

Tabella 10b

LA DIRIGENZA DEL SETTORE PUBBLICO - % DI RIGA

COMPARTO O AGGREGATO	IN SERVIZIO AL 31.12.94		IN SERVIZIO AL 31.12.95		IN SERVIZIO AL 31.12.96	
	DIRIGENTI	PERSONALE COMPLESSIVO	DIRIGENTI	PERSONALE COMPLESSIVO	DIRIGENTI	PERSONALE COMPLESSIVO
Ministeri	1,8	100,0	1,8	100,0	1,7	100,0
Aziende autonome	0,6	100,0	0,6	100,0	0,6	100,0
Scuola ⁽¹⁾	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0
Università	<0,1	100,0	0,1	100,0	0,1	100,0
Corpi di polizia	0,5	100,0	0,4	100,0	0,4	100,0
Forze armate	1,8	100,0	1,8	100,0	1,8	100,0
Magistratura ⁽¹⁾	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0
Carriera diplomatica	70,1	100,0	70,9	100,0	71,5	100,0
Carriera prefettizia	40,3	100,0	40,0	100,0	38,5	100,0
Totale settore statale	0,5	100,0	0,5	100,0	0,5	100,0
Enti pubblici non economici	2,5	100,0	2,4	100,0	2,4	100,0
Regioni ed enti locali	2,0	100,0	2,0	100,0	1,8	100,0
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0
Servizio sanitario nazionale ⁽²⁾	18,7	100,0	18,5	100,0	18,4	100,0
Istituzioni ed enti di ricerca	0,6	100,0	0,6	100,0	1,0	100,0
Totale settore non statale	9,9	100,0	9,7	100,0	9,5	100,0
TOTALE SETTORE PUBBLICO	4,5	100,0	4,5	100,0	4,3	100,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

^(*) Personale di ruolo, non di ruolo, temporaneo e contrattista⁽¹⁾ Comparto privo di personale dirigente⁽²⁾ Compresi medici e veterinari

Tabella 11

COSTO DEL PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO^(*) NEL 1994

(Importi in migliaia di lire)

COMPARTO O AGGREGATO	Competenze fisse ^(**)	Competenze accessorie	Contributi a carico dell'amministrazione	Spese per ind. di missione e di trasferimento	Altre spese	Somme rimborsate alle amministrazioni	Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	COSTO DEL PERSONALE
Ministeri	8.336.369.680	1.863.704.757	1.256.427.991	163.181.552	182.950.729	41.687.138	-2.534.555	11.841.787.292
Aziende autonome	1.625.966.599	263.503.546	241.737.660	14.654.104	112.925	2.072.755	-293.739	2.147.753.850
Scuola	36.571.766.288	455.682.707	4.723.526.293	213.485.753				41.964.461.041
Università	5.557.311.252	181.611.619	669.234.949	49.798.515	17.047.472	23.717	-36.051.172	6.438.976.352
Corpi di polizia	11.087.705.730	1.736.200.014	1.804.369.817	222.286.182	840.304			14.851.402.047
Forze armate	5.724.643.990	611.839.639	667.783.046	340.377.889	72.806.527	172	-221.853.301	7.195.597.962
Magistratura	1.292.795.555	1.479.492	171.252.822	15.021.546	418.323			1.480.967.740
Carriera diplomatica	52.274.012	175.101.943	6.918.423	25.661.200	112.356			260.067.934
Carriera prefettizia	85.733.565	18.464.925	11.797.783	2.630.000				118.626.273
Totale settore statale	70.334.566.671	5.307.588.642	9.553.048.784	1.047.096.743	274.288.636	43.783.782	-260.732.767	86.299.640.491
Enti pubblici non economici	2.324.769.476	605.113.610	959.431.839	76.070.905	59.330.006	24.309.518	-7.198.615	4.041.826.749
Regioni ed enti locali	19.599.596.933	1.574.229.291	6.996.943.286	133.014.210	329.780.318	89.857.339	-303.595.534	28.419.825.843
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio	317.619.497	47.916.393						365.536.090
Servizio sanitario nazionale	25.065.545.662	4.896.664.531	9.285.188.515	304.472.184	158.742.524	19.840.679	-268.146.445	39.462.307.650
Istituzioni ed enti di ricerca	756.284.511	89.531.330	257.405.540	54.853.016	5.306.865	333.572	-5.350.779	1.138.364.055
Totale settore non statale	48.063.816.079	7.213.455.355	17.498.969.180	568.410.315	553.159.713	134.341.118	-584.291.373	73.447.860.387
TOTALE SETTORE PUBBLICO	118.398.382.750	12.521.043.997	27.052.017.964	1.615.507.058	827.448.349	178.124.900	-843.024.140	159.747.500.878

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

^(*) Personale di ruolo, non di ruolo, temporaneo e contrattista^(**) Stipendio, I.I.S., R.I.A., Tredicesima, Assegni familiari, Indennità pagate con capitoli di stipendio

Tabella 11a

COSTO DEL PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO^(*) NEL 1994 - % DI COLONNA

