti di ricerca e sperimentazione		1996-97	18-feb-98	positiva	1998 16
Rapporto generale di certificazione				18-feb-98		1998 17
Dirigenti della Regione Friuli Venezia Giulia	FVG-Dirigenti		1994-97	20-apr-98	positiva con osservazioni	1998 28
Dirigenti dell'ente EUR	EUR-Dirigenti	1994-97	1996-97	29-apr-98	positiva con osservazioni	1998 27
C.c. quadro transitorio sui distacchi e permessi sindacali	A. Q. Comparti			28-mag-98	positiva	1998 32

Contratto collettivo di lavoro	*Comparto*	*Vigenza giuridica*	*Vigenza econom.*	*Adunanza*	*Esito della certificazione*	*Nr. Delibera*
C.C. quadro transitorio sui distacchi e permessi sindacali (31 marzo 1998)	A. Q. Comparti			28-mag-98	positiva	1998 32
Accordo quadro per la definizione dei comparti di contrattazione	A. Q. Comparti	1998-2001		28-mag-98	positiva	1998 33
Accordo collettivo quadro per la costituzione delle Rappresentanze sindacali unitarie (RSU)	A. Q. Comparti	1998-2001		06-ago-98	positiva con osservazioni	1998 37
CCN quadro sulla modalità di utilizzo dei distacchi e permessi sindacali	A. Q. Comparti	1998-2001		06-ago-98	positiva con osservazioni	1998 37
Accordo su integrazioni e modificazioni al CCNL per la cost. delle Rappresentanze sindacali unitarie, comparto Regioni e autonomie locali	Regioni ed Autonomie Locali	1998-2001		13-ott-98	positiva con osservazioni	1998 40
Accordo su integrazioni e modificazioni al CCNL per la costituzione delle Rappresentanze sindacali unitarie, comparto servizio sanitario nazionale	SSN	1998-2001		13-ott-98	positiva con osservazioni	1998 41
Accordo su integrazioni e modificazioni al CCNL per la costituzione delle Rappresentanze sindacali unitarie, comparto ministeri	Ministeri			27-ott-98	positiva con osservazioni	1998 44
Accordo su integrazioni e modificazioni al CCNL per la costituzione delle Rappresentanze sindacali unitarie, comparto aziende ed amministrazioni autonome dello Stato (RSU)	Aziende			27-ott-98	positiva con osservazioni	1998 43
Accordo su integrazioni e modificazioni al CCNL per la costituzione delle Rappresentanze sindacali unitarie, comparto enti pubblici non economici	Enti pubblici non economici	1998-01		27-ott-98	positiva con osservazioni	1998 45
Norme di raccordo ex art. 1, comma 2 del ccnl ministeri 1994-97 per il personale della Provincia autonoma di Bolzano	Ministeri	1994-1997		12-nov-98	non positiva	1998 47
C.c. quadro per la ripartizione dei distacchi e permessi sindacali - dirigenza	A. Q. Aree Dirigenza	1998-2001		12-nov-98	non negativa con osservazioni	1999 08
Accordo quadro per la definizione delle autonome aree della dirigenza	A. Q. Aree Dirigenza	1998-2001		12-nov-98	non resa allo stato degli atti	1999 09
C.c. quadro integrativo e correttivo per la ripartizione dei distacchi e permessi sindacali - dirigenza	A. Q. Aree Dirigenza	1998-2001		23-gen-99	non negativa con osservazioni	1999 10

Contratto collettivo di lavoro	*Comparto*	*Vigenza giuridica*	*Vigenza econom.*	*Adunanza*	*Esito della certificazione*	*Nr. Delibera*
C.c. quadro integrativo e correttivo del ccnl 7 agosto 98 sulle libertà e prerogative sindacali	A. Q. Comparti	1998-2001		26-gen-99	non negativa con raccomandazioni	1999 11
Personale dei livelli del comparto ministeri	Ministeri	1998-2001	1998-99	01-feb-99	positiva con raccomandazioni e riserve	1999 13
Personale dei livelli degli enti pubblici non economici	Enti pubblici non economici	1998-2001	1998-99	01-feb-99	positiva con raccomandazioni e riserve	1999 14
