

a complessivi 251 giorni (anno solare meno giorni lavorativi e festivi e cioè sabati, domeniche e ricorrenze ufficiali).

L'indicatore non rappresenta il grado di "assenteismo" bensì la misura dell'effettivo tempo sottratto al lavoro *pro-capite*; la percentuale di assenza "normale" (dovuta a ferie) si aggira intorno al 10%.

Le assenze medie *pro-capite* sono pari a 16 giorni nel 1996 e a 16,5 giorni nel 1997.

Nel 1997, si pongono sopra la media la Sanità (26,6 giorni), la Presidenza del Consiglio (25,3), il Commercio con l'estero (25). Sotto la media si pongono i ministeri dell'Interno (0,2), degli Affari esteri (4,8) e dell'Industria (7,7).

Nel 1997 rispetto al 1996, si registrano aumenti delle assenze medie *pro-capite* per i Beni culturali (+14,3), gli Affari esteri (+9), l'Ambiente (+8), la Difesa (+6,29), i Lavori pubblici (+4,7) e la Sanità (+4,1). Riduzioni si rilevano per l'Università (-8,41), Grazia e Giustizia (-6,25) e i Trasporti (-4).

La *tabella 8* - che, limitatamente al personale dei ministeri, pone a raffronto il 1997 con il 1996 - mostra i dati relativi alle assenze disaggregati a seconda delle diverse cause rilevate e l'incidenza percentuale dei dati stessi sul totale delle assenze.

Rispetto al 1996, sono in aumento i giorni di assenza per ferie e in diminuzione quelli per malattia.

Tabella 8

	n. giorni assenza per ferie	n. giorni assenza per malattia	personale totale	incid. % giorni ferie	incid. % giorni malattia	incid. % giorni permessi retr.	incid. % giorni altre cause
1996	11.189.598	5.557.411	286.908	51.9	31.6	10.9	5.4
1997	11.485.993	5.349.306	283.361	60.2	25.6	8.9	5.1
tot. comp. 97	11.525.260	5.358.664	284.345	60.2	25.6	8.9	5.0

3.3.6 Movimento del personale di ruolo.

La *tabella 9* illustra nel biennio 96/97 il movimento del personale di ruolo. E' dunque escluso il restante personale. Come già rappresentato nello scorso referto della Corte sul costo del lavoro, 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 1996 e 1997.

Tabella 9

Amministrazioni	Unità in servizio 31.12.96	Assunti	Cessati	Unità in servizio 31.12.97	Assunti	Cessati
Presidenza	7.351	198	240	7.096	122	376
Tesoro	16.766	365	1.526	16.384	307	687
Finanze	66.179	1.943	1.787	64.869	1.388	2.698
Bilancio	532	22	21	497	0	35
Grazia e giustizia	48.387	6.200	2.283	49.768	3.449	2.068
Affari esteri	3.896	13	138	3.871	105	129
Pubblica istruzione	9.686	30	497	9.102	69	653
Interno	21.413	1.469	417	20.971	173	615
Lavori pubblici	4.582	111	790	4.422	11	171
Trasporti	8.787	855	383	8.584	186	389
Comunicazioni	1.780	351	66	1.737	41	84
Difesa	46.425	9	2.164	44.133	11	2.303
Politiche agricole	1.764	39	159	1.755	80	89
Industria	1.541	63	58	1.470	8	79
Lavoro	15.034	81	572	14.370	25	689
Commercio estero	535	28	27	560	65	40
Sanità	2.185	64	108	2.048	3	140
Beni culturali	23.961	252	791	23.348	142	755
Ambiente	410	26	14	515	118	14
Università	533	53	13	521	46	58
totale	281.747	12.172	12.054	276.021	6.349	12.072
altri enti	39			40	1	0
camere di commercio	67			66	7	8
enti regionali	673			639	0	34
regioni	134			122	1	11
Totale comparto ministeri	282.660			276.888	6.358	12.125

La tabella che precede presenta, nel 1997 rispetto al 1996, sia una riduzione in termini assoluti degli assunti, sia una riduzione degli stessi assunti rispetto ai cessati per 5.723 unità. Il dato, posto in relazione al 1996 rispetto al 1995 in cui si era rilevata un'eccedenza di assunti sui cessati per 118 unità, presenta, per la prima volta, l'effetto voluto con l'introduzione del blocco del *turnover* (fissato dall'art. 3, c. 8, legge n. 537/93, dagli art. 4 e 22, legge n. 724/94 e dall'art. 1, c. 4, legge n. 549/95).

Nel 1997, tranne il ministero del Commercio con l'estero, in cui il ricambio assunti/cessati si presenta a 1,6 assunti per ogni cessato, negli altri ministeri l'indicatore si presenta in riduzione, con indici pari a 0 (11 assunti su 2.303 cessati) per la Difesa e allo 0,5 per le Finanze.

Le tabelle 10 e 11 ripropongono l'analisi del movimento del personale 1996/1997, facendo riferimento alla totalità del personale, ivi incluso il "restante personale", non compreso nella tabella 9, con la specifica delle cause di assunzione e di cessazione.

Per le assunzioni, si presentano in diminuzione gli ingressi nel comparto per concorso. Sono in aumento i passaggi da altre amministrazioni.

Assunti - Tabella 10

	Concorsi	incid. % tot.	prov. altre amm.ni	incid. % tot.	altre cause	incid. % tot.	tot. assunti
1996	10.455	82	839	7	1382	11	12.676
1997	4.094	62	1.884	29	617	9	6.595
var. %	-60,8	-	+124,5	-	-55,3	-	-47,9
tot. comp. 97	4.094	61,8	1.889	28,5	632	9,5	6.615

La tabella 11 mostra un marcato incremento delle cessazioni per dimissioni.

Cessati - Tabella 11

	limiti età	incid. % tot.	dimissioni	incid. % tot.	passaggi altre amm.ni	incid. % tot.	altre cause	incid. % tot.	
1996	2.535	21	4.317	35	2.092	17	3.241	27	12.185
1997	1.940	16	6.340	52	1.264	10	2.724	22	12.268
var. %	-23,4	-	+46,8	-	-39,5	-	-15,9	-	0,6
Tot. comp. 97	1.949	15,8	6.384	51,7	1.267	10,2	2.725	22,1	12.325

(*)

(*) Il totale è comprensivo del "restante personale"

L'analisi del movimento del personale viene esaminato attraverso l'impiego di ulteriori indicatori.

