

dello Stato e, per quanto attiene ai criteri di rilevazione, il Dipartimento della funzione pubblica), in deroga al principio secondo cui è l'organo di controllo che decide, in relazione ai propri obiettivi di referto e agli strumenti di analisi di cui dispone, i dati da acquisire e relativi procedure e tempi.

Fermi restando i ruoli formali, e le connesse responsabilità, resta però il fatto che la Corte, in quanto titolare della funzione di referto, ha naturalmente titolo a esprimere la sua valutazione in ordine ai criteri di rilevazione ed alla scelta e qualità dei dati. Appare quindi coerente con il sistema, e risponde anzi ad obiettivi di efficienza del dispositivo previsto dall'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993, volto alla razionalizzazione della gestione delle risorse umane e contenimento della relativa spesa, consentire alla Corte di offrire il proprio contributo, anticipando, su un piano di mera informalità, la sua valutazione sugli aspetti attinenti alla rilevazione dei dati. Cosa che può essere agevolmente fatta in sede di elaborazione della circolare di cui si è detto nel paragrafo precedente.

Le stesse esigenze si pongono nei confronti della classificazione delle macroattività fatta dalla Ragioneria con la relazione al conto annuale⁵⁸. In proposito si rileva che detta classificazione viene ad aggiungersi a molte altre in uso nel sistema amministrativo: funzioni-obiettivo (Corte dei conti), linee di attività (Funzione pubblica), processi di servizio (ISTAT-AIPA), servizi (Ragioneria generale dello Stato: si v. circolare n. 65/1997) procedimenti amministrativi (regolamenti attuativi della legge n. 241/1990). E' quindi assolutamente necessario mettere ordine nel settore attraverso iniziative di coordinamento tra tutte le istituzioni interessate.

La Corte manifesta la sua disponibilità a partecipare a queste iniziative e, in generale, a far conoscere, d'anticipo rispetto alla relazione, consentendo così di ridurre i tempi della retroazione, le proprie informali valutazioni sui criteri di rilevazione dei dati.

Quanto alla presente relazione, essa, per recuperare il ritardo accumulatosi, prende in esame le gestioni dell'ultimo triennio 1994-96: i primi due anni, in base ai dati dei conti annuali della Ragioneria e il terzo, in base ai dati provvisori della stessa Ragioneria e parzialmente di altre fonti. Questi dati saranno ora analizzati sotto i profili della completezza, della tempestività e della qualità.

In ordine alla completezza delle informazioni, la situazione dell'invio dei dati da parte delle amministrazioni è notevolmente migliorata, come risulta dal seguente prospetto (che riporta, per ogni esercizio, il rapporto tra amministrazioni inadempienti e totale delle amministrazioni tenute all'invio e la relativa percentuale):

1992	1993	1994	1995
257/10.035	124/9.929	199/10.029	9/9.737
2,56%	1,25%	1,98%	0,09%

Il miglioramento dipende anche dalla riduzione delle amministrazioni obbligate a trasmettere i dati, in conseguenza della depubblicizzazione di molte strutture. Ciò premesso, deve tuttavia rammentarsi che l'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993 prevede per queste inadempienze l'applicazione della sanzione di cui all'art. 30 della legge n. 468/1978 e successive modificazioni, il quale stabilisce che "nessun versamento a carico del bilancio dello Stato può essere effettuato agli enti (...) ed alle regioni se non risultano regolarmente adempiuti gli obblighi" connessi alla trasmissione dei dati⁵⁹.

⁵⁸ V. precedente nota.

⁵⁹ Inoltre, l'art. 7 del d.lgs. 6 giugno 1989, n. 322 commina una sanzione amministrativa pecuniaria a carico di coloro che "richiesti di dati o notizie non li forniscano ovvero li forniscano scientemente errati o incompleti".

Un'altra notazione favorevole concerne l'arricchimento delle informazioni contenute nei conti annuali della Ragioneria. Nella relazione 1993⁶⁰, la Corte aveva auspicato che fossero rilevati i dati su orario di lavoro, assenze, permessi e aspettative, trattamento pensionistico, nonché le forme di retribuzione indiretta. Si prende atto con soddisfazione che alcuni di questi dati figurano ora nei conti annuali.

Fatte queste due premesse positive, bisogna dire, che sotto tutti i profili prima indicati, il livello qualitativo dei dati resta tuttora insufficiente. Come osserva anche la Ragioneria⁶¹, i dati sono spesso incompleti, in qualche caso intempestivi, talvolta sbagliati, frequentemente incongruenti e non comparabili, scarsamente affidabili e, in talune ipotesi, poco significativi.

Nel rinviare, per notazioni specifiche, ai successivi paragrafi, si rileva infatti che:

- alcune amministrazioni hanno trasmesso i conti annuali privi di alcune tavole⁶²;
- sia per il 1994, sia per il 1995 la Ragioneria segnala molti dati anomali, "che non necessariamente rivelano un errore"⁶³;
- per entrambi gli esercizi prima menzionati, esistono numerose incongruenze (dati privi di coerenza interna oppure non corrispondenti a valori teorici di riferimento)⁶⁴;
- ci sono frequenti differenze tra le unità di personale al 31 dicembre 1994 indicate nel conto annuale 1994 e lo stesso dato riportato nel conto annuale 1995. Ciò dipende dal fatto che le amministrazioni omettono di comunicare un certo dato per uno dei due anni (si v., per esempio, la scuola) oppure perchè cambia da un anno all'altro la consistenza dell'aggregato (è il caso delle regioni) o anche per errori di rilevazione⁶⁵;
- nel conto annuale 1994 esistono discordanze in ordine ai dati finanziari concernenti il servizio sanitario nazionale e gli enti pubblici non economici⁶⁶;
- per alcuni comparti non è possibile procedere alla comparazione nel tempo, a causa della non omogeneità dei dati (è ancora il caso della scuola, con riguardo ai professori di religioni, e delle regioni). Si segnala alla Ragioneria l'esigenza di adottare i necessari accorgimenti per consentire la costruzione di serie storiche;
- per le amministrazioni statali, l'incompletezza dei dati è anche di ordine oggettivo, e concerne la mancanza del conto della previdenza. Si è già rilevato, nella precedente relazione che l'assenza di questo documento è censurabile, sia perché riguarda un settore di spesa particolarmente "sensibile" da un punto di vista finanziario, sia perché il dato in questione è utile per il raffronto tra costo del lavoro pubblico e costo del lavoro privato;
- è necessario completare l'interconnessione tra i sistemi informativi (art. 63, comma 3, d.lgs. n. 29/1993) al fine di migliorare la qualità dei dati;
- in atto il bilancio dello Stato non consente di quantificare gli oneri finanziari derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi di lavoro. Appare pertanto opportuno che si approfitti dell'attuale fase di ristrutturazione del bilancio per introdurre le necessarie modifiche.

