
IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000

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

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 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. 58 e segg. del d.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001).

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. 40 del d.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001 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.

CAPITOLO 3 — IL PERSONALE DEI MINISTRI

3.3.3 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 economica⁵, in attuazione del titolo III del decreto legislativo n. 279/97, è stato delineato, per le Amministrazioni centrali dello Stato, un 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 centrale⁶.

Con successive circolari, il Tesoro ha provveduto ad impartire alle amministrazioni centrali dello Stato le necessarie istruzioni per la predisposizione, contestualmente alla formazione del bilancio di previsione finanziario, del *budget* economico.

La coincidenza temporale della costruzione dei due documenti contabili costituisce garanzia della reale significatività degli incroci tra previsioni e rendicontazioni sia di tipo finanziario che di tipo economico, per realizzare una delle principali finalità della riforma, quello di rilevare il costo dei servizi e delle attività prodotti dalle amministrazioni pubbliche, cioè dell'onere relativo all'effettivo utilizzo delle risorse, e di consentire il confronto sistematico tra gli

⁵ In G.U. Supplemento ordinario alla G.U. n. 127 del 2 giugno 1999. Cfr., anche, circolare 23 febbraio 2000, n. 6, recante "Sistema unico di contabilità economica analitica per centri di costo delle pubbliche amministrazioni - Titolo III del d.lgs. 7 agosto 1997, n. 279 - Amministrazioni centrali dello Stato: rilevazione semestrale dei costi nell'anno 2000". In G.U. n. 49 del 29 febbraio 2000.

⁶ 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 presta 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"⁶) 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 COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000

obiettivi prefissati dai vertici delle amministrazioni pubbliche e i risultati raggiunti da parte dei titolari della gestione amministrativa.

Da ciò consegue l'opportunità che il predetto sistema unico di contabilità analitica rappresenti la base metodologica di riferimento dei servizi di controllo interno delle amministrazioni centrali dello Stato.

Va evidenziato che il Ministero dell'economia e delle finanze, nel giugno 2001, ha presentato il documento "Rilevazione dei costi dell'anno 2000. Riconciliazione con il rendiconto generale dello Stato".

Il documento rileva come, nei macro aggregati che compongono i costi, il costo del personale sia quello che presenta la consistenza preponderante; tale tipologia di costo rappresenta gli oneri derivanti dall'impiego delle risorse umane nel periodo di (esercizio 2000) e include le componenti elementari di costo — corrispondenti alle specifiche voci del piano dei conti — relative a Retribuzioni, Missioni ed Altri compensi.

Per l'anno 2000, complessivamente, i costi sostenuti per il personale statale sono pari a 111.073.973 milioni di lire (57.364,403 milioni di euro), importo che costituisce il 18,8% del totale generale dei costi sostenuti dallo Stato nell'anno 2000; i costi per il personale incidono per l'86% del totale dei costi totali delle Amministrazioni centrali, essendo il personale la principale risorsa impiegata nello svolgimento delle loro funzioni e attività. Lo scostamento, rispetto alle previsioni effettuate dalle Amministrazioni per il 2000, è inferiore all'1%.

In particolare, la componente *Retribuzioni* rappresenta l'83% del totale dei costi e la modesta variazione negativa, rispetto alle previsioni (2%) è in linea con il valore percentuale dello scostamento del totale dei costi e con quello del macroaggregato.

Le altre due componenti, *Missioni* e *Altri compensi* presentano, rispettivamente, un'incidenza di circa l'1% e il 2% sul totale dei costi. Nell'ambito di tali voci gli scostamenti più rilevanti derivano essenzialmente da diverse attribuzioni di costi operate dal Ministero degli affari esteri e da costi allocati alla voce *Altri compensi* non previsti dal Ministero della pubblica istruzione.

Pur apprezzando il documento è da auspicare che l'introduzione della contabilità economica analitica per centri di costo possa consentire, per il prossimo

CAPITOLO 3 – IL PERSONALE DEI MINISTERI

futuro, anche una più stringente “riconciliazione” tra dati finanziari ed economici e dunque tra conto annuale e i dati dei *budget* economici, realizzando così la volontà del legislatore del d.lgs. n. 29/93 (artt. 63-67) che intendeva introdurre, già dal 1993, sistemi di controllo della spesa sia di tipo finanziario (“al fine di realizzare il più efficace controllo dei bilanci”), sia di tipo economico (“rilevazione del costo del lavoro” per la valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati della gestione del personale).