L'indicatore di "sostituzione del personale stabile", costruito per dare evidenza alle sostituzioni di personale cessato al netto della mobilità esterna (ingressi e passaggi da/a altri comparti), rivela che il dato complessivo 1996 si presenta superiore all'unità (1,1), mentre quello del 1997 è in riduzione, ponendosi sotto l'unità (0,4). Il dato conferma il *trend* in diminuzione del personale pubblico. Peraltro, la politica della restrizione delle assunzioni di nuovo personale risulta in parte compensata dal fenomeno dei passaggi di personale da altri comparti. Infatti, l'indicatore "sostituzione per mobilità" (ingressi da altri comparti/passaggi ad altri comparti) - che corregge le risultanze dell'indicatore precedente, in quanto indica in quale misura una politica restrittiva delle assunzioni è compensata o meno dal ricorso alla mobilità esterna - mostra che il saldo dei nuovi ingressi da altri comparti si presenta, nel 1997, in crescita con l'1,5%, rispetto al dato 1996, con lo 0,4%.

Da ultimo, con il "tasso di ricambio", che pone in relazione la differenza assunti/cessati rispetto alla forza lavoro media (calcolata tenendo conto del totale delle mensilità liquidate), è possibile rappresentare, per le singole amministrazioni, il grado di sostituzione delle cessazioni con unità provenienti da nuove assunzioni ovvero dal saldo positivo della mobilità esterna o interna. Tale indicatore mostra che i valori più alti sono quelli relativi ai ministeri dell'Ambiente (20,4%), del Commercio con l'estero (4,4%) e di Grazia e giustizia (3%). In riduzione sono gli indici dei ministeri della Sanità (-6,5%), della Difesa (-5,1%) e della Pubblica istruzione (-0,3%).

3.3.7 Il costo del personale dei ministeri.

3.3.7.1 - La disciplina del nuovo Ccnl relativo al comparto Ministeri: cenni

Il nuovo Contratto collettivo nazionale di lavoro (Ccnl) relativo al personale del comparto dei Ministeri per il quadriennio 1998/2001 e per il biennio economico 1998/1999 è stato sottoscritto il 16 febbraio 1999 dall'Aran e dalle Confederazioni e organizzazioni sindacali più

rappresentative¹⁰, dopo la certificazione rilasciata dalla Corte dei conti con deliberazione n. 13/99 (v. paragrafo successivo).

L'ambito di applicazione (art. 1) riguarda tutto il personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato, esclusi i dirigenti, dipendente dalle amministrazioni del comparto (come definito nel Ccnl quadro sulla definizione dei comparti di contrattazione collettiva stipulato il 2 giugno 1998). Per talune categorie di personale - quali i contrattisti assunti dal Ministero degli affari esteri presso le sedi diplomatiche e consolari all'estero e il personale Unep dell'amministrazione giudiziaria - è previsto anche il ricorso ad una normativa di raccordo per l'adeguamento della disciplina di particolari istituti.

Nella Provincia autonoma di Bolzano, le disposizioni del Ccnl sono suscettibili di essere integrate ai sensi del d.lgs. n. 354/97.

Il titolo II è dedicato alle relazioni sindacali. Sono individuati tre modelli relazionali: la contrattazione collettiva a livello nazionale e quella a livello di amministrazione nel cui ambito ha luogo la contrattazione integrativa e decentrata, che si svolge sulle materie e con le modalità indicate nel Ccnl (art. 4); la partecipazione, che si articola negli istituti dell'informazione, della concertazione e della consultazione (art. 6); le clausole di raffreddamento dei conflitti (artt. 11 e 12).

La nuova disciplina del comparto Ministeri (art. 13) accorpa le nove qualifiche funzionali in tre aree A, B, e C (area A - comprendente i livelli dal I al III; area B - comprendente i livelli dal IV al VI; area C - comprendente i livelli dal VII al IX ed il personale del ruolo ad esaurimento).

Nell'ambito dell'area C è istituita una separata area dei "professionisti dipendenti" che espletano attività che richiedono, in base alla laurea, l'abilitazione della professione e/o l'iscrizione ad albi professionali, nonché posizioni organizzative che richiedono lo svolgimento di funzioni di elevata responsabilità.

Sono previste modalità di accesso dall'esterno (art. 14) e passaggi interni (art. 15).

Il nuovo sistema di classificazione del personale prevede, dunque, l'inquadramento automatico dei dipendenti in base al livello di appartenenza all'interno della nuova "griglia retributiva", la cui composizione ricalca gli importi delle retribuzioni lorde annue per dodici mensilità riferite a ciascun ex livello retributivo, cui si aggiungono le nuove posizioni "super" (art. 17).

In base alla disciplina prevista dal contratto (parte IV artt. 28-33), le aree e posizioni economiche di sviluppo si configurano secondo la tabella che segue (gli importi sono annui lordi per dodici mensilità).

Tabella 12

C**	C1*	C1-S	C2*	C3	C3-S
	17.879.000	19.200.000	20.571.000	23.639.000	26.500.000
B	B1*	B2*	B3*	B3-S	
	12.703.000	13.921.000	15.447.000	17.500.000	
A	A1*	A1-S			
	11.473.000	12.500.000			

- *Le posizioni indicate con l'asterisco riguardano i trattamenti tabellari iniziali per l'accesso dall'esterno.
- ** Nella stessa area sono ricompresi i dipendenti di cui al punto 1, comma 1, lett.b) dell'art. 13 del Ccnl.

L'art. 29 del contratto prevede che gli incrementi mensili lordi per tutti gli ex livelli retributivi decorrono dal 1° novembre 1998, cui si aggiungono ulteriori incrementi dal 1° giugno 1999.

Per il personale dei livelli l'impatto finanziario nell'anno 1998, 1999 e 2000 è il seguente.

¹⁰ Il Ccnl è pubblicato in Suppl. ordinario alla G.U. n. 46 del 25 febbraio 1999, serie generale.

