

Nel corso del 1999, va rilevato l'incremento del personale femminile anche in comparti tradizionalmente poco accessibili al personale femminile, quali quelli della magistratura e della carriera prefettizia.

2.9 L'anzianità.

Il 4% del personale pubblico rientra nella fasce di età superiore ai trenta anni.

Il personale prossimo al pensionamento presenta, nel 1999, rispetto al 1998, un incremento del 4,5%.

La conoscenza di questo fenomeno assume rilievo sia per i riflessi sulle sofferenze finanziarie del sistema pensionistico, sia per una accorta programmazione dei nuovi ingressi nei diversi comparti, facendo ricorso, a seconda dei casi, alla mobilità ovvero a nuove assunzioni, nel rispetto dei vincoli di riduzione del personale.

2.10 La spesa per la retribuzione lorda.

La spesa per la retribuzione lorda, costituita dalla somma della componente fissa e da quella accessoria e con esclusione dei contributi a carico dell'amministrazione, 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%. Peraltro, a fronte di una flessione dell'1,3% nel settore statale, si registra un incremento del 3,3% nel settore pubblico.

La componente accessoria che incideva sulla retribuzione lorda, nel 1998, nella misura dell'8%, nel 1999, sale all'8,8%.

Complessivamente la retribuzione accessoria presenta un aumento del 10,1%.

Tale aumento si registra sia per i comparti del settore statale (+3,5%) che per quelli del settore pubblico in cui esso si presenta più marcato (+13,5%).

2.11 La retribuzione media lorda.

L'analisi degli andamenti della retribuzione media lorda¹¹ riguarda le diverse categorie di dirigenti non contrattualizzati, dirigenti contrattualizzati e livelli.

Per diversi comparti del settore statale, quello della carriera diplomatica presenta gli indici più elevati, pari a quasi il doppio delle retribuzioni percepite dal personale dirigenziale (contrattualizzato e non) del comparto ministeri e a quasi cinque volte della retribuzione corrisposta al personale dei livelli del medesimo comparto ministeri.

Nell'ambito dei comparti del settore pubblico non statale, le retribuzioni medie lorde più elevate risultano corrisposte al personale degli enti pubblici economici.

Più in particolare, l'andamento delle retribuzioni lorde non si presenta omogeneo tra i vari comparti, anche se è da registrare, nel 1999, rispetto al 1998, un progressivo

¹¹ Spesa retribuzione lorda dipendenti/dirigenti medi nell'anno (che si calcolano, come si è detto, dividendo il numero del totale delle mensilità liquidate per 12).

incremento, ad eccezione che per i comparti delle Aziende e della carriera diplomatica, in cui la flessione è particolarmente sensibile, specie per il personale dei livelli.

2.12 Il tasso di retribuzione accessoria¹².

L'incidenza della retribuzione accessoria si presenta molto marcata per i dirigenti non contrattualizzati, con punte massime pari al 62% per il personale della carriera diplomatica e minime per i comparti delle Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione (1%) e dell'Università (3%).

Nell'ambito del personale dirigenziale contrattualizzato, molto elevata è l'incidenza della retribuzione accessoria, nell'ambito del comparto Ministeri, della carriera diplomatica (64%) e di quella prefettizia (24%); per gli altri comparti, si segnalano i valori indici riscontrati per gli enti pubblici non economici (33%) e per le Regioni ed Autonomie locali (22%). Più contenuto si presenta il tasso di retribuzione accessoria per il comparto ministeri (4%), oltre che per i comparti delle Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione (1%) e dell'Università (2%).

Le differenze rilevate tra i comparti trovano conferma anche per il tasso di retribuzione accessoria spettante al personale dei livelli, che si presenta, nel raffronto tra la struttura delle retribuzione dei comparti del pubblico impiego, ancor più disomogenea.

2.13 Il costo del personale unitario medio giornaliero¹³ e per giornata lavorata¹⁴.

Con l'impiego del primo indicatore (costo del personale unitario medio giornaliero) si intende ricomporre in lire il costo unitario di un giorno lavorativo; con il secondo indicatore (costo del personale unitario medio per giornata lavorata) si restituisce in lire il costo unitario di un giorno lavorato. Tale costo è più alto di quello risultante dall'indicatore precedente perché, fermo restando il valore del numeratore, rappresentato dal costo del personale unitario medio, i giorni lavorati, posti al denominatore della frazione, sono, in un anno, minori dei giorni lavorativi.

Nell'ambito dei comparti appartenenti al settore statale, i costi più elevati si riscontrano, naturalmente, per il comparto della carriera diplomatica (in cui il costo unitario medio giornaliero è pari a lire 1.197.610) e quello della magistratura (lire 785.841). I valori più bassi si rilevano nei comparti aziende (lire 180.692), ministeri (lire 226.756 **223.485**) e scuola (lire 290.959, importo che, peraltro, fa registrare una rilevante flessione rispetto al 1998).

Per i comparti del settore pubblico, i costi maggiori si registrano nei comparti università (lire 420.079 **419.079**) e istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione (lire

¹² La formula utilizzata è la seguente: $100 \times \text{spesa per retribuzione accessoria (dirigenti o livelli)} / \text{spesa per retribuzioni totali}$.

¹³ La cui formula è la seguente: $\text{costo del personale} / \text{giorni lavorativi}$.

¹⁴ La cui formula è la seguente: $\text{costo del personale} / \text{giornate lavorate}$ (le giornate lavorate si ottengono moltiplicando i giorni lavorativi per i dipendenti medi nell'anno) - le assenze totali.

327.570). Più ridotti valori si registrano per il comparto Regioni ed Autonomie locali (lire 192.688 196.776).

