

Tabella 10a

COSTO DEL PERSONALE COMPLESSIVO DEL SETTORE PUBBLICO^(*) NEL 1997^(**) - % DI COLONNA

COMPARTO O AGGREGATO	Spesa per comp. fisse e indenn. ^(***)	Competenze accessorie	Contributi a carico dell'ammin. ac.	Spese per ind. di missione e di trasferimento	Altre spese	Somme rimborsate alle amministrazioni	Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	COSTO DEL PERSONALE
Ministeri	14,4	30,0	14,0	21,9	42,1	99,0	1,4	18,1
Aziende autonome	2,1	1,7	2,1	1,2	0,2	1,0	0,9	1,1
Scuola	53,6	23,4	57,1	1,4	11,0	0,0	<0,1	52,8
Corpi di polizia	18,7	31,0	18,1	36,7	<0,1	<0,1	97,6	19,0
Forze armate	8,9	7,8	6,6	35,9	1,5	0,0	0,0	8,4
Magistratura	2,0	<0,1	1,8	0,7	32,7	0,0	0,0	2,0
Carriera diplomatica	<0,1	3,6	<0,1	2,3	2,5	0,0	0,0	0,2
Carriera prefettizia	0,1	0,5	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0	0,2
Totale settore statale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Enti pubblici non economici	3,7	10,3	4,3	15,3	19,0	2,9	0,7	4,7
Regioni ed enti locali ⁽¹⁾	35,8	30,5	34,2	34,1	60,2	49,7	59,3	34,9
Servizio sanitario nazionale	48,7	54,8	50,7	32,1	14,4	45,3	7,7	49,8
Istituzioni ed enti di ricerca	1,5	0,6	1,4	7,1	2,6	0,4	0,1	1,4
Università	10,4	3,8	9,4	11,4	3,7	1,7	32,2	9,2
Totale settore non statale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

^(*) Personale di ruolo, non di ruolo, temporaneo e contrattista

^(**) Dati non definitivi

^(***) Stipendio+ I.I.S.+ R.I.A.+ Tredicesima+ Assegni familiari+ Indennità pagate con capitoli di stipendio+ Arretrati -Recuperi per ritardi, assenze etc.

⁽¹⁾ Compresi i segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio

Tabella 11

COSTO DEL PERSONALE COMPLESSIVO DEL SETTORE PUBBLICO^(*) NEL BIENNIO 1996-1997^(**) - VARIAZIONI %

COMPARTE O AGGREGATO	Spesa per comp. fisse e indenn. ^(***)	Competenze accessorie	Contributi a carico dell'ammine.	Spese per ind. di missione e di trasferimento	Altre spese	Summe rimborsate alle amministrazioni	Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	COSTO DEL PERSONALE
Ministeri	7,8	11,1	2,1	0,6	2,6	-1,8	-99,1	6,7
Azienda autonoma	1,4	-16,0	1,6	-17,8	-15,6	***	***,2	0,6
Scuola	4,4	9,4	-8,4	4,6	-22,9	0,0	***	0,4
Corpi di polizia	3,4	-2,7	0,6	18,4	233,0	***	34,1	2,2
Forze armate	3,0	-3,8	-14,3	-18,9	1,4	-100,0	0,0	-2,1
Magistratura	7,1	-11,1	2,0	-29,4	25.442,9	0,0	0,0	13,6
Carriera diplomatica	14,3	17,5	21,0	-46,1	-13,1	0,0	0,0	7,7
Carriera prefettizia	19,3	-2,2	15,7	-32,6	0,0	0,0	0,0	13,4
Totale settore statale	4,6	3,8	-5,3	-5,3	43,4	-0,9	-1,1	1,7
Enti pubblici non economici	-0,5	13,4	11,2	2,4	18,0	-3,0	26,9	5,8
Regioni ed enti locali ⁽¹⁾	5,1	23,8	17,7	22,2	8,4	22,3	-0,5	9,9
Servizio sanitario nazionale	17,8	-3,7	24,5	66,5	86,8	63,8	67,0	17,3
Istituzioni ed enti di ricerca	9,0	-28,0	6,3	-22,5	-12,6	123,6	-33,0	4,9
Università	7,8	35,2	11,7	17,8	11,0	-32,1	219,6	6,1
Totale settore non statale	11,1	6,7	19,9	23,5	16,7	35,8	33,3	12,8
TOTALE SETTORE PUBBLICO	7,5	5,7	5,2	4,9	23,9	28,3	28,9	6,7

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

^(*) Personale di ruolo, non di ruolo, temporaneo e contrattista^(**) Dati 1997 non definitivi^(***) Stipendio + I.I.S. + R.I.A. + Tredicesima + Assegni familiari + Indennità pagate con capitoli di stipendio + Arretrati - Recupero per ritardi, assenze etc.⁽¹⁾ Compresi i segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio

Segue tabella 12

INDICATORI

(Migliaia di lire)

	INDICATORE	TIPO	AGGREGATO									
			Regioni		S.S.N.		Enti locali		Enti pubblici		Università	
			1995	1996	1995	1996	1995	1996	1995	1996	1995	1996
1	Indicatore di equilibrio organico	D	91	84	91	89	90	88	82	84	102	103
2	Indicatore del personale ruolo	D	92	92	97	96	91	89	92	93	94	94
3	Indicatore di femminilizzazione	D	42	42	56	56	45	46	44	45	39	40
4	Indicatore dipendenti/dirigenti	D	12	12	5	5	83	87			943	885
5	Indicatore di assenza pro capite	D	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
6	Indicatore di addensamento dell'anzianità	D/F	26	24	24	24	23	24	51	50	28	30
7	Incidenza retribuzione accessoria	F	6	6	14	15			19	20	4	4
8	Spesa media per retribuzione lorda dirigenti	F	81.394	81.260	81.922	83.596					93.392	100.993
9	Spesa media per retribuzione lorda livelli	F	35.438	38.243	34.407	36.528			41.423	46.332	36.310	39.761
10	Rapporto spesa media retribuzione lorda dirigenti/livelli	F	2	2	2	2					3	3
11	Incidenza retribuzione lorda dirigenti	F	18	16	36	35	3	3			1	1
12	Costo del lavoro unitario medio annuo	F	54.400	58.156	58.024	62.164	43.756	43.589	63.926	69.731	64.935	78.569
13	Costo del lavoro medio giorno lavorativo	F	175	185	192	204	146	144	209	229	210	256

