

triennio 1998-2000, del 12% degli stanziamenti per il lavoro straordinario, le indennità accessorie e le spese per missioni; l'incentivazione del part-time, anche attraverso la contrattazione collettiva; lo slittamento alla fine del 1998 del termine per poter riconoscere l'effettivo svolgimento di mansioni superiori rispetto alla qualifica rivestita; controlli più incisivi sui pubblici dipendenti al fine di rendere effettivo il divieto di svolgere altre attività non consentite o non autorizzate.

Come la Corte ha già avuto modo di osservare²¹, le norme sulla programmazione delle assunzioni e quelle sulla riduzione del personale pubblico nel 1998 esigono modalità attuative estremamente accurate in vista dell'obiettivo che esse di propongono: economie di spesa per 360 miliardi per il 1998, 200 miliardi per il 1999 e 200 miliardi per il 2000 (tutte, peraltro, non calcolate sul saldo netto da finanziare, ma solo sul fabbisogno e sull'indebitamento netto). Occorrerà, infatti, monitorare costantemente le grandezze che a tale risultato dovrebbero condurre (e le loro reciproche implicazioni) e cioè: il tasso di cessazione naturale dei dipendenti, il numero di dipendenti di cui la stessa legge autorizza l'assunzione (3.800 unità), i livelli retributivo-funzionali nei quali avverranno le nuove assunzioni (dal momento che la legge non indica alcun criterio per la distribuzione delle nuove assunzioni fra i diversi livelli), gli effetti che sulle retribuzioni di tale personale saranno determinati dagli imminenti rinnovi contrattuali.

Altra fonte di contenimento-risparmio della spesa per il personale viene individuata, dalla stessa l. n. 449/97, nell'espansione quantitativa dei rapporti di lavoro part-time, sulla linea di quanto già ipotizzato dalla legge di accompagnamento alla finanziaria 1997. La corrispondente riduzione di spesa non è, peraltro, quantificabile, dato il carattere del tutto volontario della trasformazione dei rapporti a tempo pieno in rapporti a tempo parziale. Ciò giustifica l'astensione del Governo da una stima dei risparmi attesi.

2.3 Il protocollo d'intesa sul lavoro pubblico del 12 marzo 1997 e la successiva verifica di attuazione.

I temi della riforma amministrativa e del pubblico impiego hanno anche formato oggetto di uno specifico "Protocollo d'intesa sul lavoro pubblico", previsto dal "Patto per il lavoro" e sottoscritto dal Governo e dalle organizzazioni sindacali il 12 marzo 1997. Se ne disse nella relazione dello scorso anno, alla quale, pertanto, si rinvia²².

Tale protocollo è stato oggetto, alla fine del 1997, di una "verifica di attuazione", nel contesto dei lavori della "Commissione per la verifica del Protocollo del 23 luglio 1993" (relativo, com'è noto, alla politica dei redditi ed alla struttura delle relazioni negoziali)²³.

Ha rilevato la Commissione che le *performance* del settore pubblico si sono sostanzialmente allineate, nel quadriennio 1994-1997, ai criteri fissati dal Protocollo del 23 luglio, ma che "gli obiettivi di politica dei redditi sono stati raggiunti ... più per effetto della rigida centralizzazione contrattuale e dei vincoli di finanza pubblica statale, che grazie al coordinamento volontario dei comportamenti del Governo e delle parti sociali, all'interno di un sistema contrattuale effettivamente differenziato e decentrato, come prevede il Protocollo del 23 luglio 1993".

Sempre secondo la Commissione, il d.lgs. n. 396/97 - con l'articolazione della contrattazione su due livelli effettivi e l'affrancamento di questa dalla rigida centralizzazione

²¹ Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadriestrate settembre-dicembre 1997 (delib. Sez. riun. 19 marzo 1998, n. 18), par. 1.4.2.

²² V. Relazione cit., ibidem.

²³ Commissione per la verifica del Protocollo del 23 luglio 1993, Relazione finale, 23 dicembre 1997 (dattiloscritto), par. III.4.

precedente - contribuisce ad omogeneizzare la struttura e le relazioni negoziali fra settore pubblico e settore privato.

Con riserva di più approfondite valutazioni circa l'andamento della spesa per il pubblico impiego (sulla quale v., comunque, *infra*, par. 3), le conclusioni della Commissione confermano - per parte della Corte - la necessità di realizzare, soprattutto sul versante della contrattazione integrativa, un efficiente sistema di informazione e di controllo sull'evoluzione delle retribuzioni e - soprattutto - della produttività, in modo da preservare questo settore dall'influenza di fattori inerziali di spesa, aventi a parametro il solo margine d'incremento autorizzato dalla contrattazione nazionale.

2.4 Le analisi e le valutazioni della Relazione sul costo del lavoro pubblico: rinvio.

Il presente capitolo non esaurisce, com'è noto, il compito della Corte di riferire al Parlamento sulle problematiche del lavoro pubblico e sugli andamenti della spesa che lo riguardano. Una distinta relazione è, infatti, prevista dal d.lgs. n. 29/93 (art. 65, non toccato dai d.lgs. n. 396/97 e 80/98) "sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico" e su "i risultati della gestione del personale, con riferimento agli obiettivi che, per ciascuna amministrazione, sono stabiliti dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti di programmazione".

Una prima relazione sul "costo del lavoro pubblico", riferita al 1992, fu presentata nel dicembre 1994. Seguì, nel 1996, la relazione per il 1993. A fine 1997 è stata deliberata dalle Sezioni riunite la relazione per il triennio 1994-96²⁴, che assume come base di riferimento, per i primi due anni del triennio, il "conto" della Ragioneria generale dello Stato e, per il terzo, proprie stime fondate su dati provvisori forniti dalla Ragioneria generale e su altre fonti.