Rapportando, poi, il costo unitario medio giornaliero al costo unitario medio giornata lavorata, si perviene a valutare l'incidenza delle assenze sul costo del personale. Infatti, essendo l'unica differenza tra i due indicatori precedenti costituita dalle assenze del personale, la loro relazione misura l'incidenza di queste ultime sul costo del personale.

I valori evidenziati dall'impiego di quest'ultimo indicatore rivelano che, nel 1999, le assenze sul costo del personale rientrano nella norma, dal momento che le assenze nella misura del 20% sono pari alle ferie spettanti.

2.14 Il costo del personale.

Nel corso del 1999, il costo del personale (spesa per retribuzioni lorde + contributi a carico dell'Amministrazione + spese per indennità di missione ed altre spese + somme rimborsate alle amministrazioni per il proprio personale comandato - rimborsi ricevuti dalle amministrazioni) presenta una impercettibile riduzione. Peraltro, mentre il settore statale fa registrare una riduzione dell'1,8%, il settore pubblico presenta un incremento del 2%.

2.15 Il costo del lavoro.

Il costo del lavoro, al 31 dicembre 1999, ammonta a 213 mila miliardi, con un incremento dello 0,6% rispetto al 1998. In particolare, si rileva che mentre nel settore statale si registra una riduzione dell'1,7% del costo del lavoro, per il settore pubblico risulta, invece, un incremento del 3,2%.

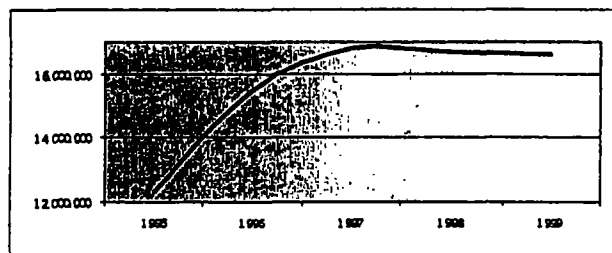
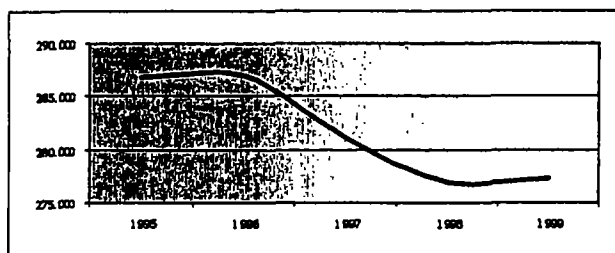
Il 97,6% di esso è costituito dal costo del personale. Le altre componenti riguardano le spese per mense e assegni, vitto, erogazione di buoni pasto, vestiario per dipendenti, benessere del personale, equo indennizzo al personale, formazione, espletamento di concorsi, incarico ai dipendenti e non dipendenti previsti da leggi, spese varie.

Particolarmente significativa è la rappresentazione grafica, riferita al quinquennio 1995 - 1999, dell'incrocio dei dati relativi alla consistenza del personale totale in servizio ed il costo del lavoro

L'analisi rivela, per la maggioranza dei comparti, che, pur a fronte di una tendenziale riduzione del personale in servizio, si riscontra un aumento del costo del lavoro.

Capitolo III

IL PERSONALE DEI MINISTERI



SINTESI

Come rilevato nella precedente relazione della Corte, si ripresenta il fenomeno della non coincidenza tra i dati rilevati dal conto annuale 1997 al 31 dicembre 1997 e quelli rilevati dal conto annuale 1998 alla medesima data.

La non tempestiva rilevazione dei dati relativi al personale dei ministeri anno per anno, si riflette sull'attendibilità delle previsioni di bilancio per la spesa di personale e sulla qualità dei parametri di riferimento necessari in materia di contrattazione collettiva e, conseguentemente, sull'esercizio dell'attività di certificazione dei costi contrattuali, affidata alla Corte ai sensi dell'articolo 51 del decreto legislativo n. 29/1993 (come da ultimo modificato con il decreto legislativo 4 novembre 1997, n. 396 e dal successivo decreto legislativo 29 ottobre 1998, n. 387).

Va aggiunto che le tabelle allegate al rendiconto generale dello Stato riferite all'esercizio 1998 e rese note a fine giugno 1999 presentano incongruenze rispetto ai dati pubblicati nel conto annuale 1998.

I dati di cassa mostrano, nel 1998, una riduzione di tutte le voci di spesa per il personale e in specie di quella accessoria, anche in conseguenza della rilevata diminuzione del personale del comparto. Nel 1999, si registra un nuovo allineamento sui livelli del 1997, in considerazione dell'effetto del nuovo contratto collettivo relativo alla tornata contrattuale 1998/99.

Nel 1998 rispetto al 1997, si registra la tendenza, già riscontrata nel 1997 rispetto al 1996 della consistente riduzione in termini assoluti degli assunti; ciò costituisce l'effetto derivante dal blocco del turn over (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). Nell'esercizio 1999 il decremento si consolida.

Per i dirigenti si registra nel 1998 una riduzione della spesa (19% rispetto al 1997).

Come già evidenziato nella scorsa Relazione, per i dirigenti l'incidenza percentuale della retribuzione accessoria sulla retribuzione lorda presenta una generalizzata flessione nel 1998 rispetto al 1997 e un aumento del 37,6% nel 1999 rispetto al 1998.

Andamento diverso si riscontra per la retribuzione accessoria dei livelli che presenta complessivamente una riduzione del 5,1% rispetto all'analogo dato del 1997. Nel 1999 la flessione è del 2% circa.