3.4 Le disposizioni contenute nelle leggi finanziarie

Il contesto normativo, configurato in particolare dalle leggi finanziarie 1998-2000, mira al contenimento della spesa per il personale, non disgiunto dall’obiettivo dell’ottimizzazione delle risorse e del miglioramento della funzionalità dei servizi, compatibilmente con le risorse finanziarie di bilancio.

La legge finanziaria per l’anno 2000, nel richiamare l’art. 39 della legge n. 449/97, successivamente modificato dall’art. 22, comma 1, della legge n. 448/99, che aveva introdotto per tutte le amministrazioni pubbliche l’obbligo della programmazione triennale del fabbisogno del personale, ha definito sostanzialmente tre linee direttrici: la più rigorosa programmazione degli accessi e la riduzione della spesa per il personale, l’aumento della quota di personale ad orario ridotto anche con la trasformazione dei rapporti in essere; l’introduzione di filosofie di lavoro flessibile.

Sotto il primo profilo la legge finanziaria per il 2000 ha reso ancora più stringente il controllo del Governo sulle nuove assunzioni⁷ prevedendo una riduzione del personale che, anche alla luce delle disposizioni dettate negli anni precedenti, si attesta al 3,5% delle unità in servizio al 1997.

Per agevolare il contenimento dei costi del personale, l’art. 20, comma 2, della legge finanziaria per il 2000 ha inoltre provveduto a liberalizzare la mobilità fra le pubbliche amministrazioni (art. 30 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 che richiede la disponibilità del posto nell’amministrazione ricevente, la domanda del

⁷ Il Consiglio dei ministri definisce preliminarmente le priorità e le necessità operative da soddisfare e, su tale base, determina entro il primo semestre di ogni anno il numero massimo delle assunzioni compatibile con gli obiettivi di riduzione del personale.

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000

dipendente interessato e il consenso dell'amministrazione di appartenenza di quest'ultimo).

Sotto il secondo profilo è stato previsto che almeno il 50% dei nuovi rapporti di lavoro venisse instaurato mediante contratti a tempo parziale ovvero non a tempo indeterminato, introducendo l'istituto cosiddetto "impiego ridotto" anche per il personale con qualifica dirigenziale non sanitario o che comunque non fosse preposto alla titolarità di uffici.

Sotto l'ultimo profilo è stata fortemente incentivata l'introduzione di fattispecie di lavoro flessibile già definite dal contratto collettivo integrativo del comparto, sottoscritto in data 31 gennaio 2001.

3.5 Le deliberazioni della Corte dei conti di certificazione dei contratti collettivi nazionali relativi al comparto ministeri**3.5.1- Il contratto relativo al secondo biennio economico 2000-2001**

Con le deliberazioni n. 6/2001 del 15 febbraio 2001 (a contenuto sostanzialmente istruttorio) e n. 19/2001 del 26 marzo 2001, la Corte dei conti ha certificato positivamente la compatibilità economica e finanziaria dell'ipotesi di accordo collettivo nazionale di lavoro relativo al comparto Ministeri per il biennio economico 2000-2001, sottoscritto in data 19 gennaio 2001.

Come già rilevato in precedenti deliberazioni (v., per tutte, delib. n.12/2000), la Corte ha manifestato riserve in ordine alla "prassi" che consentirebbe, alle parti negoziali, di accantonare la "RIA (retribuzione individuale anzianità) in godimento del personale comunque cessato dal servizio a decorrere dall'1.1.2000" per integrare, a regime, il fondo unico di amministrazione.

Infatti, il venir meno delle posizioni giuridiche ad essa correlate dovrebbe determinare una corrispondente riduzione delle relative disponibilità di bilancio e non, invece, la configurazione di "risparmi" da far confluire nel fondo unico di amministrazione. Tanto più che la RIA, in mancanza di una specifica previsione della legge finanziaria che ne consenta il mantenimento, viene, da un canto, a consolidarsi nel trattamento pensionistico e, dall'altro, a ridurre, per quota parte, la massa salariale, contribuendo, in tal modo, all'effetto sotteso alle recenti manovre finanziarie di ridurre il costo del personale pubblico.