Personale dei livelli del comparto delle Regioni e delle autonomie locali	Regioni ed Autonomie Locali	1998-2001	1998-99	23-mar-99	positiva con raccomandazioni e osservazioni	1999 19
Personale dei livelli del comparto del servizio sanitario nazionale	SSN	1998-2001	1998-99	02-apr-99	positiva con raccomandazioni e osservazioni	1999 18
Personale dei livelli del comparto della scuola	Scuola	1998-2001	1998-99	24-mag-99	positiva con osservazioni e raccomandazioni	1999 23
Accordo succ. ex art. 1 CCNL ministeri indennità di bilinguismo - Bolzano	Ministeri	1994-97		02-lug-99	non resa allo stato degli atti	1999 25
Friuli Venezia Giulia del. 335/99		1996-97	1994-95	02-lug-99	positiva	1999 26
Friuli Venezia Giulia del. 1449/99 - relazioni sindacali		1994-97		02-lug-99	positiva	1999 27
Friuli Venezia Giulia del. 907/99			1994-97	02-lug-99	positiva	1999 29
Accordo quadro sul Trattamento di fine rapporto (TFR)	A. Q. Comparti	1998-2001		29-lug-99	positiva con osservazioni	1999 35
Elezioni Rappresentanze sindacali Unitarie – Provincia autonoma di Bolzano		1998-2001		01-set-99	positiva con raccomandazioni	1999 36
Accordo quadro sul telelavoro	A. Q. Comparti	1998-01		15-ott-99	non positiva	1999 37
Accordo sulla sequenza contrattuale CCNL scuola	Scuola	1998-01		15-ott-99	non positiva	1999 38
Accordo succ. ex art. 1 CCNL ministeri indennità di Bilinguismo – Provincia Autonoma di Bolzano	Ministeri	1998-01		26-nov-99	positiva	1999 40
Friuli Venezia Giulia del. 3044/99		1994-97		26-nov-99	positiva	1999 41

Contratto collettivo di lavoro	*Comparto*	*Vigenza giuridica*	*Vigenza econom.*	*Adunanza*	*Esito della certificazione*	*Nr. Delibera*
Friuli Venezia Giulia del. 3062/99		1998/01	1998-99	26-nov-99	positiva	1999 42
Friuli Venezia Giulia del. 3062/99		1998/01	1998-99	26-nov-99	positiva	1999 43
Friuli Venezia Giulia del. 3182/99				26-nov-99	positiva	1999 44
Ipotesi di accordo relativa al CCNL per l'autonoma area della dirigenza con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, del comparto regioni ed autonomie locali	Area II	1998-01	1998-99	23-dic-99	positiva con raccomandazioni e osservazioni	2000 01
Scheda tecnica relativa all'accordo quadro sul telelavoro	A. Q. Comparti	1998-01		19-gen-00	Referto al Parlamento (approvazione)	2000 02
Scheda tecnica relativa all'accordo sulla sequenza contr.le ccnl scuola	Scuola	1998-01		19-gen-00	Referto al Parlamento (approvazione)	2000 03
Ipotesi di contratto collettivo per la formulazione delle tabelle di equiparazione personale confluito nelle ARPA a quello del comparto sanità	SSN	1998-01		19-gen-00	positiva con raccomandazioni e osservazioni	2000 04
CCL riferito al quadriennio giuridico 1994-97, Area dirigenziale, Regione Friuli Venezia Giulia. Delibera Giunta Reg. 4012/99	FVG-Dirigenti	1994-97		22-feb-00	positiva	2000 05
Ipotesi di accordo relativa all'interpretazione autentica dell'art. 37, 2°comma del CCNL del personale dei livelli del comparto Regioni ed autonomie locali, sottoscritto il 6 luglio 1995 e successive modificazioni	Regioni ed Autonomie Locali			01-mar-00	positiva con osservazioni	2000 08
Personale del comparto Aziende per l'anno 1998-2001	Aziende	1998-01	1998-99	15-mag-00	positiva con raccomandazioni e osservazioni	2000 36
Dirigenza sanitaria, tecnica e amministrativa del SSN 1998-99;	Area III	1998-01	1998-99	24-mag-00	positiva con raccomandazioni	2000 12
Dirigenza sanitaria, tecnica e amministrativa del SSN 2000-01	Area III	1998-01	2000-01	24-mag-00	non positiva allo stato degli atti	2000 12
