

CAPITOLO I — CONSIDERAZIONI GENERALI

medica e della dirigenza sanitaria, tecnica e professionale, “con riguardo, in primo luogo, alla finanza sanitaria ed agli equilibri complessivi della finanza regionale”, inviandone gli esiti alla Corte dei conti ancor prima della scadenza biennale dei contratti stessi (deliberazione n. 15/2000).

Sistema di programmazione e controllo

Va istituito un sistema di contabilità economico-analitica integrata e per budget, quale strumento di programmazione e di controllo delle attività e verifica dei risultati per ciascun centro di costo e momento qualificante e base credibile e oggettiva per l’attribuzione dei trattamenti accessori connessi alla quota variabile di salario all’interno di ciascun Ente e vanno evitati, attraverso il monitoraggio in sede di applicazione dei ccnl, incontrollabili dinamiche incrementali della spesa per il personale (deliberazioni numeri 14/99, 19/99, 36/99, 20/00, 23/00), nonché una rottura dell’equilibrio fra le spese per il personale e le altre spese dell’Ente (deliberazioni numeri 14/99, 18/99, 12/00).

Ai fini di una consapevole e responsabile attuazione delle specifiche disposizioni contrattuali e per un effettivo conseguimento degli obiettivi di un recupero della produttività, cui è collegata la retribuzione di risultato, occorre che i comitati di settore, le amministrazioni, i collegi dei revisori dei conti ed i servizi di controllo interno provvedano ad istituire sistemi di analisi e di valutazione dei risultati della gestione, previa determinazione degli obiettivi, priorità e programmi, sulla base dei quali sono assegnate ai dirigenti le risorse finanziarie per la gestione (deliberazioni numeri 14/99, 1/00, 20/00).

Dovrà essere impostato un adeguato sistema di monitoraggio, che si avvalga di appositi sistemi di contabilità economico-analitica per la rilevazione dei costi amministrativi derivanti dall'accordo (deliberazioni numeri 5/00, 9/01).

Contrattazione collettiva e contabilità pubblica

La riutilizzazione di risparmi e il “trascinamento” di fondi da un esercizio ad un altro sono in contrasto con le norme – inderogabili – di contabilità pubblica (deliberazioni numeri 14/99, 18/99, 35/99, 1/00, 12/00, 20/00, 36/00).

L'utilizzo del fondo unico per l'attuazione dell'ordinamento professionale comporta, a regime, delicati problemi di contabilità pubblica in relazione alla possibilità di imputare gli incrementi stipendiali al capitolo di bilancio, iscritto nello

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000

stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro" (deliberazioni n. 7/01, 10/01).

Le somme stanziate per il trattamento economico del personale, qualora eccedenti le esigenze in concreto necessarie per la contrattazione, non possono, secondo i principi generali di contabilità pubblica, essere conservate in bilancio (deliberazione n. 25/01).

Ritardi nella contrattazione collettiva

Il ritardo nella contrattazione rappresenta una situazione patologica, che dovrebbe essere evitata sia per la necessità di dare una rapida e definitiva disciplina giuridica al rapporto di lavoro, evitando l'insorgere di contenzioso, sia per motivi di ordine economico-finanziario e di rispetto dei principi di contabilità pubblica (deliberazioni numeri 27/01, 35/01, 44/01, 62/01).

Interpretazione dei contratti collettivi e delle leggi

Sotto il profilo metodologico, vale il principio secondo cui, tra più interpretazioni possibili di specifiche clausole contrattuali, deve essere preferita, ai fini della quantificazione degli oneri, quella che comporta per l'erario il maggiore aggravio (deliberazione n. 29/01).

La prenotazione di fondi sulle disponibilità di un successivo ccnl va interpretata quale dichiarazione di intenti tra le parti per la futura contrattazione (...), senza carattere immediatamente precettivo (deliberazioni numeri 12/00, 20/00, 23/00).

Per interpretare una legge dello Stato non è consentito l'utilizzo dello strumento della "contrattazione collettiva interpretativa", che - nella sua funzione tipica - "è quella di ricostruire l'originaria volontà delle parti, e non, invece, quella di interpretare norme di legge" (deliberazione n. 8/00).

