

accresciuta incidenza sugli equilibri generali dell'intero sistema di finanza pubblica. Si ritiene senz'altro auspicabile, a tal proposito, una tempestiva e coerente realizzazione di adeguati sistemi informativi, quali, ad esempio, il progetto intersettoriale "*Sistema Informativo Unitario del Personale*", che investe soprattutto i sistemi informativi della Ragioneria Generale dello Stato e dei Servizi Periferici del Tesoro;

- b) parimenti non appaiono disponibili in tempo reale i dati relativi alla spesa per retribuzione accessoria, anche per i due comparti (Ministeri e Scuola) per i quali sono acquisibili, invece, i dati relativi alla spesa per retribuzione fissa ;
- c) come si è già accennato, non risulta attualmente distinguibile, nel coacervo della spesa totale mensile per trattamento retributivo principale, quanto eventualmente imputabile alla liquidazione di *tranches* contrattuali arretrate (c.d. "slittamento"), poichè le voci "arretrati" attualmente presenti nel sistema integrato Rgs - ex Dgspt (distinte fra "anno corrente" ed "anni precedenti") sono comprensive di ogni tipologia di spesa (assegni familiari tardivamente liquidati, rimborsi di varia natura, emolumenti arretrati da applicazione di sentenze, ecc.) ;
- d) i dati relativi alla spesa per retribuzione principale del comparto Ministeri, ottenibili dal sistema integrato Rgs - ex Dgspt, non includono i dipendenti della Corte dei Conti ed i dipendenti civili periferici del Ministero della Difesa; mentre la prima categoria di dipendenti costituisce una quota minima, tale da indurre uno scostamento di computo sostanzialmente irrilevante, la seconda pone seri problemi di completezza dei dati, poichè incide per il 10% circa sul totale del comparto.

Una attenzione particolare richiede, inoltre, l'impostazione metodologica della copertura finanziaria relativa alla contrattazione integrativa.

La Corte, anche in considerazione del fatto che il trattamento economico accessorio, in massima parte regolamentato mediante contrattazione collettiva nazionale integrativa a livello di Amministrazione, costituisce un'area di spesa su cui occorre svolgere specifiche analisi, ha chiesto al Dipartimento della Funzione Pubblica ed al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato l'invio di tutte le certificazioni di compatibilità economico-finanziarie effettuate dagli stessi Dipartimenti sui contratti integrativi del "settore Stato" e degli Enti pubblici di maggiori dimensioni, ai sensi del disposto normativo di cui all'art. 39, comma 3-ter, seconda parte, della Legge 449/1997 (legge di accompagnamento della Finanziaria 1998), introdotto dall'art. 20, comma 1, lett. e), della Legge 488/1999 (Finanziaria 2000)⁸⁶.

nuovo comma 2-bis introdotto all'art. 28 citato in nota precedente.

⁸⁶ La norma dispone che: "... Per le amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, nonché per gli enti pubblici non economici con organico superiore a duecento unità, i contratti integrativi sottoscritti, corredata da una apposita relazione tecnico-finanziaria riguardante gli oneri derivanti dall'applicazione della nuova classificazione del personale, certificata dai competenti organi di controllo, di cui all'articolo 52, comma 5, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, laddove operanti, sono trasmessi alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, che, entro trenta giorni dalla data di ricevimento, ne accertano, congiuntamente, la compatibilità economico-finanziaria, ai sensi dell'articolo 45, comma 4, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. Decorso tale termine, la delegazione di parte pubblica può procedere alla stipula del contratto integrativo. Nel caso in cui il riscontro abbia esito negativo, le parti riprendono le trattative ...".

A tutt'oggi risultano trasmessi n. 7 C.C.N.I., relativi a n. 6 Ministeri ed alla Corte dei Conti, non tutti corredati della relazione tecnico-finanziaria di cui all'art. 20 della Legge finanziaria 2000, relativa alla quantificazione degli oneri economici derivanti dall'applicazione della nuova classificazione del personale, pur risultandone accertata la compatibilità economico-finanziaria ai sensi dell'art. 45, comma 4, del D.Lgs. 29/1993.

Inoltre, alla luce di talune perplessità emerse a seguito dell'analisi della documentazione acquisita agli atti dell'istruttoria, la Corte ha interessato l'Aran per acquisire le motivazioni legate ai rilevanti scostamenti risultanti fra i dati comunicati dalla stessa Agenzia e quelli scaturenti dal sistema informativo unificato Rgs- ex Dgspt per i comparti contrattuali "Scuola" e "Ministeri - livelli", tanto per quanto concerne la spesa quanto per la consistenza del personale in servizio.

A riscontro di tali richieste l'ARAN ha riferito che *"... i dati cui l'Aran si riferisce fanno riferimento alle risorse complessivamente individuate dalla Legge finanziaria e destinate ai rinnovi contrattuali. In particolare la quantificazione delle risorse viene effettuata sulla base dei tassi programmati di inflazione previsti dal Documento di Programmazione economico-finanziaria del Governo in base ai principi fissati nell'Accordo Governo-Sindacati del 23 luglio 1993 sul costo del lavoro. Dall'analisi delle disponibilità economiche complessive, nel determinare gli oneri contrattuali, l'Aran assume a base di calcolo le retribuzioni medie, comprensive dei benefici dell'ultimo contratto in vigore, nonché le unità presenti al 31 dicembre dell'anno che rappresenta l'ultimo dato ufficialmente disponibile al momento dell'approvazione della finanziaria. Le unità così fotografate non possono essere confrontate con le rilevazioni del Tesoro dato che, contrariamente a quest'ultimo, il dato non tiene conto di fenomeni gestionali che determinano una modifica nella distribuzione delle categorie e dei livelli/qualifiche nell'arco dell'anno quali, ad esempio, il turn-over. ... Relativamente all'individuazione delle cc.dd. "risorse storiche" disponibili per la contrattazione collettiva integrativa di ciascun comparto e, alle risorse ulteriori aggiuntive destinate a finanziare le forme di carriera retributiva orizzontale, questa Agenzia non è in grado di fornire una scheda riepilogativa. Per quanto concerne l'esito delle verifiche semestrali finora condotte sull'attuazione dei punti di cui al "Protocollo d'intesa sul lavoro pubblico", un chiarimento in merito andrebbe rivolto alle parti sociali firmatarie dell'accordo stesso. Infine l'ARAN non è a conoscenza di quali fra le Amministrazioni pubbliche hanno adottato un sistema contabile di tipo industriale per centri di costo ..."*