COMPARTO O AGGREGATO	Competenze fisse ^(*)	Competenze accessorie	Contributi a carico dell'amministrazione	Spese per ind. di missione e di trasferimento	Altre spese	Somme rimborsate alle amministrazioni	Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	COSTO DEL PERSONALE
Ministeri	11,9	35,1	13,2	15,6	66,7	95,2	-1,0	13,7
Aziende autonome	2,3	5,0	2,5	1,4	<0,1	4,7	-0,1	2,5
Scuola	52,0	8,6	49,4	20,4	0,0	0,0	-0,0	49,6
Università	7,9	3,4	7,0	4,8	6,2	<0,1	-13,8	7,5
Corpi di polizia	15,8	32,7	18,9	21,2	0,3	0,0	-0,0	17,2
Forze armate	8,1	11,5	7,0	32,5	26,5	<0,1	-85,1	8,3
Magistratura	1,8	<0,1	1,8	1,4	0,2	0,0	-0,0	1,7
Carriera diplomatica	<0,1	3,3	<0,1	2,5	<0,1	0,0	-0,0	0,3
Carriera prefettizia	0,1	0,3	0,1	0,3	-0,0	0,0	-0,0	0,1
Totale settore statale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-100,0	100,0
Enti pubblici non economici	4,8	8,4	5,5	13,4	10,7	18,1	-1,2	5,5
Regioni ed enti locali	40,8	21,8	40,0	23,4	59,6	66,9	-52,0	38,7
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio	0,7	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,0	0,5
Servizio sanitario nazionale	52,2	67,9	53,1	53,6	28,7	14,8	-45,9	53,7
Istituzioni ed enti di ricerca	1,6	1,2	1,5	9,7	1,0	0,2	-0,9	1,6
Totale settore non statale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-100,0	100,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

^(*) Personale di ruolo, non di ruolo, temporaneo e contrattista^(**) Stipendio, I.I.S., R.I.A., Tredicesima, Assegni familiari, Indennità pagate con capitoli di stipendio

Tabella 11b

COSTO DEL PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO^(*) NEL 1994 - % DI RIGA

COMPARTO O AGGREGATO	Competenze fisse ^(**)	Competenze accessorie	Contributi a carico dell'amministrazione	Spese per ind. di missione e di trasferimento	Altre spese	Somme rimborsate alle amministrazioni	Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	COSTO DEL PERSONALE
Ministeri	70,4	15,7	10,6	1,4	1,5	0,4	<0,1	100,0
Aziende autonome	75,7	12,3	11,3	0,7	<0,1	<0,1	<0,1	100,0
Scuola	87,1	1,1	11,3	0,5	0,0	0,0	-0,0	100,0
Università	86,3	2,8	10,4	0,8	0,3	<0,1	-0,6	100,0
Corpi di polizia	74,7	11,7	12,1	1,5	<0,1	0,0	-0,0	100,0
Forze armate	79,6	8,5	9,3	4,7	1,0	<0,1	-3,1	100,0
Magistratura	87,3	<0,1	11,6	1,0	<0,1	0,0	-0,0	100,0
Carriera diplomatica	20,1	67,3	2,7	9,9	<0,1	0,0	-0,0	100,0
Carriera prefettizia	72,3	15,6	9,9	2,2	0,0	0,0	-0,0	100,0
Totale settore statale	81,5	6,2	11,1	1,2	0,3	<0,1	-0,3	100,0
Enti pubblici non economici	57,5	15,0	23,7	1,9	1,5	0,6	-0,2	100,0
Regioni ed enti locali	69,0	5,5	24,6	0,5	1,2	0,3	-1,1	100,0
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio	86,9	13,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,0	100,0
Servizio sanitario nazionale	63,5	12,4	23,5	0,8	0,4	<0,1	-0,7	100,0
Istituzioni ed enti di ricerca	65,3	7,7	22,2	4,7	0,5	<0,1	-0,5	100,0
Totale settore non statale	65,4	9,8	23,8	0,8	0,8	0,2	-0,8	100,0
TOTALE SETTORE PUBBLICO	74,1	7,8	16,9	1,0	0,5	0,1	-0,5	100,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

^(*) Personale di ruolo, non di ruolo, temporaneo e contrattista^(**) Stipendio, I.I.S., R.I.A., Tredicesima, Assegni familiari, Indennità pagate con capitoli di stipendio

Tabella 12

COSTO DEL PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO^(*) NEL 1995

(Importi in migliaia di lire)