Disciplina pensionistica e previdenziale

Tenuto conto della estraneità della disciplina pensionistica e previdenziale all'ambito della contrattazione collettiva (che è limitata, secondo quanto previsto dall'art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 29/1993, e successive modificazioni e integrazioni, "al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali"), non vi è spazio, in tale materia per l'autonomia negoziale delle parti, neppure nel caso in cui le

CAPITOLO I — CONSIDERAZIONI GENERALI

eventuali disposizioni contrattuali si limitano a riprodurre e recepire l'interpretazione del disposto normativo pacificamente seguita. Ciò allo scopo di evitare l'introduzione surrettizia di una novazione della fonte regolatrice della materia, con possibilità, per il futuro, di eventuali interventi negoziali non consentiti, anche in senso derogatorio o comunque difforme, in una materia che il legislatore ha inteso riservare a sé stesso, in considerazione dell'esigenza di tenere sotto controllo una delle principali fonti di spesa, a garanzia degli equilibri di finanza pubblica (deliberazione n. 8/00).

Nell'attuale configurazione del sistema pensionistico, l'attribuzione, a soli fini pensionistici, di tutti i benefici contrattuali al personale cessato dal servizio nel periodo di validità economica dell'accordo rappresenta fonte di oneri aggiuntivi (deliberazione n. 18/01).

Assunzioni di personale

La materia delle assunzioni del personale pubblico esula dalla disciplina contrattuale, rimanendo soggetta alla disciplina legislativa (deliberazione n. 22/00).

Code contrattuali

Suscita perplessità il successivo intervento di una contrattazione nazionale di comparto, sia pure attraverso il meccanismo della coda contrattuale (deliberazioni numeri 33/00, 10/01, 25/01, 30/01, 35/01, 62/01).

Telelavoro

La scelta di porre a carico delle diverse amministrazioni interessate tutti gli oneri connessi con l'attuazione del telelavoro, in mancanza di un preciso obbligo normativo in tal senso, introduce elementi di rigidità in una materia relativamente alla quale, viceversa, una disciplina flessibile appare requisito necessario per l'avvio dei progetti (deliberazioni numeri 02/00, 58/01).

Part-time

"Va esclusa ogni meccanica trasposizione di risparmi ottenuti con il part-time in nuove assunzioni" (deliberazione 16/01, 17/01).

Lavoro temporaneo

L'assunzione di personale mediante il contratto di fornitura di lavoro temporaneo è soggetta alla ordinaria legislazione concernente le nuove assunzioni

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000

di personale (art. 39 legge n. 449/97 e n.448/99) nel cui ambito possono essere rinvenute le necessarie risorse finanziarie (deliberazioni numeri 25/01, 35/01, 49/01).

Regione Friuli-Venezia

E' auspicabile che per il futuro la Regione Friuli-Venezia Giulia strutturi la retribuzione accessoria del proprio personale, e in particolare della dirigenza, in armonia con quanto già avviene nell'ambito degli enti locali, correlandola strettamente all'effettivo miglioramento della produttività, valutato da un adeguato sistema di controlli interni e individuato in relazione al raggiungimento di obiettivi prestabiliti (deliberazione n. 39/01).

Regione Trentino-Alto Adige e Provincia di Trento

Il controllo della Corte dei conti, esercitato nelle forme della verifica della compatibilità economico-finanziaria, non è incompatibile con il procedimento di contrattazione stabilito dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige e dalla Provincia autonoma di Trento (deliberazione n. 42/01).

1.10 La rilevazione dei dati sul personale

L'art. 60 del d.lgs. n. 165/2001 attribuisce la competenza a fissare i criteri di rilevazione dei dati sul personale al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che la esercita, di concerto con il Dipartimento della funzione pubblica, attraverso la redazione di una circolare, contenente le schede di rilevazione. La circolare viene inviata a tutte le amministrazioni pubbliche tenute a presentare i conti annuali, corredati delle relazioni sui risultati di gestione, alla Corte dei conti e, in copia, al Dipartimento della funzione pubblica, per il tramite della Ragioneria.

Le informazioni riguardano la dotazione organica, la consistenza del personale a tempo indeterminato (distribuito per qualifica e posizione economica) e a tempo determinato in servizio nell'anno; il relativo movimento durante l'anno (cessati dal servizio, assunti in servizio, usciti dalla qualifica o posizione economica, entrati nella qualifica o posizione economica); la situazione del personale a tempo indeterminato in posizione di part-time fino al 50%, comando/distacco, fuori ruolo, part-time oltre il 50%, personale a tempo

CAPITOLO I — CONSIDERAZIONI GENERALI

determinato, personale esterno (distinto tra comandati/distaccati e fuori ruolo); personale a tempo indeterminato cessato dal servizio nel corso dell'anno, distribuito per qualifica e posizione economica; personale a tempo indeterminato assunto in servizio nel corso dell'anno, distribuito per qualifica e posizione economica; personale comunque in servizio al 31 dicembre 2000 distribuito per Regioni, Province autonome e all'estero; personale a tempo indeterminato distribuito per qualifica e posizione economica e anzianità in servizio al 31 dicembre 2000; i titoli di studio; le assenze; la spesa per retribuzioni, le spese accessorie, il costo del personale e il costo del lavoro, nelle accezioni prima indicate. Per l'esercizio 2000 la circolare è stata emanata il 16 febbraio 2001⁶². Per questo esercizio la rilevazione comprende invece il personale delle autorità indipendenti.