CAPITOLO 3 — IL PERSONALE DEI MINISTERI

Inoltre, la Corte, nel rilevare che l'impiego del fondo per il progressivo finanziamento del nuovo ordinamento professionale, ove non adeguatamente monitorato, avrebbe potuto comportare l'irrigidimento delle disponibilità certe del fondo stesso distogliendole, in modo permanente, dagli obiettivi di incremento della produttività ed efficienza di ciascuna amministrazione, aveva raccomandato affinché si provvedesse, con le opportune evidenziazioni contabili, ad esplicitare la quota parte del fondo che via via sarebbe stata destinata a finanziare il nuovo ordinamento professionale.

Ciò per conseguire un duplice obiettivo:

- a) dare evidenza contabile al reale incremento delle retribuzioni fisse (che si compone per una parte dell'aumento tabellare e per una parte dell'aumento corrispondente alle progressioni di carriera);
- b) evitare che la contrattazione integrativa venisse a trasferire sul bilancio i nuovi e maggiori oneri derivanti dalla nuova disciplina dell'ordinamento professionale.

In adesione a tali raccomandazioni, il Comitato di settore ha provveduto a dare apposite linee di indirizzo, che sono state seguite dalle parti nella fase della negoziazione. Infatti, le quote parte del fondo unico che finanziano le progressioni di carriera trovano evidenziazione contabile nei capitoli dedicati a rappresentare le retribuzioni fisse, con ciò permettendo di seguire il reale incremento di tale retribuzione e di valutarne la tenuta con riferimento ai parametri economico-finanziari.

In ogni caso, si è rilevata la necessità di introdurre apposite modalità di rilevazione degli incrementi via via attribuiti al personale, che appaiono in bilancio, ma che rimangono finanziati dal fondo. Ciò, affinché le corrispondenti risorse finanziarie "prenotate" sul fondo, in quanto destinate alla copertura dei predetti oneri, possano essere effettivamente quantificate nella fase di riassegnazione delle stesse al fondo non appena il personale dovesse cessare dal servizio ovvero passare di area, eventualmente anche con scansioni temporali assai distanti dal momento di appostazione in bilancio di dette quote.

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000

Per quanto attiene, poi, alla compatibilità economica del contratto, la Corte ha rilevato che le disponibilità finanziarie per i miglioramenti economici da attribuire al personale dipendente del comparto ministeri, di cui all'art. 19 della legge n. 488/99, prevedono una crescita delle retribuzioni complessive in misura corrispondente, per il biennio 2000-2001, al tasso di inflazione programmato dal Dpef 2000-2003 (1,2% per il 2000 e il 1,1% per il 2001) nonché la crescita delle medesime retribuzioni in sede di contrattazione integrativa nei limiti (complessivi nel biennio 2000-2001) dello 0,4% della massa salariale per un totale del 2,7%.

In considerazione delle modifiche delle previsioni dell'andamento dell'inflazione programmata operata dal Governo con il Dpef 2001-2004 (1,7% nel 2001 anziché 1,2%) e della constatazione dell'andamento dell'inflazione reale per l'anno 2000 (2,6% rispetto all'1,2% programmato), sono state aggiornate le somme stanziare nella finanziaria 2001, per adeguare il tasso di inflazione alla nuova previsione, innalzando, a regime, la quota per la contrattazione di un ulteriore 0,32% per un totale del 3,62%; ciò in linea, peraltro, con l'atto di indirizzo del Comitato di settore.

Peraltro, in sede di rideterminazione dei valori operata dalla finanziaria 2001, le disponibilità destinate ai rinnovi contrattuali hanno consentito un incremento, a regime, per l'anno 2001, già dal 1° gennaio dell'anno stesso, eliminando, almeno per il prossimo biennio 2002-2003, l'effetto di trascinamento derivante dalle decorrenze economiche vicine alla scadenza del biennio contrattuale.

E' stato, inoltre, rilevato, che con il contratto all'esame si è provveduto, per la prima volta, ad anticipare, rispetto alla scansione temporale prevista dal Protocollo interconfederale del luglio 1993 il recupero, seppur per quota parte (0,32%), del divario tra inflazione reale e inflazione programmata.

