

In ogni caso, con riferimento ai due esercizi in considerazione, mentre nel 1994 si rileva un'eccezione degli assunti rispetto ai cessati (+3.448 unità), nel 1995, il *trend* registra una brusca inversione di tendenza (con +5.706 cessati rispetto agli assunti).

Nel corso del 1994, sul versante delle nuove assunzioni, le amministrazioni che mostrano i maggiori incrementi rispetto al totale, pari a complessivi 16.824 nuovi assunti, sono il Ministero di grazia e giustizia (38% del totale) e il Ministero del lavoro (12%), seguite dai ministeri delle Finanze e Difesa, entrambi intorno al 9%. Particolarmente significativo è il dato dei nuovi assunti rilevato per il Ministero del lavoro, in quanto esso rappresenta il 13% delle dotazioni organiche del dicastero.

Per i cessati, si rivela consistente il dato registrato per il Ministero delle finanze, pari al 37% del totale, che ammonta a 13.376 unità. In termini assoluti, anche i ministeri della Difesa e di Grazia e giustizia presentano elevate percentuali di cessazioni, rispettivamente 16,6% e 14,8%.

L'analisi dei dati relativi al movimento del personale, nel corso del 1995, presenta un rilevante numero di cessati presso il Ministero di grazia e giustizia (2.546 unità, pari al 25% del totale) e per i ministeri della Difesa e delle Finanze, rispettivamente 16,9% e 13,6%. Il maggior numero di nuovi assunti si registra per il Ministero di grazia e giustizia (1.182 unità, pari al 26,6% del totale) e per il Ministero dei beni culturali (603 unità, pari al 13,5% del totale).

Come segnalato in premessa, i dati relativi alla mobilità verticale presentano incongruità, poiché il movimento all'interno dei livelli, e cioè la relazione tra "entrati" e "usciti", dovrebbe essere pari a zero; il che non avviene per i dati indicati nelle tabelle citate, specie per il 1995, in cui si registra uno scostamento di +271 unità di usciti rispetto agli entrati.

Movimento del personale di ruolo

	31.12.93	Assunti	Cessati	31.12.94	Assunti	Cessati	31.12.95
Presidenza	7.355	354	231	7.469	97	202	7.373
Tesoro	18.332	560	465	18.420	117	357	17.852
Finanze	67.826	1.575	4.940	64.472	376	1.382	65.783
Bilancio	610	919	85	1.444	26	939	531
Grazia e giustizia	37.976	6.379	1.990	42.365	1.182	2.546	44.515
Affari esteri	4.192	51	160	4.083	33	94	4.022
Pubblica istruzione	10.521	590	536	10.575	15	437	10.112
Interno	20.697	453	495	20.655	381	679	20.357
Lavori pubblici	4.574	535	301	4.808	600	170	5.238
Trasporti	7.926	524	341	8.113	322	228	8.164
Comunicazioni (Poste)	-	-	-	-	1	58	1.495
Difesa	51.119	1.499	2.228	50.390	11	1.721	48.686
Politiche agricole	1.938	92	112	1.918	61	85	1.894
Industria	1.232	79	67	1.244	335	45	1.536
Lavoro	14.362	2.089	607	15.826	153	521	15.429
Commercio estero	550	15	22	542	9	20	531
Sanità	2.145	221	105	2.261	72	102	2.231
Beni culturali	24.355	703	674	24.384	603	557	24.431
Ambiente	263	137	6	394	5	1	398
Università	332	49	11	370	44	5	409
Totale	276.305	16.824	13.376	279.733²⁵	4.443	10.149	280.987

Nel 1994, i dati disponibili consentono di affermare, che nel comparto ministeri, a fronte di un vincolo alle assunzioni nella misura del 10% delle cessazioni (art. 3, comma 8, l. n. 537/93 e art. 4, comma 3, l. n. 724/94), le assunzioni effettive sono state superiori di oltre 12 volte rispetto

²⁵ Il dato corrisponde a quello esposto nel Conto annuale 1994 al 31 dicembre 1994; tale dato non corrisponde invece a quello esposto dal Conto annuale 1995, che, con riferimento alla stessa data, reca 286.964 unità.

alle cessazioni. Il dato, nonostante il c.d. blocco del *turn over*, conferma la tendenza in atto dal 1993 in cui, nel comparto all'esame, erano stati assunti 120 dipendenti per ogni 100 cessati.

Nel 1995, pur registrandosi una rilevante inversione di tendenza, 43 assunti su 100 cessati, il rispetto del vincolo del 10% delle nuove assunzioni rispetto ai cessati permane fuori controllo.

3.3.5.1 - Le cessazioni dal servizio

I dipendenti di ruolo cessati dal servizio nel 1994 sono stati, come detto nel precedente paragrafo, 13.376.

Il maggior numero di cessazioni si registra nell'ambito dei ministeri delle Finanze, 4.940 unità, della Difesa, 2.228 unità e di Grazia e giustizia 1.990 unità.

La principale causa delle cessazioni è data dalle "dimissioni", pari al 59,2% del totale. Seguono, in ordine decrescente, le c.d. "altre cause" - così definite nella circolare n. 14 del 3 febbraio 1994 del Ministero del tesoro - (con 3.563 unità); il "raggiungimento dei limiti di età" (1.644 unità); il "passaggio ad altre amministrazioni" (876 unità).

In relazione ai ministeri esaminati, il fenomeno della prevalenza delle dimissioni sulle "altre cause" di cessazione è tendenzialmente confermato nella quasi totalità dei casi. Si discosta il Ministero di grazia e giustizia, in cui il dato delle cessazioni è in preponderanza da attribuire alle c.d. "altre cause", che costituiscono il 74,6% del totale cessazioni rilevate nel dicastero (pari a complessive 1.990 unità).

Con riferimento alle diverse categorie di personale esaminate, la tendenza alla maggiore consistenza delle "dimissioni" trova conferma per i dirigenti non contrattualizzati, funzionari ed impiegati. Per i dirigenti contrattualizzati prevale invece la "cessazione per limiti di età", anche se con uno scarto esiguo rispetto alle dimissioni.

I ministeri che presentano il maggiore numero di cessazioni sono, nell'ordine, Finanze, Difesa e Grazia e giustizia.

Nel corso del 1995, come per il 1993, tornano a prevalere le cessazioni derivanti da "altre cause" (che rappresentano il 51% del totale globale, pari a 10.149 cessazioni). La sintetica ma atecnica locuzione "altre cause", non consente un più adeguato approfondimento del fenomeno. Seguono, in ordine decrescente i limiti di età, le dimissioni e i passaggi ad altre amministrazioni.

L'esame analitico dei dati evidenzia che, nel 1995, per il Ministero delle finanze prevalgono le cessazioni per limiti di età, con il 58% del totale dei cessati del ministero; per i ministeri di Grazia e giustizia, che presenta il 25% delle cessazioni totali, la causa più ricorrente è costituita dalle "altre cause" pari al 74,6%. Analogo fenomeno si riscontra per i ministeri della Difesa e del Bilancio, in cui le "altre cause" rappresentano, rispettivamente, il 48,3% e il 97,8% del totale delle cessazioni riscontrate per i due dicasteri.

Per quanto attiene all'analisi del fenomeno per le diverse categorie di personale, la causa preponderante delle cessazioni dovuta ad "altre cause" trova conferma per i funzionari e gli impiegati; per i dirigenti, contrattualizzati e non, prevale invece la causa di cessazione per limiti di età.

3.3.5.2 - Le assunzioni in servizio

Nel 1994, le nuove assunzioni sono state complessivamente 16.824, di cui 11.062 tramite procedure concorsuali. Nonostante il previsto blocco del *turn over*, la prevalenza delle assunzioni tramite concorso si riscontra anche per il 1995, con il 50% del totale, pur se con apporti numericamente inferiori.

In entrambi gli esercizi all'esame, vengono poi in rilievo, rispettivamente, le "altre cause" seguite dalle "provenienze da altre amministrazioni".

Nel biennio considerato, un'analisi delle assunzioni distinta per ministeri evidenzia che, per Grazia e giustizia, quelle derivanti da procedure concorsuali costituiscono il dato numericamente più rilevante. Nel 1994, il dato risulta pari a 5.311 unità (in termini percentuali, 48% del totale

delle assunzioni per concorso); nel 1995, il dato scende a 897 unità, (48% del totale delle assunzioni totali per concorso).