La Ragioneria sottopone i dati trasmessi dalle amministrazioni a verifiche plurime⁶³, di ordine informatico (riscontro della congruenza interna dei dati), logico (valutazione della congruità di dati in termini assoluti e/o in rapporto agli altri dati) e contabile (confronto del conto annuale con il conto consuntivo).

Com'è stato rilevato⁶⁴, l'attività di verifica svolta dalla Ragioneria e dalla Corte in materia di costo del lavoro è diversa (per morfologia, natura giuridica ed effetti) sia dalla parificazione del rendiconto generale dello Stato (art. 39 sg. r.d. 12.7.1934, n. 1214), sia dalla certificazione degli oneri finanziari derivanti dai contratti collettivi di lavoro (art. 47 d.lgs. n. 165/2001), entrambe di competenza della Corte dei conti.

Il procedimento di parificazione ha la funzione di accertare la corrispondenza tra i dati numerici riportati nel rendiconto e quelli contenuti nel quadro di riferimento, costituito, relativamente alle spese, dalle "leggi di bilancio" e dalle "scritture tenute o controllate dalla Corte". Esso sfocia in un atto di natura giurisdizionale⁶⁵ e ha funzione certatoria⁶⁶, strumentale al sindacato politico del Parlamento.

⁶² S.O. alla G.U. n. 79 del 4.4.2001.

⁶³ In tema, v. Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, circolare 14 del 19.3.2001.

⁶⁴ Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996*, Roma, Centro fotolitografico della Corte dei conti, 1997, p. 21.

⁶⁵ Corte cost. 13/12/1966, n. 121 e 18.12.1968, n. 142.

⁶⁶ Per i possibili limiti della pronuncia di parificazione, v. Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1996*, Roma, Centro fotolitografico della Corte dei conti, 1997, p. 14 sg.

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000

La certificazione consiste in una valutazione della Corte sull'attendibilità dei "costi contrattuali" e sulla loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio. L'eventuale valutazione negativa comporta, come si è visto, l'obbligo per l'Aran di adeguare la quantificazione dei costi alla certificazione o, se ciò non è possibile, di riaprire le trattative con i sindacati.

Diversa da entrambi gli istituti illustrati è la portata della verifica dei dati sul costo del lavoro pubblico⁶⁷, in quanto essa si svolge informalmente e non produce quindi alcun effetto giuridico. Conclusivamente, l'attività di verifica in materia di personale pubblico mira non ad esprimere un giudizio di certezza sugli stessi (come nel caso della parificazione), ma solo ad accertare la generale affidabilità⁶⁸ dei dati.

Un fatto di rilievo che caratterizza questa relazione è che essa realizza un obiettivo ambizioso, posto sin dalla prima relazione, concernente l'esercizio 1992. Si dichiarava, in quella relazione che era "intendimento" della Corte presentare la relazione al Parlamento entro l'anno successivo a quello di riferimento".

L'intendimento della Corte dei conti fu sino a tempi recenti frustrato dai ritardi nella trasmissione del conto annuale da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, ritardi che si riflettevano nella presentazione della relazione della Corte al Parlamento.

I rapporti tra Ragioneria e Corte all'inizio erano infatti caratterizzati da una logica di sequenzialità: la Corte iniziava il lavoro di referto dopo la pubblicazione da parte della Ragioneria del conto annuale. In realtà, i dati venivano trasmessi per via telematica anche prima della pubblicazione del conto annuale. La Corte però riluttava ad utilizzarli in via esclusiva per il rischio di discordanze tra le due serie di dati: evenienze sistematicamente verificate. Questa sequenzialità ha determinato i ritardi di cui si è detto nella presentazione al Parlamento della relazione. Il solo modo di eliminare, o comunque ridurre, il ritardo era quello di rompere la sequenzialità. Ciò è stato fatto, appunto, nel 1997, riprogettando la relazione sulla

⁶⁷ A differenza del rendiconto che espone i risultati della gestione, estraendoli dal sistema informativo Ragioneria generale dello Stato-Corte dei conti, i conti annuali delle amministrazioni, alla stregua dei quali viene costruito il conto annuale della Ragioneria, contengono dati rilevati mediante apposite schede, sicché non esiste un termine di raffronto.