Pur prendendo atto di tale esigenza, di cui lo stesso legislatore si è fatto carico nell'appostare in finanziaria le corrispondenti risorse - con l'effetto di rimodulare il parametro economico di riferimento per la valutazione della crescita delle retribuzioni - la Corte ha osservato che di detto anticipo, che produce un incremento della retribuzione fondamentale, dovranno esserne valutati gli effetti al momento dell'impostazione della nuova tornata contrattuale, tenendo anche conto

CAPITOLO 3 — IL PERSONALE DEI MINISTRI

dell'andamento effettivo delle retribuzioni nonché dell'evoluzione delle ragioni di scambio.

3.5.2 Il contratto di lavoro integrativo del Ccnl relativo al comparto Ministeri stipulato il 16 febbraio 1999, sottoscritto in data 31 gennaio 2001

Con deliberazione n. 25/2001/C.L. dell'11 aprile 2001, la Corte, ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001 ha reso certificazione non positiva in ordine alla compatibilità economico-finanziaria degli oneri derivanti dell'ipotesi di accordo collettivo nazionale di lavoro integrativo del Ccnl relativo al comparto Ministeri sottoscritto in data 31 gennaio 2001.

In quella sede le Sezioni Riunite hanno evidenziato, in primo luogo, profili di dubbia ovvero non completa attendibilità della stima di una serie di oneri contrattuali; in particolare, di quello derivante dall'inserimento della indennità di amministrazione tra le voci retributive da prendere in considerazione per il calcolo del trattamento di fine rapporto e della indennità di buonuscita (art. 17, commi 11 e 12, e art. 32 dell'ipotesi di accordo).

Le quantificazioni elaborate dall'ARAN sono apparse infatti notevolmente sottostimate non essendo stato considerato l'intero importo pro-capite della indennità di amministrazione, ma soltanto la quota parte maturata precedentemente all'anno 1994. Secondo l'ARAN, gli oneri derivanti dalla corresponsione degli incrementi retributivi, concessi successivamente al 1994 in virtù degli accordi contrattuali relativi ai quadrienni 1994-97 e 1998-2001, avrebbero trovato copertura nell'ambito delle risorse previste dalle leggi finanziarie per far fronte ai rinnovi contrattuali; le predette risorse, in quanto comprensive di oneri riflessi a carico del datore di lavoro, sarebbero state di volta in volta accantonate dal Tesoro ivi inclusa l'aliquota del contributo da versare ai fini dell'indennità di buonuscita.

In proposito, la Corte, anche a seguito dei chiarimenti forniti dagli esperti nominati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, non ha ritenuto che dette risorse potessero essere qualificate come "risparmi" attualmente disponibili a copertura dell'onere in questione.

Sul punto, è stato ritenuto che se è vero che le risorse via via stimate dalle leggi finanziarie erano originariamente comprensive di oneri riflessi a carico del

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000

datore di lavoro, ivi inclusa l'aliquota del contributo da versare ai fini dell'indennità di buonuscita", il concreto svolgimento della contrattazione non ha poi determinato, da parte del Tesoro, il predetto accantonamento relativamente agli emolumenti accessori della retribuzione, per loro natura, non soggetti a contributo a carico dell'Amministrazione. Secondo i principi di contabilità pubblica, infatti, in mancanza di una norma di carattere finanziario a ciò espressamente dedicata, le somme stanziare per far fronte alle spese per il trattamento economico del personale, qualora eccedenti le esigenze in concreto necessarie per far fronte alla contrattazione, non potendo essere conservate in bilancio, non sono da ritenere attualmente disponibili.

Ne derivava che l'onere derivante dall'inserimento dell'indennità di amministrazione nella base di calcolo del TFR e della buonuscita superava di oltre 27 miliardi l'importo quantificato.

La Corte ha inoltre evidenziato la mancanza di copertura degli oneri derivanti dall'art. 16 (Copertura assicurativa e patrocinio legale), quantificati dall'ARAN in 5,9 miliardi, non inseriti tra gli importi cui far fronte con i risparmi derivanti dalle disponibilità finanziarie destinate al rinnovo contrattuale per il primo biennio 1998-1999.

L'ARAN, condividendo le principali osservazioni della Corte in materia di quantificazione degli oneri, originariamente quantificati in complessivi 47,6 miliardi, ha elaborato una nuova quantificazione degli oneri finanziari del contratto in esame ai fini della prescritta certificazione.

