

Tabella 9

Comparti di contrattazione - Importi in milioni di lire

COMPARTO	rendiconto 1994	rendiconto 1995	incr. %
MINISTERI	12.718.514	12.582.818	-1
POLIZIA	15.288.870	15.787.393	3,2
FF.AA.	8.645.238	7.933.984	-8,2
MAGISTRATURA	1.469.769	1.396.384	3,2
SCUOLA	42.391.565	41.992.540	-0,9
UNIVERSITA'	6.260.000	6.293.000	0,5
VV.FF.	1.177.979	1.210.714	2,7
MONOPOLI	493.593	484.521	-1,87

(*) sottratte le spese per la Corte dei conti

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

3.2.2 - Forme di retribuzione indiretta (fringe benefits) al personale statale

Tra le novità introdotte nel conto annuale 1994, va evidenziata l'analisi di voci di spesa non a carattere retributivo che concorrono a determinare il costo del lavoro del personale statale. Accanto alle spese designate dalla Ragioneria generale dello Stato, con l'espressione costo del personale (contributi previdenziali, spese per indennità di missione, ecc.), il conto annuale espone spese concernenti: la gestione delle mense o l'assegno vitto in sostituzione del servizio mensa; il vestiario del personale; il benessere del personale (spesa sanitaria, protesi, contributi vari a circoli ecc.); l'equo indennizzo; la formazione del personale; la gestione dei concorsi; gli incarichi previsti da leggi conferiti al personale dipendente e non dipendente; nonché gli interventi comunque erogati a beneficio del personale, connessi all'attività lavorativa. Con l'espressione, infine, di spese per prestazioni esterne, il conto annuale evidenzia le spese per onorari corrisposti ai professionisti per consulenze varie e contratti d'opera che l'Amministrazione fa eseguire a soggetti esterni, le spese per attività proprie dell'Amministrazione concesse ad enti pubblici in convenzione e le spese per attività proprie dell'Amministrazione concesse a soggetti o enti privati in concessione.

La somma di tali spese (tranne quelle per prestazioni esterne) che, integrando il valore del costo del personale, rappresenta, secondo la Ragioneria generale dello Stato, il costo del lavoro, ammonta nel 1994 a L. 1.259,9 miliardi, pari all'1,42% delle spese per il personale, nel 1995 a 955,8 miliardi, pari al 1,08% della spesa globale.

Le voci di spesa più rilevanti sono quelle relative alla gestione delle mense (261 miliardi nel 1994 e 273,7 miliardi nel 1995), per due terzi ripartite tra aziende autonome, forze armate e corpi di polizia (destinate peraltro ad incrementarsi a seguito dell'accordo sindacale concernente i buoni pasto concessi al personale appartenente al comparto Ministeri: impegnati, al termine del 1996, circa 93 miliardi) e le spese relative alla formazione del personale (325,7 miliardi nel 1994 e 243,7 miliardi nel 1995) le cui risorse sono assorbite per una parte cospicua da scuola, forze armate e corpi di polizia.

Di minor rilevanza sono le spese per il vestiario dei dipendenti (178,7 miliardi nel 1994 e 172,4 miliardi nel 1995) e per la concessione dell'equo indennizzo (113,8 miliardi nel 1994 e 99

miliardi nel 1995), quasi interamente assorbite dai corpi di polizia e dalle forze armate. Per questi aggregati infatti, l'incidenza percentuale delle spese diverse dal costo del personale rispetto al costo del lavoro nel suo complesso è pari, rispettivamente, al 2,66% e al 6,45%.

Su tali spese, rilevate per la prima volta nel conto annuale, occorre fare però alcune precisazioni circa i contenuti delle singole voci al fine di distinguere le forme di retribuzione indiretta (c.d. fringe benefits) dagli oneri che, pur non avendo natura retributiva, incidono sul costo del lavoro, nonché da quelli che, pur non essendo configurabili come voci del costo del lavoro, meritano considerazione in ragione della loro connessione con il personale sia per i riflessi finanziari, sia per la loro rilevanza ai fini della valutazione della efficienza dell'azione amministrativa.

Con riferimento ai fringe benefits, intesi come benefici integrativi della retribuzione (sotto molti aspetti assimilabili a forme di retribuzione in natura) possono prendersi in considerazione i premi di assicurazione per rischi professionali o extraprofessionali previsti nei singoli contratti, le somme versate o accantonate a favore di gestioni eroganti prestazioni previdenziali e assistenziali integrative, la concessione di alloggi di servizio (tali voci non sono state rilevate nel conto annuale) e degli assegni vitto sostitutivi delle mense, nonché spese per uso della vettura, del telefono (non rilevate).

Accanto a tali forme tradizionali di retribuzione indiretta possono poi essere annoverate come voci del costo del lavoro le spese sostenute dalle pubbliche amministrazioni per l'attribuzione al personale di benefici economici non retributivi e anche non monetizzabili. Si intende far riferimento alle spese sostenute per il c.d. benessere del personale (attività ricreative, circoli, mense, ecc.), per la salute (cure, ricoveri, protesi ecc.), corresponsione di equi indennizzi, nonché provvidenze varie (corrispondenti ad interventi assistenziali, borse di studio, onoranze funebri, ecc.).

Non rientrano infine nel costo del lavoro, ma meritano nondimeno di essere quantificate, le spese concernenti gli accertamenti sanitari (non rilevate dal conto annuale), l'espletamento di concorsi, la partecipazione a commissioni, le attività di formazione⁵.

Le spese sostenute dalla pubblica amministrazione per attribuire al personale i sopra citati benefici sono state acquisite anche dal rendiconto generale dello stato per gli anni 1994 e 1995. La rilevazione rimane però ancora parziale e approssimativa in quanto i dati sono stati rilevati, non sulla base delle risultanze informatiche relative ai titoli di spesa, ma attraverso la ricerca dei capitoli di spesa (diversi da quelli che compongono la categoria II) la cui denominazione contiene una determinata successione di parole testuali. Il metodo comporta pertanto non irrilevanti margini di errore sia per eccesso (rilevazioni di spese non pertinenti all'oggetto della ricerca), sia per difetto (omessa rilevazione di spese pertinenti, ma allocate su capitoli diversi) e comunque non permette un confronto analitico con il conto annuale, che ha adottato un diverso metodo di rilevazione.

La mancata rilevazione, infine, di alcune voci di spesa in alcuni comparti è dovuta anche alla circostanza che taluni capitoli di spesa sono comuni a più aggregati.

La rilevazione, riassunta nelle *tabelle* n. 10, 11 e 12, mostra una netta crescita delle spese sostenute che passano da 1.115 miliardi del 1994, a 1.254 miliardi nel 1995 e a 1.443 miliardi nel 1996.