L'incidenza percentuale della retribuzione accessoria per i dirigenti si va avvicinando al tasso di incidenza della retribuzione accessoria percepita dai livelli.

Nel biennio 1998-1999 si registra un consistente aumento del ricorso al part-time.

3.1. La nuova impostazione dei conti annuali 1997, 1998 e 1999.

La Corte dei conti, nelle proprie relazioni sul costo del lavoro pubblico (come anche nelle annuali relazioni sul rendiconto generale dello Stato), ha rappresentato al Parlamento sia il ritardo del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica nella presentazione dei conti annuali, sia l'incompletezza e la scarsa affidabilità dei dati in essi contenuti; da qui il suggerimento di una revisione del sistema di rilevazione e verifica dei dati che confluiscono nel conto annuale.

Per risolvere questi problemi occorre, come si è detto, da un canto, affinare i processi di rilevazione dei dati, unitamente alla definizione delle variabili e delle metodologie statistiche da impiegare e, dall'altro, accelerare il processo di interconnessione tra i sistemi informativi, giusta il disposto dell'art.63 del d.lgs. n. 29/1993¹.

La necessità di sistemi informativi efficienti per la reale cognizione dei fenomeni relativi al personale statale (oltre che per la gestione del personale medesimo) viene, poi, confermata dalle disposizioni di cui all'art. 39 della legge n. 449/1997 (riprese nelle leggi finanziarie successive), che, tra l'altro, hanno instaurato procedure triennali per la programmazione del fabbisogno del personale, rispetto agli obiettivi fissati da ogni amministrazione².

La preoccupazione della Corte è che i ritardi nella tenuta del conto e il *deficit* di qualità di dati finiscano con l'influire, inevitabilmente, sulla esatta conoscenza della situazione del personale pubblico e, in ultima analisi, sulla impostazione delle "politiche pubbliche" in materia di personale³. Tant'è che la Corte, in occasione delle pronunce in materia di certificazione e economico-finanziaria degli oneri derivanti dalla nuova tornata contrattuale 1998-2001, cui essa è chiamata ai sensi dell'art. 51, comma 4, del d.lgs. n. 29/93, ha, sistematicamente, richiamato l'Aran ad elaborare quantificazioni degli oneri il più possibile aggiornate, ritenendo, che "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" (Sez. Riun. n. 13/99; 14/99; n. 18/99; 19/99;

¹ L'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, *Piano triennale per l'informatica della pubblica amministrazione 1998 - 2000*, ha rilevato che l'attuale sistema informativo del personale è costituito da un esteso "arcipelago di sottosistemi (nelle sole amministrazioni centrali se ne contano 37), tra di loro eterogenei nelle tecnologie e nelle applicazioni, scarsamente interconnessi, alimentati da flussi informativi caratterizzati da bassa copertura informativa, lenta elaborazione e scarsa accessibilità da parte degli utilizzatori istituzionali".

² In proposito, con d.P.C.M. del 19 settembre 1997 è stato attivato il progetto intersettoriale "Sistema informativo unitario del personale delle amministrazioni dello Stato (SIUP) per: a) dare supporto alla gestione puntuale del personale alle attività direzionali; b) raccogliere tutte le informazioni in materia di trattamento giuridico, economico, previdenziale, di quiescenza, oltre che di contenzioso, di formazione e di gestione delle caratteristiche curriculari del personale pubblico. La realizzazione del progetto ha subito dei ritardi: solo nel 1999 è stato definito, con il d.P.C.M. 26 ottobre 1999, il modello organizzativo per il governo del programma di sviluppo del Sistema informativo unitario del personale delle amministrazioni dello Stato.

³ Cfr. MINISTERO DEL TESORO. COMMISSIONE TECNICA PER LA SPESA PUBBLICA, *Osservazioni e raccomandazioni sul controllo della spesa per il personale statale*, 1992 [dattiloscritto]: "una cattiva informazione produrrà una cattiva politica, a prescindere dalle intenzioni con cui quest'ultima è disegnata".

23/99). In realtà, la tardiva definizione del conto annuale ha comportato che il legislatore della finanziaria per il 1998, in cui sono state stanziato le coperture della tornata contrattuale relativa al biennio economico 1998/99 per il personale del settore statale, si è trovato costretto a dimensionare gli oneri per i rinnovi facendo riferimento ai dati del conto annuale 1995, con conseguenti riflessi sulla stima degli oneri stessi, che è risultata inevitabilmente approssimata rispetto alla reale consistenza del personale in servizio nel corso del 1998.

Nella presentazione del conto annuale 1999 da parte del Tesoro, avvenuta nel novembre 2000, si è registrato un significativo progresso rispetto al passato. Peraltro, il recupero di tempestività per il conto annuale 1999, non è ancora da ritenersi soddisfacente se si pensa che il legislatore aveva previsto la presentazione del conto "entro il mese di maggio" dell'esercizio finanziario successivo a quello di riferimento (art. 65, comma 1, d.lgs. n. 29/93).

Per recuperare i rilevati problemi di completezza e di affidabilità, il Tesoro ha elaborato una nuova impostazione del conto annuale 1997 (e confermata per i successivi conti annuali 1998 e 1999)⁴, che risulta sensibilmente modificata rispetto al passato.

