

scaturenti dai contratti dovrebbe infatti indurre le parti a curare con meticolosità il reperimento dei materiali conoscitivi.

Va aggiunto, conclude la Corte, che uno schema ben progettato dovrebbe pure agevolare lo svolgimento dell'attività di monitoraggio, consentendo adeguate tecniche di retroazione per migliorare i metodi di stima *ex ante*".

La nuova funzione è stata concretamente esercitata dalla Corte a partire dal febbraio del corrente anno.

I rapporti di certificazione deliberati dalle Sezioni riunite in sede referente e relativi a circa venti contratti pervenuti ad oggi, denotano una significativa evoluzione metodologica e giurisprudenziale.

Infatti, il rapporto di certificazione è andato delineandosi come la risultante di una non facile attività istruttoria²⁵ che muove dalla individuazione e dall'analisi dei singoli istituti contrattuali comportanti oneri diretti e/o indiretti (costi contrattuali). Questa attività, affidata ad un nucleo tecnico di supporto²⁶, consente di dare risposta ad uno dei quesiti insiti nella certificazione: l'attendibilità delle quantificazioni illustrate nelle schede tecniche allegate ai contratti.

Essa costituisce altresì il presupposto per lo svolgimento delle successive valutazioni sulla copertura finanziaria (compatibilità finanziaria) e soprattutto sul rispetto dei vincoli risultanti dai documenti di programmazione economico-finanziaria (compatibilità economica).

Le Sezioni riunite in sede referente hanno reso una certificazione non positiva quando la quantificazione degli oneri nelle schede tecniche allegate ai contratti, è risultata errata ovvero basata su criteri non sufficientemente rigorosi²⁷.

Nei casi in cui la rappresentazione degli oneri non era tale da dimostrare con ragionevole certezza il contenimento dei costi contrattuali entro i limiti prefissati, la Corte ha ritenuto di esprimere, oltre a *riserve* su aspetti specifici, raccomandazioni affinché vengano segnalate eventuali esorbitanze rispetto alle quantificazioni dichiarate nelle schede tecniche, nel perdurare della vigenza del contratto²⁸.

In altre ipotesi le raccomandazioni si sostanziano in indicazioni positive circa gli strumenti correttivi che debbono essere adottati dall'ente²⁹ ovvero dalla Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni³⁰.

Si è anche fatto ricorso alle raccomandazioni anche per taluni contratti che non determinano il trattamento economico dei dipendenti pubblici, ma regolano l'esercizio di diritti, prerogative e libertà di natura sindacale comunque garantite dall'ordinamento giuridico

²⁵ La difficoltà è dovuta anche all'esiguità del termine entro cui rendere la deliberazione che è fissato in 15 gg. dal ricevimento dei contratti.

²⁶ Nella fase istruttoria si inserisce, come si è rilevato, altresì l'acquisizione del parere di esperti nominati di volta in volta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

²⁷ V. deliberazione n. 6/98 riguardante l'accordo integrativo del Ccnl, concernente il comparto Ministeri, relativamente all'art. 15 "assunzioni a tempo indeterminato", ed altresì la deliberazione concernente il contratto di raccordo riguardante il personale delle amministrazioni statali nella provincia di Bolzano.

²⁸ V. deliberazioni 6 e 27/98 relative al Ccnl del personale dirigente dell'ente EUR; deliberazione 9/98 relativa al Ccnl del personale dirigente dell'ICE; deliberazione 13/98 relativa all'accordo successivo per l'applicazione sperimentale degli art. 27 e 77 del Ccnl del comparto scuola; deliberazione 14/98 relativa al Ccnl del personale dei livelli della Unioncamere.

²⁹ V. deliberazione 28/98 che auspica l'adozione, da parte della Regione Friuli V.G., di uno strumento programmatico regionale che fissi i parametri di evoluzione del costo del lavoro dei propri dipendenti.

³⁰ V. deliberazione 41/98 relativa all'ipotesi di accordo su integrazioni e modificazioni al Ccnl quadro 7/8/98 per la costituzione delle RSU, che invita l'ARAN ad adottare un adeguato sistema di rilevazione e monitoraggio dei conti derivanti dall'accordo.

(come ad es. l'accordo quadro sulla costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie (Rsu) ed i successivi accordi integrativi).

Ciò nella misura in cui il *costo amministrativo*, connesso all'esercizio di tali diritti e corrispondente al valore della mancata prestazione lavorativa da parte dei titolari, non sia di entità tale da poter essere agevolmente assorbito dalla flessibilità della struttura amministrativa interessata³¹.

A conclusione di questa epitome, e tenendo conto del complessivo quadro normativo, non può non rilevarsi che il sistema italiano dei controlli è frammentato in una marcatissima pluralità di modelli: controlli su atti³² e su attività; controlli preventivi (su atti), concomitanti (sia interni che esterni), consuntivi (quelli sulle gestioni dell'Aran e della Sspa) e successivi (su atti e su attività); controlli ispettivi e collaborativi (quelli "di gestione", sia interni che esterni); controlli gerarchici, interorganici ed intersoggettivi; di legittimità, di regolarità della gestione, di regolarità contabile, di regolarità organizzativa, di imparzialità, di correttezza, di trasparenza, di tempestività, di efficacia (realizzazione degli obiettivi), di funzionalità, di buon andamento, di economicità dei costi, di produttività, di coerenza (sui bilanci e rendiconti degli Enti locali), di proficuità, di valutazione della copertura finanziaria, di compatibilità economica; controlli di legittimità piena e di legittimità limitata³³; controlli con termine di 15 giorni (controlli sui contratti collettivi di lavoro), di 20 giorni (controlli delle Commissioni statali di controllo) e di 30 giorni (controlli della Corte dei conti e dei Comitati regionali di controllo); controlli con termine interrompibile (la regola) e con termine non interrompibile (quello relativo ai contratti collettivi di lavoro); controlli con sospensione dei termini e senza sospensione dei termini³⁴; controlli su atti esecutivi e su atti non esecutivi³⁵; controlli obbligatori, facoltativi ed eventuali³⁶; controlli definitivi e temporanei³⁷; controlli semplici (di regola) e doppi (controllo preventivo della Corte dei conti che si aggiunge, in alcune ipotesi, a quello della Ragioneria); controlli sistematici e a campione; controlli con referto e senza referto; referto con controllo e referto senza controllo (caso tipico: la presente relazione); controlli con visto e senza visto; controlli con visto semplice e con visto con riserva³⁸; controlli impeditivi e correttivi; controlli senza consulenza e con consulenza³⁹; controlli senza audizione (la regola) e con audizione⁴⁰; controlli con riesame e senza riesame⁴¹; controlli con riesame per motivi di legittimità e con riesame per qualsiasi motivo; controlli senza condizioni (la regola) e con condizioni⁴²; controlli con programma⁴³ e senza programma⁴⁴, e per finire, controlli svolti da organi di controllo e controlli svolti dai difensori civici⁴⁵. E' inutile dire che un sistema di tale complessità difficilmente può essere efficiente.