Analogamente a quanto emerge nel conto annuale, le spese rilevate si concentrano soprattutto nei comparti corpi di polizia, forze armate e vigili del fuoco che assorbono più della metà del totale. Nell'ambito di tali spese, trattandosi di corpi operativi, prevalgono ovviamente le spese per equi indennizzi (80,649 miliardi pari all'81% del totale nel 1994; 114,641 miliardi pari al 87% del totale nel 1995 e 100,038 miliardi pari al 84% del totale nel 1996) e quelle per la

⁵Nel conto annuale l'ammontare delle spese sostenute per la formazione comprende gli onorari a docenti, i rimborsi delle spese di viaggio, le spese per i locali il materiale didattico ecc., e ciò vale anche per quanto concerne le spese sostenute per la gestione delle mense o per la gestione dei concorsi.

gestione delle mense (124,458 miliardi nel 1994; 231,428 nel 1995 e 239,140 nel 1996). Con riferimento a tale ultima categoria occorre, peraltro, segnalare che i pagamenti effettuati non corrispondono alle spese effettivamente sostenute, come emerge dal controllo svolto dalla Corte sulla gestione delle mense di servizio del Ministero della difesa e i cui risultati sono contenuti nella deliberazione n.72 del 26 febbraio 1997.

Per quanto concerne le spese sostenute per il vestiario, non si è proceduto alla loro rilevazione, trattandosi, più propriamente, di spese di funzionamento, mentre sono state rilevate le somme di 113,3 miliardi nel 1994; 146,6 miliardi nel 1995 e 133,7 miliardi nel 1996 a titolo di rimborso, attribuito al personale di polizia, tra l'altro, per acquisto e riparazione di abiti borghesi e oggetti personali per danneggiamenti occorsi nello svolgimento dei compiti di servizio.

Con riferimento al comparto Ministeri la spesa più rilevante è data dalla formazione del personale che passa da 130,8 miliardi del 1994, a 187 miliardi nel 1995 e a 141 miliardi nel 1996, mentre le spese per la gestione delle mense o a titolo di assegno vitto in sostituzione delle stesse (2,4 miliardi nel 1994; 2,1 miliardi nel 1995 e 7,8 miliardi nel 1996) sono destinate a crescere sensibilmente in conseguenza dell'accordo sui buoni pasto (nel 1996 risultano impegnati circa 93 miliardi).

Un cenno merita infine la dinamica degli oneri connessi al personale. Si fa riferimento alle spese sostenute per accertamenti sanitari (ad esempio visite di controllo) pari a 2,1 miliardi nel 1994; 1,8 miliardi nel 1995 e 1,7 miliardi nel 1996, alle spese per gettoni di presenza attribuiti al personale e ad estranei per la partecipazione a commissioni pari a 120,9 miliardi nel 1994, a 122,5 miliardi nel 1995 e a 107,9 miliardi nel 1996; agli accantonamenti di quote di tributi e di proventi contravvenzionali di pene pecuniarie da destinare a fondi di previdenza per il personale pari a 244 miliardi nel 1994; 165,6 miliardi nel 1995 e 382,2 miliardi nel 1996.

Si tratta, infatti, di spese, di crescente ammontare (367 miliardi nel 1994, 289,9 miliardi nel 1995 e 491,8 miliardi nel 1996) alcune delle quali destinate sicuramente a produrre benefici a favore di una parte del personale.

SPESE A CARATTERE NON RETRIBUTIVO

(Importi in milioni di lire)

1994	Ministeri	VV.FF.	Monopoli	Scuola	Università	Corpi Polizia	Forze Armate	Magistrat.	TOTALE
Benessere		584				7.748	6.624		14.956
Cure	185	2.810	1.455			13.121	2.932		20.503
Provvidenze	48.841	5.097	1.535	165		10.401	63.336	134	129.509
Vitto	2.437	34.489	8.870			85.771	4.198		135.765
Incarichi speciali	1.830					418	0,3		2.248
Equi Indennizzi	10.554	4.950		8.149		42.118	33.581		99.352
Reclut./Concorsi	4.133		281			1.124	11		5.549
Vestiario						113.394			113.394
Formazione	130.894	10.258	386			49.902	34.789	244	226.473
Accertam. sanit.	1.000					1.026	149		2.175
Commissioni	89.283	72	538			1.701	691	28.669	120.954
Contr. Assicurativi	153.695		192			87.553	2.632		244.072
TOTALE	442.852	58.260	13.257	8.314	-	414.277	148.943	29.047	1.114.950

SPESE A CARATTERE NON RETRIBUTIVO

(Importi in milioni di lire)

1995	Ministeri	VV.FF.	Monopoli	Scuola	Università	Corpi Polizia	Forze Armate	Magistrat.	TOTALE
Benessere		891				7.499	50.446		58.836
Cure	396	2.261	1.435			9.732	9.367		23.191
Provvidenze	40.361	5.581	1.842	218	13	8.079	32.797	46	88.937
Vitto	2.180	35.663	8.637			97.123	98.642		242.245
Incarichi speciali	631					178			809
Equi Indennizzi	10.281	5.359		6.347		56.757	52.525		131.269
Reclut./Concorsi	391		465			1.008	6		1.870
Vestiaro						146.676			146.676
Formazione	186.690	8.904	331			53.163	21.221	278	270.587
Accertam. sanit.	1.022					836			1.858
Commissioni	121.032	52	490			406	256	323	122.559
Contr. Assicurativi	145.826		189			17.829	1.793		165.637
TOTALE	508.810	58.711	13.389	6.565	13	399.286	267.053	647	1.254.474

SPESE A CARATTERE NON RETRIBUTIVO

(Importi in milioni di lire)

1996	Ministeri	VV.FF.	Monopoli	Scuola	Università	Corpi Polizia	Forze Armate	Magistrat.	TOTALE
Benessere		866				5.320	39.118		45.304
Cure	19.943	2.017	1.668			11.321	10.935		45.884
Provvidenze	46.728	19.162	1.238	2	1	7.735	38.863	22	113.751
Vitto	6.044	39.815	8.670			97.665	101.660		253.854
Incarichi speciali	1.923					273	53		2.249
Equi Indennizzi	11.756	5.349		7.196		36.102	58.587		118.990
Reclut./Concorsi	1.730		362			1.654			3.746
Vestiaro						133.757			133.757
Formazione	140.673	10.543	393			61.640	20.193	414	233.856
Accertam. sanit.	1.493					260			1.753
Commissioni	106.091	280	393			593	290	330	107.977
Contr. Assicurativi	311.987		187			68.341	1.708		382.223
TOTALE	648.368	78.032	12.911	7.198	1	424.661	271.407	766	1.443.344

3.3 - Il personale dei ministeri

3.3.1 - Premessa

I ministeri presi in considerazione sono 20.¹ I dati esaminati nel presente paragrafo non analizzano però il personale della carriera prefettizia e della carriera diplomatica, né quello di magistratura, che formano oggetto di separata trattazione nell'ambito della presente relazione.