⁶⁸ In base all'art. 248 del trattato CE che la Corte dei conti europea presenta annualmente al Consiglio ed al Parlamento europeo (oltre la relazione generale ed eventualmente relazioni speciali) una dichiarazione in cui attesta l'affidabilità dei conti e la legittimità delle relative operazioni.

CAPITOLO I – CONSIDERAZIONI GENERALI

base di un approccio differenziato delle fonti informative e quindi dell'analisi dei dati.

Secondo la nuova impostazione, la relazione pubblicata nell'*anno n*, si fondava sul conto annuale della Ragioneria per l'*anno n-2* e su dati provvisori forniti dalla stessa Ragioneria, nonché su altre fonti, per l'*anno n-1*. Anche per l'*anno n-2* la Corte poteva utilizzare, per esplicito disposto normativo, altre fonti, come ha peraltro sempre fatto, ma il conto annuale della Ragioneria restava, di regola, una fonte privilegiata. Nell'*anno n+1* avveniva lo scorimento, per cui l'*anno n-1*, oggetto della precedente relazione, si consolidava come *anno n-2*.

In buona sostanza, la relazione, relativa agli anni 1997-1998, approvata dalle Sezioni riunite nel dicembre 1999, contiene una disamina approfondita (fondata su dati disaggregati, definitivi, omogenei e verificati dalla Ragioneria) per il 1997 e una valutazione sintetica (fondata su dati aggregati, provvisori, eterogenei e non ancora interamente verificati dalla stessa Ragioneria) per il 1998. Quest'ultimo esercizio è stato ripreso, per essere analizzato in modo approfondito, nella successiva relazione, relativa al 1998-1999 (licenziata alla fine del 2000).

Il fatto nuovo è che, con la presente relazione 2000, si torna all'annualità, evitando l'approccio differenziato basato sul biennio, e soprattutto che la relazione sul costo del lavoro pubblico è approvata dalla Corte dei conti nell'esercizio successivo a quello di riferimento. Obiettivo, come si diceva ambizioso, per la considerazione che la relazione in questione è predisposta sulla base di dati, contenuti nel conto annuale elaborato dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, pervenuti alla Corte alla fine del mese di novembre.

Si realizza così l'auspicio formulato nella relazione dello scorso anno, con la quale, nel dare atto dei miglioramenti nell'attività di rilevazione dei dati, sotto il duplice profilo della tempestività e della qualità, si ventilava l'ipotesi di superare l'approccio biennale della relazione tornando all'annualità.

Naturalmente, ci sono ampie aree di miglioramento nella rilevazione e verifica dei dati, anche da un punto di vista temporale. Strumenti utili in questa direzione sono certamente, come la Corte segnala da anni, l'interconnessione dei sistemi informativi prevista dall'art. 63 del d.lgs. n. 29/1993 (ora, art. 58 d.lgs. n. 165/2001), l'integrazione delle rilevazioni censuarie, necessariamente lente, con

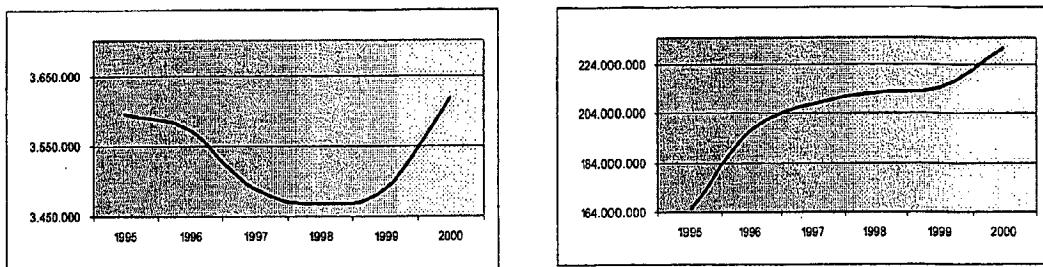
IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000

stime statistiche, basate su tecniche di campionamento (che permetterebbe di anticipare la valutazione delle tendenze di fondo del costo del lavoro) e l'attività di monitoraggio delle spese di personale derivanti dai contratti collettivi di lavoro.

Permangono infine due gravi carenze: la relazione al conto annuale (che il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato dovrebbe redigere sulla base delle relazioni sui risultati di gestione che le amministrazioni, ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. n. 165/2001, devono presentare, in allegato ai conti annuali) e il conto della previdenza delle amministrazioni statali, previsto dalla norma citata, (che continua a mancare pur dopo l'istituzione, ad opera del decreto del Presidente della Repubblica n. 154/1998, nell'ambito della Ragioneria, dell'Ispettorato generale per la spesa sociale).