Viene superata la distinzione tra personale di ruolo e personale non di ruolo, unificandosi le due categorie in quella del personale a tempo indeterminato. Inoltre, a differenza degli altri anni, le tavole di cui si compone il conto annuale sono elaborate per comparto di contrattazione e non più per singole amministrazioni. Si è, pertanto, proceduto ad aggregare tutto il personale al quale viene applicato il corrispondente contratto collettivo nazionale di lavoro, anche se dipendente da enti o amministrazioni appartenenti a diversi comparti di contrattazione⁵. E' il caso, fra gli altri, del personale insegnante in servizio nelle scuole dei Corpi di polizia e delle Forze armate, che usufruisce del trattamento economico dei comparti "scuola" e "università", ovvero degli insegnanti delle scuole comunali dipendenti dagli enti locali, ai quali si applica il contratto collettivo del comparto "scuola", o, ancora, del personale medico degli enti pubblici non economici, che usufruisce del trattamento economico del personale del Servizio sanitario nazionale. In tal modo, diversamente da quanto è avvenuto in passato, il personale viene inserito nel comparto del quale usufruisce il trattamento economico.

Permane, peraltro, ancora inattuata la disciplina dettata dall'art. 65 del d.lgs. n. 29 del 1993, per quanto riguarda la elaborazione del conto della previdenza, nonché la presentazione e la standardizzazione delle relazioni con cui le amministrazioni dovrebbero accompagnare i dati sul costo del lavoro.

⁴ Elaborato sulla base delle informazioni acquisite dal Ministero del tesoro sulla base delle "istruzioni" contenute nella c.m. tesoro 24 febbraio 2000, n. 7 "Il monitoraggio della spesa del personale. Il conto annuale e la relazione sulla gestione. Esercizio 1999. (Titolo V del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni)", in *G.U., Suppl. ord.*, 14 marzo 2000, n. 44.

⁵ La presentazione del conto in una redazione più contenuta non comporta alcuna riduzione nel flusso di informazioni a disposizione delle amministrazioni interessate alle quali viene posto a disposizione un cd-rom contenente i dati del conto annuale disaggregati per singolo Ente o tipologia di enti.

In conseguenza della nuova disciplina che regola i rinnovi contrattuali del personale pubblico, la necessità di una maggiore tempestività nella presentazione del conto annuale, come sopra accennato, è, ora, ulteriormente avvertita. Il procedimento mediante il quale viene definita la provvista finanziaria per i rinnovi contrattuali, che vede il Ministro del tesoro deputato a "quantificare l'onere derivante dalla contrattazione collettiva nazionale a carico del bilancio dello Stato con apposita norma da inserire nella legge finanziaria" (art. 52, comma 1, d.lgs. n. 29/1993, come novellato dall'art. 14, comma 2, d.lgs. n. 387/1998), e che stabilisce, quale unico limite ai costi della contrattazione, il rispetto dei "parametri previsti dagli strumenti di programmazione e di bilancio" in modo da garantirne la compatibilità con gli equilibri complessivi di finanza pubblica, implica una quantificazione degli oneri contrattuali fondata su dati il più possibile aggiornati.

Tale punto di riferimento è stato ulteriormente caricato di significato per effetto delle modifiche recate dai d.lgs. n. 396/1997 e n. 387/1998. E' noto, infatti, che è stato introdotto un secondo livello di contrattazione, complementare e integrativo di quello nazionale. In proposito, la nuova disciplina prevede che la contrattazione integrativa potrà comportare effetti di spesa "nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione". Va al riguardo osservato che il limite costituito dai "vincoli di bilancio" rischia di costituire un argine debole qualora risultassero carenti gli strumenti di programmazione per una non attendibile e non sufficientemente analitica quantificazione degli oneri. Al riguardo, proprio per consentire il monitoraggio degli esiti della contrattazione integrativa con riferimento agli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all'art. 1-bis della legge n. 468/78, deve ribadirsi l'esigenza, da un canto, di disporre di dati relativi al personale pubblico il più possibile analitici (disaggregati per area e per qualifica), anche con riferimento a quello in servizio presso gli uffici periferici delle diverse amministrazioni centrali, dall'altro, di un recupero di trasparenza degli strumenti contabili.

3.2 Problemi di trasparenza nell'esposizione degli oneri di spesa per il personale e la nuova classificazione economica del bilancio.

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

In sintesi, le osservazioni principali sono le seguenti: a) i dati di rendiconto 1998 (come anche quelli riferiti al conto consuntivo per il 1999, ancora impostati secondo la classificazione economica per categorie) relativi al personale in servizio non esauriscono (categoria II) le spese compiute a tale titolo; b) la spesa per il personale è spesso alimentata con il ricorso a variazioni di bilancio in aumento dal fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine, il che è indice di sottostima degli stanziamenti iniziali; c) la consistenza del personale pubblico continua ad essere fornita con un biennio di ritardo; d) gli stati di previsione dei singoli ministeri non distinguono l'onere destinato al rinnovo dei contratti dalla spesa storica per il personale, a sua volta oggetto