I dati relativi al personale risultano, in alcuni casi, solo parzialmente attendibili, come per l'analisi della c.d. mobilità verticale (par. 3.3.5), ovvero incompleti, in relazione alla distribuzione del personale tra le diverse regioni. Inoltre, non sono stati resi disponibili i dati di dettaglio relativi al personale in servizio negli uffici periferici delle amministrazioni centrali, il che non consente una reale ricostruzione dell'allocazione del personale in servizio per le valutazioni delle carenze e degli esuberi in relazione ai posti in organico, né di apprezzare le effettive esigenze di mobilità del personale. Incongruenze sulla reale consistenza del personale in servizio vengono rilevate anche dalla Ragioneria generale dello Stato². In ordine ai dati relativi al costo del personale, non paiono del tutto persuasivi quelli relativi al Ministero degli affari esteri che, specie per la componente accessoria, influiscono in modo determinante sui dati globali del comparto. Sempre con riferimento alla retribuzione accessoria, gli elementi di cui essa si compone non sono stati rappresentati in modo omogeneo nelle rilevazioni effettuate nei due esercizi in considerazione.

Come rilevato anche nella precedente relazione della Corte³, si ripresenta il fenomeno della non coincidenza dei dati relativi al 31 dicembre degli anni 1993 e 1994 con quelli del 1 gennaio 1994 e 1995. Attesa tale situazione di incertezza, le comparazioni vengono fatte solo in presenza di dati attendibili⁴.

In ordine all'esercizio 1996, l'elaborazione si basa sugli elementi resi disponibili da parte del Dipartimento della funzione pubblica, che ha fornito i dati del personale in servizio alla data del 30 aprile 1997.

La non disponibilità di dati attendibili⁵ 1996 relativi al personale in servizio per i ministeri, e comunque la non tempestiva rilevazione dei dati in questione anno per anno, non può non riflettersi, con gli intuibili problemi che ne conseguono, non soltanto sull'attendibilità delle previsioni di bilancio per la spesa di personale, ma anche sulla qualità dei parametri di riferimento necessari in materia di rinegoziazione dei contratti collettivi nazionali relativi al comparto.

Dell'attuale non tempestiva disponibilità dei dati relativi al personale in servizio ha preso atto il legislatore del disegno di legge concernente "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica" (collegato alla finanziaria 1998, approvato con modifiche dal Senato e inviato all'esame della Camera) che, all'articolo 39, comma 2, disciplina un apposito procedimento per la rilevazione dei dati del personale in servizio fondato su basi statistiche omogenee. La norma viene introdotta con l'intento di prevedere una riduzione strutturale della spesa per il personale dello Stato attraverso una nuova e più stringente formula di blocco del *turn over*. All'uopo, si dispone una riduzione del personale in servizio al 31 dicembre 1998 in una misura non inferiore all'1%, rispetto al numero delle unità in servizio al 31 dicembre 1997. Per il 1999, viene

¹ Due in meno rispetto al 1993, per effetto della soppressione del Ministero del turismo e dello spettacolo e attribuzione delle relative competenze alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dell'accorpamento del Ministero della marina mercantile con quello dei trasporti.

² Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato, *Il lavoro nei ministeri: attività risorse e tempi. Analisi della relazione al conto annuale 1995*, p. 27.

³ Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1993*, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, par. 3.3.1, p. 44.

⁴ La scarsa attendibilità dei dati relativi al personale dei ministeri è stata di recente posta in evidenza anche da un'elaborazione effettuata da parte del quotidiano "Il Sole 24 Ore", lunedì, 17 novembre 1997, n. 315, p. 4.

⁵ Al riguardo, il progetto relativo alla "Banca dati organi e organici dello Stato" del Ministero del tesoro, come si desume dal "Piano per l'informatica della p.a. 1997-1999", è ancora nella fase di studio.

assicurata un'ulteriore riduzione complessiva del personale in servizio alla data del 31 dicembre 1999 in misura non inferiore allo 0,5%, rispetto al numero delle unità in servizio al 31 dicembre 1998. Il legislatore, consapevole, come detto, delle difficoltà di tempestiva rilevazione dei dati relativi alla determinazione dei dipendenti in servizio, prevede che detto numero venga valutato su basi statistiche omogenee, secondo criteri e parametri stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

Tra le più rilevanti novità normative, va, da ultimo, segnalata quella relativa al venire meno dell'autorizzazione alla sottoscrizione da parte del Consiglio dei Ministri (art. 11, comma 4, e art. 6 l. n. 59 del 1997), il che comporterà la conseguente soppressione del controllo preventivo della Corte esercitato sull'autorizzazione-atto governativo. In esecuzione della delega, è stato emanato il decreto legislativo 4 novembre 1997, n. 396 che, nell'ambito del procedimento di contrattazione collettiva, prevede - come detto - la "certificazione" da parte della Corte dei conti dei costi contrattuali (sulla base delle quantificazioni operate dall'ARAN per ciascun contratto) e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio delle ipotesi di accordo dei contratti collettivi dei rispettivi comparti. Anche in considerazione del ridotto spazio temporale entro cui la Corte dovrà pronunciarsi (15 giorni), non può non evidenziarsi che anche e soprattutto su tale versante particolare cura dovrà essere posta nella qualità e nell'analiticità dei dati da fornire alla Corte in tale sede (cfr. sul punto le osservazioni espresse sul C.C.N.L. del comparto "Ministeri" par. 3.3.13 e par. 3.3.15).

Il paragrafo 3.3.22 è dedicato all'analisi dei dati relativi al personale delle aziende.

3.3.2 - Gli organici: il quadro normativo⁶

Con la precedente relazione sul costo del lavoro pubblico⁷, la Corte ebbe modo di anticipare che la rideterminazione delle piante organiche, già oggetto di specifica disciplina con il decreto legislativo 2 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni e integrazioni, ha assunto, con la legge 24 dicembre 1993, n. 537, "collegato" alla finanziaria 1994 (legge 24 dicembre 1993, n. 358), carattere strategico⁸ per la riforma della struttura organizzativa delle pubbliche amministrazioni.

Con l'articolo 3, comma 5, della citata legge n. 537 del 1993, veniva disposto che le pubbliche amministrazioni dovevano provvedere, entro il 31 dicembre 1994, e successivamente con cadenza biennale, alla verifica dei carichi di lavoro, per poi procedere alla determinazione delle piante organiche⁹. Il successivo comma 6 del medesimo articolo 3 della legge n. 537 prevedeva - in attesa delle piante organiche definitive previa rilevazione dei carichi di lavoro - la provvisoria rideterminazione delle piante organiche in misura pari ai posti coperti al 31 agosto 1993, maggiorati di quelli per i quali, alla stessa data, fossero in corso procedure concorsuali, inquadramenti o comunque procedure selettive finalizzate all'assunzione in ruolo.