Si è conseguito, in tal modo, l'obiettivo della Corte di presentare la relazione al Parlamento entro l'anno successivo a quello di riferimento, malgrado il sistematico ritardo con il quale le amministrazioni provvedono alla presentazione dei "conti annuali" e i tempi lunghi impiegati dalla Ragioneria generale per svolgere le sue verifiche e rendere ufficiali i dati rilevati (i dati relativi al 1995 sono stati definitivamente pubblicati, dalla Ragioneria, nel settembre 1997 per i dipendenti dei comparti "statali" e nel marzo 1998 per i dipendenti degli altri comparti).

Resta, in ogni caso, l'esigenza di una riflessione sulla persistente inattuazione della disciplina dettata dall'art. 65 del d.lgs. n. 29/93, per quanto riguarda - oltre che la tempestività del conto annuale - la presentazione (e la standardizzazione) delle relazioni con cui le amministrazioni sarebbero tenute ad accompagnare i loro dati sul costo del lavoro.

Il presente capitolo della relazione sul rendiconto è, invece, dedicato a considerazioni di insieme sulle principali problematiche del pubblico impiego, con particolare riguardo a quelle di ordine istituzionale e finanziario.

2.5 L'indagine intersettoriale sull'attuazione del d.lgs. n. 29/93.

Ulteriori analisi e valutazioni in materia di pubblico impiego sono state svolte dalla Corte in occasione della "Indagine intersettoriale sull'attuazione del d.lgs. n. 29/93", realizzata nel 1997²⁵.

L'indagine ha esaminato, con riferimento al periodo 1994-1996, le trasformazioni che, in esito all'emanazione del d.lgs. n. 29, sono intervenute nelle amministrazioni dello Stato e nei

²⁴ Sezioni riunite, 29 dicembre 1997, n. 5/ref/97.

²⁵ La relazione finale è stata approvata con del. Sez. contr. Stato, Il collegio, 4 luglio 1997, n. 101.

modi di gestione del personale pubblico. I contenuti dell'indagine furono esposti nella relazione dello scorso anno²⁶.

3. L'evoluzione della spesa per il personale.

3.1 La spesa per le "amministrazioni pubbliche" e per il "settore pubblico".

3.1.1 Il conto delle "amministrazioni pubbliche" (che costituisce, com'è noto, l'aggregato di riferimento dell'Unione europea per valutare il rispetto dei parametri di convergenza) espone i seguenti risultati:

AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Conto economico consolidato (*)
Redditi da lavoro dipendente

(in miliardi di lire)

	Redditi (a)	Variaz. % (b)	Uscite corr. (c)	Variaz. % (d)	% (a)/(c)
1994	197.446	-	831.148	-	23,8
1995	201.188	1,9	866.534	4,2	23,2
1996	218.039	8,4	920.501	6,2	23,7
1997	229.494	5,3	936.966	1,8	24,5
1998 (stime)	235.400	2,6	950.100	1,4	24,8

(*) Fonti: Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1998; Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1997).

Pur all'interno del positivo risultato che registra, nel complesso, l'indebitamento netto²⁷, è a dire che, fra le componenti di "uscita" cui si debbono, nel 1997, le variazioni in aumento più rilevanti, v'è proprio quella dei redditi da lavoro dipendente (+5,3%), peraltro inferiore all'incremento che registra - come si vedrà - il settore pubblico (+6,4%).

Per altro verso, l'incidenza di tali redditi sulla spesa corrente è risultata pari al 24,5%, con un aumento medio di circa un punto rispetto al triennio precedente.

3.1.2 In termini di "settore pubblico", i pagamenti per il personale registrano, secondo i documenti governativi, l'evoluzione di seguito rappresentata:

²⁶ V. la relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1996, cap. IX, par. 1.3.

²⁷ L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche per il 1997 è stato di 52.220 miliardi (2,7% del PIL), inferiore di circa 6.200 miliardi rispetto a quello previsto nel settembre 1997 in sede di "Relazione previsionale e programmatica per 1998" (50.391 miliardi; 3% del PIL) e inferiore del 58% rispetto all'indebitamento netto del 1996, con una diminuzione di ben 4 punti (dal 6,7% al 2,7%) e, perciò ampiamente all'interno dei margini richiesti dal corrispondente "parametro" per l'ingresso dell'Unione monetaria.

SETTORE PUBBLICO

Conto consolidato di cassa per gli anni 1994-1997 (*)
Personale in servizio

(in miliardi di lire)

	Redditi	Variaz. %	Uscite corr.	Variaz. %	% (a)/(c)
	(a)	(b)	(c)	(d)	
1994	164.861	-	806.209	-	20,4
1995	165.663	0,5	853.706	5,9	19,4
1996	205.596	24,1	940.830	10,2	21,8
1997	218.685	6,4	958.239	1,9	22,8
1998 (stime)	223.309	2,1	970.522	1,3	23,0

(*) Fonti: Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1998; Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1997).

Come fu rilevato nella relazione dello scorso anno, il consistente aumento verificatosi nel 1996 rifletteva, in larga misura, l'introduzione - a decorrere dall'1 gennaio 1996 - della contribuzione INPDAP a carico dei datori di lavoro pubblici per il trattamento di quiescenza dei dipendenti, oltre ad oneri previdenziali di varia natura²⁸.

Al netto della contribuzione previdenziale a carico delle amministrazioni, l'aumento di spesa per il personale in servizio si attestava sul 9,1% in più rispetto all'anno precedente (1995), nel quale la tornata contrattuale 1994-1997 aveva cominciato a produrre i primi effetti di spesa. E' a dire, peraltro, che tale valutazione si fondava su dati non coincidenti con quelli qui sopra riportati, che assumono una composizione del "settore pubblico" molto prossima a quella dell'aggregato "amministrazioni pubbliche" e, perciò, più ristretta rispetto al passato (fra l'altro non sono più comprese nel "settore pubblico" le aziende municipalizzate). Complessivamente assai più contenuto, rispetto al 1996, l'aumento (+6,4%) verificatosi nel 1997, che porta al 22,8% l'incidenza complessiva dei pagamenti per il personale (comprensivi degli oneri previdenziali a carico delle amministrazioni) sul totale dei pagamenti correnti. Al netto dei versamenti di contributi e ritenute previdenziali dovuti all'INPDAP e (per anni precedenti) al bilancio dello Stato, l'aumento dei pagamenti si riduce, peraltro, al 4,5% (214.484 miliardi), cui corrisponde una lieve riduzione (al 22,4%) del rapporto fra pagamenti per il personale e totale dei pagamenti effettuati nel 1997.