In sintesi tale risposta conferma la fondatezza delle perplessità già sollevate dalla Corte ed il rilievo che assume la funzione di verifica degli andamenti della spesa nell'ambito del complessivo ruolo di controllo specificamente intestato alla Corte stessa.

Con riserva di approfondire le tematiche poste, si osserva, in merito alla metodologia adottata per le stime dei costi contrattuali, che in sede previsionale la c.d. "tenuta" dei C.C.N.L. sul fronte finanziario non può non tenere conto del citato rilevante fenomeno del "turn-over", a differenza di quanto accade invece per il parametro economico di crescita delle retribuzioni individuali medie in linea con il tasso di inflazione programmata (t.i.p.). La compatibilità economica, in altre parole, privilegia l'esame comparativo fra la crescita contrattuale delle retribuzioni medie unitarie ed il citato parametro inflattivo, mentre la compatibilità finanziaria è finalizzata a misurare

l'impatto della "spesa contrattuale globale" sul quadro generale di finanza pubblica definito dagli strumenti di programmazione e di bilancio.

In attesa di una compiuta definizione della materia, appare utile evidenziare che la Corte ha avviato una più specifica analisi sul "settore Stato", cioè sulla gestione delle risorse gravanti direttamente sul bilancio dello Stato. Si è proceduto, in tal senso, a richiedere al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato puntuali elementi informativi, che sono stati recentemente forniti avviando un approfondimento istruttorio su tematiche di rilevante interesse per la verifica degli andamenti della spesa ⁽⁸⁷⁾.

⁸⁷ Si tratta, principalmente, dei seguenti argomenti :

1. motivazioni legate alla persistente impossibilità di "intercettare" nel sistema informativo unificato del Ministero del Tesoro i dati relativi agli impegni e/o alla spesa per il trattamento economico accessorio, malgrado quanto previsto dall'art. 63, comma 3, del D.Lgs. 29/1993 . A tal proposito il Dipartimento della R.G.S. ha rappresentato che *"... L'iniziativa legislativa che avrebbe potuto razionalizzare i sistemi di pagamento e consentire l'introduzione, in via sperimentale, del cedolino unico, inserita nell'A.C. 6561-bis, non ha concluso l'iter di approvazione ..."* ;
2. quantificazione, distintamente per ciascuna Amministrazione centrale, delle cc.dd. "risorse storiche" e delle cc.dd. "risorse ulteriori (o aggiuntive)" dedicate alla contrattazione integrativa, di cui al paragrafo 6 del "Documento sulle linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali 1998/2001" approvato in data 10 giugno 1998 dall'Organismo di Coordinamento dei Comitati di Settore, con particolare riguardo a quelle che, essendo destinate a finanziare le forme di carriera retributiva "orizzontale", costituiscono costi fissi del personale e devono necessariamente possedere i caratteri della certezza e della stabilità . In tale contesto si è chiesto anche di far conoscere se ed attraverso quali strumenti contabili il Tesoro abbia proceduto al trasferimento della quota-parte delle risorse finanziarie da contrattazione integrativa destinata agli incrementi retributivi conseguenti alla attuazione del nuovo ordinamento professionale, sui capitoli di spesa riservati al trattamento economico fisso, a scomputo delle disponibilità del Fondo Unico di Amministrazione, così come specificamente raccomandato dalla Corte in occasione della certificazione di compatibilità economico-finanziaria del C.C.N.L. comparto Ministeri (livelli) per il quadriennio 1998/2001, resa con deliberazione delle Sezioni Riunite nr. 13/99 in data 1° febbraio 1999.