⁶⁰ Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel 1993*, Roma Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, p. 254.

⁶¹ *Conto annuale 1994*, I vol. p. 5, e *Conto annuale 1995*, I vol. p. 5.

⁶² *Conto annuale 1994*, II vol. p. 52.

⁶³ *Conto annuale 1994*, II vol. p. 52, e *Conto annuale 1995*, II vol. (scheda informativa "pubblico impiego").

⁶⁴ V. precedente nota.

⁶⁵ *Conto annuale 1994*, II vol. p. 7.

⁶⁶ *Conto annuale 1994*, II vol. p. 75 e p. 73 e 74.

Capitolo II

IL PERSONALE PUBBLICO

2.1 - Premessa

Questo capitolo ha ad oggetto l'analisi riassuntiva e comparativa della varie categorie di personale pubblico per gli esercizi 1994 e 1995. Contiene, inoltre, un'esposizione sommaria dei risultati della gestione concernente il 1996.

A quest'ultimo riguardo si è già avuto modo di rilevare che questi dati sono provvisori e non compiutamente verificati dalla Ragioneria generale dello Stato.

La differenza tra le due serie di dati - biennio 1994-1995 ed esercizio 1996 - non riguarda solo la qualità delle informazioni, ma anche l'analisi delle rispettive gestioni.

Per il biennio 1994-1995, la trattazione che se ne fa in questo capitolo ha natura riepilogativa di analisi particolareggiate contenute nei capitoli successivi; per il 1996, invece, l'illustrazione dei risultati delle gestioni viene fatta - in termini sintetici - solo in questa sede.

Ciò, in quanto l'analisi approfondita di quest'ultimo esercizio, da un lato, non appare utile (concernendo dati di non dimostrata affidabilità) e, dall'altro, non è agevole, a causa della ristrettezza del tempo disponibile (i dati in questione sono pervenuti alla Corte a ridosso dell'adunanza delle Sezioni riunite convocata per deliberare la relazione).

Occorre aggiungere, per quanto riguarda il biennio considerato, che nei successivi capitoli il personale sarà esaminato non nell'ottica dei comparti di contrattazione collettiva, ma secondo criteri prevalentemente istituzionali: amministrazioni dello Stato (ministeri, aziende autonome, scuola, università, corpi di polizia, forze armate, personale non contrattualizzato), amministrazioni regionali (e sub-regionali), servizio sanitario nazionale, amministrazioni locali ed enti pubblici non territoriali.

La necessità di opzione tra le due alternative nasce dal fatto che non esiste coincidenza tra comparti di contrattazione collettiva, che raggruppano i dipendenti pubblici di settori "omogenei o affini", e le strutture amministrative.

Esistono, infatti, dipendenti che fanno parte di un comparto diverso da quello delle amministrazioni di riferimento. E' il caso del personale delle aziende sanitarie locali, inquadrato nel comparto della sanità, nonostante tali strutture dipendano dalle regioni. Stesse considerazioni valgono per talune figure incardinate nel Ministero della sanità (Istituto superiore di sanità - ISS e Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro - ISPELS), i cui dipendenti sono collocati nel comparto della ricerca (anziché in quello dei ministeri).

Atipica è anche la situazione degli Istituti di sperimentazione agraria e delle Stazioni sperimentali per l'industria. Si tratta di strutture, con soggettività giuridica chiaramente distinta da quella dello Stato, che tuttavia utilizzano personale statale: i primi del Ministero delle politiche agricole; le seconde, del Ministero dell'industria¹.

L'aggregazione dei dipendenti pubblici per comparti risponde ad esigenze di politica retributiva. Tende cioè ad assicurare, da un lato, la corrispondenza tra prestazione lavorativa e

¹ V. paragrafo 7.1.1.

remunerazione a carico del bilancio pubblico e, dall'altro, la parità di trattamento dei lavoratori che svolgono compiti simili. Diversa è invece la logica del "controllo del costo del lavoro pubblico", volto al contenimento degli oneri finanziari e alla razionalizzazione della gestione del personale, che, quindi, prende in rilievo, non secondo criteri di contrattazione collettiva, ma di appartenenza istituzionale. E infatti la misurazione dei risultati di una certa struttura, sotto i profili dell'efficacia e dell'efficienza, impone la considerazione di tutti i dipendenti che operano in quella struttura, facciano parte di uno o l'altro dei comparti, siano o no contrattualizzati, abbiano uno status di "vincolati" (di ruolo) o di "non vincolati" (non di ruolo, temporanei e contrattisti), appartengano stabilmente alla struttura o vi prestino servizio in posizione di fuori ruolo, comando o distacco.

Non esiste coincidenza neanche tra contrattazione collettiva e bilanci pubblici. Intanto, ci sono singoli comparti comprendenti una pluralità di amministrazioni, ognuna delle quali con distinto bilancio (regioni, enti locali, enti pubblici), e, per contro, pluralità di comparti che sottendono un solo bilancio: è il caso dei comparti ministeri, aziende, scuola, università, che (unitamente a corpi di polizia, forze armate, magistratura, diplomatici e personale della carriera prefettizia) fanno riferimento al bilancio dello Stato. Inoltre, il bilancio di previsione riguarda non solo il personale inquadrato nei comparti, ma anche quello non contrattualizzato e quello non vincolato².

