

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

RELAZIONE SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO (Anni 1994 - 1995 - 1996)

n. 5/REF/97



Corte dei Conti

a Sezioni riunite in sede referente
nelle adunanze del 15 e 22 dicembre 1997

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

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

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

VISTO l'art. 65 del d. lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e successive disposizioni modificative, che attribuisce alla Corte dei conti il compito di riferire annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse finanziarie 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 dall'art. 65 del citato d.lgs. n. 29/1993, che prevede sanzioni finanziarie a carico degli enti inadempienti all'obbligo di trasmettere i dati;

VISTA l'ordinanza n. 29/97 del 16 aprile 1997 con cui il Presidente della Corte dei conti ha istituito il gruppo di lavoro per l'attività istruttoria del referto sul costo del lavoro pubblico;

VISTA la deliberazione n. 546/CP/97 del 4 novembre 1997 con cui il Consiglio di Presidenza ha determinato la composizione delle Sezioni riunite in sede referente sul costo del lavoro pubblico fino al 31 marzo 1998;

VISTA la deliberazione n. 628/CP/97 del 5 dicembre 1997 con cui il Consiglio di Presidenza ha modificato la citata deliberazione n. 546/CP/97;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede referente del 28 aprile 1997 con cui è stato approvato il programma dell'attività di referto sul costo del lavoro pubblico per gli esercizi 1994 e successivi;

UDITI il relatore, Consigliere Giuseppe Cogliandro, e i correlatori, Consigliere Cesare Vetrella per le considerazioni generali; Referendario Vincenzo Palomba per il personale statale; Consigliere Marco Pieroni per i Ministeri; Referendario Luigi Cirillo per le Università; Referendario Bruno Tridico per i Corpi di polizia; Consigliere Mario Nispi Landi per le Forze Armate; Referendario Antonio Mezzera per il personale non contrattualizzato; Consigliere Maurizio Graffeo e Referendario Rossella Scerbo per le Regioni; Consigliere Piergiorgio Della Ventura e Referendario Giacinto Dammico per gli Enti del servizio sanitario nazionale; Consigliere Enrico Marotta per gli Enti locali; Consiglieri Adolfo Teobaldo De Girolamo e Roberto Benedetti per gli Enti pubblici non territoriali;

PRESENTE il Vice Procuratore generale, Consigliere Alfonso Tranchino;

DELIBERA

la relazione sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996.

ORDINA

che copia della presente relazione sia trasmessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro del tesoro e al Ministro della funzione pubblica.

Così deciso nelle adunanze dei giorni 15 e 22 dicembre 1997.

L'ESTENSORE
f.to Giuseppe Cogliandro

IL PRESIDENTE
f.to Giuseppe Carbone

Depositato in segreteria il 29 dicembre 1997.

IL DIRIGENTE SUPERIORE
f.to Eleonora Adornato

PREMESSA

La presente relazione ha ad oggetto l'analisi della gestione delle risorse finanziarie destinate al personale pubblico. Sull'impostazione e sul contenuto di essa si riflettono due peculiarità che caratterizzano l'attività di referto della Corte dei conti sul costo del lavoro pubblico.

La prima è che, a differenza delle altre, pur numerose, relazioni della Corte, quella sul costo del lavoro pubblico riguarda l'intero universo delle amministrazioni pubbliche, costituito da circa 10.000 strutture pubbliche, senza contare gli enti pubblici locali "minori" e considerando unitariamente l'organizzazione scolastica.

La seconda, che assume i connotati di una vera anomalia, consiste nel fatto che quella sul costo del lavoro pubblico è l'unica relazione che la Corte redige sulla base di criteri di rilevazione, aggregazione e diffusione di dati stabiliti da soggetti diversi (Ragioneria generale dello Stato e, per quanto attiene ai criteri di rilevazione, il Dipartimento della funzione pubblica), in deroga al principio secondo cui è l'organo di controllo che decide, in relazione ai propri obiettivi di referto e agli strumenti di analisi, i dati da acquisire nonché procedure e tempi. Questa anomalia condiziona naturalmente, per quanto attiene sia al contenuto che alla tempestività, il referto della Corte.

In ordine al primo aspetto, connesso alla grande ampiezza e frammentarietà dell'insieme istituzionale sul quale riferire, l'esigenza imprescindibile di fare una relazione unica su tutto il personale pubblico ha indotto la Corte, in sede di stesura della prima relazione, concernente il 1992, a sperimentare, superando il tradizionale criterio di ripartizione della competenza per collegi specialistici, un nuovo metodo di lavoro, basato su due criteri: individuazione di un collegio unitario delle Sezioni riunite al quale demandare l'adozione della relazione e un'impostazione metodologica del documento che non recasse pregiudizio o condizionamenti alle altre Sezioni della Corte, competenti a riferire sulle gestioni di pertinenza, comprensive anche della materia del personale.