COMPARTO O AGGREGATO	Competenze fisse ^(**)	Competenze accessorie	Contributi a carico dell'amministrazione	Spese per ind. di missione e di trasferimento	Altre spese	Somme rimborsate alle amministrazioni	Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	COSTO DEL PERSONALE
Ministeri	9.154.788.105	1.464.290.900	1.336.606.641	168.106.738	106.204.446	49.471.474	-1.444.240	12.278.024.064
Aziende autonome	1.262.784.232	240.607.654	213.391.670	10.198.402	197.382		-424.374	1.726.754.966
Scuola	37.196.398.630	800.530.049	3.982.499.622	25.302.441				42.004.730.742
Università	5.638.999.753	243.045.250	749.470.271	202.977.311	21.435.031	5.332.791	-57.067.938	6.804.192.469
Corpi di polizia	11.566.205.404	1.843.449.162	1.534.421.377	243.280.404			-113.491.185	15.073.865.162
Forze armate	5.578.901.793	590.193.139	891.957.717	302.350.600	11.141.646			7.374.544.895
Magistratura	1.322.444.053	1.144.858	142.165.514	7.760.429	7.609.600			1.481.124.454
Carriera diplomatica	48.352.954	158.573.744	4.546.593	22.012.837	5.870.619			239.356.747
Camera prefettizia	86.330.881	17.689.942	14.097.670	5.173.079				123.291.572
Totale settore statale	71.855.205.805	5.359.524.698	8.869.157.075	987.162.241	152.458.724	54.804.265	-172.427.737	87.105.885.071
Enti pubblici non economici	2.340.171.328	633.188.634	967.983.427	78.120.370	210.081.842	9.873.714	-99.298.680	4.140.122.635
Regioni ed enti locali	20.217.134.132	1.935.273.073	7.030.327.547	134.558.143	560.035.938	241.209.777	-729.805.755	29.388.732.855
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio	329.602.637	63.807.268						393.409.905
Servizio sanitario nazionale	25.407.831.937	4.323.189.961	9.248.820.516	176.384.296	135.461.325	20.402.984	-35.839.373	39.276.251.646
Istituzioni ed enti di ricerca	776.655.997	105.123.951	321.536.327	126.793.570	22.572.697	426.445	-1.849.320	1.351.259.667
Totale settore non statale	49.071.396.031	7.060.582.887	17.568.669.817	515.856.379	928.151.802	271.912.920	-866.793.128	74.549.776.708
TOTALE SETTORE PUBBLICO	120.926.601.836	12.420.107.585	26.437.826.892	1.503.018.620	1.080.610.526	326.717.185	-1.039.220.865	161.635.661.779

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

^(*) Personale di ruolo, non di ruolo, temporaneo e contrattista^(**) Stipendio, I.I.S., R.I.A., Tredicesima, Assegni familiari, Indennità pagate con capitoli di stipendio

Tabella 12a

COSTO DEL PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO^(*) NEL 1995 - % DI COLONNA

COMPARTO O AGGREGATO	Competenze fisse ^(**)	Competenze accessorie	Contributi a carico dell'amn.ne	Spese per ind. ^c di missione e di trasferimento	Altre spese	Somme rimborsate alle amministrazioni	Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	COSTO DEL PERSONALE
Ministeri	12,7	27,3	15,1	17,0	69,7	90,3	-0,8	14,1
Aziende autonome	1,8	4,5	2,4	1,0	0,1	0,0	-0,2	2,0
Scuola	51,8	14,9	44,9	2,6	0,0	0,0	-0,0	48,2
Università	7,8	4,5	8,5	20,6	14,1	9,7	-33,1	7,8
Corpi di polizia	16,1	34,4	17,3	24,6	0,0	0,0	-65,8	17,3
Forze armate	7,8	11,0	10,1	30,6	7,3	0,0	-0,0	8,5
Magistratura	1,8	<0,1	1,6	0,8	5,0	0,0	-0,0	1,7
Carriera diplomatica	<0,1	3,0	<0,1	2,2	3,9	0,0	-0,0	0,3
Carriera prefettizia	0,1	0,3	0,2	0,5	0,0	0,0	-0,0	0,1
Totale settore statale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-100,0	100,0
Enti pubblici non economici	4,8	9,0	5,5	15,1	22,6	3,6	-11,5	5,6
Regioni ed enti locali	41,2	27,4	40,0	26,1	60,3	88,7	-84,2	39,4
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio	0,7	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,0	0,5
Servizio sanitario nazionale	51,8	61,2	52,6	34,2	14,6	7,5	-4,1	52,7
Istituzioni ed enti di ricerca	1,6	1,5	1,8	24,6	2,4	-0,2	-0,2	1,8
Totale settore non statale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-100,0	100,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

^(*) Personale di ruolo, non di ruolo, temporaneo e contrattista^(**) Stipendio, I.I.S., R.I.A., Tredicesima, Assegni familiari, Indennità pagate con capitoli di stipendio

Tabella 12b

COSTO DEL PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO^(*) NEL 1995 - % DI RIGA