ALLEGATO 1

Riepilogo delle deliberazioni di certificazione adottate dalla Corte dei conti

<i>Contratto collettivo</i>	<i>Data di stipula</i>	<i>Comparto</i>	<i>Vigenza giuridica</i>	<i>Vigenza economica</i>	<i>Adunanza delle SS.RR.</i>	<i>deposito</i>	<i>Esito</i>	<i>Deliberazione Nr.</i>
Accordo integrativo dei ccni in data 16 maggio 1995 del comparto Ministeri - art. 15bis "assunzioni a tempo determinato"	03/11/97	ministeri	1994-97		18/02/98	19/02/98	non positiva	1998/06
Accordo successivo per il personale dell'amministrazione civile dell'interno ai sensi dell'art. 1, comma 3, del ccni del comparto ministeri	22/10/97	ministeri	1994-97		18/02/98	20/02/98	positiva	1998/07
CCNL del personale con qualifica di ingegnere dipendente dall'ente autonomo esposizione universale di Roma (EUR)	25/06/97	Enti pubblici non economici	1994-97	1994-95	18/02/98	20/02/98	positiva con riserve	1998/08
CCNL del personale dirigente dipendente dall'istituto per il commercio estero (ICE)	03/11/97	Enti pubblici non economici		1996-97	18/02/98	20/02/98	positiva con riserve	1998/09
integrativo sull'orario di lavoro del ccni aziende, livelli	05/04/96	ad ad	1994-97		18/02/98	23/02/98	positiva	1998/10
personale enti lirico sinfonici	08/05/97	Enti pubblici non economici		1996-97	18/02/98	23/02/98	positiva	1998/11
Accordo successivo per l'applicazione sperimentale degli artt. 27, comma 4 e 77 del ccni scuola	05/11/97	scuola	1994-97		18/02/98	25/02/98	positiva con osservazioni	1998/13
Personale dei livelli Unioncamere	13/10/97	Enti pubblici non economici		1996-97	18/02/98	27/02/98	positiva con osservazioni	1998/14
dirigenti enti di ricerca	16/10/97	enti di ricerca	1994-97	1994-95	18/02/98	28/02/97	positiva	1998/15
dirigenti enti di ricerca	16/10/97	enti di ricerca		1996-97	18/02/98	28/02/97	positiva	1998/16
dirigenti EUR		EUR		1996-97	29/04/98	06/05/98	positiva con osservazioni	1998/27
dirigenti regione Friuli V.G.	20/03/98			1994-97	20/04/98	11/05/98	positiva con osservazioni	1998/28
c.c. quadro transitorio sui distacchi e permessi sindacali	23/12/97				28/05/98	03/06/98	positiva	1998/32
c.c. quadro transitorio sui distacchi e permessi sindacali	31/03/98				28/05/98	03/06/98	positiva	1998/32
accordo quadro per la definizione dei comparti di contrattazione	23/12/97		1998-01		28/05/98	05/06/98	non luogo a deliberare	1998/33
Accordo collettivo quadro per la costituzione delle rsu	03/07/98		1998-01		06/08/98	02/10/98	positiva con osservazioni	1998/37
c.c.n. quadro sulla modalità di utilizzo dei distacchi e permessi sindacali	03/07/98		1998-01		06/08/98	02/10/98	positiva con osservazioni	1998/37

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

<i>Contratto collettivo</i>	<i>Data di stipula</i>	<i>Comparto</i>	<i>Vigenza giuridica</i>	<i>Vigenza economica</i>	<i>Adunanza delle SS.RR.</i>	<i>deposito</i>	<i>Esito</i>	<i>Deliberazione Nr.</i>
accordo su integrazioni e modificazioni al ccnl per la cost. delle rsu	02/09/98	Regioni e AA.LL.	1998-01		13/10/98	22/10/98	positiva con osservazioni	1998/40
accordo su integrazioni e modificazioni al ccnl per la cost. delle rsu	07/09/98	sanità	1998-01		13/10/98	22/10/98	positiva con osservazioni	1998/41
accordo su integrazioni e modificazioni al ccnl per la cost. delle rsu	23/09/98	aziende	1998-01		27/10/98	19/11/98	positiva con osservazioni	1998/43
accordo su integrazioni e modificazioni al ccnl per la cost. delle rsu	21/09/98	ministeri	1998-01		27/10/98	19/11/98	positiva con osservazioni	1998/44
accordo su integrazioni e modificazioni al ccnl per la cost. delle rsu	21/09/98	Enti pubblici non economici	1998-01		27/10/98	19/11/98	positiva con osservazioni	1998/45
norme di raccordo ex art. comma 2 del ccnl ministeri 1994-97 per il personale della provincia di Bolzano	02/12/97	ministeri	1994-97		12/11/98	09/12/98	non positiva	1998/47
c.c. quadro per la ripartizione dei distacchi e permessi sindacali - dirigenza	29/07/98		1998-01		12/11/98	10/02/99	non negativa con osservazioni	1999/08
Accordo quadro per la definizione delle autonomie aree della dirigenza	22/10/98		1998-01		12/11/98	10/02/99	non luogo a deliberare	1999/09
c.c. quadro integrativo e coorrettivo per la ripartizione dei distacchi e permessi sindacali - dirigenza	25/11/98		1998-01		23/01/99	11/02/99	non negativa con raccomandazioni	1999/10
c.c. quadro integrativo e coorrettivo del ccnl 7 agosto 98 sulle libertà e prerogative sindacali	22/10/98		1998-01		26/01/99	13/02/99	non negativa con raccomandazioni	1999/11
personale dei livelli	29/10/98	ministeri	1998-01	1998-99	01/02/99	01/03/99	positiva con raccomandazioni e riserve	1999/13
personale dei livelli	06/11/98	Enti pubblici non economici	1998-01	1998-99	01/02/99	01/03/99	positiva con raccomandazioni e riserve	1999/14
personale dei livelli	03/03/99	sanità	1998-01	1998-99	02/04/99	19/04/99	positiva con raccomandazioni e riserve	1999/18
personale dei livelli	10/03/99	Regioni e AA.LL.	1998-01	1998-99	23/03/99	30/04/99	positiva con raccomandazioni e riserve	1999/19
personale dei livelli	03/05/99	scuola	1998-01	1998-99	24/05/99	22/06/99	positiva con raccomandazioni riserve e repleto	1999/23
accordo succ. ex art. 1 ccnl ministeri ind. Bilinguismo - Bolzano	12/12/97	ministeri	1994-97		02/07/99	16/07/99	non luogo a deliberare	1999/25
VG del 335/99	01/06/98	dirigenti	1998-99		03/06/99	01/07/99	positiva	1999/26