Dirigenza medica e veterinaria del SSN 1998-99;	Area IV	1998-01	1998-99	24-mag-00	positiva con raccomandazioni	2000 12
Dirigenza medica e veterinaria del SSN 2000-01	Area IV	1998-01	2000-01	24-mag-00	non positiva allo stato degli atti	2000 12

Contratto collettivo di lavoro	*Comparto*	*Vigenza giuridica*	*Vigenza econom.*	*Adunanza*	*Esito della certificazione*	*Nr. Delibera*
Dirigenza sanitaria, tecnica e amministrativa del SSN 2000-01	Area III	1998-01	2000-01	06-giu-00	positiva con raccomandazioni e riserve	2000 15
Dirigenza medica e veterinaria del SSN 2000-01	Area IV	1998-01	2000-01	06-giu-00	positiva con raccomandazioni e riserve	2000 15
Modifiche all' Accordo Nazionale Quadro sulla definizione dei comparti di contrattazione del personale pubblico dirigenziale	A. Q. Aree Dirigenza			03-ago-00	positiva	2000 18
Modifiche all'Accordo Nazionale Quadro sulla definizione dei comparti di contrattazione del personale pubblico dei livelli	A. Q. Comparti			03-ago-00	positiva	2000 19
Ipotesi di accordo per la definizione del CCNL per il comparto università	Università	1998-01	1998-99	03-ago-00	positiva con osservazioni raccomandazioni e riserve	2000 20
Ipotesi di CCN quadro per la ripartizione dei distacchi e permessi alle organizzazioni sindacali rappresentative nel biennio 2000-01	A. Q. Comparti	2000-01		03-ago-00	positiva	2000 21
CCN Quadro sul lavoro interinale nelle pubbliche amministrazioni	A. Q. Comparti			03-ago-00	positiva	2000 22
Ipotesi di accordo per la definizione del CCNL successivo per il personale dei livelli del comparto Regioni ed autonomie locali	Regioni ed Autonomie Locali		2000-01	11-set-00	positiva con raccomandazioni e riserve	2000 23
Interpretazione autentica art.44, c. 5 del CCNL 1/9/95				29-set-00	positiva	2000 24
Sequenza contrattuale della scuola	Scuola			29-set-00	positiva	2000 25
Interpretazione autentica art.1 del CCNL 5/8/97				29-set-00	positiva	2000 26
Interpretazione autentica art.16 del CCNL 1/9/95				29-set-00	positiva	2000 27
Ipotesi di ccnl personale non dirigenziale dell'ente EUR	EUR-Livelli	1998-01	1998-99	16-ott-00	non resa per difetto di legittimazione	2000 30
Ipotesi di accordo per la definizione del CCNL successivo per il personale non dirigenziale degli enti pubblici non economici	Enti pubblici non economici			14-nov-00	non resa allo stato degli atti	2000 33
Ipotesi di contratto collettivo nazionale quadro in materia di procedure di conciliazione ed arbitrato ai sensi degli artt. 59 bis, 69 e 69 bis del d. lgs. n. 29/93 nonché dell'art. 412 ter c.p.c.	A. Q. Comparti	1998-01		22-gen-01	positiva	2001 05

Contratto collettivo di lavoro	*Comparto*	*Vigenza giuridica*	*Vigenza econom.*	*Adunanza*	*Esito della certificazione*	*Nr. Delibera*
Ipotesi di Accordo di interpretazione autentica dell'art. 1 comma 3 – parte seconda – Dell'Accordo collettivo quadro per la costituzione delle RSU per il personale dei comparti delle PP.AA. e per la definizione del regolamento elettorale	A. Q. Comparti			05-feb-01	positiva	2001 09
Integrazione della relazione tecnica dell'Aran all'Ipotesi di Accordo successivo al CCNL del personale non dirigente degli Enti pubblici non economici	Enti pubblici non economici	1998/2001		05-feb-01	positiva	2001 10
Ipotesi di contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al comparto Ministeri	Ministeri	1998-99	2000-01	13-feb-01	Sospensione con richiesta di chiarimenti	2001 06