2.2 - Il pubblico impiego nel contesto OCSE

La *tabella 1* espone il rapporto tra i dipendenti pubblici e le unità di lavoro complessive nell'ambito OCSE³. Questo rapporto per l'Italia anche nel biennio 1994-1995, così come per il 1993, è pari al 16%.

Sullo stesso valore si collocano per entrambi gli esercizi 1994 e 1995 Germania e Spagna.

Indici estremamente bassi (da 4 a 7 per cento) si riscontrano per Australia, Canada e Giappone.

All'estremo opposto - con rapporti molto elevati - si situano Francia, Danimarca e Svezia.

2.3 - Consistenza, evoluzione e struttura del personale pubblico

Al 31 dicembre 1994, il personale pubblico (di ruolo, non di ruolo, temporaneo e contrattista) consta complessivamente di 3.499.178 unità (*tabella 2*), con un decremento del 1,3% rispetto al 1993.

La stessa tendenza al ribasso si riscontra nel 1995, che vede il personale pubblico passare da 3.433.565 a 3.418.434 unità (*tabella 3*), con una flessione superiore a quella del precedente esercizio (-2,3%).

E' da notare che il dato al 31 dicembre 1994 riportato nella *tabella 2*, relativa all'esercizio 1994, differisce da quello riportato nella *tabella 3*, concernente l'esercizio 1995.

Questa discordanza, come si è detto, può dipendere da cause plurime: omessa comunicazione di un dato per uno dei due esercizi, mutamento dell'aggregato, errori di rilevazione. Al livello di aggregazione qui considerato è evidente che i vari fattori si combinano.

Resta il fatto comunque che queste incongruenze impediscono la formazione di serie storiche, sicché l'analisi resta confinata per forza di cose nell'arco di un solo esercizio finanziario. Nel senso che, in mancanza di dati univoci che possano essere riferiti ad un certo esercizio, non è possibile conoscere i dati sequenziali dei vari esercizi, ma solo ricostruire le dinamiche all'interno dei singoli esercizi, isolatamente considerati.

² Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1993*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, p. 14.

³ Organisation for Economic Cooperation and Development (OCSE), *National Accounts*, Paris, vol. II, 1997.

Alla fine del 1996 risultano in servizio 3.403.782 unità di personale (*tabella 4*). Se questo dato sarà confermato, la tendenza recessiva prima illustrata si è protratta anche per l'esercizio scaduto, ma in termini molto più contenuti (-0,4%).

Tanto più la flessione merita considerazione, ove si tenga conto che i dati qui commentati, tratti dai conti annuali della Ragioneria generale dello Stato, sono palesemente sottodimensionati, a causa del fatto che non tutte le amministrazioni hanno ottemperato all'obbligo di inviare i dati.

E poiché la percentuale di amministrazioni inadempienti è diminuita nel corso del triennio 1993-1995, si può concludere che la riduzione di personale è stata verosimilmente maggiore di quanto non traspaia dai dati a disposizione.

La componente maggioritaria del personale pubblico è costituita dal settore statale (58% nel 1994; 56,9% nel 1995; 57,2% nel 1996), nel cui ambito è, a sua volta, preminente il comparto della scuola, che tuttavia riduce progressivamente il suo peso nel triennio: 54,3% nel 1994; 53% nel 1995; 52,9% nel 1996 (*tabella 4a*).

Si consideri però che l'indice di questa riduzione non tiene conto del fatto che l'amministrazione della pubblica istruzione ha omesso di comunicare nel 1995 il dato del personale temporaneo, sicché la riduzione in questione è da considerare sovradimensionata, e che, quanto al 1996, il relativo dato è provvisorio.

In ordine al settore non statale, si rileva nel 1994 il primato quantitativo del servizio sanitario nazionale (47,2%), che cede però posizioni negli esercizi successivi a favore del comparto "regioni ed enti locali".

Più del 90% del personale complessivo del settore pubblico è di ruolo (91,8% nel 1994; 93,5% nel 1995; 92,2% nel 1996). L'incidenza è maggiore nel settore non statale (*tabelle 4 e 4c*).

Il personale diverso da quello di ruolo è presente soprattutto nella scuola, nell'ambito del settore statale, e nelle istituzioni di ricerca, per quanto concerne il settore non statale.

L'anzianità di servizio, rilevata sul 94% del totale del personale, vede nel 1995 la massima concentrazione nella fascia di anzianità 16-20 anni (*tabella 6a*).

Il personale più "giovane" è quello delle forze armate, delle università e del servizio sanitario nazionale.

Il personale con più anzianità è quello di magistratura e delle carriere diplomatica e prefettizia, in conseguenza della maggiore permanenza in servizio.

La componente più numerosa del personale della scuola è situata nella fascia 16-20 anni, quella del comparto "Regioni ed enti locali" nel periodo di anzianità di 11-15 anni.

Rispetto al 1994, il personale della scuola registra un forte aumento nella fascia 36-40 anni e una consistente (ma inferiore) riduzione in quella superiore.

La situazione dei titoli di studio è esposta nelle *tabelle 7 e 8*. Premesso che i dati disponibili sono incompleti (appena il 65% del totale, nel 1995) e imprecisi, si rileva che il personale con laurea è collocato in prevalenza ovviamente nelle università e nelle istituzioni di ricerca (mancano i dati della scuola).

Quello meno qualificato culturalmente si rinviene nei corpi di polizia e nelle forze armate.

Nel 1995 il personale del settore pubblico, con esclusione del comparto della scuola, per il quale mancano i dati, ha fatto assenze per 109 milioni di giornate lavorative, di cui il 58,4% per ferie (*tabella 8bis*).