di variazioni, sia per naturale incremento, sia per effetto di nuovi provvedimenti legislativi; e) da ciò discende l'impossibilità di distinguere e di monitorare, all'interno di ciascuno stato di previsione, l'incidenza della spesa specificamente dovuta ai nuovi contratti; f) né i documenti di bilancio consentono di distinguere gli oneri indotti dall'effetto di trascinamento, consistente nell'effetto di aumento su un esercizio finanziario esclusivamente attribuibile ad erogazioni disposte in quello precedente; g) permane carente il monitoraggio dei reali andamenti di spesa che il d.lgs. n. 29/1993 richiede al Ministero del tesoro per porre in essere, eventualmente, interventi correttivi connessi ad eventuali esorbitanze dalle previsioni e per impostare le politiche contrattuali governative (art. 66 d.lgs. n. 29/1993); h) gli stati di previsione della spesa e del rendiconto non ripartiscono la spesa per il personale nelle voci stipendi, ritenute previdenziali e assistenziali a carico del lavoratore, contributi a carico del datore di lavoro, che invece rimangono commiste nella spesa per il "personale in servizio"; i) permane problematica la verifica dei "risparmi" realizzati con le misure di contenimento della spesa per il personale recate dalle annuali manovre finanziarie, per la carenza, nei documenti di bilancio, di elementi adeguati a misurare la riduzione della spesa storica del personale; l) l'entità delle risorse da destinare al finanziamento dei contratti collettivi per i dipendenti dei comparti "non statali" (enti pubblici, regioni ed enti locali, servizio sanitario nazionale), per effetto del d.lgs. n. 387/98 (art. 14, comma 2, che ha sostituito l'articolo 52 del d.lgs. n. 29/93), non viene più indicata nella finanziaria; l'onere corrispondente viene fatto gravare sui bilanci degli enti, a loro volta alimentati da trasferimenti statali. Per le dimostrazioni di copertura, occorrerebbe, dunque, un'analitica rappresentazione, nel bilancio dello Stato, dei flussi finanziari "dedicati", trasferiti agli enti, per fronteggiare gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali.

Va in proposito evidenziato che, in attuazione della legge di riforma del bilancio (l. n. 97/94), è stata introdotta, con la legge di bilancio per l'esercizio 2000, la nuova classificazione economica, che fa riferimento al sistema di contabilità nazionale SEC '95. Con la nuova impostazione della spesa per il personale, si intende razionalizzare la rappresentazione dei flussi finanziari destinati alla spesa per il personale in funzione di un recupero di trasparenza di tutte le principali componenti retributive.

Con lo schema di classificazione economica contenuto nella legge di bilancio per il 2000 (l. n. 489/99 è stato, per la prima volta, introdotto, anche per le spese per il personale, il nuovo sistema di contabilità economica nazionale SEC '95 (sistema europeo dei conti economici). Si tratta com'è noto, del sistema, giuridicamente vincolante per tutti Paesi U.E., per l'elaborazione delle stime degli aggregati di finanza pubblica che costituiscono oggetto della notifica da eseguire il 1° marzo 2000 ai fini della procedura sulla valutazione dei *deficit* eccessivi e del patto di stabilità e crescita concordato in sede europea. Peraltro, per effetto della previsione dell'adeguamento ai principi e criteri direttivi di cui alla legge n. 94/1997, contenuta nell'art. 1, comma 4, della legge n. 208/1999, le nuove modalità espositive dei dati finanziari e contabili, per effetto del d.lgs. n. 76/2000, sono stati estesi alle Regioni; per gli enti locali si applica la disciplina di cui agli artt. 162-173 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Il nuovo schema prevede cinque livelli di analisi. I primi tre sono stati utilizzati per definire le categorie di bilancio richieste dalla contabilità nazionale, in attuazione della riforma introdotta dalla l. n. 94/97.

Il primo livello *Redditi da lavoro dipendente* sostituisce le precedenti categorie II *Personale in attività di servizio* e III *Personale in quiescenza*.

Il secondo livello distingue quattro diverse voci: le retribuzioni lorde in denaro; le retribuzioni in natura; i contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro; i contributi figurativi a carico del datore di lavoro.

Il terzo livello pone in evidenza le risorse destinate alla retribuzione fissa e a quella accessoria; quest'ultima retribuzione viene ora (sulla base dei nuovi Contratti collettivi nazionali di lavoro) corrisposta sulla base delle assegnazioni al Fondo unico di amministrazione.

Il quarto livello (elaborato per voci economiche [*Retribuzioni nette in denaro, Imposte sulle retribuzioni, Contributi sociali carico lavoratore*] identiche per le voci di terzo livello *Stipendi, Lavoro straordinario, Fondo unico di amministrazione, Incentivi per l'offerta formativa, Altri compensi al personale*) e il quinto livello (per comparti contrattualizzati e non contrattualizzati) contengono ulteriori disaggregazioni che si dovrebbero rivelare essenziali per lo svolgimento del monitoraggio dell'andamento delle spese derivanti dalla tornata contrattuale 1998/2001.

In tale contesto, per una trasparente e puntuale ricognizione dei flussi finanziari derivanti dalla spesa per il personale, potrebbe pervenirsi ad una rappresentazione dei predetti flussi finanziari qualificata da apposite evidenziazioni contabili (eventualmente attraverso una articolazione del capitolo dedicato al fondo unico di amministrazione) ovvero extracontabili (attraverso appositi allegati al bilancio e al rendiconto).

Specie per il monitoraggio della contrattazione integrativa, infatti, sarebbe auspicabile che venissero creati i presupposti per seguire le destinazioni delle risorse finanziarie allocate nel fondo unico di amministrazione, dando evidenza, rispettivamente, a quelle finalizzate al recupero di produttività e a quelle dedicate a finanziare il nuovo ordinamento professionale. Diversa è, infatti, la rilevanza economico-finanziaria delle due finalizzazioni della spesa per il personale: mentre la prima è tesa al recupero di produttività, la seconda, configurando diritti soggettivi ad un trattamento continuativo e ricorrente (che è proprio della retribuzione fissa), può essere foriera di effetti, in ipotesi anche significativi, sulla crescita inflattiva della retribuzione media *pro-capite*, irrigidendo, peraltro la finalizzazione delle risorse certe disponibili sul fondo (e proporzionalmente assottigliando lo spazio riservato, *de futuro*, alla negoziazione integrativa).