³¹ Cfr. deliberazioni 40 e 41 nell'adunanza del 13 ottobre 1998.

³² Provvedimenti amministrativi, atti normativi, statutari, di indirizzo, di programmazione, di attuazione di norme comunitarie, nonché titoli di spesa, conti, bilanci, consuntivi, contratti collettivi di lavoro.

³³ Art. 17, commi 38 e 41, l. n. 127/1997.

³⁴ Art. 2 l. n. 639/1996.

³⁵ Art. 3, comma 3, l. n. 20/1994.

³⁶ Art. 33 sg. l. n. 127/1997 e art. 3, comma 1, lett. 1, l. n. 20/1994.

³⁷ Art. 3, comma 1, lett. 1, l. n. 20/1994.

³⁸ Art. 24 r.d. n. 1214/1934.

³⁹ Art. 17, comma 35, l. n. 127/1997.

⁴⁰ Art. 17, comma 32, l. n. 127/1997.

⁴¹ Art. 3, commi 3 e 8, l. n. 20/1994.

⁴² Art. 17, comma 43, l. n. 127/1997.

⁴³ Per il programma 1998, v. deliberazione della Sezione del controllo della Corte dei conti n. 5/98.

⁴⁴ Art. 3, comma 4, l. n. 20/1994.

⁴⁵ Art. 17, comma 39, l. 127/1997.

1.4 - Rilevazione, verifica e diffusione dei dati sul personale

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

Le informazioni riguardano la consistenza del personale, disaggregato per status, categorie e sesso; il relativo movimento durante l'anno (cessati dal servizio, assunti in servizio, entrati nel livello, usciti dal livello); la situazione del personale temporaneo; l'anzianità di servizio; i titoli di studio; le assenze; la distribuzione del personale per regioni, nonché i dati relativi alla spesa per retribuzione lorda, il costo del personale e il costo del lavoro, nelle accezioni prima indicate. La circolare in questione è stata emanata, per l'esercizio 1996, il 18 febbraio 1997⁴⁶ e per l'esercizio 1997 il 2 marzo 1998⁴⁷. La rilevazione non comprende il personale degli enti pubblici economici ed aziende di cui all'art. 65.3 del d.lgs. n. 29/1993, in quanto non è stata ancora definita la relativa procedura⁴⁸, mentre per gli enti di cui all'art. 73.5 dello stesso decreto non sono stati resi dalla Ragioneria elementi ulteriori rispetto a quelli contenuti nella precedente relazione.

I dati trasmessi dalle amministrazioni sono sottoposti dalla Ragioneria a verifiche plurime⁴⁹, di ordine informatico (riscontro della congruenza interna dei dati), gestionale (analisi dei dati sulla base di parametri normativi esterni), comparativo (confronto dei dati con quelli di altre fonti), contabile (confronto del conto annuale con il conto consuntivo) e temporale (confronto con il conto annuale del precedente esercizio).

E' il caso di precisare che l'attività di verifica svolta dalla Ragioneria e dalla Corte in materia di costo del lavoro è diversa (per morfologia, natura giuridica ed effetti) sia dalla parificazione del rendiconto generale dello Stato (art. 39 sg. r.d. 12 luglio 1934, n. 1214), sia dalla certificazione degli oneri finanziari derivanti dai contratti collettivi di lavoro (art. 4 d.lgs. n. 396/1997), entrambe di competenza della Corte dei conti⁵⁰.

Il procedimento di parificazione consiste in una sequenza di operazioni volte ad accertare la corrispondenza tra i dati numerici riportati nel rendiconto e quelli contenuti nel quadro di riferimento, costituito, relativamente alle spese, dalle "leggi di bilancio" e dalle "scritture tenute o controllate dalla Corte". Esso sfocia in un atto di natura giurisdizionale⁵¹, e ha funzione certatoria⁵², strumentale al sindacato politico del Parlamento, che si esprime con la legge di approvazione del rendiconto, legge che determina l'intangibilità dei dati esposti nel consuntivo.

La certificazione prende corpo in un rapporto con cui la Corte esprime la sua valutazione sull'attendibilità dei "costi contrattuali" e sulla loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio. L'eventuale valutazione negativa della Corte comporta, come si

⁴⁶ S.O. alla G.U. n. 60 del 13.3.1997.

⁴⁷ S.O. alla G.U. n. 74 del 30.3.1997.

⁴⁸ In tema, v. capitolo VII.

⁴⁹ *Conto annuale 1996*, vol. 1, p. 4.

⁵⁰ Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996*, Roma, Centro fotolitografico della Corte dei conti, 1997, p. 21.

⁵¹ Corte cost. 13/12/1966, n. 121 e 18.12.1968, n. 142.

⁵² Per i possibili limiti della pronuncia di parificazione, v.. Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1996*, Roma, Centro fotolitografico della Corte dei conti, 1997, p. 14 sg.

è visto, l'obbligo per l'Aran di adeguare la quantificazione dei costi alla certificazione o (se ciò non è possibile) di riaprire le trattative con i sindacati.

Nel caso del costo del lavoro pubblico, manca anzitutto il quadro di riferimento alla stregua del quale effettuare la verifica dei dati contenuti nei conti annuali trasmessi dalle amministrazioni (a differenza del rendiconto che espone i risultati della gestione, estraendoli dal sistema informativo Ragioneria generale dello Stato-Corte dei conti, che assume il ruolo delle "scritture contabili", i conti annuali delle amministrazioni, sulla base dei quali viene costruito il conto annuale della Ragioneria, contengono dati rilevati mediante apposite schede, sicché non esiste un termine di raffronto). Inoltre, l'attività di verifica è informale e non produce quindi alcun effetto giuridico. Conclusivamente, l'attività di verifica in materia di personale pubblico mira solo ad accertare la generale affidabilità⁵³ dei dati, e non ad esprimere un giudizio di certezza sugli stessi.