COMPARTO O AGGREGATO	Competenze fisse ^(**)	Competenze accessorie	Contributi a carico dell'amministrazione	Spese per ind. di missione e di trasferimento	Altre spese	Somme rimborsate alle amministrazioni	Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	COSTO DEL PERSONALE
Ministeri	74,6	11,9	10,9	1,4	0,9	0,4	<0,1	100,0
Aziende autonome	73,1	13,9	12,4	0,6	<0,1	0,0	<0,1	100,0
Scuola	88,6	1,9	9,5	<0,1	0,0	0,0	-0,0	100,0
Università	82,9	3,6	11,0	3,0	0,3	<0,1	-0,8	100,0
Corpi di polizia	76,7	12,2	10,2	1,6	0,0	0,0	-0,8	100,0
Forze armate	75,7	8,0	12,1	4,1	0,2	0,0	-0,0	100,0
Magistratura	89,3	<0,1	9,6	0,5	0,3	0,0	-0,0	100,0
Carriera diplomatica	20,2	66,2	1,9	9,2	2,5	0,0	-0,0	100,0
Carriera prefettizia	70,0	14,3	11,4	4,2	0,0	0,0	-0,0	100,0
Totale settore statale	82,5	6,2	10,2	1,1	0,2	<0,1	-0,2	100,0
Enti pubblici non economici	56,5	15,3	23,4	1,9	5,1	-0,2	-2,4	100,0
Regioni ed enti locali	68,8	6,6	23,9	0,5	1,9	0,8	-2,5	100,0
Segretari comunali, provinciali e dello camere di commercio	83,8	16,2	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,0	100,0
Servizio sanitario nazionale	64,7	11,0	23,5	0,4	0,3	<0,1	<0,1	100,0
Istituzioni ed enti di ricerca	57,5	7,8	23,8	9,4	1,7	<0,1	-0,1	100,0
Totale settore non statale	65,8	9,5	23,6	0,7	1,2	0,4	-1,2	100,0
TOTALE SETTORE PUBBLICO	74,8	7,7	16,4	0,9	0,7	0,2	-0,6	100,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

^(*) Personale di ruolo, non di ruolo, temporaneo e contrattista^(**) Stipendio, I.I.S., R.I.A., Tredicesima, Assegni familiari, Indennità pagate con capitoli di stipendio

Tabella 12c

COSTO DEL PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO^(*) NEL 1995 - VARIAZIONI %

COMPARTO O AGGREGATO	Competenze fisse ^(**)	Competenze accessorie	Contributi a carico dell'ammi.ne	Spese per ind. di missione e di trasferimento	Altre spese	Somme rimborsate alle amministrazioni	Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	COSTO DEL PERSONALE
Ministeri	+9,8	-21,4	+6,4	+3,0	-41,9	+18,7	-43,0	+3,7
Aziende autonome	-22,3	-8,7	-11,7	-30,4	+74,8	-100,0	+44,5	-19,6
Scuola	+1,7	+75,7	-15,7	-88,1	+0,0	+0,0	+0,0	-0
Università	+1,5	+33,8	+12,0	+307,6	+25,7	+22.385,1	+58,3	+5,7
Corpi di polizia	+4,3	+6,2	-15,0	+9,4	-100,0	+0,0	***	+1,5
Forze armate	-2,5	-3,5	+33,6	-11,2	-84,7	-100,0	-100,0	+2,5
Magistratura	+2,3	-22,6	-17,0	-48,3	+1.719,1	+0,0	+0,0	-0
Carriera diplomatica	-7,5	-9,4	-34,3	-14,2	+5.125,0	+0,0	+0,0	-8,0
Carriera prefettizia	+0,7	-4,2	+19,5	+96,7	+0,0	+0,0	+0,0	+3,9
Totale settore statale	+2,2	+1,0	-7,2	-5,7	-44,4	+25,2	-33,9	+0,9
Enti pubblici non economici	+0,7	+4,6	+0,9	+2,7	+254,1	-59,4	+1.279,4	+2,4
Regioni ed enti locali	+3,2	+22,9	+0,5	+1,2	+69,8	+168,4	+140,4	+3,4
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio	+3,8	+33,2	+0,0	+0,0	+0,0	+0,0	+0,0	+7,6
Servizio sanitario nazionale	+1,4	-11,7	-0,4	-42,1	-14,7	+2,8	-86,6	-0,5
Istituzioni ed enti di ricerca	+2,7	+17,4	+24,9	+131,2	+325,3	+27,8	-65,4	+16,7
Totale settore non statale	+2,1	-2,1	+0,4	-9,2	+67,8	+102,4	+48,3	+1,5
TOTALE SETTORE PUBBLICO	+2,1	-0,8	-2,3	-7,0	+30,6	+183,4	+23,0	+1,2

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

^(*) Personale di ruolo, non di ruolo, temporaneo e contrattista^(**) Stipendio, I.I.S., R.I.A., Tredicesima, Assegni familiari, Indennità pagate con capitoli di stipendio

Capitolo III

IL PERSONALE STATALE

3.1 - Premessa

Questo capitolo analizza i comparti di contrattazione collettiva concernenti i ministeri e le relative aziende autonome (compresi i dirigenti generali), la scuola (§ 3.4) e le università (inclusi i professori: v. § 3.5), nonché le altre categorie di personale non contrattualizzato: corpi di polizia (§ 3.6) e forze armate (§ 3.7), carriera prefettizia, diplomazia e magistratura. Si consideri, quindi, con riferimento al personale dei ministeri, che il comparto, oggetto di analisi (assieme alle aziende autonome) del paragrafo 3.3, comprende, oltre ai dipendenti contrattualizzati, anche i dirigenti generali, che, in base alla pregressa normativa, applicabile agli esercizi qui esaminati, costituiscono una parte del personale non contrattualizzato. Non comprende invece il personale delle carriere prefettizia e diplomatica e di magistratura, che sarà analizzato nel paragrafo 3.8. Nel paragrafo successivo, saranno svolte sintetiche considerazioni di ordine unitario sul personale statale. I dati di questo settore sono stati illustrati nel precedente capitolo, al quale pertanto si rinvia.

