



Corte dei Conti

Delibera n. 47/REF/99

A Sezioni riunite in sede referente, composte dai magistrati:

Presidente di Sezione:	dott.	Gaetano	Pellegrino
Consiglieri:	dott.	Enrico	Marotta
	dott.	Antonio	Ferrara
	dott.	Giuseppe	Cogliandro
	dott.	Antonio	De Salvo
	dott.	Adolfo Tebaldo	De Girolamo
	dott.	Anna Maria	Casale Schiavello
	dott.	Rosario	Scalia
	dott.	Renato	Grispo
	dott.	Marco	Pieroni
	dott.	Mario	Nispi Landi
	dott.	Cesare	Vetrella
Referendari:	dott.	Antonio	Mezzera
	dott.	Claudio	Chiarenza
	dott.	Leonardo	Venturini
	dott.	Bruno	Tridico
	dott.	Emanuela	Pesel Rigo
	dott.	Franco	Massi
	dott.	Cinzia	Barisano

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

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

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

VISTO l'art. 65 del d. lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e successive disposizioni modificative che attribuisce alla Corte dei conti il compito di riferire annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse destinate al personale del settore pubblico.

VISTO l'art. 30 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dall'art. 10 della legge 23 agosto 1988, n. 362, richiamato dall'art. 65 del citato d. lgs. n. 29/1993, che prevede sanzioni finanziarie a carico degli enti inadempienti all'obbligo di trasmettere i dati;

VISTA la deliberazione n. 292/CP/98 con cui il Consiglio di Presidenza ha determinato la composizione delle Sezioni riunite in sede referente sul costo del lavoro pubblico fino al 31 dicembre 1999;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite del 19 luglio 1999, con cui è stato approvato il programma dell'attività di referto sul costo del lavoro pubblico per gli esercizi 1997 e 1998;

UDITI, nell'adunanza del 13 dicembre 1999 il relatore, cons. Giuseppe Cogliandro, ed i correlatori cons. Cesare Vetrella, per le considerazioni generali; cons. Marco Pieroni, per i Ministeri; cons. Rosario Scalia, per le Aziende Autonome; referendario Leonardo Venturini, per la Scuola; referendario Bruno Tridico, per i Corpi di Polizia; cons. Mario Nispi Landi, per le Forze Armate; referendario Antonio Mezzera, per il personale non contrattualizzato; cons. Pier Giorgio della Ventura, per gli enti del Servizio sanitario nazionale; cons. Enrico Marotta e referendario Claudio Chiarenza, per le Regioni e gli Enti locali; referendario Cinzia Barisano, per gli Enti pubblici non territoriali di rilevanza nazionale; referendario Franco Massi, per le Università.

PRESENTE il Vice Procuratore generale, Cons. Alfonso Tranchino;

DELIBERA

la relazione sul costo del lavoro pubblico per gli anni 1997-1998

ORDINA

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

Così deciso nell'adunanza del giorno 13 dicembre 1999

L'ESTENSORE
f.to Giuseppe Cogliandro

IL PRESIDENTE F.F.
f.to Gaetano Pellegrino

Depositato in Segreteria il 29 dicembre 1999

IL DIRIGENTE SUPERIORE
f.to Eleonora Adornato

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

RELAZIONE SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO (Anni 1997 e 1998)

PREMESSA

La presente relazione ha due peculiarità. La prima è che riguarda il personale di tutto il settore pubblico, costituito da circa 10 000 amministrazioni (senza contare gli enti pubblici locali "minori" e considerando unitariamente l'organizzazione scolastica). La circostanza che le stesse amministrazioni sono soggette, in base alle diverse categorie di appartenenza, al controllo di specifiche e distinte sezioni della Corte dei conti (Sezioni riunite, Sezione centrale del controllo, Sezione enti locali, Sezione controllo enti, nonché Sezioni regionali di controllo e Collegi regionali di controllo, rispettivamente per le Regioni a statuto speciale e a statuto ordinario) può comportare contrastanti valutazioni sulla gestione del personale di una medesima amministrazione. Si è cercato di evitare questo inconveniente mediante un diverso livello di organizzazione dei dati, e quindi di analisi della gestione: livello macro, generale, aggregato per la relazione sul costo del lavoro pubblico (deliberata da un collegio speciale delle Sezioni riunite, rappresentativo delle diverse articolazioni della Corte); livello micro, specifico, disaggregato per le altre relazioni, deliberate dalle singole Sezioni per le categorie di amministrazioni di competenza. Le quali Sezioni, operando ad una scala diversa, possono così esprimere le proprie valutazioni con procedure, metodi di lavoro e tempi propri, senza il rischio di contraddizioni con le posizioni espresse nella relazione sul costo del personale pubblico.