I comparti statali che registrano un tasso di assenteismo maggiore di quello medio sono i corpi di polizia⁴, le forze armate ed i ministeri.

Nell'ambito del settore non statale, il servizio sanitario si pone al di sopra della media, con uno scarto di ben 24 punti (25,9% di incidenza del personale, contro il 50% di assenze).

⁴ Questo personale, mentre rappresenta il 34,8% del settore statale, al netto della scuola, ha effettuato assenze in misura del 38,1%.

Per contro, il comparto Regioni ed enti locali espone un divario di segno diverso, pressapoco della stessa entità.

Il livello di assenze delle donne è superiore per tutti i comparti a quello degli uomini. Gli scarti maggiori riguardano i permessi retribuiti e le assenze per malattia.

2.4 - Movimento del personale

Anche sotto il profilo che qui interessa, i dati registrano incongruenze.

Il movimento preso in considerazione è dato dalla formula: personale in servizio nell'anno dato - cessati dal servizio nel corso dell'anno + assunti in servizio durante l'esercizio = personale in servizio alla fine dell'anno.

In principio, su questa somma algebrica, come si notava nella precedente relazione⁵, non dovrebbe influire la mobilità verticale, ossia il passaggio da una qualifica all'altra che, verificandosi all'interno dell'amministrazione, è per definizione a somma zero.

Si rileva invece dalle *tabelle* 2 e 3 che il numero dei dipendenti "entrati nel livello" è diverso da quello degli "usciti dal livello", con la conseguenza che questa discordanza, riflettendosi sulla consistenza finale del personale, rende il dato complessivo inattendibile.

Sia nel 1994 che nel 1995 il numero di cessati dal servizio è superiore a quello degli assunti. Ne è conseguita la flessione di cui si è detto nel paragrafo precedente. Le *tabelle* 2a e 3a espongono le percentuali di incidenza dei vari comparti sui totali dei rispettivi settori per il 1994 e il 1995.

Con riguardo al 1995, il numero dei dipendenti assunti nei comparti "enti pubblici economici" e "regioni ed enti locali" è superiore a quello dei cessati.

2.5 - La femminilizzazione del pubblico impiego

Con riguardo al personale di ruolo (per il quale i dati sembrano più affidabili), le donne del settore pubblico sono 1.543.015 unità nel 1994, 1.550.717 unità nel 1995 e 1.539.175 unità nel 1996 (*tabella* 9).

La dinamica espansiva, anche se non appariscente, risulta palese dalla *tabella* 9b che mette in evidenza un andamento positivo (o meno recessivo) delle donne rispetto a quello del personale complessivo (+0,5% contro -0,4% nel 1995; -0,7% contro -1,9% nel 1996).

Ciò trova conferma nell'evoluzione dell'incidenza del personale femminile sul totale del personale, passata nel triennio dal 48,1% al 49,1% (*tabella* 9a).

La crescita di peso è da attribuire al settore statale (dal 56,7% al 56,9%), in quanto il settore non statale registra una leggera flessione (dal 43,3% al 43,1%).

L'analisi della dinamica interna vede prevalere il personale dei ministeri e della scuola nel settore statale, mentre per il settore non statale, all'avanzata, accentuata, del comparto "regioni ed enti locali" fa riscontro una sostanziale stazionarietà del servizio sanitario nazionale.

Va però confermata la notazione fatta nella precedente relazione⁶, secondo cui all'espansione quantitativa delle donne nel pubblico impiego non fa riscontro la crescita del ruolo decisorio, nel senso che detto peso decresce al crescere del livello della categoria e, all'interno della categoria, al crescere del livello delle qualifiche.

Ad esempio, per i ministeri, l'incidenza delle donne è del 44,7% per il personale dei livelli, del 6,7% per i dirigenti non contrattualizzati e del 20,8% per i dirigenti contrattualizzati. Per gli enti locali, a fronte del 43,2% dell'aggregato complessivo, si riscontra un rapporto del 19% per le donne dirigenti. Lo scarto è maggiore per il personale diplomatico.

⁵ Corte dei conti, *Il costo del personale pubblico nel 1993*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, p. 20.

⁶ Corte dei conti, *Il costo del personale pubblico nel 1993*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, p. 21.

2.6 - La dirigenza

Complessivamente, i dirigenti (contrattualizzati e non contrattualizzati, compresi quelli del settore sanitario) ammontano a 155.804 nel 1994; a 153.155 nel 1995; a 148.020 nel 1996 (*tabella 10*).

Per cogliere la portata di queste cifre occorre prendere in considerazione l'andamento nel triennio dell'incidenza del personale dirigenziale sul personale complessivo.

Questa incidenza è rimasta invariata per il settore statale (0,5%); mentre segna una flessione per il settore non statale (9,9%; 9,7%; 9,5%), che si riflette, naturalmente in misura minore, sul totale del personale (*tabella 10b*).

La riduzione (che riguarda in particolare il servizio sanitario nazionale) è da valutare positivamente, in quanto in generale (escludendo il personale prefettizio e diplomatico, che comunque ha un peso del tutto marginale, inidoneo ad influenzare il complesso del settore statale), la presenza dei dirigenti è particolarmente marcata nel settore non statale, il cui valore di incidenza, al netto del personale medico, è cinque volte maggiore di quello del personale statale.

2.7 - Evoluzione e copertura finanziaria delle spese per il personale

Nel 1995 e 1996, la spesa per retribuzioni dei pubblici dipendenti ha superato di quasi un punto il tasso di inflazione, che costituisce - sia nei documenti di programmazione economico-finanziaria, sia nell'accordo sulla politica dei redditi del luglio 1993 - la grandezza di riferimento per valutare la compatibilità economica degli aumenti intervenuti nel costo del lavoro⁷.

Un tema ricorrente nelle relazioni della Corte al Parlamento è la copertura finanziaria degli oneri derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi di lavoro relativi ai dipendenti dei comparti "non statali": regioni ed enti locali, servizio sanitario nazionale ed enti pubblici non territoriali.