3.2 - Considerazioni d'insieme

3.2.1. - *Confronto tra il conto annuale del settore statale e il rendiconto generale dello Stato.*

Anche quest'anno la Corte propone una comparazione tra il conto annuale "consolidato" del settore statale e il rendiconto generale dello Stato. Con questo esercizio si vuole richiamare l'attenzione sull'esigenza di accelerare il processo di interconnessione tra i sistemi informativi, giusta il disposto dell'art. 63 del d.lgs. n. 29/1993.

Come si diceva in premessa, il solo modo per avere dati "certi" è quello di acquisirli direttamente dai sistemi informativi di gestione del personale: così rilevati, i dati dei conti annuali coinciderebbero per definizione con quelli risultanti dai rendiconti. Certo, il problema della qualità, sul quale ci si è soffermati nel precedente capitolo e nella premessa continuerebbe a sussistere per il personale del settore non statale e comunque per i dati fisici di tutto il personale pubblico, non presenti nel rendiconto. Ma si tratterebbe, in ogni caso, di un risultato considerevolmente positivo disporre di dati affidabili, sia pure per il (solo) settore statale.

In atto, la comparazione incontra notevoli difficoltà, in ragione della struttura del bilancio, che, con riguardo agli esercizi presi in esame, non offre informazioni utili per la rilevazione che qui interessa.

Anzitutto il bilancio non dà elementi per il nuovo modello di controllo, incentrato, tra l'altro, sull'efficienza. L'organizzazione delle spese non consente infatti di rilevare le spese sostenute per le varie funzioni, a causa soprattutto del fatto che la spesa di personale è riferita alle articolazioni organizzative dei ministeri e non alle funzioni. La consapevolezza di questi problemi ha dato avvio, già alla fine degli anni '80, ad un vivace dibattito sulla ristrutturazione

del bilancio, al quale, come si rilevava nella precedente relazione¹, hanno partecipato la Ragioneria generale dello Stato, la Commissione tecnica per la spesa pubblica, l'ISTAT, l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione e, naturalmente, la Corte dei conti che sull'argomento ha presentato nel 1995 un referto specifico al Parlamento.

Con questo referto, la Corte ha proposto una struttura di bilancio organizzata sulle principali funzioni-obiettivo, in cui si possono raggruppare le attività amministrative svolte dai ministeri, collegate alla gestione delle risorse finanziarie ed ai centri di responsabilità della gestione.

Sulla base di questo criterio, la Corte ha riclassificato le poste del rendiconto generale dello Stato del 1995. Ha inoltre esaminato il rendiconto 1996, ricostruendo la spesa mediante una classificazione per funzioni-obiettivo incrociate con i "centri di responsabilità", individuati dalla Ragioneria generale². Nel frattempo, la ristrutturazione del bilancio statale era stato oggetto di un qualificato intervento del legislatore (legge 3 aprile 1993 n. 94) che ha ripartito le spese dello Stato in funzioni-obiettivo, individuate con riguardo alle esigenze di definire le politiche pubbliche di settore e di misurare il prodotto delle attività amministrative (art. 4, comma 1) e in unità previsionali di base "stabilite in modo che ciascuna unità previsionale corrisponda ad un unico centro di responsabilità cui è affidata la relativa gestione" (art. 1, comma 2).

Con riguardo alla spesa per il pubblico impiego, la Corte dei conti nella citata relazione 1996 (p. 425) ha preso atto di alcuni segni positivi in materia.

In primo luogo, i dati di cassa e di rendiconto relativi alla spesa del personale sono stati riordinati per tenere conto dei mutamenti intervenuti nella comparazione del "settore statale" e del "settore pubblico".

Da valutare positivamente anche la circostanza che, in occasione della tornata contrattuale 1994-97, sia stata esplicitata, diversamente dal passato, la spesa per i nuovi contratti di comparti non statali.

Meritevole infine di segnalazione il miglioramento delle previsioni della spesa per il personale statale.

Restano invece insoddisfacenti altri fondamentali aspetti che attendono alla trasparenza delle poste di bilancio.

Il primo elemento di opacità dipende dal fatto che gli stati di previsione dei singoli ministeri non distinguono nell'ambito della spesa di personale la spesa inerziale da quella nuova derivante dal rinnovo dei contratti.

Un secondo fattore di scarsa visibilità è connesso alla classificazione economica dei dati di spesa, in quanto alcune spese sono allocate in categorie diverse da quella concernente il personale (categoria II).