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

Tabella 12

INDICATORI

(Migliaia di lire)

INDICATORE	TIPO	AGGREGATO							
		Ministeri		Scuola		Corpi Polizia		Forze armate	
		1995	1996	1995	1996	1995	1996	1995	1996
1 Indicatore di equilibrio organico	D	80	91	100	99	(1)	(1)	84	84
2 Indicatore del personale ruolo	D	98	98	92	90	92	91	40	40
3 Indicatore di femminilizzazione	D	44	45	72	73	4	4		
4 Indicatore dipendenti/dirigenti	D	57	58			230	240	51	51
5 Indicatore di assenza pro capite	D	0,1	0,1	0,1		0,1	0,2	0,2	0,1
6 Indicatore di addensamento dell'anzianità	D/F	20	22	36	39	20	19	28	25
7 Incidenza retribuzione accessoria	F	14	11	2	2	14	9	9	5
8 Spesa media per retribuzione lorda dirigenti	F	84.017	87.090			97.199	100.541	99.657	108.479
9 Spesa media per retribuzione lorda livelli	F	35.920	37.644			42.739	46.641	42.087	46.506
10 Rapporto spesa media retribuzione lorda dirigenti/livelli	F	2	2			2	2	2,4	2,3
11 Incidenza retribuzione lorda dirigenti	F	4	4			1	1	5	4
12 Costo del lavoro unitario medio annuo	F	42.576	53.873	40.702	54.964	47.095	65.723	55.995	71.104
13 Costo del lavoro medio giorno lavorativo	F	141	177	135	180	156	215	184	233

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

(Segue)

(1) Dato non disponibile

Capitolo III

IL PERSONALE STATALE

3.1 - Premessa

Questo capitolo analizza i comparti di contrattazione collettiva concernenti i ministeri e le relative aziende autonome (compresi i dirigenti generali), la scuola (§ 3.4) e le università (inclusi i professori: v. § 3.5), corpi di polizia (§ 3.6) e forze armate (§ 3.7), nonché le altre categorie di personale non contrattualizzato: carriera prefettizia, diplomazia e magistratura. Nell'ambito del personale dei ministeri (§ 3.3) vengono analizzati, oltre ai dipendenti contrattualizzati, anche i dirigenti generali che, in base alla pregressa normativa, applicabile agli esercizi esaminati, costituiscono una parte del personale non contrattualizzato. Il personale delle carriere prefettizia, diplomatica e di magistratura forma oggetto di apposita trattazione nel paragrafo 3.8.

Seguono sintetiche considerazioni di carattere generale sui dati relativi al personale statale.

3.2 - Considerazioni d'insieme

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

Anche quest'anno, si ripropone il problema della qualità e della tempestività dei dati contenuti nei conti annuali, che permangono insoddisfacenti¹.

Si è già detto, in premessa, che per risolvere questo grave problema occorre, da un canto, affinare i processi di rilevazione dei dati, unitamente alla definizione delle variabili e delle metodologie statistiche da impiegare e, dall'altro, accelerare il processo di interconnessione tra i sistemi informativi, giusta il disposto dell'art.63 del d.lgs. n. 29/1993.

E' noto che l'attuale sistema informativo del personale è costituito da un esteso "arcipelago di sottosistemi (nelle sole amministrazioni centrali se ne contano 37), tra di loro eterogenei nelle tecnologie e nelle applicazioni, scarsamente interconnessi, alimentati da flussi informativi caratterizzati da bassa copertura informativa, lenta elaborazione e scarsa accessibilità da parte degli utilizzatori istituzionali"².

La necessità di sistemi informativi efficienti per la reale cognizione dei fenomeni relativi al personale statale (oltre che per la gestione del personale medesimo) viene, poi, confermata dalle disposizioni di cui all'art. 39 della legge n. 449/1997, che, tra l'altro, hanno instaurato

¹ Sulla questione e sui riflessi che ne discendono, cfr., anche, Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - Commissione tecnica per la spesa pubblica, *Controllo della spesa e processo di risanamento della finanza pubblica italiana*, p. 20, marzo 1998.

² Cfr. Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, *Piano triennale per l'informatica della pubblica amministrazione 1998 - 2000*.

procedure triennali per la programmazione del fabbisogno del personale, rispetto agli obiettivi fissati da ogni amministrazione.

In proposito, con d.P.C.M. del 19 settembre 1997 è stato attivato il progetto intersettoriale "Sistema informativo unitario del personale delle amministrazioni dello Stato (SIUP) per: a) dare supporto alla gestione puntuale del personale alle attività direzionali; b) raccogliere tutte le informazioni in materia di trattamento giuridico, economico, previdenziale, di quiescenza, oltre che di contenzioso, di formazione e di gestione delle caratteristiche curriculari del personale pubblico.

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

In tutte le relazioni sul rendiconto generale dello Stato e nei referti sul costo del personale pubblico, la Corte ha sempre denunciato la scarsa trasparenza nell'esposizione degli oneri di spesa per il personale nei documenti di bilancio.

