

dall'inizio dell'indennità di vacanza contrattuale. Dal 1° agosto al 30 novembre 1995 è prevista un'indennità di qualifica mensile nelle seguenti misure lorde: L. 500.000 per l'VIII qualifica; L. 585.000 per la IX qualifica. Dal 1° dicembre 1995 è istituita un'indennità di direzione pensionabile, corrisposta per 12 mesi nelle seguenti misure lorde: L. 700.000 per l'VIII qualifica; L. 900.000 per la IX qualifica; L. 1.300.000 per la IX qualifica-segretario capo. Questo nuovo emolumento assorbe la retribuzione individuale di anzianità (ria) nonché l'indennità di funzione e coordinamento, dovuta fino al 30 novembre 1995.

Per quanto riguarda le dotazioni organiche dei segretari, il prospetto sintetico che segue mette a confronto i dati forniti dalla RGS con quelli comunicati alla Corte dei conti dai Ministeri dell'Interno e dell'Industria.

Anni 1994-95 - Enti locali. Segretari: dotazioni organiche

Aggregato enti locali	Dati RGS		Dati Min. Interno e Industria	
	1994	1995	1994	1995
Province	-	10	92	99
Comuni	26	41	6.580	6.594
Comunità montane	-	-	-	-
Camere di commercio	40	47	102	102
Totali aggregato	66	98	6.774	6.795

Fonte Elaborazioni Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato, Ministero dell'Interno e Ministero dell'Industria

Il prospetto si commenta da solo, nel senso che i dati di fonte ministeriale possiedono certamente un elevato grado di attendibilità, mentre quelli rilevati dalla Ragioneria generale non sono significativi. In proposito si rammenta che di regola in ogni comune è prevista una unità di organico, ad eccezione degli enti associati per il servizio di segreteria. Non figurano le dotazioni dei segretari delle comunità montane perché, come già accennato, la funzione è svolta da un dirigente, ovviamente incluso nell'organico della categoria di appartenenza.

La tabella 4 già illustrata ha esposto anche i dati di fonte RGS relativi alla consistenza ed alla percentuale di variazione dei segretari degli enti nel biennio, dati che per comodità di lettura si riproducono nello specchio seguente.

Amministrazione	Segretari		var. 95-84 %
	31.12.94	31.12.95	
Province	85	84	-1,2
Comuni	6.126	6.039	-1,4
Comunità montane	10	11	10
Camere di commercio	77	72	-6,5
Totale	6.298	6.206	-1,5

La rilevazione della consistenza dei segretari delle comunità montane è palesemente errata, tenuto conto che hanno presentato il conto 346 enti nel 1994 e 344 nel 1995. Deve quindi ritenersi che le pochissime unità indicate rappresentino casi del tutto residuali, in cui l'incarico di segretario è tuttora svolto in via precaria da segretari comunali, come era usuale prima della definizione legislativa dell'assetto del personale delle comunità intervenuta nel 1987.

Si riportano ora i prospetti analitici forniti dal Ministero dell'Interno dove figurano per il biennio dotazioni organiche, consistenze e vacanze dei segretari provinciali e comunali, distinti secondo le rispettive qualifiche. Viene specificato a parte il numero delle segreterie comunali convenzionate e consorziate.

Segretari provinciali	Dotaz. organica al 31/12/1994	In servizio al 31/12/1994	Posti vacanti al 31/12/1994
Segretario Generale provinciale classe 1/A	72	62	10
Segretario Generale provinciale classe 1/B	20	17	3
Totale	92	79	13

Segretari comunali	Dotaz. organica al 31/12/1994	In servizio al 31/12/1994	Posti vacanti al 31/12/1994
Segretario Generale comunale classe 1/A	77	62	15
Segretario Generale comunale classe 1/B	390	333	57
Segretario generale di 2 ^a classe	715	597	118
Segretario comunale capo	2.400	2.270	130
Segretario comunale	2.998	2.595	403
Totale	6.580	5.857	723

	Al 1/1/1994	Al 31/12/1994
Numero segreterie convenzionate	943	971
Numero segreterie consorziate	35	15
Totale	978	986

Segretari provinciali	Dotaz. organica al 31/12/1995	In servizio al 31/12/1995	Posti vacanti al 31/12/1995
Segretario Generale provinciale classe 1/A	76	58	18
Segretario Generale provinciale classe 1/B	23	15	8
Totale	99	73	26

Segretari comunali	Dotaz. organica al 31/12/1995	In servizio al 31/12/1995	Posti vacanti al 31/12/1995
Segretario Generale comunale classe 1/A	78	62	16
Segretario Generale comunale classe 1/B	393	323	70
Segretario generale di 2 ^a classe	714	610	104
Segretario comunale capo	2.411	2.253	158
Segretario comunale	2.998	2.482	516
Totale	6.594	5.730	864

	Al 31/12/1995
Numero totale segreterie convenzionate	1.024
Numero totale segreterie consorziate	91
Totale	1.115

In base ai dati ministeriali sono dunque risultati in servizio nel 1994 79 segretari provinciali (85 secondo la RGS) e 5.857 segretari comunali (6.126 secondo la RGS); nel 1995 73 segretari provinciali (84 secondo la RGS) e 5.730 segretari comunali (6.039 secondo la RGS).

Ad avviso della Corte, i dati del Ministero sembrano più attendibili, perché la rilevazione è utilmente integrata dal quadro recante il numero delle segreterie comunali gestite su base convenzionale o consortile, dove cioè un solo segretario svolge le sue funzioni presso più enti.

Il Ministero dell'Industria non ha fatto pervenire prospetti articolati, ma ha comunicato che nel 1994 - rispetto ad un organico limitato ai 91 posti di segretario generale, la cui nomina ai sensi della legge n. 580/1993 spetta al predetto Dicastero - risultavano 74 unità in servizio, che coprivano a scavalco le rimanenti 17 sedi.