Ipotesi di accordo relativa al contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale non dirigente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) per il quadriennio normativo 1998-2001 ed il biennio economico 1998-1999	CNEL-Livelli	1998-01	1998-99	13-feb-01	positiva con osservazioni e raccomandazioni	2001 07
Interpretazione autentica dell'art. 75, comma 1, lett. z del Ccnl 1994-97 (stipulato il 5 dic. 1996) per il comparto sanità - area III	Area IV	1994-97		20-feb-01	positiva	2001 08
Ipotesi di contratto collettivo quadro (CCQ) per la modifica del CCNQ del 2 giugno 1998 e del 9 agosto 2000, relativi alla definizione dei comparti di contrattazione (ACCADEMIE)	A. Q. Comparti			20-feb-01	positiva	2001 11
Ipotesi di contratto collettivo quadro (CCQ) per la ripartizione dei distacchi e dei permessi alle organizzazioni sindacali rappresentative nelle aree dirigenziali nel biennio 2000-2001	A. Q. Aree Dirigenza	2000-2001		20-feb-01	positiva	2001 12
Ipotesi di accordo integrative dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati il 8 giugno 2000, per il personale dirigente del S.S.N., area III	Area III	1998-01	1998-99	20-feb-01	positiva con osservazioni e raccomandazioni	2001 16
Ipotesi di accordo integrative dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati il 6 giugno 2000, per il personale dirigente del S.S.N., area IV.	Area IV	1998-01		20-feb-01	positiva con osservazioni e raccomandazioni	2001 17

Contratto collettivo di lavoro	*Comparto*	*Vigenza giuridica*	*Vigenza econom.*	*Adunanza*	*Esito della certificazione*	*Nr. Delibera*
Ipotesi di contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al comparto Ministeri	Ministeri	1998-99	2000-01	20-feb-01	positiva con osservazioni raccomandazioni e riserve	2001 19
Ipotesi di accordo per l'istituzione del Fondo Nazionale pensione complementare per i lavoratori della scuola	Scuola	1998-2001		01-mar-01	positiva con osservazioni	2001 15
Ipotesi di accordo relativa al rinnovo del CCNL per il secondo biennio economico 2000-2001 del personale del comparto Enti Pubblici non economici	Enti pubblici non economici	1998-01	2000-01	09-mar-01	positiva	2001 18
Ipotesi di contratto collettivo quadro per la ripartizione dei distacchi nell'area della dirigenza scolastica nel biennio 2000-2001	A. Q. Aree Dirigenza		2000-01	09-mar-01	positiva	2001 22
Ipotesi di accordo per il secondo biennio economico 2000-2001 relativo al personale non dirigenziale del comparto scuola	Scuola	1998-01	2000-01	09-mar-01	positiva con osservazioni raccomandazioni e riserve	2001 26
Ipotesi di accordo relativo al contratto collettivo nazionale di lavoro per il quadriennio 1998-2001 e il primo biennio economico 1998-1999 del personale dirigente dell'Area I.	Area I	1998-01	1998-99	21-mar-01	non positiva allo stato degli atti	2001 20
Ipotesi di accordo relativo al contratto collettivo nazionale di lavoro per il secondo biennio economico 2000-2001 del personale dirigente dell'Area I.	Area I	1998-01	2000-01	21-mar-01	non positiva allo stato degli atti	2001 20
Ipotesi di accordo relativo al contratto collettivo nazionale di lavoro per il quadriennio 1998-2001 e il primo biennio economico 1998-1999, nonché del secondo biennio economico 2000-2001 personale dirigente dell'Area I.	Area I	1998-01	2000-01	03-apr-01	positiva con osservazioni	2001 21
Ipotesi di accordo relativo al personale del comparto delle Aziende ed amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo per il secondo biennio economico 2000-2001	Aziende	1998-01	2000-01	03-apr-01	positiva con osservazioni e raccomandazioni	2001 23