La seconda peculiarità, che assume i connotati di una vera anomalia, consiste nel fatto che quella sul costo del lavoro pubblico è l'unica relazione che la Corte redige, essenzialmente, sulla base di criteri di rilevazione, verifica, aggregazione e diffusione di dati stabiliti da soggetti diversi (Ragioneria generale dello Stato e, limitatamente alla rilevazione, il Dipartimento della funzione pubblica), in deroga al principio secondo cui è l'organo di controllo che decide, in relazione ai propri obiettivi di referto e agli

strumenti di analisi di cui dispone, i dati da rilevare e relativi tempi e procedure. Naturalmente, la Corte, in sede di referto, può formulare giudizi critici sui criteri di rilevazione dei dati, chiedendone la revisione. Ciò comporterebbe però il differimento nel tempo dell'adeguamento della base informativa alle esigenze del referto. La Corte manifesta la disponibilità a far conoscere d'anticipo, in via informale, e ferma restando la distinzione delle rispettive responsabilità istituzionali, le proprie valutazioni sui criteri di rilevazione dei dati, consentendo così di ridurre i tempi della retroazione.

L'attuale dispositivo di acquisizione dei dati, previsto dal titolo V del decreto legislativo n. 29 del 1993, determina un secondo fattore di condizionamento, di ordine temporale, sull'attività di referto al Parlamento. Già dalla prima relazione, la Corte ha manifestato l'intendimento di presentare la relazione entro l'anno successivo a quello di riferimento. Sino al 1997, l'obiettivo non è stato conseguito, in quanto la Ragioneria, a causa della complessa attività di verifica dei dati trasmessi dalle amministrazioni, non ha trasmesso le informazioni alla Corte in tempo utile per la stesura della relazione entro la scadenza prefigurata. Con la conseguenza che le relazioni 1992 e 1993 sono state deliberate con un ritardo di due anni. I rapporti tra Ragioneria e Corte erano all'inizio caratterizzati da una logica di sequenzialità: la Corte iniziava il lavoro di referto dopo la pubblicazione da parte della Ragioneria del conto annuale, che aggrega i dati trasmessi dalle amministrazioni. In realtà, i dati venivano trasmessi per via telematica anche prima della pubblicazione del conto annuale. La Corte però riluttava ad utilizzarli in via esclusiva per il rischio di discordanze tra le due serie di dati: evenienze sistematicamente verificatesi. Questa sequenzialità ha determinato i ritardi di cui si è detto nella presentazione al Parlamento della relazione. Il solo modo di eliminare, o comunque ridurre, il ritardo era quello di rompere la sequenzialità. Ciò è stato fatto, appunto, nel 1997, riprogettando la relazione sulla base di un approccio differenziato delle fonti informative e quindi dell'analisi dei dati.