Tabella 13

Livelli	Aumenti di stipendio	
	dal 1°.11.98	dal 1°.6.99
Unità al 31.12.95*		
275.937	41.157	34.282

* Unità di personale tenuto in considerazione dall'Aran nella fase della contrattazione.

Secondo una stima dell'Aran¹¹, tenendo conto degli addensamenti di personale di ruolo al 31.12.1996, nel comparto ministeri, il 60% del personale si colloca nell'area B, in particolare in B2 (ex V livello); circa il 10% si trova nell'area A; il rimanente si pone nell'area C. La retribuzione accessoria è circa il 15% del totale per le aree A e B e raggiunge il 20% per l'area C.

In base all'art. 31 del Ccnl, il fondo unico di amministrazione (che costituisce materia di contrattazione integrativa) è finalizzato ad incrementare la produttività e la qualità del servizio e a sostenere i processi di riorganizzazione e di innovazione tecnologica.

Il sistema di finanziamento della retribuzione accessoria avviene attraverso la maggiorazione di quantità economiche già esistenti ed ascritte a specifiche voci di tale retribuzione. Con il fondo unico di amministrazione si fa fronte a tutte le necessità finanziarie che riguardano il salario accessorio nonché la progressione economica di tipo "orizzontale".

L'art. 30 del Ccnl che riguarda le risorse per i compensi per lavoro straordinario prevede la riduzione dal 1° gennaio 1999 del 5% degli stanziamenti complessivi del comparto. Tali risorse confluiscono nel fondo unico di ciascuna amministrazione proporzionalmente al numero degli addetti. In tal modo, viene operata una sorta di perequazione delle risorse esistenti destinate allo straordinario per cercare di favorire lo sviluppo del salario accessorio nel suo complesso in tutte le amministrazioni. A seguito di tale operazione, i singoli stanziamenti di straordinario spettanti a ciascuna amministrazione sono ridotti del 30% sempre in favore del fondo unico di amministrazione.

Di interesse è, altresì, la disciplina sulla flessibilità del rapporto di lavoro (artt. 21-24). Essa prevede una normativa dettagliata sulla costituzione del rapporto a tempo parziale, sull'orario di lavoro, sul trattamento economico e sullo svolgimento delle mansioni superiori.

Anche la formazione forma oggetto di diffusa disciplina, tenuto conto che, nell'ambito dei profondi processi di riforma, essa diviene leva strategica per la crescita professionale dei dipendenti che costituisce una delle condizioni per sospendere il cambiamento.

3.3.7.2 - Il rapporto di certificazione della Corte dei conti reso ai sensi dell'art. 51, comma 4, d.lgs. n. 29/93 in ordine al nuovo Ccnl relativo al comparto ministeri.

Con la deliberazione n. 13/99, le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno reso certificazione positiva con raccomandazioni in ordine al nuovo Contratto collettivo nazionale di lavoro (Ccnl) relativo al personale del comparto dei ministeri per il quadriennio 1998/2001 e biennio economico 1998/1999, successivamente sottoscritto il 16 febbraio 1999 tra l'Aran e le Confederazioni e organizzazioni sindacali rappresentative.

In proposito, la Corte ha, in primo luogo, osservato sulla metodologia di quantificazione adottata dall'Aran che, agli effetti della certificazione del Ccnl, il riferimento a dati statici, antecedenti un triennio l'inizio delle trattative e un quinquennio l'applicazione a regime dei benefici contrattuali implica margini di incertezza sull'attendibilità delle quantificazioni degli oneri contrattuali (conformi Sez. riun. n. 14/99; 18/99; 19/99; 23/99). Poiché la quantificazione degli oneri contrattuali derivanti da un Ccnl è funzionale alla valutazione della compatibilità

¹¹ Aran. Rapporto trimestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti, anno 1. n. 3. p. 14. ottobre 1998.

finanziaria intesa come copertura finanziaria, oltre che di quella economica, la Corte ha ritenuto (conformi Sez. riun. n. 14/99; 19/99) che la parte pubblica, in mancanza di dati aggiornati può ricorrere anche a quantificazioni fondate su parametri rinvenibili nella recente legislazione (art. 39, legge n. 449/1997 e art. 22, legge n. 448/1998).

Sulla valutazione della compatibilità finanziaria degli oneri contrattuali correlati alla retribuzione accessoria, la Corte ha ritenuto che essa non crea problemi per la parte rimessa alla contrattazione integrativa, in quanto le risorse del fondo sono finanziate al verificarsi delle situazioni previste dall'articolo dell'ipotesi di accordo all'esame che disciplina le modalità di alimentazione del fondo unico di amministrazione.

Peraltro, la Corte ha proseguito ritenendo che la valutazione della compatibilità economica della componente accessoria non può essere esaustiva nella fase della contrattazione nazionale, posto che il Ccnl di specie ipotizza, in tale sede di contrattazione, la distribuzione al personale interessato di una parte soltanto delle componenti che alimentano il fondo unico di amministrazione, essendo, da un canto, le altre fonti di alimentazione del fondo difficilmente determinabili a priori - poiché legate al verificarsi di ipotesi particolari all'interno di ciascuna Amministrazione - e, dall'altro, per essere la medesima componente accessoria rimessa all'andamento della contrattazione decentrata; consegue che la Corte dei conti si rimette, in ordine all'osservanza dei limiti di compatibilità economica, al prudente apprezzamento delle parti pubbliche incaricate di gestire la contrattazione integrativa e all'operato degli organi deputati al controllo della stessa (art. 52, c. 5, d.lgs. n. 29/93) nonché al monitoraggio sul concreto andamento dei costi contrattuali (art. 52, c. 6, d.lgs. n. 29/93), ai fini di assicurare che la retribuzione accessoria corrisposta in concreto non alteri gli equilibri macroeconomici stabiliti in sede di programmazione (conformi Sez. riun. n. 14/99; 19/99).

Per il personale dipendente dal Ministero degli affari esteri, l'onere derivante dall'applicazione dell'accordo è stato ritenuto avere carattere indiretto, in quanto la norma pattizia di cui all'art. 1, c. 2, è meramente ricognitiva di un'equiparazione economica già contenuta nella particolare disciplina relativa al personale predetto (d.P.R. n. 18/67 e legge n. 401/90), come tale da ritenere coperto con gli ordinari capitoli di bilancio dello stato di previsione di bilancio del Ministero medesimo, tenuto anche conto della diminuzione del personale direttamente interessato all'accordo.