3.3. I documenti contabili relativi alla spesa per il personale.

3.3.1. Le note preliminari agli stati di previsione del bilancio dello Stato.

Con riferimento all'esigenza di assicurare la coerenza tra l'evoluzione della spesa per il personale pubblico e gli equilibri complessivi di finanza pubblica, assume rilevanza l'importante innovazione introdotta dalla disposizione contenuta nell'articolo 2, comma 4-*quater*, della legge n. 468/1978, come modificato dall'articolo 1 della legge n. 94/1997. In base a tale norma, le note preliminari della spesa, oltre a contenere gli obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello di servizi ed interventi, devono indicare le eventuali assunzioni di personale programmate nel corso dell'esercizio e gli indicatori di efficacia e di efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati.

La norma, sia in occasione dell'elaborazione dei bilanci di previsione 1998, 1999 e 2000, sia in sede di elaborazione del d.d.l. di bilancio 2001, non ha però trovato applicazione.

3.3.2. Gli allegati agli stati di previsione del bilancio dello Stato: la programmazione delle risorse umane.

Negli allegati agli stati di previsione del d.d.l. di bilancio sono allegati prospetti concernenti la programmazione delle risorse umane delle amministrazioni centrali dello Stato (ministeri).

Nella logica del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato che cura tali documenti, i prospetti per il personale intendono dovrebbero costituire strumenti per la programmazione della spesa per il personale e per la gestione delle risorse umane. La programmazione è supportata da operazioni di monitoraggio dei flussi mensili di spesa. Segue poi la rendicontazione e l'analisi dei risultati della gestione (artt. 63 ss., d.lgs. n. 29/93).

I predetti prospetti riferiti al bilancio 1998 contengono i dati del personale al 31.12.1998, con un anticipo di oltre sei mesi rispetto alla pubblicazione del conto annuale 1998 (pubblicato nel giugno 2000). L'attendibilità dei dati contenuti nei citati prospetti non è elevata.

Novità sono state introdotte nelle tabelle allegate alla legge di bilancio dello Stato per il 2000; in particolare, i capitoli di bilancio relativi alle spese di personale sono stati rappresentati per articoli.

L'articolazione dei capitoli è da correlare all'introduzione della nuova classificazione economica; difatti ciascuna quota parte del capitolo è "marcata" da apposito codice economico.

La suddivisione dei capitoli in articoli riguarda sia quelli relativi alle competenze fisse, sia quelli relativi alle competenze accessorie.

Nel dettaglio, l'articolazione presenta cinque diversi piani di formazione, ciascuno dei quali correlato ad una autorizzazione legislativa di spesa. La retribuzione netta fa riferimento all'art. 45 del d.lgs. n. 29/1993 e cioè alla contrattazione collettiva nazionale e integrativa, che, per i dipendenti del comparto ministeri, trova copertura nell'ambito

della legge finanziaria. Le imposte sulle retribuzioni sono quantificate per dare evidenza alle ritenute sui compensi (art. 29, d.P.R. n. 600/73). Sono esposti, inoltre, sia i contributi sociali a carico del lavoratore (art. 15, l. n. 724/94), sia quelli a carico del datore di lavoro (art. 2, l. n. 335/95). Infine, l'Irap ha il suo fondamento giuridico nell'art. 16 del d.lgs. n. 446/97.

3.3.3. Il rendiconto generale: allegati concernenti le spese di personale.

Nelle intenzioni della Ragioneria generale dello Stato, anche il rendiconto generale deve recare informazioni dedicate a rappresentare la situazione del personale pubblico. Infatti, secondo quanto disposto nella circolare n. 22 del 30 marzo 1999 del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica⁶ - che indica le modalità espositive del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 1998 - il conto consuntivo "dovrà essere corredato da appositi allegati riepilogativi delle spese di personale" secondo gli schemi annessi alla circolare medesima.

La circolare prevede inoltre che "le tabelle dovranno riportare il totale degli emolumenti corrisposti al personale nel corso dell'esercizio finanziario 1998, operando la distinzione esclusivamente per comparti" e raccomanda che le informazioni da inserire nel conto consuntivo "dovranno concordare con quelle che verranno riportate nel conto annuale".

Al d.d.l. A.S. 4129 (successivamente legge 17 novembre 1999, n. 434) di approvazione del rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1998, sono allegate per ciascun conto consuntivo due allegati che espongono per il personale in servizio, rispettivamente, le spese per stipendi, per retribuzioni ed altri assegni fissi nonché spese per retribuzioni accessorie.

Gli allegati citati espongono i dati del personale in servizio al 31.12.97 e al 31.12.98, nonché, in termini di competenza (previsioni iniziali; variazioni; previsioni definitive; impegni) e di somme pagate (competenza; residui; totale). Sono anche indicate le ritenute erariali e le ritenute per previdenza e assistenza.

I dati non sono allineati con quelli del conto annuale. Prendendo, ad esempio, il dato esposto nell'allegato al conto consuntivo del Ministero del tesoro, risulta, rispetto al conto annuale 1998, uno scarto in più di oltre il 12% unità in servizio al 31.12.98.

3.3.4 L'introduzione della contabilità analitica per centri di costo.

Con la circolare 26 maggio 1999, n. 32 del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica⁷, in attuazione del titolo III del decreto legislativo n. 279/97, è stato delineato, per le Amministrazioni centrali dello Stato, il sistema unico di contabilità analitica per centri di costo.

Con la citata circolare vengono stabiliti i criteri per la formazione del *budget* economico di ciascuna amministrazione centrale.

⁶ In G.U. Serie generale n. 93 del 22 aprile 1999.

⁷ In G.U. Supplemento ordinario alla G.U. n. 127 del 2 giugno 1999.