Il termine del 31 dicembre 1994, previsto dal citato articolo 3, comma 5, è stato poi posticipato al 30 giugno 1995 dall'articolo 22, comma 16, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, al cui infruttuoso decorso, previa diffida, si procede d'ufficio.

Da ultimo, l'articolo 1, comma 52, ha poi statuito che le dotazioni organiche delle amministrazioni pubbliche, che non abbiano provveduto alla rideterminazione delle dotazioni

⁶ Sull'argomento, cfr. anche deliberazione della Sezione del controllo della Corte n. 101/97, p. 86 e sg.

⁷ Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1993*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, p. 46.

⁸ *Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1994)*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, vol. II, p. 139 sg.

⁹ Secondo la Sezione del controllo della Corte, la verifica dei carichi di lavoro non condiziona invece, necessariamente, l'individuazione degli uffici dirigenziali, quale prevista dal d.lgs. n. 29/93.

organiche, previa verifica dei carichi di lavoro, sono provvisoriamente rideterminate in misura pari ai posti coperti al 31 agosto 1996, maggiorati di quelli per i quali, alla stessa data, risultino in corso di espletamento concorsi o siano stati pubblicati i bandi di concorso.

Con il successivo comma 53 dell'articolo 1 della legge n. 662 del 1996, è stato previsto che le dotazioni organiche, come sopra provvisoriamente rideterminate, costituiscono il parametro di riferimento per la quantificazione degli oneri finanziari derivanti dalla ridefinizione delle piante organiche del personale delle pubbliche amministrazioni (art. 1, comma 9, della legge 28 dicembre 1995, n. 549) e sono ridotte in via definitiva del 15%, esclusi i posti vincolati alla categorie privilegiate, se, alla data del 30 aprile 1997, non si provvede alla rideterminazione delle stesse, previa verifica dei carichi di lavoro¹⁰.

Per la ridefinizione triennale 1992-1994 delle dotazioni organiche del personale delle pubbliche amministrazioni (art. 30, comma 2, d.lgs. n. 29/93 e art. 3, commi 5 e 6, l. n. 537/93), con circolare direttiva n. 6 del 23 marzo 1994¹¹, il Ministro per la funzione pubblica ha indicato le procedure da seguire nelle metodologie di rilevazione dei carichi di lavoro, affidando, allo stesso Dipartimento per la funzione pubblica, il compito della verifica della congruità delle metodologie stesse.

Successivamente, per la ridefinizione triennale 1995-1997 delle dotazioni organiche del personale delle pubbliche amministrazioni (articolo 30, comma 2, d.lgs. n. 29/93 e artt. 22, commi 15 e 17, l. n. 724/94), il Ministro della funzione pubblica ha emanato la circolare n. 7 del 16 marzo 1996¹².

Nel quadro dell'attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59 - volto da un canto a conferire alle regioni e agli enti locali funzioni e compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità e comunque dei compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori, in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, dall'altro a razionalizzare e ridistribuire le competenze tra i ministeri e ad eliminare duplicazioni organizzative e funzionali, in funzione del riordino delle residue strutture periferiche - le piante organiche appena rideterminate non potranno non formare oggetto di una nuova sostanziale riconsiderazione.

Ulteriori e più delicate questioni sottende la norma contenuta nell'articolo 13, comma 1, della legge n. 59 del 1997 (il quale aggiunge il comma 4-bis all'art. 17 l. n. 400/88) che, nel delegificare la materia dell'indicazione e revisione periodica delle piante organiche, lascia aperto il problema della copertura degli eventuali nuovi o maggiori oneri finanziari recati dalla ridefinizione di piante organiche attraverso la fonte regolamentare. Si pone, in altre parole, la questione della sopravvivenza del comma 3 dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 29/93, che prevede il ricorso alla legge in tali ipotesi (e tale sembra la soluzione più corretta, atteso che il citato comma 4-bis, fa salvi i principi posti dal d.lgs. n. 29/93; talché l'intenzione del legislatore di delegificare la materia della rideterminazione delle piante organiche sembra fare esclusivo riferimento alle ipotesi che non comportino ulteriori aggravii di spesa) ovvero se, in tali casi, possa ritenersi sufficiente il ricorso - come talvolta prescritto - agli "ordinari stanziamenti di bilancio". L'ipotesi da ultimo indicata non pare persuasiva, in quanto l'eventuale ampliamento di un organico attraverso la fonte regolamentare, oltre a potere determinare l'assorbimento di larga parte dello stanziamento di bilancio, irrigidendo in modo eccessivo la gestione delle risorse finanziarie a disposizione, potrebbe altresì avere effetti espansivi della spesa per il personale, correlata ad automatismi indotti dalle piante organiche rideterminate; peraltro, secondo la

¹⁰ Il carico di lavoro può essere definito come la quantità di lavoro delle diverse qualifiche - dato un contesto operativo ed un periodo di riferimento - necessario a fronteggiare le esigenze espresse dagli utenti, le attività di altre unità organizzative dello stesso ente e gli obiettivi di produzione assegnati.

¹¹ *Gazzetta Ufficiale* - Supplemento ordinario - n. 54 del 2 aprile 1994. Cfr. anche la circolare 6 marzo 1995 del Ministro della funzione pubblica.

¹² *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, n. 108 del 10 maggio 1996.

pacifica giurisprudenza della Corte in sede di relazioni quadrimestrali sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri (art. 11-ter l. n. 478/78, aggiunto dall'art. 7 l. n. 362/88), non può ritenersi corretta la copertura di nuovi o maggiori oneri (potenzialmente derivanti, come detto, da automatismi correlati all'espansione degli organici) con disponibilità di bilancio, in considerazione del disposto di cui all'articolo 81, comma 3, della Costituzione; inoltre, il vincolo di compatibilità con gli stanziamenti ordinari di bilancio non pare garantire in modo sufficiente dal rischio di futuri scostamenti in materia di costo del personale, proprio perché la determinazione dello stanziamento ordinario di bilancio viene in concreto effettuata anno per anno in relazione alle esigenze¹³.

3.3.3 - La mobilità^{14 15}

La prima disciplina della materia risale agli anni ottanta¹⁶, ma da un canto l'elevato tasso di confusione normativa e il sovraccarico delle procedure, dall'altro la delicatezza delle implicazioni politico-sociali che essa sottende, hanno messo finora sostanzialmente nel nulla ogni tentativo di far decollare l'istituto.

L'istituto della mobilità è strettamente connesso alla previa verifica dei carichi di lavoro e alla conseguente ridefinizione delle dotazioni organiche¹⁷, in quanto solo l'esatta conoscenza di queste consente di individuare carenze ed esuberi per attivare la riallocazione del personale.