Il collegio unico delle Sezioni riunite è stato costituito in modo da essere rappresentativo di tutte le articolazioni della Corte (con particolare riguardo alla Sezione Enti locali ed alla Sezione controllo Enti, che hanno una competenza in materia prevista dalla legge).

Quanto all'impostazione della relazione, l'esigenza prospettata è stata soddisfatta individuando due diversi livelli di organizzazione dei dati, e quindi di analisi della gestione: livello macro, generale, aggregato per le Sezioni riunite; livello micro, specifico, disaggregato per le altre Sezioni. Le quali, operando ad una scala diversa, possono così esprimere le valutazioni di competenza con procedure, metodi di lavoro e tempi propri, senza il rischio di contraddizioni con altre pronunce della Corte o condizionamenti da parte o nei confronti di altre Sezioni.

Questa impostazione è stata suffragata dalla deliberazione del 15-20 dicembre 1994 adottata dalle Sezioni riunite in sede deliberante, convocate per determinare la competenza delle Sezioni della Corte in attuazione del decreto legislativo n. 29/1993 e della legge di riforma del controllo n. 20/1994. Secondo la citata deliberazione, "la recente esperienza ha dato un risultato soddisfacente. La strada intrapresa va confermata e proseguita senza necessità che qui debba intervenire per evitare conflitti che non si intravedono e che, come dimostra il lavoro già fatto, non hanno ragione d'essere".

Se il problema dell'assetto organizzativo e morfologico della relazione può considerarsi, almeno per ora, adeguatamente risolto, restano invece insoddisfatte due esigenze fondamentali, - una di ordine temporale, l'altra attinente alla qualità dei dati - al cui superamento la Corte, in ragione dell'anomalia di cui si è detto, non ha potuto sinora offrire alcun contributo.

Era ed è intendimento della Corte di presentare la relazione al Parlamento entro l'anno successivo a quello di riferimento. Questo obiettivo fino ad oggi non è stato conseguito, in quanto il ritardo nella presentazione dei conti annuali, contenenti i dati sul personale, da parte delle pubbliche amministrazioni e l'attività di verifica dei dati stessi, svolta dalla Ragioneria generale dello Stato - attività particolarmente complessa, in conseguenza della grande numerosità delle amministrazioni interessate - hanno impedito alla stessa Ragioneria di trasmettere le informazioni alla Corte in tempo utile per la stesura della relazione entro la scadenza prefigurata, sicché la relazione relativa al 1993, anche a causa del notevole lasso di tempo occorso al Poligrafico per la stampa, è stata resa disponibile solo all'inizio del 1997, ossia a distanza di quattro anni dall'esercizio di riferimento. Le difficoltà permangono anche per i dati relativi al 1994, pubblicati definitivamente nei primi mesi del 1997, e per quelli concernenti il 1995, non ancora resi pubblici.

L'altro problema riguarda la qualità dei dati che, pur registrando un miglioramento rispetto al passato, resta ancora nel complesso di livello insufficiente. Ciò rischia di far venire meno il presupposto per l'esercizio della funzione referente della Corte dei conti. Se, invero, scopo della relazione della Corte è quello di offrire al Parlamento elementi conoscitivi, valutativi e propositivi, al fine di migliorare la produttività del personale pubblico e l'efficienza delle amministrazioni, allora è evidente che la mancanza di dati affidabili rende difficile l'individuazione dei fattori patologici e, conseguentemente, la comprensione delle cause e l'elaborazione di proposte correttive.

Gli errori e le incongruenze che caratterizzano oggi i dati sul personale pubblico dipendono dal fatto che gli stessi sono rilevati con apposite schede predisposte dalla Ragioneria, di concerto con il Dipartimento della funzione pubblica.

Il solo modo per avere dati "certi" (ma non necessariamente veri, in quanto anche i documenti contabili possono contenere errori oppure omissioni) è quello di acquisirli direttamente dai sistemi informativi di gestione del personale: così rilevati, i dati dei conti annuali coinciderebbero per definizione con quelli risultanti dai rendiconti. Occorre però considerare che questo risultato, per il quale sta lavorando la Ragioneria, può essere agevolmente raggiunto per il personale statale, mentre nell'immediato è irrealistico per il personale del settore non statale.

Il sistema di connessione tra sistemi informativi potrà comunque risolvere il problema sotto il profilo finanziario, ma non sarà in grado di elevare in modo significativo la qualità dei dati fisici, anch'essi importanti per elaborare misure di razionalizzazione della gestione delle risorse umane. Ciò significa che l'attività di acquisizione dei dati non è allo stato del tutto eliminabile, e quindi che bisogna comunque intervenire per migliorare questa attività.