La Ragioneria, oltre a trasmettere per via telematica le informazioni sul personale alla Corte, in attuazione del protocollo di colloquio tra la Ragioneria generale dello Stato e la Corte dei conti, firmato nel mese di febbraio 1994, pubblica il conto annuale, contenente l'aggregazione dei dati per determinate tipologie di amministrazioni e l'elaborazione degli stessi secondo determinati criteri.

Ai sensi dell'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993, i conti annuali devono essere accompagnati da relazioni, "con cui le amministrazioni pubbliche espongono i risultati della gestione del personale, con riferimento agli obiettivi che, per ciascuna amministrazione, sono stabiliti dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti di programmazione".

Si osservava nella relazione 1993⁵⁴ che i documenti in questione rappresentano uno strumento di grande importanza per il controllo sulla gestione. A condizione però che siano standardizzati e contengano dati significativi, sulla base dei quali sia possibile costruire, mediante procedure informatiche, pochi e semplici indicatori di efficienza e, in prospettiva, di efficacia. In vista di tale obiettivo, è stato costituito un gruppo di lavoro Ragioneria generale dello Stato-Istat per la riclassificazione delle funzioni organizzativo-gestionali (cosiddette macroattività) delle pubbliche amministrazioni⁵⁵.

1.5 - Completezza, affidabilità e tempestività dei dati

La prima relazione sul costo del lavoro pubblico, relativa al 1992, denunciava lacune, ritardi ed errori, rilevando che, se la novità e complessità dell'adempimento poteva spiegare le iniziali difficoltà, non poteva però ciò costituire un alibi per il futuro⁵⁶. La relazione 1993 ribadiva i rilievi critici, avvertendo che la persistenza delle inadempienze rischiava di

⁵³ Si noti che questo tipo di "certificazione" è prevista per i conti dell'Unione europea. Stabilisce l'art. 188C CE che la Corte dei conti europea presenta annualmente al Consiglio ed al Parlamento europeo (oltre la relazione generale ed eventualmente relazioni speciali) una dichiarazione in cui attesta l'affidabilità dei conti e la legittimità delle relative operazioni.

⁵⁴ Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel 1993*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1996, p. 13.

⁵⁵ Questa circostanza spiega probabilmente la ragione per cui la Ragioneria generale dello Stato, dopo quella relativa al 1995, non ha più elaborato la relazione al conto annuale, nonostante l'emanazione delle relative circolari.

⁵⁶ Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, p. 4.

vanificare la costosa ed impegnativa attività di rilevazione⁵⁷. La successiva relazione, concernente gli esercizi dal 1994 al 1996, reiterava le osservazioni, suggerendo possibili soluzioni lungo tre linee di intervento (informatica, statistica e motivazionale)⁵⁸. Si deve purtroppo constatare che la situazione non è punto migliorata: il conto annuale 1996 non è stato ancora pubblicato e, quanto alla qualità dei dati, la valutazione, come risulta dalle analisi sui vari comparti, alle quali si rinvia, registra un peggioramento⁵⁹. E' opinione della Corte che il sistema di rilevazione e verifica dei dati debba essere riprogettato. La Corte è disponibile a offrire il suo contributo. E, comunque, utilizzerà il nuovo strumentario previsto dall'art. 14 del d.lgs. n. 387/1998, illustrato in premessa, per tentare di migliorare la base informativa, sotto il duplice profilo della tempestività e della qualità.

⁵⁷ Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel 1993*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1996, p. 4.

⁵⁸ Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1997, p. 13.

⁵⁹ La scheda informativa sul pubblico impiego contenuta nel 2° volume del *conto annuale 1996* segnala le varie tipologie di incongruenze.

PAGINA BIANCA

Capitolo II

IL PERSONALE PUBBLICO

2.1 - Premessa

Questo capitolo contiene l'analisi riassuntiva e comparativa delle varie categorie di personale pubblico per gli esercizi 1996 e 1997. Per il primo dei due esercizi la trattazione è particolareggiata, basandosi su dati disaggregati, definitivi, omogenei e validati dalla Ragioneria generale dello Stato; per il secondo l'esposizione è invece sintetica, essendo fondata su dati parziali, provvisori, non compiutamente verificati dalla Ragioneria e resi disponibili per la Corte solo a ridosso dell'adunanza delle Sezioni riunite convocata per deliberare la relazione. Ciò ha indotto la Corte a utilizzare anche fonti diverse dal conto annuale della Ragioneria.

Nei successivi capitoli il personale sarà analizzato non nell'ottica dei comparti di contrattazione collettiva, ma secondo criteri prevalentemente istituzionali: amministrazioni dello Stato (ministeri, aziende autonome, scuola, università, corpi di polizia e forze armate), amministrazioni regionali (e sub-regionali), servizio sanitario nazionale, amministrazioni locali ed enti pubblici non territoriali di rilevanza nazionale.

Per intendere la ragione di questa scelta occorre considerare che non esiste coincidenza tra comparti di contrattazione collettiva, che raggruppano i dipendenti pubblici di settori "omogenei o affini", e le strutture amministrative.

Esistono infatti dipendenti che fanno parte di un comparto diverso da quello delle amministrazioni di riferimento. E' il caso del personale delle strutture sanitarie locali, inquadrato nel comparto della sanità, nonostante tali strutture dipendano dalle regioni. Stesse considerazioni valgono per alcune figure incardinate nel Ministero della sanità (Istituto superiore di sanità e Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro), i cui dipendenti sono collocati nel comparto della ricerca (anziché in quello dei ministeri).

Considerazioni non dissimili valgono per la situazione degli Istituti di sperimentazione agraria e delle Stazioni sperimentali per l'industria. Si tratta di strutture, con soggettività giuridica chiaramente distinta da quella dello Stato, che tuttavia utilizzano personale statale: i primi del Ministero delle politiche agricole; le seconde del Ministero dell'industria.

L'aggregazione dei dipendenti pubblici per comparti risponde ad esigenze di politica retributiva. Essa tende ad assicurare, da un lato, la corrispondenza tra prestazione lavorativa e remunerazione a carico del bilancio pubblico e, dall'altro, la parità di trattamento dei lavoratori che svolgono compiti simili.