Contratto collettivo di lavoro	*Comparto*	*Vigenza giuridica*	*Vigenza econom.*	*Adunanza*	*Esito della certificazione*	*Nr. Delibera*
Ipotesi di accordo relativa al contratto collettivo dei Segretari comunali e provinciali per il quadriennio normativo 1998-2001 ed il biennio economico 1998-1999	Regioni ed Autonomie Locali	1998-01		03-apr-01	non positiva	2001 24
Ipotesi di accordo relativa al contratto collettivo dei Segretari comunali e provinciali per il biennio economico 2000-2001	Regioni ed Autonomie Locali		2000-01	03-apr-01	non positiva allo stato degli atti	2001 24
Ipotesi di accordo relativa al contratto integrativo del ccnl del personale del comparto ministeri	Ministeri			11-apr-01	non positiva	2001 25
Accordo successivo per il personale del Ministero degli affari esteri assunto con contratto a tempo indeterminato presso le sedi delle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane all'estero, nonché presso gli istituti italiani di cultura.	Ministeri	1998-01		11-apr-01	positiva	2001 28
Ipotesi di accordo relativa al ccnl relativo al quadriennio normativo 1998 – 2001 e al biennio economico 1998 – 1999 del personale del CONI	CONI-Livelli	1998-01	1998-99	24-apr-01	positiva con osservazioni	2001 27
Ipotesi di accordo relativa al contratto collettivo dei Segretari comunali e provinciali per il quadriennio normativo 1998-2001 ed il biennio economico 1998-1999, nonché dell'Ipotesi di accordo relativa al biennio economico 2000-2001	Regioni ed Autonomie Locali	1998-01	1998-01	15-mag-01	positiva con raccomandazioni e osservazioni	2001 29
Ipotesi di accordo relativa al contratto integrativo del ccnl del personale del comparto ministeri	Ministeri	1998-01		15-mag-01	positiva	2001 30
Ipotesi di accordo sull'interpretazione autentica dell'art. 13 del CCNL del personale dei livelli del comparto Ministeri, sottoscritto il 16 febbraio 1999	Ministeri	1998-01		15-giu-01	positiva	2001 36
Contratto collettivo regionale di lavoro per il personale non dirigenziale degli enti locali appartenenti alla regione Friuli Venezia Giulia: quadriennio giuridico 1998-01"	FVG-Livelli	1998-01		22-giu-01	positiva	2001 31
Contratto collettivo regionale di lavoro per il personale non dirigenziale degli enti locali appartenenti alla regione Friuli Venezia Giulia:chiusura biennio economico 1998-99"	FVG-Livelli	1998-01	1998-99	22-giu-01	positiva	2001 32

Contratto collettivo di lavoro	*Comparto*	*Vigenza giuridica*	*Vigenza econom.*	*Adunanza*	*Esito della certificazione*	*Nr. Delibera*
Ipotesi di accordo per la definizione del CCNL del personale dei livelli del comparto Regioni ed autonomie locali per il biennio economico 2000-2001.	Regioni ed Autonomie Locali	1998-01	2000-01	04-lug-01	non positiva	2001 33
Ipotesi di CCNL sull'interpretazione autentica dell'art. 61 comma 2 lett. a del ccnl dirigenza dei ruoli sanitario proofessionale, tecnico ed amministratrivo del Ssn del 5 dicembre 1996	SSN	1994-97		10-lug-01	positiva	2001 34
Ipotesi di CCNL del personale del comparto sanità – II biennio economico 2000-2001 (v. fasc. 48)	SSN	1998-01	2000-01	10-lug-01	non positiva	2001 35
Ipotesi relativa al ccnl integrativo del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto sanità del 7 aprile 1999	SSN	1998-01	2000-01	10-lug-01	non positiva	2001 35
Ipotesi di accordo relativa al personale del comparto Aziende e amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo Sezione Cassa depositi e prestiti: quadriennio normativo 1998-01 e biennio economico 1998-99	Aziende	1998-01	1998-99	13-lug-01	positiva	2001 37