Nel 1995, rispetto al medesimo organico, sono risultate in servizio 70 unità, con 21 sedi da coprire a scavalco.

I dati alla fine del 1996 sono decisamente migliorati nel senso di una normalizzazione, dal momento che risultano 89 posti coperti dai titolari e solo in 2 enti camerali sussiste una situazione a scavalco.

Il confronto di dati compiuto, nonché le peculiarità dell'ordinamento giuridico e del trattamento economico dei segretari a cui si è accennato hanno suggerito l'opportunità di dare la preferenza all'esame della retribuzione media annua lorda pro-capite di questa categoria di personale.

La predetta retribuzione media va considerata come elemento di connessione tra la composizione della consistenza del personale e la composizione della spesa. Si tratta, come è noto, di un dato particolarmente significativo, in quanto tiene conto sia della retribuzione tabellare e dei compensi accessori sia della distribuzione del personale nella struttura delle qualifiche e dell'anzianità di servizio.

La RGS ha calcolato tale retribuzione media escludendo gli arretrati ed i recuperi per assenze, ritardi e scioperi. Inoltre la spesa sostenuta per ogni singola voce retributiva è stata rapportata alle unità uomo/anno.

La XIII mensilità è stata considerata come un elemento specifico, costituito dalle somme pagate a questo titolo per le singole voci retributive.

La *tabella 22* allegata espone per il 1995 la composizione della retribuzione media dei segretari provinciali, comunali (dirigenti e funzionari) e dei segretari generali delle camere di commercio.

I segretari provinciali hanno avuto la retribuzione media complessiva di 98.995 milioni, di cui il 73,3% a titolo di competenze fisse ed il 26,72% a titolo di retribuzione accessoria.

I segretari comunali dirigenti hanno avuto 78.925 milioni, di cui il 70,3% a titolo di competenze fisse ed il 29,7% a titolo di retribuzione accessoria. I segretari comunali dirigenti e non dirigenti, considerati insieme, hanno avuto la retribuzione media complessiva di 62.374 milioni, di cui il 68% a titolo di competenze fisse ed il 32% a titolo di retribuzione accessoria.

I segretari generali delle camere di commercio, infine, hanno percepito 99.913 milioni, di cui il 70,2% a titolo di competenze fisse ed il 29,8% a titolo di competenze accessorie.

(in migliaia di lire)

Personale	Stipendio	I.I.S.	R.I.A.	Tredicesima mensilità	Totale retribuzione ordinaria	Indennità varie	Straordinario	Altre indennità e competenze accessorie	Totale retribuzione accessoria	Retribuzione ordinaria e accessoria	Recuperi	Arretrati
Segretario 1/A	50.557	14.511	4.363	6.040	75.471	4.047	9.560	12.030	25.637	101.109	1.389	903
Segretario 1/B	43.121	14.320	4.283	4.940	66.663	6.058	9.585	11.981	27.624	94.287	29	722
Segretario II Classe	32.399	13.603	1.893	4.029	51.924	10.711	4.876	26.095	41.682	93.606	0	301
Segretari provinciali	48.145	14.444	4.312	5.691	72.592	4.718	9.517	12.168	26.403	98.995	969	843
Segretario 1/A	48.839	14.510	5.903	5.761	75.013	7.787	17.450	17.463	42.701	117.714	193	1.559
Segretario 1/B	40.216	14.319	3.410	4.789	62.735	5.500	11.001	8.998	25.499	88.234	80	1.195
Segretario II Classe	29.412	13.603	2.252	3.781	49.047	5.470	8.112	6.612	20.193	69.240	136	567
Qualifiche dirigenziali	34.397	13.909	2.886	4.257	55.449	5.628	9.712	8.137	23.477	78.925	120	848
Segretario IX qualifica	20.268	12.555	3.797	3.287	39.907	10.766	4.867	3.743	19.376	59.284	110	1.007
Segretario VIII qualifica	20.164	12.847	2.505	3.332	38.847	10.426	3.495	4.297	18.218	57.066	146	1.706
Segretari comunali	22.620	12.806	3.535	3.453	42.414	9.879	5.558	4.523	19.960	62.374	115	1.040
Segretario Generale Ccia	48.904	14.322	1.322	5.525	70.073	8.446	11.813	9.581	29.840	99.913	19	3.749

Fonte: Ragioneria generale dello Stato

6.9 - Costo del personale. Formazione del personale

Le tabelle 23 e 24 allegate mostrano per il 1994 ed il 1995 la composizione del costo totale del personale per ciascuna categoria di enti, evidenziando l'incidenza delle voci di spesa per le retribuzioni lorde (competenze fisse ed accessorie) e quella delle voci aggiuntive che, secondo la classificazione della RGS, formano il predetto costo del personale.

La successiva tabella 25, parimenti allegata, indica la variazione percentuale delle singole spese nel biennio in esame (costo del personale = 100), consentendo così di valutare la dinamica delle stesse.

Le somme rimborsate si riferiscono ai dipendenti in posizione di comando e di fuori ruolo.

L'esame delle risultanze rivela a prima vista che i dati percentuali delle spese erogate dalle comunità montane per retribuzioni lorde e contributi nel 1994 si discostano molto da quelli analoghi degli altri enti, senza che la Corte sia riuscita a trovare una spiegazione valida. Allo stato, è pertanto ragionevole ritenere che si tratti di dati spurî, per i quali sarebbero necessari approfondimenti analitici.

Per il resto è agevole osservare che l'incidenza della spesa retributiva nelle altre tipologie di enti ha oscillato tra il 73,44% delle camere di commercio ed il 75,83% dei comuni nel 1994; tra il 69,25% delle camere ed il 78,34% delle comunità montane nel 1995.