In sintesi, le osservazioni principali sono le seguenti: a) i dati di rendiconto relativi al personale in servizio non esauriscono (categoria II) le spese compiute a tale titolo; b) la spesa per il personale è spesso alimentata con il ricorso a variazioni di bilancio in aumento dal fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine, il che è indice di sottostima degli stanziamenti iniziali; c) la consistenza del personale pubblico continua ad essere fornita con un biennio di ritardo; d) gli stati di previsione dei singoli ministeri non distinguono 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; e) da ciò discende l'impossibilità di distinguere e di monitorare, all'interno di ciascuno stato di previsione, l'incidenza della spesa specificamente dovuta ai nuovi contratti; f) né i documenti di bilancio consentono di distinguere gli oneri indotti dall'effetto di trascinamento, consistente nell'effetto di aumento su un esercizio finanziario esclusivamente attribuibile ad erogazioni disposte in quello precedente; g) permane carente il monitoraggio dei reali andamenti di spesa che il d.lgs. n. 29/1993 richiede al Ministero del tesoro per porre in essere, eventualmente, interventi correttivi connessi ad eventuali esorbitanze dalle previsioni e per impostare le politiche contrattuali governative (art. 66 d.lgs. n. 29/1993); h) gli stati di previsione della spesa e del rendiconto non ripartiscono la spesa per il personale nelle voci stipendi, ritenute previdenziali e assistenziali a carico del lavoratore, contributi a carico del datore di lavoro, che invece rimangono commiste nella spesa per il "personale in servizio"; i) permane problematica la verifica dei "risparmi" realizzati con le misure di contenimento della spesa per il personale recate dalle annuali manovre finanziarie, per la carenza, nei documenti di bilancio, di elementi adeguati a misurare la riduzione della spesa storica del personale; l) i contratti collettivi attribuiscono taluni benefici economici (es. indennità) senza una precisa quantificazione degli aventi diritto, con il risultato di dare luogo a veri e propri *entitlements* (e cioè, a spese che, essendo collegate all'esercizio di diritti soggettivi, non sono contenibili entro i limiti dell'autorizzazione disposta); m) l'entità delle risorse da destinare al finanziamento dei contratti collettivi per i dipendenti dei comparti "non statali" (enti pubblici, regioni ed enti locali, servizio sanitario nazionale), per effetto del d.lgs. n. 387/98 (art. 14, comma 2, che ha sostituito l'articolo 52 del d.lgs. n. 29/93), non viene più neppure indicata nella finanziaria; l'onere corrispondente viene fatto gravare sui bilanci degli enti, a loro volta alimentati da trasferimenti statali. Per le dimostrazioni di copertura, occorrerebbe, dunque, un'analitica rappresentazione, nel bilancio dello Stato, dei flussi finanziari "dedicati", trasferiti agli enti, per fronteggiare gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali.

Va in proposito evidenziato che, in attuazione della legge di riforma del bilancio, presso il Ministero del tesoro, è in corso di predisposizione, da parte di un'apposita commissione, la

nuova classificazione economica, che fa riferimento al sistema di contabilità nazionale SEC95 e che verrà adottata (con ogni probabilità) in occasione della predisposizione del bilancio per l'anno 2000. Nel corso dei lavori, anche la spesa per il personale in servizio sta formando oggetto di un'attenta riconsiderazione proprio in funzione di un recupero di trasparenza di tutte le principali componenti retributive. In tale contesto, attraverso adeguata e puntuale articolazione della spesa in capitoli di bilancio, potrebbe pervenirsi anche ad una rappresentazione (eventualmente in allegato ai documenti di bilancio) degli oneri di personale che evidenzia sia gli effetti di trascinamento, correlati all'attuazione delle diverse *tranches* dei contratti collettivi di comparto, sia i nuovi oneri sottesi a rinnovi contrattuali.

3.2.3 - I nuovi procedimenti per la definizione della provvista finanziaria correlata ai rinnovi contrattuali

Di necessari approfondimenti necessita il procedimento mediante il quale viene definita la provvista finanziaria per i rinnovi contrattuali, che vede il Ministro del tesoro deputato a "quantificare l'onere derivante dalla contrattazione collettiva nazionale a carico del bilancio dello Stato con apposita norma da inserire nella legge finanziaria" (art. 52, comma 1, d.lgs. n. 29/1993, come novellato dall'art. 14, comma 2, d.lgs. n. 387/1998), e che stabilisce, quale unico limite ai costi della contrattazione, il rispetto dei "parametri previsti dagli strumenti di programmazione e di bilancio" in modo da garantirne la compatibilità con gli equilibri complessivi di finanza pubblica.

Tale punto di riferimento è stato ulteriormente caricato di significato per effetto delle modifiche introdotte con i d.lgs. n. 396/1997 e n. 387/1998. E' stato introdotto, infatti, un secondo livello di contrattazione, complementare e integrativo di quello nazionale. La contrattazione integrativa potrà comportare effetti di spesa "nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione". Va in proposito osservato che il limite costituito dai "vincoli di bilancio" rischia di costituire un argine debole, non soltanto per lo Stato (specie con riferimento alle componenti accessorie), ma soprattutto per le amministrazioni diverse dallo Stato in cui possono risultare carenti gli strumenti di programmazione a cui commisurare i predetti vincoli. Al riguardo, deve ribadirsi l'esigenza di disporre di dati relativi al personale pubblico il più possibile analitici (disaggregati per qualifica), anche con riferimento a quello in servizio presso gli uffici periferici dei diversi dicasteri (cfr. § 3.3.1).

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. 468/1978, come modificata dall'articolo 1 della legge n. 94/1997. In base a tale norma, le note preliminari della spesa oltre a contenere gli obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello di servizi ed interventi, devono indicare le "eventuali assunzioni di personale programmate nel corso dell'esercizio e (de)gli indicatori di efficacia e di efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati". La norma, sia in prima applicazione, e cioè in occasione dell'elaborazione del bilancio di previsione 1998, sia in sede di elaborazione del d.d.l. di bilancio 1999, non ha trovato però applicazione per nessuna delle note preliminari allegate al disegno di legge in questione.

Va evidenziato che, in tale contesto, il tasso d'inflazione costituisce - sia nei documenti di programmazione economico-finanziaria, sia nell'accordo sulla politica dei redditi del luglio

1993 - la grandezza di riferimento per valutare la compatibilità economica degli aumenti intervenuti nel costo del lavoro³.

