

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

"LO STATO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NEL 1987"

Relazione al Parlamento del Presidente del
Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art.30
della legge 28 ottobre 1970, n.775 e dell'ar
ticolo 16 della legge 29 marzo 1983, n. 93.

A cura del Dipartimento della funzione pubblica - Servizio VIII

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Il crescente sviluppo dell'industria ad alta tecnologia imperniato sulla realtà "informatica", caratterizza sempre di più i moderni sistemi economici ed impone ai paesi economicamente più evoluti profonde e radicali trasformazioni, che coinvolgono tutti i settori, produttivi e non, nessuno escluso.

In tale contesto, ne consegue che grandi e complessi sono i mutamenti culturali, organizzativi e strutturali che tutte le istituzioni, pubbliche e private che siano, devono affrontare.

Il processo di adeguamento, da tempo avviato nel settore privato dell'industria e della finanza tarda a decollare, purtroppo, nel settore della pubblica amministrazione, creando una situazione di squilibrio che rallenta l'efficienza dell'intero sistema produttivo nazionale; occorre intervenire e al più presto per sanare le differenze esistenti, onde evitare che le strutture più efficienti accentuino gli squilibri lasciando isolate quelle meno efficienti.

Occorre convincersi che di fronte al gioco naturale delle forze sociali ed economiche, lo Stato non può esitare ancora e comportarsi come uno spettatore neutrale; deve diventare parte attiva al fine di disciplinare i rapporti economici nel modo socialmente più utile.

Lo scenario è tale, quindi, da imporre anche alla P.A. l'ingresso nella società dell'informazione, dandosi nel contempo una struttura ed una organizzazione tecnologicamente al passo con i tempi; il tutto visto in un sistema gestionale flessibile tendente ad obiettivi di produttività ed efficienza.

Il nostro sistema economico necessita ormai di un apparato amministrativo efficiente e funzionale in grado di dare in modo tempestivo le risposte adeguate, costituendo esso stesso un ulteriore

fattore di produzione e di stimolo e non, come spesso accade, elemento di freno e resistenza allo sviluppo.

Ciò permetterà, tra l'altro, il miglioramento della competitività del Paese nel mercato internazionale.

Se queste sono le prospettive, e non v'è dubbio alcuno che non lo siano, il ruolo della P.A. nella sua duplice veste di centro politico d'indirizzo e di fonte di spesa, sarà destinato a crescere sempre di più, stante le specifiche caratteristiche che collocano l'organizzazione pubblica nel settore "terziario".

Ne consegue una stretta correlazione tra sistema socio-economico e funzionalità del proprio apparato pubblico e tra questi e lo sviluppo delle applicazioni tecnologicamente più avanzate.

E' necessario che le amministrazioni pubbliche, la classe politica e le organizzazioni sindacali prendano insieme consapevolezza che:

- senza il riordino dell'apparato pubblico non vi può essere un completo rilancio dell'economia generale del Paese;
- le modifiche in atto nella società italiana ne stanno trasformando il sistema produttivo, passando da una economia di prodotto, tipica delle società industriali, ad una economia di funzioni e di servizi, caratteristica delle società post-industriali;
- la P.A. dovrà assumere un ruolo prioritario e centrale nella politica governativa.

E' a quest'ultima esigenza, infatti, che il Parlamento ha inteso corrispondere nello stabilire che il presente documento deve essere presentato in allegato alla "Relazione previsionale e programmatica", considerandolo un contributo alla valutazione della politica generale del Paese e uno strumento per l'attuazione della politica stessa.

Tale valutazione è fondamentale per stabilire, in relazione alla predetta finalità, quali debbano essere i suoi contenuti e i suoi scopi, puntualmente richiamati nelle disposizioni che lo riguardano e che vanno dalla legge istitutiva del 1970 (n.775, art.30) alle

successive integrazioni (artt. 17 e 18 del D.P.R. n.748 del 30 giugno 1972 e art.16 della legge 29 marzo 1983, n.93).

Contenuti e scopi che in passato non sempre sono stati rispettati, come ha avuto occasione di rilevare il Consiglio superiore della Pubblica amministrazione nella sua "raccomandazione" del 10 novembre 1987, in conseguenza delle inadempienze di numerose amministrazioni, che non fanno pervenire nei termini prescritti (e talune non hanno affatto fornito) gli elementi di conoscenza necessari per una valutazione globale e comparativa sull'andamento dei servizi, sui risultati dell'azione amministrativa e su quanto altro necessario per poter dare un quadro esatto della situazione e una indicazione appropriata per l'adeguamento della Pubblica amministrazione ai progressi raggiunti negli altri settori e alle esigenze del Paese.

Il fermento che da tempo anima la politica italiana sul ruolo del rinnovamento delle istituzioni va tramutato al più presto in atti concreti, passando dalle parole ai fatti; la consapevolezza, ormai da tutti acquisita, della necessità e dell'urgenza con cui bisogna intervenire in proposito, rende non più procrastinabili riforme quali: il riordino della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la disciplina della dirigenza pubblica, la riforma delle autonomie locali e la ristrutturazione delle organizzazioni ministeriali; ma soprattutto si rende necessario, da parte delle singole amministrazioni, una presa di coscienza della realtà socioeconomica del Paese ed una volontà di trasformazione capace di adeguare, al di là delle strutture, la mentalità di gestione a tale realtà.

Il ritardo con il quale questa "Relazione" viene presentata ne è una conseguenza e potremmo definirlo emblematico di alcune disfunzioni, anche organizzative, che affliggono le amministrazioni inadempienti, nei cui confronti il Presidente del Consiglio dei Ministri, cui è demandato l'obbligo della presentazione al Parlamento, non ha potuto ora esercitare adeguati poteri che la riforma della Presidenza del

Consiglio dei Ministri, recentemente approvata dal Parlamento, consentirà per l'avvenire nell'ambito di quegli adempimenti che ineriscono alla politica generale del Paese.

Ma, al di là e pur nei limiti delle richiamate difficoltà, preme sottolineare che si è tenuta ben presente la funzione plurima cui questo documento intende assolvere. Non solo doveroso resoconto anche di natura propositiva al Parlamento, non solo uno strumento di controllo e approfondimento a disposizione del sindacalista e per lo stesso operatore pubblico, ma anche e soprattutto un momento di contatto e di apertura tra la Pubblica amministrazione ed il cittadino, meglio se oltre che utente anche facente parte della P.A.

Ma il 31 dicembre 1992 con la sua imminenza sta a sottolineare che ai predetti segmenti di utenza di questa Relazione sono destinati sempre più ad aggiungersi quelli analoghi dei paesi europei.

Riconosciamo preventivamente carenze, pronti a recepire suggerimenti e critiche costruttive nella consapevolezza che anche la scadenza europea impone un salto di qualità della Relazione, ora più facilmente realizzabile in virtù, come già accennato, della legge di riforma della Presidenza del Consiglio.

Le relazioni future dovranno essere arricchite con ulteriori e maggiormente significativi contenuti: sotto il profilo di natura strumentale, basti in questa sede evidenziare che dovrà essere soprattutto la risultante di una serie di consultazioni periodiche con le amministrazioni e gli enti che si terranno nella sede del Dipartimento della Funzione Pubblica al fine di acquisire direttamente e con verifiche sul campo le informazioni e le notizie su cui fondare il documento; non mancheranno monografie su alcuni aspetti particolarmente attuali e significativi della P.A., quali l'istruzione e la sanità del Paese.

Nè potrà mancare, confidando nell'attenta e civica loro collaborazione, il giudizio delle associazioni degli utenti sull'andamento della P.A.

D'altra parte, sarà bene che la P.A. esca allo scoperto, sforzandosi culturalmente e organizzativamente di creare e rafforzare appositi uffici stampa per le pubbliche relazioni.

Ma la migliore garanzia per una diversa Relazione resta una migliore P.A., per realizzare la quale non sembra che possa più esistere spazio per atteggiamenti dissonanti rispetto all'impegno civico del Paese in tutte le sue componenti.

Insomma, un impegno del Paese con se stesso.

PAGINA BIANCA

Capitolo I

O R G A N I Z Z A Z I O N E

PAGINA BIANCA

Organizzazione

L'organizzazione della pubblica amministrazione presenta, come per il passato, un quadro essenzialmente statico e là dove è stata avviata l'azione innovatrice i cambiamenti appaiono lenti e non in sintonia con le esigenze dell'utenza.

Nonostante sia da tutti avvertita la necessità del rinnovamento, si denota una carenza propositiva e quand'anche esiste difficilmente prevede modelli organizzativi dell'attività lavorativa finalizzati al raggiungimento di obiettivi di efficienza e di efficacia. Nelle amministrazioni statali, in particolare, gli schemi predisposti raramente mirano a comporre sistemi organizzativi flessibili in cui l'organizzazione del lavoro e delle strutture si possano adeguare con facilità al processo di cambiamento della società.

Le poche novità, che qua e là si colgono, si innestano quasi sempre in un contesto amministrativo obsoleto, con il risultato che molto spesso anche le buone intenzioni rischiano di venire frustrate e svuotate di ogni significato, se non si provvede a mutare i presupposti culturali che stanno alla base di tutta la gestione dell'attività amministrativa pubblica.

In tale contesto variazioni organizzative finalizzate a migliorare la funzionalità e l'efficienza dei servizi d'istituto sono state apportate, nel corso del 1987 presso:

a) il Ministero del Bilancio:

- L'articolazione delle strutture è stata in parte modificata dall'applicazione delle norme della legge 12 dicembre 1986, n. 878 e dei relativi decreti attuativi. Nell'ambito della Segreteria Generale della Programmazione Economica è stata soppressa la XIV Divisione - Documentazione e Biblioteca - la

- cui attività è stata iscritta fra le competenze dell'Ufficio 1° del personale;
- con la suddetta legge 878, la qualifica di riferimento per l'incarico di Segretario Generale della P.E. è stata elevata di un livello, passando da Dirigente Generale Liv. C a Liv. B;
 - inoltre la durata dell'incarico è stata fissata a 5 anni - precedentemente non era previsto alcun termine;
 - è stata, infine, individuata la nuova funzione di Capo Ufficio Organizzazione.
- b) Il Ministero della Difesa:
- presso la Direzione Generale degli Ufficiali dell'Esercito è stata istituita una nuova sezione di trattamento economico;
 - presso la Direzione Generale dei Sottufficiali e Truppa dell'Esercito sono state create due nuove sezioni per la trattazione rispettivamente delle nuove norme in materia di ferma prolungata e per l'attività di coordinamento giuridico e segreteria;
 - presso la Direzione Generale del personale della Marina Militare è stata creata una nuova sezione per il trattamento dello stato giuridico degli Ufficiali del Genio Navale;
 - presso la Direzione Generale impianti e mezzi di assistenza è stata istituita una sezione per il personale volontario;
 - a livello periferico, sono proseguite, inoltre, le opere per la realizzazione della struttura ordinativa nel quadro del processo di Ristrutturazione dell'Area Tecnico Industriale della Difesa (RATID.3).
- c) Il Ministero dell'Interno:
- con D.M. 23.2.87 la struttura organizzativa del Dipartimento di Pubblica Sicurezza è stata ulteriormente ampliata. Sono stati

istituiti l'Ufficio per l'organizzazione tecnica degli uffici centrali e periferici della Polizia di Stato, l'Ufficio per la riforma e le relazioni con le OO.SS.

d) Il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato:

- con D.M. 4.12.87 è stato istituito l'Ufficio per la trattazione delle vertenze industriali" che, collocato alla diretta dipendenza del Ministro, svolge funzioni di supporto ai fini dell'istruttoria e della trattazione delle vertenze industriali;
- con D.M. 30.3.1987 sono state apportate modifiche alle competenze delle Direzioni Generali delle fonti di energia e della produzione industriale;
- infine, a seguito dell'entrata in vigore delle leggi n. 349/86, n. 752/82, n. 399/87, n. 296/86, si è provveduto alla selezione parziale dell'assetto organizzativo della Direzione Generale delle miniere;
- nel nuovo organigramma la soppressione delle divisioni XII e XIII del Servizio geologico, l'introduzione di un Servizio tecnico per l'attuazione della politica mineraria e l'affidamento della gestione degli affari normativi e amministrativi alla Div. II; inoltre sono state assegnate alla Div. VII le funzioni per il rilascio dei permessi di ricerca e delle concessioni relative ai fluidi geotermici, la nuova denominazione di Comitato tecnico per gli Idrocarburi e la Geotermia.

e) Ministero della Marina Mercantile:

- a seguito del D.M. 27 novembre 1986, sono state istituite presso i Centri operativi dell'Ispettorato centrale per la difesa del mare, sezioni tecniche cui spetta l'esercizio delle competenze in sede locale nonchè l'opera di collaborazione con il servizio

nazionale della Protezione Civile.

f) La Ragioneria generale dello Stato:

- a seguito dell'istituzione dell'Ufficio di ragioneria presso la Direzione Generale per la cooperazione allo sviluppo (D.M. 18.5.1987, n.29883) è stato soppresso il corrispondente ufficio presso il Dipartimento analogo;
- sono state rideterminate le competenze della Div.IV della Ragioneria Centrale del Ministero degli Interni (D.M. 14.7.1987, n.44947);
- sono state riviste le competenze di tre divisioni della Ragioneria Generale dello Stato di Bari in materie di lavori pubblici, istituzione universitaria e rendiconti (D.M. 17.7.1987, n.46188);
- le competenze relative agli "interventi connessi alle calamità naturali ed eventi dannosi eccezionali con particolare riguardo alle problematiche dell'ambiente e relativa programmazione" sono passate dall'Ispettorato generale del bilancio a quello degli affari economici (D.M. 24.11.1987, n.79565);
- con D.M. 27.11.1987, n.81022 sono state rideterminate le competenze per taluni settori di attività dell'Ufficio liquidazioni;
- con decreti in corso di registrazione sono state riviste le competenze dell'Ispettorato generale organizzazione e personale e dell'Ispettorato generale affari economici.

g) Il Ministero delle Partecipazioni Statali:

- è stato istituito, con D.M. 12.11.1987, il Comitato tecnico scientifico delle PP.SS.

h) Il Ministero della Sanità:

- al fine di coordinare i rapporti di cooperazione e scambio in materia sanitaria con gli organismi internazionali e con i paesi stranieri, è stato istituito (con D.M. 6.5.1987) un Ufficio rapporti internazionali.

Nessuna modifica organizzativo-funzionale è stata apportata nel sistema aziende autonome, mentre notevoli e d'interesse sono le innovazioni nel sistema Enti pubblici non economici.

In quest'ultimo contesto, particolarmente interessanti sono le innovazioni in atto nell'INAIL e nell'INPS, dove il decentramento organizzativo e l'innovazione tecnologica stanno portando alla revisione dei metodi e dei processi di lavoro, lasciando al centro il coordinamento e l'indirizzo ed alla periferia la gestione delle attività.

In quest'ottica, nei due Enti sono in corso di revisione i ruoli delle sedi regionali, attraverso la rielaborazione del quadro funzionale e l'adeguamento delle risorse strutturali, strumentali ed umane.

Nel contempo è stata avviata un'azione di razionale ampliamento dei compiti di tali articolazioni strutturali, in funzione di una più efficace risposta alla domanda di servizi avanzata dall'utenza.

Negli altri settori della pubblica amministrazione meritano di essere evidenziati i cambiamenti avvenuti presso l'Istituto Superiore di Sanità. Con D.M. 21 novembre 1987, n.528, infatti, si è provveduto a riformulare il regolamento interno per l'organizzazione ed il funzionamento dell'Istituto, allo scopo di garantire un valido supporto alle attività di ricerca sanitaria che esso è chiamato a svolgere, consentendogli altresì di svolgere in modo più efficace, in qualità di organo tecnico, il ruolo di consulenza del Servizio Sanitario Nazionale.

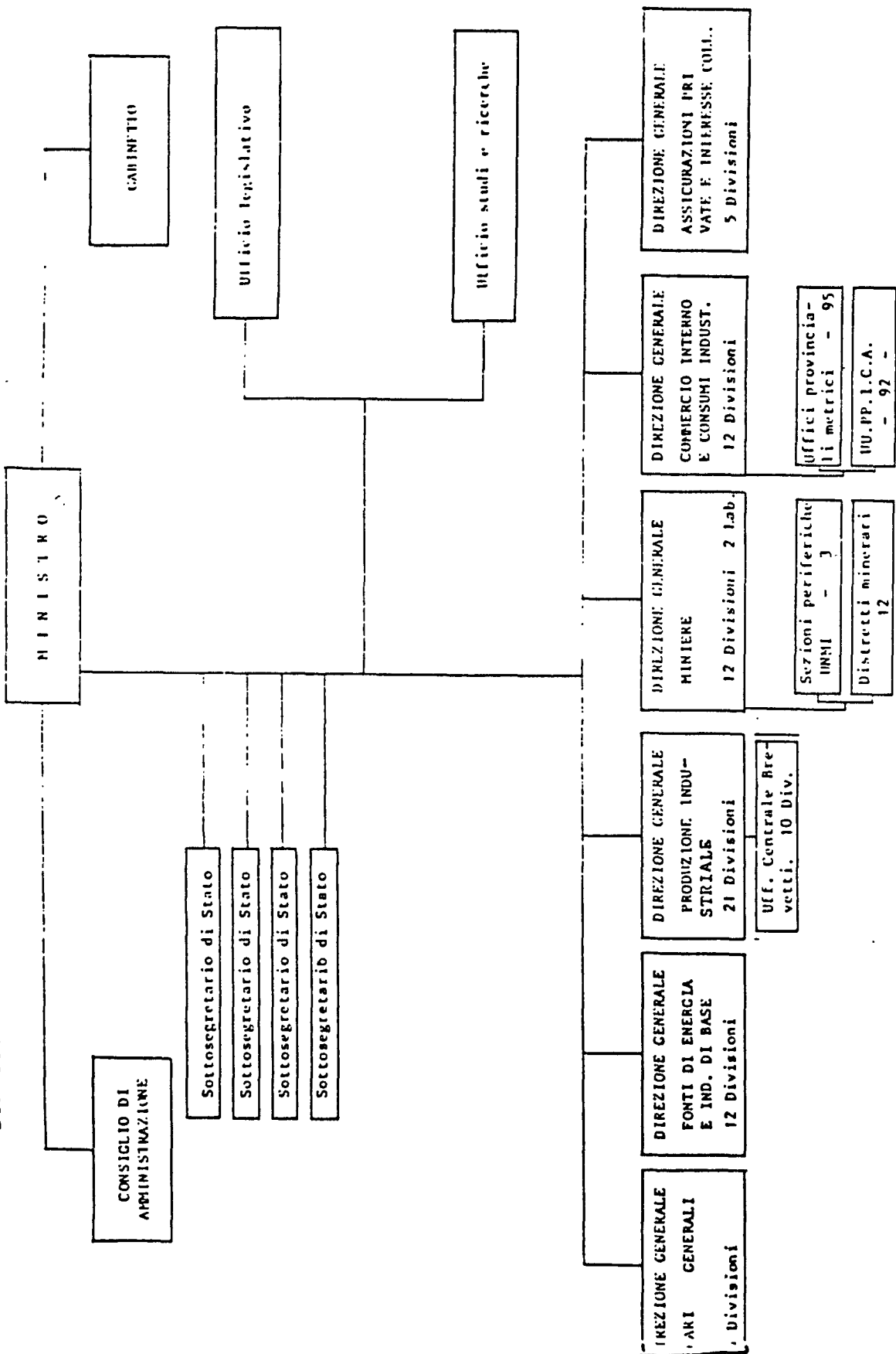
Queste nuove norme regolamentari oltre a mutare le attribuzioni interne di quasi tutti i laboratori e servizi tecnici, hanno provveduto ad istituire il laboratorio di "Igiene del territorio". Inoltre è stato creato il "Servizio per le attività editoriali", mentre non è più previsto il "Servizio stabulario".

Sono state ridistribuite, poi, le competenze delle Divisioni facenti parte dei servizi amministrativi e del personale, trasferendo tra l'altro la gestione bilancio dalla Div.X alla Div.VI.

Infine va rilevata la particolare situazione in cui versa l'Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro (ISPELS) che, registra ritardi e disfunzioni nella definitiva sistemazione dell'assetto organizzativo-funzionale. Le lentezze del processo burocratico determinano, infatti, delle carenze strutturali e funzionali che rendono a volte problematico l'assolvimento del ruolo che l'Istituto ha nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale.

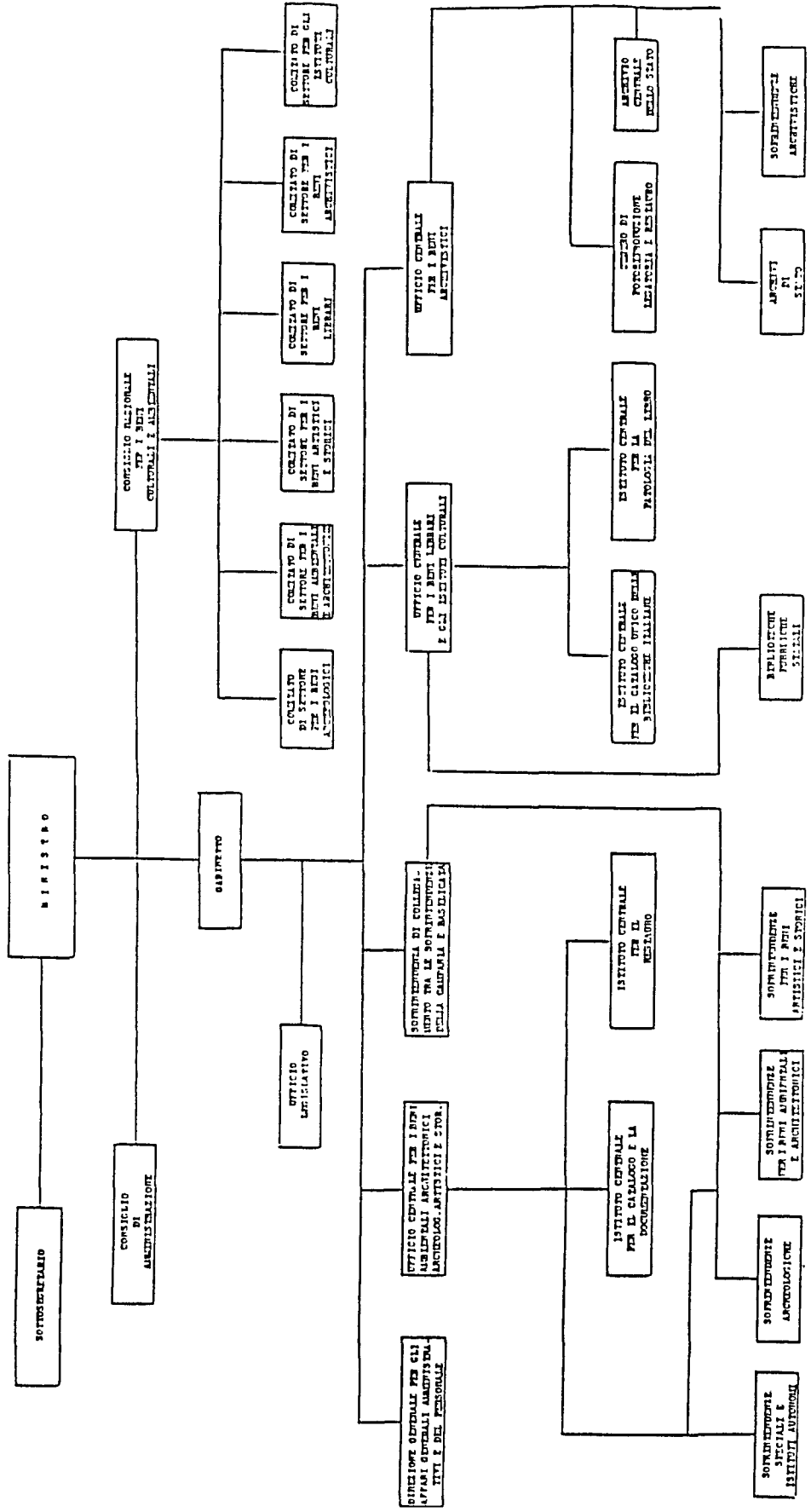
Si allegano di seguito gli organigrammi dei Ministeri.

STRUTTURA ATTUALE DEL MINISTERO DELL'INDUSTRIA, COMMERCIO E ARTIGIANATO



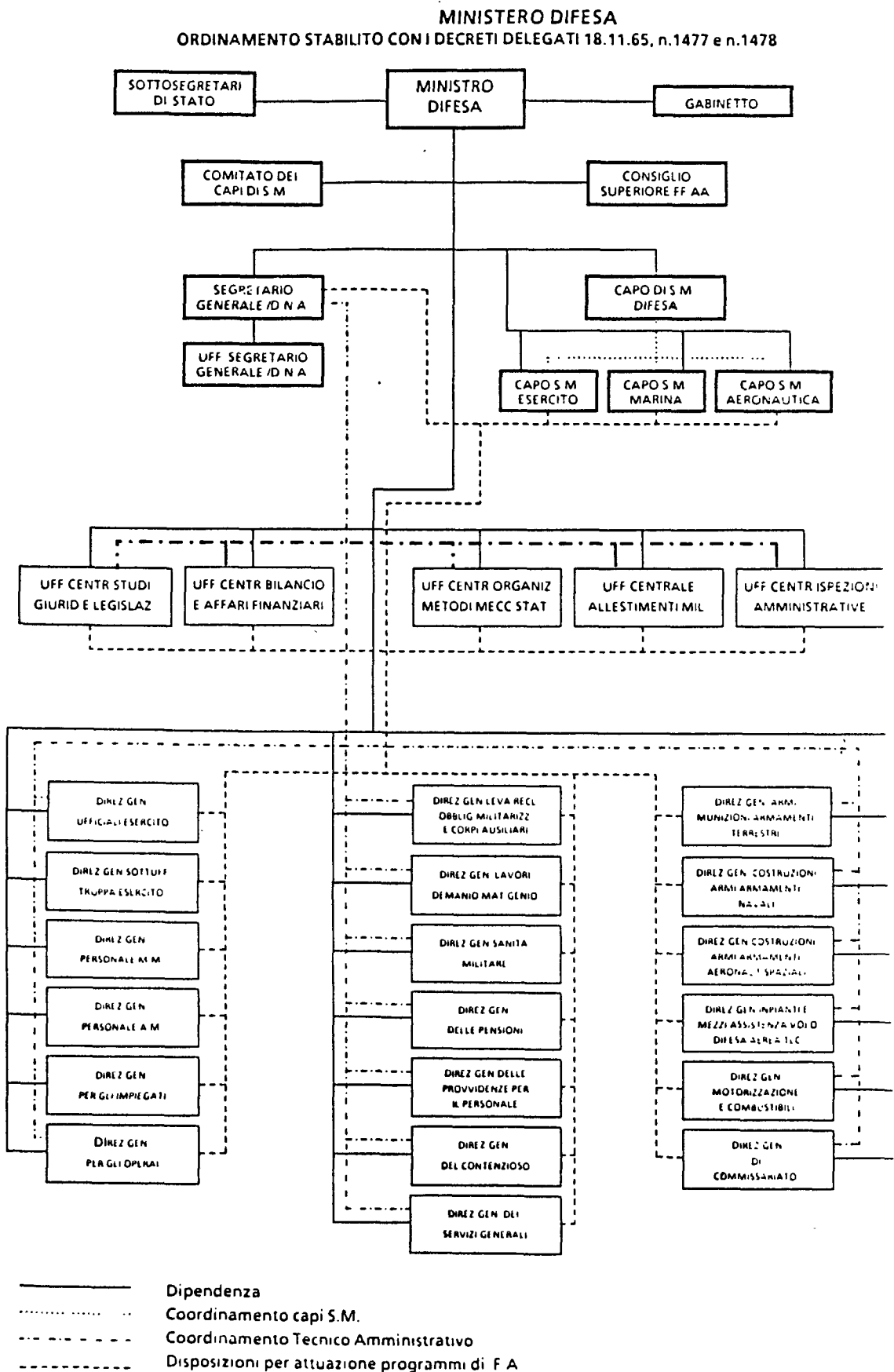
X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

ORGANIGRAMMA
del
MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI

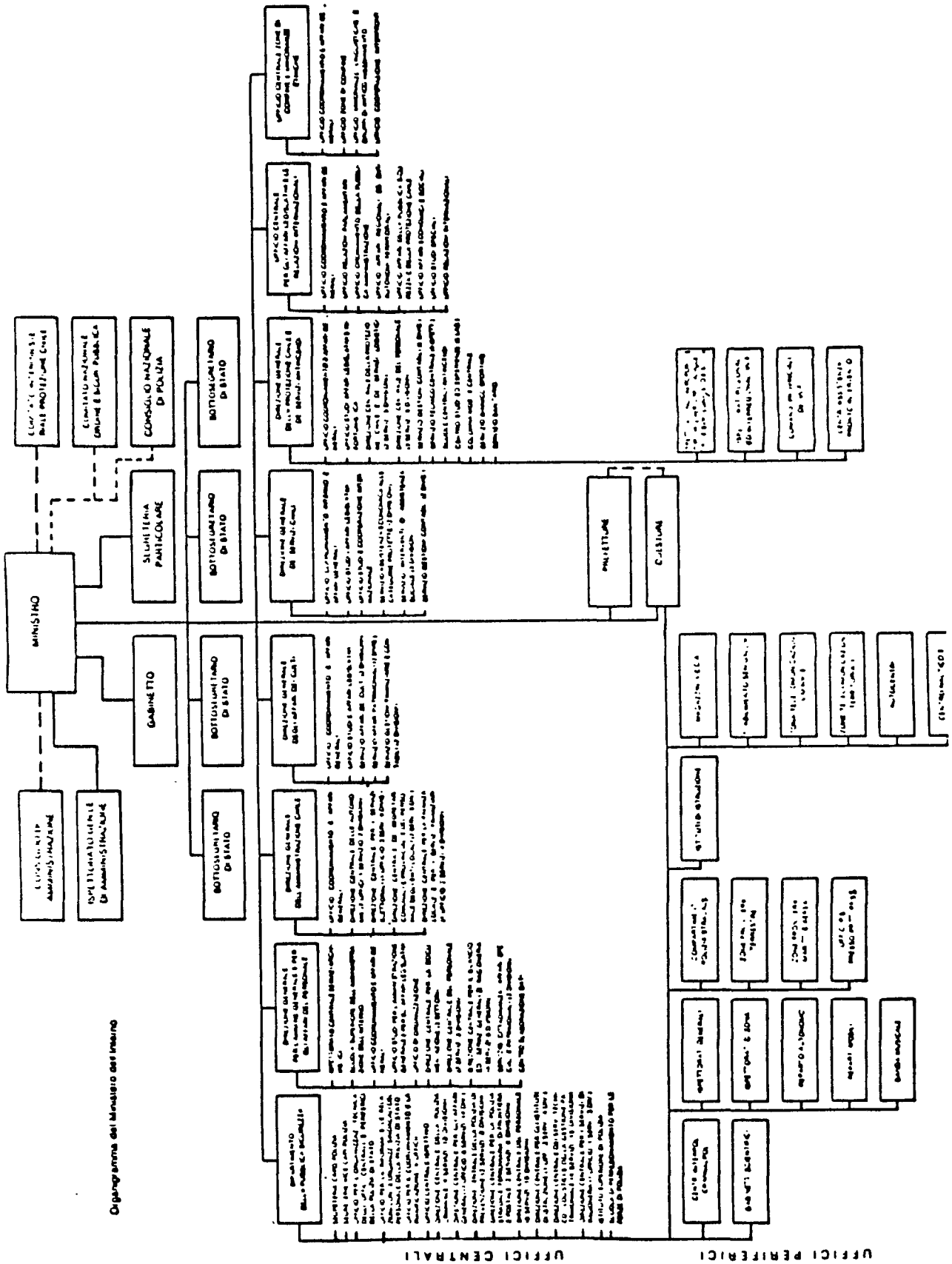


... della ...