CAPITOLO 2

IL PERSONALE PUBBLICO



SINTESI

La consistenza complessiva dei dipendenti pubblici è aumentato, nel periodo 1997-2000, di poco più dell'1%, attestandosi nel 2000 a 3,6 milioni di unità. L'aumento, in sé non rilevante, è tuttavia in controtendenza rispetto all'obiettivo della riduzione del personale, stabilito in misura del 2,5%.

Responsabile principale dell'aumento del personale è stato il comparto della Scuola, che nel 2000 ha segnato un incremento rispetto al 1999 di oltre 132 mila unità, in parte costituito dal personale amministrativo, tecnico ed ausiliario proveniente dal comparto Regioni-Autonomie locali.

Nel 2000, il numero delle assunzioni è stato inferiore al numero delle cessazioni. Le eccezioni più significative hanno riguardato gli Enti pubblici non economici, la Carriera diplomatica e la Scuola.

Nel quadriennio 1997-2000, si è verificata una crescita generalizzata del part time (soprattutto nel settore non statale), anche se i valori restano ancora modesti.

La più elevata presenza di personale femminile si riscontra nel comparto Scuola e nella Sanità.

La retribuzione media lorda pro-capite dei dirigenti di prima fascia del settore statale ha subito in generale nel quadriennio un sensibile aumento. Il valore

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000

più alto, con esclusione della carriera diplomatica, concerne i Ministeri; quello più basso, le Forze armate.

Nel 2000, il costo del personale ammonta a 227 mila miliardi di lire, con un incremento rispetto al 1999 dell'8,7%.

CAPITOLO 2 – IL PERSONALE PUBBLICO

2.1 Premessa

La struttura della presente relazione si conforma al criterio contrattuale (appartenenza del personale ai comparti di contrattazione), abbandonando quello istituzionale (appartenenza del personale alle amministrazioni), adottato all'inizio¹.

Questa decisione, adottata tre anni fa, si fonda su due ragioni: l'esigenza di omogeneità con il conto annuale² e la possibilità di utilizzare dati ed elementi acquisiti dalla Corte in sede di certificazione dei contratti collettivi.

In questo, come negli altri capitoli, l'analisi è condotta sulla base di indicatori (*tabella 1*). Al riguardo si impone un'avvertenza: quella di non sopravvalutare questo strumento di analisi. Gli indicatori sono formule, algoritmi³ che servono per misurare fenomeni gestori. Rispetto ad altri strumenti hanno il vantaggio di essere quantitativi, e ciò consente la comparabilità dei fenomeni, oggetto di valutazione, nel tempo e nello spazio.

Ma da ciò può anche derivare un rischio. La forte assertività insita nella misura espressa in numeri, rispetto alle valutazioni discorsive, conduce a giudizi molto netti, donde l'esigenza che gli stessi siano maneggiati e interpretati con grande prudenza, per evitare conclusioni fuorvianti.

Da un punto di vista temporale, la relazione espone i risultati della gestione del personale pubblico nell'esercizio 2000, comparandoli con quelli del precedente triennio. La comparazione tra i diversi esercizi finanziari presenta margini di

¹ La scelta era finalizzata ad un obiettivo ambizioso, quello di correlare il costo del personale (o almeno la spesa) ai risultati conseguiti dalla relativa struttura amministrativa. Non si trattava di un obiettivo sbagliato, in quanto l'articolo 65 del d.lgs. n. 29/1993 (trasfuso ora nell'art. 60 d.lgs. n. 165/2000) obbliga le amministrazioni a corredare i conti annuali con apposite relazioni "con cui le amministrazioni pubbliche espongono 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".

E, poiché, per valutare i risultati di una certa struttura, alla luce del principio di efficienza, occorre tener conto di tutti i dipendenti che operano in quella struttura, "siano o no "contrattualizzati", abbiano uno status di "vincolati" (personale di ruolo) o di "non vincolati" (dipendenti non di ruolo, temporanei, contrattisti, ecc.), appartengano alla struttura o siano in posizione di fuori ruolo, comando o distacco (Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1992*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, p. 12), parve preferibile l'opzione istituzionale.