Ipotesi di accordo relativa al personale del comparto Aziende e amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo Sezione Cassa depositi e prestiti: biennio economico 2000-01	Aziende	1998-01	2000-01	13-lug-01	positiva	2001 37
Integrazioni al contratto collettivo di lavoro stato giuridico del personale regionale 1994-97 - Area non dirigenziale - autorizzazione alla stipula		1994-97		13-lug-01	positiva	2001 38
Integrazioni al contratto collettivo di lavoro relativo ai bienni economici 1994-95 e 1096-97 - Area dirigenziale - autorizzazione alla stipula			1994-97	13-lug-01	positiva	2001 39
Contratto collettivo di lavoro stato giuridico del personale regionale 1994-97 - Area dirigenziale - autorizzazione alla stipula		1994-97		13-lug-01	positiva	2001 40
Ipotesi di accordo sull'interpretazione autentica dell'art. 38. Comma 2, del ccnl 4 agosto 1995 e tabella E del ccnl 26 maggio 1999 del comparto Scuola	Scuola	1994-97		24-lug-01	positiva	2001 41
Ipotesi di accordo di settore per il personale con qualifica di direttore della Provincia Autonoma di Trento e dei suoi Enti funzionali	TN-Livelli	1997-99	1997-99	24-lug-01	positiva	2001 42

Contratto collettivo di lavoro	*Comparto*	*Vigenza giuridica*	*Vigenza econom.*	*Adunanza*	*Esito della certificazione*	*Nr. Delibera*
Ipotesi di accordo riguardante il personale dell'area non dirigenziale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura di Trento e Bolzano per il triennio 1997-1999	TAA-Livelli	1997-99	1997-99	24-lug-01	positiva	2001 42
Ipotesi di accordo per la definizione del CCNL del personale dei livelli del comparto Regioni ed autonomie locali per il biennio economico 2000-2001.	Regioni ed Autonomie Locali	1998-01	2000-01	03-ago-01	Referto al Parlamento (deliberazione)	2001 43
Ipotesi di accordo relativa per il ccnl del personale non dirigente del CONI relativo al biennio economico 2000 - 2001	CONI-Livelli		2000-01	03-ago-01	non positiva	2001 44
Ipotesi di contratto provinciale di lavoro stralcio 1998-2001 dei Dirigenti scolastici della scuola a carattere statale della Provincia autonoma di Trento	TN-Dirigenti	1998-01		03-ago-01	positiva	2001 45
Ipotesi di contratto sulla richiesta di interpretazione autentica dell'art. 18 del CCNQ del 7 agosto 1998 sull'utilizzo dei diritti e delle prerogative sindacali	A. Q. Comparti			12-set-01	positiva	2001 46
Ipotesi di accordo per il personale delle scuole italiane all'estero, in applicazione dell'art. 30 della sequenza contrattuale 24 febbraio 2000 del comparto scuola	Scuola	1998-01		12-set-01	positiva	2001 47
Del. 2065 Giunta prov. Tn su ipotesi di accordo di settore su indennità produttività e metodologia perm. di valutaz. del personale dell'area non dirig. del comparto aut. loc. della Prov. Aut. di Trento e dei suoi enti funzionali	TN-Livelli	1198-01		12-set-01	positiva	2001 53
Del. 2066 Giunta prov. Tn su ipotesi di contratto collettivo provinciale di lavoro concernente "distinte disposizioni per i vigili del fuoco" della Provincia autonoma di Trento, 1998-2001	TN-Livelli	1998-01		12-set-01	positiva	2001 53
Ipotesi di CCNL del personale del comparto sanità – II biennio economico 2000-2001	SSN	1998-01	2000-01	20-set-01	positiva con osservazioni raccomandazioni e riserve	2001 49

Contratto collettivo di lavoro	*Comparto*	*Vigenza giuridica*	*Vigenza econom.*	*Adunanza*	*Esito della certificazione*	*Nr. Delibera*