A diverse finalità risponde invece il "controllo del costo del lavoro pubblico", volto al contenimento degli oneri finanziari e alla razionalizzazione della gestione del personale. Esso quindi si situa nella logica non della contrattazione collettiva, ma dell'appartenenza istituzionale. E infatti la misurazione dei risultati di una certa struttura, sotto i profili dell'efficacia e dell'efficienza, impone la considerazione di tutti i dipendenti che operano in quella struttura, facciano parte di uno o l'altro dei comparti, siano o no contrattualizzati,

abbiano uno status di "vincolati" (di ruolo) o di "non vincolati" (non di ruolo, temporanei e contrattisti), appartengano stabilmente alla struttura o vi prestino servizio in posizione di fuori ruolo, comando o distacco.

E' altresì da evidenziare che, nell'ambito di una determinata struttura amministrativa, spesso coesistono categorie di personale appartenenti a distinti comparti di contrattazione. Ad esempio, presso il Ministero dell'interno, presta servizio personale ministeriale non contrattualizzato (carriera prefettizia) e contrattualizzato, personale delle forze di polizia (Polizia di Stato, Carabinieri, guardia di finanza) e personale delle Aziende autonome (Vigili del fuoco).

L'opzione istituzionale si giustifica pure con la constatazione che non esiste coincidenza neanche tra contrattazione collettiva e bilanci pubblici. Intanto, ci sono singoli comparti comprendenti una pluralità di amministrazioni, ognuna delle quali con distinto bilancio (regioni, enti locali, enti pubblici), e, per contro, pluralità di comparti che sottendono un solo bilancio: è il caso dei comparti ministeri, aziende, scuola, università, che (unitamente a corpi di polizia, forze armate, magistratura, diplomatici e personale della carriera prefettizia) fanno riferimento al bilancio dello Stato. Inoltre, il bilancio di previsione riguarda non solo il personale inquadrato nei comparti, ma anche quello non contrattualizzato e quello non vincolato.

L'impostazione delle varie trattazioni, contenute nei successivi capitoli, dipende dalle caratteristiche specifiche dell'insieme istituzionale di riferimento o del comparto. C'è però un approccio metodologico tendenzialmente uniforme che caratterizza tutte le analisi, quello degli indicatori, qui di seguito illustrati:

- indicatore di squilibrio organico: rapporto tra personale di ruolo e dotazione organica. Esprime la percentuale del grado di copertura della disponibilità organica o l'esubero rispetto alla stessa;

- indicatore del personale di ruolo: rapporto tra personale di ruolo e totale del personale in servizio. Consente di valutare l'eventuale ricorso al "restante personale" (non di ruolo, temporaneo, contrattista, ecc.);

- indicatore di femminilizzazione: rapporto tra totale del personale femminile in servizio e totale del personale complessivo. Esprime l'incidenza percentuale delle donne all'interno delle strutture pubbliche;

- indicatore dirigenti/dipendenti: rapporto tra totale dei dipendenti e totale dei dirigenti. Evidenzia il numero di dipendenti gestiti da un dirigente;

- indicatore di assenza pro-capite: rapporto tra giorni di assenza complessivi e giorni lavorativi complessivi. Evidenzia il tasso di assenza delle varie strutture;

- indicatore di anzianità: rapporto percentuale tra numero dei dipendenti di ruolo con anzianità maggiore di 20 anni e totale del personale. Indica la percentuale del personale con anzianità superiore a 20 anni;

- indice di retribuzione accessoria: rapporto tra spesa per la retribuzione accessoria e spesa per la retribuzione lorda totale. Evidenzia l'incidenza percentuale della retribuzione accessoria sulla retribuzione lorda complessiva (competenze fisse + competenze accessorie);

- spesa media annua per retribuzione lorda dei dirigenti: rapporto tra spesa media annua per retribuzione lorda (competenze fisse + competenze accessorie) ai dirigenti e numero medio dei dirigenti. Evidenzia la spesa sostenuta annualmente in media dall'amministrazione per ogni dirigente;

- spesa media annua per retribuzione lorda dei livelli: rapporto tra spesa annua media per retribuzione lorda (competenze fisse + competenze accessorie) al personale dei livelli e numero

medio dei dipendenti. Evidenzia la spesa sostenuta annualmente in media dall'amministrazione per ogni dipendente dei livelli;

- rapporto spesa media annua per retribuzione lorda dirigenti/livelli: rapporto tra spesa media annua per retribuzione lorda ai dirigenti e spesa media annua per retribuzione lorda al personale dei livelli. Indica la forbice retributiva tra dirigenti e dipendenti;

- incidenza percentuale retribuzione lorda dirigenti: rapporto tra spesa per retribuzione lorda dei dirigenti e spesa per retribuzione lorda dei dipendenti e del personale dei livelli. Evidenzia l'incidenza percentuale della retribuzione lorda dei dipendenti sul totale;

- costo del lavoro unitario medio: rapporto tra costo del lavoro e personale medio. Indica il costo del lavoro complessivo per dipendente.

- costo del lavoro medio per giorno lavorativo: rapporto tra costo del lavoro e personale medio moltiplicato per i giorni lavorativi. Indica il costo del lavoro medio giornaliero per dipendente.

Nel conto annuale ~~permane~~ l'assenza dei dati relativi al conto della previdenza previsti dall'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993. Si tratta di una lacuna particolarmente grave, soprattutto perché riguarda un settore di spesa "sensibile" da un punto di vista finanziario.

2.2 - Il lavoro pubblico nel contesto Ocse

I rapporti tra dipendenti pubblici e lavoratori complessivi confermano nel 1996 la tendenza degli anni precedenti. Questo rapporto per l'Italia è del 15,9% (16,1% nel biennio 1994-1995).

Si situano pressapoco sullo stesso livello Germania e Spagna. Valori più bassi (da 4,4 a 6 per cento) si riscontrano per Australia, Giappone e Canada. Per contro, Finlandia e Francia si collocano su indici molto elevati.

Nel 1998 è stata pubblicata una ricerca dell'Ocse sulla comparazione tra Italia e Francia in ordine alla determinazione delle remunerazioni nel settore pubblico¹

L'interesse dello studio risiede nel fatto che utilizza dati longitudinali, a livello individuale. Ciò consente di prendere in considerazione il profilo salariale, vale a dire la progressione della remunerazione per tutta la durata del ciclo professionale, che riflette l'esperienza reale dell'individuo, e non un profilo teorico. Consente inoltre d'identificare gli effetti che agiscono sulla carriera salariale, come l'età, vista non solo come un semplice effetto dell'invecchiamento ma anche come frutto degli aumenti derivanti dall'esperienza e dalle promozioni dell'individuo.