Sulla copertura finanziaria degli oneri sottesi all'ipotesi di accordo relativa al comparto Ministeri apprestata dalla legge finanziaria, la Corte ha osservato che la medesima legge finanziaria è rappresentata in modo tale che non è dato cogliere una esplicita correlazione tra legge di copertura e risorse attribuite per la contrattazione, in quanto gli importi individuati dalla legge finanziaria sono unitariamente considerati in relazione al personale di tutti comparti dell'Amministrazione statale, inclusi i dirigenti non contrattualizzati e al lordo delle somme necessarie alla copertura degli oneri previdenziali, non oggetto di contrattazione. Sul punto la Corte dei conti, ritenuto che le risorse destinate a far fronte agli oneri derivanti dal rinnovo del Ccnl del comparto ministeri rappresentano solo una parte di quelle stanziare in modo globale con le leggi finanziarie (legge n. 450/97, art. 2, c. 9, e legge n. 449/98, art. 2, c. 8), si è riservata ogni conclusiva valutazione della congruità delle risorse al termine dell'intera tornata contrattuale (conforme Sez. riun. n. 14/99).

Nella valutazione della compatibilità economica, la Corte ha ritenuto di fare riferimento al "tasso tendenziale di variazione medio della spesa per il personale al netto della contribuzione aggiuntiva" - piuttosto che al tasso di inflazione programmato - introdotto dal Dpef, per la spesa per il personale, e in coerenza al quale sono stati elaborati legge finanziaria e legge di bilancio. Al riguardo, si è tenuto conto degli incrementi della retribuzione fissa media pro-capite su base annua e del trascinamento derivante dalla tardiva corresponsione degli incrementi stipendiali riferibili al precedente biennio di contrattazione collettiva nonché dell'incremento della

retribuzione accessoria, pur tenuto conto della peculiarità di quest'ultima (conformi Sez. riun. n. 14/99; 18/99; 19/99).

Ai fini della valutazione della compatibilità economica della componente accessoria, e tenuto conto che il parametro in relazione al quale sono stati elaborati le leggi di bilancio e finanziaria in conformità al Dpef 1999-2001 è costituito dal tasso tendenziale di variazione medio della spesa per il personale al netto della contribuzione aggiuntiva, è stato ritenuto che la retribuzione accessoria è funzionale ad incrementi di produttività ed efficienza che potrebbero avere riflessi positivi anche sulle grandezze macroeconomiche di finanza pubblica.

Riserve sono state manifestate dalla Corte in ordine alla previsione dell'utilizzo del fondo unico di amministrazione anche per l'attuazione del nuovo ordinamento professionale poiché risorse che dovrebbero essere prioritariamente utilizzate per favorire l'aumento della produttività ed efficienza di ciascuna amministrazione appartenente al comparto, vengono, in parte, utilizzate per attribuire, in modo stabile, incrementi stipendiali, con finalità che potrebbero, in concreto, rivelarsi non in armonia con quelle istituzionalmente proprie del fondo, alimentato anche attraverso risorse in precedenza destinate al miglioramento dei servizi resi da ciascuna amministrazione (conforme Sez. riun. n. 14/99). Peraltro, l'utilizzo del fondo unico di amministrazione per l'attuazione del nuovo ordinamento professionale, comporta, a regime, delicati problemi di contabilità pubblica in relazione alla possibilità di imputare gli incrementi stipendiali ai capitoli di bilancio nei quali sono allocate le risorse che compongono il fondo, in quanto l'attribuzione di posizioni economiche stabili modifica in modo permanente il trattamento economico di base di ciascuno degli interessati, trattamento che, in mancanza dell'apprestamento di idonei strumenti contabili, è destinato a gravare sugli ordinari capitoli di bilancio destinati al pagamento delle competenze fisse, con possibili esorbitanze di spesa (conforme Sez. riun. n. 14/99). Con riferimento al finanziamento del nuovo ordinamento professionale con il "fondo unico di amministrazione", la Corte ha dunque prospettato il rischio che le risorse da destinare all'aumento della produttività possano essere utilizzate (prevalentemente) per attribuire in modo stabile incrementi stipendiali in relazione a passaggi funzionali entro la medesima area, ovvero tra diverse aree funzionali. A tale riguardo, mette conto segnalare che il legislatore ha avuto presenti le raccomandazioni della Corte, sicché il d.d.l. finanziaria 2000 ha previsto che i passaggi funzionali "verticali" non possano essere finanziati con il fondo unico di amministrazione, bensì attraverso il ricorso alle ordinarie disponibilità di bilancio. Per i passaggi funzionali "orizzontali", invece, la Corte ha raccomandato, da una parte, l'introduzione di adeguati accorgimenti, anch'essi ripresi nel d.d.l. finanziaria 2000, per evitare che oneri continuativi affluiscano, senza adeguata evidenziazione, dal fondo unico di amministrazione ai capitoli ordinari del bilancio, dall'altra parte, un accorto uso del "fondo unico" per finanziare il nuovo ordinamento professionale soltanto con risorse aventi carattere di certezza e di continuità. Ciò sia per non innescare incontrollabili dinamiche incrementali della spesa, sia per garantire la destinazione (in modo prevalente) di tali risorse finanziarie all'obiettivo di incrementare la produttività (Sez. riun. n. 13/99).

3.3.8 La spesa complessiva.

La *tabella 14* che segue espone i dati relativi alla spesa per il personale dei ministeri. Nella prima colonna è riportata la spesa per le retribuzioni lorde, così come rappresentata nei conti annuali 1996 e 1997, costituita dalla somma della componente fissa e da quella accessoria, con evidenziazione, altresì, delle relazioni con e tra le voci "costo del personale" e del "costo del lavoro".