In relazione all'inserimento dell'indennità di amministrazione tra le voci da prendere a base per il calcolo dell'indennità di buonuscita (art. 17, commi 11 e 12) e del trattamento di fine rapporto, l'ARAN ha riconosciuto l'erronea quantificazione dei relativi oneri e, prendendo atto delle osservazioni al riguardo formulate dalla Corte, ha elaborato una nuova stima dalla quale risulta un onere per la buonuscita di 45 miliardi e un accantonamento per il TFR di 25,5 miliardi per un totale di 70,5 miliardi, a fronte dei 43,1 miliardi indicati nella precedente scheda tecnica.

In relazione, poi, alle valutazioni critiche espresse dalla Corte in tema di compatibilità finanziaria del contratto, il maggiore importo conseguente alla rideterminazione della quantificazione degli oneri conseguenti all'inserimento della

CAPITOLO 3 – IL PERSONALE DEI MINISTERI

indennità di amministrazione tra le voci da prendere a base per il calcolo dell'indennità di buonuscita e del trattamento di fine rapporto ha reso necessario individuare nuove risorse finanziarie atte a coprire il relativo maggiore ammontare (pari a 27,4 miliardi).

In coerenza con le indicazioni provenienti dal Comitato di settore (nota della Presidenza del Consiglio - Dipartimento della Funzione Pubblica n. 61811/01/7515 del 23 aprile 2001), l'ARAN ha, quindi, individuato, a copertura, 16,3 miliardi quali ulteriori risparmi sulle disponibilità finanziarie destinate ai rinnovi dei Ccnl del comparto scuola per il biennio 1998-1999.

Per i restanti 11,2 miliardi, l'ARAN ha rappresentato l'intendimento di utilizzare, per l'anno 2001, le risorse destinate alla copertura finanziaria degli oneri derivanti dalla norma che computa l'indennità di amministrazione e la indennità di posizione nella base di calcolo per il TFR, in considerazione del fatto che tale istituto non troverà attuazione entro la fine dell'anno, rinviando, perciò, la copertura a regime della citata norma agli stanziamenti per i rinnovi contrattuali 2002-2003.

La Corte, con il referto inviato al Parlamento (delib. 30/contr/C.L./01), ha osservato in proposito che mentre i risparmi sulle disponibilità finanziarie destinati ai rinnovi del biennio 1998-1999, pur imputati al comparto scuola, rappresentano somme effettivamente disponibili, il ricorso alle risorse da accantonare per il TFR, in quanto non immediatamente utilizzabili, veniva a determinare, in ogni caso, una mancata copertura dei relativi oneri contrattuali.

La non rilevante consistenza dello scostamento, agli effetti di una valutazione economico-finanziaria complessiva del contratto, ha consentito comunque alla Corte di esprimere una valutazione sostanzialmente positiva sulla copertura degli oneri derivanti dall'art. 32 del contratto, limitatamente peraltro all'esercizio finanziario corrente.

A partire dall'esercizio 2002, l'operatività dell'istituto, come assicurato dal Comitato di settore e dall'ARAN nella nuova relazione tecnica, resta subordinata al reperimento delle necessarie risorse finanziarie per coprire gli ulteriori oneri derivanti dal contratto in esame che, a seguito della nuova quantificazione, sono rimasti privi di copertura.

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000

Sulla base di tali considerazioni, la Corte, preso atto della rideterminazione della quantificazione e della precisazione dei criteri metodologici adottati per la stima degli oneri derivanti dall'ipotesi di accordo all'esame, nonché dell'impegno assunto dal Ministro della funzione pubblica pro-tempore di provvedere alla copertura a regime degli oneri derivanti dall'inserimento dell'indennità di amministrazione nelle basi di calcolo del TFR con gli stanziamenti che verranno destinati ai rinnovi contrattuali con la legge finanziaria per il 2002, ha valutato positivamente il contratto in questione in relazione alla copertura degli oneri derivanti dall'art. 32 dell'ipotesi di accordo, limitatamente all'esercizio finanziario corrente. Ciò in quanto l'istituto disciplinato dal citato art. 32 non è da considerare operativo nel biennio economico di riferimento; inoltre, la Corte ha reso valutazione positiva sulla copertura degli oneri derivanti dall'art. 16 dell'ipotesi di accordo (polizze assicurative), tenuto conto dell'interpretazione data dal Comitato di settore e dall'ARAN, secondo la quale l'attivazione dei contratti di assicurazione è "subordinata all'effettivo reperimento delle risorse nei corrispondenti capitoli di bilancio in mancanza delle quali non possono essere stipulate le relative polizze" e pertanto la disposizione suddetta "non implica l'obbligatorietà della copertura nell'applicazione generalizzata a tutto il personale dell'area C".