Risulta poi che i contributi previdenziali ed assistenziali hanno rappresentato la voce specifica del costo del personale di gran lunga prevalente nel biennio, superando sempre l'incidenza del 20%. L'elevato onere si spiega perchè gli enti del settore pubblico effettuavano reali versamenti periodici al sistema previdenziale anche prima dell'intervento della legge n.335 del 1995 di riforma del settore, che ha esteso tale obbligo agli organismi statali, ma solo a partire da gennaio 1996.

Le spese per indennità di missione e trasferimento, nel biennio complessivamente considerato, non hanno subito oscillazioni di particolare rilievo, perchè il tetto massimo è stato il 2,52% nelle comunità montane (1994) e quello minimo lo 0,19% nei comuni (1995).

Per quanto riguarda l'incidenza delle voci aggiuntive specifiche che formano il costo del lavoro, si rinvia ai dati forniti dalla RGS nel conto annuale 1994, già pubblicato, e in quello 1995 in via di prossima pubblicazione. In proposito non si è ritenuto di dover elaborare tabelle analoghe a quelle appena presentate per il costo del personale.

La Corte ha in realtà esaminato attentamente i numerosi dati raccolti dalla RGS, tutti di per sé interessanti, che si riferiscono, come è noto, alle spese per: gestione mense-assegni di vitto, vestiario, benessere del personale, equi indennizzi, formazione del personale, gestione dei concorsi, incarichi professionali a dipendenti e non, esborsi residuali. Sono così emersi taluni valori assoluti e percentuali nonché indici di variazione che non hanno trovato finora spiegazioni valide. Si tratta di voci, a proposito delle quali anche la RGS incontra probabilmente difficoltà a stabilire la qualità dei dati pervenuti e ad effettuare eventuali verifiche o correzioni secondo parametri obiettivi, tanto vero che nel conto annuale 1994 per il comparto regioni-autonomie locali sono mancate valutazioni e considerazioni in punto di costo del personale e del lavoro.

Nella presente sede, tuttavia, preme sottolineare come i dati delle spese per la formazione del personale resi disponibili dalla RGS, a parte l'attendibilità delle singole cifre, siano ancora molto inferiori alla media europea ed al fabbisogno annuo stimato, così come accade in generale per tutto il settore pubblico.

La formazione del personale costituisce un elemento essenziale di valorizzazione delle risorse umane presenti nel pubblico impiego, utile anche per sostenere i processi di mobilità. Pertanto sembra opportuno spendere ancora qualche parola in merito a tale problema.

In sintesi, si può affermare che finora la formazione è stata una specie di cenerentola nell'ambito della pubblica amministrazione. Occorre intervenire sia per la formazione di base preliminare all'accesso (per i dirigenti e per i funzionari inquadrati nei livelli), sia per il

potenziamento delle competenze professionali secondo una linea di aggiornamento costante. La direttiva 24 aprile 1995, n. 14 della Funzione pubblica ha stimato il fabbisogno formativo annuo dell'amministrazione in almeno 200.000 dipendenti delle varie qualifiche, la cui soddisfazione richiederebbe risorse finanziarie corrispondenti ad un punto percentuale del monte retributivo¹², per avvicinarsi, appunto, alla media europea.

L'art. 7.4 del d. lgs. n. 29 ha stabilito che le amministrazioni pubbliche curano la formazione e l'aggiornamento del proprio personale. Il contratto collettivo degli enti locali, a sua volta, affida alla contrattazione decentrata la definizione delle linee di indirizzo generale in materia (art. 5). Il riconoscimento che la programmazione di queste attività attiene alla sfera gestionale è coerente con le regole riformatrici del d.lgs. n. 29.

La predetta direttiva n. 14 della Funzione pubblica ha invitato le amministrazioni a prevedere nei bilanci dei prossimi anni significativi stanziamenti commisurati al monte retributivo, per compensare i gravi ritardi in materia. In risposta le amministrazioni centrali dello Stato hanno inviato notizie relative ai fabbisogni formativi del personale, mentre gli enti locali nel corso del 1995 non hanno sottoposto alcun piano.

Per venire incontro a queste esigenze il progetto PASS (Pubbliche amministrazioni per lo sviluppo del sud) è stato lanciato nel 1996 dal Dipartimento della Funzione pubblica d'intesa col Formez¹³.

E' previsto uno stanziamento complessivo di 280 miliardi (per il 75% comunitari) in quattro anni, dal 1996 al 1999. Le amministrazioni possono presentare progetti di formazione "personalizzati", adeguati cioè alle proprie esigenze. Per quanto riguarda gli enti locali, i più rilevanti finora sono arrivati dal comune di Napoli e dalle province di Cagliari e Cosenza.

Il sistema delle camere di commercio dispone per la formazione del proprio personale dell'apposito "Istituto Guglielmo Tagliacarne", un organismo che con la sua attività legata anche alle fasi di reclutamento, a giudizio del Ministero dell'Industria, ha notevolmente contribuito all'elevazione del livello qualitativo della professionalità dei dipendenti camerali.

¹² Relazione sullo stato della P.A. 1994-1995, vol. I, p. 196.

¹³ Relazione sullo stato della P.A. 1995-1999, vol. I, pagg. 244-245.