3.2.4 - Gli strumenti per correlare la retribuzione accessoria ai risultati

Per legare effettivamente la retribuzione ai risultati e ad obiettivi di produttività collettiva, occorre una più convinta attuazione della riforma delle pubbliche amministrazioni avviata con la legge n. 421/1992 e dal d.lgs. n. 29/1993 (e successive modificazioni; da ultimo, d.lgs. n. 396/1997, n. 80/1998 e n. 387/1998), che riguarda l'autonomia gestionale dei dirigenti e la loro possibilità di avvalersi di un *budget*. Senza la decisa attuazione di dette riforme, non pare che la soluzione di legare i fondi di incentivazione alla realizzazione degli obiettivi di produttività potrà avere concreta realizzazione.

Un ulteriore impulso alle trasformazioni del rapporto di pubblico impiego, anche in ordine all'attribuzione della componente accessoria, si può ragionevolmente attendere dal completamento della riforma del bilancio dello Stato, avviata dalla legge n. 94/1997 e dal d.lgs. n. 279/1997. Tale normativa prevede, tra l'altro, l'introduzione della contabilità economico-analitica, che potrà utilmente essere impiegata per una più puntuale ricostruzione del costo del personale pubblico.

In ogni caso, il monitoraggio svolto dai Servizi di controllo interno, istituiti nei ministeri, la cui funzione è stata una volta ancora di recente rinforzata dal legislatore (art. 52, comma 6, d.lgs. n. 29/1993, come modificato dal d.lgs. n. 387/1998, art. 14, comma 4), è da ritenere essenziale, anche a garanzia dell'applicazione virtuosa della predetta disciplina da parte dei dirigenti responsabili per l'attribuzione al personale della componente accessoria.

La carenza di ulteriori analitiche informazioni relative alla componente accessoria si riflette sulla qualità dell'analisi, rendendo problematiche più articolate valutazioni sulla gestione di tale componente retributiva che, allo stato, costituisce, insieme al blocco del *turn over* (ora oggetto di riconsiderazione, con l'introduzione della programmazione triennale delle assunzioni, prevista dall'art. 39 l. n. 449/1997), l'esclusivo "punto di attacco" per una politica del contenimento della spesa per il personale pubblico, anche in funzione del recupero dell'uso economico del fattore lavoro.

³ Il tasso d'inflazione programmato è inteso come deflatore dei consumi. Il tasso di inflazione effettivo è costituito dalla percentuale di incremento ~~annuo~~ dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati.

3.3 - Il personale dei ministeri

3.3.1 - Premessa

I ministeri presi in considerazione sono 20.

Il personale dei ministeri cui si riferisce l'analisi contenuta nel presente paragrafo non coincide con quello relativo al corrispondente comparto di contrattazione "Ministeri", così come definito dall'articolo 3 del d.P.C.M. 30 dicembre 1993, n. 593 e anche dal contratto firmato in data 23 dicembre 1997, che ha rivisitato i comparti di contrattazione.

Il personale dei ministeri oggetto dell'analisi comprende, oltre al personale contrattualizzato, i dirigenti generali, che, in base alla pregressa normativa applicabile agli esercizi all'esame, costituiscono una parte del personale non contrattualizzato; non comprende, invece, il personale delle carriere prefettizia, diplomatica e di magistratura, che formerà oggetto di separata analisi, nell'ambito di questo capitolo.

Non sono stati resi disponibili i dati disaggregati per qualifica relativi al personale in servizio negli uffici periferici delle singole amministrazioni centrali (se non complessivamente per grandi aree territoriali, cfr. par. 3.3.6), il che non consente la ricostruzione dell'allocazione del personale in servizio per le valutazioni delle carenze e degli esuberi in relazione ai posti in organico, né di apprezzare le effettive esigenze di mobilità del personale¹.

A tale ultimo riguardo, è da ritenere ineludibile la necessità di colmare tale lacuna, in considerazione del fatto che tali informazioni sono necessarie anche per valutare l'entità dell'impegno finanziario a disposizione per lo svolgimento della contrattazione integrativa e decentrata, che viene svolta a livello di singola amministrazione.

Con riferimento ai dati contenuti nel conto annuale 1995, incongruenze sulla reale consistenza del personale in servizio vengono rilevate anche dalla Ragioneria generale dello Stato².

Come rilevato nelle precedenti relazioni della Corte³, si ripresenta il fenomeno della non coincidenza tra i dati rilevati dal conto annuale 1995 al 31 dicembre 1995 e quelli rilevati dal conto annuale 1996 al 1° gennaio 1996.

Con riferimento all'esercizio 1996, nel tentativo di anticipare l'analisi dei dati non ancora resi disponibili dalla Ragioneria a fine anno 1997, la relazione resa dalla Corte dei conti sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1994 - 1996, ha preso in considerazione, con le dovute avvertenze in ordine alla possibile non omogenea aggregazione dei dati, gli elementi resi disponibili da parte del Dipartimento della funzione pubblica, che ha fornito i dati del personale dei ministeri in servizio alla data del 30 aprile 1997.

Pertanto i dati 1996, oggetto della presente analisi non coincidono con quelli commentati, con riferimento al medesimo esercizio 1996, nello scorso referto sul costo del lavoro pubblico.

La non tempestiva rilevazione dei dati relativi al personale dei ministeri anno per anno (a quasi due anni dalla scadenza dall'esercizio non sono ancora disponibili tutti i dati 1997), si

¹ Infatti, mentre il conto annuale alla tabella 1.1.10, riporta disaggregazioni per aree regionali, indicando, per Amministrazione, i soli dati complessivi, senza specificarne la composizione (dirigenti contrattualizzati e non, impiegati e funzionari), la tabella 1.6.6 ricostruisce il personale dei ministeri presente nelle sedi periferiche regionali con il dettaglio della composizione per qualifiche, senza però consentirne la riconduzione alle amministrazioni di appartenenza.

² Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato, *Il lavoro nei ministeri: attività risorse e tempi. Analisi della relazione al conto annuale 1995*, p. 22.

³ Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1993*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, par. 3.3.1, p. 44 e *Il costo del lavoro pubblico nel triennio 1994 - 1996*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, par. 3.3.1, p. 77.

riflette, con gli intuibili problemi che ne conseguono, sull'attendibilità delle previsioni di bilancio per la spesa di personale e sulla qualità dei parametri di riferimento necessari in materia di rinegoziazione dei contratti collettivi nazionali relativi al comparto e conseguentemente sull'esercizio dell'attività di certificazione dei costi contrattuali (sulla base delle quantificazioni operate dall'ARAN per ciascun contratto) affidata alla Corte ai sensi dell'articolo 51 del d.lgs. n. 29/1993 (come da ultimo modificato con il d.lgs. n. 396/1997 e dal successivo d.lgs. n. 387/1993), che necessita, anche in considerazione del ridotto spazio temporale a disposizione (15 giorni dalla trasmissione della quantificazione dei costi), di elementi il più possibile analitici e aggiornati.

Come anticipato nella precedente relazione, dell'attuale non tempestiva disponibilità dei dati relativi al personale in servizio, ha preso atto il legislatore con il collegato alla finanziaria 1998. In base all'art. 39, comma 2, della legge n. 449/1997, in funzione della riduzione⁴ del personale delle amministrazioni autonome, anche ad ordinamento autonomo, "il numero complessivo dei dipendenti in servizio è valutato su basi statistiche omogenee, secondo criteri e parametri stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica".

3.3.2 - Gli organici: il quadro normativo⁵

Con le precedenti relazioni sul costo del lavoro pubblico⁶, la Corte ha avuto modo di riferire sulla rideterminazione delle piante organiche dei ministeri.

Per i riflessi sulle piante organiche, così come definite dalla normativa previgente, va approfondita l'innovazione introdotta con l'articolo 5 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 (che ha sostituito il precedente articolo 6 del d.lgs. n. 29/1993). In base alle disposizioni di cui al citato articolo 5 del d.lgs. n. 80, le amministrazioni dovranno provvedere a ridefinire le proprie piante organiche periodicamente e comunque a scadenza triennale, nonché in caso di riordino, fusione, trasformazione o trasferimento di funzioni (art. 6, comma 3, d.lgs. n. 29/93). Le variazioni delle piante organiche dovranno avvenire in coerenza con la programmazione triennale del fabbisogno del personale e con gli strumenti di programmazione economico finanziaria pluriennale (art. 39, comma 4).

Per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, è previsto (art. 6, comma 2, d.lgs. n. 29/93) che la distribuzione del personale dei diversi livelli o qualifiche previsti dalla dotazione organica possa essere modificata con d.P.C.M. (su proposta del ministro competente, di concerto con il Ministro del tesoro).

Condizione di tale possibilità è che le variazioni avvengano senza incrementi di spesa avuto riguardo al personale effettivamente in servizio al 31 dicembre dell'anno precedente.

Con la nuova disciplina viene così delegificato il procedimento per modificare le piante organiche, che non hanno dunque più carattere di dotazione fissa immodificabile.

I nuovi procedimenti previsti dalle norme citate impongono, da un canto, l'affinamento degli strumenti per valutare la consistenza numerica degli effettivi in servizio nelle amministrazioni pubbliche per consentire alle amministrazioni medesime di tenere conto degli effettivi fabbisogni necessari in funzione della programmazione triennale, dall'altro, di potere

⁴ Si tratta della previsione di riduzione del personale in servizio al 31 dicembre 1998 in una misura non inferiore all'1%, rispetto al numero delle unità in servizio al 31 dicembre 1997; per il 1999, con riferimento al personale in servizio alla data del 31 dicembre 1998, la riduzione è prevista in una misura non inferiore allo 0,5%, rispetto al numero delle unità in servizio al 31 dicembre 1998.

⁵ Sull'argomento, cfr. anche deliberazione della Sezione del controllo della Corte n. 101/97, p. 86 e sg.

⁶ Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel 1993*, p. 46 e *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1994 - 1996*, p. 78, Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1996 e 1997.

disporre di tutti gli elementi conoscitivi necessari per evitare che il ricorso alla fonte regolamentare possa aprire la strada a surrettizi e comunque incontrollabili incrementi di spesa⁷.

3.3.3 - Avvertenza metodologica nel commento dei dati

Per il commento dei dati relativi al biennio 1995/1996, sono stati costruiti appositi indicatori descrittivi e una serie di indicatori di natura finanziaria (che verranno illustrati nei paragrafi dedicati alle analisi relative alla spesa e al costo del personale). Gli indicatori descrittivi sono sei: di squilibrio (o di copertura) organica; del personale di ruolo; di femminilizzazione; della dirigenza (2 diversi indicatori); di assenza *pro - capite*. Negli appositi paragrafi, di volta in volta, verrà esplicitato il significato dei citati indicatori. I predetti indicatori sono stati elaborati avendo a riferimento i dati esposti in termini assoluti nella tabella riportata alla fine del presente capitolo.

3.3.4 - Consistenza del personale e copertura degli organici

Il prospetto che segue mostra la consistenza del personale in servizio negli esercizi 1995 (286.783 unità) e 1996 (286.909 unità) presso i singoli Ministeri. Gli andamenti complessivi segnano un leggero incremento del personale totale, pur a fronte di un decremento del personale di ruolo in servizio.

Nel 1997, si registra una flessione dell'1,2% del totale del personale in servizio.

L'incidenza dei dirigenti sul totale del personale in servizio risulta pari all'1,7%. In valore assoluto, si registra una variazione negativa per il personale dirigente contrattualizzato (-119 unità). Il personale diverso da quello di ruolo (personale *part time*, personale contrattista, personale non di ruolo e personale temporaneo), sul totale del personale in servizio incide, per il 1995, nella misura del 2%; nel 1996, tale incidenza, confermando il trend di crescita già rilevato nel 1995, rispetto al 1994, sale al 2,4%.