In via più generale e metodologica, la Corte ha osservato che la contrattazione integrativa nazionale, che connota le c.d. code contrattuali, introduce, come ha dimostrato l'esperienza sin qui maturata, la disciplina di istituti non secondari, i cui oneri pongono problemi complessi, sotto i profili della quantificazione e della compatibilità finanziaria degli stessi, la cui definizione avrebbe meritato più appropriata considerazione all'inizio della tornata contrattuale. Ciò specie quando si tratti, come nell'ipotesi dell'accordo esaminata relativa al comparto ministeri, di istituti che introducono rilevanti novità nella determinazione di emolumenti utili ai fini del trattamento previdenziale, in una fase peraltro di transizione verso nuove modalità di disciplina giuridica ed economica, del collocamento a riposo di dipendenti pubblici, destinata ad avere implicazioni economico-finanziarie di medio-lungo periodo.

CAPITOLO 3 — IL PERSONALE DEI MINISTERI

3.5.3 Il contratto per il personale dirigente.

Con le deliberazioni 20/C.L./2001 del 29 marzo 2001 (a carattere sostanzialmente istruttorio) e 21/C.L./2001 del 3 aprile 2001, sono state certificate positivamente le ipotesi di accordo relative al Ccnl per il quadriennio normativo 1998-2001 e primo biennio 1998-1999 del personale dirigente del comparto dirigenza – Area I (Ministeri, Aziende autonome, Enti pubblici non economici, Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione, Università), sottoscritta in data 20 febbraio 2001, nonché l'ipotesi di accordo, relativa al medesimo personale, relativa al secondo biennio economico 2000-2001, sottoscritta in data 20 febbraio 2001.

Le disponibilità finanziarie complessivamente stanziare per il personale dei ministeri e delle aziende ammontavano a 189,5 miliardi, comprensive degli oneri riflessi. A fronte di tali disponibilità, gli incrementi retributivi, per il solo trattamento economico fondamentale, risultavano pari a lire 136 miliardi circa, con un assorbimento del 72% circa delle risorse complessivamente stanziate dalle leggi finanziarie. Più in particolare, lire 132 miliardi circa risultavano impegnati per gli incrementi retributivi dei dirigenti di seconda fascia e 4 miliardi circa per i dirigenti di prima fascia.

3.6 Il comparto dei ministeri**3.6.1 Avvertenza metodologica**

Per il commento dei dati relativi al biennio 1999/2000, 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).

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 continuare ad offrire le serie storiche di riferimento.

*IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000***3.6.2 Consistenza del personale e copertura degli organici****3.6.2.1 La consistenza del personale**

La consistenza del personale del comparto, comprensivo del personale preposto ai lavori socialmente utili (l.s.u.), è esposta nella *tabella n.1* ed evidenzia, in valore assoluto, una ulteriore diminuzione nell'anno 2000 (-0,7%) raggiungendo 274.220 unità (erano 276.217 nel 1999, 280.269 nel 1998 e 284.345 nel 1997)⁸.

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. %	Pers. in servizio al 31.12.20 00	Var. %
Personale Ministeri	280.074	275.958	-1,4	271.097	-1,76	272.819	+0,64
Provincia aut. Trento	122	69	-43,4	66	-4,35	7	-89,39
Camere commercio	66	62	-6,0	74	+19,35	1	-98,65
I. Agronomico Oltremare	40	38	-5,0	38	0,00	36	-5,26
Ente reg. svil. agr. Sicilia	756	728	-3,7	942	+29,40	913	-3,08
Comparto ministeri	281.058	276.855	-1,5	272.217	-1,68	273.776	+0,57
di cui addetto l.s.u.	3.287	3.414	+3,8	4.000	-17,16	444	-88,90
Totale	284.345	280.269	-1,4	276.217	-1,45	274.220	-0,72

Tale andamento è tuttavia ascrivibile essenzialmente alla evoluzione del numero degli addetti ai lavori socialmente utili le cui unità, dopo la spiccata crescita registrata nel periodo 1997-1999, flettono di circa il 90% nel 2000 raggiungendo le 444 unità.