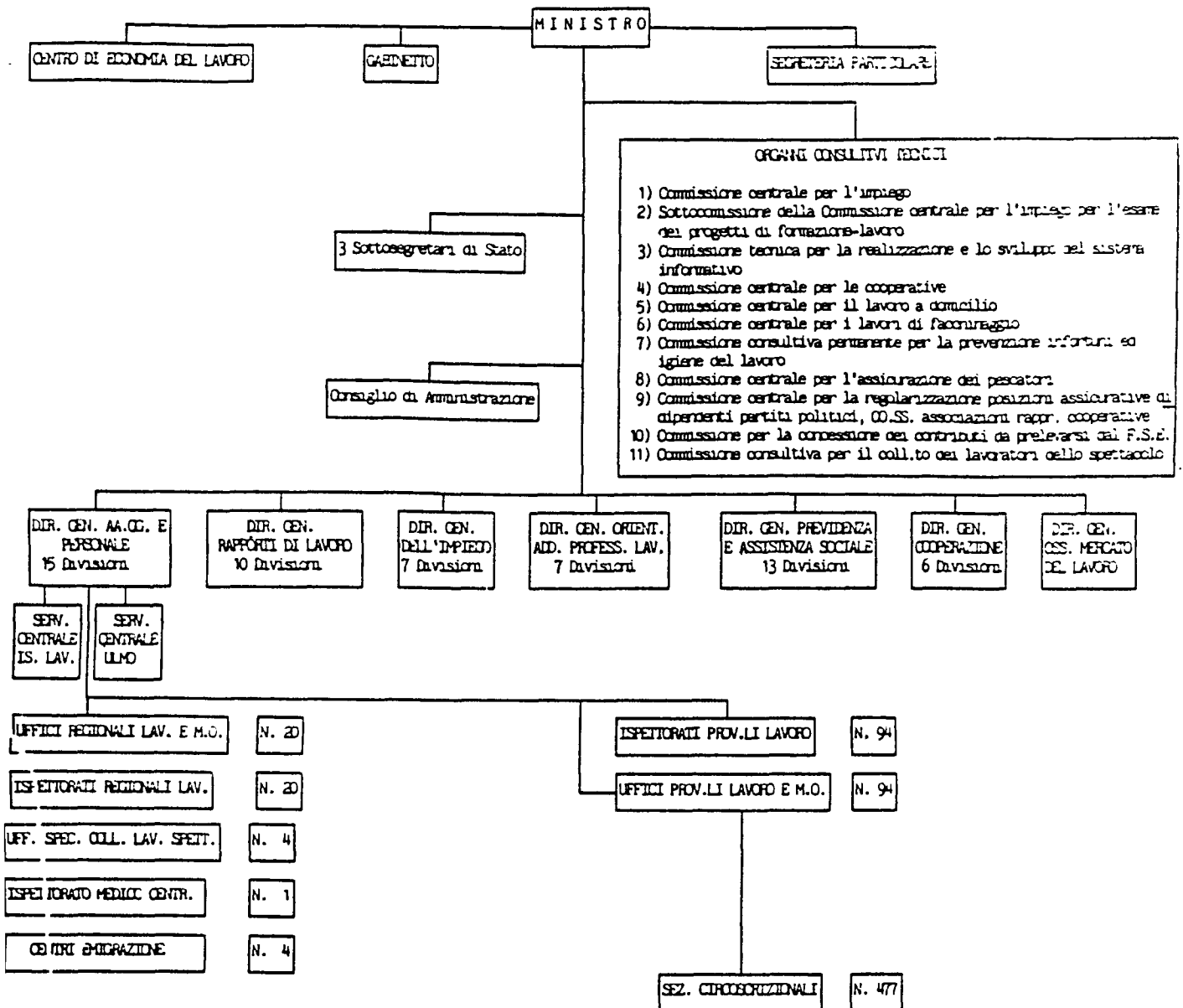
X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI



X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

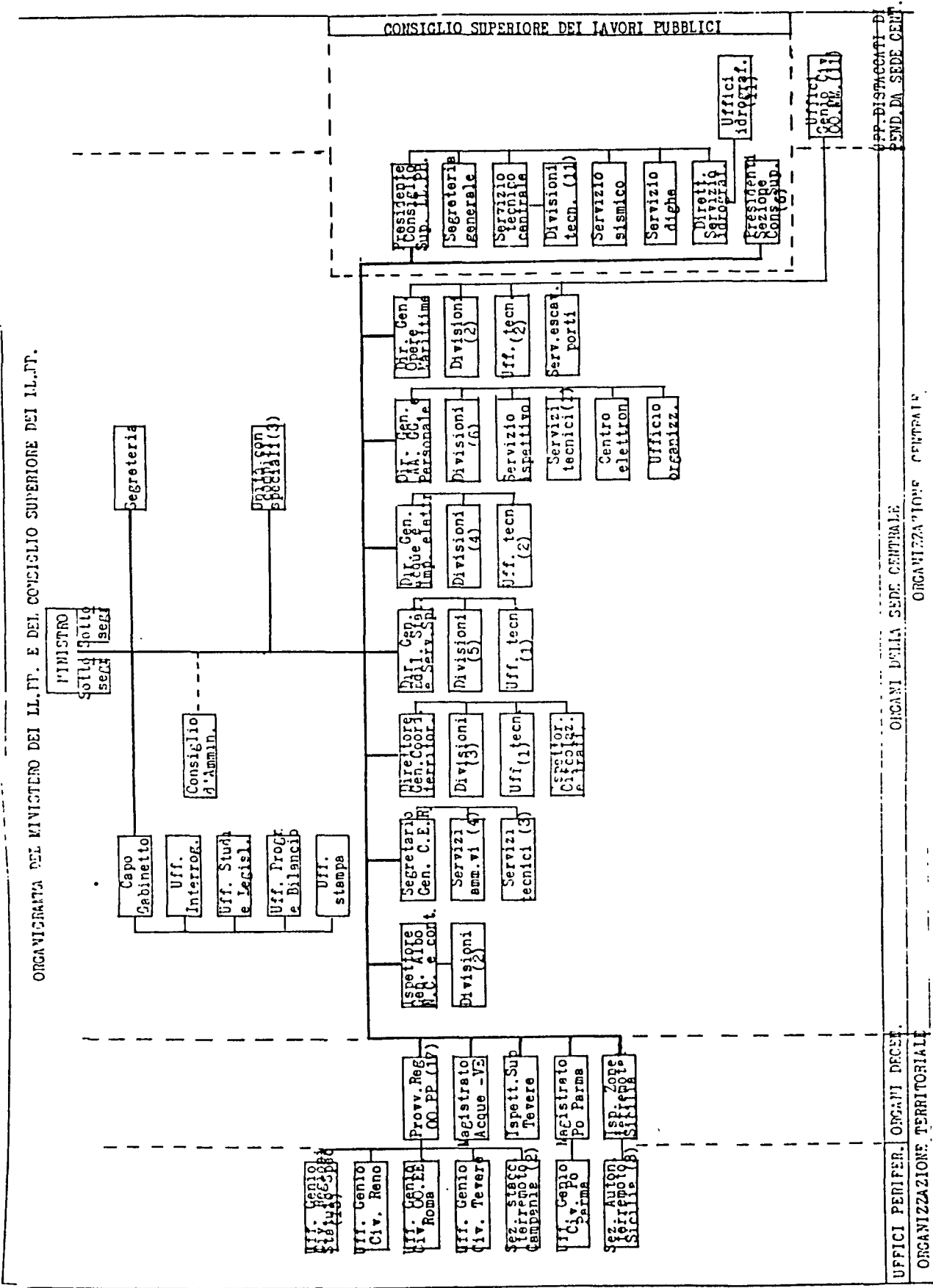


ORGANIGRAMMA DI SERVIZI DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

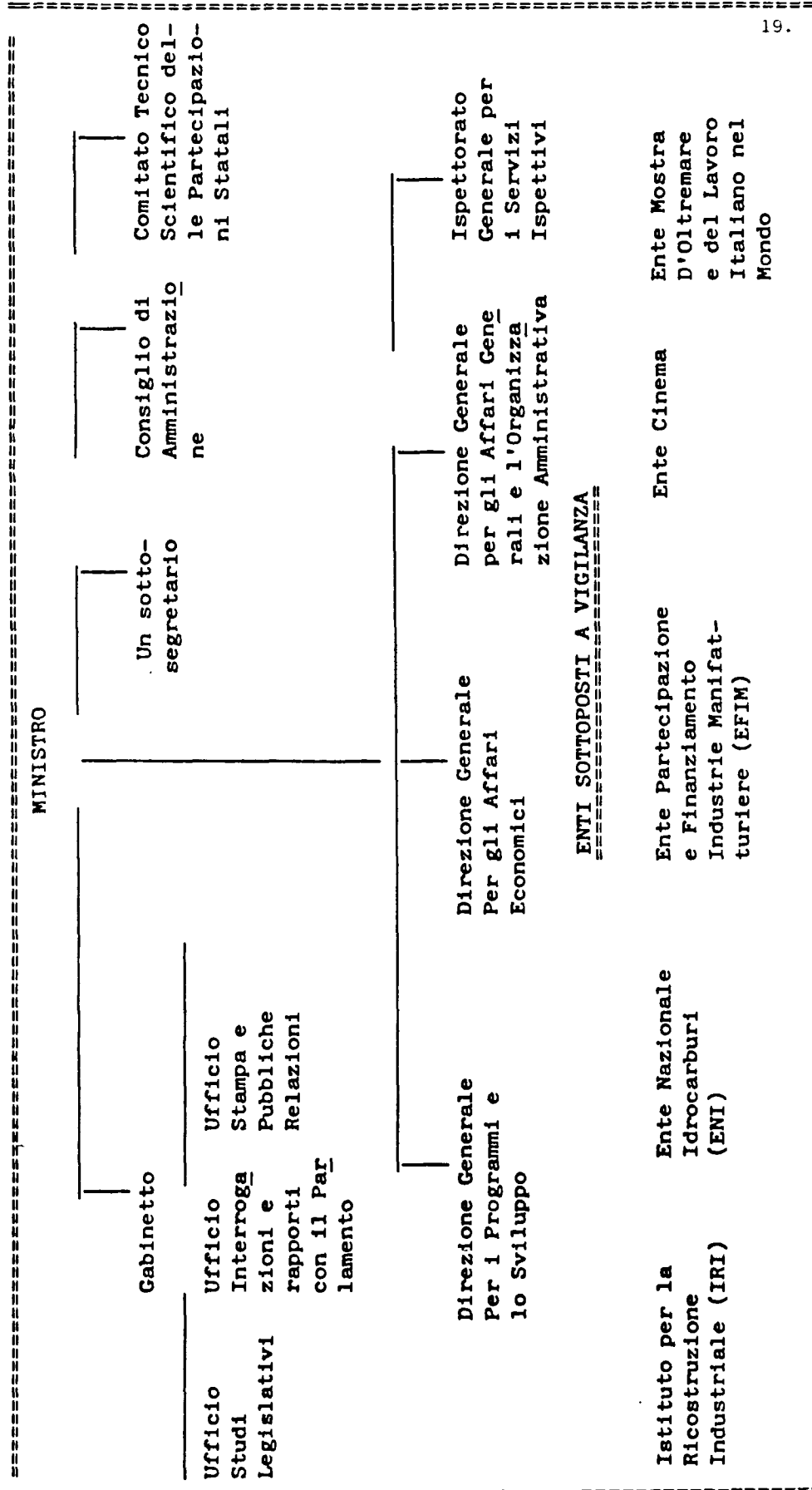


E' in atto l'organizzazione territoriale dei servizi dell'impiego: sono state istituite le Sezioni circoscrizionali a breve termine saranno istituiti i ricambi periodici e le Sezioni decentrate di cui agli artt. 1 e 2 della legge 56/87.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

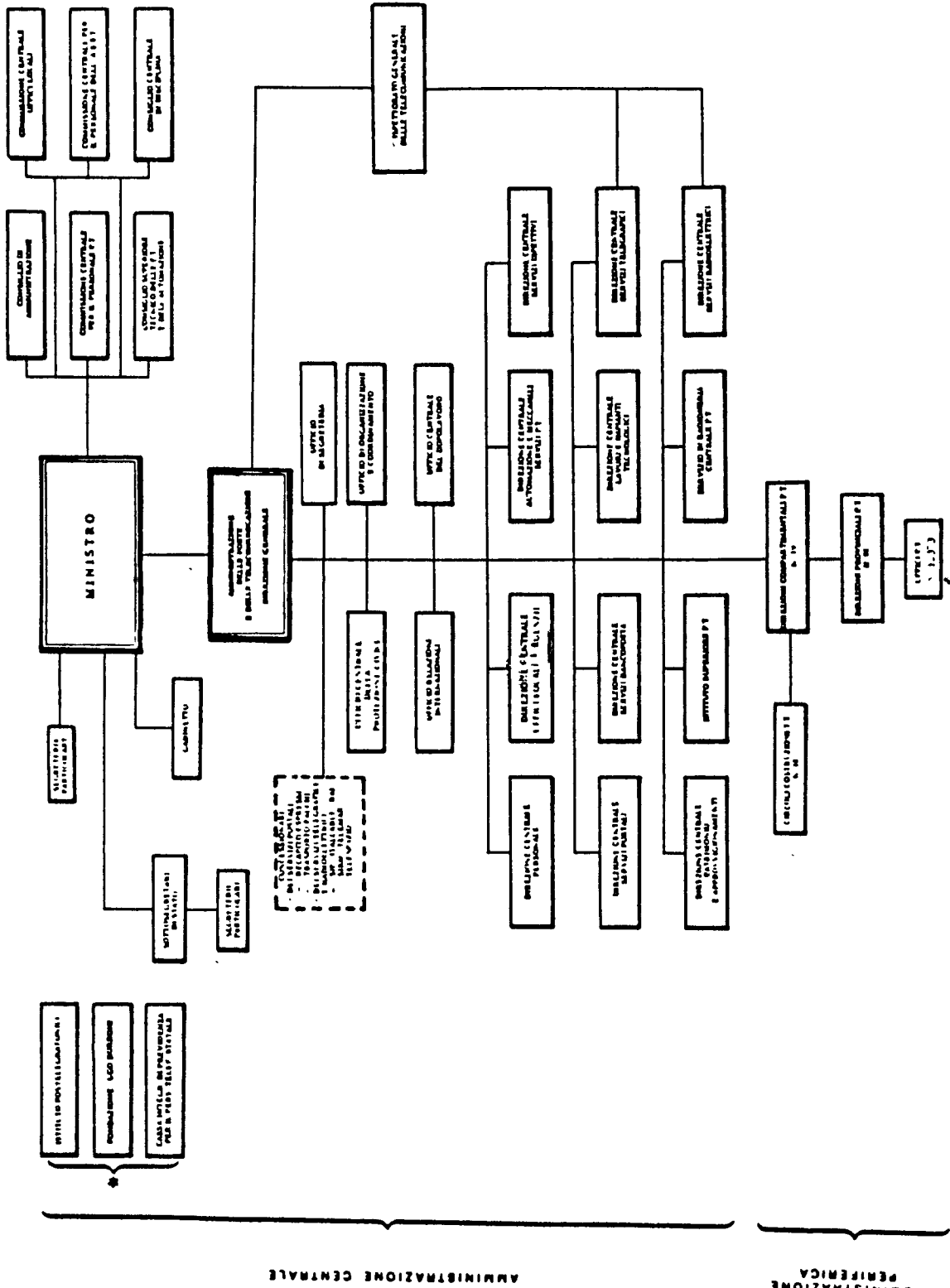


ORGANIGRAMMA DEL MINISTERO DELLE
PARTECIPAZIONI STATALI AL 31/12/1987



X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

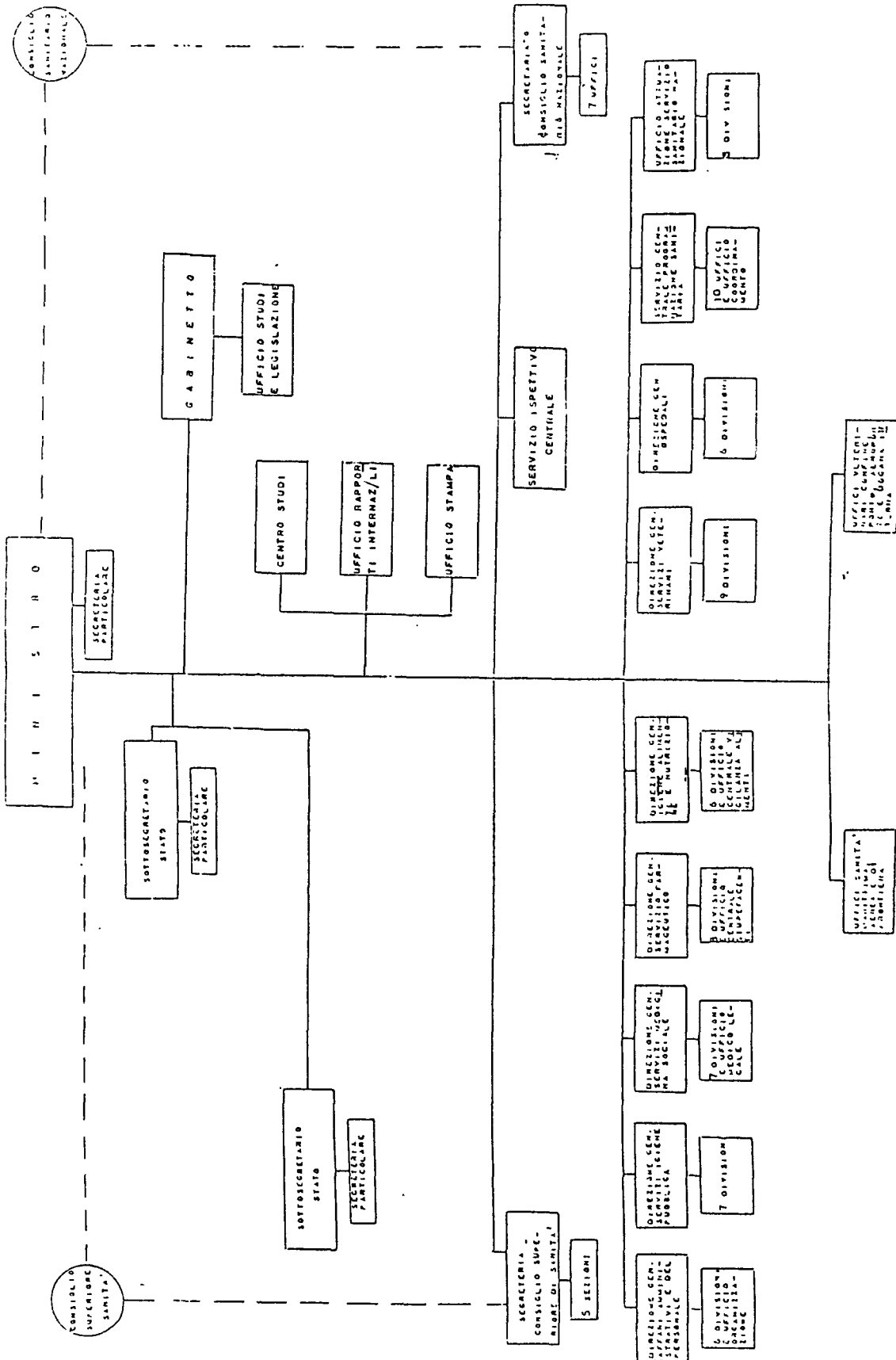
ORGANIGRAMMA DELL'AMMINISTRAZIONE DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI



* SITI CON POSTALI PERSONALI E COMUNICAZIONI TELEFONICHE ALLA VELOCITÀ DEL TELEGRAMMA

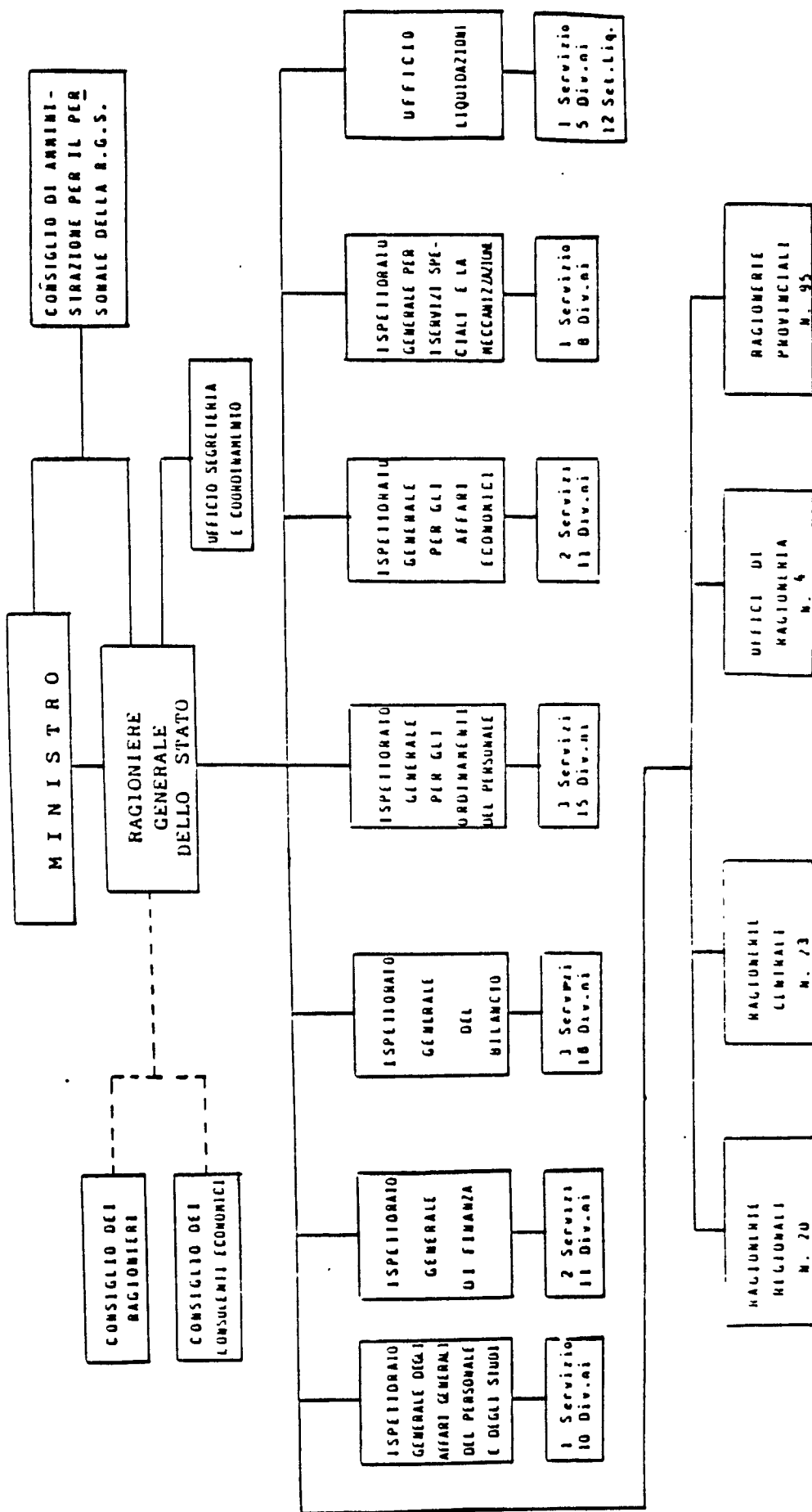
MINISTERO DELLA SANITA'

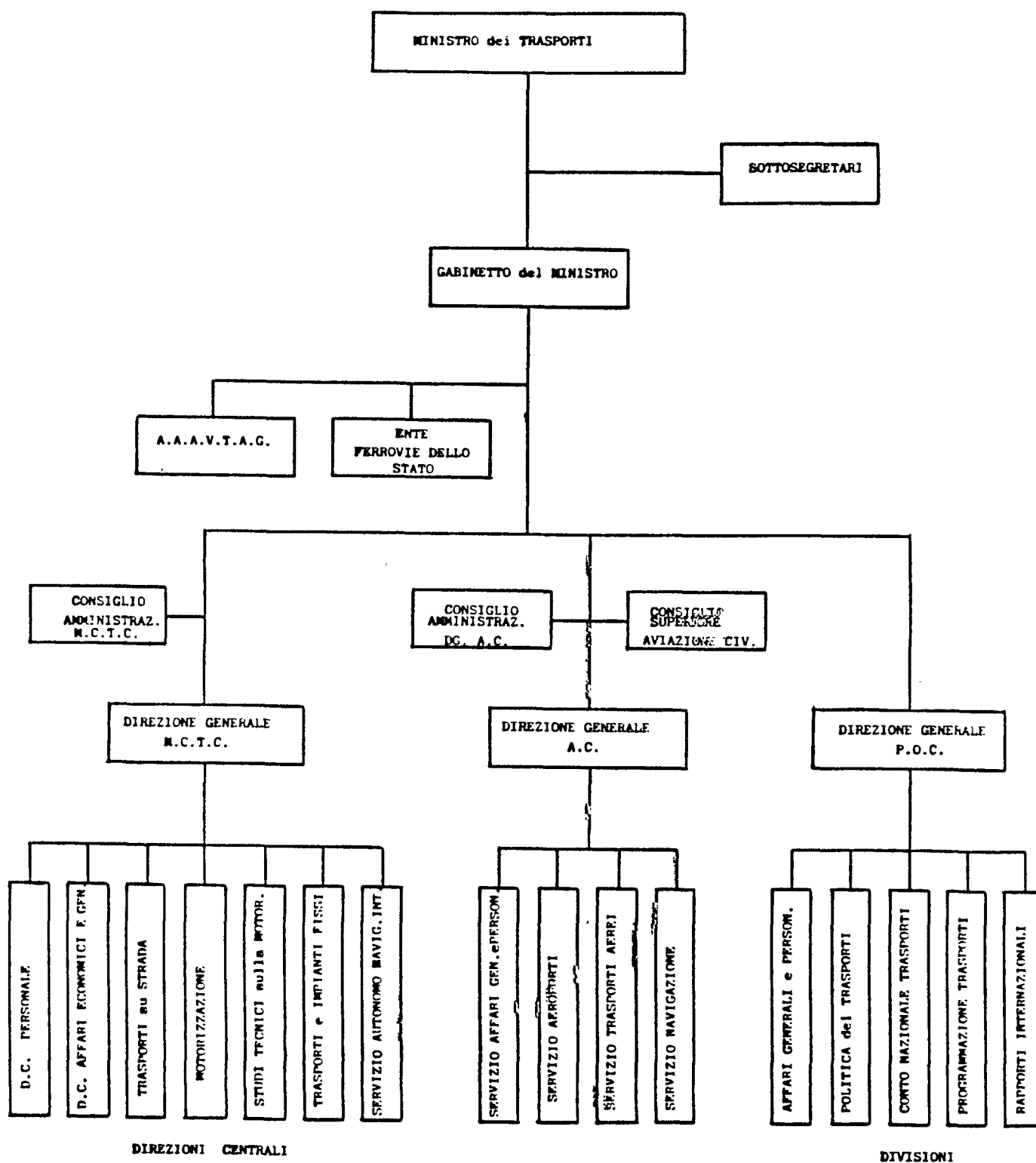
ANNO 1987



MINISTERO DEL TESORO . Ragioneria Generale dello Stato...