Più in particolare:

- a) le retribuzioni lorde incidono, negli anni 1996 e 1997, rispettivamente, nella misura del 72,1% e del 73% rispetto al totale del costo del personale. Con riferimento alla loro

composizione, le spese fisse incidono nel biennio, rispettivamente nella misura dell'89,4% e dell'89,2% sulla retribuzione lorda, con una riduzione di 0,2% punti percentuali nel 1997 rispetto al 1996. Aumenta l'incidenza della componente accessoria, sia per incidenza sulla composizione della retribuzione lorda (+0,2%), sia in valore assoluto. La ripresa della componente accessoria si pone in controtendenza rispetto ai dati registrati nel 1995 rispetto al 1994 e nel 1996 sul 1995;

- b) il costo del personale si compone delle retribuzioni lorde, più le voci che seguono (con indicazione dell'incidenza di dette voci sul valore complessivo del costo del personale): contributi (25,2% nel 1996 e 24,1% nel 1997); spese per indennità di missione, trasferimento e altre spese (2,5% nel 1996 e 2,4% nel 1997); somme rimborsate alle amministrazioni e rimborsi ricevuti dalle amministrazioni (0,6% nel 1996 e 0,3% nel 1997);
- c) il costo del lavoro si compone del costo del personale, più le seguenti voci: spese per gestione mense/assegni vitto; spese di vestiario per i dipendenti; spese per il benessere del personale; spese per l'equo indennizzo al personale; spese per la formazione del personale; spese per la gestione dei concorsi; incarichi ai dipendenti e non dipendenti previsti da leggi; spese varie (pari, complessivamente, allo 0,8% nel 1996 e allo 2,1% nel 1997).

Tabella 14
(in migliaia)

	comp. Fissa	comp. Accessoria	retrib. Lorda	costo personale	costo lavoro	spes prest. Esterne
1995	9.147.398.917	1.464.290.900	10.611.689.817	12.270.634.876	12.318.035.208	269.646.195
1996	9.888.388.730	1.167.877.333	11.056.266.063	15.320.975.447	15.450.078.844	208.570.541
var 95/96	8.10	-20.24	4.19	24.86	25.43	-22.72
1997	10.706.476.704	1.286.264.213	11.992.740.917	16.424.184.559	16.779.269.723*	183.264.533
var 96/97	8.27	10.14	8.47	7.20	8.60	-12.05

* Per il costo del lavoro esiste una lieve differenza tra il dato esposto in tabella e quello riportato nel conto annuale 1997, che indica lire 16.779.978.478.

I dati di cassa esposti nella tabella mostrano un aumento di tutte le voci di spesa per il personale, nonostante la rilevata diminuzione del personale del comparto (cfr. *tabella 1*).

3.3.8.1 - La retribuzione lorda

La *tabella 15* espone, distintamente per i dirigenti e il personale dei livelli, gli indici della spesa media per retribuzione lorda. L'indicatore rappresenta la spesa *pro-capite* per i livelli.

L'indice per la retribuzione lorda dei dirigenti è stato calcolato dividendo la spesa sostenuta per il totale dei dirigenti per la forza lavoro media dei dirigenti¹².

Analogo indice è stato elaborato per i livelli raffrontando la spesa sostenuta per il totale dei livelli con la forza lavoro media dei livelli.

Tale indice misura la spesa sostenuta in media dai singoli ministeri per ogni dirigente e per ogni dipendente appartenente ai livelli.

Per i dirigenti, spicca in valori assoluti il dato relativo al Ministero degli affari esteri¹³, che nel 1997, risulta 11 volte superiore alla spesa media per retribuzione lorda sostenuta per i dirigenti del comparto e di 17 volte superiore alla spesa per i dirigenti del Ministero di grazia e

¹² La forza lavoro media rappresenta il numero del personale nelle amministrazioni in termini di uomo-anno. Si considerano le effettive mensilità liquidate compensando in tal modo i movimenti di personale avvenuti nell'anno.

¹³ In tema, si veda anche il paragrafo concernente il personale diplomatico.

giustizia (che, per il 1997 e in decremento rispetto al 1996, presenta il valore più contenuto tra i venti ministeri). In termini assoluti, va segnalata, inoltre, la spesa sostenuta per i dirigenti delle Comunicazioni (con un incremento del 127% rispetto al 1996), della Presidenza del Consiglio e dell'Università. Le variazioni nel biennio mostrano andamenti non omogenei, ma comunque tutti in aumento ad eccezione del Ministero di grazia e giustizia.

L'analisi della spesa per la retribuzione lorda dei dirigenti è stata inoltre effettuata attraverso l'elaborazione di un indicatore per valutare l'incidenza della retribuzione della dirigenza sul totale del costo del personale. Esso misura il rapporto tra la spesa per retribuzione lorda sostenuta per i dirigenti (di cui si è appena riferito) e il totale della spesa per retribuzione lorda dei dirigenti e dei livelli. I risultati dell'indagine rivelano che, per il comparto, l'indice è pari al 3,9% nel 1996 e al 4,8% nel 1997. La maggiore incidenza si riscontra per i ministeri del Bilancio (26,3/32,6% nel biennio), dell'Industria (17,7/24,5%), nonché per la Sanità, l'Università e le Camere di commercio. Rilevanti incrementi di tale incidenza presentano nel raffronto dei dati del biennio Grazia e giustizia (+32,5%) e Bilancio (+27,6%); marcata flessione dell'incidenza della retribuzione lorda dei dirigenti si rileva per il Ministero dell'interno. Gli indici più ridotti risultano quelli della Difesa (0,9/1,2%), di Grazia e giustizia (2,6/1,8) e delle Finanze (2,6/2,7).

Per il personale dei livelli, con l'eccezione del Ministero degli affari esteri (che nel 1997 presenta valori più che tripli rispetto alla retribuzione media lorda percepita dai livelli del comparto), gli andamenti della spesa media per retribuzione lorda risultano piuttosto omogenei e, comunque, con oscillazioni tra ministeri più ridotte rispetto a quelle rilevate nell'analisi dei dati relativi al personale della dirigenza. Nel biennio, soltanto Esteri e Ambiente mostrano una riduzione della spesa media.

Le retribuzioni medie lorde per i livelli meno elevate si riscontrano, nel 1997, per i dipendenti dell'Ambiente, della Difesa e dei Beni culturali.

Un altro indicatore (spesa media retribuzione lorda diviso spesa media retribuzione lorda livelli) rappresenta la distanza retributiva tra dirigenti e livelli.