Al netto di tale quota il personale del comparto, dopo la diminuzione dei precedenti anni (1,5% del 1998 e 1,4% del 1999), fa registrare una nuova anche se modesta crescita (0,57%), raggiungendo le 273.776 unità⁹.

Nell'ambito del comparto è inoltre significativa, a fronte della riduzione del personale delle altre componenti, la crescita (0,64%) del personale dei ministeri che, malgrado il trasferimento di competenze agli enti territoriali in attuazione del

⁸ La consistenza media del personale espressa in termini di persona-anno, tenendo conto delle effettive mensilità liquidate (e compensando in tal modo i movimenti di personale avvenuti nell'anno), conferma tale dato evidenziando nel biennio 1999-2000 un totale, rispettivamente, di 273.228 unità e di 272.591 unità contro un totale di 274.369 unità del 1998 e 278.264 unità del 1997.

⁹ Il personale in servizio presso i ministeri, pari, nel biennio 1997 - 1998, al 99,6% del personale del comparto, scende nel 1999 al 98,1% per risalire, nell'anno successivo, al 99,5%. Il restante personale è distribuito presso l'Istituto agronomico d'Oltremare e l'Ente regionale di sviluppo agricolo per la Regione Sicilia. Si riduce sensibilmente, a decorrere dall'anno 2000, il personale della Provincia di Trento e delle Camere di commercio.

CAPITOLO 3 — IL PERSONALE DEI MINISTRI

federalismo amministrativo, raggiunge le 272.819 unità (1.722 unità in più rispetto al 1999). Rispetto all'esercizio 1997, nel quale si registravano oltre 280.000 unità di personale in servizio, la rilevazione evidenzia comunque una consistente diminuzione, pari ad oltre 7.255 unità, destinata ad incrementarsi delle previste 22.537 unità da trasferire agli enti territoriali in attuazione delle c.d. leggi Bassanini.

Disaggregando i dati tra personale di ruolo e restante personale (nel quale sono incluse le unità di personale preposte a lavori socialmente utili), la rilevazione (tabella 2) evidenzia una costante diminuzione del personale di ruolo che passa dalle 280.987 unità del 1995 alle 265.283 unità del 2000. Nell'ambito di tale categoria l'evoluzione del personale dirigente fa invece registrare una tendenza altalenante che, in ogni caso, determina una spiccata crescita degli addetti nell'anno 2000 che, con 5.586 unità (+ 15,2% rispetto al 1999), supera di oltre 536 unità il numero dei dirigenti in servizio nel 1995.

Tale crescita risulta maggiormente accentuata nell'ambito dei dirigenti di II fascia, che salgono rispetto al 1999 del 15,9%, rispetto ai dirigenti di I fascia, che evidenziano un aumento del 5,5%.

Nell'ambito del *restante personale*, la progressiva e consistente crescita¹⁰ risulta ascrivibile in particolare alle unità assunte con contratto di lavoro a tempo determinato che segnano un incremento di oltre il 68% rispetto al precedente esercizio passando dalle 1.738 unità del 1999 alle 5.476 unità del 2000.

Tabella 2

	Personale di ruolo	di cui Dirigenti		totale dirigenti	Restante personale	Totale
		non contr.	contr.			
1995 ^{11[12]}	280.987	417	4.633	5.050	5.796	286.783
1999	267.755	374	4.362	4.736	8.462	276.217
2000	265.283	396	5.190	5.586	8.937	274.220
Var 99-2000%	-0,93	5,56	15,95	15,22	5,31	-0,73

¹⁰ Alla sostanziale stabilità del triennio 1997-1999, segue una consistente crescita nell'esercizio 2000 che porta tale componente ad oltre 8.493 unità pari ad un aumento di oltre il 90% rispetto al 1999 e di oltre 109% rispetto al 1997.

¹¹ Come già anticipato in premessa, i dati relativi al conto annuale 1997, tavola 1.0.1, non coincidono con quelli del conto annuale 1998 riportati nell'analoga tavola 1.0.1.