Gli oneri di questi comparti sono, dallo scorso anno, correttamente quantificati dalla legge finanziaria. La modalità di copertura suscita tuttavia qualche perplessità nella considerazione che gli oneri sono fatti gravare direttamente sui bilanci degli enti, alimentati in tutto o in parte da trasferimenti statali. E' vero che l'art. 52, comma 1, del d.lgs. n. 29/1993 consente questa modalità di copertura, ma, secondo la Corte, resta ferma la necessità che per i fondi di bilancio destinati al finanziamento della spesa regionale, sanitaria e locale sia dimostrata l'effettiva copertura⁸.

2.8 - Il costo del personale

La spesa per competenze fisse (stipendio, indennità integrativa speciale, retribuzione individuale di anzianità, tredicesima mensilità, assegno familiare, indennità pagate con capitoli di stipendio oppure indennità fisse e continuative) del personale del settore pubblico (comprensivo della leva coscritta e degli allievi) al 31 dicembre 1994 è di 118,4 mila miliardi.

Considerando gli arretrati e i recuperi (per assenze, ritardi e scioperi), si perviene ad un ammontare effettivamente pagato nell'esercizio di 119,8 mila miliardi.

Nel 1995, la spesa per competenze fisse, al netto di recuperi e arretrati, è di 120,9 mila miliardi (121,7 con gli arretrati ed i recuperi).

Si riscontra, quindi, considerando le somme al netto degli arretrati e dei recuperi, un aumento del 2,1%.

La spesa per competenze accessorie (straordinario, compensi incentivanti la produttività, fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi, indennità derivanti da provvedimenti specifici, indennità di rischio, competenze accessorie specifiche di comparto e altre spese

⁷ Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1996*, Roma, 1997, vol. I, p. 420.

⁸ Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1996*, Roma, 1997, vol. I, p. 427.

accessorie e indennità varie) è di 12,5 mila miliardi alla fine del 1994 e di 12,4 mila miliardi al termine del 1995 (-0,8%).

Sommando competenze fisse e competenze accessorie, si perviene alla spesa per retribuzione lorda, pari a 130,9 mila miliardi per il 1994 e a 133,3 mila miliardi nel 1995 (sempre al netto dei recuperi e arretrati).

Emerge pertanto un incremento dell'1,8%, prevalentemente attribuibile al settore statale.

La sommatoria della retribuzione lorda, dei contributi a carico dell'amministrazione, degli oneri per indennità di missione ed "altre spese", al lordo delle somme rimborsate alle amministrazioni per il personale comandato e al netto dei rimborsi ricevuti allo stesso titolo, dà un importo che la Ragioneria denomina, come si è visto, "costo del personale".

Detto importo (al netto degli arretrati e dei recuperi) è complessivamente di 159,7 mila miliardi per il 1994 (*tabella 11*) e di 161,7 mila miliardi per il 1995 (*tabella 12*), con un incremento dell'1,2%: valore risultante dalla ponderazione dello +0,9% del settore statale (che ha un peso prevalente nell'ambito dell'aggregato complessivo) e del più elevato aumento (+1,5%), del settore non statale.

E' il caso di notare che, a livello dei totali, l'incremento del costo del personale complessivo (1,2%) è inferiore al tasso di aumento della spesa per competenze fisse (+2,1%).

Se ne evince che le altre voci di rilevante peso (competenze accessorie, contributi a carico dell'amministrazione e spese per missioni) registrano un decremento (cfr. *tabella 12c*).

La componente di maggiore consistenza è quella del settore statale (54% nel 1994; 53,9% nel 1995: dato quest'ultimo sottostimato, per effetto dell'omessa comunicazione del numero dei dipendenti temporanei della scuola).

Confrontando questi indici con quelli attinenti alla consistenza del personale, si rileva che il costo medio del personale statale è meno elevato di quello del personale non statale.

Per il 1994 il personale statale, infatti, mentre incide in misura del 58% sul totale, riceve una retribuzione pari soltanto al 54%.

Specularmente, il personale non statale assorbe il 46% della spesa, pur costituendo solo il 42% del complessivo settore pubblico.

Lo scarto tra il settore statale e quello non statale è in realtà più marcato di quanto risulti dalle cifre qui indicate, in quanto il primo è "gonfiato" della spesa sostenuta per la leva coscritta e per gli allievi, che non sono invece conteggiati nella consistenza del personale.

Per il 1995, il divario tra la percentuale di incidenza del personale statale sul totale del settore pubblico e l'omologa percentuale della spesa è di circa 3 punti per il biennio. Nell'ambito del settore statale, la voce che riveste particolare interesse è quella della scuola (oltre 48% nel biennio), in ragione del suo peso preponderante.

All'interno del settore non statale, la voce di costo maggioritaria riguarda il servizio sanitario nazionale con il 53,7% nel 1994 e 52,7% nel 1995.

La struttura del costo del personale è notevolmente differenziata: nel settore statale hanno un ruolo di assoluto predominio le competenze fisse (82,5% contro il 65,8% del settore non statale nel 1995), mentre nel settore non statale assumono grande rilievo le voci dei contributi a carico dell'amministrazione e delle competenze accessorie: 23,6% e 9,5% a fronte del 10,2% e 6,2% del settore statale, sempre nel 1995 (*tabella 12b*).

Nel 1996, il costo del personale, comprensivo degli arretrati ed al netto dei rimborsi risulta, secondo i dati provvisori disponibili, di 205,5 mila miliardi, (162,4 mila miliardi nel 1995).

Dei 205,5 mila miliardi menzionati il settore statale rappresenta il 55,6%. L'incidenza del relativo personale sul totale del settore pubblico è invece del 57,2%: a conferma che anche per il 1996 il costo medio del personale del settore statale è inferiore a quello del personale non statale.