ORGANIGRAMMA DEI SERVIZI DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO



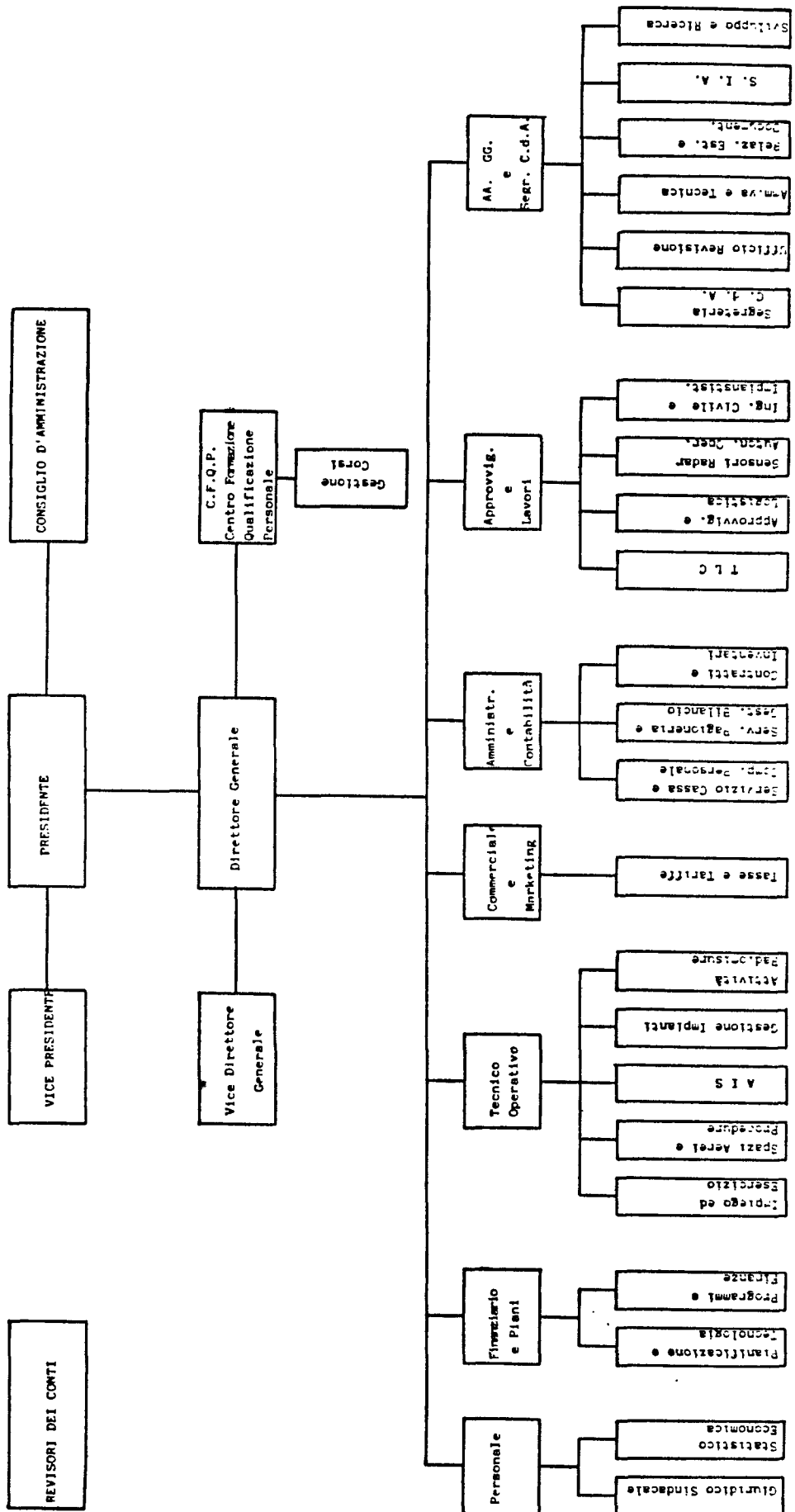


- DIREZIONI CENTRALI**
- M.C.T.C. = Motorizzazione Civile e Trasporti in Concessione
 - A.C. = Aviazione Civile
 - P.O.C. = Programmazione, Organizzazione e Coordinamento
 - AAAVTAC = Azienda Autonoma Assistenza Volo Traffico Aereo Generale

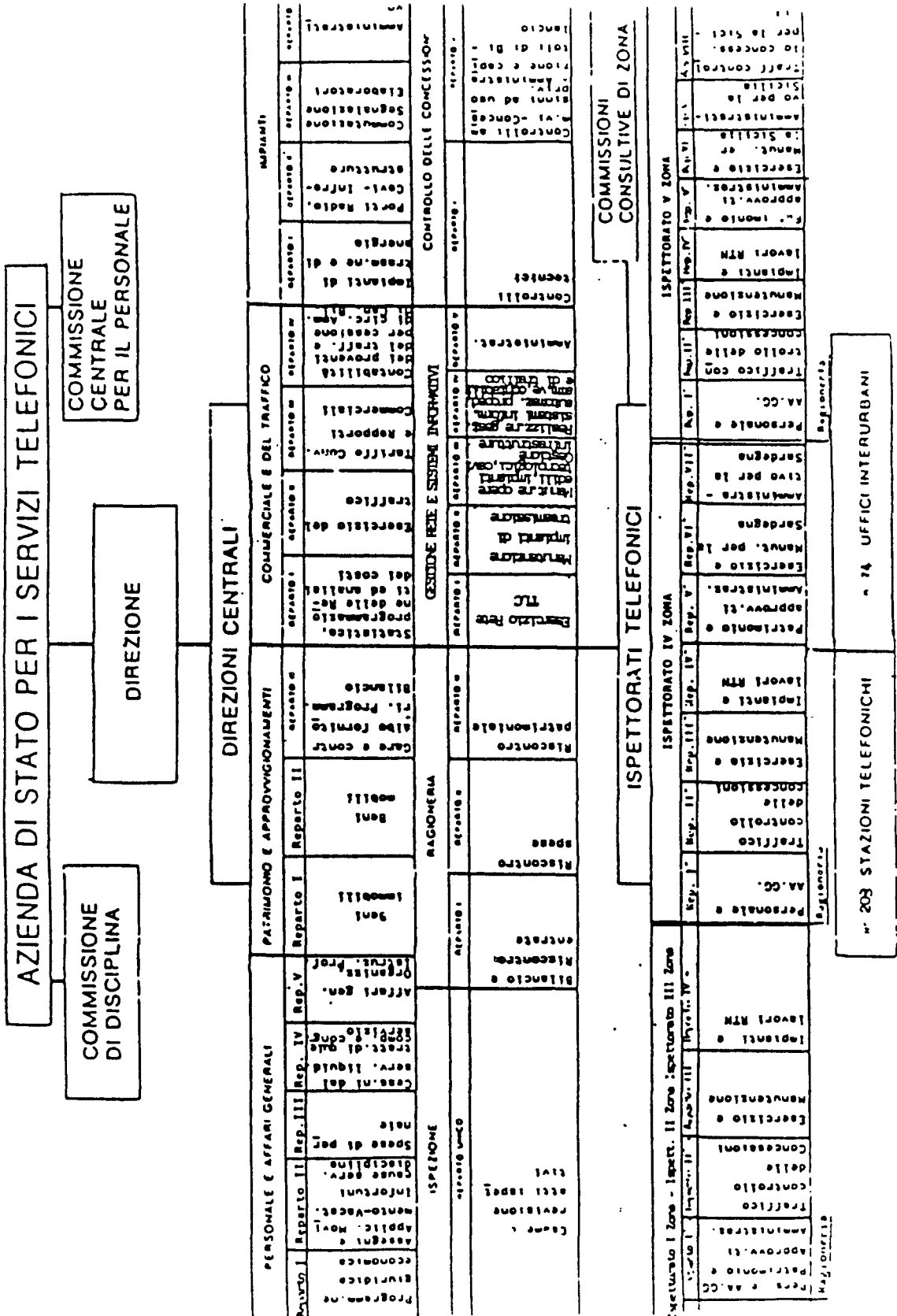
NOTA : L'ENTE "FERROVIE DELLO STATO" e l'AZIENDA AUTONOMA DI ASSISTENZA AL VOLO, sono posti sotto la vigilanza del Ministro dei Trasporti.

AZIENDA AUTONOMA ASSISTENZA AL VOLO TRAFFICO AEREO GENERALE

ORGANIGRAMMA STRUTTURA CENTRALE A.A.A.V.T.A.G.



ORGANIGRAMMA



Capitolo II

P E R S O N A L E

PAGINA BIANCA

Il personale della pubblica amministrazione

Complessivamente i dipendenti della pubblica amministrazione in servizio al 31.12.87 erano 3.540.387 unità, con un incremento rispetto al 1986 di 39.218 unità pari all'1,1%.

Di essi 3.400.491 (96,0%) unità appartenevano ai ruoli organici e 139.896 erano in posizione non di ruolo; 159.485 unità, composte prevalentemente da personale supplente della scuola e da trimestralisti, sono state, invece, i dipendenti temporanei.

PERSONALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - Anno 1987

	In ruolo	Non di ruolo	Totale	%	Temporanei
Magistrati (ordinari, ammin/vi, militari)	8139	-	8139	0,2	-
Avvocati e Procuratori	280	-	280
Dirigenti e R.E. (1)	15255	-	15255	0,4	-
Professori Universitari	26597	-	26597	0,8	-
Segretari Comunali	5479	-	5479	0,2	-
Ministeri (2)	245681	-	245681	6,9	15450
Aziende Autonome (2)	299196	12	299208	8,5	5408
Enti Pubblici non economici (2)	80015	186	80201	2,3	2521
Enti Locali (3)	647693	35780	683473	19,3	42821
Regioni (3)	58918	-	58918	1,7	-
Ricerca (3) (4)	31833	39	31872	0,9	80
Università (2) (3)	44329	-	44329	1,3	1170
Scuola (3)	971210	81796	1053006	29,7	62354
Sanità (S.S.N.) (3)	600453	22083	622536	17,6	29681
Militari (5)	116728	-	116728	3,3	-
Corpi militarizzati (6)	164836	-	164836	4,7	-
Polizia di Stato	78425	-	78425	2,2	-
Guardie Forestali	5424	-	5424	0,2	-
T O T A L E	3400491	139896	3540387	100,0	159485

(..) - dato non significativo

(1) - compresi gli Enti pubblici non economici.

(2) - esclusa la dirigenza

(3) - anno 1986.

(4) - compreso il personale della ricerca universitaria

(5) - compreso il ruolo speciale.

(6) - Carabinieri, Guardia di Finanza e Agenti di Custodia.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Rispetto all'universo degli occupati nei vari settori di attività, tale dato colloca la pubblica amministrazione al terzo posto, con il 17,1%, dopo i Servizi (40,2%) e l'Industria (32,2%) e prima dell'Agricoltura (10,5%).

Forze lavoro occupate:

	V.A.	%
- Agricoltura	2.161	10,5
- Industria	6.668	32,2
- Servizi	8.309	40,2
- P.A.	3.540	17,1
Totale	20.672	100,0

La distribuzione percentuale tra le diverse categorie dell'intero settore pubblico indica al primo posto la Scuola con il 29,7%, seguita dagli Enti locali con il 19,3% e dalla Sanità con il 17,2%; questi tre settori assorbono complessivamente oltre i 2/3 del totale. Attestati su valori nettamente inferiori gli altri comparti e categorie di pubblici dipendenti.

I rapporti con la popolazione residente ed il totale delle forze lavoro evidenziano rispettivamente 1 pubblico dipendente ogni 16 abitanti ed 1 pubblico dipendente ogni 7 appartenenti al totale forza lavoro.

Popolazione residente (000)	Totale forze lavoro (000)	Publici dipendenti (000)	Rapporti	
(1)	(2)	(3)	1/3	2/3
57.307 (*)	23.397 (*)	3.540	16	7

(*) - Fonte ISTAT

Tali rapporti, nonostante la crescita complessiva del settore si confermano in linea con quelli dell'anno precedente.

Da notare che nel 1987 sono diminuite le unità di forza lavoro mentre l'incremento dei pubblici dipendenti (1,1%) è stato quasi pari al tasso di sviluppo della popolazione (1,2%) rispetto all'anno precedente.

Il raffronto con gli altri paesi dell'area occidentale è reso impossibile dalla mancanza di validi dati, tanto sotto l'aspetto quantitativo che qualitativo sulle diverse realtà.

Ministeri

Alla fine del 1987 il personale ministeriale, soggetto a contrattazione, presente in servizio ammontava a 245.681 unità, a fronte di un organico di legge di 310.574 unità, con una differenza di 54.938 posti (cfr.tab.4); il raffronto con i dati omogenei dell'anno precedente evidenzia un incremento netto dello 0,5% pari a 1.206 unità dovuti alla differenza tra il numero dei nuovi ingressi (9.072 unità) e quello delle cessazioni (7.866 unità) registratisi nell'anno.

Il modesto incremento si giustifica con i provvedimenti ristrettivi imposti dalla legge finanziaria.

Inoltre, nel corso del 1987 le amministrazioni ministeriali hanno impiegato 15.450 unità non di ruolo, costituite prevalentemente da personale assunto per periodi limitati (trimestrale) con contratto a termine (cfr.tav.4).

La distribuzione percentuale per livello del personale di seguito riportata:

	%
Liv. I	-
Liv. II	5,8
Liv. III	17,8
Liv. IV	29,1
Liv. V	11,8
Liv. VI	20,5
Liv. VII	10,2
Liv.VIII	4,9
Totale	100,0

mette in evidenza una forte concentrazione dei presenti nelle

qualifiche intermedie (IV-V) che complessivamente assorbono quasi i 2/3 del totale complessivo.

L'analisi per Ministeri indica nella Difesa (21,3%), Finanze (20,6%), Grazia e Giustizia (13,6%) e Beni Culturali (10,5%) le amministrazioni dove è concentrato il più alto numero di dipendenti.

La presenza femminile, pari al 38,2% (cfr.tav.6) attestata sugli stessi livelli dell'anno precedente, denota un certo rallentamento del processo di femminilizzazione in atto, da qualche anno, tra i dipendenti ministeriali. Ciò è dovuto al fatto che, contrariamente a quanto si era verificato nel 1986, nelle nuove immissioni in servizio il numero degli uomini (52,9%) è stato superiore a quello delle donne (47,1%).

Il ridotto incremento nel numero dei dipendenti ha determinato un leggero innalzamento dell'età media del personale che è passata da 38,9 a 39,4 anni (cfr.tav.14).

Con riferimento al titolo di studio il 16,5% del personale possedeva la laurea, il 43,0% il diploma di Scuola Secondaria Superiore, il 31,4% quello di Scuola media inferiore, l'8,0% la licenza elementare e lo 0,6% non risultava in possesso di alcun titolo (cfr.tav.16).

Assenteismo

Complessivamente le assenze dal lavoro fatte nei Ministeri nel corso del 1987, assommano a 6.145.853 giornate lavorative cui corrisponde un tasso di assenteismo dell'8,49% (cfr.tav.21), superiore di quasi mezzo punto percentuale a quello del 1986, di conseguenza il numero medio di giorni di assenza pro-capite è passato da 21 a 23 (cfr.tav.24).

Tale valore pur restando in linea con l'andamento temporale del fenomeno nei ministeri è il più elevato dell'ultimo quinquennio; infatti la serie storica dei tassi fra il 1982 ed il 1987, di seguito rappresentata,

	%	Indici
1982	8,13	100
1983	7,56	93
1984	7,31	90
1985	7,65	94
1986	7,92	97
1987	8,49	104

evidenzia una tendenza alla ripresa del fenomeno che tuttavia si mantiene al di sotto del 10,0%.

L'analisi per amministrazione indica nel Ministero dei Beni Culturali e Ambientali, con il 14,12%, la amministrazione con il più alto tasso, seguita dalla Pubblica Istruzione (12,79%), dalla Sanità (10,70%), dal Commercio Estero (10,60%) e dal Bilancio (10,0%) tutte con tassi superiori o uguali al 10,0% (cfr. tav. 21).

Con riferimento alla sede di servizio, si conferma come per il passato, la tendenza ad assentarsi di più da parte dei dipendenti degli uffici centrali (8,85%) rispetto a quelli periferici (8,43%); mentre il confronto fra i sessi evidenzia per le donne un tasso di assenza (12,07%) quasi il doppio di quello degli uomini (6,30%).

Circa le cause, il primo posto spetta al congedo straordinario ed alla aspettativa per malattia (57,9%), seguita dal congedo per maternità (20,0%), dal congedo straordinario per motivi di studio, matrimonio etc. (7,5%) e dal congedo straordinario per cure termali (6,9%); lo sciopero ed i motivi sindacali incidono rispettivamente

per lo 0,8% ed il 3,9%, mentre le assenze dovute ad aspettative per cariche elettive (0,6%) e per motivi di famiglia (2,4%) incidono in misura poco rilevante (cfr.tav.23).

Dal raffronto con gli altri comparti del settore pubblico riportato nella tavola 24 si evince che il tasso di assenze dei dipendenti ministeriali è superiore soltanto a quello dei Comuni. Dai dati emerge in tutti i comparti un alto tasso di assenze femminili, con notevoli differenze tra le singole amministrazioni. Infatti il tasso di assenteismo femminile oscilla tra il 13,90% del personale delle aziende autonome, e il 9,64% riguardante le dipendenti comunali.

Comparando questi dati con quelli riferiti ai tassi di assenze maschili, troviamo una differenza sostanziale in quasi tutti i comparti: sempre nel settore aziende autonome si passa dal 7,02% di assenze maschili al 13,90% femminili; nei ministeri troviamo una percentuale di assenze maschili del 6,30% contro l'12,07% femminili; mentre nei Comuni la differenza fra le assenze degli uomini, 6,04%, e delle donne, 9,64%, appare più contenuta.

Per comprendere le ragioni di tali situazioni, è opportuno documentarsi sulle cause di questo fenomeno. Anzitutto va specificato che nei tassi di assenza femminili sono comprese le assenze per gravidanza e puerperio (norme sulla tutela delle lavoratrici madri); l'astensione facoltativa post-partum, nonché per malattia del bambino di età inferiore a tre anni (ai sensi dell'art. 7 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204); che assorbono una larga fetta del tasso di assenza.

Inoltre bisogna ricordare che le iniziative sociali a sostegno della donna sono quasi inesistenti. Da tener presente altresì che generalmente la cura della prole e della casa è un'attività "culturalmente" femminile.

Già nel 1985, in occasione di un seminario promosso dalla Commissione Nazionale per la realizzazione della parità tra uomo e donna, dalla Commissione CEE e dal Comitato per le pari opportunità del Ministero del Lavoro, emerse come in tutti i Paesi membri della Comunità Europea, data la crescente partecipazione della donna alla vita economica e lavorativa, si dovesse provvedere alla realizzazione di più idonee strutture e servizi per la piccola infanzia.

Si sottolineò come fosse necessario, anche in questo settore, impostare un'equa politica di "pari opportunità" tra uomo e donna. Infatti, l'equilibrio delle responsabilità familiari e professionali di entrambi i genitori può garantire nuove possibilità per la donna, senza costringerla a scegliere, come spesso accade, fra la maternità da una parte e l'attività lavorativa dall'altra.

Ma a distanza di tre anni nonostante i buoni propositi, è stato fatto ben poco: oltre alla carenza assoluta dei più elementari servizi sociali come gli asili nido e le scuole materne (solo pochissime amministrazioni forniscono questo tipo di servizio ai dipendenti) non è stata ancora effettuata una politica del personale che faciliti il lavoro femminile. Provvedimenti come l'introduzione del part-time e della flessibilità dell'orario di lavoro non sono del tutto decollati.

Aziende autonome

Il personale delle Aziende Autonome dello Stato (esclusa la Cassa Depositi e Prestiti) soggetto a contrattazione ammontava a 299.196 unità, con un incremento sui dati omogenei dell'anno precedente di 1913 unità, pari allo 0,6%. (Cfr. tav. 28).

Come per i ministeri il leggero incremento, da attribuire ai provvedimenti restrittivi stabiliti dalla legge finanziaria, è dovuto alla differenza tra il numero delle nuove assunzioni (5894 unità) e quello delle cessazioni dal servizio (3981 unità) (Cfr. tav. 34,35). Hanno prestato servizio presso le aziende del comparto anche 5420 (Cfr. tav. 35) persone non di ruolo rappresentate da assunzioni trimestrali nell'amministrazione delle Poste, la quale assorbe da sola il 78,1 % dei dipendenti del comparto.

L'incremento è da attribuire prevalentemente alla crescita del numero dei dipendenti in servizio nel Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco (+3,0%), dell'ANAS (+5,2 %), dell'ANAV (+3,5%), non bilanciata dal calo che si è avuto alle Poste (- 0,8%) ed ai Monopoli (- 0,7%).

L'età media dei dipendenti era di 39,7 anni più o meno in linea con quella del 1986 (Cfr. tav. 29).

Il rapporto tra i sessi evidenzia una presenza di donne pari al 31,4%, dovuto quasi esclusivamente alla consistenza dei dipendenti di questo sesso nelle amministrazioni delle Poste (36,1%) e nell'ANAV (39,3%), dei Monopoli (23,7%). Di scarso peso è la presenza femminile nelle altre aziende del comparto. (Cfr. tav. 33).

La distribuzione del personale per titolo di studio conferma la forte componente di professionalità cui è richiesto il titolo della scuola dell'obbligo presente nel settore; infatti l'1,9% dei dipendenti era in possesso della laurea, il 27,3% di un diploma di scuola secondaria superiore, il 41,6% del diploma di licenza media,

il 22,8% della licenza elementare e il 2,7% non aveva alcun titolo di studio. (Cfr. tav. 36).

L'indagine sull'assenteismo rivela un numero complessivo di assenze di 7.085.370 (cfr. Tab.40) giornate, con una crescita dell'8,0% rispetto al 1986, cui corrispondono un tasso di assenteismo del 9,35% (Cfr. tav. 41) ed un numero medio di giorni di assenza pro-capite pari a 25.

Anche in questo comparto l'andamento del fenomeno presenta le stesse caratteristiche degli anni passati, infatti:

- le assenze sono maggiori negli uffici centrali (10,0%) rispetto a quelli periferici (9,32%);
- le assenze delle donne (13,90%) sono quasi il doppio di quelle degli uomini (7,2%).

Circa le cause al primo posto si confermano le assenze per congedo straordinario e l'aspettativa per motivi di salute (68,7%), seguono le assenze dovute a maternità (19,0%) e quelle del congedo straordinario per matrimonio, motivi di studio, etc., (5,5%). Oscillanti tra lo 0,4% ed il 2,1% quelle dovute ad altri motivi fra cui spicca il dato inerente al congedo straordinario per cure termali (1,8%) nettamente più basso di quello dei ministeriali. (Cfr. tav. 23).

La dirigenza statale

Allo stato attuale per quanto riguarda la dirigenza della p.a. il quadro che si presenta non è affatto omogeneo ed ispirato a criteri unitari di azione. Se da un lato ciò è giustificabile, in quanto esistono peculiarità specifiche di settore non facilmente omogeneizzabili, dall'altro non si comprende perchè tale situazione debba manifestarsi anche all'interno dei vari settori.

In particolare per la dirigenza ministeriale, tranne qualche rara eccezione, si denota soprattutto la mancanza di precise direttive ed anche là dove esistono, molto spesso, invece di essere formalizzate con opportuni provvedimenti, come il caso richiede, vengono impartite attraverso modi informali facendo, così, sminuire la loro capacità d'incidenza.

La mancanza di programmi organici, che da ciò ne consegue, priva la dirigenza ministeriale di quei validi punti di riferimento essenziali nell'esercizio della loro attività al fine di dare all'azione amministrativa un indirizzo più omogeneo ed efficiente.

Si ricorderà che con il D.P.R. 748 del 30.6.1972, conferendo l'effettivo esercizio di nuove competenze ai dirigenti, si intese attribuire ai funzionari dei diversi livelli dirigenziali più ampie potestà decisorie nell'ambito delle direttive generali annuali e dei programmi di massima dettati dai singoli Ministri (art.3, primo comma).

Ma a distanza di 15 anni deve purtroppo constatarsi che non sempre l'innovazione ha trovato attuazione, per l'assenza di precise direttive che spinge la dirigenza alla limitazione delle proprie competenze, con un esercizio meramente formale delle stesse.

Si assiste così ad una specie di tacita delega al superiore gerarchico che finisce per riconsegnare tutti i poteri decisionali al vertice politico. Talune amministrazioni, infatti, resistendo al principio ispiratore del provvedimento che tendeva ad attuare un

concreto decentramento delle competenze, continuano a far ricorso all'istituto della delega, oltre che per i casi previsti dal secondo e terzo comma dell'art.14, anche per quelle materie che le nuove norme legislative hanno conferito in proprio al funzionario delegato dal che si genera con facilità un processo involutivo che porta a deresponsabilizzare e demotivare il dirigente pubblico, favorendo l'attuale sistema d'inefficienza amministrativa.

Un'azione amministrativa basata su criteri di efficienza comporta la rottura degli anelli di questa catena. E' semplicistico, tuttavia, pensare che si possa ridare dignità e ruolo alla dirigenza pubblica ricorrendo solamente ad aumenti retributivi; occorrono anche capacità direzionali e organizzative nuove che sottintendano, competenza, professionalità, responsabilità e potere decisionale.

Nel nostro Paese, le funzioni ed i compiti dell'amministrazione pubblica hanno subito, in questi ultimi anni, una profonda evoluzione.

La sfida che il progresso tecnologico ha lanciato al sistema produttivo impone, come si è avuto modo di dire in premessa, il riordinamento dell'apparato amministrativo ed è proprio su questo punto che la dirigenza pubblica è chiamata a confrontarsi, rivedendo il proprio ruolo.

In quanto, se da un lato è vero che il rinnovo del modello organizzativo della p.a., coerente con l'uso delle nuove tecnologie, è un problema politico, dall'altro spetta alla dirigenza pubblica in quanto suo diritto/dovere, promuovere iniziative, avanzare proposte, approntare progetti che siano il supporto cardine sul quale la classe politica dovrà fare poi le proprie scelte.