Le soluzioni ai due problemi qui posti vanno pertanto cercate altrove. In ordine alla tempestività del referto, l'obiettivo ambizioso (ma non fuori portata) della Corte di "uscire", come si è detto, entro l'anno successivo a quello di riferimento può essere conseguito solo mediante una riprogettazione della relazione, riprogettazione che, a sua volta, implica la riconsiderazione dei rapporti tra Ragioneria generale dello Stato e Corte dei conti.

Fino ad oggi, questi rapporti sono stati caratterizzati da una logica di sequenzialità: la Corte ha iniziato il lavoro di referto solo dopo la pubblicazione da parte della Ragioneria del conto annuale, che aggrega i dati di tutte le amministrazioni. In realtà, i dati sono trasmessi alla Corte per via informatica anche prima della pubblicazione del conto annuale. La Corte però rilutta di utilizzarli in via esclusiva prima dell'uscita del conto annuale per il rischio che

possano emergere discordanze tra le due serie di dati: evenienza facilmente verificabile, attesa l'enorme quantità di informazioni trattate.

Questa sequenzialità ha determinato il ritardo di cui si è detto nella presentazione al Parlamento della relazione. Allo stato dei fatti, il solo modo di eliminare, o comunque ridurre, il ritardo è quello di rompere la sequenzialità. Ciò è stato fatto impostando la presente relazione su un approccio differenziato delle fonti informative e quindi dell'analisi.

A regime, la relazione della Corte, pubblicata nell'anno n, dovrebbe basarsi sul conto annuale della Ragioneria generale dello Stato 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 può utilizzare, per esplicito disposto normativo, altre fonti, come sin qui ha peraltro fatto, ma il conto annuale della Ragioneria resta una fonte privilegiata. Nell'esercizio relativo all'anno n+1 ci sarebbe lo scorrimento, per cui l'anno n-1 oggetto della precedente relazione, si consoliderebbe come anno n-2.

In buona sostanza, la relazione che sarà pubblicata nel 1998 dovrebbe contenere, secondo quest'approccio, una disamina approfondita (fondata su dati disaggregati, definitivi, omogenei e verificati dalla Ragioneria) per il 1996 e una valutazione sintetica (fondata su dati aggregati, provvisori, eterogenei e non ancora interamente verificati dalla stessa Ragioneria) per il 1997.

Quanto alla presente relazione, sono state prese in esame le gestioni dell'ultimo triennio 1994-96: i primi due anni, in base ai conti annuali della Ragioneria e il terzo, in base ai dati provvisori della stessa Ragioneria e parzialmente di altre fonti. Si è così recuperato il ritardo accumulatosi in passato.

Deve dirsi che i risultati, con riguardo all'esercizio 1996, non sono completamente soddisfacenti. Ciò per l'ovvia considerazione che i dati relativi, non essendo stata ancora ultimata la fase della verifica, presentano margini di approssimazione maggiori di quelli relativi agli esercizi 1994 e 1995, che, come si dirà, non sono del tutto esenti da errori.

Questa constatazione non vale tuttavia a far venire meno l'esigenza di continuare la ricerca di soluzioni per migliorare la qualità dei dati, che dovranno soddisfare una duplice condizione, quella di avere il massimo di affidabilità compatibile con il rispetto dei termini del referto.

Le soluzioni vanno trovate lungo tre linee di intervento: informatica, statistica e motivazionale. La prima riguarda la necessità di completare il processo di connessione dei sistemi informativi, previsto dall'art. 63, comma 3, del decreto legislativo n. 29/1993; la seconda attiene alla proposta di integrare la tradizionale attività di rilevazione dei dati con la costruzione di un campione statistico, in modo da assicurare la disponibilità di dati maggiormente affidabili per il secondo dei due esercizi presi in considerazione dalla relazione a regime; la terza concerne l'esigenza di un'azione mirata di sensibilizzazione delle amministrazioni tenute a fornire i dati sul personale.

A quest'ultimo scopo sono stati già organizzati incontri di studio e operativi tra Ragioneria, Corte dei conti e amministrazioni interessate. E' opinione della Corte che questo sforzo debba essere intensificato per stimolare una radicale modifica dell'atteggiamento delle amministrazioni, che dovranno essere indotte a considerare l'attività di rilevazione dei dati non un vincolo esterno, ma uno strumento indispensabile per un efficace governo del personale. Non un costo, ma un'opportunità; non un adempimento burocratico, ma una risorsa importante per aumentare i livelli di efficacia ed efficienza.