Il cospicuo afflusso di personale per concorso presso il Ministero di grazia e giustizia caratterizza il fenomeno dell'accesso nell'amministrazione, mostrando, in termini assoluti, la prevalenza di tale modalità di ingresso nell'amministrazione. Un'analisi delle risultanze per gli altri dicasteri mostra, infatti, che nel 1994, per i ministeri del Bilancio, Pubblica istruzione, Difesa e beni culturali, tra le modalità di accesso, prevalgono le c.d. "altre cause". Nel 1995, si evidenzia che, per il Ministero dei lavori pubblici, su 600 unità di nuovi assunti, 472 unità sono transitate da altre amministrazioni; per i Beni culturali e per il Ministero dell'industria la quasi totalità dei neo assunti ha avuto ingresso attraverso le c.d. "altre cause", rispettivamente 600 su 603 e 330 su 335 unità.

L'esame dei dati elaborati per categorie, mostra, nel 1994, che l'assunzione per pubblico concorso risulta pari al 57% per i funzionari e del 67% per gli impiegati. Lo strumento concorsuale scende invece al 50% per i dirigenti contrattualizzati. Per i dirigenti contrattualizzati, l'accesso risulta provenire, per il 79% dei casi, da altre amministrazioni e per il 21% da altre cause.

Nel 1995, tra i tre procedimenti di assunzione, lo strumento concorsuale rimane il metodo più utilizzato, anche se, rispetto al 1994, le percentuali del ricorso a tale modalità scendono al 47,9% per gli impiegati, al 37% per i funzionari e al 34,5 per i dirigenti contrattualizzati.

3.3.6 - La presenza delle donne con qualifica di dirigente nei ministeri

Nel 1994, il personale femminile di ruolo con qualifica dirigenziale (contrattualizzato e non) risulta pari a 949 unità: sei in più rispetto al 1993, di cui cinque unità acquisite tra i dirigenti non contrattualizzati.

Nel 1995, si assiste invece ad un rilevante incremento rispetto al dato 1994: +43 unità (+4 tra i dirigenti non contrattualizzati e +39 tra i dirigenti contrattualizzati).

L'amministrazione con maggiore entità di dirigenti donne risulta, nel biennio, la Pubblica istruzione, con una percentuale pari a circa il 20% del totale, anche se con una flessione di 8 unità nel 1995. Segue, con la medesima tendenza, il Tesoro che incide, mediamente, pari a circa il 15% sul totale. I Beni culturali, che si attestano, nel biennio considerato, al terzo posto per numero di dirigenti femminili, mediamente pari al 12% del totale, hanno fatto registrare un sensibile decremento rispetto al 1993, -10 unità; nel 1995, rispetto al 1994, si registra un incremento del 2,5%.

Il Ministero delle comunicazioni evidenzia il minor numero di dirigenti donna (2); l'Università, in cui il nucleo dirigente femminile è esiguo, mostra nel 1995 un incremento del 33%.

3.3.7 - Distribuzione del personale per ministeri

Globalmente, negli esercizi 1994 e 1995, si assiste ad una lieve flessione delle unità in servizio presso i ministeri, che passano da 297.022 unità alla data del 31 dicembre 1994 a 286.783 unità al dicembre 1995, con una flessione pari al 3,4%.

Con riferimento agli esercizi in questione, i ministeri che presentano le maggiori consistenze numeriche si confermano essere Finanze, Difesa e Grazia e giustizia in cui si concentra, nel 1994, il 56,1% del totale del personale di ruolo e, nel 1995, il 56,5%, a fronte del 57,3% del 1993.

Per scarsa entità, vanno segnalati Sanità, Risorse agricole, Industria, Commercio con l'estero, Ambiente, Università e Bilancio: tutti al di sotto dell'1% della consistenza globale.

Nel biennio considerato, per quanto concerne l'incidenza media dei dirigenti per ministero - contrattualizzati e non - sul personale di ruolo appartenente alla stessa amministrazione, si segnalano l'Industria, con l'11,8%, l'Università, con l'11,4%, il Bilancio, con il 10,1%, la

Pubblica istruzione, con il 7,3% ed il Tesoro, con il 5,2. In termini assoluti si segnalano le Finanze, con il 36,2% del totale dei dirigenti, il Tesoro, con il 33,1%, la Pubblica istruzione, con il 18,55, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il 18,2% e i Lavori pubblici, con il 13,9%.

L'analisi del restante personale dei ministeri prende in considerazione quattro categorie: *part-time*, non di ruolo, temporaneo e contrattista.

Si segnala il Ministero di grazia e giustizia, in cui, per il biennio considerato, la somma appartenente alle quattro categorie citate è pari al 40,5% del totale di tale tipologia di personale e al 5% rispetto a quello di ruolo dello stesso dicastero. Va altresì menzionato il Ministero degli affari esteri, in cui il "restante personale" rappresenta circa il 30% del totale generale del personale non appartenente ai ruoli organici e il 43,7% di quello facente parte dei ruoli del dicastero.

3.3.8 - Distribuzione del personale per anzianità di servizio²⁶

Nella ripartizione del personale per anzianità di servizio, sono state individuate tre fasce: 0 - 15 anni; 16 - 30 anni; oltre 30 anni di servizio.

In entrambi gli esercizi 1994 e 1995, la maggiore concentrazione del personale in servizio si riscontra nell'ambito della prima fascia di anzianità; le singole categorie di personale sono, tuttavia, posizionate all'interno delle stesse in modo difforme: infatti, i dirigenti non contrattualizzati hanno un'anzianità di servizio superiore a 30 anni, con un valore medio per gli anni 1994 - 1995 del 49,6% sul totale della categoria; per quelli non contrattualizzati il valore medio nella seconda fascia risulta prevalente, pari al 47,2%; i funzionari si collocano, con il 54,8% di media, nella prima fascia, con un'anzianità compresa tra 0 e 15 anni di servizio; anche per gli impiegati, risulta che il 73,2% di essi si colloca nella fascia di anzianità non superiore ai 15 anni.

Nel 1995, il personale dirigente contrattualizzato più giovane si riscontra nei ministeri della Pubblica istruzione e delle Finanze, nei quali, rispettivamente, il 55,7% e il 45,3% dei totali dei dicasteri si colloca nella fascia di età 0 - 15.

3.3.9 - Distribuzione del personale di ruolo per regioni

La maggiore consistenza del personale di ruolo (48% circa) è distribuita nell'Italia centrale. Naturalmente, il dato è influenzato dalla circostanza che a Roma hanno la loro sede centrale tutti i Ministeri.

Al netto del dato del Lazio, la ripartizione del personale tra le tre aree geografiche non presenta marcate differenze.

Nell'Italia settentrionale, le regioni con il maggior numero di dipendenti statali sono la Lombardia (17.765 unità nel 1994 e 18.581 nel 1995) e l'Emilia Romagna (13.826 unità nel 1994 e 14.074 nel 1995); nell'Italia centrale, escludendo il Lazio, il dato più rilevante si registra nell'ambito della regione Toscana (con 16.179 unità nel 1994 e 16.574 nel 1995); nell'Italia meridionale-insulare, la regione con la maggior presenza di dipendenti statali di ruolo è la Campania (27.429 nel 1994 e 28.309 nel 1995), seguita dalla Puglia (20.529 nel 1994 e 20.654 nel 1995).

Da notare che nel corso dei due anni in esame, si assiste ad una redistribuzione del personale tra l'Italia settentrionale e meridionale-insulare a scapito dell'Italia centrale, in special modo del Lazio ove, come detto, hanno sede i ministeri.

La tabella che segue espone la distribuzione del personale per aree territoriali (senza che siano stati enucleati i dati del Lazio) negli anni 1994 e 1995, rappresentandone la ripartizione per qualifiche, con evidenza di quello femminile che si presenta in costante, ma significativa crescita.

²⁶ I dati non includono quelli riguardanti il Dipartimento AA.GG. della Presidenza del Consiglio dei Ministri (2.866 unità).