Relativamente al 1998, poi, le stime di preconsuntivo espongono un ulteriore aumento del 2,1%, derivante - secondo la prima relazione di cassa per il 1998 - da un'ipotesi di crescita delle retribuzioni nell'ordine dell'1,8% (che comunque troverebbe "sostanziale compensazione nella riduzione della consistenza numerica" del personale) e, per il resto, dall'aumento della contribuzione previdenziale a carico delle amministrazioni statali. E' a dire, peraltro, che l'incremento dell'1,8% comprende anche l'1,4% di "trascinamento" dal 1997 di incrementi contrattuali relativi alla tornata 1994-1997, talché esso andrà valutato in sede di computo dell'incremento globale di spesa per retribuzioni nell'intero periodo considerato.

Anche tali dati contemplano l'incidenza che, sull'aggregato di spesa per il personale, esercita la contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro pubblico. Invero, a partire dal 1996, gli oneri contributivi a carico delle amministrazioni-datori di lavoro configurano, ad ogni effetto, oneri di spesa, da valutare - perciò - a pieno titolo nella quantificazione e nella

²⁸ V. la Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1996, cit., par. 2.1.

copertura degli oneri complessivamente implicati dai rinnovi contrattuali. Ben opportunamente, quindi, la legge finanziaria 1998²⁹ chiarisce che le somme da essa stanziare per i prossimi rinnovi contrattuali "sono comprensive degli oneri contributivi per pensioni di cui alla legge 8 agosto 1995, n. 335, e successive modificazioni".

3.2 La spesa per il settore statale e per le amministrazioni dello Stato.

3.2.1 Con riferimento al settore statale, i pagamenti correnti per il personale in servizio sono risultati, nel 1997, pari a 120.181 miliardi, con un aumento di 4.191 miliardi (+3,6%) rispetto al 1996.

SETTORE STATALE

Conto consolidato di cassa per gli anni 1994-1997 (*)

Personale in servizio

(in miliardi di lire)

	Redditi	Variaz. %	Uscite corr.	Variaz. %	% (a)/(c)
	(a)	(b)	(c)	(d)	
1994	82.030	-	636.795	-	12,9
1995	81.716	-0,4	626.034	-1,7	13,0
1996	115.990	41,9	657.233	5,0	17,6
1997	120.181	3,6	639.760	-2,7	18,8
1998 (stime)	123.503	2,8	586.568	-8,3	21,1

(*) Fonte: Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1998.

L'aumento è dovuto, ancora una volta, alla "componente contributiva" a carico del datore di lavoro pubblico, la cui crescita (+8.340 miliardi) è stata in parte compensata dai minori versamenti al bilancio dello Stato di ritenute previdenziali sulle retribuzioni degli anni 1995 e precedenti.

Quanto, poi, al 1998, i documenti previsionali indicano un aumento di spesa di 3.322 miliardi (+2,8% rispetto al 1997), che risulta dall'aumento dei contributi e delle ritenute previdenziali a favore dell'INPDAP, sia dalla crescita delle retribuzioni nell'ordine dell'1,8% (1,4% quale trascinamento dal 1997), che troverebbe, ancora una volta, "sostanziale compensazione" - secondo la relazione di cassa - nella riduzione della consistenza numerica del personale.

²⁹ Art. 2, comma 13, legge 27/12/1997, n. 450.

3.2.2 Al livello del bilancio dello Stato, i pagamenti dell'ultimo triennio e la previsione per il 1998 espongono il seguente andamento:

BILANCIO DELLO STATO

Pagamenti
Personale in servizio

(in miliardi di lire)

	Redditi	Variaz. %	Uscite corr.	Variaz. %	% (a)/(c)
	(a)	(b)	(c)	(d)	
1994	82.002	-	588.983	-	13,9
1995	81.687	-0,4	589.696	0,1	13,8
1996	115.952	41,9	619.605	5,0	18,7
1997	117.661	1,5	539.193	-13,0	21,8
1998 (stime)	123.450	4,9	598.400	11,0	20,6

Come per il settore pubblico e per il settore statale, l'aumento di spesa verificatosi nel 1997 (+1.709 miliardi) è dovuto essenzialmente alla componente contributiva che, per il personale a carico del bilancio dello Stato consta di maggiori versamenti all'INPDAP per 1.626 miliardi. Al netto di tale partita, i pagamenti registrano - secondo i documenti governativi - una sostanziale stabilità, "in quanto, verosimilmente, l'aumento delle retribuzioni individuali è stato compensato in parte dalla riduzione del numero dei dipendenti in servizio"³⁰.

Le stime dei pagamenti per il 1998 presentano un incremento di ulteriori 5.789 miliardi³¹, dovuto principalmente al versamento all'INPDAP dei contributi pensionistici relativi all'anno 1998 (700 miliardi circa), alla cosiddetta contribuzione aggiuntiva (2.650) e all'onere per il rinnovo dei contratti (490 miliardi).

3.2.3 La tab. 5 riporta i dati di rendiconto relativi alla spesa per il personale statale (compreso quello delle aziende) nel periodo 1994-1997.

Ne risulta, per il 1997, un incremento dei pagamenti, rispetto all'anno precedente, pari al 9,3%, peraltro largamente ininfluenzato dalla contribuzione dovuta all'INPDAP.