Ipotesi relativa al ccnl integrativo del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto sanità del 7 aprile 1999	SSN	1998-01	2000-01	20-set-01	positiva con osservazioni raccomandazioni e riserve	2001 49
Ipotesi di accordo per la definizione del CCNL del personale dei livelli del comparto Regioni ed autonomie locali per il biennio economico 2000-2001.	Regioni ed Autonomie Locali			21-set-01		2001 48
Ipotesi di accordo per la definizione del CCNL del personale dei livelli del comparto Regioni ed autonomie locali per il biennio economico 2000-2001.	Regioni ed Autonomie Locali	1998-01	2000-01	21-set-01	Referto al Parlamento (approvazione)	2001 48
Ipotesi di accordo per il personale di Accademie e Conservatori, in applicazione dell'art. 18, comma 2, del CCNL del 15 marzo 2001 relativo al secondo biennio economico 2000\2001, per il personale del comparto Scuola.	Accademie, Conservatori, Istituti superiori	1998-01	2000-01	15-ott-01	positiva	2001 50
Ipotesi di accordo, sottoscritta il 4 luglio 2001, sull'interpretazione autentica dell'art. 23 del CCNL 8 giugno 2000 dell'area medico veterinaria per il quadriennio 1998/2001.	Area III	1998-01		15-ott-01	positiva	2001 51
Ipotesi di accordo per la disciplina sperimentale di conciliazione e arbitrato per il personale del comparto Scuola	Scuola	1998-01	2000-01	15-ott-01	positiva	2001 55
Ipotesi di accordo per la disciplina sperimentale del telelavoro per il personale amministrativo del comparto Scuola	Scuola	1998-01		15-ott-01	positiva	2001 58
Ipotesi di accordo per il rinnovo del CCNL relativo al personale dirigente dell'Ente autonomo Esposizione Universale di Roma (EUR)	EUR-Dirigenti	1998-01	1998-99	24-ott-01	positiva	2001 54
Ipotesi di accordo per il rinnovo del CCNL relativo al personale non dirigente dell'Ente autonomo Esposizione Universale di Roma	EUR-Livelli	1998-01	1998-99	24-ott-01	positiva	2001 54
Ipotesi di CCNL di interpretazione autentica dell'art. 5, comma 3 del CCNL II biennio economico della dirigenza medica e veterinaria stipulato il 5-12-96 e della dich. congiunta n. 15 del CCNL, stipulato nella stessa data per il quadriennio 1994-97	Area III	1994-97		24-ott-01	positiva	2001 56

Contratto collettivo di lavoro	*Comparto*	*Vigenza giuridica*	*Vigenza econom.*	*Adunanza*	*Esito della certificazione*	*Nr. Delibera*
Ipotesi d'accordo relativa al rinnovo del CCNL dell'area della dirigenza del comparto delle Regioni e delle Autonomie Locali per il biennio economico 2000-2001	Area II	1998-01	2000-01	24-ott-01	non positiva allo stato degli atti	2001 57
Accordo stralcio sul biennio economico 2000-2001 del contratto collettivo provinciale di lavoro 1998-2001 del personale dell'area non dirigenziale del comparto sanità	TN-Livelli	1998-01	2000-01	07-nov-01	positiva	2001 60
Ipotesi di accordo relativa al CCNL per il personale non dirigente del Cnel - biennio economico 2000-2001 Ipotesi di accordo relativa al CCNL per il personale non dirigente del Cnel - biennio economico 2000-2001	CNEL-Livelli	1998-01		22-nov-01		2001 61
Ipotesi di accordo relativa al contratto del personale del comparto della ricerca per il quadriennio normativo 1998-2001 ed il biennio economico 1998 – 1999	Enti di ricerca e sperimentazione	1998-01	1998-01	29-nov-01	non positiva allo stato degli atti	2001 62
Ipotesi di accordo relativa al contratto del personale del comparto della ricerca per il biennio economico 2000 – 2001	Enti di ricerca e sperimentazione	1998-01	2000-01	29-nov-01	non positiva allo stato degli atti	2001 62