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

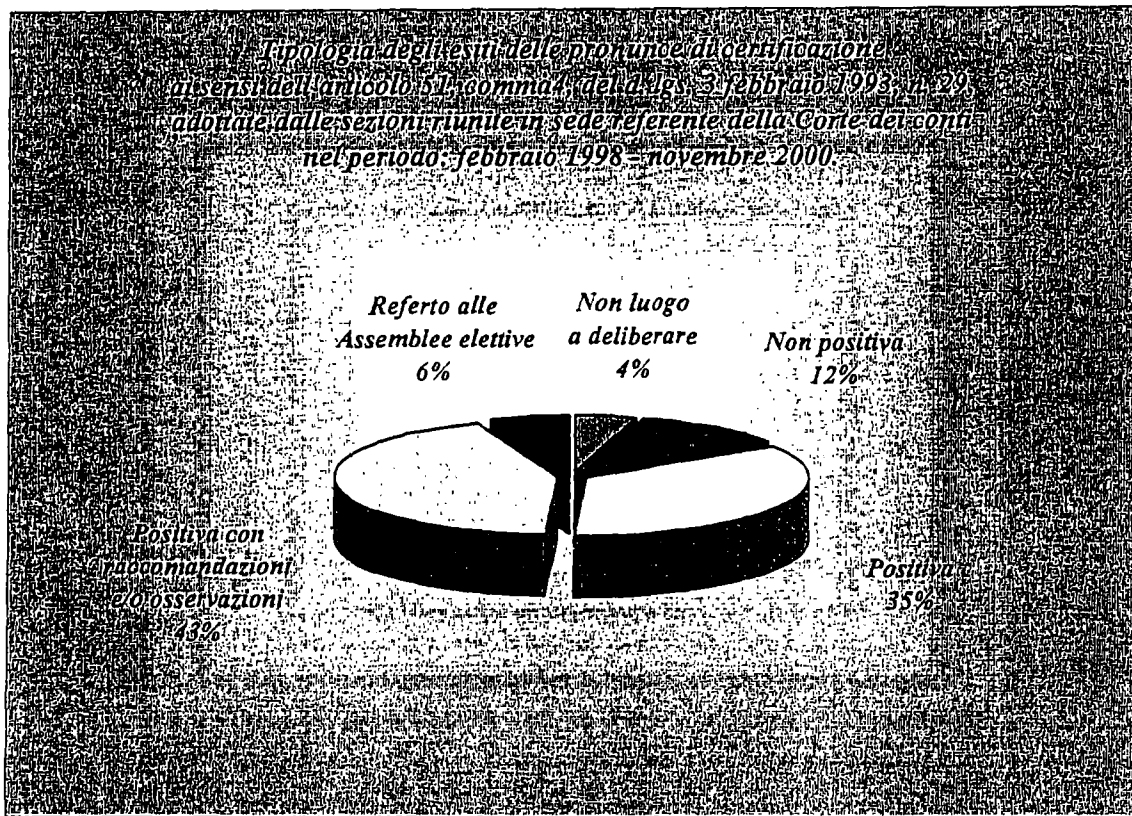
<i>Contratto collettivo</i>	<i>Data di stipula</i>	<i>Comparto</i>	<i>Vigenza giuridica</i>	<i>Vigenza economica</i>	<i>Adunanza delle SS.RR.</i>	<i>deposito</i>	<i>Esito</i>	<i>Deliberazione Nr.</i>
FVG del. 907/99	01/03/99	livelli		1996-97	02/07/99	16/07/99	positiva	1999/27
FVG del. 1449/99 - relazioni sindacali	01/03/99	livelli	1994-97		02/07/99	20/07/99	non positiva	1999/29
Accordo quadro sul TFR	02/06/99	livelli	1998-01		29/07/99	15/10/99	positiva con osservazioni	1999/35
Elezioni RSU Bolzano	21/07/99	livelli	1998-01		01/10/99	22/10/99	positiva	1999/36
Accordo quadro sul telelavoro			1998-01		15/10/99	22/10/99	non positiva	1999/37
Accordo sulla sequenza contr.le ccnl scuola	29/07/99	scuola	1998-01	1999-00	15/10/99	26/10/99	non positiva	1999/38
Accordo succ. ex art. 1 con i ministeri ind. Bilinguismo Bolzano (99/06)	15/11/99	ministeri	1994-97		26/11/99	06/12/99	positiva con referto	1999/40
FVG del. 3044/99	04/10/99	livelli	1994-97		26/11/99	20/12/99	positiva con raccomandazioni	1999/41
FVG del. 3062/99	04/10/99	livelli Regione		1998-99	26/11/99	20/12/99	positiva con raccomandazioni	1999/42
FVG del. 3062/99	04/10/99	livelli Regione e AA. LL.		1998-99	26/11/99	21/12/99	positiva con precisazioni e raccomandazioni	1999/43
FVG del. 3182/99 (99/03)	04/10/99	livelli		1996-97	26/11/99	21/12/99	referto	1999/44
Ipotesi di accordo relativa al CCNL per l'autonomia area della dirigenza con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, del comparto regioni ed autonomie locali	01/12/99	AAD - Regioni e AA.LL.	1998-01	1998-99	23/12/99	19/02/00	positiva con raccomandazioni e riserve.	2000/01
Scheda tecnica relativa all'accordo quadro sul telelavoro	21/07/99		1998-01		19/01/00	10/02/00	referto	2000/02
Scheda tecnica relativa all'accordo sulla sequenza contr.le ccnl scuola	29/07/99	scuola	1998-01	1999-00	19/10/00	26/10/99	referto	2000/03
Ipotesi di contratto collettivo per la formulazione delle tabelle di equiparazione personale confluito nelle ARPA a quello del comparto sanità	26/10/99	sanità (1999/)	1998-99	1998-01	19/01/00	16/02/00	positiva con raccomandazioni	2000/04
CCL riferito al quadriennio giuridico 1994-97, Area dirigenziale, Regione Friuli V.G.; delibera Giunta Reg. 4012	21/12/99	dirigenza F.V.G.	1994-97		22/02/00	03/03/00	positiva con raccomandazioni	2000/05
Ipotesi di accordo relativa all'interpretazione autentica dell'art. 97, 2° comma del CCNL del personale dei livelli del comparto Regioni ed autonomie locali sottoscritto il 6 luglio 1995 e successive modificazioni	06/07/99	Regioni e AA.LL.	1994-97		01/03/00	22/03/00	positiva con osservazioni	2000/08
Personale del comparto Aziende per l'anno 1998-2001	22/12/99	Aziende ed am. aut. dello Stato	1998/01	1998/99		02/06/00	positiva con raccomandazioni	2000/