In una società che cambia, dove la gestione della risorsa "informazione" va assumendo un ruolo sempre più determinante, l'impatto delle nuove tecnologie solleva problemi nuovi che tutta la classe dirigenziale, politica e manageriale, dovrà affrontare e risolvere nell'immediato futuro. Il management pubblico si trova a dover percorrere una strada obbligata se veramente vuole contribuire al

rinnovamento dell'apparato amministrativo.

Da questo contesto emerge, per la dirigenza pubblica, la necessità di capire:

- a) che efficienza, funzionalità, efficacia sono concetti che vanno tramutati in obiettivi, ben definiti nel tempo, concreti da perseguire sia pure con gradualità;
- b) che occorre sfruttare al massimo l'opportunità e le potenzialità delle nuove tecnologie in termini culturali e gestionali, per il conseguimento del rilancio dell'azione amministrativa.

Ne consegue pertanto un radicale cambiamento del ruolo dell'attuale dirigenza pubblica, la quale ha davanti a sé una serie di problemi di non semplice valutazione attinenti in particolare al proprio modo di essere ed ai comportamenti organizzativi.

Infatti, innovazione tecnologica e scelta informatica mettono in discussione soprattutto la sopravvivenza dell'attuale modello gerarchico su cui è basata la burocrazia amministrativa; non più strutture gerarchicamente accentrate e verticistiche, ma modelli organizzativi articolati per linee orizzontali, per funzioni decentrabili, per unità di produzione e per poli di automatizzazione aggregati.

Si affaccia, così, sempre più chiaramente delineata nei contorni, l'esigenza di una figura del dirigente pubblico con forti connotazioni di carattere manageriale in cui il compito, eminentemente organizzativo, sarà quello di:

- gestire l'insieme delle risorse organizzative, strutturali, materiali ed umane, con metodi finalizzati al raggiungimento di obiettivi prefissati;
- vigilare sui processi di cambiamento della società in modo da governare i punti critici dei fattori organizzativi.

Affinchè questo si realizzi è necessaria la delimitazione delle competenze fra la classe politica e la burocrazia, riservando alla prima la funzione di indirizzo, di programmazione e di indicazione delle scale di priorità impartendo le conseguenti direttive generali, alla seconda

la gestione dell'attività amministrativa e la conseguente responsabilità.

Infatti, un corretto esercizio dell'attività dirigenziale presuppone la piena autonomia tecnica e direzionale nell'organizzazione e nella utilizzazione delle risorse umane, strutturali e finanziarie, in un quadro programmatico dai contorni ben definiti con idonee strutture, risorse sufficienti e strumenti adeguati.

Ciò impone anche la revisione del sistema dei controlli che così com'è, con norme concepite quando la società e la p.a. erano chiamate a prestazioni diverse dalle attuali, rappresenta un freno alla gestione dell'attività amministrativa.

I passi in avanti fatti con la legge 93/1983 sul pubblico impiego, per dare l'avvio al processo di rinnovamento della pubblica amministrazione secondo criteri di efficienza ed efficacia, non devono restare isolati, ed una delle condizioni affinché ciò non avvenga è di coinvolgere in questo processo la figura del dirigente.

In definitiva una dirigenza pubblica simile al modello privato non deve apparire più un discorso utopistico ma trasformarsi in un progetto concreto, adoperandosi seriamente in tal senso e rivedendo, se è il caso, i criteri di selezione.

Sono queste le linee secondo le quali ci si sta muovendo e quanto prima sarà presentato al Parlamento per l'approvazione un progetto di legge di riordino della dirigenza statale e delle altre pubbliche amministrazioni territoriali ed istituzionali che ha tra l'altro lo scopo di ridare fiducia ad una classe di pubblici dipendenti senza il cui contributo è impensabile qualsiasi progetto di cambiamento nella p.a..

Gli studi che si stanno conducendo a tal fine sembra che portino all'affermazione di alcuni principi che dovranno conferire alla dirigenza un ulteriore ampliamento di competenze, connesse a precise responsabilità individuali, come quella di provvedere alle scelte operative conseguenti all'indicazione degli obiettivi dettati dai

Ministri.

A tanto, i dirigenti generali dovranno attendere articolando la propria attività in progetti-obiettivo. In tale ambito ad essi farà carico la valutazione del costo-beneficio e le conseguenti scelte in merito alla organizzazione degli uffici e alla utilizzazione del personale; la costituzione di gruppi di lavoro per la progettazione e verifica dei risultati, la ripartizione delle somme iscritte nei diversi capitoli di spesa con possibilità di variazione per la sopravvenienza di nuove e impreviste esigenze. Insomma tutta la sfera delle attribuzioni previste dal D.P.R. 748 verrebbe ad essere ampliata. Innovazioni si prevedono anche per quanto attiene alla responsabilità in quanto i dirigenti dovranno rispondere dei risultati dell'attività degli apparati cui sono preposti e della gestione delle risorse.

E' evidente che il progetto in via di elaborazione, con la previsione anche di una serie di deleghe per disciplinare organicamente la dirigenza dello Stato e degli enti pubblici non economici, rappresenta il primo indispensabile passo verso la riforma della pubblica amministrazione e si inquadra in quel complesso di norme per la riforma delle istituzioni che è parte qualificante del programma di Governo.

a) Ministeri

Complessivamente, alla fine del 1987, i dirigenti in attività di servizio presenti nei ministeri ammontavano a 5.526 unità; rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente tale numero indicava 40 dirigenti in meno, pari allo 0,7% del totale.

Il calo, è dovuto ad una flessione nel numero dei dirigenti superiori (- 59 unità e - 3,2%), non bilanciata peraltro dall'incremento di 9 unità (+ 1,3%) nel numero dei dirigenti generali, e di 10 unità in quello dei primi dirigenti (+0,3%).

A livello di singole amministrazioni si registra una flessione in quasi tutti i ministeri, tranne che all'Interno (+ 17,8%), alla Marina Mercantile (+ 8,1%), alla Sanità (+ 0,4%) e al Tesoro (+ 0,6%) e alla Pubblica Istruzione (+5,9%)

La distribuzione per amministrazioni indica al primo posto l'amministrazione dell'Interno, con il 17,0% seguita dalle Finanze, con il 12,0%, dagli Esteri, con il 10,2%, e dal Tesoro - Ragioneria Generale, con il 9,5%; attestati su valori oscillanti fra il 5,9% e lo 0,5% tutte le altre amministrazioni (Tav. 2).

L'analisi per qualifica evidenzia la presenza di 668 dirigenti generali (12,1% del totale presenti), 1.779 dirigenti superiori (32,2%) e 3.079 primi dirigenti (55,7%).

La presenza femminile, seppure incrementata di 49 unità rispetto al 1986, permane ancora molto limitata; infatti, sul totale dei presenti le donne rappresentavano soltanto il 9,7%, rapporto che si eleva al 13,5% tra i primi dirigenti e si abbassa al 6,5% ed all'1,2% tra i dirigenti superiori ed i dirigenti generali.

Con riferimento al ruolo 719 dirigenti erano tecnici e 4.807 amministrativi, con un rapporto fra i secondi ed i primi di circa 1 a 7 circa; più elevata la presenza dei tecnici tra i dirigenti superiori (16,4%) rispetto a quella dei primi dirigenti (13,0%) e dei dirigenti generali (4,0%).

L'analisi per amministrazione indicava nei Lavori Pubblici, Sanità, Trasporti, Difesa e Finanze le amministrazioni in cui più consistente è la presenza dei tecnici, mentre del tutto generalizzata è la presenza degli amministrativi. Secondo la posizione funzionale i dati indicano che il 72,5% dei dirigenti era preposto alla direzione di uffici, il 7,8% svolgeva funzioni di consiglieri ministeriali, 7,9% funzioni ispettive ed il 3,7% altre funzioni; il raffronto con l'anno precedente evidenziava inoltre una situazione stabile per i primi, leggermente in calo (- 0,6%) per i secondi ed in lieve crescita per i terzi (+ 0,2%) ed i quarti (+ 0,3%).

Il numero dei dirigenti collocati in posizione di fuori ruolo o comando presso Amministrazioni diverse da quella di appartenenza era di 453 unità, con un incremento di 2 unità rispetto al 1986; a seconda della qualifica, risultava collocato in tale posizione il 24,2% dei dirigenti generali, l'8,1% dei dirigenti superiori ed il 4,8% dei primi dirigenti. Rispetto all'anno precedente si è avuto un incremento di 2,2 e 0,4 punti percentuali, rispettivamente tra i dirigenti generali e superiori ed un calo di 0,5 punti tra i primi dirigenti.

Circa la consistenza, il rapporto dirigenti restante personale evidenzia la presenza di 1 dirigente ogni 46,3 dipendenti, rapporto che sale a 376, se si considerano i soli dirigenti generali, a 133 quelli superiori ed a 82 i primi dirigenti.

Per quanto riguarda infine il personale dei ruoli ad esaurimento, associato all'area dirigenziale perchè disciplinato dal punto di vista economico dalla stessa normativa, alla fine del 1987, risultavano presenti 4.429 unità, con un decremento di 711 unità, pari al 13,8%, rispetto all'anno precedente.

Tale flessione trova riscontro nella atipicità del ruolo che, composto prevalentemente da dipendenti della ex carriera direttiva, non presenta flussi d'ingresso ma soltanto di uscita.

b) Aziende Autonome

I dirigenti delle Aziende autonome dello Stato ammontavano, alla fine del 1987, a 600 unità, 52 in meno rispetto all'anno precedente, con un decremento dell'8,0%.

La flessione, scontata l'assenza dei dati della Cassa Depositi e Prestiti, è da imputare alle Amministrazioni delle Poste (- 12,2%), dei Monopoli (- 7,4%) e dei Telefoni di Stato (- 6,2%); in crescita, invece, è il numero dei dirigenti dell'A.N.A.S. (+ 13,3%) e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco (+4,4%).

Nel complesso gli effetti di tale riduzione hanno inciso profondamente sul rapporto fra i sessi, infatti il numero dei dirigenti di sesso femminile è sceso al 2,7% rispetto al 5,5% dell'anno precedente. La flessione delle donne è stata particolarmente incisiva tra i primi dirigenti, che da 30 sono scese a 10 unità, peraltro non bilanciata dall'incremento di 2 unità nel numero dei dirigenti superiori.

L'analisi per qualifica evidenziava la presenza di 71 dirigenti generali, 233 dirigenti superiori e 296 primi dirigenti; rispetto al 1986, si registra un incremento nel numero dei dirigenti generali (+ 12 unità) ed un calo dei dirigenti superiori (- 2 unità) e dei primi dirigenti (- 27 unità).

Con riferimento al ruolo, 290 unità appartenevano ai ruoli amministrativi e 310 a quelli tecnici. La presenza dei tecnici assume una notevole consistenza fra i primi dirigenti (70,2%) e fra i dirigenti superiori (43,8%), mentre è del tutto assente fra i dirigenti generali.

La distribuzione per posizione funzionale evidenziava un leggero incremento in punti percentuali nel numero dei dirigenti preposti alla direzione di uffici (+ 0,8), in quello degli addetti a funzioni ispettive (+ 0,2) ed in quello dei collocati in posizione di fuori ruolo o comando presso altre Amministrazioni (+0,8); una flessione, tra gli addetti ad altre funzioni (- 1,7) e tra coloro che svolgono le funzioni di consigliere ministeriale (- 0,2).

Come nei Ministeri anche nelle Aziende autonome alla dirigenza vanno associati, per i motivi precedentemente esposti, i funzionari del ruolo ad esaurimento la cui consistenza, alla fine del 1987, ammontava a 652 unità, con una riduzione rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente di 31 unità, pari al 4,5%.

Per quanto concerne, infine, la dirigenza degli Enti pubblici non economici, assimilata del tutto alla dirigenza statale, ai sensi

dell'art.2 della Legge 8 marzo 1985, n.72 e del D.P.R. n.551 del 5.12.1987, non essendo possibile, a causa della incompletezza dei dati, un'analisi complessiva, si rinvia alle notizie riguardanti le singole Amministrazioni, riportate in altra parte del presente documento.

Formazione e aggiornamento

Strettamente connesse alla necessità di dover far fronte alle mutabili richieste che la società avanza, la formazione e l'aggiornamento del personale rivestono un ruolo di primaria e fondamentale importanza nel quadro di tutte le attività svolte dalla pubblica amministrazione.

Tuttavia benchè il problema non sia del tutto nuovo, in quanto già da tempo le amministrazioni provvedono anche se non in via permanente, alla formazione del proprio personale in modo diretto o mediato, attraverso il ricorso ad altre istituzioni pubbliche o private, solo di recente, sotto la spinta delle innovazioni tecnologiche e con le prime applicazioni dei profili professionali e delle qualifiche funzionali, ha assunto un peso di rilievo.

Infatti, la consapevolezza che sia necessario avere personale professionalmente sempre più qualificato, per meglio gestire i processi dell'apparato pubblico in modo da renderli più vicini alle esigenze dei cittadini utenti, ha indotto la parte pubblica e le organizzazioni sindacali ad inserire la materia formazione nel recente accordo intercompartimentale per il triennio 1988-1990, recepito dal D.P.R., n. 395 del 23.8.88.

E che la questione rivesta notevole importanza lo si rileva dal contenuto dell'art. 2 del già citato D.P.R., il cui primo comma recita testualmente: "per il migliore assolvimento delle finalità istituzionali, per far fronte a processi di riordinamento e di ristrutturazione organizzativa ed al fine di favorire nuovi modelli di inquadramento professionale derivanti dagli accordi sindacali di comparto, le amministrazioni promuovono forme permanenti di intervento per la formazione, l'aggiornamento, la qualificazione, la riqualificazione, la riconversione e la specializzazione del personale.....".

Inoltre, per l'attuazione di quanto sopra è previsto pure -

comma terzo - che il Ministro per la Funzione Pubblica, sentito un apposito comitato tecnico-scientifico, dovrà emanare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del D.P.R. recettivo dell'accordo in questione, le direttive in base alle quali le singole Amministrazioni promuoveranno e favoriranno, anche in collaborazione con la Scuola Superiore della P.A., con le Università, con Enti pubblici di Ricerca e con Centri o Scuole di formazione specializzati, le attività dirette a migliorare ed aggiornare la preparazione professionale dei dipendenti, formulando prima di ogni anno il programma dei corsi.

Restano comunque ferme due condizioni essenziali, in base alle quali le amministrazioni dovranno poi operare:

- a) la partecipazione a ciascun corso è comunque subordinata alla valutazione dell'esigenza di servizio dei vari uffici, anche in relazione alle innovazioni tecnico-amministrative introdotte o da introdurre, nell'amministrazione;
- b) a parità di condizioni, di norma sono ammessi a frequentare i corsi i dipendenti che non abbiano mai frequentato altri corsi per la stessa materia.

Come precedentemente anticipato il problema non è affatto nuovo e da tempo le varie amministrazioni si dedicano a tale tipo di attività, nella quale emerge con un certo rilievo l'azione svolta dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

Il ruolo determinante che tale istituzione assolve nell'ambito di detta attività ha subito di recente un aggravio di impegni a causa delle sempre più consistenti incombenze cui essa è chiamata, sia per l'accresciuta richiesta di interventi che le amministrazioni richiedono in adempimento alle nuove disposizioni e nella impossibilità di aderirvi per l'insufficienza delle proprie strutture, sia per i provvedimenti entrati in vigore con la legge 301/1984, disciplinante l'accesso alla dirigenza, che ha demandato alla Scuola lo svolgimento dei corso-concorso di reclutamento per primo dirigente.

Ciò rende quanto mai urgente e necessaria una azione mirata a modificare l'attuale assetto strutturale e funzionale della Scuola, nonchè la concessione di risorse adeguate ai compiti e la disciplina dei rapporti con le amministrazioni.

Nonostante le difficoltà notevole è stato comunque lo sforzo sostenuto nell'anno, in termini di risorse umane e finanziarie impiegate, per i corsi di formazione dirigenziale e di reclutamento dei funzionari direttivi, dove gli insegnamenti oltre ad assumere un carattere interdisciplinare riflettono gli aspetti giuridici, storici, sociologici, economici ed aziendalistici di tutte le attività della p.a., ricorrendo anche a stage presso aziende pubbliche e private.

E ciò nella convinzione che non si può procedere ad un efficace cambiamento all'interno dell'apparato burocratico senza avviare nel contempo una trasformazione delle mentalità e dei comportamenti e quindi dei modi di essere del pubblico dipendente.

Non meno importante è stata l'attività svolta nei corsi di specializzazione, con i quali si tende a sensibilizzare il pubblico dipendente verso nuove metodologie lavorative e tecniche di gestione che hanno come obiettivo il conseguimento del risultato, attraverso la razionalizzazione dell'attività amministrativa e la ricerca della produttività.

Tale attività, favorita dalle norme emanate di recente in materia di pubblico impiego, tende a responsabilizzare il funzionario al raggiungimento degli obiettivi prefissati, per cui è necessario che lo stesso estenda il suo patrimonio conoscitivo oltrechè al settore giuridico anche agli aspetti organizzativi, umani e tecnici che ne condizionano il loro raggiungimento.

Complessivamente l'attività svolta dalla Scuola nell'anno si è concretizzata in 236 corsi, a cui hanno partecipato 6.238 pubblici

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

dipendenti, per un costo complessivo di 1.219,5 milioni, così ripartiti:

	N° corsi	N° partecipanti
- corsi di formazione	11	210
- corsi di reclutamento	3	250 (*)
- corsi per dirigenti	6	204
- seminari per dirigenti	55	1.455
- corsi di specializzazione	10	614
- corsi di lingue straniere	74	1.512
- corsi di aggiornamento professionale personale statale	62	1.790
- corsi per funzionari di enti pubblici territoriali	6	120
- corsi per funzionari stranieri	9	83
Totale	236	6.238

Sempre nel quadro dell'attività formativa e di aggiornamento assume un certo rilievo anche quella svolta dal Dipartimento della Funzione Pubblica, sulla diffusione della cultura informatica nella pubblica amministrazione.

In tale ottica promozionale acquistano particolare interesse i corsi settimanali, su temi specifici di "office - automation", di carattere teorico/pratico ai quali partecipano i dirigenti delle amministrazioni Statali, anche ad ordinamento autonomo.

I seminari tenuti nel corso del 1987, sono stati 28, con una

(*) Funzionari 7° livello presso i Ministeri: Pubblica Istruzione, Finanze, Bilancio, Commercio Estero, Difesa, Industria, Lavori Pubblici, Lavoro e P.S., Tesoro e Trasporti.

partecipazione di 651 dirigenti (10,6% del totale), così distribuiti:

Amministrazioni	N. partecipanti	%
Presidenza Consiglio Ministri	13	2
Ministero Beni Culturali	72	11
Ministero Bilancio	26	4
Ministero Commercio Estero	13	2
Ministero Finanze	84	13
Ministero Grazia e Giustizia	26	4
Ministero Industria	19	3
Ministero Interno	58	9
Ministero Lavoro	65	10
Ministero Marina Mercantile	13	2
Ministero Pubblica Istruzione	33	5
Ministero Sanità	46	7
Ministero Tesoro	39	6
Ministero Trasporti	46	7
Azienda Autonoma PP.TT.	46	7
Corte dei Conti	26	4
Altre amministrazioni	26	4
	—	—
Totale	651	100

Il successo dell'iniziativa, riscontrato attraverso i consensi manifestati dagli stessi partecipanti ai seminari, è andato al di là di ogni ottimistica previsione, per cui si è ritenuto opportuno estenderla, con carattere di sistematicità ai dirigenti di tutti i comparti della pubblica amministrazione.

In materia di aggiornamento e formazione professionale non mancano, tuttavia, le iniziative che, in modo autonomo o presso

istituti privati, vengono gestite direttamente dalle stesse amministrazioni.

Il quadro sintetico sull'attività di formazione e aggiornamento di alcuni comparti della pubblica amministrazione, di seguito riportato, evidenzia una situazione in cui, se si eccettua il settore degli Enti pubblici non economici, ancora modesta appare in termini percentuali la consistenza di coloro che hanno svolto nel corso del 1987 attività di formazione o aggiornamento.

Formazione e aggiornamento del personale - quadro comparativo:

	N. partecipanti		N. corsi	N. ore
	V.A.	%		
-Ministeri	11.800	4.6	2.325	235.371
-Aziende autonome	26.326	8.8	1.671	1.285.210
-Enti pubblici non economici	8.964	14.8	88	507.321
-Regioni	2.488	5.0	327	77.452
-Province e Comuni	16.719	6.1	6.372	375.268

Nota: dati parziali

Inoltre, nel complesso si presenta una situazione in cui:

- i quadri intermedi ed esecutivi sono professionalmente qualificati nei settori a contenuto tecnologico non elevato e scarsamente qualificati nel campo delle nuove tecnologie;
- il personale operaio ha una qualificazione professionale ottima nei mestieri tradizionali e deficitaria nelle aree ad alto sviluppo tecnologico.

Un discorso a parte merita infine la formazione professionale nel settore informatico, in cui necessita una costante opera di aggiorna-

mento del personale strettamente connessa allo sviluppo dei supporti tecnologici e dei sistemi di automazione utilizzati.

Ciò comporta infatti:

- una tempestiva e continua riqualificazione del personale dei centri E.D.P.;
- la disponibilità di strutture addestrative stabilmente ed esclusivamente finalizzate allo scopo.

In merito, come verrà meglio precisato in altra parte del presente documento, (1) la situazione non è delle migliori: infatti la mancanza di strutture interne idonee costringe le amministrazioni ad affidarsi a strutture private e pubbliche esterne alla p.a..

(1) cfr. Capitolo informatica e P.A. pag.

Mobilità

L'istituto della mobilità, inteso come provvedimento destinato al miglioramento della funzionalità e dell'efficienza dei pubblici uffici, trova la sua esplicitazione nella legge 93/1983 - legge quadro sul pubblico impiego - il cui art.19 recita testualmente "per i dipendenti classificati nella medesima qualifica funzionale vige il principio della piena mobilità all'interno di ciascuna amministrazione o fra amministrazioni del medesimo ente, salvo che il profilo professionale escluda intercambiabilità per il contenuto o i titoli professionali che specificamente lo definiscono".

Lo scopo è quello di innescare un processo di ripianamento degli organici, tale da consentire il passaggio di personale da uffici che presentano eccedenze ad uffici che invece soffrono di carenze di organico.

Sebbene esso sia stato più volte ripreso, nel D.P.R. 1.2.1986, n.13 e nei DD.P.R. ricettivi dei vari accordi contrattuali tra la parte pubblica e le OO.SS. (1983-85 e 1985-87), va rilevato che, salvo rarissime eccezioni, nulla di concreto finora si è realizzato.

Allo stato, nella pubblica amministrazione, la situazione che si è venuta creando sotto la pressione, pure fisiologica, del personale di prevalente estrazione meridionale che per motivi di carattere economico-sociale tende a ritornare nelle regioni di origine, ha creato nell'ambito dei pubblici uffici fenomeni di riflusso da Nord a Sud; per cui molto spesso ci si trova davanti a situazioni di uffici con carenze organiche a Nord e con eccedenze al Sud.

Un ulteriore scompenso a questa situazione, che va in qualche modo razionalizzato ed assorbito, viene creato dalla particolare condizione del mercato del lavoro che presenta un'offerta concentrata prevalentemente nelle aree meridionali ed una domanda sempre più limitata all'area centro-nord.

Particolarmente critica, in proposito, è la situazione nel settore della Scuola, dove lo squilibrio Nord - Sud è stato accentuato dalla legge 270/82 che ha consentito il passaggio, a domanda, del personale della scuola utilizzato negli uffici scolastici ai ruoli amministrativi. Infatti l'operazione che di per sè aveva lo scopo immediato di coprire la carenza di organico prodotta dall'espansione scolastica, si è invece risolta in un soprannumero concentrato, essenzialmente, nelle aree meridionali con l'aggravante di rendere indisponibili i posti vacanti tuttora esistenti nelle regioni del Nord.

Nel complesso il fenomeno se da un lato ha privato le sedi del Nord di risorse umane indispensabili al normale funzionamento degli uffici, dall'altro non ha risolto i problemi di efficienza e produttività nelle sedi del Sud e per quanto esso sia di difficile quantificazione al momento attuale, rappresenta comunque un serio ostacolo sulla via del processo di rinnovamento della p.a., da tutti auspicato.

Il problema degli ordinamenti territoriali del personale nelle regioni del Sud potrebbe essere ridimensionato se le singole amministrazioni facessero maggior ricorso ai reclutamenti circoscrizionali che, benchè siano stati previsti dal D.P.R. 1077 del lontano 1970, più volte richiamato in successive disposizioni, non ha fin ora trovato una costante e generalizzata applicazione. Il sistema però può considerarsi efficace sempre che sia accompagnato dal rigido rispetto del quinquennio di permanenza nelle sedi di prima applicazione sancito dall'art.30 del citato D.P.R., in maniera da assicurare una prolungata copertura delle piante organiche delle sedi del Nord e nello stesso tempo di favorire l'ambientazione delle unità impiegate ivi destinate.

Non è comunque corretto pensare che gli ostacoli alla mobilità, così com'è intesa nell'art.19 della già citata legge, siano da ricercare solo nella "meridionalizzazione": esistono altri fattori, non meno importanti di natura tecnica.

Mentre i primi sono di non facile soluzione, appaiono risolubili invece, anche se non in tempi brevi, i fattori di natura tecnica se con essi s'identificano i problemi connessi all'analisi conoscitiva degli effettivi carichi funzionali di lavoro dei vari uffici.

Detta analisi rappresenta un punto propedeutico a qualsiasi discorso serio sulla mobilità; conoscere e quantificare le risorse umane necessarie all'espletamento delle attività dei vari uffici strettamente correlate al bacino d'utenza, diventa, infatti, di fondamentale importanza per l'avvio di qualsiasi meccanismo di mobilità del personale.

Inoltre il valore innovativo dell'istituto è di grande rilevanza, soprattutto se collegato ai riflessi pratici che in termini di efficienza e di funzionalità della pubblica amministrazione potrebbero scaturire, qualora si addivenisse ad una sua razionale e costante applicazione, tanto che il recente accordo intercompartmentale per la nuova tornata contrattuale 1988-1990 recepito nel D.P.R. n. 399 del 23.8.1988, ne ha confermata la piena validità, stabilendo, all'art. 12, la definizione dei predetti carichi funzionali di lavoro entro il giugno del 1989.

E' appunto in tale contesto che s'innesta il D.P.C.M. 5.8.1988 sulla mobilità del "Personale pubblico", con il quale si tende a razionalizzare in modo pragmatico l'attuale situazione degli organici in attesa dell'attuazione dei carichi funzionali di lavoro.

Gli istituti del distacco, del comando o del fuori ruolo i soli, ai quali nella fase attuale, generalmente si fa ricorso nel caso in cui si presenta la necessità che un dipendente debba prestare la propria opera in un altro ufficio della propria o di un'altra

amministrazione, nella sostanza rappresentano, comunque, una forma "impropria" di mobilità lontana dallo spirito del predetto art.19; infatti, il dipendente, in posizione di comando o fuori ruolo rimane, legato giuridicamente e gerarchicamente all'amministrazione di appartenenza, ed in posizione di distacco presta la propria opera presso altri uffici soltanto per periodi temporali limitati.

La mancanza, poi, di una precisa correlazione con le esigenze operative dell'amministrazione, impedisce di ricollegare all'istituto della mobilità quello del trasferimento che, così com'è attualmente disciplinato, obbedisce quasi sempre ad una precisa richiesta del diretto interessato, e non ad un'esigenza dell'amministrazione.

Pur con i limiti suesposti si ritiene tuttavia utile fornire alcuni dati quantitativi del fenomeno "mobilità" nell'ambito dei ministeri, delle aziende autonome e del settore Scuola, a testimonianza di una esigenza dettata da necessità operative che le amministrazioni non sempre riescono a coprire con il numero dei dipendenti in servizio presso determinati uffici.

Il personale ministeriale, che alla fine del 1987 prestava servizio presso un'amministrazione diversa da quella di appartenenza, ammontava a 6.313 unità, circa il 2,5% del totale complessivo dei presenti. Rispetto all'anno precedente si è avuta una riduzione di 1.003 unità, pari al 13,7%.

Riguardo alle uscite verso altre amministrazioni, il contributo più sostanzioso al movimento è stato quello del Ministero di Grazia e Giustizia con 251 unità in fuori ruolo e 409 in posizione di comando, del Ministero del Tesoro, con 568 unità in posizione di comando e 38 collocate in fuori ruolo, seguono il Ministero dell'Interno con 420 unità fuori ruolo e 130 in posizione di comando.