Lo slittamento dei tempi previsti per l'attivazione della mobilità, così come disciplinata dal decreto legislativo n. 29 del 1993, ha indotto il Dipartimento della funzione pubblica (anche a seguito dell'emanazione del d.l. n. 163/95, convertito dalla l. n. 273/95) a procedere in via

¹³ Sull'argomento, cfr. anche Corte dei conti, *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 1997*, par. 2.10.

¹⁴ Sull'argomento, cfr. anche deliberazione della Sezione del controllo della Corte n. 101/97, p. 106 sg.

¹⁵ Cfr. Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1996*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1997, vol. I, cap. IX, par. 5.2, p. 429.

¹⁶ La mobilità, di cui è cenno nell'art. 6 d.P.R. 1 febbraio 1986, n. 13 e nell'art. 22 l. n. 67/88, è stata introdotta nel pubblico impiego in occasione dell'accordo intercompartimentale per il triennio 1988-1990 e poi regolata con d.P.C.M. 5 agosto 1988, n. 325. Successivamente, il d.lgs. n. 29/93, in funzione dell'attuazione del principio della flessibilità continua con riguardo, sia all'articolazione degli uffici, che all'utilizzazione del personale, ha disciplinato all'art. 34 la mobilità d'ufficio e la messa in disponibilità, che opera quando il pubblico dipendente, eccedente nella propria amministrazione, non ottemperi al trasferimento presso un'altra amministrazione. Con l'art. 35 del medesimo d.lgs. n. 29 è stato disciplinato il procedimento per l'attuazione della mobilità, che è stato poi ulteriormente disciplinato con regolamento adottato con d.P.C.M. 16 settembre 1994, n. 716.

¹⁷ L'art. 3, comma 8, l. n. 537/93 ha stabilito che le amministrazioni, fino al 31 dicembre 1996, possono provvedere, previa verifica dei carichi di lavoro, alla copertura dei posti resi disponibili per cessazioni mediante ricorso a procedure di mobilità nella misura del 5% degli stessi ed ha previsto la possibilità del trasferimento del dipendente collocato in disponibilità ad un posto vacante presso un'altra amministrazione, secondo le ordinarie procedure di mobilità ordinaria e d'ufficio come disciplinate dal regolamento del Ministro per la funzione pubblica 27 febbraio 1995, n. 112 (G.U. n. 90 del 18 aprile 1995) e con circolare 22 settembre 1994, n. 19/94 (G.U. n. 229 del 30 settembre 1994). Con la successiva legge n. 724/94, l'art. 22, nel disporre che fino al 30 giugno 1995 è fatto divieto alle amministrazioni pubbliche di assumere personale di ruolo e a tempo indeterminato, ivi compreso quello appartenente a categorie protette (co. 6), ha stabilito che dopo tale data e fino al 31 dicembre 1997 - termine poi prorogato al 31 dicembre 1996 dall'art. 1, comma 4, l. n. 549/95 - si applicano le disposizioni contenute nell'art. 3, comma 8, l. n. 537/93, fatta eccezione per la mobilità che può avvenire per la copertura del 50% dei posti resisi vacanti per cessazioni dal servizio, con la puntualizzazione che continuano ad applicarsi le norme vigenti in materia di mobilità nelle amministrazioni pubbliche (co. 7). Anche il d.l. n. 163/95, conv. dalla l. n. 273/95, ha disciplinato procedure di mobilità (art. 4), stabilendo che con decreto del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con quello del Tesoro, i dipendenti pubblici eccedenti possono essere trasferiti, previo assenso, in altra p.a. a richiesta di quest'ultima (co. 2) e che il 50% dei posti resisi liberi per cessazioni dal servizio dal 1 settembre 1993 è riservato ai trasferimenti per mobilità del personale dipendente dalle p.a. (co. 3). L'art. 1, comma 45 l. n. 662 del 1996, nel confermare il divieto di assunzioni nella p.a., anche a tempo determinato, (ad eccezione per le categorie protette) fino al 31 dicembre 1997, ha autorizzato esclusivamente il ricorso a procedure di mobilità. In tutte le norme citate sono previste deroghe per il personale di determinati enti, amministrazioni e aziende.

transitoria ad una fase di mobilità volontaria, sulla base dei criteri e con le modalità indicate dal d.P.C.M. n. 325 del 1988.

Con i decreti 15 giugno 1995 e 18 luglio 1995, il Ministro per la funzione pubblica ha emanato il bando di mobilità volontaria del personale delle pubbliche amministrazioni per l'anno 1995 per la copertura di 13.611 posti vacanti, sia delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, sia degli enti locali e pubblici non economici. Nelle amministrazioni dello Stato (ivi inclusa l'Avvocatura generale dello Stato), i posti disponibili erano 688; altri 1.172 posti risultavano vacanti presso enti pubblici non economici.

Le domande presentate da parte di 5.850 richiedenti, facultati ad esprimere il proprio gradimento, anche per più amministrazioni ed enti, sono state 16.834¹⁸.

I trasferimenti avvenuti sono stati circa 2.000, dei quali circa 500 verso enti locali, presso i quali risultavano disponibili 11.672 posti.

Finora, le procedure di mobilità di ufficio (per mancata attivazione delle procedure di cui al d.P.C.M. n. 716/1994) hanno interessato i soli dipendenti degli enti locali in dissesto, determinando il trasferimento di 339 persone.

Per effetto delle procedure di mobilità c.d. concordata (trasferimenti nominativi di dipendenti da una ad altra amministrazione), regolata dalla citata legge n. 273 del 1995 (art. 4), risultano trasferite, nel 1995, 84 unità di personale.

In attuazione di particolari discipline (es. l. n. 595/94; l. n. 337/95; l. n. 738/94) intese a collocare personale di gruppi industriali pubblici o semipubblici nei ruoli di pubbliche amministrazioni (es. Ente nazionale cellulosa e carta e società controllate, EFIM e società controllate), sono in corso procedure che coinvolgono circa 1.500 lavoratori.

Nel quadro della riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa, la legge 15 marzo 1997, n. 59, nel confermare lo stretto collegamento della mobilità con la previa rideterminazione delle piante organiche, stabilisce, tra i principi della delega, quello della mobilità, dando la prevalenza ("in via prioritaria") ad accordi su base territoriale, evidenziando che uno dei più rilevanti ostacoli alla concreta attuazione dell'istituto concerne problemi di carattere sociale connessi al problematico spostamento nel territorio (specie dal centro-sud verso il nord) di personale pubblico.

3.3.4 - Consistenza del personale e copertura degli organici

La tabella che segue mostra la consistenza del personale in servizio negli esercizi 1994, 1995 e 1996 presso il comparto Ministeri.