Tabella 1

	Pers. le ruolo	di cui Dirigenti			Restante pers.	Totale
		non contr.	contr.	totale		
1995 ⁸	280.987	417	4.633	5.050	5.796	286.783
1996	280.021	396	4.514	4.910	6.888	286.909
Var 95-96%	-0,34	-5,03	-2,56	-2,77	18,84	0,04
1997	276.021	-	-	-	7.340	283.361
Var 96-97%	-1,42	-	-	-	+6,56	-1,23

La tabella 2 espone la distribuzione del personale di ruolo e del restante personale in servizio nei ministeri, con la rappresentazione delle variazioni percentuali nel biennio.

Nel biennio in considerazione il personale dei livelli dal nono al settimo presentano una riduzione del 2,3% (in termini assoluti 84.088 unità di personale nel 1995 e 82.095 nel 1996); il personale dei livelli dal sesto al secondo presentano invece un leggero incremento dello 0,7% (190.513 unità nel 1995 e 191.917 nel 1996).

⁷ Sul punto, cfr. anche Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1994 - 1996*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1997, p. 79.

⁸ Come già anticipato in premessa, i dati relativi al conto annuale 1995, tavola 1.01, non coincidono con quelli del conto annuale 1996 riportati nell'ultima tavola 1.0.1. I dati esposti nella tabella riportata nel testo sono quelli rilevati dal conto annuale 1995.

Tabella 2

Ministeri	Distribuzione personale di ruolo			Distribuzione restante personale		
	31.12.95	31.12.96	var. % 95/96	31.12.95	31.12.96	var. % 95/96
Presidenza	7.573	7.324	-0,66	34	89	161,76
Tesoro	17.552	16.455	-7,83	256	478	86,72
Finanze	65.753	65.616	-0,25	243	564	132,10
Bilancio	531	520	-2,07	22	32	45,45
Grazia e giustizia	44.515	48.382	8,69	2.348	2.328	-0,85
Affari esteri	4.022	3.896	-3,13	1.760	1.766	0,34
Pubblica istruzione	10.112	9.594	-5,12	41	92	124,39
Interno	20.557	21.409	5,17	5	4	-20,00
Lavori pubblici	5.238	4.509	-13,92	55	73	32,73
Trasporti	8.164	8.661	6,09	176	139	-21,02
Comunicazioni	1.495	1.760	17,73	-	20	
Difesa	48.655	46.427	-4,64	15		-100,00
Politiche agricole	1.854	1.764	-6,86	3	10	233,33
Industria	1.555	1.523	-0,85	-	18	
Lavoro	15.429	14.810	-4,01	552	862	56,16
Commercio est.	531	528	-0,56	1	7	600,00
Sanità	2.331	2.176	-2,47	-	9	
Beni culturali	24.431	23.721	-2,91	209	393	88,04
Ambiente	393	413	3,77	-		
Università	409	533	30,32	76	4	-94,74
Totale	280.987	280.021	-0,34	5.796	6.888	18,84

Con riferimento al ~~residuo~~ personale, l'incidenza più rilevante è costituita dal personale temporaneo e dal personale non di ruolo; questi ultimi, nel biennio, si presentano rispettivamente in calo e in aumento (-249 e +236). Particolarmente significativo è l'innalzamento del personale *part time*, che passa da 503 unità a 1.651 unità. Nel corso del 1996, la maggiore concentrazione di tale tipologia di personale si riscontra presso i ministeri delle Finanze (554 unità), del Tesoro (307), del Lavoro e dei Beni culturali (rispettivamente con 203 e 201 unità).

3.3.4.1 - L'indicatore di squilibrio organico

Attraverso l'indicatore di squilibrio organico, che esprime il rapporto tra il personale di ruolo in servizio e la dotazione organica, è possibile valutarne il grado di copertura.

La *tabella 3* riporta per i singoli ministeri, l'indicatore di copertura organica e la variazione intervenuta nel biennio 1995/1996.

Tabella 3

Indicatore di squilibrio organico sul personale di ruolo

	1995	1996	Variazione %
Presidenza del Consiglio	77,4	75,5	-2,47
Ministero Tesoro	82,4	78,6	-4,61
Ministero Finanze	78,3	78,1	-0,22
Ministero Bilancio e P.E.	81,7	79,9	-2,22
Ministero Grazia e giustizia	69,2	78,0	12,76
Ministero Affari Esteri	81,4	78,6	-3,43
Ministero Pubblica Istruzione	81,1	81,9	1,00
Ministero Interno	76,6	80,6	5,17
Ministero Lavori Pubblici	93,4	83,2	-10,88
Ministero Trasporti	84,3	84,8	0,63
Ministero Comunicazioni	72,9	111,4	52,75
Ministero Difesa	88,4	244,2	176,21
Ministero Politiche agricole	209,1	200,2	-4,22
Ministero Industria	65,8	73,7	11,91
Ministero Lavoro e P.S.	82,2	82,5	0,37
Ministero Commercio Estero	90,6	87,9	-3,05
Ministero Sanità	72,3	77,2	6,70
Ministero Beni Culturali	91,4	88,8	-2,91
Ministero Ambiente	70,9	73,6	3,77
Ministero Università e R.S.T.	65,2	85,0	30,32
Totale	80,2	90,6	12,94

Con le eccezioni della Difesa, delle Politiche agricole e delle Comunicazioni, per gli altri ministeri, l'indice di copertura organica complessivo è inferiore all'unità in entrambi gli esercizi all'esame.

Si registra nel 1996, rispetto al 1995, un incremento dell'incidenza del personale di ruolo in servizio rispetto alla dotazione organica pari al 12,9%. In termini assoluti, a fronte di una complessiva riduzione dei posti in organico pari a 41.209 unità, il personale di ruolo si riduce di 966 unità.

I dati esposti nella *tabella* che precede evidenziano che cospicui esuberi di personale di ruolo si registrano per i ministeri della Difesa, delle Politiche agricole e delle Comunicazioni.