Per la sola posizione di comando notevole è stato anche il contributo delle amministrazioni Lavoro, con 409 unità; Finanze, con 183 unità e Difesa, con 179 unità.

Attestati su valori più bassi tutte le altre.

Tra le amministrazioni riceventi il primo posto spetta alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio Gabinetto, che com'è noto non dispone ancora di un suo proprio organico, con 872 unità in posizione di comando e 151 collocate in fuori ruolo.

Da notare, in questa particolare graduatoria, la posizione di alcune amministrazioni, quali il Tesoro, il Lavoro e le Finanze, i cui valori in entrata, pari rispettivamente a 498, 371 e 197 unità, equilibrano quasi quelli in uscita, mentre particolarmente deficitaria è la posizione del Ministero dell'Interno che ai forti flussi in uscita, come sopra riportato, contrappone soltanto 55 unità in entrata.

Più contenuto si presenta il fenomeno nelle Aziende autonome; infatti soltanto 2.526 unità, pari allo 0,8% del totale, risultavano, alla fine dell'anno in servizio presso altre amministrazioni, con un calo di circa 300 unità rispetto al 1986.

In uscita il contributo più cospicuo è stato quello dell'Amministrazione postale, con 1.392 unità in posizione di comando e 63 in fuori ruolo, segue l'Azienda di Stato per i Servizi Telefonici, con 223 unità comandate; molto scarso è il movimento nelle altre amministrazioni.

In entrata spicca la posizione dell'Azienda dei Telefoni di Stato che con 493 unità compensa abbondantemente il flusso di uscita.

Per quanto concerne, infine, la mobilità del personale della Scuola, in particolare quello docente, va detto innanzitutto che le nuove garanzie introdotte dall'art. 39 del D.P.R. 10.4.87, n. 209, che ha recepito la disciplina prevista dall'accordo Governo-Sindacati del 9.2.87, nel procedimento del trasferimento per incompatibilità ambientale, se da un lato costituiscono un doveroso adeguamento della normativa, dall'altro rendono di problematica attuazione uno strumento senz'altro utile.

Circa la consistenza dei trasferimenti si evidenzia che nel settore della istruzione secondaria di secondo grado, dove più rilevante risulta il fenomeno e con riferimento all'anno scolastico 1987/88, su un totale di 183.017 docenti di ruolo, soltanto 40.887 (22,3%) hanno presentato domanda di movimento. Tale percentuale risulta di poco inferiore a quella registrata nel 1986, pari al 23,1%.

A seconda del tipo di richiesta si sono avute:

- 33.740 domande di trasferimento, di cui in subordine 1.566 richieste di trasferimento "per compensazione" e 15.007 richieste di trasferimento annuale;
- 4.138 domande di passaggio di cattedra;
- 3.007 domande di passaggio di ruolo;
- 2 domande di trasferimento suppletivo.

I profili professionali

L'entrata in vigore della legge 312/1980 ha introdotto un nuovo ordinamento giuridico del personale della pubblica amministrazione, alla cui base risiede la "necessità d'impostare una linea politica del personale del pubblico impiego ispirata a norme di chiarezza delle posizioni giuridiche ed economiche".

Tale normativa vuole essere anche un primo tentativo di vedere in modo sistematico i problemi riguardanti la razionalizzazione della gestione del personale.

L'introduzione delle qualifiche funzionali e dei relativi profili professionali comportano, infatti, il superamento della mera classificazione gerarchica del personale mediante una più funzionale divisione del lavoro.

Gli aspetti nodali del nuovo ordinamento:

- qualifiche funzionali e profili professionali;
- gestione e non mera amministrazione del personale;
- organizzazione del lavoro e produttività;

sono tali che il passaggio dal vecchio comporta la soluzione di problemi difficili e complessi, soprattutto se rapportati all'obiettivo che si vuole raggiungere: la costituzione di un nuovo ordinamento del personale, la cui struttura è rimasta immutata per circa sessanta anni.

Il compito che si è presentato alla Commissione Paritetica di cui all'art. 10 della legge 312/1980 ed al corrispondente Comitato Tecnico, non era certo facile: si trattava in sostanza di superare antichi schemi e concezioni legati ad una filosofia che prefigurava un ordinamento statico della P.A. ritenuto da alcuni immutabile, con un ordinamento flessibile e dinamico più consono ai cambiamenti strutturali e sociali del Paese.

A queste difficoltà se ne sono aggiunte altre di ordine pratico, tipiche di una fase transitoria che prefigurava una realtà strutturale non modificabile nel breve periodo in cui le differenze organizzative

fra le varie amministrazioni erano tante da rendere molto difficile l'individuazione in modo omogeneo ed univoco delle diverse unità organizzative.

L'individuazione dei profili fatta dal Comitato Tecnico ha avuto come costante punto di riferimento l'art. 3 della legge 312/1980, ed è stato indirizzato nella esatta individuazione della tipologia della prestazione lavorativa considerata per le caratteristiche qualitative.

In tale opera occorreva altresì evitare di cadere in un'eccessiva parcellizzazione delle attività lavorative, in modo da evitare il frazionamento del processo lavorativo in tanti segmenti semplici e ripetitivi che oltre a diventare stressanti e alienanti producono disaffezione e desiderio di fuga dal lavoro.

Non era certo questo lo spirito della legge 312/1980, il cui art. 21 prevede l'impostazione dell'organizzazione del lavoro basata sul principio della partecipazione e della responsabilità valorizzando l'apporto individuale e la qualificazione professionale; il tutto finalizzato al raggiungimento di obiettivi di efficienza, economicità e redditività dell'azione amministrativa.

Tutti questi motivi ed altri di natura non proprio tecnica hanno allungato oltre il previsto i tempi operativi della già citata commissione, ritardando la completa attuazione di un disposto normativo che non poteva comunque non essere attuato che con gradualità ed in tempi non certo brevi.

Terminata la lunga opera di analisi e di ricerca, con la emanazione del D.P.R. 1219/84 venivano finalmente individuati e pubblicati i profili professionali dei dipendenti ministeriali.

La pubblicazione del D.P.R. non ha tuttavia consentito di mettere la parola fine alla fase transitoria, in quanto si trattava ora di andare ad individuare, da parte della Commissione, i criteri in base ai quali le singole amministrazioni, una volta provveduto alla ricomposizione delle piante organiche secondo le qualifiche funziona-

li, dovranno provvedere all'inquadramento definitivo ex art. 4 della legge 312/1980 di tutto il personale in servizio.

Operazione questa non semplice soprattutto in considerazione delle aspettative del personale in relazione alle posizioni che, dato il lungo lasso di tempo trascorso dal momento di entrata in vigore, si sono nel frattempo consolidate.

Ad otto anni dall'entrata in vigore della legge, è necessario che nel 1988 si realizzi l'inquadramento definitivo del personale nei profili professionali (art. 4 - 8° comma). Per questo, manca solo un passaggio: la definizione, da parte della Commissione, delle tabelle di equiparazione tra le vecchie qualifiche ed i nuovi profili.

Deve, inoltre, completarsi l'emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri sulle dotazioni organiche di profilo delle singole Amministrazioni. Successivamente all'inquadramento definitivo, ex ottavo comma dell'art. 4 della legge 312/80, sulla base del D.P.C.M. già predisposto, dovranno essere attivate le procedure per l'inquadramento nei profili professionali ascritti a livelli superiori a seguito delle prove selettive ex 10° comma del predetto art. 4 ed i corsi di riqualificazione per il passaggio degli appartenenti alle qualifiche iniziali in profili professionali ascritti a qualifiche funzionali superiori, ai sensi dell'art. 2 della legge 432/1981, come modificata dalla legge 7 luglio 1988, n. 254.

La legge 11 luglio 1980, n. 312 sul nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato, all'articolo 10, ha istituito, come è noto, "la Commissione paritetica per l'inquadramento nelle nuove qualifiche" presieduta da un Sottosegretario di Stato e, per sua delega, da un Dirigente generale e composta da sei rappresentanti dei dipendenti statali designati dalle Organizzazioni Sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

Sin dalla sua prima costituzione, avvenuta con D.P.C.M. del 12.2.1981, della Commissione fanno parte sei Dirigenti generali (Tesoro - Finanze - Lavoro e Previdenza Sociale - Difesa - Grazia e Giustizia - Dipartimento Funzione Pubblica) e sei sindacalisti (due C.G.I.L. - due C.I.S.L. - uno U.I.L. - uno CONFSAL-UNSA).

La Commissione in parola è presieduta dal Sottosegretario di Stato al Ministero del Tesoro con delega per i problemi del personale; lo stesso Sottosegretario ha delegato, altresì, a norma dell'art. 10 della legge n. 312/1980 le funzioni al Dirigente Generale - Capo dell'Ispettorato Generale per gli Ordinamenti del Personale della Ragioneria Generale dello Stato nei casi di sua assenza.

I compiti previsti dalla citata legge 312/80 per la suddetta Commissione sono i seguenti:

- 1) procedere alla identificazione concreta dei profili professionali (che sono i contenuti delle specifiche attività formanti l'oggetto delle qualifiche funzionali) sulla base dei fattori indicati nell'art. 3 della legge n. 312/80 e mediante il procedimento di cui all'art. 9 della legge 22 luglio 1975, n. 382, da seguire anche per le successive modifiche;
- 2) pronunciarsi sulla corrispondenza tra le precedenti e le nuove qualifiche di inquadramento, avendo riguardo alle attribuzioni del personale secondo la qualifica gerarchica rivestita ed a quelle risultanti, per le qualifiche funzionali, dai profili professionali (art. 4, 8° comma, L. 312/80);
- 3) esprimere pareri sulle domande dei dipendenti - i quali abbiano effettivamente svolto per un periodo non inferiore a cinque anni le mansioni di un profilo professionale diverso dalla qualifica rivestita secondo il vecchio ordinamento - dirette ad ottenere l'inquadramento nel profilo professionale della qualifica funzionale relativa alle mansioni esercitate (art. 4, 9° comma, L. 312/80);

- 4) pronunciarsi su ogni altra questione che sarà sottoposta al suo esame dalle singole Amministrazioni in sede di applicazione degli artt. 3 e 4 della legge n. 312/80 (art. 10, 1° comma, L. 312/80).

E' da precisarsi che i lavori per quanto sub 1) sono stati ultimati dalla Commissione alla fine del 1984 ed hanno dato luogo all'emanazione del D.P.R. 29 dicembre 1984 n. 1219 sulla identificazione dei profili professionali del personale dei Ministeri in attuazione dell'art. 3 della legge 11 luglio 1980 n. 312.

Sulla materia concernente le modificazioni e le integrazioni dei profili professionali del personale dei Ministeri, che in prosieguo di tempo si rendessero necessarie, va comunque fatto presente che la Commissione paritetica ha perduto la competenza, attribuitale dall'articolo 3, 4° comma della legge n. 312/1980, in seguito all'entrata in vigore della legge quadro sul pubblico impiego (legge 29 marzo 1983, n. 93), che ha demandato alla contrattazione con la delegazione sindacale "l'identificazione delle qualifiche funzionali, in rapporto ai profili professionali ed alle mansioni" (art. 3 n. 3).

La Commissione paritetica è rimasta, dunque, in funzione soltanto per lo svolgimento delle attribuzioni esposte nei precedenti punti n. 2) - 3) - 4) che, riguardando peraltro aspetti inerenti all'inquadramento definitivo del personale nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali, presuppongono la definizione, da parte delle singole Amministrazioni e del Dipartimento per la Funzione Pubblica degli adempimenti preliminari all'inquadramento medesimo, quali la determinazione degli organici di ciascuna qualifica funzionale e quindi dei contingenti dei profili professionali in base alle esigenze funzionali di ciascun apparato. Questi ultimi che hanno formato oggetto di specifici decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, sono stati emanati per la quasi totalità dei Ministeri interessati e sono, attualmente, in via di perfezionamento.

Espletati i predetti adempimenti e ricostituita la Commissione paritetica, dopo la nomina del nuovo Presidente (Sottosegretario pro tempore al Tesoro con delega per i problemi del personale) e di quattro componenti decaduti o dimissionari dall'incarico, la stessa ha iniziato a riunirsi dal 19 febbraio 1988 per l'esame delle proposte formulate dalle Amministrazioni sulla corrispondenza tra le attribuzioni proprie delle qualifiche del precedente ordinamento e quelle delle nuove qualifiche funzionali risultanti dai profili professionali di cui al D.P.R. 29.12.1984 n. 1219.

I lavori della Commissione trovansi ormai in fase conclusiva; si ritiene che la delibera finale contenente la pronuncia della Commissione stessa sulla equiparazione o assimilabilità delle qualifiche del previgente ordinamento ai profili professionali di cui al D.P.R. 1219/1984 possa essere approvata entro breve.

Variegata si presenta, invece, la situazione nelle aziende autonome, dove accanto ad amministrazioni che da tempo hanno attuato l'inquadramento del personale secondo le qualifiche funzionali ed i profili professionali (Monopoli di Stato, Azienda di Stato per i Servizi Telefonici, Azienda Nazionale per l'Assistenza al volo, Poste e Telecomunicazioni) convivono altre come l' A.N.A.S. ed il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco che hanno avviato solo nel corso dell'anno il relativo iter procedurale.

In seguito all'evoluzione intervenuta nell'organizzazione dei servizi nelle amministrazioni dei Telefoni di Stato e delle Poste, dopo l'emanazione del D.P.R. n. 269 del 18.5.87, sono state avviate poi trattative con le OO.SS. per la revisione dei profili.

Nelle Amministrazioni del comparto Enti pubblici non economici, l'attuazione dell'ordinamento per qualifiche funzionali e profili professionali, ha trovato il supporto applicativo nell'art. 18 del D.P.R. n.346/83 concernente il terzo contratto di categoria.

I profili professionali sono stati definiti da apposita Commissione mista e recepiti dal Decreto del Presidente della Repubblica 1° marzo 1988, n. 285.

E' in fase di avvio la attuazione del nuovo ordinamento.

Infine, negli Enti locali l'ordinamento del personale per profili professionali venne stabilito con la contrattazione 1982/1985 e recepita dal Decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n. 347.

MINISTERI : RIEPILOGO DOTAZIONI ORGANICHE PER PROFILO (1)

Qualifica	Dotazione organica	Post. in soprann.ro	Totale
Liv. VIII	30799	1343	32142
Liv. VII	46665	5030	51695
Liv. VI	51990	4247	56237
Liv. V	58842	13865	72707
Liv. IV	74980	3005	77985
Liv. III	21154	3832	24986
Liv. II	6177	61	6238
TOTALE	290607	31383	321990

(1) - Escluso il ministero degli Interni.

La dotazione organica per profilo è riportata nei prospetti di seguito allegati.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

PROFILO COD. DESCRIZIONE	DOTAZIONI ORGANICHE	POSTI IN SOPRANNUMERO	TOTALE
1 Funzionario amministrativo	5190	498	5688
13 Funzionario amministrativo contabile	2201	0	2201
17 Analista economico finanziario	126	4	130
20 Analista di organizzazione	173	2	175
21 Ispettore per le società fiduciarie e di revisione	14	0	14
28 Funzionario statistico	135	2	137
32 Revisore interprete traduttore	34	0	34
116 Capitano di lungo corso - Padrone marit- timo di 1° classe	8	0	8
128 Esperto criptoanalista	25	0	25
165 Aiuto regista	1	0	1
167 Ispettore di produzione tecnico-artisti- ca	3	0	3
169 Direttore di istituto penitenziario	381	0	381
174 Funzionario di cancelleria	3813	0	3813
183 Ispettore di volo	20	0	20
184 Ispettore della circolazione aerea e della assistenza al volo	8	0	8
185 Investigatore di incidenti aerei	8	0	8
204 Cartografo direttore	31	0	31
211 Architetto direttore	304	118	422
213 Biologo direttore	40	14	54
215 Chimico direttore	224	4	228
218 Farmacista direttore	16	0	16
220 Fisico direttore	25	4	29
222 Geologo direttore	35	8	43
224 Ingegnere direttore	1263	9	1272
226 Medico direttore	139	0	139
228 Medico veterinario direttore	60	0	60
230 Psicologo coordinatore	26	3	29
232 Matematico coordinatore	1	0	1
234 Funzionario tributario	13637	0	13637
238 Funzionario dell'ispettorato del lavoro	580	224	804
241 Direttore di servizio sociale	113	0	113
247 Direttore di area pedagogica	66	5	71
248 Funzionario agrario	417	0	417
254 Conservatore di archivio notarile	100	0	100
256 Archivista di Stato ricercatore storico- scientifico	264	134	398
265 Bibliotecario	327	151	478
267 Storico dell'arte	250	106	356
269 Archeologo	260	44	304
271 Analista di sistema	225	6	231
272 Analista di procedure	256	7	263
TOTALE QUALIFICA	30799	1343	32142

SETTIMA QUALIFICA FUNZIONALE

PROFILO COD. DESCRIZIONE	DOTAZIONI ORGANICHE	POSTI IN SOPRANNUMERO	TOTALE
2 Collaboratore amministrativo	9295	1730	11025
14 Collaboratore amministrativo contabile	4666	145	4811
18 Collaboratore economico finanziario	294	2	296
29 Collaboratore statistico	356	0	356
33 Traduttore interprete	258	0	258
115 Capitano di lungo corso - Aspirante C.L.C.Padrone marittimo di 2 ^a classe	23	0	23
129 Analista cripto/TLC	31	0	31
166 Vice ispettore di produzione tecnico-ar- tistica	5	0	5
170 Collaboratore di istituto penitenziario	193	0	193
175 Collaboratore di cancelleria	5309	0	5309
186 Capo addetto al traffico aereo	70	0	70
203 Capo tecnico	4516	1077	5593
205 Cartografo	288	0	288
212 Architetto	205	168	373
214 Biologo	84	4	88
216 Chimico	206	1	207
219 Farmacista	27	0	27
221 Fisico	35	1	36
223 Geologo	72	1	73
225 Ingegnere	553	0	553
227 Medico	214	0	214
229 Medico veterinario	106	0	106
231 Psicologo	109	3	112
233 Matematico	3	0	3
235 Collaboratore tributario	14447	67	14514
239 Collaboratore dell'ispettorato del lavoro	840	950	1790
242 Assistente sociale coordinatore	1049	2	1051
246 Educatore coordinatore	996	10	1006
249 Collaboratore agrario	643	0	643
255 Vice conservatore di archivio notarile	35	0	35
257 Archivista di Stato	189	268	457
259 Redattore	8	0	8
266 Collaboratore bibliotecario	261	287	548
268 Collaboratore storico dell'arte	180	165	345
270 Collaboratore archeologo	180	147	327
273 Analista	377	1	378
274 Programmatore di sistema	347	1	348
275 Capo sala macchine	200	0	200
TOTALE QUALIFICA	46665	5030	51695

SESTA QUALIFICA FUNZIONALE

PROFILO COD. DESCRIZIONE	DOTAZIONI ORGANICHE	POSTI IN SOPRANNUMERO	TOTALE
3 Assistente amministrativo	17770	3049	20819
15 Ragioniere	4729	192	4921
19 Assistente economico finanziario	2084	15	2099
30 Assistente statistico	310	0	310
34 Assistente linguistico	174	9	183
41 Assistente tecnico motorista	151	0	151
48 Assistente tecnico per le lavorazioni metalliche	255	0	255
49 Assistente tecnico per le lavorazioni delle materie plastiche	19	0	19
53 Assistente tecnico per l'area elettrica	167	0	167
57 Assistente tecnico elettromeccanico	113	0	113
60 Assistente tecnico per l'elettronica	419	0	419
64 Assistente tecnico per la lavorazione di materiali non metallici	50	0	50
73 Assistente tecnico edile	295	0	295
78 Assistente tecnico dei bacini	26	0	26
84 Assistente tecnico ottico	13	0	13
94 Dietista	4	0	4
101 Ufficiale di macchina	12	0	12
103 Direttore di macchina	26	0	26
106 Comandante	34	0	34
107 Ufficiale di coperta	15	0	15
111 Padrone marittimo per il traffico di 2 ^a classe comandante o ufficiale di coperta	15	0	15
114 Delegato di spiaggia	78	0	78
127 Assistente tecnico proto	41	0	41
130 Assistente del servizio cifra ed inter- cettazioni	182	0	182
134 Capo sala	28	0	28
137 Tecnico capo di radiologia e/o radiote- rapia	34	0	34
141 Tecnico capo di centro trasfusionale	1	0	1
143 Odontotecnico capo	2	0	2
144 Assistente sanitario	68	0	68
145 Segretario tecnico di sanit	68	0	68
147 Assistente tecnico di laboratorio di analisi	184	0	184
150 Assistente tecnico per le lavorazioni farmaceutiche	9	0	9
164 Assistente tecnico fototelecinematogra- fico	7	0	7
171 Vigilatrice penitenziaria sovrintenden- te	32	0	32
176 Assistente giudiziario	1641	0	1641
177 Assistente tecnico subacqueo	12	0	12
187 Addetto al traffico aereo	213	57	270
188 Assistente tecnico	4319	746	5065
189 Assistente tecnico per la elettrotecnica	67	0	67
190 Assistente tecnico per l'elettronica industriale	21	0	21

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

PROFILO COD. DESCRIZIONE	DOTAZIONI ORGANICHE	POSTI IN SOPRANNUERO	TOTALE
191 Assistente tecnico per la fisica industriale	12	0	12
192 Assistente tecnico per l'energia nucleare	12	0	12
193 Assistente tecnico per le telecomunicazioni	102	1	103
194 Assistente tecnico per la chimica industriale	50	0	50
195 Assistente tecnico per la chimica nucleare	1	0	1
196 Assistente tecnico per l'industria mineraria	26	0	26
197 Assistente tecnico per la termotecnica	44	0	44
198 Assistente tecnico delle industrie grafiche	13	0	13
199 Assistente tecnico della grafica e della pubblicità	16	0	16
200 Assistente tecnico agrotecnico	27	0	27
201 Assistente tecnico per le tecnologie alimentari	3	0	3
202 Assistente tecnico di laboratorio di ricerca e controllo sanitario	267	6	273
206 Assistente idrogeotopocartografico	185	0	185
236 Assistente tributario	12954	0	12954
240 Assistente dell'ispettorato del lavoro	715	0	715
243 Assistente sociale	493	0	493
245 Educatore	230	0	230
250 Assistente tecnico agrario	299	0	299
263 Assistente restauratore	257	17	274
276 Programmatore	1072	105	1177
277 Procedurista di organizzazione	170	0	170
278 Programmatore di gestione operativa	217	50	267
279 Capo unit operativa	510	0	510
280 Consollista	627	0	627
TOTALE QUALIFICA	51990	4247	56237

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

PROFILO COD. DESCRIZIONE	DOTAZIONI ORGANICHE	POSTI IN SOPRANNUMERO	TOTALE
4 Operatore amministrativo	17748	3183	20931
6 Stenodattilografo	3688	0	3688
8 Coordinatore di rimessa	154	0	154
12 Autista meccanico specializzato	817	15	832
16 Operatore amministrativo contabile	4669	140	4809
27 Capo addetto ai servizi di vigilanza e custodia	663	325	988
31 Operatore statistico	346	0	346
36 Motorista meccanico specializzato	647	0	647
37 Meccanico specializzato grandi motori	168	0	168
39 Aggiustatore meccanico specializzato	1107	0	1107
40 Collaudatore meccanico	285	0	285
43 Operatore specializzato per la lavorazione dei profilati e laminati metallici	653	0	653
45 Saldatore specializzato	327	15	342
47 Operatore specializzato di macchine per le lavorazioni metalliche e plastiche	573	0	573
51 Eletttricista specializzato	1219	30	1249
52 Collaudatore elettrico	54	0	54
55 Elettromeccanico specializzato	342	0	342
56 Collaudatore elettromeccanico	51	0	51
59 Apparecchiatore elettronico specializzato	922	0	922
62 Operatore specializzato per la lavorazione dei materiali non metallici	295	0	295
63 Collaudatore per la lavorazione di materiali non metallici	20	0	20
66 Muratore specializzato	815	100	915
68 Pittore specializzato	605	25	630
70 Falegname specializzato	1001	25	1026
72 Idraulico specializzato	663	12	675
75 Ufficiale idraulico	206	0	206
77 Operatore specializzato per bacino	64	0	64
80 Operatore specializzato per la lavorazione del vetro d'ottica	10	0	10
82 Aggiustatore ottico specializzato	36	0	36
83 Collaudatore ottico	21	0	21
86 Goniometrista specializzato	7	0	7
90 Operatore specializzato per l'alimentazione	367	0	367
92 Cameriere direttore di sala e di bar	106	0	106
96 Conduttore specializzato di motori navali	103	0	103
99 Farista capo	299	0	299
100 Ufficiale di macchina	24	0	24
105 Comandante	16	0	16
108 Ufficiale di coperta	7	0	7
110 Marinaio autorizzato al traffico	105	0	105
118 Tipografo compositore specializzato	135	0	135
120 Tipografo impressore specializzato	308	0	308
122 Fotocompositore specializzato	104	0	104

QUINTA QUALIFICA FUNZIONALE

PROFILO COD. DESCRIZIONE	DOTAZIONI ORGANICHE	POSTI IN SOPRANNUMERO	TOTALE
126 Litografo specializzato	139	0	139
133 Infermiere professionale	286	0	286
135 Tecnico di radiologia medica	120	0	120
138 Tecnico di anestesia, rianimazione, circolazione extracorporea e dialisi	10	0	10
140 Tecnico di centro trasfusionale	13	0	13
142 Odontotecnico	23	0	23
146 Guardia di sanit	332	0	332
151 Preparatore farmaceutico specializzato	71	0	71
152 Artificiere esplosivista specializzato	387	0	387
155 Armaiole specializzato sperimentatore collaudatore al tiro	93	0	93
156 Sorvegliante di allevamento	67	0	67
159 Operatore fototelecinematografico	9	0	9
160 Missagista montatore	8	0	8
161 Fonico fototelecinematografico	1	0	1
163 Cabinista fototelecinematografico	18	0	18
172 Vigilatrice penitenziaria vicesovrintendente	137	0	137
178 Operatore subacqueo specializzato	138	0	138
180 Massochinesioterapista	34	0	34
181 Cordaio specializzato	57	0	57
207 Disegnatore specializzato	1400	0	1400
209 Telescrivente centralinista operatore radio specializzato	354	0	354
237 Operatore tributario	7794	9131	16925
244 Operatore dell'area pedagogica	36	0	36
251 Tecnico agrario specializzato	311	60	371
264 Operatore tecnico specializzato di laboratorio	1971	526	2497
281 Registratore di dati	1851	88	1939
282 Operatore di sala macchine	644	150	794
283 Addetto ai terminali evoluti	2788	40	2828
TOTALE QUALIFICA	58842	13865	72707

QUARTA QUALIFICA FUNZIONALE

PROFILO COD. DESCRIZIONE	DOTAZIONI ORGANICHE	POSTI IN SOPRANNUMERO	TOTALE	
5	Coadiutore	22578	1716	24294
7	Dattilografo	7892	1105	8997
9	Conducente di automezzi speciali	2909	0	2909
11	Autista meccanico	1145	18	1163
22	Addetto ai servizi di portierato e custodia	1630	30	1660
23	Addetto ai servizi di vigilanza	12131	0	12131
35	Operatore per le lavorazioni motoristiche e meccaniche	1312	0	1312
38	Aggiustatore meccanico	1835	0	1835
42	Operatore per la lavorazione dei profilati e laminati metallici	888	0	888
44	Saldatore	513	0	513
46	Operatore di macchine per le lavorazioni metalliche e plastiche	730	0	730
50	Elettricista	1537	0	1537
54	Elettromeccanico	504	0	504
58	Apparecchiatore elettronico	723	0	723
61	Operatore per la lavorazione di materiali non metallici	610	0	610
65	Muratore	1034	0	1034
67	Pittore	956	0	956
69	Falegname	1075	0	1075
71	Idraulico	1112	0	1112
74	Sorvegliante idraulico	372	22	394
76	Operatore per bacino	152	0	152
79	Operatore per la lavorazione del vetro d'ottica	25	0	25
81	Aggiustatore ottico	39	0	39
85	Goniometrista	10	0	10
89	Operatore per l'alimentazione	2050	0	2050
91	Cameriere	1358	0	1358
93	Macellaio	438	0	438
95	Conduttore di motori navali	280	0	280
98	Farista	100	0	100
104	Nostrono	233	0	233
109	Marinaio conduttore	103	0	103
112	Capo barca per il traffico nello Stato	76	0	76
113	Dragatore	30	0	30
117	Tipografo compositore	218	0	218
119	Tipografo impressore	139	0	139
121	Fotocompositore	94	0	94
123	Legatore	301	20	321
124	Fotografo editoriale	220	30	250
125	Litografo	206	0	206
132	Infermiere generico	273	0	273
148	Agente ausiliario di laboratorio tecnico	609	6	615
149	Prelevatore per analisi	28	0	28
153	Artificiere esplosivista	536	0	536
154	Armaiole sperimentatore e collaudatore al tiro	231	0	231

QUARTA QUALIFICA FUNZIONALE

72.