A fronte di un decremento di personale al centro Italia, si riscontrano incrementi per le aree settentrionale e meridionale, con prevalenza in quest'ultima.

1994	Settentrionale		Centrale		Meridionale-insulare	
	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne
Dir. non contr.	29	2	385	20	26	3
Dirigenti	901	149	2.991	679	779	92
Funzionari	23.417	10.180	34.762	17.518	24.876	9.789
Impiegati	52.302	27.002	74.234	34.707	63.823	21.336
Totale	76.649	37.333	112.372	52.924	89.504	31.220
1995						
Dir. non contr.	34	2	397	25	26	2
Dirigenti	872	159	3.003	701	791	93
Funzionari	23.645	10.398	35.269	20.231	25.839	9.664
Impiegati	53.488	28.572	72.105	34.689	65.631	21.770
Totale	78.039	39.131	110.774	55.646	92.287	31.529
Variazioni %	1,8%	4,8%	-1,4%	5,1%	3%	1%

3.3.10 - Titoli di studio del personale di ruolo e formazione del personale²⁷

L'analisi dei dati relativi ai titoli di studio rivela che, nel biennio in considerazione, sono provvisti di laurea e di diplomi *post* laurea mediamente il 97% dei dirigenti non contrattualizzati e l'87% dei dirigenti. Tra i funzionari, circa il 34,2 è provvisto di laurea; tra gli impiegati il dato scende alla percentuale media del 2,8.

Tra i funzionari e gli impiegati, il maggior numero di laureati si concentra nel ministero delle Finanze e in quello di Grazia e giustizia.

Per quanto concerne l'aggiornamento professionale²⁸, si registra nel 1995, la tendenziale concentrazione nella categoria dei funzionari (68%), con una punta massima per il settimo livello. Per le altre categorie, il dato relativo all'aggiornamento risulta piuttosto basso.

Risulta inoltre che la maggiore attenzione all'aggiornamento professionale è rivolta ai dipendenti che lavorano presso gli uffici centrali, che dedicano lo 0,6% del tempo a tale attività; segue il personale degli uffici periferici, con lo 0,3% e, infine, il personale presso gli uffici di gabinetto, con lo 0,2%. Il dato relativo al personale degli uffici periferici sembra da correlare all'eccessivo costo derivante dagli spostamenti di detto personale presso le sedi (centrale o S.S.P.A.) presso cui si svolgono i corsi di aggiornamento²⁹.

Le amministrazioni dello Stato, come si desume dall'indagine intersettoriale svolta dalla Corte³⁰, hanno attribuito alla formazione e all'aggiornamento del personale un'attenzione di gran lunga inferiore a quella che essa avrebbe meritato in considerazione della radicale trasformazione organizzativa in atto delle pubbliche amministrazioni ed in funzione della quale occorrerebbe promuovere una sistematica e permanente formazione, non soltanto per la crescita delle professionalità, ma, segnatamente, per fornire una nuova cultura della gestione amministrativa improntata al principio del buon andamento e ai criteri codificati dal d.lgs. n. 29 del 1993 e dalla

²⁷ Per un'analitica ricostruzione del fenomeno, cfr. deliberazione della Sezione del controllo n. 101/97.

²⁸ L'art. 7, comma 4, d.lgs. n. 29/93 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. 29/93 e l'art. 1 d.P.C.M. n. 207/95 hanno attribuito alla S.S.P.A. 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.

²⁹ Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato, *Il lavoro nei ministeri: attività risorse e tempi. Analisi della relazione al conto annuale 1995*, p. 87.

³⁰ Cfr. citata deliberazione della Sezione del controllo n. 101/97.

legge n. 20 del 1994. Ciò, in modo particolare per la dirigenza, chiamata a svolgere, quale protagonista della riforma, le proprie funzioni e dare conto della capacità manageriale attraverso la valutazione dei risultati della gestione.

A tale proposito, va segnalata la disposizione contenuta nella legge n. 59 del 1997 secondo la quale, fra i criteri direttivi fissati al legislatore delegato deve seguirsi anche quello di “prevedere che i processi di riordinamento e di razionalizzazione...siano accompagnati da adeguati processi formativi che ne agevolino l'attuazione” (art. 12, comma 1, lett. t, così come sostituito dall'art. 7, comma 1 lett. l, della legge n. 127 del 1997).

3.3.11 - Il costo del personale dei ministeri: il quadro normativo

La decisione di bilancio per il 1994, come anche quelle successive, si caratterizza per avere elevato le tematiche dell'organizzazione amministrativa e del pubblico impiego a fattori di primo piano nel disegno di riordino e contenimento della spesa pubblica³¹. Lo stesso Documento di programmazione economico-finanziaria 1994, precisava che, sul versante della spesa per il personale, gli spazi per consistenti economie fossero limitati, a meno di “profonde modifiche dell'organizzazione amministrativa dello Stato”.

Le misure di maggiore impatto sull'evoluzione della spesa contenute nella legge n. 537 del 1993 hanno avuto ad oggetto: il blocco parziale del *turn over*, il divieto di assunzione del personale a tempo determinato, la proroga del blocco delle indennità rivalutabili in base alle variazioni del costo della vita (le relative disposizioni, come è noto, sono poi state superate dall'eliminazione dell'intero meccanismo di scala mobile), la riduzione della durata massima del congedo straordinario e del trattamento economico spettante durante i periodi di congedo ordinario e straordinario, la soppressione del congedo straordinario per cure termali, il collocamento in disponibilità dei dipendenti pubblici dichiarati eccedenti, la revisione del sistema retributivo - principale e accessorio - di determinate categorie.

La linea di rigore seguita dalla legge n. 537/93, pur dopo un calo di “tensione riformatrice” registrato nel 1994, è stata poi confermata da una serie di norme contenute nella legge n. 724/94³² (di accompagnamento alla legge finanziaria 1995), che hanno inasprito le previgenti disposizioni in materia di *turn over*, stabilendone il blocco totale, sino alla rideterminazione, da parte di ciascuna amministrazione, delle nuove dotazioni organiche sulla base della misurazione dei carichi di lavoro³³, e di congedo straordinario. Ulteriore impulso, nella linea della dinamica della modernizzazione amministrativa e della semplificazione procedimentale, si è manifestato con l'emanazione del decreto-legge n. 163 del 1995, convertito dalla legge n. 273.

Anche la legge collegata alla finanziaria 1996 (l. n. 549/95), contiene, a sua volta, importanti disposizioni di principio per il riordino organizzativo delle amministrazioni statali,

³¹ Sull'argomento, per una puntuale analisi delle misure di contenimento della spesa che prevedevano, nel 1994, riduzioni di spesa in termini di competenza per 1.870 miliardi ed economie di cassa per 2.849,5 miliardi e, nel triennio 1994-96, riduzioni di spesa per complessivi 5.270 miliardi ed economie per 9.123,5 miliardi, vedasi Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 1993*, par. 2.7.

³² Di interesse, ai fini occupazionali, è la norma di cui all'articolo 17 della legge n. 724/94, che prevede l'introduzione generalizzata del c.d. orario spezzato nel pubblico impiego, con conseguente possibilità di maggiore utilizzo del *part-time*. Come, in proposito, ha ritenuto il Comitato tecnico-scientifico per la programmazione economica reso l'8 novembre 1994, l'applicazione della norma è foriera di aumento della produttività media del lavoro pubblico, oltre che di qualità e di quantità dei servizi resi all'utenza, nonché di risparmi salariali da destinare ad aumenti “per merito”.

³³ I criteri per la misurazione dei carichi di lavoro e delle procedure di approvazione delle nuove dotazioni organiche, contenuti nella legge n. 537/93 e nella successiva circolare direttiva 23 marzo 1994, n. 6 (in G.U., suppl. ord. n. 77 del 2 aprile 1994), sono stati perfezionati per effetto della citata legge n. 724/94, che instaura una connessione fra la rilevazione dei carichi di lavoro e la razionalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi, per modo che i fabbisogni di forza lavoro divengono “variabile dipendente”, anche delle articolazioni e delle sequenze procedimentali. In altri termini, la semplificazione dei procedimenti si pone come funzionale alla riduzione degli organici e dunque ad una razionalizzazione dei costi del personale pubblico.

nonché per il trasferimento o la delega alle regioni di numerose funzioni amministrative, con conseguenti modifiche nell'assetto degli uffici statali (e, ragionevolmente, delle dotazioni organiche degli stessi uffici).