Nel 1997, la forbice retributiva più ampia risulta per gli Esteri (8,6), le Comunicazioni (5,1) e gli altri enti (4,2). Le differenze meno rilevanti si registrano per Grazia e giustizia (1,7) e per gli Enti regionali (1,8). I dati della tabella sono esposti in migliaia di lire.

Tabella 15
(in migliaia)

	1996	1997		1996	1997	
	SPESA MEDIA RETRIBUZION E LORDA DIRIGENTI	SPESA MEDIA RETRIBUZION E LORDA DIRIGENTI	var. %	SPESA MEDIA RETRIBUZION E LORDA LIVELLI	SPESA MEDIA RETRIBUZION E LORDA LIVELLI	var. %
Presidenza del consiglio dei Ministri	116.664	143.154	22.7	45.386	51.061	12.5
Tesoro	82.129	118.183	43.9	38.935	40.067	2.9
Finanze	98.125	111.000	13.1	40.927	42.568	4.0
bilancio e P.E.	71.248	97.928	37.4	42.840	42.894	0.1
Grazia e giustizia	77.914	76.396	-1.9	37.476	44.848	19.7
Affari esteri	634.024	1.293.869	104.1	160.803	150.594	-6.3
Pubblica istruzione	74.495	109.867	47.5	35.068	37.963	8.3
Interno	90.593	122.398	35.1	35.339	36.224	2.5
Lavori pubblici	73.043	89.074	21.9	34.952	39.158	12.0
Trasporti	86.000	118.669	38.0	37.226	37.963	2.0
Comunicazioni	91.180	206.997	127.0	39.908	40.156	0.6
Difesa	80.471	120.405	49.6	32.594	34.424	5.6
Politiche agricole	73.722	111.273	50.9	36.245	37.768	4.2
Industria	75.364	114.699	52.2	39.502	40.344	2.1
Lavoro e P.S.	74.852	100.180	33.8	34.887	36.093	3.5
Commercio estero	88.212	120.045	36.1	37.858	39.247	3.7
Sanità	82.159	127.114	54.7	35.690	38.935	9.1
Beni culturali	74.811	112.471	50.3	34.484	35.678	3.5
Ambiente	79.900	115.845	45.0	36.544	34.369	-5.9
Università e R.S.T.	86.387	129.380	49.8	44.275	44.671	0.9
Totale ministeri	86.967	118.578	36.3	38.842	41.314	6.4
Altri enti		163.744			38.410	
Camere di commercio		179.569			46.095	
Enti regionali		81.711			43.783	
regioni		nc			74.187	
Totale comparto ministeri		118.430			41.335	

La *tabella 16* espone l'incidenza percentuale del trattamento accessorio sulla retribuzione lorda. Per il personale del Ministero degli affari esteri, essa evidenzia che le spese medie per retribuzione lorda sopra evidenziate, che risultano le più elevate tra tutti i ministeri, risultano influenzate in modo rilevante, sia per i dirigenti che per il personale dei livelli, dall'incidenza percentuale del trattamento accessorio.

Per i dirigenti, tranne alcune eccezioni (Ambiente, Lavori pubblici ed Esteri), l'incidenza percentuale della retribuzione accessoria sulla retribuzione lorda presenta una generalizzata flessione nel 1997 rispetto al 1996.

Non omogenei sono i dati relativi ai livelli.

L'incidenza percentuale della retribuzione accessoria per i livelli si rivela meno marcata rispetto a quella percepita dai dirigenti.

Tabella 16

	1996	1997	var %	1996	1997	var %
	RETRIBUZIONE ACCESSORIA DIRIGENTI			RETRIBUZIONE ACCESSORIA LIVELLI		
Presidenza del consiglio dei Ministri	40.20	19.63	-51.16	12.25	11.12	-9.27
Tesoro	27.59	10.80	-60.86	7.08	7.74	+9.42
Finanze	34.35	19.40	-43.51	7.45	6.85	-7.97
bilancio e P.E.	10.36	8.11	-21.68	7.53	7.57	+0.63
Grazia e giustizia	14.59	8.81	-39.61	1.53	4.88	+218.14
Affari esteri	91.80	93.17	+1.49	83.75	82.40	-1.62
Pubblica istruzione	7.09	1.93	-72.80	1.10	5.23	+375.14
Interno	26.67	15.37	-42.37	6.86	6.24	-9.10
Lavori pubblici	19.20	21.51	+12.02	5.58	5.82	+4.27
Trasporti	29.35	15.14	-48.40	5.61	6.08	+8.22
Comunicazioni	25.58	14.68	-42.60	4.68	6.30	+34.63
Difesa	22.70	11.28	-50.30	4.64	4.87	+4.80
Politiche agricole	12.50	9.18	-26.58	6.05	4.89	-19.22
Industria	15.64	8.87	-43.31	4.71	4.78	+1.47
Lavoro e P.S.	19.84	17.04	-14.11	3.27	3.28	+0.36
Commercio estero	29.28	17.43	-40.46	5.74	4.88	-15.01
Sanità	21.64	10.60	-51.01	3.57	8.04	+124.94
Beni culturali	15.60	7.08	-54.65	5.60	5.27	-5.79
Ambiente	17.27	27.75	+60.69	6.60	5.91	-10.49
Università e R.S.T.	29.03	13.85	-52.28	8.80	11.66	+32.53
Totale ministeri	26.40	17.38	-34.15	10.10	9.89	-2.08
Altri enti		-			4.17	
Camere di commercio		10.16			10.61	
Enti regionali		10.40			4.00	
regioni		--			5.44	
Totale comparto ministeri		17.35			9.87	

3.3.8.2 - Gli indici finanziari del costo del lavoro: costo unitario medio e costo medio giorno lavorativo.

Il primo indice, indicato nella *tabella 17* rappresenta in lire il costo unitario medio di un giorno lavorativo ed utile per una valutazione dell'efficienza della spesa per retribuzione.

Il secondo indice, di costo unitario medio per giorno lavorato, indica il rapporto tra il costo del personale rispetto alle giornate lavorate da tutto il personale in servizio. Tale indice è più alto della precedente in quanto i giorni lavorativi sono, in un anno, più numerosi dei giorni lavorati.