In particolare, per la voce *personale* viene descritta la metodologia per imputare ai diversi centri di costo (a seconda che sia o meno coincidente con il centro di responsabilità) le spese connesse alla retribuzione lorda spettante al singolo dipendente (comprensiva degli oneri fiscali e contributivi a suo carico), sia gli oneri contributivi a carico dell'Amministrazione. In altre apposite voci del piano dei conti sono previsti i costi per le missioni e per altri compensi al personale relativi allo svolgimento di ulteriori funzioni nell'ambito delle amministrazioni dello Stato (es. incarichi e gettoni di presenza). Per ciascuna voce di secondo livello sono indicati: il trattamento base (stipendio tabellare, retribuzione individuale di anzianità [r.i.a.], indennità integrativa speciale [i.i.s.], assegno per nucleo familiare e tredicesima mensilità); tutte le indennità (fisse e accessorie); lo straordinario; i contributi (oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione).

I costi del personale sono determinati in base all'impiego delle risorse umane espresso in anni/persona e al "costo di riferimento". I predetti costi sono ripartiti tra impiego in orario contrattuale e in orario straordinario. Nell'indicazione delle modalità di calcolo degli anni/persona di ciascuna unità di personale che presti servizio nell'ambito di un centro di costo, si fa riferimento alla "posizione economica" (definita tenendo conto anche della circolare del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica n. 26 del 19 aprile 1999, n. 26, recante "Istruzioni per la compilazione dei modelli per la predisposizione degli allegati della spesa di personale al bilancio di previsione per l'anno 2000"⁸) che è composta dal trattamento base, dall'indennità e dallo straordinario, nonché dai contributi previdenziali.

Secondo la scansione temporale indicata nella circolare, i *budget* economici sono predisposti per la gestione amministrativa, successivamente all'approvazione del bilancio.

Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica il 18 febbraio 2000, ha presentato al Senato della Repubblica il "Rapporto sul budget dello Stato per l'anno 2000". Il Documento sintetizza i costi che le Amministrazioni centrali dello Stato, anche sulla scorta delle spese iscritte nel bilancio finanziario, prevedono di sostenere nell'anno 2000.

Una prima valutazione sugli esiti di tale importante iniziativa, che costituisce il raggiungimento di un primo significativo risultato assunto dal Governo per l'avvio del sistema di contabilità economica, previsto dalla riforma del bilancio, non può che essere rinviata al momento della pubblicazione degli esiti del consuntivo dei *budget* economici e della elaborazione del conto annuale 2000.

3.4. Gli strumenti per correlare la retribuzione accessoria ai risultati.

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

⁸ La circolare, inedita, è stata inviata a tutti i ministeri e le aziende autonome tramite gli Uffici centrali di bilancio.

la decisa attuazione di dette riforme, non pare che la soluzione di correlare i fondi di incentivazione alla realizzazione degli obiettivi di produttività potrà avere concreta realizzazione.

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

In tale contesto, particolare rilevanza assume il monitoraggio svolto dai Servizi di controllo interno, istituiti nei ministeri, la cui funzione è stata una volta ancora di recente rinforzata dal legislatore (art. 52, comma 6, d.lgs. n. 29/1993, come modificato dal d.lgs. n. 387/1998, art. 14, comma 4 e ancor più di recente con il d.lgs. n. 286/99), è da ritenere essenziale, anche a garanzia dell'applicazione virtuosa della predetta disciplina da parte dei dirigenti responsabili per l'attribuzione al personale della componente accessoria.

La debolezza delle informazioni riportate nelle note preliminari e la genericità della formulazione delle direttive generali per l'azione amministrativa (artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29/93), più volte messe in evidenza dalla Corte, precludono, a tutt'oggi, l'effettivo avvio del sistema configurato dal legislatore per migliorare la produttività nella pubblica amministrazione, che, allo stato, costituisce, insieme al blocco del *turn over* (ora oggetto di riconsiderazione, con l'introduzione della programmazione triennale delle assunzioni, prevista dall'art. 39 l. n. 449/1997), l'esclusivo "punto di attacco" per un recupero dell'uso economico del fattore lavoro.

Come sopra evidenziato, la base informativa per realizzare, in materia, i nuovi compiti affidati alla Corte dei conti permane ancora non soddisfacente per la sistematica elusione dei principi cardine della riforma amministrativa da parte delle amministrazioni pubbliche: carenza delle note preliminari, allegate agli stati di previsione del bilancio dello Stato, e delle direttive generali per la programmazione dell'azione amministrativa nell'individuazione degli "obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi, con l'indicazione delle eventuali assunzioni di personale programmate nel corso dell'esercizio e degli indicatori di efficacia ed efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati" (art. 2, c. 4-*quater*, l. n. 468/98, introdotto dall'art. 1 l. n. 94/97); scarsa convinzione nell'introduzione del controllo di gestione, nonostante i persistenti tentativi di "rivitalizzazione legislativa" delle strutture all'uopo preposte (da ultimo art. 1, c. 1, lett. a, art. 2, art. 10, c. 2, d.lgs. n. 286/99 di riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche). Lo stesso Documento di programmazione economico-finanziaria (Dpef) per gli anni 2000-2003 (par. IV.3 *Pubblica amministrazione: riforme e innovazione tecnologica*) non ha potuto che prendere atto che tra gli obiettivi ancora da realizzare, a sei anni dall'avvio della riforma amministrativa, permangono, tra gli altri, "l'introduzione del controllo di gestione e della misurazione delle *performance*, la responsabilizzazione dei dirigenti in relazione ai risultati".