Con la legislazione della prima metà dell'anno 1997 (l. n. 59/97, l. n. 94/97, l. n. 127/97³⁴), il processo di riforma ha ricevuto una spinta decisiva, non solo, nel senso della conferma della sussistenza di un nesso funzionale e strutturale della finanza pubblica e organizzazione della amministrazione, ma segnatamente nella direzione di una profonda trasformazione dell'articolazione dei pubblici poteri, anche attraverso un'estesa devoluzione di funzioni alle amministrazioni regionali e locali, con corrispondente trasferimento di risorse finanziarie e umane.

Anche nella prospettiva delle novità introdotte con la legge n. 59/97, per realmente attivare il ciclo virtuoso tra efficienza dell'organizzazione amministrativa, efficacia dell'azione ed uso economico del fattore lavoro, sarà necessario collegare, sfruttando appieno l'indispensabile sinergia che potrà essere offerta dall'approntamento di un progetto di sistema informativo automatizzato a supporto del ciclo di programmazione e controllo già incluso nell'ambito del Piano Triennale per l'informatica 1995-1997 (ora riproposto per il Piano 1996-1998³⁵), gli incrementi retributivi all'effettivo riscontro-misurazione di accresciuti livelli di produttività del lavoro, della qualità dei servizi, dell'efficiente ed economica combinazione delle risorse disponibili, a fronte degli obiettivi da perseguire.

Nonostante le buone intenzioni di riforma, l'osservatorio a disposizione della Corte consente di potere affermare che la riforma del pubblico impiego continua ad essere largamente inattuata, segnatamente sul versante: a) della distinzione dell'attività (politica) di indirizzo dall'attività (amministrativa) di gestione³⁶, che richiede ai ministri di definire i programmi e gli obiettivi da conseguire; b) dell'assegnazione di un *budget* e della connessa responsabilità di gestione dei dirigenti generali; c) dell'attivazione e del reale funzionamento dei servizi di controllo interno, allo scopo di rendere possibili e plausibili le analisi dei costi sostenuti (così come la legge prevede: artt 64 e 65 d.lgs. n. 29/93; inoltre, con la legge di riforma n. 94/97, articolo 5, comma 1, lettera h) e conseguenti d.lgs. n. 279/97, articoli 10-12 e circolari n. 65 del 22 agosto 1997 e n. 81 del 7 novembre 1997 del Ministro del tesoro³⁷, viene introdotta la contabilità analitica anche per la elaborazione del bilancio dello Stato) e dei risultati ottenuti per le conseguenti valutazioni di efficienza dell'azione amministrativa (istituzionale e di funzionamento), oltre che di efficacia ed economicità della stessa.

Con riferimento all'esigenza di assicurare la coerenza tra l'evoluzione della spesa per il personale pubblico e gli equilibri complessivi di finanza pubblica, si segnala l'importante innovazione introdotta dalla disposizione contenuta nell'articolo 2, comma 4-*quater* della legge n. 468/78, introdotto dall'articolo 1 della legge n. 94/97. In base a tale norma, le note preliminari della spesa, oltre a contenere gli obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello servizi ed interventi, devono indicare le "eventuali assunzioni di personale programmate nel corso dell'esercizio e (de)gli indicatori di efficacia e di efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati". La norma, in prima applicazione, e cioè in occasione dell'elaborazione del d.d.l. di bilancio di previsione 1998, non ha trovato però applicazione per nessuna delle note preliminari allegate al disegno di legge in questione.

³⁴ Sul carattere strategico di tali riforme definite strutturali, cfr. *Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1998-2000*, par II-3, pagg. 67 - 70.

³⁵ Il Piano prevede altresì il completamento del progetto, presentato dal Ministero del tesoro del bilancio e della programmazione economica, per la realizzazione della Banca dati organi e organici dello Stato; il più recente Piano 1997 - 1999 precisa che l'iniziativa, presentata nel Piano 95-97, è ancora in fase di studio.

³⁶ Principio ribadito con il d.lgs. n. 49/97, articolo 11, comma 4, e ora "costituzionalizzato" nella proposta della riforma delle "Pubbliche amministrazioni" da parte della Commissione bicamerale (articolo 106, comma 1).

³⁷ Rispettivamente, in G.U. - Serie generale 4 settembre 1997, n. 206 e 25 novembre 1997, n. 275.

In via generale, allo scopo di monitorare l'effettiva applicazione delle riforme, la Corte ha auspicato³⁸ la costituzione di un'apposita struttura organizzativa capace di attivare nelle amministrazioni i processi innovativi necessari a tradurre concretamente in atto le norme della nuova legislazione, la cui attuazione resta altrimenti ostruita da logiche di conservazione.

Il disegno di riforma del bilancio, di cui alla legge n. 94 del 1997 e al decreto legislativo n. 279 del 1997, dovrebbe permettere di risolvere i problemi connessi alla scarsa trasparenza della rappresentazione contabile delle spese per il personale. A tale proposito, l'innovazione più rilevante riguarda l'introduzione, quale unità previsionale di base, delle "spese di funzionamento". In base alla citata normativa, tale unità previsionale di base viene disaggregata, nei documenti contabili di bilancio per la decisione e (più in dettaglio) per la gestione, per ciascun centro di responsabilità; ciò consentirà di individuare, nell'ambito delle spese correnti per oneri di funzionamento, quelle per il personale riferite a ciascuna direzione generale o equiparata.

In tale contesto, attraverso adeguata e puntuale articolazione della spesa in capitoli di bilancio, potrebbe pervenirsi ad una rappresentazione degli oneri di personale che evidenzii gli effetti di trascinamento, correlati all'attuazione delle diverse *tranches* del contratto collettivo nazionale di comparto.

Il completamento della riforma, attraverso l'introduzione della contabilità analitica³⁹, consentirà di ricostruire, già con legge di bilancio, la reale entità del costo del personale.

3.3.12 - L'accordo sull' "indennità di vacanza contrattuale"

Il mancato tempestivo rinnovo dei contratti collettivi, sia nel settore privato che in quello pubblico, ha portato alla stipula, fra il Governo e le organizzazioni sindacali, di un "protocollo d'intesa" (20 aprile 1994) avente ad oggetto, fra l'altro, la corresponsione dall'1 aprile 1994, dell' "indennità di vacanza contrattuale" che, in base all'accordo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993, aveva lo scopo di determinare una parziale e progressiva rivalutazione dei livelli retributivi, con la duplice funzione di sanzionare il ritardo nel rinnovo dei contratti e di incentivare la conclusione della vicenda negoziale. Per l'anno 1994, l'onere complessivo dell'accordo è stato stimato, dall'ARAN e dal Ministero del tesoro del bilancio e della programmazione economica, in 995,4 miliardi, dei quali 481,8 per il settore statale.

Pertanto, le risorse finanziarie apprestate dalla legge finanziaria 1994 a copertura dell'onere costituito dalla predetta indennità, decurtate di una quota (circa 190 miliardi) per far fronte a maggiori spese derivanti dal cessato blocco delle retribuzioni del personale non contrattualizzato, sono poi state reintegrate (220 miliardi) con l'emanazione di un decreto-legge n. 469/94, più volte reiterato e poi convertito dalla legge n. 186/95.

3.3.13 - Le incertezze circa la "compatibilità economica" dei contratti collettivi

L'esame del contratto collettivo nazionale di lavoro del personale dipendente dai Ministeri⁴⁰ - la cui sottoscrizione è stata autorizzata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 3 marzo 1995, ai sensi dell'articolo 51, comma 1, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 - da parte della Corte⁴¹ ha evidenziato l'insufficienza di dati omogenei e aggiornati sulla

³⁸ Cfr. Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1995*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1996, vol. I, cap. IX, par. 1.1, pag. 346.

³⁹ Art. 5, comma 1, lett. h), l. n. 94/97, artt. 10 segg. d.lgs. n. 279/97 e circolare n. 65 del 22 agosto 1997 del Ministro del tesoro.