I dati 1996 rivelano che il Ministero della difesa presenta un indicatore due volte e mezza superiore all'unità e cioè in rilevante squilibrio rispetto alla dotazione organica. Il fenomeno è da imputare, oltre che alla cessazione pari a 2.164 unità di personale (cfr. § 3.3.5), alla drastica riduzione - pari -65,4 punti percentuali (in valore assoluto -36.062 posti in organico) - della dotazione organica 1995 rispetto a quella prevista per il 1996. Anche il Ministero delle politiche agricole espone un numero di personale di ruolo in servizio pari al doppio dei posti in organico, seppure in flessione rispetto ai dati relativi al 1995. Sopra l'unità (sempre nel 1996) si pone, altresì, il Ministero delle comunicazioni.

Il Ministero delle finanze, che assorbe, rispetto al totale, la quota parte di personale di ruolo in servizio più rilevante tra i ministeri (23,4% per entrambi gli esercizi 1995 e 1996), espone un indicatore di squilibrio inferiore all'unità senza variazioni nel biennio, anche se in termini assoluti il personale di ruolo del Ministero diminuisce di 167 unità.

I ministeri che, nel raffronto dei dati del biennio, presentano le più significative variazioni dell'indicatore di copertura in aumento rispetto alla dotazione organica sono i ministeri della Difesa (+176,2%) e delle Comunicazioni (+52,7%) e dell'Università (+30,2), con

ciò rappresentando un fenomeno non positivo rispetto alle politiche di razionalizzazione del personale pubblico.

Nel biennio, riduzioni delle presenze del personale di ruolo rispetto agli organici si presentano più marcate per i ministeri dei Lavori pubblici, Tesoro ed Esteri.

3.3.4.2 - L'indicatore del personale di ruolo

Attraverso il raffronto dei dati (riportati nei conti annuali 1995 e 1996) relativi al personale di ruolo con quelli del totale del personale in servizio, è stato elaborato l'indicatore del personale di ruolo che esprime, appunto, l'incidenza del personale di ruolo rispetto al totale del personale in servizio.

Come si è detto, nel 1996, la consistenza del personale di ruolo è in calo, in termini assoluti, di 966 unità. In relazione al totale del personale in servizio, l'incidenza delle presenze di personale di ruolo declina in tutti i ministeri, tranne che per Grazia e giustizia, Interno e Difesa, dove l'incidenza percentuale del personale di ruolo rispetto al totale del personale in servizio risulta in leggero aumento. Unica sostanziale eccezione a tale tendenza è rappresentata dal Ministero dell'università e della ricerca scientifica in cui si riscontra una variazione percentuale in aumento di tale indicatore del 17,7%, che corrisponde ad un aumento di 124 unità di personale di ruolo, con una incidenza del personale di ruolo sul totale del personale in servizio pari al 99%.

Le più cospicue riduzioni delle presenze del personale di ruolo nel biennio si riscontrano per i ministeri del Lavoro (-2,4), del Bilancio e del Tesoro (rispettivamente con -1,9 e -1,8%).

3.3.4.3 - Gli indicatori della dirigenza

Il personale della dirigenza presenta, nel biennio 1995/1996, una flessione del 2,8% (in termini assoluti di 140 unità). Più accentuata è la riduzione dei dirigenti non contrattualizzati (-5%), rispetto a quella riscontrabile per i dirigenti contrattualizzati (-2,5%).

In termini assoluti, il numero più elevato di dirigenti è collocato nei ministeri del Tesoro (941/915 nel biennio) e in quello delle Finanze (746/708). La più consistente riduzione di personale della dirigenza si riscontra nel Ministero della pubblica istruzione con -50 unità. Aumenti nel biennio si rilevano per i ministeri di Grazia e giustizia e per la Sanità con 25 e 7 unità in più.

Per l'esame dei dati relativi al personale dirigente, è stato elaborato un primo indicatore che, attraverso il raffronto del numero dei dirigenti rispetto al totale del personale in servizio, rappresenta la concentrazione del personale dirigente per i singoli ministeri.

I risultati dell'analisi mostrano che la maggiore incidenza di personale dirigente, rispetto al totale del personale in servizio, si riscontra per i ministeri del Bilancio (13/12,6% nel biennio), dell'Industria (10,7/10,1%), e dell'Università (9,6%).

Le variazioni percentuali, che risultano dal raffronto dei dati del biennio, si presentano tutte in diminuzione, tranne che per cinque ministeri, che vengono indicati secondo l'ordine di maggior incremento (che oscilla da +13,5 a +3,9%): Lavori pubblici; Ambiente; Sanità; Industria; Tesoro.

Il secondo indicatore concerne il rapporto tra il totale del personale dirigente e quello in servizio per singolo ministero: ha lo scopo di evidenziare il numero di personale che mediamente è gestito dal singolo dirigente.

Il rapporto più alto si registra, nel 1995, per i ministeri della Difesa (1 a 263), degli Esteri (1/199), di Grazia e giustizia (1/125) e dei Beni culturali (1/105). Il rapporto dirigenti altro personale in servizio presenta i più ridotti margini di incidenza per i ministeri del Bilancio, Industria, Università e Sanità (da 1/7 a 1/11).

3.3.4.4 - L'indicatore di femminilizzazione

Il personale femminile in servizio (di ruolo e restante), che costituisce mediamente il 44/45% del totale del personale in servizio, mostra negli anni 1995/1996, un incremento del 1,9% (in termini assoluti 2.489 unità). Nel biennio, ad eccezione dei Trasporti, dell'Università, dell'Ambiente e della Sanità, tutti gli altri ministeri espongono una variazione percentuale in aumento, nel raffronto tra i dati del biennio 1995/1996.

L'indicatore di femminilizzazione - che rappresenta il rapporto tra il personale femminile (di ruolo e restante) ed il totale del personale in servizio - consente di esaminare la concentrazione del personale femminile nei ministeri.

Con riferimento al personale femminile in servizio, il predetto indicatore rivela che la maggiore concentrazione di personale femminile, rispetto al totale del personale in servizio, si riscontra nei ministeri dell'Interno, dell'Università e del Commercio estero. I ministeri delle Comunicazioni e dei Lavori pubblici presentano, invece, i maggiori incrementi dell'incidenza percentuale del personale femminile sul totale del personale in servizio, rispettivamente con il 16,4% e 14,6%, anche se i Lavori pubblici, in termini assoluti (-12), fanno registrare un decremento del personale femminile.