Secondo la nuova impostazione, la relazione pubblicata nell'anno n, si fonda sul conto annuale della Ragioneria per l'anno n-2 e su dati provvisori forniti dalla stessa Ragioneria, nonché su altre fonti, per l'anno n-1. Anche per l'anno n-2 la Corte può utilizzare, per esplicito disposto normativo, altre fonti, come ha peraltro sempre fatto, ma il conto annuale della Ragioneria resta, di regola, una fonte privilegiata. Nell'anno

n+1 avviene lo scorrimento, per cui l'anno n-1, oggetto della precedente relazione, si consolida come anno n-2. In buona sostanza, la presente relazione, relativa agli anni 1997-98, approvata dalle Sezioni riunite nel dicembre 1999, contiene una disamina approfondita (fondata su dati disaggregati, definitivi, omogenei e verificati dalla Ragioneria) per il 1997 e una valutazione sintetica (fondata su dati aggregati, provvisori, eterogenei e non ancora interamente verificati dalla stessa Ragioneria) per il 1998. Quest'ultimo esercizio sarà ripreso nella prossima relazione, relativa al 1998-99 (che sarà licenziata alla fine del 2000), per essere analizzato in modo approfondito.

Deve dirsi che i risultati, anche quest'anno, non sono pienamente soddisfacenti. Ciò per la considerazione che i dati relativi all'esercizio 1998, non essendo stati compiutamente verificati dalla Ragioneria, presentano naturalmente margini di approssimazione maggiori di quelli relativi al 1997 che, come si vedrà, non sono del tutto esenti da errori. Occorre quindi continuare la ricerca di soluzioni per migliorare la qualità e la tempestività della base informativa. Il solo modo per avere dati "certi" è quello di acquisirli direttamente dai sistemi informativi di gestione del personale: così rilevati, i dati dei conti annuali coinciderebbero per definizione con quelli risultanti dai rendiconti. Questo risultato può essere però agevolmente raggiunto solo per il personale dello Stato, in quanto manca in atto una banca-dati per il personale del settore non statale. Ma, anche con riguardo al personale statale, l'utilizzazione dei sistemi informativi potrà risolvere il problema sotto il profilo finanziario, ma non sarà in grado di elevare in modo significativo la qualità dei dati fisici, anch'essi importanti per elaborare misure di razionalizzazione della gestione delle risorse umane. Ne consegue che, allo stato, l'attività diretta di acquisizione dei dati non può essere del tutto eliminata, e quindi che bisogna comunque intervenire per migliorare questa attività.

Nella relazione relativa al triennio 1994-1996, la Corte ha prospettato, tra l'altro, l'opportunità di integrare la tradizionale attività di rilevazione dei dati con la costruzione di un campione statistico, per assicurare la disponibilità di dati affidabili per il secondo dei due esercizi presi in considerazione dalla relazione a regime. Quest'ultima indicazione della Corte trova ora riscontro nell'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo n. 387 del 1998, che attribuisce alla Corte dei conti, anche nelle sue

articolazioni regionali di controllo, il compito di verificare periodicamente gli andamenti della spesa del personale, utilizzando, per ciascun comparto, insiemi significativi di amministrazioni. Nello svolgimento di questo controllo, la Corte può avvalersi di esperti designati a sua richiesta da amministrazioni ed enti pubblici, nonché, degli uffici di controllo interno (da individuare, a sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 286 del 1999, negli uffici di controllo di gestione).

Questa norma, che peraltro non ha ancora trovato compiuta attuazione, è certamente utile, ma non risolutiva. L'obiettivo, irrinunciabile, del miglioramento della tempestività e la qualità dei dati sul personale, presupposto per il recupero di efficienza delle amministrazioni, va perseguito con misure radicali (ma non fuori portata): anticipazione della data di presentazione alla Ragioneria dei conti annuali da parte delle amministrazioni; accelerazione del processo di interconnessione dei sistemi informativi, previsto dall'articolo 63, comma 3, del decreto legislativo n. 29 del 1993; integrazione delle rilevazioni censuarie, necessariamente lente, con stime statistiche, basate su tecniche di campionamento; avvio rapido dell'attività di monitoraggio delle spese di personale derivanti dal rinnovo dei contratti collettivi di lavoro; adozione di iniziative per stimolare le amministrazioni ad una maggiore collaborazione nell'attività di rilevazione dei dati, inducendole a considerare tale attività non un vincolo esterno, ma una utilitas; non un adempimento, ma un'opportunità; non un costo, ma una risorsa informativa importante per un efficace ed efficiente governo del personale.