⁴⁰ Con d.P.C.M. 29 agosto 1997, è stata autorizzata la sottoscrizione - ai sensi dell'art. 51, comma 1, del d.lgs. n. 29/93 - del testo del contratto integrativo del C.C.N.L. del comparto "Ministeri". Con d.P.C.M. 12 dicembre 1996, (in suppl. ord. alla G.U., serie generale n. 17 del 22 gennaio 1997), è stata autorizzata la sottoscrizione del testo del C.C.N.L., concernente l'autonoma separata area di contrattazione per il personale con qualifica dirigenziale e relative specifiche tipologie professionali, dipendente dalle amministrazioni pubbliche comprese nel comparto Ministeri.

⁴¹ Sezione del controllo 26 maggio 1995, n. 71.

consistenza dei pubblici dipendenti e sulle dimensioni delle conseguenze finanziarie derivanti dall'attribuzione di benefici economici e di carriera ("redatti in termini troppo sintetici e comunque tali da non dare adeguata e certa dimostrazione degli oneri derivanti dal contratto"); il che non ha consentito alla Corte una puntuale verifica della quantificazione complessiva della spesa e della compatibilità di questa con i provvedimenti di programmazione economico-finanziari predisposti dal Governo, con le leggi finanziarie e di bilancio e con le leggi collegate alla manovra pubblica⁴².

Analoghe carenze sono, peraltro, emerse in occasione dell'esame di contratti collettivi successivi⁴³.

Va evidenziato che, anche nella sede del controllo successivo sulla gestione, la verifica della corrispondenza dei dati dichiarati con la spesa effettiva è resa problematica a causa di due ordini di ragioni⁴⁴.

La prima discende dalla scarsa visibilità della spesa - sempre rimarcata nelle relazioni della Corte dei conti al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato - per i rinnovi contrattuali effettivamente sostenuta, in ciascun esercizio, dal bilancio statale. Gli stati di previsione dei singoli ministeri non distinguono, infatti, l'onere destinato al rinnovo dei contratti dalla spesa storica per il personale, a sua volta oggetto di variazioni, sia per naturale incremento, sia per effetto di nuovi provvedimenti legislativi; da ciò discende l'impossibilità di distinguere e di monitorare, all'interno di ciascuno stato di previsione, l'incidenza della spesa specificamente dovuta per effetto dei nuovi contratti. L'andamento, in corso di esercizio, dei provvedimenti di variazione di bilancio, che accrescono in modo significativo l'ammontare degli stanziamenti, sembra peraltro doversi imputare a valutazioni sottostimate della spesa per il personale (probabilmente anche per la scarsa qualità dei dati a disposizione) e, di conseguenza, all'insufficienza delle previsioni iniziali. Deve, in proposito, ricordarsi che la Corte, nella decisione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1995, ha escluso dalla "parificazione" le poste iscritte in una serie di capitoli relative a spese di personale, per i quali sono state registrate eccedenze nei conti di competenza, della cassa o dei residui passivi all'1 gennaio 1995.

Il secondo ordine di ragioni è rappresentato dalla scarsa informativa a disposizione del Governo per le quantificazioni degli oneri da personale: la consistenza del personale (come peraltro anche di quello non statale) e la sua distribuzione in qualifiche e classi di stipendio viene resa disponibile dal Ministero del tesoro del bilancio e della programmazione economica a distanza (in media) di due anni dall'epoca cui la rilevazione si riferisce, con la conseguenza che le trattative per i rinnovi contrattuali - aventi, oramai, cadenza biennali - assumono come dati di base quelli del personale in servizio (almeno) due anni prima rispetto al momento dei rinnovi contrattuali. A ciò va aggiunta la carenza di attendibili dati statistici circa i destinatari di ciascun contratto, con conseguenti incertezze quanto alle dimensioni delle conseguenze finanziarie derivanti dall'attribuzione di benefici economici e di carriera.

3.3.13.1 - Prime valutazioni degli effetti economici indotti dai rinnovi contrattuali

In ogni caso, da una prima ricostruzione⁴⁵ degli effetti indotti dai rinnovi contrattuali (1994-1997), risulta che nel primo biennio (1994-1995) i contratti hanno fissato aumenti

⁴² Cfr. Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1994*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, vol. I, cap. VIII, par. 4.4, pag. 348; Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1995*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1996, vol. I, cap. IX, par. 5.1, pag. 355; Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1996*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1997, vol. I, cap. IX, par. 3, pag. 424.

⁴³ Sezione del controllo 1 febbraio 1996, n. 45.

⁴⁴ Sul punto, cfr. anche il paragrafo 3.2.1.

⁴⁵ Cfr. le valutazioni del Presidente dell'ARAN in "Il Sole 24 Ore", sabato, 26 aprile 1997, n. 114, p. 15.

retributivi nella misura del 6%, pari all'inflazione programmata. Gli aumenti retributivi hanno però subito uno slittamento: i dipendenti pubblici hanno infatti incassato nel biennio in considerazione poco più del 2%. Nel secondo biennio (1996-1997) vengono a maturare più di 3 punti percentuali relativi al primo biennio. Inoltre, sono stati contrattati aumenti aggiuntivi per il secondo biennio. Con la legge finanziaria 1996, sono state messe a disposizione, per la contrattazione 1996-1997, le risorse finanziarie necessarie per un aumento di circa l'8,4%, che doveva includere l'inflazione programmata nel biennio, pari al 6,5%, più un parziale recupero dello scarto fra inflazione effettiva (9,5%) e inflazione programmata (6%) relativa al primo biennio 1994-1995.

La tabella che segue espone gli aumenti percentuali annui, ponendo a raffronto i dati relativi all'inflazione e gli indici: ARAN, ISTAT, di contabilità nazionale e del conto annuale della Ragioneria dello Stato.

	Aumenti percentuali annui				
	Inflazione	Indice ARAN	Indice ISTAT	Cont. nazionale	Conto annuale
1994	3,9	0,9	0,4	1,8	0,3
1995	5,4	2,6	1,8	3,9	⁽³⁾ 3,0
1996	3,9	5,6	5,6	9,4	-
1997	⁽¹⁾ 2,5	⁽²⁾ 3,9	-	-	-
1998	⁽¹⁾ 2,0	⁽²⁾ 1,4	-	-	-

⁽¹⁾ Inflazione programmata - ⁽²⁾ Stime sui contratti 1994-97 - ⁽³⁾ Stima riferita al settore Stato

L'indicatore ISTAT differisce da quello ARAN, in quanto mentre il primo è un indice di cassa (registra gli aumenti quando i contratti sono in vigore), il secondo è un indice di competenza (fa risalire gli aumenti alle date delle *tranches* previste dai contratti). L'indicatore ARAN anticipa quello ISTAT, ma alla fine del quadriennio, la sommatoria degli aumenti annuali, effettuata applicando i due indicatori, non dovrebbe presentare scostamenti di rilievo.

I dati di contabilità nazionale, che si rifanno ai dati di bilancio della pubblica amministrazione, presentano, nel triennio 1994-1996, aumenti molto più marcati di quelli contrattuali, probabilmente in quanto essi includono anche le c.d. retribuzioni di fatto percepite dal personale del comparto. Le ragioni di tali scostamenti meritano comunque un accurato approfondimento. Peraltro, i dati della Ragioneria, che dovrebbero essere comunque i più attendibili, presentano una dinamica molto più contenuta di quella evidenziata dai citati dati di contabilità nazionale.

3.3.14 - Il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale dipendente dai Ministeri

In base al predetto contratto collettivo nazionale di lavoro del personale dipendente dai Ministeri, la struttura della retribuzione del personale delle amministrazioni dello Stato appartenente al comparto "Ministeri" prevede (art. 29) un "trattamento fondamentale" (denominato nel Conto annuale "componente fissa") e un "trattamento accessorio" (denominato "componente accessoria").