PROFILO COD. DESCRIZIONE	DOTAZIONI ORGANICHE	POSTI IN SOPRANNUMERO	TOTALE
157 Ciniere	53	0	53
158 Buttero	103	0	103
162 Aiuto cabinista fototelecinematografico	6	0	6
168 Attrezzista dell'area chimico mineraria	10	0	10
173 Vigilatrice penitenziaria	1832	0	1832
179 Agente ausiliario balneo termale	35	0	35
192 Cordaio	84	0	84
208 Telefonista telescrivente operatore radio	1234	0	1234
252 Tecnico agrario	334	0	334
284 Addetto alle unit di acquisizione dati	1452	58	1510
285 Addetto alle macchine ausiliarie	602	0	602
TOTALE QUALIFICA	74980	3005	77985

TERZA QUALIFICA FUNZIONALE

PROFILO COD. DESCRIZIONE	DOTAZIONI ORGANICHE	POSTI IN SOPRANNUMERO	TOTALE
10 Conducente di automezzi	2528	78	2606
24 Addetto ai servizi ausiliari e di anti- camera	12068	3120	15188
86 Addetto alla ristorazione	862	0	862
97 Marinaio	552	0	552
131 Ausiliario socio sanitario	65	0	65
210 Addetto alle lavorazioni	4790	634	5424
253 Addetto alle lavorazioni agrarie	289	0	289
TOTALE QUALIFICA	21154	3832	24986

SECONDA QUALIFICA FUNZIONALE

74.

PROFILO COD. DESCRIZIONE	DOTAZIONI ORGANICHE	POSTI IN SOPRANNUMERO	TOTALE
25 Addetto alle attrezzature e pulizie	5330	61	5391
87 Sguattero	847	0	847
TOTALE QUALIFICA	6177	61	6238

RECLUTAMENTO DEL PERSONALE

Nell'attuale contesto socio-economico caratterizzato dal post-industriale con una marcata terziarizzazione del mercato del lavoro, assume una sempre più grande importanza la tematica del reclutamento del personale nella P.A., vuoi per la presenza sempre più massiccia dell'intervento pubblico nel sociale e nell'economico, vuoi per l'esigenza sempre più avvertita di pervenire ad assetti pubblici rispondenti ad effettive necessità, superando così la concezione meramente assistenziale dell'occupazione nella P.A., troppe volte vista come ammortizzatore delle tensioni sociali causate dalla disoccupazione. Anche in relazione al generale processo di internazionalizzazione dei mercati, di cui la scadenza comunitaria del 1992 è una imminente ed impegnativa conferma, non basta più la creazione aggiuntiva dei posti di lavoro, occorre assicurare la crescente produttività degli stessi.

Lo spazio da ricoprire è, peraltro, notevolissimo, poichè, in una società dinamica come quella attuale, che sta rivoluzionando la funzione stessa della famiglia, prima cellula del sociale, si ravvisano e si intuiscono ampie possibilità di supplenza sociale nei "territori" non più presidiati dalla famiglia. D'altra parte, l'evoluzione tecnologica comporta il proliferare di professionalità sempre più nuove. E il cosiddetto tempo libero - per le dimensioni che va assumendo e ancor più per quelle che dovrà assumere in relazione non solo all'evoluzione tecnologica, ma anche all'esigenza di diminuire l'orario lavorativo per offrire ulteriori possibilità occupazionali - reclama anch'esso ulteriori figure di operatori e nuove modalità di intervento.

LINEE DI EVOLUZIONE DEL RECLUTAMENTO DEL PERSONALE NELLA P.A.

Questo scenario non può non influenzare le problematiche del reclutamento del personale nella P.A. Si sta imponendo, infatti, una filosofia unitaria che supera gli aspetti meramente tecnici connessi con la copertura episodica di posti disponibili presso questa o quella amministrazione. D'altra parte, quale possibilità di governo dell'accentrato fenomeno di decentramento che si è verificato, al punto di far parlare di neo-feudalesimo nei confronti delle amministrazioni e degli enti pubblici, si esalta sempre più la funzione del coordinamento, inteso quale momento di razionalizzazione e di ricerca della produttività della risorsa P.A.

Due appaiono pertanto le linee di evoluzione a proposito della tematica dell'occupazione nella P.A.:

- la prima, di carattere più propriamente tecnico, tracciata dal cosiddetto "Rapporto Giannini";
- la seconda, di natura più propriamente politica, rappresentata dall'accordo intercompartimentale 1985-1987 e dai vari "blocchi" delle assunzioni di personale previsti a partire dal 1983 dalle diverse leggi finanziarie.

ASPETTI TECNICI

I problemi sul tappeto sono diversi e riguardano sostanzialmente:

- la semplificazione delle procedure di reclutamento;
- le modifiche alle tecniche di selezione;

- la selezione programmata, in termini di tempo e di tipologia delle professionalità occorrenti;
- l'"immagine" che la P.A. offre in relazione alla vicenda del reclutamento, che interessa un numero rilevante di cittadini-utenti.

Il cosiddetto "Rapporto Giannini" ha affrontato, tra l'altro, anche queste tematiche, fornendo diversi suggerimenti che sono stati poi tenuti presenti, in linea di massima, dal Legislatore o comunque in sede normativa.

A partire dalla legge quadro sul pubblico impiego, che è da considerarsi il prodotto più significativo del clima politico-culturale instauratosi a seguito del menzionato Rapporto Giannini, è stato un susseguirsi di innovazioni, miglioramenti, anche se parziali, vuoi sotto il profilo delle amministrazioni interessate, vuoi in relazione ai singoli aspetti trattati.

L'art.20 della legge 29 marzo 1983, n.93, ossia della citata legge quadro sul pubblico impiego, ebbe comunque il merito di tracciare le linee guida, in materia di procedure di reclutamento, riprendendo alcuni degli spunti più significativi recati in materia dalla legge 11 luglio 1980, n.312, concernente il nuovo aspetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato. Il tutto ha ricevuto però compiuta definizione ed operatività, quest'ultima non per tutti gli aspetti, mediante il D.P.C.M. 10 giugno 1986, il cui più grande pregio è di aver semplificato notevolmente le procedure concorsuali con tutta una serie di previsioni riguardanti i vari tipi di concorsi, le commissioni esaminatrici, le assunzioni in servizio in base a provvedimenti di nomina immediatamente esecutivi, il ricorso agli idonei per la copertura dei posti disponibili. D'altra parte, la

legge 22 agosto 1985, n.444 aveva già introdotto le innovazioni dell'immediata assunzione dei vincitori di concorsi e dell'utilizzazione degli idonei, prevedendo, peraltro con valenza per tutti i pubblici concorsi, l'inserimento dello stato di disoccupazione da almeno sei mesi nei titoli di preferenza ai fini della nomina.

Ma il limite del D.P.C.M. 10 giugno 1986 consiste nel fatto che esso risulta applicabile alle sole Amministrazioni dello Stato ed inoltre non ha trovato attuazione, in materia di concorsi unici per profili professionali omogenei, neppure in tali Amministrazioni. Ma è da dire anche che in sede di trattative per il rinnovo dell'accordo intercompartimentale si è affacciato con notevole insistenza il problema di dare soluzione alle due carenze del predetto D.P.C.M. e dette tematiche trovano comunque spazio solutivo nello schema di disegno di legge, concernente provvedimenti per incrementare l'efficienza nella P.A., varato di recente dal Consiglio dei Ministri (A.S. n.1163).

ASPETTI POLITICI

Gli aspetti politici concernenti il reclutamento del personale nella P.A., rinvenibili nell'accordo intercompartimentale 1985-1987 e nelle varie leggi finanziarie a partire da quella per l'anno 1983, possono individuarsi in:

- contenimento della spesa pubblica, nei casi di non rientro delle assunzioni in una gestione coordinata e produttiva;
- nuova concezione del reclutamento del personale quale momento residuale rispetto alla mobilità del personale, a seguito dei processi di riorganizzazione della P.A.;

- sostegno dell'occupazione entro i limiti dettati da esigenze funzionali;
- occupazione a tempo determinato, caratterizzata dalla sperimentazione della programmazione per obiettivi e finalizzata alla creazione di nuovi servizi e all'ampliamento di quelli esistenti.

LE INNOVAZIONI PIU' RECENTI IN MATERIA DI RECLUTAMENTO DEL PERSONALE

Il 1987 ed i primi mesi del 1988 si caratterizzano per due importanti innovazioni: la procedura prevista dall'art.16 della legge 28 febbraio 1987, n.56, nonché la più accurata disciplina dei progetti finalizzati all'occupazione, recata dall'art.26 della legge 11 marzo 1988, n.67 (finanziaria 1988).

Entrambi gli istituti hanno in comune il fatto di non rappresentare una semplice evoluzione tecnica nelle tematiche del reclutamento, bensì di introdurre concezioni completamente nuove sul modo di operare nella P.A., considerata nella sua globalità.

L'ARTICOLO 16 DELLA LEGGE 28 FEBBRAIO 1987, N.56

Con l'articolo 16 della 56 è stato introdotta una disciplina nel reclutamento del personale. Essa consiste nel sostituire in determinati casi il sistema del pubblico concorso con quello della selezione tra i lavoratori iscritti nelle liste di collocamento ed in quelle di mobilità. In sostanza, nell'ambito della P.A. viene ad essere operante una linea di confine, all'interno delle diverse professionalità da reclutare, al di sotto della quale vige il nuovo sistema.

Detta linea di demarcazione, consistente nei requisiti culturali richiesti per l'accesso ai diversi profili professionali, inizialmente fissata nel titolo professionale, richiesto in aggiunta alla scuola dell'obbligo, è stata ulteriormente innalzata - a seguito dell'art. 4, comma 4 bis, del D.L. 21 marzo 1988, n. 86 convertito con modifiche dalla legge 20 maggio 1988, n. 160 - sino ad escludere dall'applicabilità dell'art. 16 della legge n. 56/1987 solo l'area costituita a partire dai profili professionali per il cui accesso è previsto il titolo di studio superiore a quello della scuola dell'obbligo.

Inoltre, a seguito del comma 4 ter del predetto art. 4 del citato D.L. n. 86/1988, oltre che per la costituzione dei rapporti d'impiego di ruolo, ossia in sostituzione, nei limiti chiariti, della previgente procedura concorsuale, l'art. 16 viene ad avere applicazione anche in tutti i casi di assunzione a termine.

Con il nuovo sistema, che nulla cambia in merito alle procedure che precedono il bando di concorso e a quelle che disciplinano l'effettuazione delle prove, due sono le sostanziali novità:

- a) il lavoratore interessato all'occupazione nella P.A. ha il solo onere di iscriversi nelle liste di collocamento o di mobilità per essere inserito nelle graduatorie, sulla cui base sarà invitato a sostenere la prova selettiva presso l'Amministrazione richiedente; detto avviamento avverrà in maniera decentrata attraverso i competenti organi periferici del Ministero del Lavoro. L'onere della domanda di partecipazione alla selezione sussiste solo nel caso di richiesta di accesso a posti centrali delle amministrazioni, per il quale

è prevista una procedura particolare gestita dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dal Ministero del Lavoro. Comunque, tanto nel caso di lavoratori interessati a posti locali e periferici, quanto in quello concernente i posti centrali, il numero dei lavoratori che sostengono le prove selettive è pari a quello dei posti da ricoprire;

- b) attraverso l'art.8 del D.P.C.M. 18 settembre 1987, n.392, attuativo del citato art.16 della legge n.56/1987, vengono estese, sempre nell'ambito di applicazione del medesimo articolo 16, le norme della legge n.444/1985, riguardanti originariamente le sole Amministrazioni statali, in merito all'immediata assunzione in servizio di coloro che abbiano riportato l'idoneità alle prove selettive, considerato anche che per esse non è prevista graduatoria di merito, proprio perchè risulta eguale il numero dei posti da ricoprire rispetto al numero dei selezionati.

Dalla descritta normativa si attendono diversi risultati positivi:

- a) maggiore rapidità e minori costi nell'espletamento delle procedure di assunzione del personale, perchè, in ragione della coincidenza numerica tra posti da ricoprire e lavoratori da selezionare, si eviteranno i mega-concorsi che ormai rappresentano una caratteristica costante soprattutto per l'accesso alle qualifiche più basse del pubblico impiego;
- b) si interviene con trasparenti criteri sul fenomeno della disoccupazione e dei cassa-integrati, attraverso la previsione, ai fini della formulazione delle graduatorie, di un equilibrato contemperamento di una serie di parametri economici, sociali e di precedente esperienza lavorativa, che

è sembrato opportuno costituire i presupposti da valutare ai fini non dell'occupazione, bensì a quelli della sottoposizione alle prove di idoneità;

- c) è prevedibile, proprio in relazione a quanto detto al punto precedente, la ricerca di un ulteriore affinamento ed omogeneizzazione delle tecniche di selezione, in modo da renderle più possibile oggettive. A tale riguardo non può non sollecitarsi l'adozione di sistemi automatizzati di selezione che escludono in maniera assoluta la discrezionalità nella valutazione dei candidati, allontanando così i sospetti di parzialità che spesso offuscano la trasparenza dell'operato della P.A.

In talune amministrazioni risulta che hanno da tempo approntato progetti e prototipi di selezione computerizzata che non hanno trovato realizzazione a causa di resistenze interne ed esterne apparentemente non giustificabili. E' auspicabile, quindi, che nel piano di meccanizzazione ed automazione delle amministrazioni dello Stato, in corso di attuazione, trovi posto anche questa materia che, in qualche misura, investe la questione della moralizzazione della vita pubblica;

- d) Il sistema, per essere correttamente funzionale, richiede necessariamente una ristrutturazione delle pubbliche amministrazioni, che saranno ulteriormente spinte a creare le dotazioni organiche territoriali, aspetto che costituisce, soprattutto a partire dall'accordo intercompartimentale 1985-1987, un significativo obiettivo che non potrà non comportare preliminarmente la rilevazione dei carichi funzionali di lavoro e quindi, ancor prima, un'attenta opera di riflessione della P.A. sulla stessa organizzazione e sulle

sue metodologie lavorative.

- e) Il nuovo sistema, soprattutto per via delle procedure di copertura dei posti centrali, può essere un'utile anticipazione dell'auspicato sistema di assunzioni programmate per profili professionali omogenei ai fini della costituzione dei "serbatoi" (l'idea fu presentata proprio dal Rapporto Giannini), da cui poter attingere man mano personale, in relazione alle necessità di servizio delle pubbliche amministrazioni.

Per concludere, sul nuovo sistema di reclutamento previsto dal citato art.16 non può non manifestarsi una nota critica al criterio per cui il numero dei candidati, ammesso alle prove, è pari a quello dei posti da coprire.

Tale sistema, infatti, non consente quella selezione che pur sembra necessaria per dotare l'amministrazione di elementi ad alta capacità professionale e non garantisce la totale copertura dei posti vacanti al verificarsi di possibili rinunzie di taluni degli ammessi.

I PROGETTI FINALIZZATI ALL'OCCUPAZIONE

L'art.3 del D.P.R. 1° febbraio 1986, n.13, recettivo dell'accordo intercompartimentale 1985-1987, ha previsto la realizzazione di progetti speciali occupazionali, contemplando una serie di settori di intervento, anche se a mero titolo esemplificativo, e le linee generali di predisposizione di tali progetti, evidenziando altresì la necessità dell'emanazione di un apposito provvedimento legislativo volto a disciplinare il previsto rapporto di lavoro a tempo determinato, la cui durata

dovrà coincidere con quella dei progetti medesimi, comunque non superiore ad un anno.

Si osserva in proposito che un primo d.d.l., concernente "Provvedimenti per incrementare l'efficienza della P.A." fu approvato dal Consiglio dei Ministri in data 21 novembre 1986 e presentato alla Camera, come A.C.4266. A seguito dell'anticipato scioglimento delle Camere un nuovo schema di d.d.l., identico nel contenuto al precedente, è stato diramato dal Dipartimento in data 17 marzo 1987. A seguito della costituzione del Governo DE MITA, si è resa necessaria una nuova iniziativa volta alla presentazione di detto provvedimento al Parlamento. Il Consiglio dei Ministri ha varato recentemente appunto un ulteriore schema di d.d.l. in materia.

Il medesimo art.3 ha rinviato, inoltre, vuoi per l'identificazione degli specifici settori di intervento vuoi per la puntuale articolazione dei progetti alle intese in materia che poi sono state raggiunte in sede dei vari accordi di comparti relativi al periodo 1985-1987.

Di seguito vengono, pertanto, indicati i DD.P.R. recettivi dei vari accordi di comparto, evidenziando gli articoli concernenti i progetti finalizzati:

- D.P.R. 8.5.1987, n.266 (MINISTERIALI): art.8
- D.P.R. 8.5.1987, n.267 (ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI): art.14
- D.P.R. 13.5.1987, n.268 (ENTI LOCALI): art.3
- D.P.R. 18.5.1987, n.269 (AZIENDE): art.20
- D.P.R. 20.5.1987, n.270 (SANITA'): art.11

Non si rinvennero disposizioni in materia di progetti finalizzati nel D.P.R. 10.4.1987, n.209 (SCUOLA), nel D.P.R. 28.9.1987, n.567 (UNIVERSITA') ed del D.P.R. 28.9.1987, n.568

(RICERCA).

Dall'esame delle norme stabilite nei vari accordi di comparto si notano le seguenti caratteristiche:

- nella predisposizione dei progetti è sempre previsto l'intervento delle OO.SS., che varia tra l'intesa (MINISTERI E AZIENDE) ed il semplice parere derivante dall'obbligo di sentirle (ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI, ENTI LOCALI e SANITA'); anche la tipologia delle OO.SS. è differenziata: OO.SS. firmatarie dell'accordo di comparto, ossia quelle di categoria maggiormente rappresentative nel comparto e le Confederazioni maggiormente rappresentative su base nazionale (MINISTERI e SANITA'), le OO.SS. maggiormente rappresentative su base nazionale (ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI ed ENTI LOCALI) ed infine le OO.SS. facenti parte della delegazione prevista per la negoziazione decentrata, ossia ciascuna organizzazione maggiormente rappresentativa nel settore interessato, che abbia adottato codice di autoregolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero uguale a uno di quelli adottati dalle OO.SS. firmatarie dell'accordo di comparto e inoltre le Confederazioni maggiormente rappresentative su base nazionale (AZIENDE);
- i settori di intervento sono sempre individuati a titolo di riferimento, tranne nel comparto AZIENDE che non prevede alcuna tipologia esemplificativa;
- dal punto di vista dell'articolazione dei progetti, gli accordi più analiticamente formulati sono quelli dei ministeriali e delle aziende, che prevedono specificatamente: gli obiettivi, le professionalità occorrenti distinte per profilo professionale, le ore-lavoro necessarie al raggiungimento degli obiettivi, il tipo di contratto ed il trattamento

economico. Questi ultimi due requisiti sono stati previsti, peraltro, dall'art.3 del D.P.R. 13/1986 per tutti i comparti, demandando per il primo all'emananda legge sul part-time, delle cui vicende prima si è riferito e fissando il secondo ai valori tabellari in vigore presso ciascun comparto al 31 dicembre 1985;

- per quanto riguarda, infine, il finanziamento, non si rinvencono disposizioni negli accordi dei ministeriali, delle aziende e degli enti pubblici non economici. Norme particolari sono previste, invece, nell'accordo degli enti locali ed in quello della sanità: nel primo sono previste, oltre all'apposito finanziamento a carico del bilancio dello Stato, "risorse integrative che gli enti potranno indicare nei propri bilanci in relazione ad autonome valutazioni finanziarie"; sempre nell'accordo degli enti locali, per le sole Camere di commercio è prevista la possibilità di istituzione di un fondo speciale (cfr.art.3, comma 5, D.P.R. 268/1987); nell'accordo della sanità, poi, è esplicitamente previsto il finanziamento ai sensi dell'art.2, comma 6 della legge 23 ottobre 1985, n.595 ossia "in parte con risorse vincolate del fondo sanitario nazionale, in parte con risorse aggiuntive di provenienza diversa da quelle del fondo anzidetto, incluse quelle di competenza delle regioni e degli enti locali".

Sul predetto scenario normativo, rappresentato dalle disposizioni in materia di progetti finalizzati recate dall'accordo intercompartimentale 1985-1987 e dai vari accordi di comparto per lo stesso periodo, è intervenuto da ultimo l'art.26 della legge 11.3.1988, n.67 (legge finanziaria 1988).

Detto articolo, in effetti, istituisce, nello stato di

previsione del Ministero del tesoro, un apposito fondo di 50 miliardi per ciascuno degli anni 1988, 1989 e 1990, fondo previsto non solo per i progetti finalizzati, ma anche per quelli di tipo strumentale e per obiettivi e per quelli pilota, previsti rispettivamente dall'art.12 e dall'art.13 del medesimo D.P.R.13/1986.

Ritornando alla tematica propria dei progetti finalizzati, si evidenzia che per l'anno 1988, detratto il 3% dei 50 miliardi da destinare alle apposite convenzioni con centri esterni previste dal comma 6 dell'art.26, detratto quindi 1,5 miliardi, sono destinate alla realizzazione dei progetti finalizzati 24,250 miliardi, pari al previsto 50% della residua somma di 48,5 miliardi.

L'individuazione dei settori di intervento e dei relativi obiettivi (cfr.comma 3) sembra avere carattere tassativo; sotto tale profilo si è propensi a credere che queste scelte, operate direttamente dal Parlamento, sostituiscano le indicazioni, d'altronde, come già sottolineato, di carattere esemplificativo, contenute nell'accordo compartimentale e negli accordi di comparto. E' da sottolineare, comunque, la previsione di interventi di tipo orizzontale, tali da interessare tutta la P.A., come il processo di informatizzazione, o tali da interessare oltre al Ministero competente anche gli enti locali, come nel caso della protezione civile e della tutela ambientale.

Per quanto concerne l'articolazione dei progetti, la nuova norma (cfr. commi 4 e 5) ha indubbiamente il pregio di essere più incisiva, con la puntuale previsione, oltre dei requisiti già richiesti nell'accordo intercompartimentale, peraltro meglio formulati, anche del piano di spesa, del responsabile del

progetto, dei criteri operativi finalizzati all'elaborazione di indici di valutazione dell'efficienza degli apparati e dei servizi pubblici.

Sotto il profilo procedurale, ha una peculiare valenza il comma 6 del citato art. 26, in quanto si denota in esso un processo di unificazione e centralizzazione della iniziativa, sinora affidata sostanzialmente alle singole amministrazioni, con la conseguenza ulteriore di omogeneizzare l'intervento delle OO.SS. in quanto a tipologia dell'intervento stesso e in relazione al livello di partecipazione sindacale, sinora entrambi diversificati. Ora al centro del sistema procedurale, sin dalla fase iniziale, è posto il Dipartimento della Funzione Pubblica, che trova limiti, almeno nella fase di predisposizione, nell'intesa con le amministrazioni interessate e che trova in tutto il suo agire due tipi di confronti, il primo in funzione prevalentemente decisionale rappresentato dall'intervento obbligatorio ma non vincolante dell'Osservatorio del pubblico impiego e delle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, il secondo con valenza tecnico-consultiva rappresentato da centri specializzati esterni pubblici o a controllo pubblico. Il compito di sovrintendere alle convenzioni con detti enti è demandato ad un apposito comitato tecnico scientifico, costituito con D.P.C.M. da rappresentanti del Dipartimento e dell'Osservatorio del pubblico impiego.

Il ruolo che assume il Dipartimento è quello di promozione, selezione, coordinamento, controllo dell'attuazione e verifica dei risultati conseguiti.

La coesistenza del potere di promozione e di quello di selezione in capo al Dipartimento sottolinea il processo

osmotico che correttamente verrà a crearsi, in quanto ad iniziativa, tra il Dipartimento e le amministrazioni interessate.

Il potere di selezione non può non avere una valenza riduttiva dell'intesa con le amministrazioni, nel senso che sarà il Dipartimento a scegliere i progetti ma, nell'ambito delle modalità attuative di tale scelta, dovrà trovare il necessario accordo con le amministrazioni, i cui progetti saranno stati selezionati.

Il potere di coordinamento rafforza quello di selezione e anche quello di controllo dell'attuazione, il quale, peraltro, unitamente a quello di verifica, sottolinea la centralità del Dipartimento.

Nonostante la innegabile migliore articolazione operata dalla vigente legge finanziaria, gli aspetti procedurali e sostanziali più intimamente connessi alla realizzazione dei progetti occupazionali non appaiono sufficientemente delineati.

Sotto il profilo sostanziale, considerata la modesta possibilità di reclutamento di personale a tempo determinato per un anno (circa 1.300 unità complessive in relazione ai 24.250 miliardi disponibili), probabilmente il problema si sdrammatizza, laddove si parta dall'idea di prendere in considerazione, nell'ambito del potere di selezione, solo quei progetti che presentino sufficienti elementi di affidamento in ordine ai requisiti più qualificanti richiesti, quali "le dettagliate analisi sul rapporto costi-risultati e costi-attività", quali "i criteri operativi per poter elaborare indici di valutazione idonei a rilevare l'efficienza degli apparati e dei servizi pubblici". Se infatti, si riuscirà ad attenersi a questi

parametri oggettivi, non a caso da valutarsi sotto il profilo tecnico la notoria mancanza di "cultura" specifica nella P.A. (la stessa che ha determinato all'atto pratico la non realizzazione degli istituti più innovativi e qualificanti previsti dall'accordo intercompartimentale 1985-1987) potrà paradossalmente semplificare la scelta, valorizzando peraltro quei pochi enti dove evidentemente tale "cultura" esiste.

Gli aspetti procedurali invece sono tutti da ricercare. In ordine ai vari poteri di promozione, selezione etc. già visti come facenti capo al Dipartimento nulla è previsto circa la forma giuridica in cui essi dovranno estrinsecarsi, anche ai fini della loro sottoposizione agli organi di controllo.

E' da sottolineare, in proposito, che la predisposizione di questi progetti è prevista entro 5 mesi dall'entrata in vigore della legge finanziaria, termine che non può non essere ordinatorio, considerato soprattutto che allo stato non risulta emanata l'indispensabile normativa sul part-time e sul tempo determinato.

Risulta legittimo chiedersi allora se per il momento sia più corretto parlare, al posto di progetti finalizzati, di progetti pilota, ossia di quei progetti che, ferme restando le caratteristiche di sperimentazione nell'ambito dell'attività per obiettivi, non richiedono assunzioni di ulteriore personale e non sono quindi legati all'emanazione dell'apposita normativa che dovrà disciplinare, come previsto, questa tipologia di rapporto di lavoro a tempo determinato.

Ma, nonostante ciò, non può non nutrirsi una grande fiducia in una rapida definizione dell'auspicata normativa per la particolarissima importanza che rivestono i progetti finalizzati, poichè rappresentano tanto un nuovo modo di operare della

P.A., tanto una nuova forma di intervento della P.A. medesima nella società, da una parte introducendo la programmazione per obiettivi e dall'altra conciliando le esigenze occupazionali con un arricchimento della presenza pubblica attraverso la realizzazione di nuovi servizi ed il miglioramento di quelli esistenti, tutti comunque finalizzati alle esigenze produttive e sociali.

DATI CONCERNENTI LE ASSUNZIONI DI PERSONALE NEL 1987

Circa l'attività concorsuale svolta, nel corso del 1987 sono stati autorizzati concorsi per la copertura di 10.454 posti a fronte dei quali le amministrazioni ministeriali hanno bandito 135 concorsi per la copertura complessiva di 12.054 posti, di cui 4.479 (37,2%) relativi alle qualifiche medio-basse (II e IV livello) (cfr. tavole nn. 10 e 12).

La differenza (1.600 posti) fra bandi e autorizzazioni indica che non sempre i posti messi a concorso provengono dalle autorizzazioni rilasciate nel corso dello stesso anno.