La tabella 4 rappresenta il personale femminile con qualifica dirigenziale e l'incidenza percentuale sul totale.

Tabella 4

	Dirigenti non contrattualizzati			Dirigenti contrattualizzati		
	uomini	donne	inc % donne su tot.	Uomini	donne	inc % donne su tot.
1995	389	28	6,71	3.669	964	20,80
1996	365	31	7,82	3.573	941	20,84
Var. 95/96	-6,16	-10,71	+1,11	-2,61	-2,38	+0,04

Nel 1995, rispetto al 1994, si registrava un incremento del personale femminile con qualifica dirigenziale: +43 unità (4 tra i dirigenti non contrattualizzati e 39 tra i dirigenti contrattualizzati).

L'incremento del personale femminile aumenta ancora nel 1996 per i dirigenti non contrattualizzati, mentre per quelli contrattualizzati si rileva una flessione di 23 unità, peraltro meno marcata di quella concernente il personale maschile (-96 unità), donde l'aumento dell'incidenza, sia pure contenuta (+0,04%).

3.3.4.5 - L'indicatore di assenze pro - capite

L'indicatore di assenza *pro - capite* è dato dal rapporto tra i giorni di assenza (rilevati dal conto annuale) e i giorni lavorativi (anno solare meno giorni festivi e cioè domeniche e ricorrenze ufficiali) moltiplicati per il personale medio totale⁹. Tale ultimo dato è stato elaborato sommando il personale in servizio al 31 dicembre dell'anno precedente (che dovrebbe coincidere con quello al 1° gennaio) con quello in servizio al 31 dicembre dell'anno oggetto della rilevazione diviso due.

Tenendo conto delle assenze medie rilevate per tutti i ministeri risulta che, per il 1995, le assenze medie sono pari a 39,2 giorni; per il 1996, le assenze medie scendono a 38,7 giorni.

Per tutti i ministeri si registra una riduzione delle assenze, tranne che per il ministero dell'Università, che mostra, in contro tendenza, un incremento del 7,2%, passando da un indice dello 0,119 (pari a 36 giorni medi di assenza che si poneva ben al disotto della media dei

⁹ Il personale medio totale viene calcolato facendo la media del personale in servizio all'inizio e alla fine dell'anno.

ministeri) allo 0,128, pari a 39 giorni. Nel 1996, fanno registrare gli indici più alti di assenza, pur con una riduzione rispetto al 1995, i ministeri delle Finanze, dell'Interno e della Difesa con lo 0,131 (pari a 40 giorni medi di assenza).

Le minori assenze si riscontrano presso il Ministero degli esteri che presenta una media, nel biennio, pari a 33,5 giorni di assenza (in diminuzione nel 1996, rispetto al 1995).

3.3.5 - Movimento del personale di ruolo

La tabella 5 illustra nel biennio, il movimento del personale di ruolo. Come già rappresentato nello precedente referto, va precisato che in ragione della non coincidenza dei dati al 31 dicembre rispetto a quelli rilevabili dai conti annuali al 1° gennaio si è tenuto conto dei dati al 31 dicembre riportati dai conti annuali 1994, 1995 e 1996¹⁰.

Tabella 5

Amministrazioni	31.12.94	Assunti	Cessati	31.12.95	Assunti	Cessati	31.12.96
Presidenza	7.469	97	202	7.373	198	240	7.324
Tesoro	18.420	117	357	17.852	365	1.526	16.455
Finanze	64.472	376	1.382	65.783	1.943	1.787	65.616
Bilancio	1.444	26	939	531	22	21	520
Grazia e giustizia	42.365	1.182	2.546	44.515	6.200	2.283	48.382
Affari esteri	4.083	33	94	4.022	13	138	3.896
Pubblica istruzione	10.575	15	437	10.112	30	497	9.594
Interno	20.655	381	679	20.357	1.469	417	21.409
Lavori pubblici	4.808	600	170	5.238	111	790	4.509
Trasporti	8.113	322	228	8.164	855	383	8.661
Comunicazioni	-	1	58	1.495	351	66	1.760
Difesa	50.390	11	1.721	48.686	9	2.164	46.427
Politiche agricole	1.918	61	85	1.894	39	159	1.728
Industria	1.244	335	45	1.536	63	58	1.523
Lavoro	15.826	153	521	15.429	81	572	14.810
Commercio estero	542	9	20	531	28	27	528
Sanità	2.261	72	102	2.231	64	108	2.176
Beni culturali	24.384	603	557	24.431	252	791	23.721
Ambiente	394	5	1	398	26	14	413
Università	370	44	5	409	53	13	533
Totale	279.733	4.443	10.149	280.987	12.172	12.054	280.021

La tabella che precede presenta, nel 1996, un'eccedenza di assunti rispetto ai cessati per 118 unità. Il dato, nonostante il c.d. blocco del *turn over* (fissato dall'art. 3, comma 8, l. n. 537/93, dagli art. 4 e 22, l. n. 724/94 e dall'art. 1, comma 4, l. n. 549/95), conferma la tendenza al travalicamento del vincolo alle assunzioni posto nella misura del 10% delle cessazioni. Nel corso del 1996, si registra un rapporto di 100,9 assunti su 100 cessati (in peggioramento rispetto al 1995 in cui il rapporto era di 43,7 assunti su 100 cessati).

Nel 1996, i ministeri che presentano maggiori eccedenze di assunti sui cessati sono: Interno, con una relazione pari a 352,2 assunti su 100 cessati e Grazia e giustizia, con 271,5 assunti su 100 cessati.

Nell'ambito del vincolo del 10% si pone la Difesa con 0,4 assunti su 100 cessati. Anche il Tesoro presenta una relazione assunti/cessati contenuta rispetto alla media (23 su 100).

¹⁰ I dati sono stati tratti dalle tavole 1.1.8 e 1.1.9 dei conti annuali 1995 e 1996.