Ne risulta, altresì, un consistente ammontare di residui passivi (+12.000 miliardi rispetto al 1996), derivanti, in gran parte, da ritardati pagamenti di contributi previdenziali e da mancate contabilizzazioni relative ad operazioni di fine anno (la cui registrazione avviene, perciò, nell'anno successivo). Si tratta, comunque, di un elemento costante nel tempo, tant'è che, come risulta dalla serie storica dei residui di Categoria II, gli anni precedenti espongono scarti altrettanto marcati tra previsioni definitive e pagamenti effettivi.

Relativamente al 1998, l'ulteriore razionalizzazione della spesa per il personale è, poi, affidata - dal provvedimento collegato di finanza pubblica - alle misure di cui s'è detto più sopra (par. 2.2), che dovrebbero determinare, secondo il Governo, risparmi di spesa nell'ordine di circa 800 miliardi, interamente destinati - come detto - alla riduzione del saldo netto da finanziare.

³⁰ Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1997), vol. II, 240.

³¹ Ibidem.

Per altro verso, la legge finanziaria 1998 si è data carico di determinare le risorse per i rinnovi contrattuali 1998-2001. Queste vengono stabilite nella misura necessaria ad assicurare, nel 1998, una crescita complessiva delle retribuzioni pari al tasso di inflazione programmato (1,8%). Per il 1999, il recupero dell'inflazione è assicurato da stanziamenti corrispondenti ad un ulteriore incremento delle retribuzioni pari al tasso di inflazione dell'1,5%; lo stesso tasso di incremento delle retribuzioni è previsto con riguardo alle retribuzioni da corrispondere per il 2000 e, cioè, per il primo anno del biennio economico 2000-2001.

LEGGE FINANZIARIA 1998

DISPONIBILITA' FINANZIARIE PER I RINNOVI CONTRATTUALI (oneri lordi in miliardi)

	1998	1999	2000
Comparti statali:			
pers. soggetto a contr. collett.	345	1.600	2.865
pers. non soggetto a contr. collett.	148	598	1.053
TOTALE (a carico bil. Stato)	493	2.198	3.918
Comparti non statali:	390	1.775	3.185
TOTALE GENERALE	883	3.973	7.103

Da considerare che, tenuto conto dell'autonomia riconosciuta alle Università, l'onere relativo è stato inserito nel settore pubblico anziché in quello statale.

4. Un'analisi sull'andamento delle retribuzioni rispetto all'evoluzione del tasso d'inflazione.

In relazione all'esigenza di verificare la corrispondenza fra gli incrementi delle retribuzioni per il personale e l'evoluzione del tasso d'inflazione (programmato ed effettivo)³², si propone, qui di seguito, una prima analisi condotta dalla Corte su dati di contabilità nazionale relativi all'aggregato "amministrazioni pubbliche".

L'analisi assume come base di partenza il 1994, che è il primo anno della trascorsa tornata contrattuale, ed ha riguardo - al fine di verificare l'effettiva conservazione del potere d'acquisto dei salari - agli aumenti delle retribuzioni medie pro-capite verificatisi nel periodo 1994-97. Da precisare, altresì, che i relativi dati comprendono sia gli incrementi da contrattazione collettiva, sia gli incrementi dovuti a fattori extracontrattuali.

Ciò chiarito, la tab. I mostra che l'incremento delle retribuzioni medie pro-capite nel quadriennio ha raggiunto il 16,9%, a fronte di un'inflazione complessiva, nel periodo 1994-97, pari al 14,9%. Anche a voler considerare, peraltro, che gran parte dei contratti ha cominciato a produrre effetti di spesa a partire (non dal 1994 ma) dal 1995 ed assumendo - perciò - che sia questo il primo anno dell'incremento retributivo da contrattazione collettiva³³, si deve

³² Si ricorda che il tasso d'inflazione costituisce - sia nei documenti di programmazione economico-finanziaria, sia nell'accordo sulla politica dei redditi del luglio 1993 - la grandezza di riferimento per valutare la compatibilità economica degli aumenti intervenuti nel costo del lavoro (sull'accordo del 1993, per la parte che riguarda specificamente il pubblico impiego, cfr. la Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1993, cap. IX, par. 3). Il tasso d'inflazione "programmato" è inteso come deflatore dei consumi. Il tasso d'inflazione "effettivo" è costituito dalla percentuale di incremento annuale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.

³³ Nel 1994 fu comunque corrisposta la c.d. "indennità di vacanza contrattuale" (v.: Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1994, cap. VIII, par. 4.3; Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1995, cap. IX, par. 3.1).

concludere che, fra il 1995 ed il 1997, l'aumento delle retribuzioni medie pro-capite nel settore pubblico ha raggiunto il 15%, a fronte di un'inflazione complessiva, nel periodo 1995-97, pari all'11%.

Ne discende, conclusivamente, che, nel periodo 1994-97, il tasso complessivo di incremento delle retribuzioni ha superato l'inflazione effettiva di quasi 2 punti, ovvero, escludendo il 1994, di oltre 4 punti.

A tale risultato occorre, poi, aggiungere il menzionato "trascinamento" al 1998 (+1,4%) di oneri che si produrranno nel corso della nuova tornata contrattuale (1998-2001) ma da imputare alla tornata che si è conclusa nel 1997.

Ulteriori analisi e valutazioni la Corte si propone di compiere nell'occasione della prossima "Relazione sul costo del lavoro pubblico".

5. Problemi di trasparenza nella esposizione degli oneri di spesa per il personale.

Si è già accennato, in precedenza, ad alcuni problemi che, in presenza della nuova disciplina della contrattazione collettiva contenuta nel d.lgs. n. 396/97, non agevolano l'osservazione e l'analisi degli oneri prodotti dalla contrattazione integrativa ed il loro impatto sulla spesa complessiva per il pubblico impiego (sia di quella, interamente a carico del bilancio dello Stato, relativa al personale dei comparti "statali", sia di quella relativa ai comparti "non statali").