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

<i>Contratto collettivo</i>	<i>Data di stipula</i>	<i>Comparto</i>	<i>Vigenza giuridica</i>	<i>Vigenza economica</i>	<i>Adunanza delle SS.RR.</i>	<i>deposito</i>	<i>Esito</i>	<i>Deliberazione Nr.</i>
Dirigenza sanitaria, tecnica e amministrativa del SSN	29/03/00	sanità - dirigenti	1998/01	1998/99	24/05/00		positiva	2000/12
Dirigenza sanitaria, tecnica e amministrativa del SSN	29/03/00	sanità - dirigenti		2000/01	24/05/00		non positiva allo stato della documentazione	2000/12
Dirigenza medica e veterinaria del SSN	28/03/00	sanità - dirigenti	1998/01	1998/99	24/05/00		positiva	2000/12
Dirigenza medica e veterinaria del SSN	28/03/00	sanità - dirigenti		2000/01	24/05/00		non positiva allo stato della documentazione	2000/12
Dirigenza sanitaria, tecnica e amministrativa del SSN (riesame)	29/03/00	sanità - dirigenti		2000/01	24/05/00		positiva	2000/15
Dirigenza medica e veterinaria del SSN (riesame)	28/03/00	sanità - dirigenti		2000/01	24/05/00		positiva	2000/15
Ipotesi di accordo per la definizione del ccnl per il comparto università	06/07/00	università - livelli	1998/01	1998/99	03/08/00	15/09/00	positiva con prescrizioni condizioni e osservazioni	2000/20
Modifiche all'A.N.O. sulla definizione dei comparti di contrattazione del personale pubblico dei livelli	17/05/00				03/08/00	15/09/00	positiva	2000/19
Ipotesi di ccnq per la ripartizione dei distacchi e permessi alle organizzazioni sindacali rappresentative nel biennio 2000-01	23/05/00				03/08/00	15/09/00	positiva	2000/21
Modifiche all'A.N.O. sulla definizione dei comparti di contrattazione del personale pubblico dirigenziale	17/05/00				03/08/00	04/08/00	positiva	2000/18
ccnq sul lavoro interinale nelle pubbliche amministrazioni	23/05/00				03/08/00	15/09/00	positiva	2000/22
Ipotesi di accordo per la definizione del ccnl successivo per il personale dei livelli del comparto Regioni ed autonomie locali	19/07/00	Regioni e A.A.LL.	1998/01	1998/99	11/09/00	22/09/00	positiva con raccomandazioni e riserve	2000/23
Sequenza contrattuale della scuola		Scuola	1998/01		22/09/00	03/10/00	positiva	2000/24
Interpretazione autentica art. 44 c. 5 del ccnl 1/9/95	31/05/00	sanità			22/09/00	03/10/00	positiva	2000/25
Interpretazione autentica art. 16 del ccnl 1/9/95	12/07/00	sanità			22/09/00	03/10/00	positiva	2000/26
Interpretazione autentica art. 1 del ccnl 5/8/97	04/07/00	sanità			22/09/00	03/10/00	positiva	2000/27
Ipotesi di ccnl personale non dirigenziale dell'ente EUR	14/06/00	EUR	1998/01	1998/99	16/10/00	26/10/00	negativa	2000/30

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

<i>Contratto collettivo</i>	<i>Data di stipula</i>	<i>Comparto</i>	<i>Vigenza giuridica</i>	<i>Vigenza economica</i>	<i>Adunanza delle SS.RR.</i>	<i>deposito</i>	<i>Esito</i>	<i>Deliberazione Nr.</i>
Ipotesi di accordo per la definizione del ccnl successivo per il personale non dirigenziale degli enti pubblici non economici	16/02/99	Enti pubblici non economici	1998/01	1998/99	14/11/00	17/11/00	non positiva allo stato della documentazione	2000/33

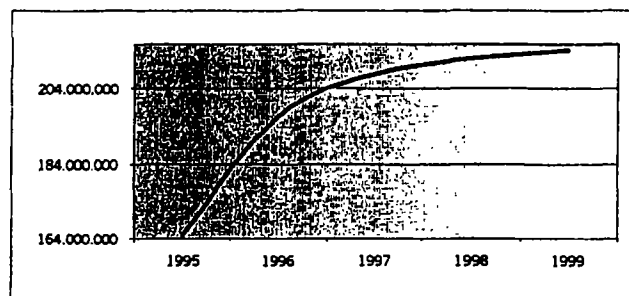
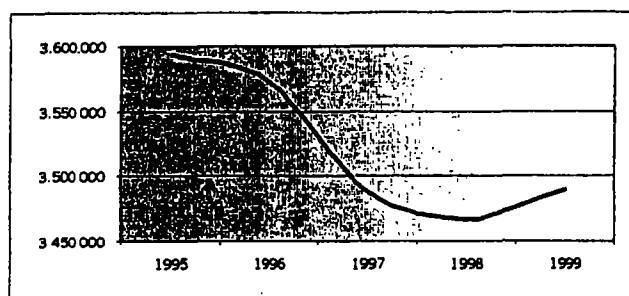


Dettaglio della Tipologia di esiti

Non luogo a deliberare	3
Non negativa con raccomandazioni	3
Non positiva	6
Non positiva allo stato della documentazione	3
Positiva	22
Positiva con raccomandazioni e riserve	6
Positiva con osservazioni	13
Positiva con precisazioni e raccomandazioni	1
Positiva con prescrizioni condizioni e osservazioni	1
Positiva con raccomandazioni	5
Positiva con riserve	2
Referto alle assemblee elettive	4
Totale	69

Capitolo II

IL PERSONALE PUBBLICO



SINTESI

La spesa per la retribuzione lorda relativa al personale pubblico ha raggiunto, nel corso del 1998, oltre i 152 mila miliardi, contro i 150 mila circa del 1997.