La retribuzione media annua lorda pro-capite presenta naturalmente differenze rilevanti. Nell'ambito del settore statale, e relativamente al 1995, il livello inferiore è quello della scuola (35,7 milioni); il livello superiore, quello delle università (53,2 milioni). All'interno del settore

non statale, e sempre con riferimento al 1995, la retribuzione media più bassa concerne il comparto regioni ed enti locali (32,3 milioni); la retribuzione media più alta, quella delle istituzioni di ricerca (50,8 milioni).

Resta infine da analizzare il costo del lavoro, risultante, secondo la Ragioneria, dalla somma del costo del personale e degli oneri per gestione mensa, vestiario, benessere del personale, equo indennizzo, formazione e incarichi a dipendenti e non dipendenti.

La nozione, così come è stata costruita, non corrisponde ai criteri che saranno esposti nel paragrafo 3.2.

Ci si limita quindi a rilevare che il costo del lavoro ammonta a 176 mila miliardi nel 1994; a 165,7 mila miliardi nel 1995 e a 215,6 mila miliardi nel 1996.

Un cenno, infine, va fatto alle spese per prestazioni esterne (spese per contratti d'opera e consulenze (art. 2222 e 2230 C.C.), convenzioni con enti pubblici, convenzioni con privati), pari approssimativamente a 13,7 mila miliardi nel 1994; 5,8 mila miliardi nel 1995; 17,9 mila miliardi nel 1996.

Tabella 1

DIPENDENTI PUBBLICI NEI PAESI OCSE NEL 1994 E 1995^(*)

(Importi in migliaia di lire)

Paesi	Unità di lavoro nelle pubbliche amministrazioni (a)		Unità di lavoro complessivo (b)		(a)/(b)*100	
	1994	1995	1994	1995	1994	1995
Australia	357	378	8.058	8.286	4,4	4,6
Belgio	706	-	3.686	-	19,2	-
Canada	884	818	13.291	13.506	6,7	6,1
Danimarca	776	774	2.481	2.521	31,3	30,7
Finlandia	481	489	1.916	1.944	25,1	25,2
Francia	6.135	6.248	22.063	22.326	27,8	28,0
Germania	5.521	5.424	34.979	34.868	15,8	15,6
Giappone	4.008	4.005	66.583	66.688	6,0	6,0
Islanda	24	-	123	-	19,7	-
Italia	3.593	3.569	22.262	22.165	16,1	16,1
Lussemburgo	24	24	208	214	11,3	11,4
Norvegia	-	-	-	-	-	-
Paei Bassi	673	659	5.330	5.433	12,6	12,1
Portogallo	-	-	-	-	-	-
Regno Unito	-	-	-	-	-	-
Spagna	2.051	2.080	12.546	12.759	16,3	16,3
Stati Uniti	16.772	-	119.424	-	14,0	-
Svezia	1.284	-	4.017	-	32,0	-

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati OCSE (National Accounts, Paris, vol. II, 1995)

(*) Nella tavola non sono stati riportati i Paesi i cui dati sulle unità complessive di lavoro per gli anni considerati sono indisponibili (Repubblica Ceca, Grecia, Ungheria, Irlanda, Repubblica Coreana, Messico, Nuova Zelanda, Polonia, Svizzera, Turchia).

Tabella 2

PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO^(*) IN SERVIZIO NEL 1994, DISTRIBUITO PER COMPARTI

COMPARTO O AGGREGATO	In servizio al 31.12.93		Cessati nell'anno		Assunti nell'anno		Usciti dal livello		Entrati nel livello		In servizio al 31.12.94	
	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Ministeri	285.479	122.477	13.568	4.513	17.542	8.494	3.636	2.184	3.636	2.184	288.104	125.378
Aziende autonome	53.119	5.272	3.985	344	5.425	359	964	118	964	118	54.302	5.282
Scuola	1.123.479	803.926	47.748	32.703	26.174	21.900	4.441	3.663	4.441	3.663	1.102.105	794.063
Università	107.918	41.583	5.646	1.941	7.409	2.676	10.290	3.987	10.288	3.987	111.059	43.083
Corpi di polizia	316.244	11.418	18.802	71	8.383	585	59.917	1.317	74.613	1.744	320.521	12.359
Forze armate	141.585		18.440		15.794		21.400		24.632		142.171	
Magistratura	9.566	2.383	158	25	330	152	1.889	817	1.889	817	9.738	2.510
Carriera diplomatica	897	63	13		17	4	69	7	69	7	901	67
Carriera prefettizia	1.735	656	73	15	161	78	200	82	200	82	1.823	719
Totale settore statale	2.040.022	987.778	108.433	39.612	81.235	34.248	102.806	12.175	120.732	12.602	2.030.724	983.461
Enti pubblici non economici	71.428	32.692	5.191	2.116	2.873	1.778	2.757	1.678	2.757	1.678	68.455	31.879
Regioni ed enti locali	704.624	302.126	49.741	19.239	25.765	14.508	34.540	14.695	34.590	14.734	682.110	297.944
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio	6.378	1.762	1.559	483	1.452	568	94	31	90	32	6.267	1.848
Servizio sanitario nazionale	705.994	387.835	54.204	30.769	42.673	27.619	28.770	12.115	28.588	12.035	693.132	383.666
Istituzioni ed enti di ricerca	18.070	6.651	1.394	720	1.024	439	313	131	313	131	18.490	6.926
Totale settore non statale	1.506.494	731.066	112.089	53.327	73.787	44.912	66.474	28.650	66.338	28.610	1.468.454	722.263
TOTALE SETTORE PUBBLICO	3.546.516	1.718.844	220.522	92.939	155.022	79.160	169.280	40.825	187.070	41.212	3.499.178	1.705.724

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

^(*) Personale di ruolo, non di ruolo, temporaneo e contrattista

Tabella 2a

PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO^(*) IN SERVIZIO NEL 1994, DISTRIBUITO PER COMPARTI - % DI COLONNA