Tra il 1970 e il 1984, il numero dei dipendenti nel settore pubblico italiano è aumentato del 43% (contro il 13% del settore privato). Soltanto nella seconda metà degli anni '80, la crescita dei pubblici dipendenti è rallentata. La tendenza è mutata dopo il 1990, quando l'evoluzione è diventata quasi negativa.

Mentre negli anni '70, l'aumento sostenuto dei dipendenti pubblici e il meccanismo d'indicizzazione avevano contribuito al raffreddamento della dinamica salariale ed alla riduzione progressiva degli scostamenti salariali, nel corso degli anni '80 (e in particolare durante la seconda metà), di fronte ad un rallentamento della crescita, le remunerazioni del settore pubblico hanno conosciuto un notevole tasso di aumento.

Il rapporto dell'Ocse dedica una particolare attenzione all'analisi degli scostamenti delle remunerazioni tra uomini e donne. Se si tiene presente la sola evoluzione nel tempo dello scarto

¹ OCDE-Gestion publique, *La détermination des rémunérations dans le secteur public. Une comparaison France/Italie*, Etudes hors série. Paris 1998.

medio, i risultati mostrano che un miglioramento delle condizioni salariali per le donne rispetto a quella degli uomini si è verificato nel corso della prima metà del periodo considerato in Francia, ma non in Italia, dove la situazione è migliorata nella seconda metà degli anni '80. Se invece si considerano le principali differenze relative alle caratteristiche osservate (età, categoria socio-economica, eccetera) lo scarto netto è sensibilmente inferiore.

2.3 - Consistenza, evoluzione e struttura del personale pubblico

Una prima valutazione dei dati che riguardano la consistenza del settore pubblico² negli anni 1995-96 mette in evidenza, come si può verificare dalla *tabella 1*, una lieve tendenza alla flessione (da 3.600.543 a 3.578.084 unità)³; attestatasi su una media, per l'intero settore pubblico, di 0,6%. Nel 1997 si riscontra, dai dati provvisori disponibili, un parziale recupero incrementale (0,2%).

La flessione (*tabella 1a*) riguarda il solo personale di ruolo (1,7% nel 1996 e 1,2% nel 1997). Il fenomeno sembra riconducibile alle preoccupazioni destinate nella base lavoratrice dai provvedimenti restrittivi in materia pensionistica, combinati con i contemporanei blocchi delle assunzioni, stabiliti per il risanamento dei conti pubblici.

Nonostante questa flessione, l'indicatore di squilibrio organico, risultante dal rapporto tra il personale di ruolo e i posti in organico, si aggira in generale nel 1996 sul 90% (84% regioni e enti pubblici non economici; 99% scuola). Si riscontrano peraltro lievi esuberi nelle università, a livello complessivo.

Il restante personale (non di ruolo, temporaneo, part-time, contrattista, agenti ausiliari e allievi dei corpi di polizia, nonché allievi, truppa volontaria e leva coscritta delle forze armate) registra invece un cospicuo aumento: 7,9% nel 1996 e 10,5% nel 1997.

L'aumento concerne prevalentemente il settore non statale (20,8% nel 1996 e, addirittura, 40,8% nel 1997: se il dato sarà confermato).

E' cresciuto conseguentemente il peso del "restante personale" del settore non statale nell'ambito del settore pubblico⁴.

Le variazioni più significative hanno interessato i dipendenti di ruolo della scuola che hanno registrato un calo (2,5% nel 1996; 3,4% nel 1997), compensato da una notevole espansione, in termini relativi, del "restante personale" (+22,6% nel 1996; +4,8% nel 1997).

Malgrado il ridimensionamento, il personale della scuola (*tabella 1c*) resta maggioritario nell'ambito del settore statale⁵.

In ordine al settore pubblico non statale, meritano segnalazione, con riguardo al personale complessivo, le variazioni del comparto regioni ed enti locali (cresciuto dello 0,7% nel 1996 e del 7,7% nel 1997) e quello degli enti pubblici non economici (diminuito dell'8,2% nel 1996 e del 3% nel 1997).

A fronte della variazione negativa del personale complessivo (-0,6% nel 1996, con recupero parziale nel 1997), quella femminile è invece di segno contrario: +1,2% nel 1996; +1,3% nel 1997.

² Comprende anche gli agenti ausiliari e allievi dei corpi di polizia, nonché allievi, truppa volontaria e leva coscritta delle forze armate.

³ Il dato del personale al 31.12.1995 è indicato in modo diverso nel conto annuale 1995 e nel conto annuale 1996. La presente relazione prende in considerazione il dato del conto annuale 1995. La non compatibilità dei dati negli anni considerati impedisce la costruzione di serie storiche e quindi un'analisi approfondita della gestione del personale.

⁴ Passato dal 22,9% del 1995 al 25,6% del 1996, per arrivare al 32,6% del 1997 (*tabella 1b*).

⁵ 51,2% nel 1996; 50,9% nel 1997.

Ne è conseguita la crescita della incidenza delle donne sul totale⁶.

La crescita del peso ha riguardato in particolare il settore non statale, dove le donne diventano nel 1997 la componente maggioritaria.

Si deve peraltro considerare che le donne, anche se rafforzano la loro incidenza, continuano ad occupare posizioni poco elevate. Con la conseguenza di poter contare limitatamente in termini decisionali.

L'aumento della componente femminile comporterà, presumibilmente, cambiamenti rilevanti, sia sotto il profilo strettamente finanziario⁷, correlato alla corresponsione dei trattamenti di maternità, sia sotto il profilo del perseguimento di una maggiore flessibilità nel rapporto di lavoro, in conseguenza del maggior impegno richiesto alle donne nell'ambito della famiglia (si veda al riguardo la *tabella 3*), con ricadute di ordine organizzativo.

Molto differenziata appare la distribuzione del personale di ruolo per fasce di anzianità (*tabella 4*). Mentre per i ministeri la fascia a più alta densità di personale ha un'anzianità compresa tra gli 11 e i 15 anni, nella scuola, come nel comparto regioni-enti locali, la componente numerica più consistente si trova tra i 16 e i 20 anni di servizio.

Le amministrazioni più "giovani", cioè con una maggiore concentrazione di personale sino a 10 anni, sono i corpi di polizia, le forze armate e la magistratura. I dati citati appaiono rilevanti da un duplice punto di vista: finanziario e di rinnovamento culturale delle amministrazioni.