Il terzo aspetto che suscita perplessità riguarda la scelta di eliminare la precedente ripartizione della spesa di personale in tre capitoli (stipendi, ritenute assistenziali e previdenziali a carico del lavoratore, contributi a carico del datore di lavoro) facendo confluire le varie voci nel capitolo relativo al personale in servizio.

Parimenti insoddisfacente è la situazione del bilancio riguardo al rapporto struttura di bilancio contrattazione collettiva.

Anzitutto, il bilancio dello Stato non consente il confronto con i comparti di contrattazione collettiva, in quanto esso organizza la spesa non per ambiti di contrattazione (ministeri, aziende, scuola e università), ma per stati di previsione intestati ai ministeri, ai quali sono allegati, in distinte appendici, i conti delle aziende autonome.

Queste ultime, peraltro, non coincidono con l'omonimo comparto. Il bilancio comprende infatti le aziende contemplate dal comparto, con in più l'ex Azienda di Stato per le foreste

¹ Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico del 1993*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, p. 41.

² Corte dei conti, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato sul 1996*, vol. II, Corte dei conti, Roma, Centro fotolitografico, 1997, p. 1.

demaniali e altre figure soggettive aventi autonomia di bilancio, ma senza l'Azienda per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) e la Cassa depositi e prestiti, che hanno propri bilanci, e senza ancora il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco (la cui spesa è inserita nello stato di previsione del Ministero dell'Interno).

Il bilancio dello Stato comprende, inoltre, a differenza dei comparti di contrattazione collettiva, il personale non contrattualizzato (dirigenti generali, dipendenti della carriera prefettizia, personale diplomatico, magistrati e avvocati dello Stato, professori universitari, appartenenti alle Forze di Polizia e alle Forze Armate) e il personale non vincolato (non di ruolo, temporaneo, contrattista, militari di truppa, leva coscritta, ausiliari e allievi dei corpi di polizia e delle forze armate).

Comprende, infine, come si è detto, i dipendenti di alcune strutture pubbliche che la contrattazione collettiva include nei comparti della ricerca (Istituto superiore di Sanità e Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro), ma che figurano nello stato di previsione del Ministero della sanità.

Ciò premesso, si è comunque cercato di confrontare il conto annuale relativo agli anni 1994 e 1995 con i rispettivi rendiconti generali, tenendo anche presente che il passaggio della rilevazione della spesa dalla fase dell'impegno a quella del pagamento (introdotta dal conto annuale 1994) facilita il confronto, perché la nozione di pagamento è meno controvertibile (risultando dalla contabilità della Banca d'Italia) di quella dell'impegno.

E' necessario ancora ribadire l'esigenza di una diversa configurazione dei capitoli di bilancio, che hanno spesso contenuti non omogenei e comunque non compatibili con le voci del conto annuale.

Occorre infine ricordare che i dati dei pagamenti riportati dal rendiconto generale dello Stato spesso non riflettono la spesa reale dell'aggregato cui si riferiscono, in quanto scontano mancate contabilizzazioni di ritenute previdenziali, assistenziali ed erariali versate nell'anno successivo a quello di riferimento, preso in considerazione dal conto annuale. Ciò trova conferma nel fatto che tra le incongruenze, riscontrate dalla Ragioneria generale nel reperimento dei dati, sono espressamente indicate quelle concernenti i contributi previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione che - in relazione ai tempi del versamento del contributo rispetto al momento della rilevazione - non risultano in linea con quanto previsto teoricamente dal sistema. La Ragioneria ha precisato, pertanto, che, nel caso in cui l'ente presenti solo tale tipo di incongruenza, viene "forzata" l'acquisizione del sistema con apposita funzione informatica⁴.

La rilevazione dei dati dal rendiconto generale relativo agli anni 1994, 1995 e 1996, è stata realizzata manualmente selezionando i capitoli pertinenti, iscritti nella categoria II, concernente il personale in servizio, dei singoli stati di previsione e, attraverso successive aggregazioni e disaggregazioni delle spese che - pur comprese nei capitoli propri di un ministero - si riferiscono al personale appartenente ad un diverso comparto, si è cercato di fare un confronto con i dati del conto annuale. Non è stato possibile effettuare la stessa operazione con riferimento alle spese sostenute per il personale appartenente alla carriera diplomatica e alla carriera prefettizia in quanto, nello stato di previsione dei ministeri degli Affari esteri e dell'Interno, le spese di personale non sono disaggregate.

Per il comparto ministeri i risultati delle predette operazioni sono riportate nella *tabella 1*.

⁴ Ministero del Tesoro - Ragioneria generale dello Stato, I.G.O.P. *Il conto annuale 1994*, vol I, p. 75.