Anno 1994 - Enti locali - Costo del personale e composizione percentuale

Tabella 23

(importi in migliaia di lire)

	Province		Comuni		Comunità montane		Camere di commercio	
	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%
Spesa per competenze fisse	1.825.766.983	69,17	14.687.408.927	70,09	225.741.810	39,87	251.694.729	64,50
Spesa per competenze accessorie	136.944.029	5,19	1.203.233.205	5,74	8.847.027	1,56	34.851.910	8,93
Spesa retribuzioni lorde	1.962.711.012	74,36	15.890.642.132	75,83	234.588.837	41,43	286.546.639	73,44
Contributi a carico dell'amministrazione	615.980.016	23,34	5.052.638.992	24,11	317.978.596	56,16	88.606.376	22,71
Spesa per indennità di missione e trasferimento	26.895.817	1,02	44.285.623	0,21	14.242.629	2,52	4.364.108	1,12
Altre spese	36.319.325	1,38	202.709.799	0,97	2.327.137	0,41	12.696.606	3,25
TOTALE	63.215.142	2,40	246.995.422	1,18	16.569.766	2,93	17.060.714	4,37
Somme rimborsate alle amministrazioni	5.651.082	0,21	28.918.649	0,14	2.606.325	0,46	1.403.149	0,36
Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	-8.148.005	0,31	-263.480.099	1,26	-5.548.533	0,98	-3.413.663	0,87
Totale a saldo	-2.496.923	-0,09	-234.561.450	-1,12	-2.942.208	-0,52	-2.010.514	-0,52
COSTO DEL PERSONALE	2.639.409.247	100,00	20.955.715.096	100,00	566.194.991	100,00	390.203.215	100,00

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

Anno 1995 - Enti locali - Costo del personale e composizione percentuale

Tabella 24

(importi in migliaia di lire)

	Province		Comuni		Comunità montane		Camere di commercio	
	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%
Spesa per competenze fisse	1.890.247.832	69,14	15.093.467.899	69,44	224.683.454	73,54	299.410.170	62,28
Spesa per competenze accessorie	144.649.064	5,29	1.530.039.557	7,04	14.671.177	4,80	36.371.141	7,57
Spesa retribuzioni lorde	2.034.896.896	74,43	16.623.507.456	76,48	239.354.631	78,34	335.781.311	69,85
Contributi a carico dell'amministrazione	646.114.722	23,63	5.180.509.488	23,83	69.296.867	22,68	110.662.102	23,02
Spesa per indennità di missione e trasferimento	28.790.695	1,05	40.378.440	0,19	3.318.834	1,09	5.018.583	1,04
Altre spese	51.962.644	1,90	350.548.979	1,61	5.050.202	1,65	31.837.032	6,62
TOTALE	80.753.339	2,95	390.927.419	1,80	8.369.036	2,74	36.855.615	7,67
Somme rimborsate alle amministrazioni	6.272.633	0,23	185.742.705	0,85	3.111.028	1,02	1.927.781	0,40
Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	-34.044.701	1,25	-644.209.400	2,96	-14.616.475	4,78	-4.508.001	0,94
Totale a saldo	-27.772.068	-1,02	-458.466.695	-2,11	-11.505.447	-3,77	-2.580.220	-0,54
COSTO DEL PERSONALE	2.733.992.889	100,00	21.736.477.668	100,00	305.515.087	100,00	480.718.808	100,00

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

Anni 1994-1995 - Enti locali - Costo del personale: variazione percentuale

Tabella 25

	Province	Comuni	Comunità montane	Camere di commercio
Spesa per competenze fisse	3,53	2,76	-0,47	18,96
Spesa per competenze accessorie	5,63	27,16	65,83	4,36
Spesa retribuzioni lorde	3,68	4,61	2,03	17,18
Contributi a carico dell'amministrazione	4,89	2,53	-78,21	24,89
Spesa per indennità di missione e trasferimento	7,05	-8,82	-76,70	15,00
Altre spese	43,07	72,93	117,01	150,75
TOTALE	27,74	58,27	-49,49	116,03
Somme rimborsate alle amministrazioni	11,00	542,29	19,36	37,39
Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	-317,83	-144,50	-163,43	-32,06
Totale a saldo	1.012,25	95,46	291,05	28,34
COSTO DEL PERSONALE	3,58	3,73	-46,04	23,20

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

Capitolo VII

IL PERSONALE DEGLI ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI
A RILEVANZA NAZIONALE

7.1 - Considerazioni generali

7.1.1 - Premessa

La presente parte della trattazione ha per oggetto - secondo il criterio di ripartizione della materia già adottato nelle precedenti relazioni - gli enti pubblici non territoriali, a rilevanza nazionale, tenuti alla presentazione del conto annuale ai sensi degli artt. 1.2 e 65.2 del d.lgs. n. 29 del 1993.

E' un aggregato che comprende gli "enti pubblici non economici" e le "istituzioni e gli enti di ricerca e sperimentazione" di cui ai comparti di contrattazione collettiva previsti dagli artt. 2, 4 e 8 del d.P.C.M. 30 dicembre 1993, n. 593 - in attuazione dell'art. 45.3 del precitato d.lgs. n. 29 del 1993 - per i quali la relativa disciplina contrattuale in ambito nazionale è stata definita, per il periodo in riferimento, con accordi autorizzati con provvedimenti del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 19 aprile 1995, 10 maggio e 12 settembre 1996¹ (per il personale dipendente dagli enti pubblici non economici) in data 7 giugno 1996 e 31 ottobre 1996² (per il personale dipendente dagli enti ed istituzioni di ricerca e sperimentazione) e con oneri di spesa diretti ed indiretti da contenere nei limiti fissati dalla legge n. 725 del 1994 (legge finanziaria 1995) e dalla direttiva finanziaria della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica - 1° febbraio 1995.