3.5 Il comparto dei ministeri

3.5.1 Premessa

Il personale dei ministeri cui si riferisce l'analisi contenuta nel presente paragrafo, secondo la nuova impostazione dei conti annuali 1997 e 1998, coincide con quello relativo al corrispondente comparto di contrattazione "ministeri", così come definito dall'articolo 3 del dPCM 30 dicembre 1993, n. 593 e anche del contratto firmato in data 23 dicembre 1997, che ha ridefinito l'organizzazione dei comparti di contrattazione.

I dati relativi al 1999, oggetto, in questa occasione, di una valutazione sintetica per poi essere ripresi nella prossima relazione in modo approfondito⁹, sono stati acquisiti dal sistema informativo alla data del 28 novembre 2000

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

Come rilevato nella precedente relazione della Corte¹⁰, si ripresenta il fenomeno della non coincidenza tra i dati rilevati dal conto annuale 1997 al 31 dicembre 1997 e quelli rilevati dal conto annuale 1998 alla medesima data.

La non tempestiva rilevazione dei dati relativi al personale dei ministeri anno per anno, si riflette sull'attendibilità delle previsioni di bilancio per la spesa di personale e sulla qualità dei parametri di riferimento necessari in materia di rinegoziazione dei contratti collettivi nazionali relativi al comparto e, conseguentemente, sull'esercizio dell'attività di certificazione dei costi contrattuali (sulla base delle quantificazioni operate dall'Aran per ciascun contratto) affidata alla Corte ai sensi dell'articolo 51 del decreto legislativo n. 29/1993 (come da ultimo modificato con il decreto legislativo 4 novembre 1997, n. 396 e dal successivo decreto legislativo 29 ottobre 1998, n. 387)¹¹.

Va aggiunto che le tabelle allegate al rendiconto generale dello Stato 1998 e rese note a fine giugno 1999 presentano incongruenze rispetto ai dati pubblicati nel conto annuale 1998.

3.5.2 Avvertenza metodologica.

Per il commento dei dati relativi al biennio 1998/1997, sono stati costruiti appositi indicatori descrittivi e una serie di indici di natura finanziaria (che verranno illustrati nei paragrafi dedicati alle analisi relative alla spesa e al costo del personale).

⁹ Cfr. Programma di lavoro dell'attività di referto sul costo del lavoro pubblico per gli esercizi 1998 e 1999, delib. Sez. riun. n.11/2000, punto 8.

¹⁰ Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1993*, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, par. 3.3.1, p. 44.

¹¹ Su tale profilo la giurisprudenza delle Sezioni riunite - delib. n. 13/99 -, ha ritenuto che "agli effetti della certificazione dei 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"; sul punto, ha proseguito la Corte "in mancanza di dati aggiornati, l'Aran 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)".

L'analisi, pur tenendo conto della mutata impostazione del conto annuale, che fa coincidere il personale del comparto ministeri con il personale assoggettato al contratto ministeri, prende in considerazione anche l'organizzazione dei dati per singole amministrazioni, in modo da offrire le serie storiche di riferimento.

3.5.3 Consistenza e anzianità del personale del comparto.

Secondo la nuova impostazione del conto annuale 1998, la distribuzione del personale del comparto ministeri è esposta nella *tabella 1*:

Tabella 1

	Pers. in servizio al 31.12.97	Pers. in servizio al 31.12.98	Var. %	Pers. in servizio al 31.12.99	Var. %
Personale Ministeri	280.074	275.958	-1,4	272.219	-1,3
Provincia aut. Trento	122	69	-43,4	66	-4,3
Camere commercio	66	62	-6,0	74	-19,3
I. Agronomico Oltremare	40	38	-5,0	38	-
Ente reg. svil. agr. Sicilia	756	728	-3,7	942	+29,3
Comparto ministeri	281.058	276.855	-1,5	273.339	-1,2
di cui addetto l.s.u.	3.287	3.414	+3,8	4.000	+17,1
Totale	284.345	280.269	-1,4	277.339	-1,04

Il personale del comparto in servizio presso i ministeri, sia nel 1997 che nel 1998, costituisce il 99,6% del personale del comparto; nel 1999, la concentrazione del personale del comparto presso i ministeri scende al 98,1%.

Il restante personale del comparto è distribuito presso: la Provincia di Trento, le Camere di commercio, l'Istituto agronomico d'Oltremare e l'Ente regionale di sviluppo agricolo per la Regione Sicilia.

Separata evidenziazione è data al complesso del personale che svolge lavori socialmente utili (d.lgs. n. 468/97). Detto personale risulta individuato esclusivamente presso i ministeri.

Nella *tabella 2*, le unità di personale preposte a lavori socialmente utili (l.s.u.) sono state incluse tra il restante personale; nel 1998, gli addetti ai l.s.u. risultano pari a 3.414 unità contro le 1.031 del 1996 e le 3.287 del 1997 (cfr. anche *tabella 1*). Nel 1999, gli addetti ai l.s.u. risultano pari a 4.000 unità. L'incremento percentuale del restante personale esposto nella tabella è pertanto da imputare prevalentemente ad una lievitazione degli addetti ai l.s.u.

La consistenza media del personale del comparto espressa in termini di persona-anno, tenendo conto delle effettive mensilità liquidate (e compensando in tal modo i movimenti di personale avvenuti nell'anno), presenta nel 1998 un totale di 274.369 unità contro le 278.264 unità del 1997 (-1,3%). Tale dato, nel 1999, è pari a 273.227 unità (-1,8%).

L'analisi dell'anzianità del personale rivela che la consistenza del personale con anzianità di servizio a tempo indeterminato superiore a 30 anni si presenta in aumento nel 1998 rispetto alla riduzione nel 1997, pari a 16.059 unità (5,8% del totale) contro 14.747 unità del 1997 (5,2% del totale).