Tabella 1

Comparto MINISTERI - Importi in milioni di lire

voci di spesa	conto 1994	rendiconto 1994	conto 1995	rendiconto 1995
compet. fisse	8.369.066	7.839.095	9.147.399	8.324.501
compet. accessorie	1.863.705	1.790.050	1.464.291	1.278.016
contributi	1.256.428	1.996.017	1.336.607	2.119.387
missioni/trasferimenti	163.181	197.139	168.107	203.891
altre spese	182.951	896.213	106.204	657.023
somme nette rimbors. alle altre ammi.ni	39.152		48.027	
costo del personale	11.874.483	12.718.514	12.270.635	12.582.818

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Aggiungendo agli importi indicati nel conto annuale le spese concernenti il personale appartenente alla carriera diplomatica e prefettizia e depurando le somme così ottenute degli oneri corrisposti a titolo di contributi previdenziali e assistenziali, peraltro di difficile quantificazione (il dato di questo sub-aggregato è stato stimato sulla base del dato complessivo), la spesa del personale relativa al 1994 risulta di 10.971 miliardi nel conto annuale e di 10.722 miliardi nel rendiconto, mentre per il 1995 risulta rispettivamente di 11.273 miliardi e 10.463 miliardi. Le differenze tra il conto annuale e il rendiconto appaiono quindi contenute. Le differenze risultano invece rilevanti se si effettua una comparazione analitica per singole voci di spesa, dato il diverso sistema di rilevazione e classificazione adottato dalla Ragioneria generale dello Stato.

I dati relativi ai corpi di polizia e alle forze armate sono esposti nelle tabelle 2 e 3.

Tabella 2

Comparto CORPI DI POLIZIA - Importi in milioni di lire

voci di spesa	conto anno 1994	rendiconto 1994	conto anno 1995	rendiconto 1995
compet. fisse	11.496.530	10.352.741	11.680.505	11.035.419
compet. accessorie	1.736.200	2.078.623	1.843.449	1.889.984
contributi	1.804.370	2.444.763	1.534.421	2.292.058
missioni/trasferimento	222.286	412.743	243.280	347.401
altre spese	840			222.531
rimborsi ricevuti			113.491	
costo del personale	15.260.226	15.288.870	15.188.164	15.787.393

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Tabella 3

Comparto FORZE ARMATE - Importi in milioni di lire

voci di spesa	conto anno 1994	rendiconto 1994	conto anno 1995	rendiconto 1995
compet. fisse	5.739.419	6.120.603	5.644.274	5.502.077
compet. accessorie	611.840	1.116.126	590.193	1.058.386
contributi	667.783	1.143.412	891.958	1.157.022
missioni/trasferimento	340.378	265.097	302.351	216.449
altre spese	72.806		11.142	
rimborsi netti ricevuti dalle altre am.m.ni	221.853			
costo del personale	7.210.373	8.645.238	7.439.918	7.933.984

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Per questo personale, remunerato con fondi sparpagliati tra diversi stati di previsione (Finanze, Difesa, Interno, Trasporti), più alto si presenta il margine di errore, data la complessità dell'aggregato che ha comportato più di una operazione di confronto.

Anche in tal caso si rileva, comunque, una notevole differenza con riferimento alle spese relative ai contributi previdenziali e assistenziali.

Per il personale di Magistratura, (v. tabella 4), le differenze non risultano rilevanti, tenendosi anche presente che alcune spese concernenti i magistrati ordinari sono comprese nei capitoli del personale del Ministero di grazia e giustizia.

Tabella 4

Comparto MAGISTRATURA - Importi in milioni di lire

voci di spesa	conto 1994	rendiconto 1994	conto 1995	rendiconto 1995
compet. fisse	1.309.226	1.158.763	1.327.493	1.097.172
compet. accessorie	1.479	971	1.145	193
contributi	171.253	271.616	142.165	298.746
missioni/trasferimenti	15.022	3.273	7.760	273
altre spese	418	35.146	7.610	
costo del personale	1.497.398	1.469.769	1.486.173	1.396.384

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Per quanto concerne l'anno 1995 occorre, inoltre, considerare che, in corrispondenza al regime di autonomia di cui gode la Corte dei conti, le relative spese per il personale non sono più allocate nella categoria II. Depurando, pertanto, il risultato del conto annuale della spesa per il personale di magistratura della Corte dei conti, le spese rilevate ammontano a miliardi 1.359 nel conto annuale, a fronte di 1.396,3 miliardi nel rendiconto.

I dati del comparto Scuola sono esposti nella *tabella 5*.