Negli esercizi 1994 e 1995 l'incidenza dei dirigenti sul totale del personale in servizio risulta pari all'1,7%. Il personale non di ruolo, sul totale del personale in servizio incide, per il 1994, nella misura dell'1,6%; nel 1995, tale incidenza sale al 2%

(I dati in tabella non sono congruenti con i dati di pag. 81 Cfr. tav.le 1.0.1 e 1.0.6 Conto ann.le 1995)

	Pers.le ruolo	di cui Dirigenti			Pers.le non di ruolo	Totale
		non contr.	contr.	totale		
1994 ¹⁹	286.964	425	4.745	5.170	4.888	297.022
1995	280.987	417	4.633	5.050	5.796	286.783
Var 94-95%	-2,1	-1,9	-2,3	-2,3	+18,5	-3,4
1996 ²⁰	280.021	-	-	-	6.888	286.909
Var 95/96%	-0,3				+18,8	+0,04

Nel 1995, la dotazione organica per il complesso dei ministeri è di 350.249 unità, con un decremento del 3,2% rispetto al 1994 (362.169 unità), che aveva però fatto registrare un incremento rispetto all'anno precedente del 19,9% (292.060 unità di organico).

¹⁸ Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, *Relazione sullo stato della pubblica amministrazione (1995-1996)*, p. 321 e sg.

¹⁹ I dati 1994 e 1995 sono tratti dal Conto annuale 1995; i dati al 31 dicembre 1994, contenuti nel Conto annuale 1994, sono diversi da quelli esposti, con riferimento alla medesima data, dal Conto annuale 1995.

²⁰ Secondo i dati del sistema informativo R.G.S. non ancora validati.

Al 31 dicembre 1995, il personale di ruolo in servizio risulta pari a 280.987 unità, con una vacanza di 69.262 unità (pari al 19,7%). Il dato, confrontato con il totale delle presenze al 31 dicembre 1994, presenta una flessione del 2,1%, mentre, in relazione al dato 31 dicembre 1993, fa registrare un incremento dell'1,6%.

La maggiore concentrazione di personale si riscontra nei ministeri delle Finanze, della Difesa e di Grazia e giustizia che, complessivamente, assorbono il 56,5% del personale in servizio al 31 dicembre 1995.

A fine 1995, il ministero che presenta la più ridotta percentuale di copertura dell'organico è quello di Grazia e giustizia (69,2%, corrispondente a -19.844 unità). Segue poi il dato rilevato per il Ministero dell'industria con il 65,8% (-797 unità).

I ministeri che presentano i più elevati indici di copertura sono, al 31 dicembre 1995, i Lavori pubblici, 93,4%, i Beni culturali, 91,4% ed il Commercio estero, 90,6%. Il Ministero delle politiche agricole presenta invece, rispetto all'organico, un esubero del +209%.

I ministeri che, al 31 dicembre 1995, presentano, rispetto all'inizio dell'anno, i più rilevanti scostamenti sono, in termini quantitativi, il Ministero delle finanze, con -1.220 unità di personale e una copertura di organico pari al 78,2% e il Ministero della difesa, con -1.704 unità e una percentuale di copertura dell'organico 1995 pari al 88,3%.

In termini percentuali, l'analisi dei dati riferiti al biennio in esame, mostra che le più significative variazioni del personale di ruolo in servizio sono evidenziate dal Ministero del bilancio, che segna una flessione di -63,2 punti percentuali (-913 presenze) rispetto al dato 1994, anno nel quale si era però verificato un incremento nei confronti del 1993, pari al 136,7% (+214). Per il medesimo Ministero, la percentuale di copertura dell'organico, riferita al 1995, è dell'81,6%; quella registrata nel 1994 era invece pari al 222%. Nel 1993, la percentuale di copertura dell'organico si era attestata al 93,8%.

Sono altresì da segnalare, nel corso del 1995, gli incrementi del 23,3% di personale di ruolo in servizio nel Ministero dell'industria +23,3% (+290 unità), dato che però lascia permanere una vacanza di organico pari a -9,3 punti percentuali. Nel corso del 1994, si segnalano incrementi percentuali del 49,8% per il Ministero dell'ambiente (il dato è rimasto sostanzialmente stabile nel 1995), con una copertura di organico pari al 65,1% e per il Ministero dell'industria +10,2%, aumento che, come detto, lascia permanere una vacanza di organico pari a 797 unità.

La tabella che segue espone in termini sintetici la distribuzione del personale di ruolo in servizio nel quadriennio 1993-1996 (il dato pur rilevato al 30 aprile 1997, può sostanzialmente ritenersi, per approssimazione, molto vicino a quello del 31 dicembre 1996, atteso che la Ragioneria generale, per parte sua, non lo ha ancora reso disponibile). Anche se la rilevazione dei dati 1993-1995 è stata effettuata dalla Ragioneria generale e quella al 30 aprile 1997 dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio e quindi, verosimilmente con metodi non del tutto omogenei, si propone, nell'ultima colonna, un raffronto delle presenze del personale di ruolo riscontrate alle date 31 dicembre 1995 e 30 aprile 1997.

La comparazione dei dati rivela un incremento del personale pari al 6,7 (+13.541 unità), con scostamenti assai rilevanti in termini assoluti per i ministeri delle Finanze e di Grazia e giustizia. Per tali ministeri, nonostante, i rilevati incrementi, permangono elevate carenze rispetto all'organico del 1995: per le Finanze -13,2%, pari a -11.121 unità di personale; per Grazia e giustizia -15,8%, pari a 10.180 unità in meno.

Cospicue flessioni di personale si riscontrano per il ministero dei Lavori pubblici e per quello delle Politiche agricole.

Distribuzione del personale di ruolo in servizio del comparto ministeri²¹

	31.12.93	31.12.94	31.12.95	30.4.97	var. % 95/97
Presidenza	7.355	7.469	7.373	-	-
Tesoro	18.332	18.093	17.852	17.483	-2
Finanze	67.826	67.003	65.783	72.945	+10,8
Bilancio	610	1.444	531	442	-16,7
Grazia e giustizia	37.976	45.879	44.515	54.179	+21,7
Affari esteri	4.192	4.083	4.022	3.926	-2,3
Pubblica istruzione	10.521	10.534	10.112	9.657	-4,4
Interno	20.697	20.655	20.357	-	-
Lavori pubblici	4.574	4.808	5.238	4.372	-16,5
Trasporti	7.926	8.113	8.164	8.642	+5,8
Comunicazioni	-	1.552	1.495	-	-
Difesa	51.119	50.390	48.686	-	-
Politiche agricole	1.938	1.918	1.894	1.458	-23
Industria	1.232	1.246	1.536	-	-
Lavoro	14.362	15.826	15.429	14.460	-6,2
Commercio estero	550	542	531	576	+8,4
Sanità	2.145	2.261	2.231	2.295	+2,8
Beni culturali	24.355	24.384	24.431	23.577	-3,4
Ambiente	263	394	398	515	+29,3
Università	332	370	409	554	+35,4
Totale	276.305	286.964	280.987		