Ma il nuovo quadro normativo lascia immutati anche altri problemi di visibilità e trasparenza della spesa per il personale. Su di essi, la Corte ha ripetutamente soffermato la sua attenzione nelle precedenti relazioni sul rendiconto, alle quali, pertanto, non si può che rinviare. Solo per memoria, si riportano, nondimeno, le principali considerazioni:

- i dati di rendiconto relativi al "personale in servizio" (Categoria II) non esauriscono i pagamenti effettivamente compiuti a tale titolo. Una serie di spese per il personale statale (o comunque a carico del bilancio statale) è allocata, infatti, per ragioni le più disparate, in categorie diverse dalla Categoria II, con ovvie incertezze nella valutazione degli oneri complessivamente sostenuti o da sostenere per il personale pubblico;
- né gli stati di previsione dei singoli ministeri, né il rendiconto distinguono, nell'ambito della spesa per il personale, gli oneri determinati dall'applicazione dei nuovi contratti da quelli che derivano dalla spesa storica per il personale; donde l'impossibilità di distinguere, all'interno di ogni stato di previsione, l'incidenza della spesa specificamente dovuta ai nuovi contratti;
- diversamente che in passato, gli stati di previsione della spesa e il rendiconto non ripartiscono la spesa per il personale nelle tre "voci" fondamentali - stipendi, ritenute previdenziali e assistenziali a carico del lavoratore, contributi a carico del datore di lavoro -, che sono, invece, commiste nella complessiva e indistinta spesa per il "personale in servizio";
- la spesa per il personale è sovente alimentata, oltre che dagli stanziamenti di bilancio (comprensivi degli incrementi retributivi dovuti ai rinnovi contrattuali), da variazioni in aumento che sono dovute o a nuova legislazione di spesa per incrementi retributivi extracontrattuali, o alla sottostima degli stanziamenti iniziali; il che rende necessario il ricorso al fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine;
- la consistenza quantitativa del personale statale (come di quello non statale) e la sua distribuzione in qualifiche e classi di stipendio viene resa disponibile, dal Ministero

e 4.1), alla quale si aggiunsero altri incrementi dovuti a fattori extracontrattuali (leggi particolari, automatismi, trascinamenti dalla precedente tornata contrattuale).

del tesoro, a distanza (in media) di due anni dall'epoca cui la rilevazione si riferisce, con la conseguenza che le trattative per i rinnovi contrattuali - aventi, ormai, cadenza biennale - assumono come dati di base quelli del personale in servizio (almeno) due anni prima rispetto al momento dei rinnovi; donde la (relativa) incertezza dei riferimenti quantitativi che sarebbero essenziali per apprezzare compiutamente l'impatto finanziario dei nuovi contratti collettivi;

- 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) viene indicata in legge finanziaria, ma l'onere corrispondente è fatto gravare direttamente sui bilanci degli enti, a loro volta alimentati - in maggiore o minor misura - da trasferimenti statali. Vero è che il d.lgs. n. 29/93 (art. 52, comma 1) consente questa modalità di copertura, ma ciò non toglie - a giudizio della Corte - che i fondi di bilancio destinati al finanziamento della spesa regionale, sanitaria e locale debbano recare adeguate e specifiche dimostrazioni di copertura degli oneri che derivano, per tali comparti, dalla nuova contrattazione collettiva. In altri termini, la distribuzione dei costi di ciascun contratto fra il bilancio dello Stato e i bilanci dei singoli enti non può andare disgiunta dall'esigenza di rinvenire una analitica indicazione, nei diversi fondi del bilancio statale destinati al finanziamento degli enti, degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali;
- è tuttora largamente carente il monitoraggio dei reali andamenti di spesa, che il d.lgs. n. 29/93 richiede al Ministero del tesoro sia a fini conoscitivi, sia per consentire al Governo di intervenire con misure correttive di eventuali "esorbitanze" dalle previsioni, sia - infine - come essenziale presupposto della successiva politica contrattuale;
- manca, altresì, una parte importante e fondamentale del "conto annuale" e, cioè, il "conto della previdenza pubblica", pur esso richiesto al Ministero del tesoro dal d.lgs. n. 29/93;
- è difficile o, addirittura, impossibile verificare l'effettiva portata dei "risparmi" realizzati con le misure di contenimento della spesa per il personale recate dalle annuali manovre finanziarie, in mancanza - nei documenti di bilancio - di elementi adeguati a misurare la riduzione della spesa storica per il personale;
- i contratti collettivi attribuiscono taluni benefici economici (in particolare, indennità) senza una precisa quantificazione degli aventi diritto, col risultato di dar luogo a veri e propri "entitlements" (e cioè, a spese che, essendo collegate all'esercizio di diritti soggettivi, non sono contenibili entro i limiti dell'autorizzazione disposta).

A ciò si aggiunge, come detto al par. 2.1.2, la difficoltà di seguire gli esiti e l'impatto finanziario della contrattazione integrativa, ormai abilitata - dal d.lgs. n. 396/97 - a disporre incrementi retributivi, pur "nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione".

6. Consistenza del personale, piante organiche, programmazione degli accessi, nuova classificazione del personale.

6.1. L'entità del personale pubblico viene calcolata, come detto, dalla Ragioneria generale dello Stato in sede di elaborazione del "conto annuale". L'ultimo di tali conti espone la situazione del personale al 31 dicembre 1995 (v. tab. 2/1 e 2/2).

Per il 1997 si dispone, al momento, soltanto delle stime, relative a tutti i comparti, contenute nella "Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1997)"³⁴ (v. tab. 3). Secondo quest'ultima, il personale di ruolo delle pubbliche amministrazioni ammonta a 3.562.989 unità. Rispetto al 1996, si registrerebbe un lieve aumento (+0,7% per tutti i settori; +0,8% per il settore statale). La stessa fonte espone che, nel 1997, la retribuzione media dei dipendenti pubblici è aumentata, rispetto all'anno precedente, del 6% (è del 5,6% nel settore statale).