Tabella 5

Comparto SCUOLA - Importi in milioni di lire

voci di spesa	conto anno 1994	rendiconto 1994	conto anno 1995	rendiconto 1995
compet. fisse	37.004.917	34.320.219	37.196.399	33.610.877
compet. accessorie	455.683	705.452	800.530	881.583
contributi	4.723.526	7.365.893	3.982.500	7.498.809
missioni/trasferimento	213.486	1	25.302	1.168
altre spese				
costo del personale	42.397.612	42.391.565	42.004.731	41.992.540

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Anche se gli scostamenti, a livello di totali, non sembrano consistenti (per effetto di compensazioni), si notano invece differenze molto rilevanti tra le singole voci. Ciò deve attribuirsi da un lato alla scarsa attendibilità delle informazioni trasmesse alla Ragioneria dall'Amministrazione con riferimento, ad esempio, al personale temporaneo e, dall'altro al notevole ammontare delle somme riportate a residuo nell'anno successivo, come emerge dall'esame del rendiconto generale degli anni considerati. Anche in questo caso, depurato il costo del personale delle somme pagate a titolo di contributi e tenuto conto dei residui passivi, il confronto tra i due documenti dà il seguente risultato: per il 1994 il costo del personale risulta di 37.674 miliardi nel conto annuale (di cui 433,2 miliardi a titolo di arretrati), a fronte di 36.789 miliardi (35.025 miliardi + 1.764 miliardi riportati a residuo) nel rendiconto. Per il 1995 la spesa del personale risulta di 38.002 miliardi del conto annuale, a fronte di 34.493 miliardi + 3.146 riportati a residui, per un totale di 37.639 miliardi del rendiconto.

Con riferimento al comparto Università, evidenziato nella *tabella 6*, occorre rilevare che i pagamenti relativi al personale non sono più compresi, a decorrere dal 1994, tra i pagamenti del bilancio dello Stato per il personale in servizio, in quanto gli stanziamenti per il finanziamento di tali enti sono iscritti (sia nel bilancio che nel conto del settore statale) nella categoria dei "trasferimenti" (capitolo 1529 dello stato di previsione del Ministero dell'Università).

Tabella 6

Comparto UNIVERSITA' - Importi in milioni di lire

voci di spesa	conto anno 1994	rendiconto 1994	conto anno 1995	rendiconto 1995
compet. fisse	5.644.833	32.467	5.769.103	7.096
compet. accessorie	181.612	8.290	243.045	
contributi	669.235		749.470	
missioni/trasferimento	49.798		202.977	
altre spese	17.047	6.899.797	21.435	7.586.309
rimborsi netti ricevuti dalle altre am.m. ni	36.027		51.736	
costo del personale	6.526.498	6.940.554	6.934.296	7.596.716

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Per quantificare la spesa di questo personale, in assenza di dati di bilancio, si è fatto ricorso alla Relazione sulla stima dei fabbisogni di cassa per il 1995 e per il 1996, dalla quale emerge una spesa per il personale delle Università di 6.220 miliardi per il 1994 e di 6.300 miliardi per il 1995. Con questo criterio di stima, la differenza tra i due documenti scende a 6.526 miliardi nel conto annuale e a 6.260 miliardi nel rendiconto per il 1994; a 6.934 miliardi nel conto annuale e a 6.293 miliardi nel rendiconto per il 1995.

Con riguardo, infine, al comparto Aziende autonome, dopo il d.lgs. n. 143 del 26 febbraio 1994, che ha previsto la trasformazione dell'Anas in Ente Nazionale delle strade, e dopo la legge n. 71 del 29 gennaio 1994, che ha trasformato l'Amministrazione autonoma delle poste e telecomunicazioni in ente pubblico economico, il comparto risulta costituito da: Monopoli, Aima, Cassa Depositi e Prestiti e Vigili del Fuoco.

Tralasciando la Cassa Depositi e Prestiti e l'A.I.M.A., dotati, come si è detto prima, di bilanci propri, la rilevazione ha considerato solo i Vigili del Fuoco (inseriti nello stato di previsione del Ministero dell'Interno), e i Monopoli, i cui risultati sono contenuti nelle tabelle 7 e 8.

Tabella 7

Comparto Aziende - VIGILI DEL FUOCO - Importi in milioni di lire

voci di spesa	conto anno 1994	rendiconto 1994	conto anno 1995	rendiconto 1995
compet. fisse	961.562	865.113	922.910	819.119
compet. accessorie	140.955	115.832	138.579	152.061
contributi	140.209	190.154	154.616	232.021
missioni/trasferimento	6.337	6.880	7.249	7.513
altre spese				
rimborsi ricevuti	26		72	
costo del personale	1.249.077	1.177.979	1.223.282	1.210.714

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Tabella 8

Comparto Aziende - MONOPOLI DI STATO - Importi in milioni di lire

voci di spesa	conto anno 1994	rendiconto 1994	conto anno 1995	rendiconto 1995
compet. fisse	326.395	292.734	313.399	275.286
compet. accessorie	94.305	78.385	92.244	83.633
contributi	50.468	119.337	52.987	112.811
missioni/trasferimento	2.687	3.136	2.081	10.373
altre spese	113		197	
rimborsi ricevuti	268		239	
costo del personale	473.700	493.593	460.669	484.521

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Alla luce della sopra citata rilevazione, pur con le necessarie cautele dettate dalla difficoltà di ricondurre ad unità capitoli di bilancio con oggetto plurimo e capitoli di bilancio comuni a più comparti, è possibile trarre, dall'analisi del rendiconto, alcune considerazioni sulla evoluzione della spesa effettivamente sostenuta negli anni di riferimento per il personale statale (tabella n. 9).