L'esame dei dati esposti nella tabella mostra che il personale del Ministero degli affari esteri è quello che "costa" di più. In termini di costo unitario medio giornaliero, nel 1997, supera di quasi due volte e mezzo l'importo medio del costo unitario del comparto (nel 1997 pari a lire 233,930). Della stessa entità risulta pertanto il costo medio per giorno lavorato indicato per il medesimo Ministero degli esteri. Consistenti risultano i valori esposti, nel 1997, per il personale del Bilancio, della Presidenza del Consiglio e dell'Università.

L'esame del primo indicatore, attraverso il raffronto dei dati del biennio, rivela che i maggiori incrementi percentuali risultano per Grazia e giustizia, Presidenza del Consiglio, Commercio con l'estero, Lavori pubblici e Sanità.

Il secondo indicatore (costo unitario medio giornata lavorata) rivela che i più elevati incrementi si registrano per Beni culturali, Lavori pubblici, Sanità e Commercio con l'estero.

Tabella 17
(in migliaia)

	1996	1997	var %	1996	1997	var %
	COSTO UNITARIO MEDIO GIORNALIERO			COSTO UNITARIO MEDIO GIORNATA LAVORATA		
Presid. Consiglio dei Ministri	247.320	284.709	15,118	337.174	381.599	13,176
Tesoro	231.830	237.311	2,364	292.097	296.823	1,618
Finanze	226.873	231.451	2,018	285.857	283.152	-0,946
Bilancio e P.E.	305.811	318.591	4,179	379.570	399.759	5,319
Grazia e giustizia	218.029	261.829	20,089	245.331	275.260	12,199
Affari esteri	614.896	565.449	-8,041	656.606	667.913	1,722
Pubblica istruzione	209.268	233.225	11,448	254.134	294.280	15,797
Interno	197.160	202.548	2,733	197.624	203.072	2,757
Lavori pubblici	200.477	229.958	14,705	234.146	284.319	21,428
Trasporti	211.428	215.049	1,712	277.162	267.625	-3,441
Comunicazioni	219.530	246.133	12,118	271.050	308.354	13,763
Difesa	187.276	196.534	4,944	229.011	260.336	13,678
Politiche agricole	214.237	240.526	12,271	268.178	304.446	13,524
Industria	235.783	254.288	7,848	256.576	275.559	7,398
Lavoro e P.S.	201.081	211.860	5,361	265.509	269.173	1,380
Commercio estero	238.174	275.257	15,570	305.111	367.276	20,375
Sanità	237.566	271.875	14,442	306.486	370.390	20,851
Beni culturali	189.670	205.112	8,141	203.504	260.047	27,785
Ambiente	215.058	206.924	-3,782	243.975	258.178	5,822
Università e R.S.T.	270.231	280.690	3,871	352.701	330.117	-6,403
Totale ministeri	219.416	234.910	7,061	261.287	281.343	7,676
Altri enti		229.364			276.992	
Camere di commercio		324.050			405.416	
Enti regionali		287.728			350.103	
regioni		412.856			412.856	
Totale comparto ministeri		233.930			280.160	

3.3.9 La retribuzione accessoria.

Passando all'esame della componente accessoria¹⁴, la *tabella 18* mostra gli andamenti delle retribuzioni accessorie negli anni 1996 - 1997 per le diverse qualifiche di personale del comparto.

I rilevati scostamenti in riduzione della retribuzione accessoria per i dirigenti e per i livelli si correlano a variazioni, di pari segno, evidenziate nella *tabella 2* delle unità di personale di ruolo in servizio.

¹⁴ Per la cui disciplina cfr. Corte dei conti. *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997*. Corte dei conti. Centro fotolitografico. Roma 1998. p. 72.

Spesa per le competenze accessorie 1996 - 1997 distinta per qualifiche

Tabella 18

(in migliaia)

	1996	1997	var % 96/97	var. personale 96/97
dirigenti non contratt.	21.087.949	20.148.763	-4.45	-22
dirigenti contratt.	93.536.259	80.958.668	-13.45	-119
funzionari	477.753.386	488.607.194	2.27	+71
impiegati	570.033.532	608.075.297	6.67	+350

Proseguendo più nel dettaglio l'analisi relativa agli andamenti della componente accessoria, si riportano di seguito prospetti che illustrano gli andamenti delle diverse voci della componente accessoria avuto riguardo alle diverse qualifiche.

Il confronto con i dati del biennio delle diverse voci di spesa in cui si compone la componente accessoria presenta, per i dirigenti contrattualizzati e non (*tabelle 19 e 20*) una riduzione delle componenti "straordinario" e "indennità derivanti da provvedimenti specifici". In aumento è la voce "altre", dopo la flessione riscontrata nel 1996 rispetto al 1995.

Spesa per le competenze accessorie 1996 - 1997 - Dirigenti non contrattualizzati

Tabella 19

(in migliaia)

	straordinario	varie		altre	totale
		Comp. Incent.	Indenn. Prov. Specifici	indennità amministrat.	
1996	9.352.361	76.374	6.139.326	5.519.888	21.087.949
1997	8.213.544	79.617	5.344.101	6.368.557	20.148.763
				142.944	
variaz. % 95/96	-12.18	4.25	-12.95	15.37	-4.45

Spesa per le competenze accessorie 1996 - 1997 - Dirigenti contrattualizzati

Tabella 20

(in migliaia)

	straordinario	varie		altre	totale
		Comp. Incent.	Indenn. Prov. Specifici	indennità amministrat.	
1996	44.146.059	2.867.368	29.525.384	17.197.448	93.536.259
1997	30.189.933	801.766	12.412.777	35.428.455	80.958.668
				2.125.737	
variaz. % 95/96	-31.61	-72.04	-57.67	106.01	-13.45

I dati esposti nelle *tabelle 21 e 22* presentano cospicui incrementi della voce "compenso incentivante" che bilancia le riduzioni delle restanti voci retributive.