Il sistema di contrattazione collettiva è strutturato su due livelli (artt. 3 e seguenti del contratto): nazionale e decentrato. Possibili oggetti della contrattazione decentrata, alla quale competerà un decisivo ruolo per il miglioramento della funzionalità amministrativa, sono: i sistemi di incentivazione della produttività per il miglioramento dei servizi; la quota di risorse e i criteri generali per l'attribuzione dei trattamenti accessori legati all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate, pericolose o dannose; i criteri generali per la distribuzione delle risorse aggiuntive e dei risparmi di gestione; la qualità del lavoro e la professionalità dei dipendenti; l'attività di formazione e l'aggiornamento professionale; l'applicazione delle norme sull'igiene, ambiente e sicurezza del lavoro, prevenzione incendi ed infortuni; le facilitazioni al

lavoro per gli handicappati, fermo restando che la contrattazione decentrata non dovrà comportare oneri aggiuntivi rispetto a quelli previsti nell'accordo nazionale.

Il trattamento fondamentale si compone di tre voci: a) stipendio tabellare; b) retribuzione individuale di anzianità (comprensiva della maggiorazione per esperienza professionale); c) indennità integrativa speciale⁴⁶.

Tali voci, a parità di condizioni, qualifica e anzianità, sono uguali per tutti i lavoratori, senza distinzione a seconda del ministero di appartenenza.

Il trattamento accessorio si compone di cinque voci: a) competenze di cui all'articolo 72 del decreto legislativo n. 29/93; b) competenze percepite sul "fondo per la produttività collettiva e il miglioramento dei servizi"; c) competenze percepite sul "fondo per la qualità della prestazione individuale"; d) compensi per lavoro straordinario; e) altre indennità previste da specifiche disposizioni di legge.

Alle voci predette, si aggiunge l'assegno per il nucleo familiare.

Ai sensi dell'articolo 33 del contratto, si prevede che il compenso per il lavoro straordinario viene ridotto, a decorrere dal 1° gennaio 1995, nella misura del 20%.

L'importo di tale riduzione è destinato al finanziamento degli istituti finalizzati all'incentivazione della produttività. Va aggiunto che gli stanziamenti relativi ai compensi per il lavoro straordinario, in base all'articolo 22 della legge n. 724/1994, erano stati ridotti del 5% per il secondo semestre dell'anno 1995 e per gli anni 1996 e 1997, in conseguenza dell'articolazione delle prestazioni di lavoro ordinarie su cinque giorni lavorativi la settimana.

Le competenze di cui all'articolo 72 del d.lgs n. 29 del 1993 corrispondono ai trattamenti economici fondamentali ed accessori in godimento aventi natura retributiva ordinaria o corrisposti con carattere di generalità per ciascuna amministrazione o ente. Tale indennità di amministrazione, calcolata al lordo delle ritenute a carico del lavoratore e al netto delle ritenute a carico dell'amministrazione, risulta dalla somma dei compensi mensili percepiti a titolo di compenso incentivante (già istituito con d.P.R. n. 344/1983 e regolamentato dal d.P.C.M. 13 aprile 1984) collegato alla presenza in servizio e dei trattamenti accessori, istituiti da varie disposizioni normative, in atto presso le singole amministrazioni del comparto.

Il fondo per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi (articolo 36 del contratto) è costituito dalle somme del fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi previsto dall'articolo 6 del d.P.R. n. 44/1990, dalle somme derivanti dai fondi destinati alla produttività dei singoli ministeri (ma non corrisposti con carattere di generalità e continuità e,

⁴⁶ Lo stipendio tabellare era definito dall'articolo 8, comma 1, del d.P.R. n. 44/1990. Tali importi sono stati incrementati della somma fissa per tutte le qualifiche funzionali pari a lire 240.000, corrispondenti a 12 mensilità. La retribuzione individuale di anzianità è stata istituita dall'articolo 13 d.P.R. n. 497/1987, che ha integrato il d.P.R. n. 266/1987, che l'ha quantificata pari al valore per classi e scatti in godimento al 31 dicembre 1986. Successivamente, l'articolo 9, comma 1, del d.P.R. n. 44/1990, dal 1 gennaio 1989, l'ha incrementata di un importo variabile a seconda della qualifica funzionale.

La maggiorazione per l'esperienza professionale è stata introdotta dall'articolo 9, commi 4 e 5, del d.P.R. n. 44/1990, che ha previsto una somma diversa per qualifica funzionale, a seconda che il dipendente avesse maturato al 1 gennaio 1990 un'esperienza professionale tra i 5 e i 10 anni, ovvero tra i 10 e i 20 anni o superiore. Tali somme, insieme a quelle percepite a titolo di retribuzione individuale di anzianità, sulla base del C.C.N.L. 1994-1997, sono rimaste congelate.

L'indennità integrativa speciale, istituita dalla l. n. 324/1959 e successive modifiche, è stata congelata all'importo in godimento al 31 dicembre 1992; dal 1 gennaio 1993, è stata incrementata dall'articolo 7 della legge n. 438/1992, dell'importo, distinto dalla retribuzione, pari alla somma forfetaria di lire 20.000 corrisposta per tredici mensilità.

L'assegno per il nucleo familiare è stato istituito dal d.l. n. 69/88, convertito dalla legge n. 153/88, che, dal 1 gennaio 1988, ha radicalmente modificato la normativa in materia di trattamenti di famiglia. La nuova normativa riconosce la prestazione solo se i redditi complessivi di tutto il nucleo familiare non superino determinati limiti, stabiliti inizialmente e rivalutati annualmente in base alle variazioni dei prezzi al consumo. L'assegno per il nucleo familiare non è stabilito in cifra fissa e il suo importo è variabile da un minimo di 20.000 lire ad un massimo di lire 440.000 mensili, a seconda del numero dei componenti la famiglia e dell'entità del reddito complessivo della famiglia stessa.

pertanto, non destinati alla formazione delle indennità previsti nella tabella 2 dell'allegato B del contratto), dalla riduzione del 20% degli stanziamenti dei capitoli dello straordinario, nonché, dal 1° dicembre 1995, da un importo pari a lire 25.000 per ogni dipendente in servizio al 31 dicembre 1992 ed, infine, dalla somma pari a lire 72.000 annue lorde *pro-capite*. L'incremento della produttività potrà ottenersi dalla realizzazione di progetti di interesse nazionale, ai quali è attribuita una quota tra il 30 e 50% del fondo, o di interesse locale finanziati con la restante quota.

I beneficiari di tale fondo non possono essere più del 50% del personale di ciascuna amministrazione.

L'obiettivo dell'ulteriore "fondo per la qualità della prestazione individuale" è quello di valorizzare le capacità dei dipendenti e il contributo degli stessi in funzione di una maggiore efficienza e qualità del servizio pubblico. L'erogazione del fondo viene effettuata ogni semestre da parte del dirigente a non più del 15% dei dipendenti in servizio, avuto riguardo alla qualità della prestazione, alla capacità di adattamento operativo al contesto, all'orientamento all'utenza e alla collaborazione, alla capacità organizzativa e di proposta innovativa (art. 37 del contratto). Sono previste garanzie di trasparenza nella gestione del fondo, quali la pubblicità delle decisioni del dirigente, la motivazione delle decisioni assunte (su richiesta di singoli lavoratori o di organizzazioni sindacali), l'informazione alle organizzazioni sindacali sui risultati generali raggiunti. L'esigenza di evitare usi impropri o distorti del "premio individuale di produttività" - che costituisce, indubbiamente, lo strumento più innovativo della tornata contrattuale in corso - ha determinato la previsione di un complesso meccanismo di erogazione, che prevede ben otto fasi procedurali (di cui tre eventuali).

Va aggiunto che in base all'articolo 35 del contratto viene introdotto un meccanismo per risolvere il problema della disomogeneità delle retribuzione dei dipendenti statali dovuta alla eterogeneità di regime praticato per i diversi ministeri. Per il personale dei ministeri degli Affari esteri (ad eccezione degli uffici all'estero), dei Trasporti e della navigazione (per il solo personale già dipendente dal soppresso Ministero della marina mercantile), dell'Industria, dei Lavori pubblici, delle Politiche agricole (ad eccezione della Direzione generale dell'economia montana e delle foreste), della Sanità, della Pubblica istruzione, dei Beni culturali, dell'Ambiente e del soppresso ministero del Turismo e spettacolo, sprovvisto di indennità di amministrazione, è stata istituita un'indennità che è stata corrisposta dal 1° dicembre 1995 (gravante sul fondo per il riequilibrio della retribuzione accessoria fra ministeri).