Sotto il primo profilo, la presenza di cospicui contingenti di personale interessato, in tempi non troppo remoti, al collocamento in quiescenza, deve necessariamente far riflettere, in proiezione, su eventuali sofferenze del sistema pensionistico, mentre, al contrario, una prevalenza di personale con scassa anzianità di servizio consente la concertazione di manovre di più ampio respiro.

Sotto il secondo profilo, appare plausibile ritenere che sia più facile individuare una propensione all'aggiornamento in chi ha ancora davanti a sé una buona parte della propria carriera sulla quale è disposto ad investire.

In tal senso viene anche in considerazione la *tabella 5*, concernente la distribuzione del personale per livelli culturali. Nei ministeri, il titolo di studio più diffuso è il diploma di scuola media superiore, mentre i laureati rappresentano una componente non elevata della consistenza complessiva del personale, con un rapporto di 1 a 7.

Ancora più sfavorevole è la situazione nelle Regioni ed Enti locali, dove il rapporto laureati/totale personale è di 1 a 11 e dove la parte più numerosa ha appena il titolo della scuola dell'obbligo. E' evidente che all'atto del trasferimento delle funzioni centrali alle periferie, previsto dalla legge n. 59/1997, sarà necessario invertire questa tendenza allo schiacciamento culturale, investendo adeguatamente nella formazione del personale, al fine di consentire alle Regioni ed agli Enti locali di far fronte ai nuovi rilevanti compiti attribuiti loro dall'ordinamento.

In materia di formazione, importanti interventi sono previsti nel campo della scuola, dove la riforma vedrà impegnati i nuovi presidi-manager nella gestione autonoma della retribuzione accessoria del personale da finalizzare al miglioramento della qualità del servizio.

Se si mette in relazione la spesa di formazione con la retribuzione complessiva, si rileva, come risulta dal conto annuale, che le forze armate hanno speso nel 1996, a fronte di circa 6.750 miliardi per la retribuzione lorda, 70 miliardi per la formazione, mentre le università nello stesso anno su una spesa quasi identica (6.340 miliardi) hanno investito in formazione

⁶ 46,3% nel 1995; 47,5% nel 1996; 47,6% nel 1997.

⁷ Sul punto si veda anche la ricerca dell'Ocse, prima citata.

solo 4 miliardi. Nel comparto regioni ed enti locali si registra, sempre per il 1996, un intervento più significativo rispetto ai ministeri.

Resta da analizzare l'area della dirigenza, che assume, senza dubbio, un ruolo da protagonista nell'attuale fase di privatizzazione del rapporto di pubblico impiego e, più in generale, di riforma del sistema amministrativo. Ai manager pubblici si chiede, attualmente, di fungere da volano per la modernizzazione dell'amministrazione.

Essi devono affrancarsi dalla cultura del perfetto procedimento per convertirsi al principio dell'ottimale erogazione dei servizi ai cittadini; devono individuare preliminarmente le finalità delle leggi, per assumerle come criteri ermeneutici dominanti per l'applicazione delle norme strumentali, quali quelle organizzative e procedurali; devono abbandonare la nozione del controllo come esclusivo procedimento di verifica della conformità degli atti a parametri predeterminati, secondo la tradizionale logica del controllo per modelli, per valorizzare, nel rispetto dei principi di legalità ed imparzialità, le metodiche di controllo di gestione, secondo la nuova logica del controllo per processi, assecondando, e non contrapponendosi agli sforzi degli uffici di controllo interno; devono saper cogliere lo spirito della riforma, individuando i punti critici del sistema di gestione e introdurre o proporre le misure correttive su piano organizzativo o procedurale; devono studiare a fondo la trama complessa del "fare amministrazione" per individuare i nessi tra i vari elementi del sistema (organizzazione, procedure, bilancio, personale e controllo), per assicurarne la coerenza; devono ripudiare la concezione autoreferenziale dell'amministrazione come "sistema chiuso", disciplinato da regole e meccanismi endogeni, e accostarsi alla rappresentazione dell'amministrazione come "sistema aperto", in relazione continua con l'ambiente; devono, infine, e soprattutto, considerare che il fattore determinante del successo di un'azione pubblica è costituita dal personale.

Il ruolo cruciale che gioca la risorsa umana e, in particolare, il management per il raggiungimento delle missioni di un'amministrazione o di un'impresa è chiaramente lumeggiato dall'uso che la letteratura economica fa dell'espressione "capitale umano"⁸. Si tratta di una espressione mutuata dalla teoria economica classica (dove il termine "capitale" viene utilizzato con il significato di stock di risorse materiali capaci di fornire reddito futuro) per sottolineare l'esigenza di investire in beni, come l'istruzione e la formazione, idonei a migliorare la produttività degli individui⁹.

In questa concezione la funzione del "capo", non è più quella, come si è detto, di constatare l'ottemperanza formale delle procedure da parte dei dipendenti, ma quella di coinvolgere e stimolare i collaboratori alla migliore performance. Il suo atteggiamento non deve essere inquisitorio, ma "motivazionale". Non deve sempre punire un impiegato che ha sbagliato, ma piuttosto sensibilizzare il collaboratore per evitare che sbagli.

E' naturale che questo identikit rappresenta l'idealtipo, il modello teorico, in quanto richiede doti intellettuali, culturali, professionali e caratteriali non sempre facilmente rinvenibili in una persona. E' anche evidente che esiste sempre uno scarto tra mondo ideale e mondo reale. Ciò che conta però è che quel "tipo" di dirigente sia condiviso, e quindi costituisca un traguardo operativo di riferimento, ispiri le politiche di formazione, informi l'affidamento degli incarichi dirigenziali da parte degli organi di direzione politica o amministrativa.

⁸ V. OCDE-PUMA (Organisation de coopération et de développement économiques), *Gestion du capital humain et réforme de la fonction publique*, Paris, 1996.

⁹ Corte dei conti, *Relazione sul corso del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996*, Roma, Centro fotolitografico della Corte dei conti, 1997, p.7.

E', comunque, indiscutibile che questo tipo di dirigente è sotteso dalla più recente normativa la quale, proprio per consentirgli di svolgere al meglio il non facile ruolo prima abbozzato, attribuisce al management pubblico una sfera amplissima di autonomia, presidiata contro ogni interferenza e condizionamento da parte degli organi di vertice¹⁰: autonomia che investe l'adozione di tutti gli atti e provvedimenti (compresi quelli di rilevanza esterni), lo svolgimento di ogni attività (amministrativa, tecnica e finanziaria), l'esercizio di tutti i poteri di gestione (organizzativi, di spesa e di controllo), l'utilizzazione di tutte le risorse (materiali, logistiche ed umane).