Spesa per le competenze accessorie 1996 - 1997 - Funzionari

Tabella 21
(in migliaia)

	straordinario	varie			altre	totale
		Comp. Incent.	Indenn. Specifici	Prov. Specifici	indennità amministrat.	
1996	127.331.465	65.953.219		5.523.673	278.945.029	477.753.386
1997	119.048.994	92.625.986		3.755.150	272.273.854	488.607.194
variaz. % 95/96	-6.50	40.44		-32.02	-2.39	2.27

Spesa per le competenze accessorie 1996 - 1997 - Impiegati

Tabella 22
(in migliaia)

	straordinario	varie			altre	totale
		Comp. Incent.	Indenn. Prov.	Specifici	indennità amministrat.	
1996	133.759.593	146.957.973		5.908.508	283.407.458	570.033.532
1997	136.404.248	193.789.853		5.276.975	3.934.051	608.075.297
variaz. % 95/96	1.98	31.87		-10.69	-5.20	6.67

3.3.10 L'indice finanziario della formazione.

Per quanto concerne l'aggiornamento professionale¹⁵, la spesa destinata a tale finalità (pari in termini assoluti a 22.538 mld nel 1996 e a 23.643 mld nel 1997) presenta nel biennio un incremento del 4,9%. L'incidenza di tale componente di spesa sul costo del personale permane molto contenuto.

Le amministrazioni dello Stato continuano ad attribuire alla formazione e all'aggiornamento del personale un'attenzione inferiore a quella che essa avrebbe meritato in considerazione della radicale trasformazione organizzativa in atto delle pubbliche amministrazioni sia per la crescita delle professionalità, sia per fornire una nuova cultura della gestione amministrativa improntata al principio del buon andamento e ai criteri codificati dal citato d.lgs. n. 29/1993 e dalla legge n. 20/1994. Ciò, in modo particolare per la dirigenza, chiamata a svolgere, quale protagonista della riforma, le proprie funzioni, in specie quelle di carattere manageriale.¹⁶

¹⁵ L'art. 7, comma 4, d.lgs. n. 29/1993 prevede che le amministrazioni pubbliche curino la formazione e l'aggiornamento del personale, ivi compreso quello con qualifiche dirigenziali (cfr. anche circolare del 24 aprile 1995, n. 14/95 del Ministro della funzione pubblica). L'art. 29 d.lgs. n. 29/1993 e l'art. 1 d.P.C.M. n. 207/1995 hanno attribuito alla Sspa una funzione consultiva sui piani formativi presentati dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici economici. Con circolare 29 dicembre 1995, n. 8/96, il Dipartimento per la funzione pubblica ha assunto un'iniziativa in materia di formazione dei funzionari della p.a. mirata alle iniziative di informazione e di intervento dei funzionari nelle aree del Mezzogiorno responsabili dei fondi strutturali comunitari nelle regioni in ritardo di sviluppo (aree obiettivo 1) del programma operativo multiregionale e del Quadro comunitario di sostegno.

¹⁶ A tale proposito, va segnalata la disposizione contenuta nella legge n. 59/1997 secondo la quale, fra i criteri direttivi fissati al legislatore delegato deve seguirsi anche quello di "prevedere che i processi di riordinamento e di razionalizzazione...siano accompagnati da adeguati processi formativi che ne agevolino l'attuazione" (art. 12, comma 1, lett. t. così come sostituito dall'art. 7, comma 1 lett. l. della legge n. 127/1997).

L'indicatore di formazione (spesa per la formazione/[costo del lavoro-costi del personale]) mostra che, nel 1997, la media del comparto si attesta all'8,8%. Le amministrazioni che hanno "investito" di più in formazione sono il ministero dei Beni culturali, con un indice del 36,2%, l'Università (29%), la Difesa (21,2%) e gli Esteri (17,7%). Lavori pubblici, Politiche agricole, Grazia e giustizia e Sanità non superano i due punti percentuali.

3.4 Il personale delle aziende e delle amministrazioni autonome.

3.4.1 Premessa

Le aziende e amministrazioni autonome, nei riguardi delle quali si è svolta l'attività di analisi, sono quattro.

Nell'analisi risultano compresi i dirigenti generali, il cui status sia giuridico che economico, come si è già avuto modo di osservare (Cap. 3.1), risulta disciplinato dal complesso delle regole normative specifiche del personale contrattualizzato.

Il comparto all'esame risulta, comunque, contraddistinto, nell'arco di tempo considerato, da una serie di interventi di natura normativa che comporteranno nel tempo un aumento delle istituzioni facenti parte del comparto. Tali interventi sono da ricondurre a processi decisionali di esecuzione che il Governo ha inteso porre in essere in relazione a quanto previsto dalle leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 maggio 1997, n. 127.

Tabella 1

Istituzione	Conferma/Nuova istituzione	Riferimento normativo
Azienda Monopoli di Stato	Ente Tabacchi Italiani	D.lgs. 9.7.1998, n. 283
A.I.M.A.	Agenzia per le erogazioni in agricoltura	D.lgs. 27.5.1999, n. 165
Cassa DD.PP.	Cassa Depositi e Prestiti	D.lgs. 30.7.1999, n. 284
Vigili del Fuoco	Vigili del Fuoco	D.lgs. 30.7.1999, n. 300

L'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA), istituita con legge 14 agosto 1982, n. 610, che ha subito nel tempo specifiche modificazioni e integrazioni, con il decreto legislativo richiamato è stata soppressa e posta conseguentemente in liquidazione (art. 1); viene, quindi, contestualmente istituita l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, che viene qualificata ente di diritto pubblico (art. 2).

Il personale dell'ex Azienda, nel periodo transitorio, che si dovrebbe concludere con il trasferimento a domanda di una parte del personale al nuovo Ente e di un'altra parte agli enti Regione, (art. 6, c. 4), è da ritenere rientrante nel comparto di contrattazione all'esame in ragione del fatto che, per espressa disposizione normativa, gli oneri inerenti al personale finché non sia trasferito all'Agenzia sono posti a carico del bilancio della soppressa AIMA (art. 6, 6° c., d.lgs. cit.):

Tabella 2

Tipologia di personale	Comparto di contrattazione
Personale AIMA in liquidazione	Amministrazioni e Aziende autonome
Personale trasferito all'AGEA	Enti pubblici non economici
Personale trasferito alle regioni	Regioni ed Enti Locali

L'Azienda autonoma dei Monopoli di Stato viene trasformata, nel 1998, con il decreto n. 283 del 9 luglio, in Ente tabacchi italiani; a tale ente pubblico economico (art. 1, 1° comma) risultano attribuite le attività produttive e commerciali già riservate all'azienda indicata, con esclusione di quelle relative al lotto e alle lotterie.