Nel 1999, si registra un ulteriore incremento dello 0,8%, valore risultante dalla media ponderata tra -1,3% del settore statale e +3,3% del settore pubblico.

La componente accessoria, che nel 1998 incideva sulla retribuzione lorda in misura dell'8%, sale nel 1999 all'8,8%. Complessivamente la retribuzione accessoria presenta un aumento del 10,1%.

Tale aumento riguarda sia i comparti del settore statale (+3,5%), sia soprattutto quelli del settore pubblico (+13,5%).

L'andamento delle retribuzioni lorde presenta nel 1999 un progressivo incremento, ad eccezione delle Aziende autonome e della carriera diplomatica, in cui la flessione è particolarmente sensibile, specie per il personale dei livelli.

Si riscontra un aumento anche del costo del lavoro a fronte di una tendenziale riduzione del personale in servizio.

Nel periodo 1998-1999, relativamente al settore statale, l'obiettivo della progressiva diminuzione del personale - voluto dagli artt. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e 22 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 - è stato parzialmente conseguito. Rispetto ad una programmata riduzione di almeno l'1,5% di personale rispetto a quello in servizio alla data del 31 dicembre 1997, il dato della consistenza del personale a tempo indeterminato al 31 dicembre 1999, presenta una flessione pari allo 0,86%. La variazione è da imputare, in prevalenza, alla diminuzione del personale

della scuola, che comunque rappresenta oltre il 53% del personale del comparto statale.

Nel 1998 e 1999 si è verificata una consistente riduzione del numero di dipendenti per dirigente: ciò, a causa del rilevante incremento del personale dirigenziale registrato a partire dal 1998 e confermato nel 1999.

Il part time del personale a tempo indeterminato è aumentato del 29,9% nel biennio 1997-1998. L'aumento risulta ridimensionato nel periodo 1998-1999 (24,7%).

2.1 Premessa.

Il presente capitolo analizza la dinamica della consistenza del personale del settore del pubblico impiego nel periodo 1997-1999 e la relativa spesa.

La trattazione è svolta, per gli anni 1997 e 1998, sulla base di dati disaggregati e definitivi verificati dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; per l'esercizio 1999, considerata la natura provvisoria dei dati disponibili, la valutazione è di carattere sintetico e formerà oggetto di approfondita analisi nella relazione sul costo del lavoro programmata per il prossimo anno.

L'esposizione che segue è dedicata ad una analisi dei fenomeni relativi agli andamenti del personale pubblico di maggiore interesse nel contesto di riferimento, rappresentata in forma diacronica e sinottica nelle tabelle esposte alla fine del presente capitolo, attraverso l'impiego di appositi indicatori.

Il ricorso ad indicatori persegue l'intento di migliorare la conoscenza dei fenomeni analizzati per, possibilmente, indurre comportamenti gestionali volti a migliorare l'efficienza e l'efficacia del lavoro pubblico.

2.2 La consistenza del personale.

La consistenza complessiva del personale a tempo indeterminato, che evidenziava una flessione del 2,2% nel periodo 1996-97, si è, invece, stabilizzata nel successivo biennio 1997-1998¹, per poi far registrare, nel biennio 1998-1999, una leggera diminuzione, pari allo 0,15%.

Per il settore statale, nel periodo 1998-1999, l'obiettivo della progressiva diminuzione del personale delle amministrazioni pubbliche - voluto dagli artt. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e 22 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 - è stato parzialmente conseguito, dal momento che, a fronte di una programmata riduzione di almeno l'1,5% di personale rispetto a quello in servizio alla data del 31 dicembre 1997, il dato della consistenza del personale a tempo indeterminato al 31 dicembre 1999, presenta una flessione pari allo 0,86%. La variazione è da imputare, in prevalenza, alla diminuzione del personale della scuola, che rappresenta oltre il 53% del personale del comparto statale.

2.3 La copertura degli organici.

L'indicatore di copertura dell'organico del personale a tempo indeterminato² evidenzia il livello di adeguatezza della presenza in servizio delle unità di personale ritenute necessarie dai provvedimenti di organizzazione delle amministrazioni pubbliche in relazione alle esigenze definite dalle piante organiche delle medesime amministrazioni.

¹ La consistenza complessiva del personale a tempo indeterminato alla fine del 1997 era pari a 1.638.725 unità mentre a fine 1998 era pari a 1.636.325 unità.

² Rappresenta il rapporto tra il numero dei posti in organico e il numero dei dipendenti.

I dati esposti nelle allegate tabelle mostrano, sia per i comparti del settore Stato che per quelli del settore pubblico, la tendenza al raggiungimento dell'obiettivo di copertura degli organici.

Fanno eccezione i comparti della magistratura e della carriera prefettizia.

In proposito, va, peraltro, chiarito che l'andamento dei predetti fenomeni di copertura degli organici, come indicato dai corrispondenti dati di movimento del personale misurato dall'indicatore relativo ai "dipendenti a tempo indeterminato medi nell'anno", non si configura come necessariamente correlato all'incremento del personale in servizio, sebbene, piuttosto, alla rimodulazione, *in itinere*, delle piante organiche, per far fronte a maggiori carichi di lavoro, eventualmente sottesi all'attribuzione dell'esercizio di nuove funzioni, ovvero al venire meno di competenze trasferite o conferite ad altri soggetti pubblici.