COMPARTO O AGGREGATO	In servizio al 31.12.93		Cessati nell'anno		Assunti nell'anno		Usciti dal livello		Entrati nel livello		In servizio al 31.12.94	
	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Ministeri	14,0	6,0	12,5	4,2	21,6	10,5	3,5	2,1	3,0	1,8	14,2	6,2
Aziende autonome	2,6	0,3	3,7	0,3	6,7	0,4	0,9	0,1	0,8	<0,1	2,7	0,3
Scuola	55,1	39,4	44,0	30,2	32,2	27,0	4,3	3,6	3,7	3,0	54,3	39,1
Università	5,3	2,0	5,2	1,8	9,1	3,3	10,0	3,9	8,5	3,3	5,5	2,1
Corpi di polizia	15,5	0,6	17,3	<0,1	10,3	0,7	58,3	1,3	61,8	1,4	15,8	0,6
Forze armate	6,9	0,0	17,0	0,0	19,4	0,0	20,8	0,0	20,4	0,0	7,0	0,0
Magistratura	0,5	0,1	0,1	<0,1	0,4	0,2	1,8	0,8	1,6	0,7	0,5	0,1
Carriera diplomatica	<0,1	<0,1	<0,1	0,0	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1
Carriera prefettizia	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	0,2	<0,1	0,2	<0,1	0,2	<0,1	<0,1	<0,1
Totale settore statale	100,0	48,4	100,0	36,5	100,0	42,2	100,0	11,8	100,0	10,4	100,0	48,4
Enti pubblici non economici	4,7	2,2	4,6	1,9	3,9	2,4	4,1	2,5	4,2	2,5	4,7	2,2
Regioni ed enti locali	46,8	20,1	44,4	17,2	34,9	19,7	52,0	22,1	52,1	22,2	46,5	20,3
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio	0,4	0,1	1,4	0,4	2,0	0,8	0,1	<0,1	0,1	<0,1	0,4	0,1
Servizio sanitario nazionale	46,9	25,7	48,4	27,5	57,8	37,4	43,3	18,2	43,1	18,1	47,2	26,1
Istituzioni ed enti di ricerca	1,2	0,4	1,2	0,6	1,4	0,6	0,5	0,2	0,5	0,2	1,3	0,5
Totale settore non statale	100,0	48,5	100,0	47,6	100,0	60,9	100,0	43,1	100,0	43,1	100,0	49,2

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

^(*) Personale di ruolo, non di ruolo, temporaneo e contrattista

Tabella 3

PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO^(*) IN SERVIZIO NEL 1995, DISTRIBUITO PER COMPARTI

COMPARTO O AGGREGATO	In servizio al 31.12.94		Cessati nell'anno		Assunti nell'anno		Usciti dal livello		Entrati nel livello		In servizio al 31.12.95	
	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Ministeri	291.852	127.903	10.220	2.607	5.061	2.212	1.428	733	1.428	733	286.783	127.582
Aziende autonome	44.511	4.445	5.695	115	4.774	137	1.530	403	1.530	403	43.792	4.467
Scuola	1.038.462	749.513	21.196	14.010	18.420	14.284	2.021	1.525	2.021	1.525	1.031.122	746.168
Università	108.817	42.249	4.289	1.339	4.115	1.650	4.245	1.500	4.246	1.500	109.420	43.136
Corpi di polizia	320.519	12.358	22.783	62	4.950	910	162.757	4.416	182.389	5.044	322.318	13.834
Forze armate	142.171		18.403		13.299		83.030		85.553		139.590	
Magistratura	9.738	2.510	351	27	298	125	1.246	417	1.246	417	9.685	2.608
Carriera diplomatica	901	67	21	1	21	3	96	8	96	8	901	69
Carriera prefettizia	1.823	719	68	11	42	20	289	132	289	132	1.797	728
Totale settore statale	1.958.794	939.764	83.026	18.172	50.980	19.341	256.642	9.134	278.798	9.762	1.945.408	938.592
Enti pubblici non economici	70.422	31.814	2.603	1.061	3.098	1.786	443	263	443	263	70.854	32.477
Regioni ed enti locali	687.448	299.913	25.046	9.352	26.566	14.105	46.297	19.077	46.299	19.081	692.620	306.223
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio	6.288	1.853	1.165	379	1.067	361	150	75	155	75	6.195	1.835
Servizio sanitario nazionale	692.757	383.386	99.047	56.083	91.711	53.478	15.148	6.403	15.299	6.465	685.572	380.843
Istituzioni ed enti di ricerca	17.856	6.429	555	169	490	211	488	189	488	189	17.785	6.458
Totale settore non statale	1.474.771	723.395	128.416	67.044	122.932	69.941	62.526	26.007	62.684	26.073	1.473.026	727.836
TOTALE SETTORE PUBBLICO	3.433.565	1.663.159	211.442	85.216	173.912	89.282	319.168	35.141	341.482	35.835	3.418.434	1.666.428

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

^(*) Personale di ruolo, non di ruolo, temporaneo e contrattista

Tabella 3a

PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO^(*) IN SERVIZIO NEL 1995, DISTRIBUITO PER COMPARTI - % DI COLONNA