L'esperienza ha dimostrato la non fecondità di questo approccio, in quanto allo stato non si dispone di dati significativi per mettere in rapporto costi e risultati (operazione, quella della verifica del tasso di efficienza di una struttura, che comunque trova una sede più appropriata nell'esercizio del controllo di gestione). Da qui la decisione di incentrare l'analisi sull'aggregazione dei dipendenti per comparti di contrattazione.

² Rielaborare dati è fonte di errori, richiede tempi maggiori di lavorazione e, nel caso, non garantisce un miglior risultato qualitativo.

³ Gli algoritmi degli indicatori sono esplicitati in questo capitolo.

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000

approssimazione per due motivi: il periodo considerato è stato interessato da numerose novità⁴ che costituiscono fattori di discontinuità; l'affidabilità dei dati di alcuni fenomeni (con particolare riguardo alle dotazioni organiche e al numero delle mensilità liquidate) non è elevata.

2.2 Consistenza, evoluzione e struttura del personale pubblico

La consistenza complessiva dei dipendenti pubblici (compresi i lavoratori socialmente utili), statale e non statale, nel periodo 1997-2000, dopo una leggera flessione nel 1998, è aumentato di poco più dell'1%, attestandosi nel 2000 a 3,6 milioni di unità⁵.

L'aumento in sé non è rilevante. Esso però è in controtendenza rispetto all'obiettivo della riduzione del personale pari al 2,5%⁶.

L'aumento ha riguardato soprattutto il personale del settore statale che, nel periodo considerato, ha registrato un tasso di crescita del 4,4%⁷, diversamente dal settore non statale, che è invece diminuito del 2,6%⁸.

Responsabile principale dell'aumento del personale statale è stato il comparto⁹ della Scuola, che nel 2000 ha segnato un incremento rispetto al 1999 di oltre 132 mila unità (pari al 13,2%¹⁰), in parte costituito dal personale ATA¹¹ proveniente dal comparto Regioni-Autonomie locali.

Espongono invece nel quadriennio una riduzione di personale, molto marcata in termini relativi, la Carriera prefettizia (9%) e, soprattutto, le Forze armate (18%).

⁴ I cambiamenti più importanti riguardano la sostituzione della classificazione del personale per aree (A, B, C, D) a quella per livelli; l'introduzione della categoria dei dirigenti a tempo determinato; la variazione nella composizione dei compatti di contrattazione cui si riferiscono i dati, per effetto del diverso numero di enti che hanno inviato i dati stessi da un anno all'altro; l'introduzione della voce del lavoro interinale e del lavoro socialmente utile; il passaggio dei docenti di religione tra il personale a tempo determinato.

⁵ Da 3.572.292 del 1997 a 3.617.221 del 2000.

⁶ -1,5% nel 1999 e -1% nel 2000 (art. 39, comma 2, l. n. 449/1997, modificato dall'art. 22 l. n. 448/1998). Per il periodo successivo, v. art. 20, comma 1, l. n. 488/1999, per il 2001, e art. 51, comma 1, l. n. 388/2000, per il 2002 e 2003, nonché art. 19 comma 1, l. 448/2001.

⁷ Da 1.958.221 del 1997 a 2.043.635 del 2000.

⁸ Da 1.614.071 del 1997 a 1.573.586 del 2000.

⁹ Il termine "comparto" è utilizzato in senso generico, per indicare non solo i veri compatti di contrattazione, ma anche gli "aggregati" (Forze armate e Corpi di polizia) e le carriere (diplomatica, prefettizia e di magistratura) del personale non contrattualizzato.

¹⁰ Incrementi percentuali rilevanti concernono pure le Aziende autonome (9,8%) e la carriera diplomatica (6,2%).

¹¹ Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.

CAPITOLO 2 – IL PERSONALE PUBBLICO

Nel settore non statale le variazioni in valore assoluto più significative riguardano i comparti delle Regioni-Autonomie locali (riduzione di circa 76 mila dipendenti, in conseguenza del passaggio del personale ATA al comparto della Scuola) e del Servizio sanitario nazionale (aumento di oltre 28 mila unità, prevalentemente infermieri).

Per valutare la dinamica del personale esiste un indicatore teoricamente più preciso di quello concernente la consistenza dei dipendenti risultanti alla fine degli esercizi finanziari. Esso è costituito del numero dei "dipendenti medi nell'anno", che rappresenta il numero medio di dipendenti nell'anno espresso in termini di persona-anno¹². L'indicatore tiene conto delle varie date in cui avvengono i movimenti in entrata (assunzioni o ingressi di personale proveniente da altri comparti) o in uscita (cessazioni oppure passaggi di personale ad altri comparti).