E' a dire, peraltro, che, per la prima volta, la "Relazione generale" include nel "personale di ruolo" delle pubbliche amministrazioni categorie di personale mai - in precedenza - contemplate, come gli "agenti ausiliari" e gli "allievi" dei corpi di polizia, nonché i militari di truppa e di leva delle Forze armate (per un totale di circa 210.000 unità).

A parte tale singolarità (sulle cui ragioni ci si riserva un adeguato approfondimento), va comunque rimarcato il totale "disallineamento" tra le diverse fonti statistiche che censiscono il personale pubblico. Così, con riferimento al 1995 (anno al quale si riferisce l'ultima rilevazione della Ragioneria generale dello Stato), i dati proposti dalla Relazione generale, dal conto annuale della Ragioneria e dall'Annuario dell'ISTAT (tab. 4) sono i seguenti:

AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

PERSONALE DI RUOLO IN SERVIZIO NEL 1995

Rel. gen. 1997	Conto annuale 1995	Annuario Istat 1997
(1998)	(1998)	(1998)
3.677.210	3.197.461	3.599.000

Sia la Relazione generale che l'Annuario Istat considerano, a differenza del conto annuale, i militari di leva e gli allievi delle Forze armate. Senonché, ove si aggiunga questo personale (236.000 unità nel 1995) a quello del conto annuale, il dato che ne risulta è inferiore sia a quello dell'Annuario Istat, sia a quello della Relazione generale³⁵. Ove, peraltro, il personale in discorso venga aggiunto all'aggregato del conto annuale relativo al "personale di ruolo, non di ruolo e temporaneo" (che reca, di per sé, 3.418.434 unità), il dato che ne risulta è superiore a quello dell'Annuario Istat ma sempre inferiore a quello della Relazione generale.

Se, comunque, in nessun caso si tiene conto dei "militari di leva" e degli "allievi", tutte le fonti concordano nel ritenere una sensibile diminuzione degli occupati nella pubblica amministrazione, pur in misura diversa - come si rileva dalle tabelle allegate - fra una fonte e l'altra.

³⁴ Vol. II, p. 161. Da segnalare, che, a partire dallo scorso anno, la "Relazione generale sulla situazione economica del Paese" ha ricostruito le serie storiche del personale statale e delle aziende autonome, da una parte considerando i dirigenti di tutte le qualifiche e, dall'altra, tenendo conto della trasformazione dell'Amministrazione postale e dell'ANAS in enti pubblici economici e dell'ASST in società per azioni confluita nella STET. Il comparto "aziende" risulta, pertanto, attualmente costituito, a fini statistici, da: Cassa depositi e prestiti, Monopoli di Stato, ALMA e Vigili del fuoco.

³⁵ Va pure considerato, probabilmente, che, negli ultimi tre anni, è stato immesso nelle pubbliche amministrazioni personale proveniente dai soppressi enti dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, dalla Federconsorzi, dall'Efim e da altre realtà di crisi occupazionale (v. la Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per il 1995, vol. I, cap. IX, par. 7). Alla quantificazione di questo personale, che fino allo scorso anno non era considerato nelle statistiche ufficiali sui pubblici dipendenti, potrebbero essere, perciò, ascritti alcuni degli scostamenti fra i dati rilevati dalle diverse fonti.

In attesa di dati più analitici e con riserva, perciò, di più approfondite valutazioni, non si può fare a meno di rimarcare la relativa incertezza e labilità dei dati che dovrebbero costituire la base di riferimento per ogni attendibile valutazione dei costi e della spesa per il pubblico impiego e, in particolare, di quelli derivanti dalla contrattazione collettiva.

Si rafforza, dunque, l'esigenza di una riflessione sui profili metodologici delle rilevazioni e delle analisi che presiedono alla costruzione dei conti annuali.

6.2. Con riguardo ai nuovi accessi di personale nelle pubbliche amministrazioni, occorre rammentare che la legge di accompagnamento (n. 449/97) alla legge finanziaria 1998 ha abbandonato il sistema del "blocco delle assunzioni", sostituendolo con un regime di "programmazione triennale dei fabbisogni di personale e degli accessi", alla cui prima attuazione ha provveduto - per le amministrazioni dello Stato - il Consiglio dei ministri nella seduta del 15 maggio 1998. La relativa deliberazione consente l'assunzione (a partire dal 1° luglio 1998) di 3.500 unità di personale, nonché di 200 unità di alta professionalità; in tale quadro, essa consente di rendere operative graduatorie di concorsi espletati da tempo³⁶.

6.3. Resta da riferire che, per effetto del d.lgs. n. 80/98 (art. 6), le amministrazioni provvederanno, d'ora in avanti, a definire le loro dotazioni organiche sulla base degli "effettivi fabbisogni" di personale e "previa consultazione delle organizzazioni sindacali rappresentative". Le variazioni delle dotazioni organiche dovranno, comunque, rispettare la programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui alla l. n. 449/97 (art. 39) e la compatibilità con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria. Per le sole amministrazioni dello Stato è, infine, previsto che la distribuzione del personale fra i diversi livelli o qualifiche possa essere modificata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (su proposta del ministro competente formulata di concerto con il Ministro del tesoro), ove la nuova distribuzione del personale "comporti riduzioni di spesa o comunque non incrementi la spesa complessiva riferita al personale effettivamente in servizio al 31 dicembre dell'anno precedente".

Ciò comporta, in primo luogo, il definitivo superamento della "pianta organica" come dotazione insuperabile - in quantità e qualifiche - del personale addetto a ciascuna amministrazione e, in secondo luogo, la delegificazione del procedimento mediante il quale le amministrazioni statali e regionali sono autorizzate a modificare le proprie dotazioni.