Gli incentivi alla produttività sono calibrati sul modello privatistico; la loro disciplina è coerente con il principio desumibile dal d.lgs. n. 29/93, che esige il collegamento della retribuzione accessoria con la produttività collettiva, attribuendo al dirigente la responsabilità di valutare la partecipazione dei dipendenti all'attività lavorativa, sia collettiva che individuale. Rilevante è anche la previsione (art. 36, comma 5, e art. 37, comma 4, del contratto) di un monitoraggio, ad opera, per ciascuna amministrazione, dei competenti Servizi di controllo interno (previsti dal d.lgs. n. 29/93, art. 20), dei risultati raggiunti in rapporto al miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi erogati ed al raggiungimento di una maggiore produttività.

La prima tornata contrattuale, concernente il personale dei ministeri dopo la riforma del pubblico impiego, ha formato oggetto di puntuali valutazioni della Corte dei conti nella sede del controllo⁴⁷.

3.3.15 - Problematiche emerse nella sede del controllo sul contratto collettivo nazionale di lavoro del personale dipendente dai Ministeri

Particolarmente interessanti sono state le considerazioni svolte dalla Corte con riferimento al rilievo, mosso dal competente Ufficio di controllo della Corte, circa la mancata indicazione,

⁴⁷ Cfr. citata deliberazione della Sezione del controllo 26 maggio 1995, n. 71.

nelle direttive (5 settembre 1994 e 1 febbraio 1995) impartite all'Agenzia per le relazioni sindacali (ARAN) dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, degli *standard* di rendimento e di risultato, nonché dei criteri per verificarli, limitandosi ad affidare tale compito alle parti contrattuali; e ciò in violazione dell'articolo 50, comma 5, del d.lgs. n. 29 del 1993.

In proposito, la Corte ha premesso come la fissazione degli *standard* di rendimento e di risultato, nonché dei criteri per verificarli costituiscano "uno degli aspetti principali delle linee di riforma della pubblica amministrazione disciplinate dal d.lgs. n. 29/93", costituendo il presupposto e il fondamento "di un nuovo sistema di relazioni di lavoro preordinato ad accrescere l'efficacia e l'efficienza delle amministrazioni...in modo da soddisfare, da un lato, le esigenze degli utenti e di diminuire, dall'altro, i costi complessivi dei servizi".

Pur tuttavia, la Corte ha ritenuto che, in sede di prima applicazione del nuovo ordinamento, "la predeterminazione di *standard* di rendimento non può essere effettuata prescindendo da approfondite indagini sugli aspetti organizzativi delle singole amministrazioni, che tengano conto della molteplicità dei processi produttivi, della diversità di risorse disponibili e della grande varietà delle prestazioni rese". In prima applicazione della nuova disciplina, la Corte ha pertanto ritenuto ragionevole l'impostazione governativa secondo la quale ci si potesse limitare alla "programmazione dell'attività amministrativa per progetti ed obiettivi, con la specificazione dei risultati da conseguire in tempi predeterminati"; risultati ritenuti raggiungibili dal Governo (cfr. direttiva all'ARAN del 5 settembre 1994) mediante il collegamento dei trattamenti economici accessori con l'accertamento della produttività del lavoro, nonché mediante la predisposizione degli strumenti indispensabili per migliorare, con le risorse disponibili e attraverso la pianificazione degli obiettivi e la conseguente valutazione dei risultati, il processo produttivo delle amministrazioni.

Quanto alla compatibilità economica del predetto decreto di autorizzazione alla sottoscrizione del contratto collettivo di lavoro, la Corte, ha rilevato che la quantificazione degli oneri è stata operata in base alla consistenza numerica del personale e alle retribuzioni medie rilevate per gli anni 1992 e 1993 e, quindi, con riferimento a dati non aggiornati. La Corte ha altresì osservato che, nel corso delle trattative neppure si è proceduto alla verifica, in contraddittorio tra le parti, degli oneri derivanti dal contratto; né sono state predisposte note illustrative con riferimento alle limitazioni imposte dalla legge finanziaria in materia di rinnovo contrattuale del personale del pubblico impiego. Sul punto, la Corte ha infine stigmatizzato la circostanza che, nella specie, il Governo non è stato in grado di fornire elementi in ordine all'evoluzione della spesa, al netto e al lordo dell'incremento derivante dal rinnovo contrattuale, per consentire la verifica degli oneri (anche indiretti) del contratto e le percentuali degli incrementi retributivi concordati.

3.3.16 - Prime valutazioni, a successivo, degli effetti economici del contratto concernente il comparto Ministeri

In sede di valutazione a successivo degli effetti economici dei rinnovi contrattuali relativi al primo biennio contrattuale (1994-1995), la Corte ha rilevato⁴⁸ che essi hanno cominciato a prodursi solo nella seconda parte del 1995 e quelli del secondo biennio (1996-1997) ad anno 1996 ormai inoltrato, con effetti di cumulo tra incrementi derivanti dalle due differenti tornate e di slittamento al 1998 di parte degli oneri prodotti dalla seconda tornata. Per tali ragioni, sussiste, allo stato, la problematicità sia di valutare compiutamente il costo complessivo del primo quadriennio contrattuale successivo alla riforma operata dal d.lgs. n. 29 del 1993, sia di apprezzare la validità del modello di contrattazione e di controllo della spesa e della sua evoluzione.

⁴⁸ Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1996*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1997, vol. I, cap. IX, par. 2.1, p. 422

3.3.17 - La spesa complessiva

La spesa complessiva per il personale dei ministeri ammonta, per il 1994, a lire 10.232 miliardi, mentre nel 1995 essa sale a lire 10.611 miliardi, con una variazione di +3,7 punti percentuali.

La variazione della componente fissa, nel raffronto dei dati riferiti al biennio in considerazione, risulta pari a +9,3 punti percentuali, pur a fronte di un decremento del 2,1% del personale in servizio rispetto al 1994.

La componente accessoria presenta, invece, una flessione complessiva del 21,4%.

L'esame dei dati relativi alla spesa complessiva deve essere esaminata anche alla luce delle considerazioni svolte nel successivo paragrafo 3.3.18 e 3.3.19 relative all'andamento delle retribuzioni accessorie; in ogni caso, gli scostamenti del personale in servizio, rilevati dal confronto tra i dati del personale in servizio negli anni 1994 e 1995, solo in parte sembra giustificare le variazioni percentuali della spesa complessiva rilevate nel raffronto dei dati relativi al biennio in questione.

L'analisi dei dati, riferita alle risultanze delle singole amministrazioni, rivela che i ministeri Finanze, Difesa e Grazia e giustizia, in cui si concentra il maggior numero del personale del comparto (pari al 56,5% del totale del presenze nel 1995), incidono nella misura del 53,2% sul totale della spesa complessiva ed in particolare, rispettivamente per i ministeri citati nella misura del 24,4%, 14,5% e 14,3%.

Nell'ambito dei singoli dicasteri, l'analisi delle variazioni percentuali mostra che quelle più cospicue sono evidenziate dai dati relativi al Ministero dell'università: +65,3% della spesa complessiva rispetto al 1994, pur con un incremento non altrettanto significativo di circa 40 unità di personale rispetto al 1994 (pari al 10% del personale in servizio nel 1994); nel dettaglio, è dato evidenziare che mentre la componente fissa si innalza al 51%, quella accessoria si quadruplica.

Anche il Ministero dell'industria, segna un innalzamento di 26 punti percentuali, a fronte di un incremento del personale in servizio rispetto al 1995 del 24%.

Va segnalato anche l'andamento della Presidenza del Consiglio in cui, nonostante una riduzione dell'1,3% del personale in servizio, si registra una variazione percentuale dell'11,3 della spesa complessiva.

Per il Ministero degli affari esteri, per il quale non si riscontrano sostanziali variazioni per il personale in servizio nel biennio considerato, si rileva uno scarto percentuale in più pari al 13,5%; tale variazione del totale rivela, nel dettaglio, una riduzione della componente fissa, pari al 2,3% e un innalzamento di quella accessoria del 22%.

L'amministrazione che mostra la riduzione più cospicua della spesa complessiva è il Ministero del bilancio, in quanto, rispetto al 1994, ha fatto registrare una flessione del personale in servizio pari al 63,2%.