A tale riguardo, nell'analisi del comparto ministeri, va segnalato, per l'esercizio 1999, il fenomeno del crescente esubero di personale dirigenziale non contrattualizzato rispetto alla dotazione organica. Tale fenomeno, considerato che il predetto personale risulta in diminuzione nel 1999 rispetto al 1998, sembra trovare spiegazione proprio nella rimodulazione della piante organiche in relazione alla riorganizzazione in atto delle strutture centrali dell'amministrazione statale. In altri comparti delle amministrazioni centrali, quali quelli delle carriere diplomatica e prefettizia, la progressiva riduzione dei valori dell'indicatore all'esame nel triennio 1997-99 è, invece, da imputare alla riduzione di detto personale dirigenziale non contrattualizzato.

Analoghe situazioni si riscontrano, nell'ambito del settore pubblico, per gli enti pubblici non economici, in cui, a fronte di un elevato sbilancio di unità di personale dirigenziale non contrattualizzato rispetto alla dotazione organica, si riscontra nel 1999, rispetto al 1998, una flessione delle presenze di tale tipologia di personale.

Analizzando, poi, l'analogo indicatore di copertura degli organici del personale dirigenziale nei comparti Regioni ed Autonomie locali e Servizio sanitario nazionale, si riscontra, in coerenza con un più elevato rapporto dotazione organica/personale in servizio, un aumento delle presenze di tale categoria di personale nel 1999 rispetto al 1998.

La complessità dei fenomeni descritti, pur rispondendo a logiche interne ai singoli comparti, va inquadrata nel contesto di trasformazione delle amministrazioni pubbliche, tuttora in atto, e che, pertanto, attende ulteriori analisi che verranno approfondite in occasione della prossima relazione sul costo del lavoro.

2.4 Evoluzione e struttura del personale.

L'evoluzione del personale del pubblico impiego viene misurato attraverso l'indicatore dei "dipendenti medi nell'anno", che rappresenta la consistenza media di dipendenti nell'anno espressa in termini di persona-anno. Il dato risulta dal numero delle effettive mensilità liquidate diviso per dodici. Esso sconta, in tal modo, i movimenti di personale avvenuti nell'anno.

La situazione dell'evoluzione del personale del settore Stato si presenta molto diversificata da comparto a comparto. Mentre, ad esempio, il personale a tempo indeterminato della scuola presenta, nel triennio 1997-99, una marcata progressiva

riduzione, con una flessione pari al -7% nel 1999 rispetto al 1998, in altri comparti, come quelli della magistratura, della carriera diplomatica e dei corpi di polizia, si riscontrano aumenti talora significativi.

Più omogenee sono le tendenze evolutive dei comparti appartenenti al settore pubblico non statale, che fanno registrare, nel 1999, un aumento dei dipendenti medi nell'anno, ad eccezione dei comparti degli enti pubblici non economici e Regioni ed Autonomie.

Particolarmente consistente è l'incremento del personale in servizio a tempo indeterminato presso il Servizio sanitario nazionale, che, nel 1999, è pari all'1,6%, sia sul versante del personale con qualifica dirigenziale (2,4%) sia su quello del personale dei livelli (1,5%).

2.5 Il carico della dirigenza.

Il c.d. carico della dirigenza indica il numero di dipendenti gestito, mediamente, da un singolo dirigente³.

L'analisi per comparto rivela, comprensibilmente, una elevata disomogeneità; né, in via generale, pare proponibile una comparazione tra le diverse situazioni riscontrabili tra i comparti, attesa la peculiare organizzazione propria di ciascuno di essi.

Infatti, per il personale diplomatico, universitario, di ricerca, di magistratura e sanitario, l'individuazione di una figura dirigenziale non comporta, il più delle volte, l'esistenza di una correlata unità organizzativa.

Una possibile comparazione può eventualmente per assetti organizzativi in parte assimilabili quali quelli dei ministeri e delle Regioni ed Autonomie locali, in cui il rapporto tra il totale dei dipendenti e il numero dei dirigenti si presenta solo di poco disallineato (nel 1999: 1/57 per i ministeri e 1/51 per gli enti locali).

Il dato tendenziale che emerge dall'analisi è, piuttosto, che all'interno dei comparti non è dato rilevare significative variazioni nel triennio, se non nel caso degli enti pubblici non economici, che presenta nel 1998 e 1999 una consistente riduzione del numero di dipendenti per dirigente rispetto al 1997; ciò, a causa del rilevante incremento del personale dirigenziale registrato a partire dal 1998 e confermato nel 1999.

Al riguardo, attraverso l'impiego come indicatore del rapporto retributivo qualifica dirigenziale/livelli, è dato rilevare che, mediamente, la retribuzione dei dirigenti risulta di circa due volte e mezzo, rispetto a quella percepita dai livelli. Il comparto in cui è più marcata la differenza retributiva tra dirigenti e livelli è quello universitario (più del triplo); quello in cui il predetto rapporto risulta più contenuto è quello della carriera diplomatica.

³ Rappresenta il rapporto tra il totale dei dipendenti e il numero dei dirigenti.

2.6 Il ricambio del personale.

Nel 1999 rispetto all'esercizio 1998, i dati disponibili mostrano, per i comparti del settore statale, una particolare attenzione a contenere il rapporto di sostituzione del personale cessato, che si presenta inferiore all'unità, con assunzioni tendenzialmente inferiori al personale cessato, ad eccezione che per i comparti della magistratura e della carriera diplomatica, in cui per ogni cessato risultano assunte oltre due unità di personale.

Il medesimo fenomeno può essere colto anche attraverso l'impiego del tasso di *turn over*⁴. Infatti, sulla base di tale indicatore, risulta che la percentuale di dipendenti medi nell'anno interessata dal ricambio si presenta negativa per tutti i comparti del settore statale, con punte pari a -3,2 per la carriera prefettizia, tranne, appunto, che per la carriera diplomatica e la magistratura, che presentano valori positivi avendo incrementato il proprio personale.