COMPARTO O AGGREGATO	In servizio al 31.12.94		Cessati nell'anno		Assunti nell'anno		Usciti dal livello		Entrati nel livello		In servizio al 31.12.95	
	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Ministeri	14,9	6,5	12,3	3,1	9,9	4,3	0,6	0,3	0,5	0,3	14,7	6,6
Aziende autonome	2,3	0,2	6,9	0,1	9,4	0,3	0,6	0,2	0,5	0,1	2,3	0,2
Scuola	53,0	38,3	25,5	16,9	36,1	28,0	0,8	0,8	0,7	0,5	53,0	38,4
Università	5,6	2,2	5,2	1,6	8,1	3,2	1,7	0,6	1,5	0,5	5,6	2,2
Corpi di polizia	16,4	0,6	27,4	<0,1	9,7	1,8	63,4	1,7	65,4	1,8	16,6	0,7
Forze armate	7,3	0,0	22,2	0,0	26,1	0,0	32,4	0,0	30,7	0,0	7,2	0,0
Magistrature	0,5	0,1	0,4	<0,1	0,6	0,2	0,5	0,2	0,4	0,1	0,5	0,1
Carriera diplomatica	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1
Carriera prefettizia	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	0,1	<0,1	0,1	<0,1	<0,1	<0,1
Totale settore statale	100,0	48,0	100,0	21,9	100,0	37,9	100,0	3,6	100,0	3,6	100,0	48,2
Enti pubblici non economici	4,8	2,2	2,0	0,8	2,5	1,5	0,7	0,4	0,7	0,4	4,8	2,2
Regioni ed enti locali	46,6	20,3	19,5	7,3	21,6	11,5	74,0	30,5	73,9	30,4	47,0	20,8
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio	0,4	0,1	0,9	0,3	0,9	0,3	0,2	0,1	0,2	0,1	0,4	0,1
Servizio sanitario nazionale	47,0	26,0	77,1	43,7	74,6	43,5	24,2	10,2	24,4	10,3	46,5	25,9
Istituzioni ed enti di ricerca	1,2	0,4	0,4	0,1	0,4	0,2	0,8	0,3	0,8	0,3	1,2	0,4
Totale settore non statale	100,0	49,1	100,0	52,2	100,0	56,9	100,0	41,6	100,0	41,6	100,0	49,4

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

^(*) Personale di ruolo, non di ruolo, temporaneo e contrattista

Tabella 4

PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO^(*) NEL PERIODO 1994-1996

COMPARTO O AGGREGATO	PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.94			PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.95			PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.96		
	PERSONALE DI RUOLO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE	PERSONALE DI RUOLO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE	PERSONALE DI RUOLO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE
Ministeri	279.733	8.371	288.104	280.987	5.796	286.783	280.021	6.888	286.909
Aziende autonome	48.746	5.556	54.302	38.371	5.421	43.792	38.220	5.527	43.747
Scuola ⁽¹⁾	951.212	150.893	1.102.105	948.436	82.686	1.031.122	927.786	102.155	1.029.941
Università	103.314	7.745	111.059	103.258	6.162	109.420	103.405	6.181	109.586
Corpi di polizia	300.148	20.373	320.521	302.467	19.851	322.318	304.169	28.847	333.016
Forze armate	126.341	15.830	142.171	124.488	15.102	139.590	119.866	12.926	132.792
Magistratura	9.738		9.738	9.685	0	9.685	9.767		9.767
Carriera diplomatica	901		901	901	0	901	906		906
Carriera prefettizia	1.823		1.823	1.797	0	1.797	1.820		1.820
Totale settore statale	1.821.956	208.768	2.030.724	1.810.390	135.018	1.945.408	1.785.960	162.524	1.948.484
Enti pubblici non economici	65.653	2.802	68.455	65.549	5.305	70.854	61.366	3.509	64.875
Regioni ed enti locali	627.946	54.164	682.110	634.338	58.282	692.620	624.021	71.420	695.441
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio	6.267		6.267	6.195	0	6.195	6.259		6.259
Servizio sanitario nazionale	673.311	19.821	693.132	665.414	20.158	685.572	643.741	27.274	671.015
Istituzioni ed enti di ricerca	15.675	2.815	18.490	15.575	2.210	17.785	15.317	2.391	17.708
Totale settore non statale	1.388.852	79.602	1.468.454	1.387.071	85.955	1.473.026	1.350.704	104.594	1.455.298
TOTALE SETTORE PUBBLICO	3.210.808	288.370	3.499.178	3.197.461	220.973	3.418.434	3.136.664	267.118	3.403.782

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

^(*) Personale di ruolo, non di ruolo, temporaneo e contrattista⁽¹⁾ Sono esclusi dal personale di ruolo, per l'anno 1994, i docenti di religione che si assommano al personale non di ruolo

Tabella 4a

PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO^(*) NEL PERIODO 1994-1996 - % DI COLONNA

COMPARTO O AGGREGATO	PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.94			PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.95			PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.96		
	PERSONALE DI RUOLO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE	PERSONALE DI RUOLO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE	PERSONALE DI RUOLO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE
Ministeri	15,4	4,0	14,2	15,5	4,3	14,7	15,7	4,2	14,7
Aziende autonome	2,7	2,7	2,7	2,1	4,0	2,3	2,1	3,4	2,2
Scuola ⁽¹⁾	52,2	72,3	54,3	52,4	61,2	53,0	51,9	62,9	52,9
Università	5,7	3,7	5,5	5,7	4,6	5,6	5,8	3,8	5,6
Corpi di polizia	16,5	9,8	15,8	16,7	14,7	16,6	17,0	17,7	17,1
Forze armate	6,9	7,6	7,0	6,9	11,2	7,2	6,7	8,0	6,8
Magistratura	0,5	0,0	0,5	0,5	0,0	0,5	0,5	0,0	0,5
Carriera diplomatica	<0,1	0,0	<0,1	<0,1	0,0	<0,1	<0,1	0,0	<0,1
Carriera prefettizia	0,1	0,0	<0,1	<0,1	0,0	<0,1	0,1	0,0	<0,1
Totale settore statale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Enti pubblici non economici	4,7	3,5	4,7	4,7	6,2	4,8	4,5	3,4	4,5
Regioni ed enti locali	45,2	68,0	46,5	45,7	67,8	47,0	46,2	68,3	47,8
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio	0,5	0,0	0,4	0,4	0,0	0,4	0,5	0,0	0,4
Servizio sanitario nazionale	48,5	24,9	47,2	48,0	23,5	46,5	47,7	26,1	46,1
Istituzioni ed enti di ricerca	1,1	3,5	1,3	1,1	2,6	1,2	1,1	2,3	1,2
Totale settore non statale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

^(*) Personale di ruolo, non di ruolo, temporaneo e contrattista⁽¹⁾ Sono esclusi dal personale di ruolo, per l'anno 1994, i docenti di religione che si assommano al personale non di ruolo