La tabella che segue espone i dati relativi alla spesa complessiva imputata alle retribuzioni lorde, evidenziando altresì le relazioni con e tra le voci "costo del personale" e del "costo del lavoro" per gli anni 1994 e 1995.

	Retrib. lorde	Costo personale	Costo lavoro	Spese prest. esterne
1994	10.232.770.517	11.874.483.372	11.925.713.213	311.101.866
1995	10.611.689.817	12.270.634.876	12.318.035.208	269.646.195
Var. %	+3,7	+3,3	+3,2	-13

- Retribuzioni lorde (spesa per competenze fisse e accessorie): incidono, negli anni 1994 e 1995, rispettivamente, nella misura dell'86,1 e 86,4%, rispetto al totale del costo del personale.
- Costo del personale: si compone delle retribuzioni lorde, più le seguenti voci: contributi (10,5% nel 1994 e 10,8% nel 1995); spese per indennità di missione, trasferimento e altre spese (2,9% nel 1994 e 2,2% nel 1995); somme rimborsate alle amministrazioni e rimborsi ricevuti dalle amministrazioni (0,3% nel 1994 e 1995).

- c) 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 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, allo 0,4 nel 1994 e allo 0,3 nel 1995).

3.3.18 - La retribuzione accessoria per qualifiche

L'analisi della retribuzione totale distribuita per qualifiche mostra, nel raffronto dei dati rilevati nei negli anni 1994 e 1995, una flessione per i dirigenti contrattualizzati e non, mentre per il personale dei livelli si registrano variazioni in aumento. Gli scostamenti rilevabili all'interno del biennio in considerazione, si correlano, per il personale dei dirigenti contrattualizzati e non, ad una flessione di 78 unità; per il personale dei livelli (funzionari ed impiegati), nonostante una flessione di 1.857 unità, si registra, un incremento della retribuzione totale.

Alla base dei rilevati scostamenti, occorre sottolineare l'incidenza della componente accessoria (straordinario, varie e altre: tali sono le componenti adottate dal conto annuale).

Infatti, in coerenza con l'impostazione del contratto collettivo nazionale di lavoro (C.C.N.L.) del comparto, mentre la componente fissa non appare per sua natura comprimibile, quella accessoria presenta caratteristiche di flessibilità e quindi di più marcata variabilità.

Orbene, in considerazione della non omogenea disaggregazione della componente accessoria, nei due anni in riferimento, secondo la classificazione contenuta negli articoli 33 - 37 del C.C.N.L. del comparto "Ministeri", non è possibile sviluppare l'analisi dei dati per monitorare in modo soddisfacente gli esiti del contratto medesimo, che proprio con riferimento alla componente accessoria, ha previsto le innovazioni di maggiore rilevanza. L'elaborazione, contenuta nel conto annuale, della retribuzione accessoria, non consente dunque un puntuale raffronto dei dati a seconda delle voci in cui si articola la componente accessoria all'esame. Infatti, accanto alle voci "straordinario" e "altre" che sono tra loro raffrontabili per i due esercizi, le altre voci sono state raggruppate nella locuzione "varie", poiché tra di esse non vi è completa omogeneità per i due esercizi. Una più puntuale ricostruzione della componente "varie" consentirebbe una più analitica ricostruzione dei flussi della retribuzione erogata, specie allo scopo di apprezzare - attraverso opportuni incroci con dati di *output* - gli incrementi della produttività e del miglioramento dei servizi resi correlati all'erogazione dei pertinenti compensi (compensi incentivanti, del fondo di produttività collettiva ed il miglioramento dei servizi, del fondo per la qualità della prestazione individuale).

La carenza delle informazioni incide dunque sulla qualità dell'analisi, rendendo problematiche più articolate valutazioni sulla gestione di tale componente retributiva che, in attesa di una più convinta attuazione delle riforme organizzative della pubblica amministrazione (cfr. par. 3.3.11), costituisce, insieme al blocco del *turn over*, l'esclusivo "punto di attacco" per una politica del contenimento della spesa per il personale del comparto ministeri, anche in funzione del recupero dell'uso economico del fattore lavoro.

La tabella che segue mostra gli andamenti delle retribuzioni accessorie negli anni 1994 - 1995 per le diverse qualifiche di personale.

I rilevati scostamenti della retribuzione accessoria si correlano ad altrettante variazioni, di pari segno (positivo o negativo, a seconda dei casi), delle unità di personale di ruolo in servizio.

Spesa per le competenze accessorie 1994 - 1995 distinta per qualifiche

	1994	1995	var. % 94/95	var. pers. le 94/95
Dirigenti non contratt.	18.781.896	20.743.162	+ 10,4	+ 34
Dirigenti contratt.	95.406.869	91.862.821	- 3,7	- 112
Funzionari	744.055.158	590.168.690	- 20,6	- 2.054
Impiegati	938.635.367	759.320.270	- 19,1	- 3.803
Totale	1.863.704.757	1.464.290.000	- 21,4	- 5.935

La tabella che segue espone la composizione della componente accessoria per i dirigenti non contrattualizzati, evidenziandone gli scostamenti percentuali nel biennio 1994 - 1995.

Spesa per le competenze accessorie 1994 - 1995
Dirigenti non contrattualizzati

	Straordinario	Varie		Altre	Totale
		Comp. Incent	Inden. provv. specifici		
1994	8.538.723	2.178.394	7.567.342	497.437	18.781.896
1995	9.185.347	1.672.041	4.877.405	5.008.369	20.743.162
% 94/95	+ 7,5	+5,9	-35,5	+ 99,8	+ 10,4

L'analisi dei dati di dettaglio esposti dal conto annuale presenta un balzo di circa 1.000 volte per il Ministero degli esteri rispetto all'esercizio 1994, che sul totale 1995 incide del 21,9% a fronte del 2,2% nel 1994. Tale dato non appare facilmente decifrabile, avuto riguardo al fatto che, dal raffronto con il 1994, nel 1995 si registrano 2 sole unità di personale, una in meno rispetto al 1994. Con riferimento alle risultanze globali, l'Ambiente presenta una flessione del 77%.

L'analisi delle singole componenti mostra che il personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri incide, sulla spesa per straordinario, nella misura media del 33,5% nei due anni in considerazione.

Nell'ambito della voce "varie", si riscontrano, rispetto al 1994, significative flessioni nell'ambito della componente "compensi incentivanti la produttività", per il Ministero delle finanze (-615 miliardi) e per il Ministero dell'ambiente (-1.863) miliardi per la componente "indennità derivanti da provvedimenti specifici".

Con riferimento alla voce "altre", nel 1994, l'intero importo è stato attribuito al personale delle Finanze; nel 1995, l'elevato incremento di tale voce è da imputare ad un'altissima incidenza della spesa registrata per il Ministero degli affari esteri (lire 4,457 miliardi).

La tabella che segue espone la composizione della componente accessoria per i dirigenti contrattualizzati, evidenziandone gli scostamenti percentuali nel biennio 1994 - 1995.

Spesa per le competenze accessorie 1994 - 1995
Dirigenti contrattualizzati

	Straordinario	Varie	Altre	Totale
1994	43.787.007	47.910.548	3.709.314	95.406.869
1995	39.323.884	31.004.166	21.534.771	91.862.821
% 94/95	- 9,3	- 36,4	+ 633	- 3,7

L'analisi di dettaglio rivela che per la voce straordinario, si riscontrano, rispetto al 1994, flessioni nell'ambito dei ministeri delle Finanze (-16,5%) e del Tesoro (-10,7%); in relazione alla componente "varie", risulta che, nel 1995, non sono stati erogati compensi incentivanti nell'ambito dei ministeri dell'Interno, della Pubblica istruzione e Lavori pubblici; quasi dimezzati sono gli importi erogati dai ministeri Finanze e Beni culturali. Per la voce "altre", si rileva un altissimo incremento per il Ministero degli esteri, che incide sulla voce in questione con 11,627 miliardi (pari al 53,3%; nel 1994, l'incidenza era stata del 2,9%).

La tabella che segue espone la composizione della componente accessoria per i funzionari, evidenziandone gli scostamenti percentuali nel biennio 1994 - 1995.