L'incidenza dei dirigenti sulla consistenza del personale pubblico è indicata nelle tabelle 6 e 12 (la prima espone il rapporto percentuale dirigenti/totale del personale; la seconda, il rapporto - inverso - tra totale del personale e dirigenti e indica il numero di dipendenti gestiti da un dirigente). La comparazione tra i vari comparti e aggregati del settore pubblico è utile per le strutture aventi assetti omogenei, come i ministeri e le regioni. Non è invece significativa per il personale diplomatico, universitario, di ricerca, di magistratura e sanitario, in considerazione del fatto che, in questi settori, l'individuazione di una figura dirigenziale non comporta, automaticamente, l'esistenza di una correlata unità organizzativa.

Per i ministeri c'è un dirigente per quasi 60 dipendenti; per le Regioni l'indice è molto più sfavorevole: appena 12 impiegati per un dirigente; il rapporto è naturalmente molto più alto per gli Enti locali (1 dirigente per 87 impiegati¹¹), per le forze armate (1 a fronte di 127 militari) e i corpi di polizia (1 contro 230).

Per ministeri ed enti locali il rapporto relativo al 1996 è migliorato rispetto all'anno precedente. Il dato può essere valutato positivamente solo avendo la ragionevole certezza che il fenomeno non tragga origine esclusivamente dalle conseguenze dei pensionamenti, ma sia invece il risultato voluto di uno sforzo di razionalizzazione organizzativa, volto a diminuire il numero delle unità operative e, di conseguenza, il costo per i dirigenti.

2.4 - La dinamica retributiva nel settore pubblico

I contratti collettivi nazionali di lavoro per il quadriennio normativo 1994-1997 e per i bienni economici 1994-1995 e 1996-1997, sono stati conclusi sulla base delle risorse previste dalle leggi finanziarie 1994 (L. n. 536/1993), 1995 (L. n. 725/1994) e 1996 (L. n. 550/1995). Le relative disponibilità sono comprensive dei contributi a carico dell'amministrazione.

Nel corso del 1996, la spesa complessiva per il costo del personale pubblico¹² ha raggiunto 193 mila miliardi, contro i 162 del 1995, con un incremento del 18,7%. Lo scarto rispetto alla dinamica della consistenza del personale (-0,6%) è quindi notevole. Ciò vale in particolare per il settore statale che espone un aumento del costo del personale pari al 31,1% contro una flessione dello 0,8% della consistenza del personale.

Il rilevante scostamento dipende dal fatto che il dato del costo del personale include la somma versata, a titolo di contributi previdenziali, dalle amministrazioni pubbliche, a seguito dell'entrata in vigore della legge 8 agosto 1995 n. 355. Tale versamento ammonta a miliardi 24.163 nel settore statale e 15.789 nel settore pubblico non statale, portando, così, il reale incremento retributivo, rispettivamente all'11,3% ed al 9,1% nel 1996, rispetto al 1995.

¹⁰ Le attribuzioni dei dirigenti possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative (art. 3 d.lgs. n. 29/1993).

¹¹ La maggior parte dei comuni è di ridotta dimensione, per cui sono privi di personale dirigenziale.

¹² Comprende anche gli agenti ausiliari e allievi dei corpi di polizia, nonché allievi, truppa volontaria e leva coscritta delle forze armate.

Questi incrementi sono riferibili allo slittamento al 1996 dei benefici a regime dei rinnovi contrattuali del biennio 1994/95 e al cumulo con quelli relativi al successivo biennio 1996/97, slittati in parte al 1998.

Di fatto, pertanto, la spesa per retribuzioni dei dipendenti pubblici si incrementa nel 1995/96 dell'1% rispetto al tasso d'inflazione complessivo.

Considerato, comunque che, gli oneri contributivi a carico delle Amministrazioni costituiscono oneri a pieno titolo, gli stessi debbono essere ben determinati ai fini di una esatta copertura degli oneri contrattuali nelle relative leggi di bilancio e finanziarie.

Per il 1997, l'aumento del costo del personale (206 mila miliardi) è più contenuto: 6,7% (tabelle 10 e 11), contro lo 0,2 della consistenza del personale.

L'incidenza della spesa per competenze fisse sul costo del personale, relativamente al 1996, è diminuita dell'8,6%, per effetto soprattutto del settore statale (tabelle 7a e 8a). Il dato è da valutare positivamente, perché è il frutto delle nuove politiche retributive, volte a rafforzare il ruolo della retribuzione accessoria, al fine di incentivare la produttività del personale, il cui aumento però dovrà essere puntualmente verificato.

L'incidenza della retribuzione accessoria sulla retribuzione complessiva con riferimento al 1996 va dal valore minimo della scuola (2%) al valore massimo degli enti pubblici non economici (20%), (tabella 12), con il picco del 74,3% del personale diplomatico.

La scommessa che si giocherà, soprattutto nell'immediato futuro, sul binomio salario accessorio/incremento della produttività sarà determinante sia sotto il profilo del necessario miglioramento della qualità dei servizi destinati al cittadino utente, sia sotto il profilo di una maggiore razionalizzazione della spesa per il personale.

Lo strumento della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego è stato visto, infatti, proprio come un rimedio allo stato di cristallizzazione della situazione di inefficienza della pubblica amministrazione, a sua volta determinata anche dalla diffusa sensazione di appiattimento e scarsa motivazione che ha condizionato negativamente l'attività dei pubblici impiegati.

L'efficacia della leva della retribuzione accessoria, però, correva, e forse corre, tuttora, il rischio di essere sostanzialmente neutralizzato da sistemi di distribuzione a pioggia, tali da trasformare i sistemi mirati di incentivazione in incrementi surrettizi della retribuzione tabellare. Si deve, tuttavia, riconoscere che esiste uno sforzo delle parti contrattuali per destrutturare le rigidità retributive, ancorandole al risultato.

Il fenomeno merita qualche riflessione, anche in considerazione della necessità di una contabilizzazione trasparente di costi e produttività delle amministrazioni pubbliche, che ispira la recente riforma relativa alla struttura del bilancio e del rendiconto dello Stato (legge n. 94/1997).