Si determina così uno slittamento, tra la fase autorizzativa e quella del bando di concorso, dovuto in parte al fatto che la richiesta non sempre è da ricollegare necessariamente ad uno stato di necessità dell'amministrazione di coprire le vacanze ed in parte alle lungaggini burocratiche ed al grande numero di candidati partecipanti a taluni concorsi pubblici.

Infatti, complessivamente, nel corso dell'anno sono stati 783.748 i giovani che hanno partecipato ai concorsi banditi dai vari Ministeri; togliendo i posti relativi ai concorsi per l'accesso alla dirigenza, per i quali la presenza di estranei è

ancora molto limitata, e avanzando l'ipotesi, del resto abbastanza verosimile, che si tratti di persone in stato di disoccupazione, essi rappresentano oltre 1/4 del totale forza lavoro in tale stato alla fine del 1987.

Particolarmente affollati risultano i concorsi del Ministero dell'interno con presenza media di 37.708 candidati, seguono quelli del Consiglio di Stato e delle finanze dove si è registrata una presenza media rispettivamente di 14.057 e 13.796 candidati.

Inoltre, per quanto concerne le assunzioni autorizzate l'analisi quantitativa evidenzia che nella pubblica amministrazione, nel corso del 1987 in deroga alle disposizioni previste dalla legge 22.12.1986, n.910 (legge finanziaria 1987), sono state autorizzate assunzioni in ruolo di personale vincitore di concorso per complessive 13.272 unità, così ripartite:

- D.P.C.M. 26 giugno 1987:

a) Ministeri	8.607 unità
b) Aziende autonome	2.717 "
c) Società a gestione	799 "
Totale	12.123 unità

- D.P.C.M. 14 luglio 1987:

a) Enti pubblici non economici	1.149 unità
Totale generale	13.272 unità

Sempre nel corso del 1987, sono state altresì autorizzate assunzioni di personale non di ruolo con rapporto di lavoro di durata trimestrale per un totale di 5.124 unità di cui:

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

- Ministeri (*)	2.561 unità
- Università	543 "
- Soc. a gestione c/le governativa	38 "
- Enti pubblici non economici	1.839 "
- Enti locali (Comuni e Province)	38 "
- Camere di Commercio	105 "
Totale	5.124 unità

(*) Al totale Ministeri vanno aggiunte altre 150 unità di personale assunto con contratto a termine (ai sensi del D.P.C.M. 7 agosto 1987), dal Ministero degli affari esteri per esigenze delle Ambasciate italiane all'estero.

Sono state concesse inoltre autorizzazioni per assunzioni, sotto varie forme, di 4.858 militari e 6.100 vigili discontinui.

Disaggregate per amministrazioni le autorizzazioni per assunzioni di personale di ruolo hanno riguardato le amministrazioni: delle Finanze (3.304 unità; 38,4%), del Tesoro (1.445 unità; 16,8%), dell'Agricoltura (891 unità; 10,3%), dei Lavori Pubblici (668 unità; 7,8%), della Difesa (581 unità; 6,7%) e dell'Interno (561 unità; 6,5%). Le Poste (1.934 unità; 71,2%) ed i Monopoli (605 unità; 22,3%) hanno assorbito la quasi totalità delle assunzioni autorizzate per le aziende autonome.

Il personale non di ruolo, assunto con rapporto di lavoro con durata trimestrale nei Ministeri, è stato assorbito per la quasi totalità delle unità dall'amministrazione dei Beni Culturali (2.500 unità; 97,6%).

PROPOSTE

Le proposte non possono non derivare da quelli che sono gli obiettivi che ci si propone di raggiungere, consistenti in sostanza nella creazione di procedure semplici, unificate e coordinate ai fini del reclutamento del personale.

Esse presuppongono il definitivo ed operante passaggio dal vecchio ordinamento per carriere a quello per qualifiche funzionali in tutta la P.A., seguito da una rapida operazione di equiparazione dei diversi profili professionali esistenti in essa. Operazione che dovrà superare anche i limiti dei diversi comparti di contrattazione collettiva per pervenire alla identificazione di aree funzionali comuni ai medesimi.

Dovrà inserirsi in questa logica di selezione di professionalità utilizzabili nell'ambito dell'intera P.A. la valorizzazione dei corsi di formazione professionale che dovranno conferire le specificità occorrenti in relazione alle tipologie lavorative ai diversi, e quanto meno possibile numerosi, profili professionali di base, per i quali dovranno essere indetti concorsi unici e decentrati.

Solo così sarà possibile attuare una programmazione sul reclutamento e quindi l'inizio di un'autentica politica di gestione del personale.

La prevista introduzione generalizzata del part-time, d'altra parte, impone non solo l'opera di identificazione, in sede dei prossimi accordi contrattuali, dei profili professionali che ne vedranno l'applicazione, ma anche e soprattutto una immediata sospensione nelle tradizionali assunzioni di persona-

le. Tale periodo di blocco, autentico e generalizzato, delle assunzioni, oltre che per la costituzione dei posti da ricoprire a part-time potrebbe essere utilizzato per:

- effettuare la menzionata operazione di equiparazione dei profili professionali;
- pervenire ad una normativa univoca sull'utilizzazione degli idonei di precedenti concorsi;
- collegare tale utilizzazione all'istituendo sistema dei concorsi unici finalizzati alla costituzione dei "serbatoi";
- verificare e omogeneizzare la normativa in materia di assunzioni temporanee anche alla luce del sistema introdotto dell'art.16 della legge n.56/1987.

Altro delicato aspetto, in materia di reclutamento, assume il blocco annuale delle assunzioni cui si è solito ricorrere, in sede di legge finanziaria, per il contenimento della spesa pubblica; finalità questa che l'esperienza dimostra come sia stata costantemente frustrata.

Già il sistema di per se stesso si dimostra incoerente con la lotta alla disoccupazione e dall'altro con le esigenze funzionali delle amministrazioni. Da un lato, infatti, si lamenta l'insufficienza dei servizi per mancanza di personale e dall'altro si tenta di impedire alle amministrazioni di coprire persino i posti vacanti di organico per poi giungere alla conclusione che, attraverso i decreti di deroga, il blocco viene superato.

I risultati sono evidenti: non si conseguono le economie che si volevano realizzare e si appesantisce il sistema di reclutamento, ritardandone gli effetti con seri danni alla qualità dei servizi che lo Stato è tenuto a rendere ai cittadini.

Più appropriata, invece, sarebbe l'equa distribuzione del personale tra le diverse amministrazioni, con il ricorso alla mobilità ed ai reclutamenti territoriali: argomenti sui quali non sembra che sinora siano stati tenuti in adeguata considerazione, pur se non sono mancate iniziative normative, come avremo occasione di ricordare nel capitolo relativo alla "mobilità".

Infine andrebbe utilizzato, con carattere di generalità, il sistema delle "graduatorie aperte", già attuato da alcune amministrazioni (poste, scuola, etc.) con risultati assai apprezzabili.

Tale sistema, che consente l'assunzione degli idonei al verificarsi delle vacanze di un determinato periodo, oltre a ridurre la frequenza di lunghe e costose procedure concorsuali, consentirebbe di soddisfare le esigenze del precariato, mediante l'assunzione temporanea di elementi già selezionati, attingendo alle graduatorie predette.

Ma, accanto a questi aspetti tecnici, appare anche opportuno una maggiore attenzione del Parlamento ad una visione globale e programmata della P.A., per cui, nella misura in cui la P.A. medesima dimostrerà di sapersi gestire, sarebbero da evitare al massimo interventi legislativi settoriali in materia di reclutamento, lasciando il più possibile, secondo le previsioni dell'art.27, n.7 della legge n.93/1983, all'iniziativa ed al coordinamento del Dipartimento della Funzione Pubblica "la individuazione dei fabbisogni di personale e la programmazione del relativo reclutamento".

In questa ottica, in cui alle attribuzioni dovrebbero corrispondere più incisivi poteri, non sembrerebbe inutile, in sede di eventuale modifica della predetta legge n.93/1983,

dotare la stessa di valore di legge costituzionale, i cui aspetti programmatici e precettivi verrebbero così ad avere una riconosciuta e non facilmente valicabile funzione di guida rispetto alla stessa legislazione ordinaria.

Un recente studio effettuato dal Dipartimento suggerisce, inoltre, di avanzare un'ulteriore proposta in merito alle procedure di autorizzazione in materia di reclutamento del personale. E' emerso, infatti, che per il perfezionamento della procedura autorizzativa all'indizione dei concorsi, prevista per le amministrazioni statali dall'art.27 della legge 18 marzo 1968, n.249, sono trascorsi in media 208 giorni, pari a 6,9 mesi. Veramente troppo, rispetto alle finalità di celerità che vengono perseguite col D.P.C.M. 10.6.1986 che richiede invece sei mesi per l'espletamento di una parte ben più sostanziosa dell'intera procedura concorsuale, ossia dalla data di effettuazione delle prove scritte sino alla fine della procedura medesima.

Pertanto, appare necessario uno snellimento della procedura ex art.27 della citata legge n.249/1968, tanto più che l'obbligo previsto non riguarda più tutte le Amministrazioni, molte delle quali hanno ottenuto di essere esonerate dal rispetto di tale procedura.

Un primo snellimento potrebbe essere conseguito prevedendo esplicitamente la non sottoposizione del provvedimento autorizzativo alla Corte dei Conti o altro organo di controllo, evitando un'inutile appesantimento procedurale, dato che potrebbe ritenersi sufficiente sottoporre a controllo il solo provvedimento di indizione del bando di concorso.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

PIANO OCCUPAZIONALE — ANNO 1987

Autorizzazioni reclutamento personale per posti da assegnare a vincitori di concorsi le cui graduatorie sono state approvate nel corso del 1987.

AMMINISTRAZIONE	QUALIFICA FUNZIONALE								Totale
	VIII	VII	VI	V	IV	III	II		
1) Consiglio di Stato	-	-	-	-	46	-	58	104	
2) Corte dei Conti	-	-	-	-	9	-	8	17	
3) Affari Esteri	-	30	4	-	10	-	68	112	
4) Agricoltura	170	213	170	79	154	85	20	891	
5) Beni Culturali	-	7	20	-	37	-	-	64	
6) Bilancio	-	4	9	-	-	-	8	21	
7) Commercio Estero	-	-	-	-	-	-	3	3	
8) Difesa	-	33	31	-	447	70	-	581	
9) Finanze	-	157	1.804	-	1.096	-	247	3.304	
10) Industria	-	7	-	-	-	-	-	7	
11) Interno	307	167	71	-	8	8	-	561	
12) Lavori Pubblici	-	41	163	-	242	181	41	668	
13) Lavoro	-	-	-	-	14	-	-	14	
14) Marina Mercantile	-	-	10	-	10	-	2	42	
15) Pubblica Istruzione	-	40	12	-	-	-	20	72	

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

	VIII	VII	VI	V	IV	III	II	Totale
16) Sanità	-	132	114	-	137	30	24	437
17) Ist. Sup. Sanità	48	2	38	-	11	30	-	129
18) Tesoro	-	35	1.067	-	343	-	-	1.445
19) Trasporti	-	12	48	-	44	-	-	104
20) Turismo	-	-	9	-	14	-	8	31
Totale Ministeri	525	880	3.570	79	2.642	404	507	8.607
21) Poste	-	549	309	149	858	-	78	1.934
22) A.S.S.T.	-	-	-	-	-	-	-	-
23) Monopoli	31	45	139	86	36	58	210	605
24) A.N.A.S.	-	-	-	-	-	-	-	-
25) A.N.A.V.	4	12	20	16	102	24	-	178
Totale Aziende	35	606	468	242	996	82	288	2.717
Totale Ministeri ed Aziende	560	1.486	4.038	321	3.638	486	795	11.324

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

	Qualifica o livello										Totale	
	Dir.	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X		Assuntore
Ferrovia Adria - Mestre	-	-	-	-	-	-	-	3	3	1	4	11
Ferrovia Adriatico Sangritana Lanciano	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ferrovia Alifana	-	1	4	11	14	12	6	30	28	1	-	107
Ferrovia "Benevento - Napoli"	-	-	-	-	-	4	1	4	8	3	-	19
Ferrovia "Bologna - Portomaggiore"	1	-	-	-	-	1	3	3	1	-	2	11
Ferrovia Circumetnea	-	-	-	1	-	-	3	7	4	21	-	36
Ferrovia Circumvesuviana	-	7	-	4	-	-	8	2	-	-	-	21
Gestione Laghi	-	-	-	-	-	-	2	5	-	19	-	26
Gestione c.g. ferrovie Sud - Est	-	-	10	-	-	-	62	64	208	145	-	489
Gestione g. ferrovie meridionali Sarde	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

	Dir.	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	Assuntori	Totale
Gestione c.g.ferrovie Parma - Suzzara	-	-	-	-	-	-	1	2	2	-	-	5
Gestione g.ferrovia Penne - Pescara	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
Gestione c.g.ferrovie Udine - Cividale	-	-	-	-	-	1	2	2	1	-	-	6
Gestione c.g. "Ferrovia Calabro - Lucane"	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	66
Totale	1	8	14	16	14	18	89	122	256	189	6	799

Assunzioni temporanee

**Autorizzazioni per Amministrazione
e qualifiche funzionali**

Amministrazioni	Qualifiche						altre	Totale
	II	III	IV	V	VI			
Ministeri (*)	41	2.500	14	-	-	6	2.561	
Università	-	-	-	-	-	543	543	
Gestione governativa	-	-	-	-	-	38	38	
Enti pubblici non economici (.)	149	215	872	4	58	541	1.839	
Enti locali (Comuni e Province)	-	15	-	6	16	1	38	
Camere di Commercio	4	9	86	1	5	-	105	
Totale	194	2.739	972	11	79	1.129	5.124	

Note:

(*)-Al totale vanno aggiunte n.150 unità di personale a contratto assunte dal Ministero Affari Esteri ai sensi del D.P.C.M. 7 agosto 1987.

(.)-Per gli enti pubblici non economici il totale 1.839 è orientativo in quanto alcune autorizzazioni riguardano solo giornate lavorative trasformate in addetti-trimestre.

Altre assunzioni

Militari	Ufficiali	504
	Sottufficiali	3.856
	Docenti civili	498

		4.858
Vigili discontinui (trimestrali)		6.100

Totale		10.958

Aspetti quali-quantitativi del personale del pubblico impiego

L'osservatorio del pubblico impiego, sulla base degli elementi conoscitivi in suo possesso, ha effettuato una analisi quanti-qualitativa del personale dipendente pubblico.

E' stata analizzata la struttura distributiva degli impiegati per livelli funzionali retributivi, per fasce e per composizione delle retribuzioni.

I dati su cui è stato effettuato lo studio sono del 1985 e quindi diversi da quelli riportati nel corpo della Relazione; ma rappresentano un universo più completo ed omogeneo sul quale è stato possibile effettuare comparazioni e valutazioni.

1. Premessa

In questa nota vengono presentate alcune elaborazioni effettuate sui risultati dell'Indagine 1985 allo scopo di facilitare un rapido confronto, in quanto estremamente sintetico, della struttura occupazionale e retributiva che si riscontra nei vari comparti del pubblico impiego, nonché di fornire una metodologia per procedere a confronti temporali con le indagini che si susseguiranno nel tempo, in ottemperanza al compito - previsto dal D.M. 10 luglio 1984 istitutivo della Commissione per il controllo dei flussi di spesa con funzioni di Osservatorio del pubblico impiego - di sistematizzare, oltre che rilevare, i dati raccolti tramite l'Indagine.

Nella scelta dei problemi da evidenziare sono state tenute presenti in particolare le indicazioni espresse dalla "Commissione parlamentare di inchiesta sulla struttura, sulle condizioni e sui livelli dei trattamenti retributivi e normativi" (1977) - che riscontrò due caratteristiche negative nella struttura delle retribuzioni dei dipendenti pubblici: l'esistenza di rilevanti differenze tra le retribuzioni di enti diversi, anche a parità di prestazioni svolte,

ed una assai ridotta dispersione delle retribuzioni all'interno dei singoli enti - e il più recente "Rapporto sul sistema retributivo e contrattuale" (1988), che individua nel proliferare delle "competenze accessorie" il principale elemento esplicativo della prima tra tali anomalie.

2. Struttura dell'occupazione

La tabella 1 mostra la distribuzione del personale pubblico dipendente, di ruolo e non di ruolo, per qualifica o livello e per comparto di contrattazione, ai sensi del D.P.R. 5 marzo 1986, n. 68.

Per dare una misura sintetica della struttura occupazionale dei vari comparti, è stato usato l'indice di concentrazione che, come è noto, varia da zero (indica una equidistribuzione degli occupati tra le varie qualifiche e i vari livelli) e uno (gli occupati sono concentrati in una sola qualifica o in un solo livello), ottenendo i risultati riportati nella penultima riga della tabella.

In quasi tutti i comparti il rapporto di concentrazione risulta abbastanza elevato. .

- Infatti, l'analisi dell'occupazione per comparto mostra:
- nel comparto dei ministeri quasi il 30% del personale insiste nel quarto livello, il 15% nel quinto ed il 20% nel sesto;
 - nel comparto degli enti pubblici non economici quasi il 35% del personale è inquadrato al sesto livello ed il 25% circa nel settimo;
 - nel comparto degli enti locali i livelli terzo, quarto e sesto assorbono ciascuno il 20% circa del personale ed il livello quinto quasi il 15%;

- nel comparto delle aziende autonome quasi il 40% del personale è inquadrato nel quarto livello, oltre il 30% nel quinto ed oltre il 15% nel sesto;
- nel comparto del servizio sanitario nazionale in ciascuno dei livelli quarto e quinto è inquadrato circa il 30% del personale;
- nel comparto della ricerca il 20% circa del personale è nel settimo livello, il 15% è nel quinto livello e circa il 18% riveste la qualifica di collaboratore tecnico professionale;
- nel comparto scuola il 90% del personale è inquadrato nei livelli sesto e settimo;
- nel comparto dell'Università il 25% del personale ha la qualifica di professore, oltre il 15% ha la qualifica di ricercatore, il 12% circa è inquadrato nel quarto livello, il 10% nel sesto e l'8% nel quinto.

Gli indicatori trovati, seppure illustrano sufficientemente il fenomeno della concentrazione del personale in pochi livelli retributivi funzionali, non danno una misura della professionalità media dello stesso.

Poichè il contenuto professionale di ciascun livello retributivo-funzionale è difficilmente misurabile con obiettività, si è ritenuto utile, per aggirare l'ostacolo, misurare la distanza - in termini monetari - che separa ciascun livello retributivo funzionale o ciascuna qualifica dal primo livello retributivo, che ha una valenza economica ed un intrinseco contenuto professionale comune per tutto il pubblico impiego.

A questo fine è stato adottato l'indice espresso dalla radice quadrata della somma degli spostamenti quadratici tra ciascun valore stipendiale iniziale di livello o qualifica,

ponderati con il numero di appartenenti al livello o alla qualifica medesima, ed il valore stipendiale relativo al primo livello retributivo (f. 3.300.000).

Si sono così ottenuti i valori, riportati nell'ultima riga della tabella 1, che indicano sinteticamente la distanza che separa la professionalità media del comparto da quella minima espressa dal primo livello.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Anno 1985 Tabella 1
 Personale di ruolo e non di ruolo

Qualifiche e livelli	Ministeri	Enti pubblici	Enti locali	Aziende autonome	Servizio sanitario	Enti ricerca	Scuola	Università	Totale
Professore 1 - fascia t.p.								6.687	6687
Professore 1 - fascia t.d.								2.864	2864
Professore 2 - fascia t.p.								8.545	8545
Professore 2 - fascia t.d.								3.663	3663
Dirigente di ricerca						226			226
Dirigente generale 'a'	26								26
Dirigente generale 'b'	128	3		5					136
Dirigente generale 'c'	500	106		79		45			730
Dirigente superiore	1.812	696		250		114		43	2915
Primo dirigente	2.698	2.008		359		144		37	5246
Ispettore generale r.e.	1.047			57		10		30	1144
Direttore divisione r.e.	4.093			661		58		74	4886
Ricercatore non confermato								11.758	11758
Assistente r.e.								1.894	1894
Primo ricercatore						279		5.217	5217
Ricercatore						378			378
1° Qualifica professionale undecimo livello		2.807				3.749			6551
decimo					14.069				14069
nono			3.032		75.454				28486
ottavo		1.434	11.131		55.169		15.768		84264
settimo	12.771	2.531	28.395	5.687	3.208		5.589		63746
sesto	25.223	10.791	57.585	9.367	9.404		215.593		341581
quinto	45.333	27.285	136.976	49.097	34.612		277.084		3164
quarto	32.293	0.328	82.897	107.882	180.751		377.183		580503
terzo	80.357	11.666	140.313	172.507	170.605		11.957		798465
secondo	40.317	1.589	190.575	3.189	39.147		53.490		557195
primo	17.461	3.129	25.451	2.625	68.175		81.267		339078
	140	122	3.288		1.360		2.272		199780
T O T A L E	264.199	80.490	691.343	301.760	601.954	19.670	1.040.203	81.752	3.081.371
Rapporti di concentrazione	0.690	0.698	0.578	0.834	0.611	0.660	0.725	0.480	0.670
Indici di professionalità	232	351	190	166	268	426	238	653	741

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabella 1 bis

Personale di ruolo e non di ruolo

Anno 1985

Qualifiche e livelli	Ministeri	Enti pubblici locali	Enti Aziende autonome	Servizio sanitario	Enti ricerca	Scuola	Università	Totale
Professore 1 - fascia t.p.							8,2%	0,2%
Professore 1 - fascia t.d.							3,5%	0,1%
Professore 2 - fascia t.p.							10,5%	0,3%
Professore 2 - fascia t.d.					1,1%		4,5%	0,1%
Dirigente di ricerca								
Dirigente generale 'a'								
Dirigente generale 'b'	0,2%	0,1%	0,1%		0,2%		0,1%	0,1%
Dirigente generale 'c'	0,7%	0,9%	0,1%		0,6%		0,1%	0,2%
Primo dirigente	1,0%	2,5%			0,7%			
Ispettore generale r.e.	0,4%		0,7%		0,1%			0,7%
Direttore divisione r.e.	1,5%				0,3%		14,4%	0,4%
Ricercatore confermato							2,3%	0,1%
Ricercatore non confermato							6,4%	0,2%
Assistente r.e.								
Primo ricercatore					1,4%			
Ricercatore					1,9%			
1° Qualifica professionale		3,5%			19,1%			
undecimo livello								
decimo			0,4%		2,3%			
nono		1,8%	1,6%		4,2%			
ottavo		3,1%	4,1%		9,2%	1,5%		
settimo	4,8%	23,3%	7,6%	1,9%	5,0%	0,5%	5,6%	2,7%
sesto	9,5%			3,1%	22,1%	20,7%	7,7%	11,1%
sesto bis							3,9%	0,1%
quinto	17,2%	33,9%	19,8%	16,3%	11,0%	26,6%	9,7%	18,8%
quarto	12,2%	10,3%	12,0%	35,8%	16,2%	36,3%	7,3%	26,0%
terzo	30,5%	14,5%	21,5%	40,6%	10,2%	1,1%	12,1%	18,1%
secondo	15,3%	2,0%	28,7%	1,1%	3,8%	5,1%	2,5%	11,0%
primo	6,6%	3,9%	3,7%	0,9%	2,3%	7,8%	1,5%	6,5%
	0,1%	0,2%	0,6%		0,1%	0,2%		0,3%
T O T A L E	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Rapporti di concentrazione	0,690	0,698	0,578	0,834	0,660	0,77%	0,480	0,670
Indici di professionalità	232	351	190	166	476	748	651	2.524

Con riferimento al personale femminile è stata predisposta la tabella 2.

Gli stessi indici, prima illustrati, riportati nelle ultime due righe della tabella, con riferimento al personale femminile mostrano un generale aumento del rapporto di concentrazione stesso.

Tale incremento sta ad indicare che il personale di sesso femminile ha una variabilità molto minore dei colleghi di sesso maschile; al di fuori dei livelli di maggiore concentrazione è evidente una minore presenza delle donne nei livelli o nelle qualifiche a più alta professionalità.

Infatti, l'indice che misura la professionalità media cala notevolmente in tutti i comparti, ad eccezione del comparto Università, nel quale il sesso non appare penalizzato o lo è in misura trascurabile, a conferma della minore presenza delle donne nei livelli o nelle qualifiche di maggiore professionalità.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Anno 1985	Personale di ruolo e non di ruolo di sesso femminile						Tabella			
	Qualifiche e livelli	Ministeri	Enti pubblici	Enti locali	Aziende autonome	Servizio sanitario		Enti ricerca	Scuola (*)	Università
Professore 1 - fascia t.p.									2.961	296
Professore 1 - fascia t.d.									1.268	126
Professore 2 - fascia t.p.									3.784	378
Professore 2 - fascia t.d.									1.622	162
Dirigente di ricerca							44			44
Dirigente generale 'a'		3	6				1			1
Dirigente generale 'b'		116	48		5		9			18
Dirigente generale 'c'		331	203		15		37			55
Primo dirigente		127			8		6			14
Ispettore generale r.e.		441			175		6			62
Direttore divisione r.e.									5.206	520
Ricercatore confermato									839	83
Ricercatore non confermato									2.310	231
Assistente r.e.							119			11
Primo ricercatore							214			21
Ricercatore			488				796			128
1. Qualifica professionale										
undecimo livello										
decimo ..						209				
nono ..						914				112
ottavo ..			10			212				
settimo ..		2.839	501			1.263				
sesto ..		7.535	6.808			4.177				
sesto .. bis						11.787				
sesto ..		18.181	14.108			53.254				
quinto ..		8.779	3.371			11.608				
quarto ..		37.445	5.985			44.097				
terzo ..		8.499	275			69.355				
secondo ..		4.030	1.033			8.287				
primo ..			27			1.676				
T O T A L E		88.326	37.863	205.711	87.339	89.701	5.945	0	36.074	545.9'
Rapporti di concentrazione		0.779	0.799	0.562	0.886	0.625	0.665		0.498	
Indici di professionalita'		169	235	155	160	183	363		652	

(*) - dato non disponibile

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Anno 1985 Tabella 2 bis
 Personale di ruolo e non di ruolo di sesso femminile

Qualifiche e livelli	Ministeri	Enti pubblici	Enti locali	Aziende autonome	Servizio sanitario	Enti ricerca	Scuole (*)	Università	Totale
Professore 1 - fascia t.p.							0,2%	0,5%	0,2%
Professore 1 - fascia t.d.							3,5%	0,2%	3,5%
Professore 2 - fascia t.p.							10,5%	0,7%	10,5%
Professore 2 - fascia t.d.							4,5%	0,3%	4,5%
Dirigente di ricerca						0,7%			
Dirigente generale 'a'									
Dirigente generale 'b'									
Dirigente generale 'c'									
Dirigente superiore	0,1%	0,1%				0,2%			0,1%
Primo dirigente	0,4%	0,6%				0,6%			0,1%
Ispettore generale r.e.	0,1%			0,2%		0,1%			0,1%
Direttore divisione r.e.	0,5%								1,0%
Ricercatore confermato							14,4%		2,3%
Ricercatore non confermato									6,4%
Assistente r.e.									
Primo ricercatore						2,0%			0,2%
Ricercatore						3,6%			0,2%
1° Qualifica professionale		1,5%				13,4%			
undecimo livello									
decimo									
nono									
ottavo									
settimo	3,2%	1,5%				2,4%			0,7%
sesto	8,5%	20,7%				3,8%			0,9%
sesto bis						19,9%			2,0%
quinto									6,1%
quarto	20,6%	42,9%				9,1%			4,2%
terzo	9,9%	10,3%				13,3%			20,6%
secondo	42,4%	18,2%				18,1%			10,6%
primo	9,6%	0,8%				16,8%			26,5%
	4,6%	3,1%				2,8%			16,0%
		0,1%				2,1%			4,7%
						0,1%			0,3%
T O T A L E	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%	100,0%	100,0%
Rapporti di concentrazione	0,779	0,799	0,567	0,886	0,625	0,665			0,498
Indici di professionalita'	169	235	155	160	183	363			652

(*) - dato non disponibile

3. Struttura e differenze delle retribuzioni

Esaurito l'aspetto distributivo in termini di allocazione del personale nei livelli e di professionalità richieste nei vari comparti, passiamo all'esame dell'aspetto retributivo.