Le nuove norme non chiariscono, tuttavia, le misure che - ai diversi livelli di governo e di amministrazione - le autorità di controllo sono in grado di mettere in atto per assicurare il rispetto dei menzionati criteri e limiti. Inoltre, esse implicherebbero che le autorità di governo (e, per le amministrazioni dello Stato, il Dipartimento della funzione pubblica) predisponessero strutture capaci di valutare accuratamente sia i fabbisogni delle amministrazioni che richiedono variazioni delle loro dotazioni organiche, sia le conseguenze di spesa (per retribuzioni e per pensioni) che da tali variazioni discendono: ma tutto ciò, lungi dal formare oggetto di previsione normativa, resta affidato all'iniziativa delle stesse amministrazioni. Donde, anche su questo versante, le preoccupazioni della Corte per possibili, surrettizi incrementi di spesa non adeguatamente apprezzati in sede di autorizzazione governativa alle modificazioni di organico. Ed è appena il caso di aggiungere che analoghe, se non maggiori preoccupazioni, riguardano i comparti di spesa regionale e locale.

³⁶ Cfr. il comunicato stampa n. 131 del 15 maggio 1998, emesso dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

6.4. Alla materia degli organici è collegato il tema della nuova "classificazione del personale", che formerà oggetto - a breve - di accordi sindacali propedeutici alla contrattazione collettiva della prossima tornata (1998-2001). Al riguardo, i comitati di settore dei comparti "Regioni-Autonomie locali" e "Sanità" hanno sottoposto al Governo le linee d'indirizzo da essi impartite all'ARAN ed il Consiglio dei ministri, nella seduta dell'8 maggio 1998, ha espresso su di esse la valutazione di compatibilità con gli indirizzi di politica economica e finanziaria nazionale, "nel senso che l'applicazione del nuovo ordinamento professionale sarà realizzata nell'ambito delle risorse economiche destinate alla contrattazione collettiva relativa al quadriennio 1998-2001 e non comporterà slittamenti generalizzati di inquadramento"³⁷.

³⁷ Così il comunicato stampa n. 130 dell'8 maggio 1998, emesso dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Tabella 1

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
Redditi, retribuzioni e oneri sociali
1990-1997

Anno	livello massa reddituale	livello massa retributiva	livello massa oneri sociali	livello unità di lavoro	livello redditi unitari	livello retribuzioni unitarie	livello oneri sociali unitari	variazione massa reddituale	variazione massa retributiva	variazione massa oneri sociali	variazione unità di lavoro	variazione redditi unitari	variazione retribuzioni unitarie	variazione oneri sociali unitari	indice prezzi al consumo
1990	165.102	119.785	45.317	3.628	45,5077	33,0168	12,4909								
1991	179.616	129.739	49.877	3.643	49,3044	35,6132	13,6912	8,79%	8,31%	10,06%	0,41%	8,34%	7,86%	9,61%	6,4
1992	188.103	133.546	54.557	3.659	51,408	36,4977	14,9103	4,73%	2,93%	9,38%	0,44%	4,27%	2,48%	8,90%	5,4
1993	190.972	134.218	56.754	3.632	52,5804	36,9543	15,6261	1,53%	0,50%	4,03%	-0,74%	2,28%	1,25%	4,80%	4,2
1994	195.325	135.602	59.723	3.603	54,2118	37,6359	16,5759	2,28%	1,03%	5,23%	-0,80%	3,10%	1,84%	6,08%	3,9
1995	199.018	139.354	59.664	3.574	55,6853	38,9913	16,694	1,89%	2,77%	-0,10%	-0,80%	2,72%	3,60%	0,71%	5,4
1996	215.770	149.954	65.816	3.548	60,8145	42,2644	18,5502	8,42%	7,61%	10,31%	-0,73%	9,21%	8,39%	11,12%	3,9
1997	227.055	152.668	74.387	3.506	64,7614	43,5445	21,2169	5,23%	1,81%	13,02%	-1,18%	6,49%	3,03%	14,38%	1,7

PUBBLICO IMPIEGO
Distribuzione del personale di ruolo al 31.12.94 e al 31.12.95 - Variazione annua

Comparto	DISTRIBUZIONE						VARIAZIONE ANNUA		
	In servizio al 31.12.94			In servizio al 31.12.95			Uomini	Donne	Totale
	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale			
MINISTERI	161.828	125.136	286.964	156.602	124.385	280.987	-5.226	-751	-5.977
AZIENDE AUTONOME	34.717	4.436	39.153	33.917	4.454	38.371	-800	18	-782
SCUOLA	263.326	687.886	951.212	260.276	688.160	948.436	-3.050	274	-2.776
UNIVERSITA'	63.464	39.856	103.320	63.376	39.882	103.258	-88	26	-62
CORPI DI POLIZIA	287.788	12.358	300.146	288.633	13.834	302.467	845	1.476	2.321
FORZE ARMATE	126.341		126.341	124.488	0	124.488	-1.853	0	-1.853
MAGISTRATURA	7.228	2.510	9.738	7.077	2.608	9.685	-151	98	-53
CARRIERA DIPLOMATICA	834	67	901	832	69	901	-2	2	0
CARRIERA PREFETTIZIA	1.104	719	1.823	1.069	728	1.797	-35	9	-26
SETTORE STATALE	946.630	872.968	1.819.598	936.270	874.120	1.810.390	-10.360	1.152	-9.208
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	34.679	30.444	65.123	34.438	31.111	65.549	-241	667	426
REGIONI ED ENTI LOCALI	365.289	267.893	633.182	362.287	272.051	634.338	-3.002	4.158	1.156
SEGRETARI COM. E PROV.	4.435	1.853	6.288	4.360	1.835	6.195	-75	-18	-93
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	304.622	368.675	673.297	299.364	366.050	665.414	-5.258	-2.625	-7.883
ISTITUTI ED ENTI DI RICERCA	10.140	5.555	15.695	10.025	5.550	15.575	-115	-5	-120
SETTORE PUBBLICO	719.165	674.420	1.393.585	710.474	676.597	1.387.071	-8.691	2.177	-6.514
TOTALE	1.665.795	1.547.388	3.213.183	1.646.744	1.550.717	3.197.461	-19.051	3.329	-15.722