I limiti di spesa stabiliti per gli incrementi retributivi per il biennio 1995-1996³ risultano essere: di 141,97 miliardi⁴ per il 1995 e di 237,20⁵ per il 1996 per il personale degli enti pubblici

¹ In particolare, il provvedimento del 19 aprile 1995 autorizza la sottoscrizione dell'accordo per il personale di cui all'art. 4 del d.P.C.M. n. 593 del 1993, nel testo concordato il 28 marzo 1995, per il periodo 1 gennaio 1994-31 dicembre 1997 per la parte normativa e per il periodo 1 gennaio 1994-31 dicembre 1995 per la parte economica; il provvedimento del 10 maggio 1996 autorizza la sottoscrizione dell'accordo per il medesimo personale, nel testo concordato il 17 aprile stesso anno, per il biennio economico 1 gennaio 1996-31 dicembre 1997. Il provvedimento del 12 settembre 1996 autorizza la sottoscrizione dell'accordo, per il personale delle qualifiche dirigenziali e relative tipologie professionali di cui all'art. 11 del precitato d.P.C.M. n. 593 del 1993, nel testo concordato il 30 luglio 1996, per il periodo 1 gennaio 1994-31 dicembre 1997 per la parte normativa e per il periodo 1 gennaio 1994-31 dicembre 1995 per la parte economica.

² In particolare, il provvedimento del 7 giugno 1996 autorizza la sottoscrizione dell'accordo per il personale di cui all'art. 8 del d.P.C.M. n. 593 del 1993, nel testo concordato il 17 maggio 1996, per il periodo 1 gennaio 1994-31 dicembre 1997 per gli aspetti normativi e per il periodo 1 gennaio 1994-31 dicembre 1995 per gli aspetti retributivi; il provvedimento 31 ottobre 1996 autorizza la sottoscrizione dell'accordo, per il medesimo personale, nel testo concordato il 15 ottobre stesso anno, per il biennio economico 1 gennaio 1996-31 dicembre 1997.

³ Per il 1994, secondo quanto precisato nella direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 5 settembre 1994, non sono stati riconosciuti ulteriori benefici economici, oltre l'indennità di vacanza contrattuale attribuita per nove mensilità a decorrere dal 1° aprile 1994 (provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 aprile 1994, prorogato fino al 31 dicembre 1994 con il decreto-legge 27 luglio 1994, n. 469).

⁴ Di questi 18,71 miliardi per i dirigenti e 123,26 per il personale dei livelli e del ruolo ad esaurimento.

⁵ Di questi 32,6 per i dirigenti e 204,6 per il personale dei livelli e del ruolo ad esaurimento.

non economici; di 35,01 miliardi⁶ per il 1995 e di 59,41⁷ miliardi per il 1996 per quello delle istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione.

Relativamente alla composizione soggettiva dei comparti, può ricordarsi che nell'ambito degli "enti pubblici non economici", che è categoria, per un certo verso residuale, costituita da figure soggettive eterogenee - come si vedrà in prosieguo e come è agevolmente rilevabile dalla considerazione degli enti individuati dal ricordato d.P.C.M. n. 593 del 1993 - sono, tra gli altri, ricompresi gli enti previdenziali, INPS, INAIL ed INPDAP (l'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica in cui sono confluiti, dal 1993, ENPAS, INADEL e ENPDEPD), gli enti (non di ricerca) di cui alla legge n. 70/1975⁸, le Casse congraglio prezzi e la maggior parte degli altri enti pubblici comunque sottoposti a tutela o vigilanza dello Stato (tra cui l'ACI, gli Automobil Club provinciali e locali).

Del comparto delle "istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione" fanno, tra gli altri, parte gli enti scientifici di ricerca e sperimentazione di cui al punto 6 della tabella allegata alla precitata legge n. 70 del 1975 e successive modificazioni ed integrazioni, l'ISTAT, l'Istituto italiano di medicina sociale, gli Istituti di ricerca e sperimentazione agraria e talassografici, le Stazioni sperimentali per l'Industria.

Da segnalare la presenza dell'Istituto superiore di sanità (ISS) e dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL) - Istituti-organo, privi di personalità giuridica, del Ministero della Sanità, il cui personale, appartenente ai ruoli statali, è destinatario della normativa del comparto della ricerca - nonché dei ricordati Istituti di ricerca e sperimentazione agraria che, pur connotandosi quali enti pubblici (cat. VI della tabella allegata alla legge n. 70 del 1975), fanno fronte alle proprie esigenze di carattere amministrativo e tecnico con personale appartenente ai ruoli statali (del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali⁹), il cui onere è a carico del bilancio dello Stato.

Sono ricomprese nel comparto, e quindi nella presente parte del referto, anche le ricordate Stazioni sperimentali per l'Industria per la loro indubbia connotazione di persone giuridiche pubbliche, sulla sussistenza della quale si è da ultimo pronunciata anche la Sezione del controllo sugli Enti sovvenzionati (determinazione n. 63 del 1995); tali strutture si avvalgono di personale appartenente ad appositi ruoli del Ministero dell'industria (ed a carico dello stesso) e di personale appartenente a propri specifici ruoli nel complesso indistintamente ricompreso nel comparto di contrattazione collettiva degli Enti di ricerca e sperimentazione.

Non sono oggetto di questa parte della trattazione: l'AIMA, inserita nel conto delle Amministrazioni statali, gli enti regionali di sviluppo agricolo e tutti gli altri enti comunque facenti capo alle Regioni o ad enti locali.

Sono esclusi dal conto annuale sul costo del lavoro gli enti pubblici economici, le Aziende che producono servizi di pubblica utilità e gli enti contemplati nell'art. 73.5 del d.lgs. n. 29 del 1993 (ENEA, Agenzia spaziale italiana, Unioncamere, Ente nazionale di assistenza al volo¹⁰, Registro aeronautico italiano, EUR, ICE, CONI, Enti lirici). Questi, ai sensi dell'art. 65.3 e 65.4 del medesimo d.lgs. n. 29, sono tenuti soltanto alla "comunicazione" - da effettuarsi secondo la procedura fissata dalla Ragioneria generale - del costo annuo del personale, comunque utilizzato, al Dipartimento della funzione pubblica ed al Ministero del tesoro, ai fini evidentemente di un referto differenziato.