Con riferimento sia al complesso delle figure professionali, compresa quindi la dirigenza, sia a tutti i comparti la situazione retributiva media del pubblico impiego nel 1985 è la seguente:

Tabella 3

Comparti	Retribuzioni medie annue (in migliaia di lire)						
	Stipendio	I. I. S.	Totale	Straordinario	Altre indenn.	Totale	Complesso
Ministeri	7.190	9.683	16.873	815	1.220	2.035	18.908
Enti pubbl.	8.818	9.612	18.430	1.546	1.465	3.011	21.440
Enti locali	6.943	9.672	16.615	515	327	842	17.457
Az. autonome	6.886	9.683	16.569	832	3.338	4.170	20.740
Ser. san. naz.	7.871	9.684	17.556	382	1.256	1.638	19.194
Enti di ric.	11.214	9.671	20.885	1.243	1.431	2.674	23.555
Scuola	8.065	9.685	17.750	65	53	118	17.866
Università	12.943	9.686	22.629	306	174	479	23.108
In media	7.774	9.680	17.454	424	854	1.278	18.732
Variabilità	14%	--	6%	80%	116%	104%	7%

Per evidenziare la variabilità degli elementi costituenti la retribuzione media annua tra i comparti, nella tabella 3 sono riportati anche i coefficienti di variazione (ottenuti rapportando lo scarto quadratico medio alla media aritmetica).

Per risalire alle cause della variabilità nei trattamenti economici tra i comparti è necessario

risalire all'articolazione della retribuzione nei vari comparti.

Risulta evidente che, per quanto attiene alla parte fondamentale della retribuzione, le diversità che si riscontrano per la voce stipendio sono da attribuire oltre che alle diverse professionalità esistenti nei vari comparti, stante l'evidente correlazione esistente tra gli stipendi medi e gli indici di professionalità riportati nella tabella 1, anche alle diverse anzianità economiche di qualifica o livello.

Per misurare il peso che gioca il fattore "anzianità" sulle retribuzioni è stato calcolato un indice analogo a quello usato per le "professionalità" che misura la distanza media tra lo stipendio corrisposto alle varie classi e scatti e quello iniziale.

Anche in questo caso, per la misurazione è stata adottata la radice quadrata della somma degli scostamenti quadratici tra ciascuna classe e/o scatto e lo stipendio iniziale di livello, ponderati con il numero di appartenenti alle varie classi e/o scatti.

Si sono così ottenuti valori, riportati nella tabella 7, indicativi della distanza che separa l'anzianità media del comparto da quella nulla sintetizzata dall'iniziale di livello:

Tabella 4

Comparti	Anzianità media	Indici di anzianità	
		assoluti	minore = 100
Ministeri	8	129	100
Enti pubb. non economici	13	141	109
Enti locali	9	133	103
Aziende autonome	10	135	105
Servizio sanitario naz.	12	138	107
Enti di ricerca	14	144	112
Scuola	13	150	116
Università	9	134	104

Si può, quindi, ragionevolmente affermare che le diverse retribuzioni medie annue riscontrabili nei vari comparti sono da attribuirsi in misura quasi esclusiva alla struttura dell'occupazione nei comparti medesimi, oltre che al peso delle "competenze accessorie".

Tra l'altro, a parità di anzianità media, l'indice del comparto "scuola" risulta maggiore di quello del comparto "enti pubblici non economici" poichè, l'anzianità nel primo comparto ha un peso economico maggiore. Infatti, in tale comparto le classi biennali incrementano lo stipendio dell'8% anzichè del 6% come nel resto del pubblico impiego.

Differenze retributive consistenti non si manifestano soltanto tra comparti contrattuali, ma anche all'interno dei singoli comparti. Era, d'altronde, a questa situazione che si riferivano più decisamente le considerazioni sulla cosiddetta "giungla retributiva" svolte negli anni 70 prima da E. Gorrieri e successivamente dalla Commissione Coppo.

Per esaminare questa questione sono stati riportati nella tabella 5 due indicatori della dispersione tra le retribuzioni medie delle Amministrazioni facenti parte dei singoli comparti, distinguendo, come al solito, tra "dirigenti", "ruoli ad esaurimento" e "altri dipendenti": il campo di variazione (differenza tra il valore massimo ed il valore minimo riscontrati in media nei singoli enti) e il coefficiente di variazione.

Il risultato che emerge da questo calcolo è che le differenze retributive tra amministrazioni diverse sono relativamente contenute laddove fanno parte del medesimo comparto enti che svolgono attività analoghe - Regioni a statuto ordinario, Ministeri, Province - e quando il confronto

è limitato ai non dirigenti. Si riscontrano differenze un poco più sostenute quando si paragonano gruppi di enti meno omogenei, quanto a composizione professionale dei lavoratori: gli Enti pubblici non economici in primo luogo, ma anche gli Enti regionali, gli Enti di ricerca e le Aziende autonome. Le retribuzioni dei dirigenti e dei ruoli ad esaurimento sono invece più disperse, con la rilevante eccezione dei Ministeri. Nel complesso, quindi, la "giungla retributiva" sembra essere nel 1985 assai meno folta di dieci anni prima.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabella 5. *Dispersione delle retribuzioni all'interno di alcuni comparti*

Comparti e Qualifiche	Retribuzione media annua (migliaia di lire)	Campo di variazione (in % del valore minimo)	Coefficiente di variazione (%)
Ministeri:			
dirigenti	40.308	30,1	6,52
ruoli a esaurimento	31.661	27,8	6,65
altri dipendenti	18.175	22,1	5,55
Enti pubblici non economici:			
dirigenti	38.922	158,3	17,57
altri dipendenti	20.805	72,0	10,43
Aziende autonome dello Stato:			
dirigenti	45.312	36,2	9,82
ruoli a esaurimento	32.644	34,0	10,28
altri dipendenti	20.654	50,3	14,96
Enti di Ricerca:			
dirigenti	45.773	91,5	16,63
altri dipendenti	22.923	58,1	10,86
Province	17.878	23,5	4,08
Regioni a statuto ordinario	20.252	27,9	7,06
Enti regionali	18.884	43,4	16,28
Regioni a stat. spec. e province aut.	24.579	49,5	15,84
Camere di Commercio	19.036	29,9	4,91
Istituti autonomi case popolari	19.533	30,8	6,78

Passando ad esaminare le differenze tra le retribuzioni medie dei lavoratori inquadrati nei livelli contrattuali e professionali differenti, nella tabella 6 sono stati riportati i "ventagli parametrali" (numeri indice delle retribuzioni per livello prendendo come base la retribuzione del terzo livello) per comparto calcolati sulle retribuzioni relative al mese di novembre 1985, l'unico per il quale sono forniti nell'Indagine dati disaggregati comprensivi delle "competenze ed accessori".

Il quadro che emerge da questa elaborazione rafforza l'indicazione fornita dalla tabella 1 che le differenze tra le retribuzioni medie dei livelli nei quali sono inquadrati la gran parte dei lavoratori sono assai ridotte. Retribuzioni molto superiori alla media si riscontrano soltanto per alcune figure dirigenziali, e sono quindi limitate ai comparti nei quali tali figure esistono. Negli altri il coefficiente di variazione è in parecchi casi addirittura inferiore al 10%.

L'immagine di ridotta dispersione delle retribuzioni medie per livello è evidenziata dai valori dei coefficienti di variazione, riportati nella tabella, sia limitatamente ai soli lavoratori inquadrati nei livelli, sia comprendendo nel calcolo anche i dirigenti. L'inclusione dei dirigenti accresce, ovviamente, il coefficiente di variazione, in alcuni casi - principalmente nell'Università e nei Ministeri - in misura estremamente significativa; per la Sanità, che è il comparto con dispersione più elevata, vale un discorso analogo relativamente ai medici, che tuttavia non sono considerati istituzionalmente dei dirigenti.

Quando sono escluse dal calcolo del coefficiente di variazione le figure dirigenziali, soltanto gli Enti di ricerca e le Regioni presentano dei vantaggi parametrici abbastanza elevati come conseguenza di' una dispersione dei lavoratori tra i livelli di inquadramento abbastanza elevata.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabella 6. Ventagli retributivi per comparto: novembre 1985 (Numeri indice. Base: 3° livello = 100)

Qualifiche	Ministeri	Comuni	Province	Regioni	Enti non ec.	As. Aut.	Enti Ricerca	Sanità	Università	Scuola
Dirigenti¹:										
Ambasciatore	403,8									
Dir. Gen. B	388,5				440,6	426,8				
Medici 11° liv. (tempo pieno)								351,9		
Prof. 1ª fascia (tempo pieno)								225,9		
Dir. Gen. C	323,9				337,5	361,5	409,4			
Direttore Ricerca							292,6			
Medici 10° liv. (tempo pieno)								284,6		
Prof. 2ª fascia (tempo pieno)									170,8	
Dir. Superiore	268,0				251,8	273,9	286,9		193,3	
11° livello								248,2		
1° Dirigente	201,5				196,8	239,1	213,8		159,0	
Ruoli a esaurimento²:										
Ispettore Generale	210,4					206,8	186,7		163,5	
Dir. Divisione	190,6					183,3	174,9		140,6	
Primo ricercatore							195,1			
Medici 9° liv. (tempo pieno)								211,8		
Assistenti									135,2	
Ricercatori conf.							149,0		129,3	
Medici 8° liv. (tempo pieno)							203,6			
Collaboratore tecnico prof.							155,2			
Prima Qual. Prof.					160,7					
Livelli:										
10°		227,1	204,3	181,8					185,4	
9°		178,2	172,1	183,6	150,1		199,2	156,3		
8°	145,7	133,8	144,8	141,4	145,0	159,0	148,6	138,2	134,2	156,7
7°	128,5	127,4	126,6	123,1	127,6	147,5	128,5	125,9	123,5	132,8
6°	120,1	116,4	115,1	112,1	109,7	133,0	119,8	117,5	114,6	123,9
5°	112,9	117,3	113,5	104,4	110,7	123,8	115,9	116,5	107,3	123,2
4°	107,7	105,8	104,5	100,1	98,4	118,2	103,9	106,7	101,3	105,4
3°	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2°	99,0	97,1	97,0	91,1	89,9	97,3	90,0	94,6	92,0	93,4
1°	96,6	88,8	97,2	85,1			83,8	92,2		
Medie:										
- Dirigenti	250,6				216,0	265,1	282,0		177,4	
- Ruoli a esaurimento	194,6					185,2	179,6		147,2	
- Altri dipendenti	113,1				113,7	123,8	122,5		112,5	
- Tutti	117,4	110,5	110,6	122,7	118,7	124,4	134,5	125,2	136,3	126,1
Coeff. di variazione (in percentuale):										
a - Inclusi dirigenti e ruoli es.	21,53				21,13	9,37	25,81	36,86 ³	25,90 ³	
b - Solo livelli	10,41	10,55	14,87	20,64	13,67	7,15	17,42	11,94	10,01	8,72

1 - Inclusi i medici di 11° e 10° livello, che pure non sono dirigenti ma che non rientrano comunque nella struttura dell'inquadramento caratteristica degli altri comparti.

2 - Inclusi i medici di 9° e 8° livello, i Ricercatori (universitari e non) e i Collaboratori tecnici professionali, che pure non sono figure ad esaurimento ma che non rientrano nella struttura dell'inquadramento abituale degli altri comparti.

3 - Inclusi medici e professori.

Nella tabella 7 sono invece esaminate le differenze tra le retribuzioni dei lavoratori inquadrati nel medesimo livello ma appartenenti a comparti diversi. In essa sono stati calcolati gli indici delle retribuzioni medie per livello nei singoli comparti ponendo, per ogni livello, pari a 100 la retribuzione media dei lavoratori dei Comuni, che sono di solito quelli che ottengono le retribuzioni più basse. Questo semplice calcolo permette di distinguere le differenze che si instaurano tra lavoratori del medesimo livello impiegati in comparti diversi da quelle determinate da differenze di inquadramento. Ad esempio, le differenze tra le medie retributive all'interno del medesimo livello tra i lavoratori dei Comuni, delle Province, dei Ministeri, e degli Enti regionali sono piuttosto limitate (con l'eccezione dei livelli estremi il primo e l'ottavo, peraltro entrambi scarsamente popolati); le differenze tra le medie complessive delle retribuzioni di tali settori sono invece assai più consistenti, questo risultato indica semplicemente che la struttura dell'inquadramento di Province, Ministeri ed Enti regionali è mediamente più elevata di quella dei Comuni. Lo stesso vale se si istituisce un confronto tra Comuni da un lato ed Enti di ricerca o Scuola dall'altro: le differenze tra livelli medi a parità di livello sono piuttosto ridotte - dell'ordine del 4-6%, con una inversione di tendenza per i bassi livelli della Scuola - nei livelli con densità elevata; all'estremo opposto la retribuzione media complessiva dei lavoratori degli Enti di ricerca supera quella dei lavoratori dei Comuni del 17,7%.

Al contrario, le retribuzioni dei lavoratori delle Aziende autonome e degli Enti non economici, degli Istituti per le case popolari e, in misura minore, delle Regioni

e delle Camere di Commercio superano nettamente quelle dei lavoratori dei Comuni inquadrati nei medesimi livelli: segno che le differenze retributive tra questi comparti permangono anche a parità di inquadramento.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabella 7. Differenze intercompartimentali per livello

Livelli	Comuni	Province	Ministeri	Enti Reg.	Università	Scuola	Reg. Sp.
10 ^o	100,0	93,7	—	104,0	—	—	63,1
9 ^o	100,0	100,6	—	104,5	—	—	76,5
8 ^o	100,0	112,8	112,7	111,3	107,6	115,8	147,7
7 ^o	100,0	103,5	104,4	100,2	105,6	104,9	99,9
6 ^o	100,0	103,0	106,8	100,2	105,6	104,9	89,5
5 ^o	100,0	100,8	99,7	101,7	98,1	103,5	100,0
4 ^o	100,0	102,9	105,4	103,3	102,7	98,1	110,2
3 ^o	100,0	104,2	103,5	98,0	107,3	98,5	93,5
2 ^o	100,0	104,1	105,6	97,9	101,7	94,8	99,5
1 ^o	100,0	114,0	112,6	105,8	—	—	119,6
Medie	100,0	104,3	105,9	109,3	109,3	112,4	102,8

Segue tabella 7.

Livelli	Camere Comm.	Enti non econ.	Az. Aut.	Enti Ric.	Reg. Ord.	Sanità	Ist. Case Pop.
10 ^o	—	84,9	—	—	102,8	88,8	116,6
9 ^o	105,3	101,1	—	118,7	115,5	95,4	122,8
8 ^o	119,4	130,1	128,5	117,9	118,5	112,3	132,1
7 ^o	110,8	120,2	125,1	107,0	108,3	107,5	113,3
6 ^o	109,3	113,1	114,1	104,8	108,0	109,8	110,0
5 ^o	104,7	113,2	114,1	104,8	99,8	108,0	104,5
4 ^o	103,1	110,2	120,8	104,3	106,1	109,7	110,7
3 ^o	110,3	120,0	108,1	106,2	112,2	108,8	114,1
2 ^o	102,6	111,1	108,4	99,3	105,2	105,9	116,1
1 ^o	103,2	115,0	—	100,1	—	112,9	110,1
Medie	109,1	123,5	121,1	117,7	124,5	107,9	117,1

Questa osservazione è stata ulteriormente approfondita scomponendo le differenze tra le medie delle retribuzioni percepite dai lavoratori di ogni comparto e le retribuzioni medie ottenute dai lavoratori dei Comuni in tre parti: differenze a parità di inquadramento; differenze dovute alla maggiore presenza di dirigenti e lavoratori inquadrati nei ruoli ad esaurimento; differenze dovute ad una diversa struttura delle qualifiche funzionali dei non dirigenti (questo calcolo è riportato nella tabella 8).

Rispetto alla tabella precedente, questa stima, oltre a quantificare l'effetto di ognuna delle tre cause di differenze, fornisce l'indicazione che la Sanità, l'Università, gli Enti di ricerca e, in misura minore, i Ministeri hanno retribuzioni più elevate di quelle dei Comuni soprattutto (nel caso delle Università esclusivamente) grazie alla più ampia presenza di dirigenti, medici e professori. Si può notare, inoltre, che i lavoratori degli Istituti Autonomi per le case popolari riescono ad ottenere retribuzioni medie assai più elevate di quelle dei lavoratori dei Comuni nonostante una struttura media dell'inquadramento più bassa, grazie all'elevato ammontare di "competenze accessorie", mentre i non dirigenti delle Regioni a statuto speciale e province autonome e, per una percentuale quasi insignificante, anche quelli dell'Università sono meno retribuiti di quelli dei Comuni a parità di inquadramento.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabella 8. *Scomposizione differenze retributive tra comparti**Differenze % rispetto al comparto Comuni*

Comparti	Diff. dovute diverso Con Dirigenti	Inquadramento Senza Dirigenti	Differenze "interne" ai livelli	Differenze Totali
Ministeri	6,4	2,3	3,6	10,0
Province	—	1,8	2,5	4,3
Enti Regionali	—	9,3	—	9,3
Camere di Commercio	—	2,2	6,9	9,1
Regioni Ordinarie	—	17,4	7,1	24,5
Regioni a statuto speciale e province autonome	—	4,5	-1,7	2,8
Scuola	—	12,2	0,2	12,4
Istituti autonomi case popolari	—	-7,0	24,1	17,1
Aziende autonome	0,6	5,7	15,4	21,7
Enti di ricerca	11,5	12,0	5,7	29,2
Enti pubblici non economici	5,5	8,7	14,8	29,0
Università	23,0	9,4	-0,1	32,3
Sanità	15,4	—	7,9	23,3

4. Le componenti accessorie della retribuzione

Con riferimento alle retribuzioni del mese di novembre è possibile indagare sulla variabilità esistente tra i comparti ed all'interno di ciascun comparto.

I dati retributivi medi, con riferimento a tutte le figure professionali, sono i seguenti:

Tabella 9

Comparti	Retribuzioni medie mensili			Retribuzioni accessorie su fondamentali
	fondamentali	accessorie	totale	
Ministeri	1.326	155	1.481	10,5%
Enti pubbl. non economici	1.460	276	1.736	15,9%
Enti locali	1.312	74	1.386	5,3%
Aziende autonome	1.332	306	1.638	18,7%
Servizio sanitario naz.	1.379	287	1.666	17,2%
Enti di ricerca	1.636	103	1.739	5,9%
Scuola	1.503	10	1.513	0,7%
Università	1.731	50	1.781	2,8%
In media	1.410	128	1.538	8,3%
Coeff. di variazione	6,9%	92,7%	7,3%	--

Un indicatore della dispersione dei dati rispetto alla media, che non risente dell'unità di misura dei dati originali, essendo un numero puro, è dato dal coefficiente di variazione.

Dall'esame della tabella si evince che le competenze accessorie hanno una variabilità maggiore rispetto a quelle fondamentali, anche perché le competenze fondamentali sono costituite dallo stipendio (variabile per

professionalità ed anzianità) e dall'indennità integrativa speciale (di importo uguale per tutti i dipendenti a prescindere dalle diverse qualifiche o livelli e dalle diverse anzianità).

Tale ultima voce contribuisce non poco a ridurre la variabilità della retribuzione fondamentale a causa del notevole importo (in media circa il 50% delle competenze fondamentali) raggiunto.

Se, infatti, si scompone la parte fondamentale della retribuzione nelle varie articolazioni elementari, vale a dire: stipendio iniziale di qualifica o livello, stipendio di anzianità ed indennità integrativa speciale, si ha:

Tabella 10

Comparti	Coefficienti di variazione competenze fondamentali		
	stipendio di iniz.	anzianità	i.i.s.
Ministeri	39,5%	74,0%	0%
Enti pubb. non economici	48,9%	55,9%	0%
Enti locali	29,7%	47,6%	0%
Aziende autonome	16,7%	47,9%	0%
Servizio sanitario naz.	39,5%	41,0%	0%
Enti di ricerca	51,6%	102,9%	0%
Scuola	15,3%	53,6%	0%
Università	137,5%	56,8%	0%

Al fine di esaminare più a fondo il ruolo svolto dalle "competenze accessorie" nel determinare differenze retributive tra comparti e tra categorie di lavoratori pubblici, nella tabella 11 è stato riportato il peso percentuale che tali voci retributive assumono nella composizione degli stipendi medi per comparto e per livello di inquadramento.

Le indicazioni fornite da questa tabella sono piuttosto evidenti.

In primo luogo, il peso delle "competenze accessorie" rispetto alla retribuzione totale determina in larga misura le differenze tra le retribuzioni medie dei singoli comparti. Laddove prevalgono retribuzioni basse - come nei comuni nelle Province e nella Scuola - le "competenze accessorie" costituiscono una percentuale irrilevante delle retribuzioni totali; al contrario, molti dei comparti caratterizzati da retribuzioni elevate - principalmente le Aziende autonome, gli Enti pubblici non economici, le Regioni e, limitatamente ai dirigenti, i Ministeri - debbono alla presenza di "competenze accessorie" buona parte del vantaggio retributivo di cui godono.

In secondo luogo, le "competenze accessorie" ampliano in molti casi i vantaggi retributivi intercategoriale. In tutti i comparti i dirigenti fruiscono di percentuali di "competenze accessorie" più elevate degli altri lavoratori. In alcuni casi - Sanità, Aziende autonome e, in misura minore Ministeri e Province - il peso percentuale delle "competenze accessorie" si riduce gradualmente e con una certa regolarità al ridursi del livello di inquadramento; negli Enti di ricerca tali voci retributive sembrano essere collegate all'assunzione di compiti di direzione da parte di alcune categorie di lavoratori; in altri casi - Enti pubblici non economici - esse interessano, in misura decrescente ma comunque cospicua, tutti i livelli di lavoratori; nelle Regioni la ripartizione delle "competenze accessorie" dà l'impressione di essere collegata all'anzianità (in quanto ne beneficiano soprattutto i lavoratori dei livelli che in qualche misura rappresentano delle soglie difficilmente o per nulla superabili senza il possesso di un titolo di studio adeguato).

Va, infine, rilevato che, poichè le "competenze accessorie" non sono di solito distribuite uniformemente tra i lavoratori appartenenti ai medesimi livelli, spesso neppure all'interno dei singoli enti (ciò è vero in particolare per i compensi legati all'effettuazione di lavoro straordinario, ma si verifica anche per alcuni tipi di indennità) coloro che le percepiscono si trovano in condizioni retributive migliori, talvolta di molto, rispetto agli altri lavoratori, in quanto gli importi effettivamente percepiti da costoro sono molto più elevati del peso percentuale che la voce retributiva assume in media rispetto al totale dei lavoratori inquadrati in quel particolare livello. (Su questo punto parecchie informazioni sono contenute nell'indagine e ad esse si rinvia per evitare di appesantire con ulteriori tabelle questa nota di sintesi).

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabella 11. Percentuali di "componenti accessorie" sulle retribuzioni totali: novembre 1985

Qualifiche	Ministeri	Comuni	Province	Regioni	Enti non ec.	As. Aut.	Enti Ricerca	Sanità	Università	Scuola
Dirigenti¹:										
Ambasciatore	12,5									
Dir. Gen. B	10,9				22,7	29,5				
Medici 11° liv. (tempo pieno)								46,0		
Prof. 1ª fascia (tempo pieno)								—		
Dir. Gen. C	17,2				27,7	27,1	5,1			
Direttore Ricerca							10,0			
Medici 10° liv. (tempo pieno)								46,2		
Prof. 2ª fascia (tempo pieno)										—
Dir. Superiore	17,0				20,8	21,6	5,3			—
11° livello								21,4		
1° Dirigente	17,5				20,2	26,5	8,1			—
Ruoli a esaurimento²:										
Ispettore Generale	17,5					20,4	8,9			—
Dir. Divisione	14,2					18,0	10,4			—
Primo ricercatore							9,2			
Medici 9° liv. (tempo pieno)								41,8		
Assistenti										—
Ricercatori							8,5			—
Medici 8° liv. (tempo pieno)								47,0		
Collaboratore tecnico prof.								5,0		
Prima Qual. Prof.					17,1					
Livelli:										
10°		1,2	8,6	9,3					15,0	
9°		0,9	7,4	13,6	15,7			—	13,9	
8°	11,9	0,7	6,3	8,4	16,7	15,2	2,0	8,6	6,9	0,8
7°	9,2	0,4	4,9	11,3	15,8	17,1	6,5	7,6	6,9	0,7
6°	10,8	0,4	4,0	9,7	15,4	17,1	4,3	8,4	6,9	0,7
5°	7,4	0,7	5,7	8,2	15,6	20,2	8,3	10,9	6,8	0,6
4°	9,7	0,4	4,9	9,7	14,9	18,4	7,1	9,4	6,8	0,7
3°	11,0	0,3	5,0	14,3	16,0	11,8	8,7	8,8	6,8	0,7
2°	11,4	0,3	5,3	9,5	14,0	15,0	4,3	7,1	6,8	0,7
1°	4,3	0,1	3,8		15,7		1,6	7,8		
Medie:										
- Dirigenti	17,2				20,8	25,4	8,0			—
- Ruoli a esaurimento	14,9					18,2	10,2			—
- Altri dipendenti	10,0				15,5	18,6	5,9		6,9	
- Tutti	10,5	0,4	5,1	10,3	15,9	18,7	5,9	17,0	2,8	0,7

1 - Inclusi i medici di 11° e 10° livello, che pure non sono dirigenti ma che non rientrano comunque nella struttura dell'inquadramento caratteristica degli altri comparti.

2 - Inclusi i medici di 9° e 8° livello, i Ricercatori (universitari e non) e i Collaboratori tecnici professionali, che pure non sono figure ad esaurimento ma che non rientrano nella struttura dell'inquadramento abituale degli altri comparti.

5. Posti vacanti ed occupazione temporanea

Per cercare di capire le diversità riscontrabili tra i vari comparti, è parso utile porre a confronto i posti vacanti (al netto dei posti in corso di copertura) per 100 presenti, con le ore di straordinario effettuate nell'anno da 100 presenti, con i "temporanei" per 100 presenti e con la retribuzione dei "temporanei" in percentuale di quella del personale di ruolo.

Tabella 12

Comparti	Posti vacanti per 100 presenti	Temporanei per 100 presenti	Ore annue stracord. per 100 presenti	Retribuzione media temporanei in % dei prescrtti di ruolo
Ministeri	5	0,76	11.475	86,0
Enti pubbl.	18	2,66	17.255	72,8
Enti locali	21	5,56	8.569	86,0
Az. autonome	4	1,51	12.218	88,7
Ser. ser. naz.	23	4,53	7.871	97,5
Enti c. ric.	1	0,69	11.650	61,1
Scuola	2	4,38	1.176	99,0
Università	27	1,20	5.118	71,0

Come si può notare, manca qualsiasi correlazione tra le serie di dati relativi ai posti vacanti ed alle ore di straordinario effettuate; il relativo indice di correlazione è quasi nullo: solo 0,11. Emerge piuttosto una relazione tra posti vacanti e impiego di lavoratori temporanei; escludendo dal computo il comparto della Scuola, il coefficiente di correlazione è 0,61.

Da questa mancanza di legame con effettive carenze di personale e stante il ricorso generalizzato a questa prestazione lavorativa "extra", deriva la considerazione che tale elemento retributivo costituisce, forse, l'unico fattore di sperequazione retributiva tra i com-

parti e all'interno del comparto, se si conviene, in mancanza di ulteriori elementi di analisi, che le indennità varie sono previste e corrisposte in presenza di effettive ed obiettive condizioni lavorative.

Iniziative di legge sul rapporto di impiego

Una ulteriore iniziativa da ricordare per l'area del pubblico impiego è infine il disegno di legge governativo recante provvedimenti per incrementare l'efficienza della pubblica amministrazione (A.S. 1193), che sebbene sia stato presentato al Senato della Repubblica nel corso della decima legislatura, ripete il contenuto di analoga proposta legislativa, parimenti presentata dal Governo, nella decorsa legislatura alla Camera dei Deputati (A.C. 4266).

Nel particolare va segnalato che la finalità specifica, che il provvedimento intende assolvere, è quella di introdurre il rapporto a tempo parziale in tutti i settori del pubblico impiego, con esclusione di poche eccezioni.

Si intende in tal modo migliorare l'organizzazione del lavoro al servizio degli utenti e, nello stesso tempo, favorire un'espansione occupazionale dell'area giovanile intellettuale.

Nel provvedimento sono previste anche norme sul rapporto di lavoro a tempo determinato, pieno e parziale, e su una nuova forma di concorso unico da gestire a cura delle regioni per esigenze proprie, degli enti locali e delle UU.SS.LL..

PAGINA BIANCA