PUBBLICO IMPIEGO
Personale di ruolo, non di ruolo e temporaneo in servizio nell'anno 1995, distribuito per comparto

Comparto	In servizio al 31.12.94		Cessati nell'anno		Assunti nell'anno		Usciti dal livello		Entrati nel livello		In servizio al 31.12.95	
	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne
MINISTERI	291.852	127.903	10.220	2.607	5.061	2.212	1.428	733	1.428	733	286.783	127.582
AZIENDE AUTONOME	44.511	4.445	5.695	115	4.774	137	1.530	403	1.530	403	43.792	4.467
SCUOLA	1.038.462	749.513	21.196	14.010	18.420	14.284	2.021	1.525	2.021	1.525	1.031.122	746.168
UNIVERSITA'	108.817	42.249	4.289	1.339	4.115	1.650	4.245	1.500	4.246	1.500	109.420	43.136
CORPI DI POLIZIA	320.519	12.358	22.783	62	4.950	910	162.757	4.416	182.389	5.044	322.318	13.834
FORZE ARMATE	142.171		18.403		8.250		83.030		90.602		139.590	
MAGISTRATURA	9.738	2.510	351	27	298	125	1.246	417	1.246	417	9.685	2.608
CARRIERA DIPLOMATICA	901	67	21	1	21	3	96	8	96	8	901	69
CARRIERA PREFETTIZIA	1.823	719	68	11	42	20	289	132	289	132	1.797	728
SETTORE STATALE	1.958.794	939.764	83.026	18.172	45.931	19.341	256.642	9.134	283.847	9.762	1.945.408	938.592
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	70.422	31.814	2.603	1.061	3.098	1.786	443	263	443	263	70.854	32.477
REGIONI ED ENTI LOCALI	687.448	299.913	25.046	9.352	26.566	14.105	46.297	19.077	46.299	19.081	692.620	306.223
SEGRETARI COM. E PROV.	6.288	1.853	1.165	379	1.067	361	150	75	155	75	6.195	1.835
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	692.757	383.386	99.047	56.083	91.711	53.478	15.148	6.403	15.299	6.465	685.572	380.843
ISTITUTI ED ENTI DI RICERCA	17.856	6.429	555	169	490	211	488	189	488	189	17.785	6.458
SETTORE PUBBLICO	1.474.771	723.395	128.416	67.044	122.932	69.941	62.526	26.007	62.684	26.073	1.473.026	727.836
TOTALE	3.433.565	1.663.159	211.442	85.216	168.863	89.282	319.168	35.141	346.531	35.835	3.418.434	1.666.428

Tabella 3

Unità di personale di ruolo e retribuzioni lorde medie nel pubblico impiego

COMPARTI	1995		1996		1997		Variaz. % della retribuzione media	
	Unità di personale	Retribuzione media	Unità di personale	Retribuzione media	Unità di personale	Retribuzione media	1996/1995	1997/1996
MINISTERI	288.104	37.120	286.783	39.041	286.909	41.473	5,17	6,23
Livelli	274.660	36.264	275.937	38.210	275.111	40.350	5,37	5,60
Dirigenti	4.661	79.373	4.633	80.240	4.514	101.286	1,09	26,23
Dirigenti gener.	412	129.822	417	131.139	396	139.700	1,01	6,53
Altro personale	8.371	--	5.796	--	6.888	--	--	--
AZIENDE AUTONOME	44.512	37.043	43.792	39.384	43.647	42.128	6,32	6,97
Livelli	38.898	36.733	38.110	39.100	37.847	41.700	6,44	6,65
Dirigenti	240	79.823	245	76.137	257	97.722	-4,62	28,35
Dirigenti gener.	16	149.807	16	152.239	16	160.400	1,62	5,36
Altro personale	5.358	--	5.421	--	5.527	--	--	--
SCUOLA	1.102.105	35.714	1.031.122	37.749	1.026.128	40.100	5,70	6,23
Altro personale	63.643	--	--	--	--	--	--	--
UNIVERSITA'	111.059	53.255	109.420	55.427	108.823	57.767	4,08	4,22
Livelli	54.894	32.842	53.776	34.836	53.274	36.600	6,07	5,06
Dirigenti	103	82.431	116	82.484	123	102.200	0,06	23,90
Ricercatori	18.103	53.273	19.195	54.224	20.059	56.700	1,79	4,57
Professori inc.	--	22.609	348	23.102	309	--	2,18	--
Professori	30.214	90.233	29.823	93.602	28.881	97.980	3,73	4,68
Altro personale	7.745	--	6.162	--	6.177	--	--	--
CORPI DI POLIZIA	329.952	42.788	330.021	45.592	332.849	48.204	6,55	5,73
Livelli	296.643	42.205	298.849	45.033	300.263	47.617	6,70	5,74
Personale tratt. sup.	2.062	84.008	2.186	86.152	2.398	88.200	2,55	2,38
Dirigenti	1.443	103.802	1.432	100.360	1.293	106.800	-3,32	6,42
Dirigenti gener.	--	130.388	--	134.388	48	140.600	3,07	4,62
Agenti ausiliari	20.373	--	19.851	--	19.624	--	--	--
Allievi	9.431	--	7.703	--	9.223	--	--	--
FORZE ARMATE	333.024	45.035	313.996	48.267	300.729	50.944	7,18	5,55
Livelli	116.932	41.989	114.912	45.200	110.489	47.800	7,65	5,75
Personale tratt. sup.	6.848	73.455	7.112	75.600	7.001	77.350	2,92	2,31
Dirigenti	2.561	108.113	2.464	112.400	2.178	116.800	3,97	3,91
Dirigenti gener.	--	138.400	--	141.785	198	147.500	2,45	4,03
Truppa	15.830	--	15.102	--	12.926	--	--	--
Leva-Allievi	190.853	--	174.406	--	167.937	--	--	--
TOTALE SETTORE STATALE	2.208.756	45.960	2.115.134	46.851	2.099.085	49.464	1,94	5,58