Mentre per gli enti pubblici economici e le aziende che producono servizi di pubblica utilità la Ragioneria generale non ha ancora risolto completamente le problematiche pregiudiziali per

⁶ 14,98 per dirigenti, ricercatori e tecnologi; 20,02 per personale dei livelli e ruolo ad esaurimento.

⁷ 26,12 per dirigenti, ricercatori e tecnologi; 33,28 per personale dei livelli e ruolo ad esaurimento.

⁸ Continua a restare escluso l'Ente nazionale risi, pur essendo stato ritenuto lo stesso ente non economico, come già ricordato nelle precedenti relazioni, dalla Sezione di controllo della Corte dei conti sugli Enti sovvenzionati, con determinazione n. 9 del 1993.

⁹ Ora Ministero per le politiche agricole.

¹⁰ Già Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale.

l'avvio della rilevazione¹¹, per gli enti e le istituzioni contemplate nell'art. 73.5 del d.lgs. n. 29 sono stati, di recente, resi disponibili¹² i dati acquisiti per il periodo 1992-1994.

Sulla base di tale ricognizione si riferisce sinteticamente nel successivo paragrafo 7.4.

7.1.2 - Ambito dell'indagine

Gli Enti ed Istituzioni partecipanti all'aggregato in argomento, considerati dalla Ragioneria generale dello Stato (e di riflesso dalla Corte) ai fini del presente referto, risultano essere complessivamente 276 per il 1994 e 257 per il 1995 (cfr. tabella 1).

La riduzione numerica è stata prevalentemente determinata - a parte talune altre variazioni specificate qui di seguito - dalla formale esclusione, operata dalla Ragioneria generale, dei 17 Ordini, Collegi e Federazioni professionali, il cui personale, comunque, già per il 1994 non è stato considerato nella rilevazione dalla Ragioneria medesima¹³. E ciò, peraltro, in presenza di un contenzioso dinanzi al TAR del Lazio¹⁴, attivato da alcune di tali Istituzioni, riguardante la legittimità del procedimento seguito per l'inclusione delle stesse nel comparto delle pubbliche amministrazioni¹⁵.

Del complesso degli enti considerati, 54 per il 1994 e 55 per il 1995 (per l'inclusione dell'Istituto nazionale per la fisica della materia¹⁶) fanno parte del comparto della ricerca; i restanti, nella loro disomogeneità, appartengono al comparto degli enti pubblici non economici.

Nell'ambito di questi ultimi, sono ricompresi, come già detto, l'Automobil club italiano con gli Automobil club provinciali e locali (aumentati di 2 nuove unità istituite nel 1995) e gli Enti previdenziali (diminuiti di 4 unità nel 1995 a seguito dell'inclusione del neo-istituto INPDAP in luogo degli enti ed istituzioni soppressi cui lo stesso è subentrato).

Tra gli enti censiti, la percentuale dei soggetti adempienti all'obbligo normativamente posto di fornire elementi per il costo del lavoro - integralmente soddisfatto per il comparto della ricerca - è dell'89 % per il 1994 e del 92 % per il 1995 (cfr. citata tab. 1).

Anche per il periodo cui si riferisce la presente trattazione, permane, comunque, l'esigenza, rappresentata nella precedente relazione della Corte¹⁷, che la ricognizione della Ragioneria generale dello Stato sia estesa all'intero complesso degli enti sovvenzionati e pubblici assoggettati al controllo della competente Sezione della Corte dei conti medesima.

Assommano, infatti, ancora a circa un centinaio (cfr. tabella 2 e relativi allegati) gli enti sottoposti a detto controllo che non sono ricompresi nella rilevazione della Ragioneria.

Pur non trattandosi di enti di grande rilievo e pur non incidendo il costo del personale degli stessi in misura significativa sul costo globale dell'aggregato, dall'integrazione non può prescindere ai fini della necessaria completezza della ricognizione.

¹¹ Il problema del comportamento omissivo del Ministero del Tesoro in materia, con specifico riguardo alla situazione dell'ENEL, è stato affrontato nella determinazione n. 11 del 4 aprile 1997 della Sezione di controllo sugli enti sovvenzionati.

¹² Gli elementi sono stati forniti con la pubblicazione del Ministero del Tesoro - Ragioneria generale dello Stato, *Costo annuo del personale 1992 - 1993 - 1994. Il personale degli enti di cui all'art. 73 del D.L.vo N. 29/93*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1997.

¹³ La Ragioneria ha ritenuto di non procedere alla rilevazione "per la varietà degli enti e per la limitatezza del personale a disposizione degli stessi". Cfr. *Conto annuale* 1994, vol. II, p. 83.

¹⁴ Nel corso del giudizio amministrativo è stato proposto innanzi alla Corte di cassazione regolamento preventivo di giurisdizione e da parte della Suprema Corte è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3.4 della citata legge n. 20 del 1994 per contrasto con l'art. 100 Cost., in riferimento anche agli artt. 103 e 113 Cost.

¹⁵ Sulla natura pubblica degli Ordini, Collegi e Federazioni professionali si è pronunciata la Corte dei conti, Sezione di controllo sugli Enti sovvenzionati, con la determinazione n. 43 del 1995 di assoggettamento al controllo.

¹⁶ Ente di nuova istituzione.

¹⁷ Cfr. Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1993*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1996, pagg. 220 e 221.