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000

3.6.2.2 La copertura dell'organico

Nel comparto ministeri la dotazione organica del personale si riduce sensibilmente nel triennio 1998-2000 passando dalle 334.043 unità del 1998 alle 338.288 unità del 1999 (in mancanza dei dati relativi alla dotazione organica del ministero della Difesa e del ministero della Sanità sono stati conteggiati gli organici registrati nell'anno 1997) e alle 323.938 del 2000 (in mancanza dei dati concernenti ministero dell'Industria, sono stati considerate le dotazioni organiche registrate nel 1999).

A fronte di tali valori, le carenze di organico del personale a tempo indeterminato aumentano sensibilmente nel biennio 1998-1999, passando dalle 58.983 del 1998 alle 71.303 unità di personale del 1999. Una inversione di tendenza si riscontra invece nel 2000, anche se i valori registrati (59.268 unità) superano ancora il dato del 1998.

Tale andamento si riflette negli indicatori di copertura dell'organico¹² (o di squilibrio dell'organico), dati dal rapporto tra il personale di ruolo in servizio e la dotazione organica, che si stabilizzano in media all' 81,7% nel 2000, sostanzialmente in linea con gli indici registrati nel biennio precedente (78,9% nel 1999 e 82% del 1998) ma ancora nettamente al di sotto dei valori registrati nel totale del settore pubblico. Disaggregando i dati a livello di singola amministrazione, gli indici invece evidenziano un certo miglioramento registrando valori sostanzialmente omogenei ad eccezione, anche nel 2000, del Ministero del lavoro (48,7%) e del ministero del Tesoro (65,6%) che si pongono molto al di sotto della media.

¹² Calcolati esclusivamente con riferimento al personale in servizio nei Ministeri.

CAPITOLO 3 — IL PERSONALE DEI MINISTRI

Tabella 3

	1998	1999	2000
<i>Amministrazione</i>	<i>Indice di squilibrio sul personale di ruolo</i>	<i>Indice di squilibrio sul personale di ruolo</i>	<i>Indice di squilibrio sul personale di ruolo</i>
Presidenza del Consiglio	71,4	75,61	74,70
Ministero Tesoro	78	66,74	65,67
Ministero Finanze	75,8	76,72	84,33
Ministero Bilancio e P.E.	74,2	72,00	
Ministero Grazia e giustizia	79,1	85,28	86,35
Ministero Affari Esteri	78,5	80,83	84,13
Ministero Pubblica Istruzione	75,5	74,18	72,52
Ministero Interno	79,5	80,81	81,39
Ministero Lavori Pubblici	82,3	82,17	78,72
Ministero Trasporti	83	86,92	96,95
Ministero Comunicazioni	125,5	95,76	86,41
Ministero Difesa	225,8	82,99	89,31
Ministero Risorse Agricole e F.	192,7	72,67	70,86
Ministero Industria	69,9	74,59	69,4
Ministero Lavoro e P.S.	79,1	49,21	48,79
Ministero Commercio Estero	90,8	86,69	85,69
Ministero Sanità	75,2	75,80	76,73
Ministero Beni Culturali	85,9	90,58	90,68
Ministero Ambiente	107,8	100,16	67,22
Ministero Università e R.S.T.	83,6	84,05	82,30
Totale ministeri	82,04	78,9	81,7

3.6.3 Il grado di copertura del personale dirigente

Come già accennato il personale della dirigenza in servizio presso il comparto passa dalle 4.622 unità del 1997 alle 5.586 unità del 2000, a fronte di un andamento altalenante nel periodo intermedio nel quale alla crescita del 1998 è seguita la riduzione del 1999.

La crescita registrata nell'ultimo anno risulta maggiormente accentuata nell'ambito dei dirigenti di II fascia, che salgono rispetto al 1999 del 15,9%, rispetto ai dirigenti di I fascia, che evidenziano un aumento del 5,5%¹³.

Disaggregando i dati per amministrazioni di appartenenza il numero più elevato di dirigenti (contrattualizzati e non) si colloca nei ministeri del Tesoro, della Pubblica istruzione, della Sanità e delle Finanze.

¹³ In tale ambito è significativa la costante crescita della componente femminile che passa dal 10,2 del 1997 al 15,1% del 2000 nella fascia più elevata e dal 20,9% del 1997 al 26,8% nel 2000 nella fascia dei dirigenti contrattualizzati.