Nel settore pubblico non statale, invece, la relazione assunti/cessati, ad eccezione del comparto Istituti ed enti di ricerca e sperimentazione, si presenta, sempre nel 1999, positiva e, in qualche caso, in crescita (Enti pubblici non economici e Servizio sanitario nazionale).

Un particolare profilo del fenomeno analizzato è rappresentato dall'indicatore tasso di *turn over* per mobilità⁵. Esso indica la quota parte del ricambio (di cui all'indicatore tasso di *turn over*) dovuta al ricorso alla mobilità esterna. L'effetto della mobilità esterna risulta marcato soltanto nel caso del comparto enti pubblici non economici.

2.7 Il *part time*.

Il *part time* costituisce un fenomeno gestionale già incentivato con il collegato alla legge finanziaria per il 1997 (l. n. 662/96). Il rapporto di lavoro *part time* può essere costituito da tutto il personale dei livelli delle pubbliche amministrazioni, eccetto che per: militari, forze di polizia e vigili del fuoco (art. 1, comma 57, l. n. 662/96). Esso interessa, quindi, il personale a tempo indeterminato che sceglie di trasformare il proprio rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale nonché il personale a tempo determinato assunto direttamente con modalità di orario di lavoro *part time*⁶.

Il collegato alla finanziaria 1998 stabiliva, poi, in modo espresso misure di incentivazione e potenziamento del *part time* (art. 39)⁷.

⁴ 100*(assunti-cessati)/dipendenti medi nell'anno.

⁵ (Ingressi da altri comparti-passaggi ad altri comparti)/dipendenti medi nell'anno.

⁶ Nel 1997 il citato collegato alla finanziaria (art. 1, comma 59) stabiliva la destinazione dei risparmi di spesa derivanti dal *part time*: per il 30% economie di bilancio; per il 20% al miglioramento della produttività; per il 50% all'incentivazione della mobilità o di nuove assunzioni (anche in deroga al divieto di assunzione di personale nelle pubbliche amministrazioni fino al 31.12.97 stabilito dall'art. 45).

⁷ Il comma 18 impone che almeno il 10% delle assunzioni comunque effettuate deve avvenire con contratto di lavoro *part time* con prestazione non superiore al 50%.

Inoltre, i Ccnl 1998-2001 fanno confluire le intere economie da *part time* nel fondo unico di amministrazione.

Per questi motivi, il fenomeno del *part time* è degno di particolare attenzione.

Occorre precisare che per ogni singolo ente è disponibile il dato per livelli del personale a tempo indeterminato⁸ in *part time* distinto tra regime di *part time* superiore al 50% e inferiore al 50%⁹.

Quanto alla diffusione del *part time*, fra il personale a tempo indeterminato, si rileva un incremento del 29,9% nel biennio 1997-1998. Nel biennio 1998-1999, l'incremento è del 24,7%.

La percentuale di donne sul totale del personale in *part time* passa dall'81% del 1997 all'82% del 1998.

I comparti che presentano la maggior diffusione di *part time* sono Ministeri, Università, Regioni ed Autonomie locali e il Servizio sanitario nazionale.

Nell'analisi del fenomeno, va, peraltro, aggiunto che il 1999, in controtendenza rispetto al 1998, mostra una generalizzata flessione del ricorso al *part time* fino al 50%.

Un ulteriore contributo alla valutazione del fenomeno all'esame è dato dall'indicatore che rappresenta la "diminuzione latente del personale"¹⁰. In altre parole, si converte, sommando le quote di lavoro, il dato delle unità in *part time* in numero di dipendenti a tempo pieno che vengono a mancare all'amministrazione. Ad es.: 2 unità in servizio al 50% si convertono in un dipendente a tempo pieno in meno. Si parla, così, di diminuzione latente perché, pur risultando due dipendenti in servizio, in realtà, per effetto di un *part time* al 50%, è come se l'amministrazione avesse un dipendente in meno.

Attraverso il predetto indicatore, si rileva che la "riduzione latente del personale pubblico", nel 1999, è pari a 24.948 unità (+10,3% rispetto al 1998); tale dato andrebbe pertanto a ritoccare, in riduzione, il dato relativo alla consistenza del personale pubblico calcolato sulla base del computo delle unità totali dei dipendenti in servizio al 31 dicembre 1999.

2.8 La femminilizzazione.

La consistenza del personale femminile nel 1998 presenta un incremento dello 0,4% rispetto al 1997. Un ulteriore incremento, pari all'1,2%, si registra nel 1999 rispetto al 1998.

La più elevata presenza di personale femminile si riscontra nel comparto scuola, che presenta un indice pari al 75% del totale del personale del comparto.

⁸ Per il personale a tempo determinato non è disponibile il dato sul *part time*.

⁹ Nella materia, va citata anche la circolare del 2 marzo 1998, n. 19 (in S.O. alla G.U. 30 marzo 1998, n. 74) per la compilazione del conto annuale per il 1997 emanata dal Ministero del tesoro. La menzionata circolare stabilisce di "indicare le economie che si sono realizzate in base alla legge 23 dicembre 1996, n. 662 a seguito della applicazione del rapporto di lavoro in *part time* al proprio personale ed utilizzate per l'erogazione del trattamento accessorio". Il dato può riguardare, quindi, al massimo il 20% del risparmio dovuto al *part time*, ma non si è ritenuto di utilizzare questo dato perché poco significativo e, soprattutto, poco attendibile.

¹⁰ (Personale dei livelli in *part time* oltre il 50% / 5) + (personale dei livelli in *part time* fino al 50% / 2).