Nei contratti dell'ultima tornata contrattuale per il personale non dirigente, la retribuzione accessoria era strutturata, grosso modo, su due fondi: uno per la qualità della prestazione individuale (cosiddetto "fondino") e uno per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi (cosiddetto "fondone"), che ricalcava, sostanzialmente, il sistema dei progetti finalizzati. Entrambi i fondi dovevano essere coperti con le risorse individuate dalla legge finanziaria. I contratti in fase di discussione, invece, commisurano la retribuzione accessoria a risorse indicate dal contratto collettivo nazionale, tra cui alcune economie di spesa.

Se quindi come sembra, la tendenza alla diminuzione dell'incidenza della retribuzione fissa risponde ad un'esigenza consolidata, appare utile formulare qualche riflessione sui possibili scenari futuri. Un'incentivazione collegata nella sua entità complessiva alle capacità della singola amministrazione di reperire i fondi necessari consentirà, probabilmente, la formazione di differenze retributive tra amministrazioni "ricche" ed amministrazioni "povere".

Questo potrebbe forse, nel medio periodo, indurre il personale più capace a spostarsi verso le amministrazioni che danno remunerazioni migliori contribuendo a migliorare ulteriormente il livello della qualità dei servizi.

Di primo acchito, si potrebbe pensare che questa soluzione rischi di spingere le amministrazioni meno efficienti in una spirale di scarsa produttività.

Si può anche ritenere, però, che con l'ausilio di strumenti, quali la contabilità per centri di costo ed una maggiore autonomia fiscale (si pensi agli Enti locali), finalizzati ad una maggiore trasparenza del rapporto costi-benefici del servizio pubblico, diventi invece prevalente l'impulso al miglioramento gestionale.

Un'ulteriore questione riguarderà, invece, la necessaria, strettissima correlazione tra corresponsione della retribuzione accessoria e miglioramento reale della produttività intesa ovviamente, non solo in senso quantitativo, ma, soprattutto, qualitativo. In concreto, l'operatività di questa correlazione comporterà problemi sotto il profilo del controllo della produttività, ma tale difficoltà non deve arrestare il processo di riforma. Diversamente, si rientrerebbe nel meccanismo perverso della vecchia giungla retributiva con sperequazioni salariali sostanzialmente ingiustificate e che potrebbero creare tensioni inflattive settoriali.

Appare dunque evidente come l'equazione incremento della retribuzione uguale maggiore produttività, che sembra essere davvero l'unico modo di elevare la tensione motivazionale di un'amministrazione, caratterizzata da un eccessivo appiattimento, potrà essere realizzata solo da una nuova dirigenza. Non può essere, peraltro, sottaciuto che il perseguimento di un maggiore coinvolgimento del personale, può passare anche attraverso altri strumenti, non comportanti incrementi di spesa; flessibilità dell'orario, part-time, telelavoro, possono, infatti contribuire, specialmente nei confronti delle lavoratrici donne, ad armonizzare le difficoltà derivanti da situazioni personali, spesso aggravate dalla carenza di servizi sociali.

Consentire la scelta dell'articolazione del rapporto di lavoro a persone già inserite nella struttura consente probabilmente di ottenere risultati pressapoco identici e, nello stesso tempo, economie di spesa. Come risulta dalla *tabella 3*, il part-time, in Italia, è uno strumento poco utilizzato, che riguarda prevalentemente la componente femminile ma che comincia timidamente ad interessare anche i lavoratori uomini.

In conclusione, un mix sinergico di tutti gli strumenti contabili e contrattuali attualmente esistenti o in corso di formazione nel nostro ordinamento consentirà un uso più razionale ed efficiente delle risorse umane nella pubblica amministrazione, a condizione che la dirigenza sappia stimolare il cambiamento.

Tabella 1

PERSONALE COMPLESSIVO DEL SETTORE PUBBLICO^(*) NEL TRIENNIO 1995-1997

COMPARTO O AGGREGATO	PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.95			PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.96			PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.97 ^(**)		
	PERSONALE DI RUOLO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE	PERSONALE DI RUOLO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE	PERSONALE DI RUOLO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE
Ministeri	280.987	5.796	286.783	280.021	6.888	286.909	276.021	7.340	283.361
Aziende autonome	38.371	5.421	43.792	38.120	5.527	43.647	39.973	4.331	44.304
Scuola	948.436	82.686	1.031.122	924.790	101.338	1.026.128	893.170	106.230	999.400
Corpi di polizia ⁽¹⁾	302.467	27.554	330.021	304.002	28.847	332.849	301.271	27.284	328.555
Forze armate ⁽²⁾	124.488	189.508	313.996	119.866	180.863	300.729	115.003	178.525	293.528
Magistratura	9.685		9.685	9.767		9.767	9.753		9.753
Carriera diplomatica	901		901	906		906	904		904
Carriera prefettizia	1.797		1.797	1.820		1.820	1.763		1.763
Totale settore statale	1.707.132	310.965	2.018.097	1.679.292	323.463	2.002.755	1.637.858	323.710	1.961.568
Enti pubblici non economici	65.549	5.305	70.854	61.485	3.533	65.018	58.173	4.924	63.097
Regioni ed enti locali ⁽³⁾	640.533	58.282	698.815	632.142	71.709	703.851	644.080	114.153	758.233
Servizio sanitario nazionale	665.414	20.158	685.572	652.349	27.338	679.687	645.576	30.452	676.028
Istituzioni ed enti di ricerca	15.575	2.210	17.785	15.416	2.534	17.950	15.328	2.640	17.968
Università ⁽⁴⁾	103.258	6.162	109.420	102.646	6.177	108.823	103.338	4.474	107.812
Totale settore non statale	1.490.329	92.117	1.582.446	1.464.038	111.291	1.575.329	1.466.495	156.643	1.623.138
TOTALE SETTORE PUBBLICO	3.197.461	403.082	3.600.543	3.143.330	434.754	3.578.084	3.104.353	480.353	3.584.706

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

(*) Personale di ruolo, non di ruolo, temporaneo, a part-time e contrattista

(**) Dati non definitivi

(1) Restante personale = agenti ausiliari+allievi

(2) Restante personale = truppa volontaria+leva coscritta+allievi

(3) Il personale di ruolo include i segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio (6.195 nel 1995, 6.221 nel 1996 e 6.227 nel 1997)

(4) Il comparto università, nel 1995, costituiva parte del settore statale