ANNO 1994/1995

Tabella 1

**Enti pubblici non territoriali a rilevanza nazionale
censiti dalla Ragioneria Generale dello Stato**

TIPOLOGIA	1994			1995		
	Enti tenuti all'invio	Enti ademp.	Enti inademp.	Enti tenuti all'invio	Enti ademp.	Enti inademp.
A. C. provinciali e locali	102	102	-	104	104	-
Enti pubblici previdenziali	29	28	1	25	21	4
Enti pubblici non previdenziali	23	23	-	22	22	-
Altri Enti ex legge n. 70/1975	17	16	1	17	16	1
Ordini e Collegi professionali	17	-	17	-	-	-
Altri enti settore pubbl. allargato	34	25	9	34	20	14
Istituti di ricerca e speriment.	54	54	-	55	55	-
<i>Totali</i>	276	248	28	257	238	19

* Sono ricompresi n. 28 enti non assoggettati al riscontro della Sezione di controllo della Corte dei conti sugli Enti sovvenzionati (v. all. 1)

Tabella 2

**Enti pubblici non territoriali a rilevanza nazionale
assoggettati al riscontro della Corte dei conti
Sezione controllo sugli enti sovvenzionati dallo Stato**

Raggruppamenti	Tipologia enti	Numero enti		
		ex art. 2 L. 259/58	ex art. 12 L. 259/58	Totali
1	Previdenziali	29	4	33
2	Assistenziali	16	1	17
3	Gestione di imprese	7	15	22
4	Lirici e di studio	33	3	36
5	Attività economiche ed agonistiche	121	4	125
6	Ricerca	40	6	46
7	Interventi sul territorio	11	7	18
8	Portuali		18	18
9	Regionali sviluppo agricolo		8	8
	<i>Totali</i>	257 *	66	323

* Sono ricompresi n. 96 enti non censiti dalla Ragioneria Generale dello Stato (v. all. 2 alla presente relazione)

7.1.3 - Criteri metodologici

Gli elementi del costo del lavoro presi in considerazione per le valutazioni e le elaborazioni che seguono sono stati tratti principalmente dal conto annuale della Ragioneria generale dello Stato relativo al periodo oggetto del referto¹⁸.

A talune verifiche si è proceduto sulla base dei dati acquisiti in occasione del controllo di competenza sugli Enti svolto dalla Corte - Sezione di controllo sugli Enti sovvenzionati - ai sensi della leggi 21 marzo 1958, n. 259 e 14 febbraio 1994, n. 20.

Considerata la varietà e la eterogeneità degli Enti in esame, sono prevalenti le analisi e le valutazioni di carattere generale, utili, comunque, per porre in rapporto il costo del lavoro pubblico dei comparti qui trattati con quello delle amministrazioni oggetto delle altre parti del referto.

Si sono effettuate, comunque, anche analisi e comparazioni per settori, con riguardo a tre significativi raggruppamenti di enti, ciascuno unitariamente ponderabile sotto il profilo funzionale, costituiti da quello degli enti previdenziali, da quello degli enti di ricerca (che già di per sé sono categoria omogenea) e da quello degli Automobil club d'Italia e provinciali e locali.

Per tre enti rappresentativi di ciascuno degli aggregati omogenei considerati, e precisamente INPS, CNR e Automobil club italiano, si sono anche operati dei raffronti idonei ad evidenziare il grado di utilizzazione delle risorse finanziarie in rapporto al costo del personale.

7.2 - Analisi e valutazioni generali

7.2.1 - Dati di insieme sul personale

Sulla base dei dati acquisiti dalla Ragioneria generale dello Stato e considerati dalla Corte, il personale complessivamente in servizio al 31 dicembre 1995 presso gli enti pubblici a rilevanza nazionale risulta pari a 88.639 unità (di contro alle 86.945 unità del 1994 ed alle 89.414 unità del 1993), 70.854 ricomprese nel comparto degli Enti pubblici non economici e 17.785 nel comparto della ricerca.

Enucleando il personale a part-time, i contrattisti ed il personale non di ruolo da un lato, ed il personale temporaneo (assunto per esigenze di natura transitoria e contingente) dall'altro - che incidono sul costo con onere valutabile in modo differenziato, per vari profili, rispetto al personale di ruolo - si rileva che il personale temporaneo, sempre al 31 dicembre 1995, è pari a 637 unità per gli enti pubblici non economici ed a 675 unità per gli enti di ricerca, l'altro personale è pari a 4.688 unità (6,6 % del totale) per il primo comparto ed a 1.535 unità (8,6 % del totale) per il secondo comparto considerato. L'incidenza percentuale complessiva di tale personale differenziato è, così, rispettivamente del 7,5 %¹⁹ per gli enti non economici e del 12,4 %²⁰ per gli enti di ricerca.

Per il personale di ruolo, può notarsi quanto segue:

- il numero dei dipendenti al 31 dicembre 1995 è pari a 81.222 unità²¹;
- i cessati dal servizio sono stati 4.492 nel 1994 e 2.050 nel 1995 per il comparto degli enti pubblici non economici, 1.394 nel 1994 e 349 nel 1995 per il comparto della ricerca;
- le assunzioni di personale di ruolo sono state 2.677 per il 1994 e 2.476 per il 1995, per il primo comparto, 294 per il 1994 e 235 per il 1995 per il secondo comparto;

¹⁸ E' da tener presente che per il 1995, non essendo ancora integralmente disponibile, al momento della stesura della presente relazione, il II volume del conto annuale citato, riguardante le Amministrazioni del settore pubblico, alcuni elementi sono stati desunti direttamente dal sistema informativo integrato Ragioneria-Corte dei conti. L'utilizzazione promiscua del dato cartaceo, solo parzialmente disponibile, e del dato informatico, può aver dato luogo a talune incongruenze, comunque non rilevanti, nelle *tabelle* elaborate dalla Corte.