Con il d.d.l. di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1998 (atto Senato n. 2739), sono state elaborate apposite tabelle, per ciascuna nota preliminare illustrava degli stati di previsione della spesa dei Ministeri, che, per i diversi centri di responsabilità, indicano le stime del personale in servizio al 31 dicembre 1997. Ciò allo scopo di costruire in modo razionale le previsioni di spesa da sostenere nel 1998. Al riguardo, le commissioni, nell'ambito dei dicasteri, di personale appartenente a diversi comparti (es. Ministeri; Forze armate; Corpi di polizia; Personale della scuola e altri), peraltro non esplicitate nelle note preliminari citate - in attesa di una più puntuale rappresentazione delle stime che tengano conto, attraverso opportune evidenziazioni grafiche, anche delle serie storiche del personale in servizio a chiusura di ciascun anno finanziario rilevabili dal conto annuale - non consentono un'esposizione nella tabella che precede dei dati predetti, in quanto gli accostamenti con i dati del conto annuale relativi al 31 dicembre 1995 o con quelli comunicati dal Dipartimento della funzione pubblica, nella maggioranza dei casi non risultano significativi. In ogni caso, con riferimento ad esempio al personale del Ministero delle finanze, si osserva che la previsione 31 dicembre 1997, contenuta

²¹ I dati del personale di ruolo in servizio riferiti al triennio 1993-1995 sono stati rilevati dai Conti annuali 1994 e 1995, nonché dalla banca dati della Corte dei conti - Ragioneria generale dello Stato (dal conto annuale 1993 il dato risulta pari a 278.425; il conto annuale 1994 reca, al 31/12/94, il dato di 279.733). Quelli relativi al 30 aprile 1997 sono stati acquisiti dal Dipartimento della funzione pubblica, che ha promosso un censimento dei presenti in servizio a quella data, per stabilire gli esuberi o le carenze rispetto alle dotazioni organiche definite a seguito della rilevazione dei carichi di lavoro. A detto censimento, alla data del 26 novembre 1997, non hanno fornito risposta i soli dicasteri della Difesa e dell'Industria. Per il Ministero delle comunicazioni, è ancora in corso di definizione il procedimento di definizione della pianta organica (sul punto cfr. Corte dei conti, *Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1996*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1996, vol. II, p. 535). Per la Presidenza del Consiglio, il dato non è stato acquisito, in quanto non si ritengono applicabili alla Presidenza le disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 29/93, ivi incluse quelle relative alla rideterminazione delle piante organiche. Va in proposito precisato che, con circolare del 6 marzo 1995, il Segretario generale della presidenza del Consiglio dei Ministri, nonostante il parere del C.d.S. n. 234/94 del 28 febbraio 1994, secondo il quale andrebbe esclusa l'applicabilità del d.lgs. n. 29/93 alla Presidenza, ha stabilito che, comunque, gli Uffici della Presidenza sono tenuti al riesame delle procedure attualmente seguite, al fine di accertare se le stesse siano ispirate a criteri di razionalizzazione, di produttività e di economicità.

nell'apposita nota preliminare allegata al d.d.l. di bilancio 1998 citato, presenta un totale di 64.400 unità di personale in servizio. Tale stima pare in linea con il dato 31 dicembre 1995 (65.783 unità), ma non invece con la rilevazione del Dipartimento della funzione pubblica, che, al 30 aprile 1997, presenta 72.945 presenze. Diversamente, per il Ministero degli affari esteri, il totale delle presenze, al 31 dicembre 1997, risulta stimato in 5.038 unità, mentre il dato Ragioneria, al 31 dicembre 1995, è pari a 4.022 unità; quello della Funzione pubblica, al 30 aprile 1997, scende a 3.926 unità: dopo otto mesi, ci sarebbe, secondo le stime predette, un incremento del 28,3%, pari a 1.112 unità in più.

3.3.4.1 - Le dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato alla data del 31 luglio 1997

Per i ministeri, i dati più aggiornati a disposizione relativi alle dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato - che vengono esposti nella tabella che segue - si riferiscono alla data del 31 luglio 1997²².

Amministrazioni	Dot. organiche storiche (a)	Dot. al 31.8.93 l. n. 537/93 (b)	Dot. Ridefinite (c)	Variazioni rispetto alla dot. 31.8.93 (b-c)
Ambiente	553	552	537	-15
Grazia e giust. Dip.to Amm.ne Penit.	8.550	8.909	8.240	-669
Grazia e giust. Uff.cent. giust. min.le	2.357	2.357	2.050	-307
Grazia e giust. Amm.ne giudiziaria	52.531	50.618	49.780	-838
Grazia e giust. Amm.ne archivi notarili	956	959	861	-98
Trasporti e navig. Motorizzazione civile	7.719	6.709	6.500	-209
Trasporti e navig. Aviazione civile	1.583	1.304	1.198	-106
Trasporti e navig. Settore Marittimo	1.887	2.145	2.012	-133
Affari Esteri	5.017	4.703	4.547	-156
Affari Esteri Istituto agronomico oltremare	55	55	50	-5
Bilancio e programmazione economica	758	721	650	-71
Commercio con l'Estero	974	713	601	-112
Difesa Personale civile	72.673	55.209	50.580	-4.629
Finanze Dip.ti entrate e territorio	82.127	69.708	69.776	+68
Finanze Dogane e imposte indirette	15.459	15.059	14.172	-887
Beni culturali	30.612	29.798	25.307	-1.491
Industria, Commercio e Artigianato	2.309	2.219	1.960	-259
Lavori pubblici	8.125	5.497	5.418	-721
Lavoro e previdenza sociale	23.372	18.779	17.950	-829
Pubblica istruzione	14.476	12.534	11.708	-826
Politiche agricole	2.537	1.594	1.378	-216
Politiche agr. Isp. centr. repressione frodi	956	916	880	-36
Sanità	3.693	3.078	2.819	-259
Tesoro Commissioni mediche	722	722	1.003	+281
Tesoro Amministrazione centrale	7.043	3.830	3.627	-203
Tesoro R.G.S.	8.849	8.274	7.950	-324
Tesoro Dir. Gen.le. Servizi Periferici	9.353	8.387	8.355	-32
Università e ricerca scientifica	605	717	627	-90
TOTALE	365.851	313.708	300.536	-13.172

²² I dati sono stati forniti dal Dipartimento della funzione pubblica - U.O.P.A. La tabella presentata nel testo aggiorna i dati già esposti in Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1996*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1997, vol. I, cap. IX, tab. 7, pag. 442. Più in dettaglio, cfr. anche deliberazione della Sezione del controllo n. 101/97, pagg. 91 - 106, concernente gli esiti dell'indagine intersettoriale sull'attuazione del decreto legislativo n. 29/93.