Nell'ambito del settore statale, questo indicatore segnala un andamento discendente nel triennio 1997-1999, cui segue un'impennata nel 2000. Per le Aziende, si registra, in corrispondenza del 1997, uno scarto molto rilevante tra la serie numerica della consistenza del personale e la serie numerica dei dipendenti medi, dovuto probabilmente ad errore di rilevazione.

Nel settore pubblico non statale, è confermata la diversità di andamento, già segnalata, tra Regioni-Autonomie (in contrazione), e il Servizio sanitario nazionale (in espansione). Il divario dei dipendenti medi è però molto più cospicuo rispetto a quello concernente le consistenze del personale al 31 dicembre degli anni considerati.

La composizione del personale pubblico nel 2000 è indicata nella *tavella 2*. La componente nettamente maggioritaria è naturalmente il tempo indeterminato (85,8%). Seguono il "tempo determinato" (7,8%), presente per tre quarti nel settore statale, e i "lavori socialmente utili" (2%). Incidenza modesta hanno infine le altre figure dei ("contrattisti", "formazione e lavoro" e "fornitura di lavoro temporaneo"), concentrate quasi interamente nel settore non statale.

¹² Il dato risulta dal numero delle effettive mensilità liquidate al personale diviso per dodici.

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000

2.3 La copertura degli organici

L'indicatore di copertura dell'organico¹³ del personale a tempo indeterminato evidenzia il livello di adeguatezza della presenza in servizio delle unità di personale ritenute necessarie dai provvedimenti di organizzazione delle amministrazioni pubbliche in relazione al fabbisogno stabilito dalle medesime amministrazioni.

Le variazioni negative (riduzione del valore dell'indicatore 2000 rispetto a quello del 1999), con riferimento ai compatti di maggiore dimensione, hanno riguardato la Scuola (nonostante il rilevato incremento del relativo personale); quelle positive, le Forze armate e il comparto Regioni-Autonomie locali¹⁴.

La situazione è destinata comunque a mutare, in conseguenza dell'applicazione delle norme sul federalismo amministrativo.

2.4 La dirigenza

La dirigenza pubblica è stata oggetto di un processo di riforma che ha attraversato tutti gli anni Novanta dello scorso secolo: dalla l. n. 142/90 sulla riforma delle autonomie locali al d.lgs. n. 387/98, che ha portato a compimento la c.d. "seconda privatizzazione" del pubblico impiego (le relative disposizioni sono oggi "consolidate" nel Testo unico sul pubblico impiego, approvato con d.lgs. n. 165/01).

Senza voler qui ripercorrere le diverse fasi della riforma¹⁵, si deve riconoscere che essa non ha ancora raggiunto – malgrado i ripetuti interventi della Corte costituzionale¹⁶ – un sufficiente grado di stabilità, sia per taluni difetti del suo disegno, sia per l'incompleta attuazione degli interventi che, soprattutto sul versante della "gestione per budget" e su quello dei controlli interni, avrebbero dovuto accompagnarne la concreta messa in opera. Per altro verso, l'ordinamento della dirigenza è esposto ad un nuovo intervento di riforma, in virtù di un disegno di legge governativo (A.S. 1696, XIV legisl.), ad oggi in discussione.

¹³ Rapporto tra il numero dei dipendenti e in servizio e il numero dei posti in organico.

¹⁴ Non sono disponibili i dati per le Forze armate, i Corpi di polizia e gli Enti pubblici non economici. Il comparto Università espone indicatori anomali (da 237 a 144 per cento).

¹⁵ Sulle quali si sono annualmente soffermate questa Relazione e quella sul rendiconto generale dello Stato, nel capitolo dedicato al "Personale".

¹⁶ Da ultimo, con la sent. 23 luglio 2001, n. 275, che ha dichiarato costituzionalmente legittima la devoluzione al giudice ordinario della giurisdizione sulle controversie di lavoro dei dirigenti pubblici, sul presupposto che il loro rapporto di lavoro è ormai regolato dal diritto civile.

CAPITOLO 2 — IL PERSONALE PUBBLICO

La riforma realizzata negli anni Novanta ha uno dei suoi punti di forza nella distinzione dei poteri (e delle responsabilità) del vertice politico, cui spettano compiti di indirizzo, di definizione degli obiettivi e di controllo sui risultati della gestione, dai poteri (e dalle responsabilità) dei dirigenti, cui esclusivamente compete la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, con il correlato esercizio dei compiti negoziali e provvedimentali (artt. 4 e 13-19 d.lgs. n. 165/01); distinzione che ha il suo presupposto nella necessità di evitare — in omaggio al principio di “imparzialità” dell’amministrazione (art. 97 Cost.) — che i titolari di organi a legittimazione politica (elettorale) introducano elementi “partitici” (“di parte”) nella gestione delle attività o dei servizi che sono dovuti, in condizioni di egualanza, alla generalità dei cittadini.