¹⁹ Di contro al 6,7 % del 1993.

²⁰ Di contro all'8,9 % del 1993.

²¹ 65.647 unità nel comparto degli enti pubblici non economici e 15.575 nel comparto della ricerca.

- le vacanze organiche al 31 dicembre 1995 sono pari a 17.266 posti che rappresentano il 17,53 % dell'entità numerica dei ruoli.

7.2.2 - Consistenza, struttura ed evoluzione del personale di ruolo

L'analisi dinamica della situazione del personale di ruolo fa registrare nel 1995 una contrazione del 2,16 % rispetto alla consistenza del 1993²² e dello 0,1 % rispetto a quella del 1994²³.

Tale tendenza è sostanzialmente confermata anche dalla considerazione distinta dei due comparti; il personale degli enti pubblici non economici, con 65.647 presenze, si riduce del 2,06 % rispetto al 1993 e dello 0,01 % rispetto al 1994; quello degli enti di ricerca, con 15.575 dipendenti in ruolo, diminuisce rispettivamente del 2,6 % e dello 0,6 % rispetto a ciascuno dei due anni precedenti.

Le dotazioni organiche, in parte rideterminate in attuazione del d.lgs. n. 29 del 1993, assommano, al 31 dicembre 1995, a 98.488 posti complessivi²⁴.

Le ricordate vacanze totali, pari a 17.266 posti, corrispondono al 17,53 % degli organici per il 1995²⁵ ed incidono sulle dotazioni organiche per il 15,1 % per gli enti non economici e per il 26,4 % per gli enti della ricerca²⁶.

La considerazione distinta dei due comparti e delle varie categorie di personale denota una situazione di copertura degli organici alquanto articolata e sostanzialmente immutata, anche nel biennio 1994-1995, rispetto al 1993 (cfr. tabelle 3 e 4).

Per gli enti pubblici non economici, i vuoti più rilevanti si riscontrano nei livelli IX, X, II e III, mentre le vacanze nelle qualifiche dirigenziali sono compensate dalla cospicua presenza del personale del ruolo ad esaurimento.

Per gli enti di ricerca permangono notevoli le vacanze per i posti di maggiore rilievo e responsabilità (tra il 30 ed il 40 %), e cioè per le componenti dirigenziali, della ricerca e tecniche. Di minore entità appaiono, invece, i vuoti per il personale dei livelli, per il quale, peraltro, opera, in molti casi, il meccanismo della compensazione con il soprannumero delle qualifiche superiori.

Sotto il profilo dell'analisi della possibile dinamica previdenziale, relativa cioè al personale in servizio con anzianità superiore ai 25 anni, i dati mettono in evidenza che la quota dei dipendenti in tali condizioni è passata dal 24 % del 1993 al 21,2 % del 1994 ed al 28,5 % del 1995 per il comparto enti non economici; mentre per il settore della ricerca, dal 20,1 % del 1993 e dal 20,5 % del 1994, si perviene al 24,2 % del 1995. La fascia nella quale si colloca il maggior numero di personale interessato è quella del personale dirigenziale in entrambi i comparti.

²² Pari a 83.021 dipendenti di ruolo.

²³ Pari a 81.328 dipendenti di ruolo.

²⁴ 77.337 posti per gli enti non economici e 21.151 per gli enti di ricerca e sperimentazione.

²⁵ La diminuzione dell'incidenza percentuale dei vuoti organici (pari al 18,3 % per il 1993 ed 18,6 % per il 1994) pur in presenza della riscontrata contrazione del personale, è dovuta alla riduzione dei posti complessivi d'organico (101.599 per il 1993, 99.933 per il 1994 e 98.488, come già riferito, per il 1995).

²⁶ Per ciascuno dei due comparti considerati l'incidenza percentuale è stata rispettivamente del 16,7 % e del 24,2 % nel 1993, del 16,8 % e del 25,4 % nel 1994.

ANNO 1994

Tabella 3

**ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI
PERSONALE DI RUOLO IN SERVIZIO NELL'ANNO**

QUALIFICA - LIVELLO Personale di ruolo	Dotazioni organiche	Presenze al 31-12	% su organico	Anzianità oltre 25 anni	% su presenze
Dirigente generale liv. B	3	7	233,3	4	57,1
Dirigente generale liv. C	103	91	88,3	74	81,3
Non contrattualizzati (1)	106	98	92,5	78	79,6
Dirigente superiore	1.328	478	36,0	426	89,1
Primo dirigente	738	1.143	154,9	762	66,7
Dirigenti (2)	2.066	1.621	78,5	1.188	73,3
Ispettore Generale r.e.	0	1.700		793	46,6
Direttore Divisione r.e.	0	387		101	26,1
Ruolo ad esaurimento (3)	0	2.087		894	42,8
Dirigenti + r.e. (2+3)	2.066	3.708	179,5	2.082	56,1
Decimo livello II ^a diff.	-	286	-	165	57,7
Decimo livello I ^a diff.	-	476	-	117	24,6
Decimo livello	1.642	491	29,9	19	3,9
Nono livello	3.448	608	17,6	164	27,0
Ottavo livello	15.106	12.259	81,2	5.018	40,9
Settimo livello	27.254	23.479	86,1	3.392	14,4
Sesto livello	14.311	12.510	87,4	1.818	14,5
Quinto livello	7.324	5.895	80,5	677	11,5
Quarto livello	5.532	4.518	81,7	285	6,3
Terzo livello	2.106	1.309	62,2	76	5,8
Secondo livello	25	14	56,0	1	7,1
Primo livello	-	2	-		0,0
Personale livelli (4)	76.748	61.847	80,6	11.732	19,0
TOTALE GENERALE	78.920	65.653	83,2	13.892	21,2

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