Le risultanze totali della rideterminazione delle piante organiche dei ministeri, al 31 luglio 1997, presenta dunque una riduzione di 13.172 unità, pari al 4,2% in meno rispetto alla dotazione organica del 31 agosto 1993.

In termini di costo, tale riduzione corrisponde, sulla base di stime, a un risparmio virtuale di circa 6 mila miliardi.

3.3.4.2 - Copertura degli organici per categorie

Nell'ambito dei ministeri, il personale sarà qui analizzato per categorie: dirigenti non contrattualizzati; dirigenti contrattualizzati; funzionari; impiegati.

Per i dirigenti non contrattualizzati, al 31 dicembre 1995, l'indice di copertura risulta del 124% (82 presenze in più rispetto all'organico 335 unità). Le più significative eccedenze si rilevano nel Ministero del tesoro +43,5% (17 unità) e nel Ministero dei lavori pubblici +34,2% (12 unità).

Per i dirigenti contrattualizzati, la copertura dell'organico permane non elevata 56,9% (su 8.141 posti, è dato riscontrare la vacanza di -3.508 unità), con una leggera flessione rispetto al dato 1994. Particolarmente rilevante, anche in termini assoluti, si presenta la carenza in organico per il Ministero delle finanze (-1.945 unità), con una copertura dell'organico pari al 26,3%. Segue il Ministero della pubblica istruzione con -371 unità ed una copertura di organico pari al 66%.

Sempre al 31 dicembre 1995, per i funzionari, l'incidenza delle presenze, rispetto ai posti in organico, è dell'86,9% (-12.718). Il dato mostra una flessione di 2.054 unità rispetto al dato 31 dicembre 1994. In termini percentuali, l'organico dei funzionari risulta pari al 28% del totale.

Le maggiori carenze si rilevano: per il Ministero di grazia e giustizia (-8.178 unità e una copertura del 63,9% dei posti disponibili) e per il Ministero delle finanze (-5.529 unità e una copertura dell'82,5%). Per il Ministero dei trasporti, la copertura dell'organico è pari all'84,5% (-548 unità).

Rispetto ai funzionari in organico, eccedenze si riscontrano, invece, per il Ministero del tesoro +1.559 unità; la copertura dell'organico è del 126,1%.

Per gli impiegati, il numero dei posti in organico risulta pari al 69,5% del totale. L'indice di copertura è del 78,2%, con una carenza di 53.055 posti. Il dato mostra una flessione di ulteriori 3.803 unità rispetto al dato 31 dicembre 1994.

In termini complessivi, le maggiori vacanze di organico si registrano per il Ministero di grazia e giustizia (-11.393 unità, con una copertura pari al 27,7% dell'organico), per il Ministero delle finanze (-10.800 unità, pari al 21,7% dell'organico) e per il Ministero dell'interno (-9.083 unità, che corrisponde al 39,4% di copertura dell'organico).

3.3.4.3 - Distribuzione, nell'ambito degli organici, del restante personale in servizio

Il restante personale in servizio presso i ministeri viene classificato in personale *part time*; non di ruolo; contrattista.

Tale personale risulta complessivamente pari al 2% del totale globale (5.796 unità) ed è composto in prevalenza da donne (55,1%). Rispetto al 31 dicembre 1994, si registra nel 1995 un incremento di 908 unità. Tale tipologia di personale risulta in prevalenza allocato presso i ministeri di Grazia e giustizia (40,5%) e degli Affari esteri (30,3%).

Il personale *part time* risulta pari al 46,9% del totale della categoria all'esame, di cui il 62,4% presso il Ministero di grazia e giustizia; quello contrattista è pari al 42,3%, con il 63,5% delle presenze presso il Ministero degli affari esteri.

Distribuzione restante personale

	31.12.93	31.12.94	31.12.95
Presidenza	37	46	34
Tesoro	140	261	256
Finanze	34	29	243
Bilancio	28	24	22
Grazia e giustizia	3.790	1.457	2.348
Affari esteri	1.744	1.728	1.760
Pubblica istruzione	-	41	41
Interno	-	5	5
Lavori pubblici	274	199	55
Trasporti	126	127	176
Comunicazioni (Poste)	-	-	-
Difesa	15	15	15
Politiche agricole	28	5	3
Industria	-	-	-
Lavoro	2.437	427	552
Commercio estero	-	1	1
Sanità	-	-	-
Beni culturali	521	523	209
Ambiente	-	-	-
Università	-	-	76
Totale	9.174	4.888	5.796

Va aggiunto, che sulla base di valutazioni di preconsuntivo²³ effettuate, da parte del Ministero della funzione pubblica, in esito alle risultanze dell'attività di monitoraggio sull'andamento del fenomeno *part-time*²⁴ e del regime di incompatibilità nel pubblico impiego di cui ai commi 56-65 dell'art. 1 della legge n. 662 del 1996, il numero dei dipendenti collocato in *part-time* si attesta, nel 1997, per le amministrazioni centrali, su 4.093 unità. Per il comparto Ministeri, i risparmi di spesa sarebbero pari a lire 36,8 miliardi, importo ottenuto moltiplicando la minor spesa pari a 9 milioni per dipendente, corrispondente a circa un terzo delle sole competenze fisse.

3.3.5 - Movimento del personale

I dati relativi agli anni 1994 e 1995, relativi alla consistenza del personale dei ministeri, mostrano due tendenze di segno diverso: mentre il primo anno preso in considerazione fa registrare, rispetto al dato 1993, un consistente aumento dei dipendenti (+10 mila unità), diversamente, per il 1995, si evidenzia un complessivo decremento, con una variazione, rispetto all'anno precedente, di -2,6 punti percentuali (in termini assoluti -6 mila unità).

Come già precisato in premessa, il commento dei dati di dettaglio non si presenta del tutto significativo per le rilevazioni 1994 sul 1993, in quanto i sensibili scostamenti tra i dati esposti nelle tabelle 1994 e 1995, riferite al dato 31 dicembre 1994, mostrano variazioni per complessive 7.231 unità in più, a causa della non corrispondenza, a quella data, dei dati riportati nelle due citate tabelle relativi ai ministeri delle Finanze (+2.531 unità) e Grazia giustizia (+2.150 unità); a ciò va aggiunto che, rispetto al 1995, nel 1994, non è stata effettuata la rilevazione del dato riferito al Ministero delle comunicazioni (già Ministero delle poste e telecomunicazioni).

²³ Fonte: Ministero della funzione pubblica, 14 novembre 1997.

²⁴ Con circolare 21 ottobre 1997, n. 8 del Dipartimento della funzione pubblica (in G.U., serie generale, n. 251 del 27 ottobre 1997), sono state impartite apposite direttive per contemperare il diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro proposta dal dipendente con la funzionalità del servizio.