Corollari della menzionata distinzione sono quello per cui le risorse di bilancio debbono essere distribuite, fra le amministrazioni e all’interno di ciascuna di esse, in rapporto agli indirizzi ed agli obiettivi che i diversi centri di responsabilità sono chiamati a realizzare, e quello per cui un efficace sistema di controlli interni è essenziale al fine di verificare l’attuazione, da parte dei dirigenti, degli indirizzi impartiti dai vertici politici ed, eventualmente, per far valere la “responsabilità manageriale” di cui all’art. 21 d.lgs. n. 165/01. Entrambi i corollari valgono, poi, a garantire la “circolarità” dei processi decisionali e gestionali, dal momento che la distinzione dei poteri implica ed esige la creazione di efficienti raccordi fra vertici politici e dirigenti, pur nelle distinte responsabilità per gli obiettivi e i risultati che l’amministrazione è impegnata a perseguire.

Al di là della difficoltà di tracciare linee nette di demarcazione fra “politica” e “amministrazione” (fra “posizione” e “realizzazione” dei fini che il corpo elettorale, attraverso i suoi rappresentanti, richiede all’amministrazione di perseguire), è evidente che fra l’una e l’altra vi è un confine mobile, comunque difficile da predeterminare alla stregua di criteri generali e astratti.

Ciò detto, e restringendo il discorso ai dirigenti di vertice delle strutture organizzative, conviene ricordare come essi costituiscano lo snodo fra il vertice politico ed il corpo dell’amministrazione; donde, fra l’altro, la necessità — sottolineata dalla Corte costituzionale (sent. n. 313/96) — di una disciplina caratterizzata dalla “contemporanea esistenza” e da un “equilibrato dosaggio di

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000

fonti regolatrici”, capace di realizzare un modello “a metà strada fra il modello pubblicistico e quello privatistico” attraverso un “corretto bilanciamento” fra imparzialità e buon andamento, legge e contratto, diritto pubblico e diritto privato.

L'esigenza di fondo fatta propria dalla Corte costituzionale è, dunque, quella per cui l'esercizio delle funzioni che forma oggetto del rapporto organico sia garantita da uno statuto normativo impermeabile alla dimensione privatistica del “libero conferimento” (e rinnovo) e del “libero recesso”, poiché questa minerebbe (o, forse, annullerebbe), se meccanicamente trasposta nel campo delle pubbliche amministrazioni, l'autonomia e l'imparzialità dei dirigenti.

Ebbene, la disciplina della dirigenza è stata costruita, dalle norme del 1998 e dai successivi contratti collettivi, in base ad un singolare, duplice “innesto”: di istituti pubblicistici nello statuto privatistico (ad es., la stabilità – con limitate eccezioni – del rapporto di lavoro con l'amministrazione pur dopo la cessazione dell'incarico dirigenziale), al fine di garantire i dirigenti nei confronti del vertice politico; di istituti privatistici (come il contratto collettivo e quello individuale) nella disciplina pubblicistica del rapporto organico, così da assicurare al potere politico strumenti adeguati a far valere la responsabilità dei dirigenti (anche) secondo le regole del diritto comune.

Da rilevare, per altro verso, che i dirigenti (statali) di più alto livello possiedono poteri organizzativi assai modesti. Mentre, infatti, tali poteri rappresentano la maggior prerogativa dei dirigenti del settore privato, nel settore pubblico la regola per cui spetta ai dirigenti il potere di adottare “gli atti relativi agli uffici di livello dirigenziale non generale” (art. 16, comma 1, lett. c, d.lgs. n. 165/01) è puramente enunciata, essendo messa nel nulla dalla norma (art. 17, comma 4-bis, l. n. 400/88, introdotto dall'art. 13, comma 1, l. n. 59/97) che demanda a “decreti ministeriali di natura non regolamentare” l'organizzazione di quegli uffici. In base a quest'ultima norma, confermata dal d.lgs. n. 300/99 (che ha riordinato l'intero assetto dei ministeri), sono pertanto i ministri a stabilire l'organizzazione degli uffici che dipendono dai loro più diretti collaboratori. Ma, in questo modo, ci si imbatte nella contraddizione per cui i dirigenti, responsabili del conseguimento di obiettivi e risultati, non sono messi in condizione di organizzare da sé medesimi i propri uffici (nemmeno, ad esempio, per modificare o