

Allegato 2/3

- 93. Ufficio italiano dei cambi (U.I.C.)
- 94. Unione italiana ciechi
- 95. Unione nazionale mutilati per servizio (U.N.M.S.)
- 96. Unione nazionale ufficiali in congedo d'Italia (U.N.U.C.I.)

- ⁽¹⁾ Sono tenuti, ex artt. 73 e 65, 3° c., del d. leg. vo n. 29/93 alla mera comunicazione del costo annuale del personale.
- ⁽²⁾ Considerate, ai fini del costo del lavoro, nel comparto "Stato".
- ⁽³⁾ Considerate, ai fini del costo del lavoro, nel comparto "Regioni-Enti Locali".

Capitolo VIII

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

8.1 - Osservazioni generali

La costruzione del conto annuale della Ragioneria generale dello Stato e la stesura di questa relazione hanno posto in evidenza limiti oggettivi degli strumenti di analisi e delle procedure adottate, in termini di completezza e tempestività delle rilevazioni; di continuità, rigore e affidabilità delle misurazioni; di coerenza, comparabilità e significatività delle valutazioni di sintesi.

Si rileva infatti che:

- non tutte le amministrazioni pubbliche sono state invitate dalla Ragioneria ad inviare i dati (§ 7.1.2);

- talune amministrazioni hanno trasmesso i conti annuali privi di alcune tavole (§ 1.5);

- per le amministrazioni statali, l'incompletezza dei dati è anche di ordine oggettivo, e concerne la mancanza del conto della previdenza. Si è già rilevato, nella precedente relazione che l'assenza di questo documento è censurabile, sia perché riguarda un settore di spesa particolarmente "sensibile" da un punto di vista finanziario, sia perché il dato in questione è utile per il raffronto tra costo del lavoro pubblico e costo del lavoro privato (§ 1.5);

- ci sono errori nel movimento di personale (§ 2.5);

- esistono differenze tra le unità di personale al 31 dicembre 1994 indicate nel conto annuale 1994 e lo stesso dato riportato nel conto annuale 1995. Ciò dipende dal fatto che le amministrazioni omettono di comunicare un certo dato per uno dei due anni (si v., per esempio, la scuola: § 3.4.1), oppure perché cambia da un anno all'altro la consistenza dell'aggregato (è il caso delle regioni: § 4.4) o anche per errori di rilevazione (§ 4.4);

- per alcuni comparti non è possibile procedere a valutazioni comparative, a causa della non omogeneità dei dati (è ancora il caso della scuola, con riguardo ai professori di religioni, e delle regioni: § 4.4). Si segnala alla Ragioneria l'esigenza di adottare i necessari accorgimenti per dare la possibilità di effettuare analisi significative basate su serie storiche (§ 1.5);

- sia per il 1994, che per il 1995 la Ragioneria segnala molti dati anomali, "che non necessariamente rivelano un errore" (§§ 1.5; 3.3.1; 5.1.2.1; 5.1.2.3);

- i conti annuali presentano numerose incongruenze (dati privi di coerenza interna oppure non corrispondenti a valori teorici di riferimento: §§ 1.5; 3.3.1; 3.6.1; 3.8.1; 5.1.1) e discordanze (§ 1.5);

- è necessario completare l'interconnessione tra i sistemi informativi (art. 63, comma 3, d.lgs. n. 29/1993) al fine di migliorare la qualità dei dati (§ 1.5);

- in atto, il bilancio dello Stato non consente di quantificare gli oneri finanziari derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi di lavoro. Appare pertanto opportuno che si approfitti dell'attuale fase di ristrutturazione del bilancio per introdurre le necessarie modifiche (§ 1.5);

- inoltre, l'attuale struttura del bilancio non permette la comparazione del rendiconto generale dello Stato con i comparti di contrattazione (§ 3.2.1);

- i dati elaborati dalla Ragioneria sono disponibili con sensibile ritardo rispetto all'anno di riferimento. È quindi necessario integrare le rilevazioni dei dati disciplinati dal titolo V del d.lgs. n. 29/1993 con la costruzione di un campione statistico (v. premessa). Al riguardo, si segnala che il legislatore per consentire la tempestiva conoscenza dei dati sul personale (oggi non disponibile), ha proposto (art. 39, comma 2, del disegno di legge concernente "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica") un apposito procedimento fondato 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 (§ 3.3.1);

8.2 - Il personale pubblico

8.2.1 - Consistenza, evoluzione e struttura del personale pubblico

Il rapporto tra i dipendenti pubblici e le unità di lavoro complessive è pari nel biennio 1994-1995 al 16%. Sullo stesso valore si collocano per entrambi gli esercizi considerati Germania e Spagna.

Indici estremamente bassi (da 4 a 7 per cento) si riscontrano per Australia, Canada e Giappone. All'estremo opposto - con rapporti molto elevati - si situano Francia, Danimarca e Svezia.

Al 31 dicembre 1994, il personale pubblico (di ruolo, non di ruolo, temporaneo e contrattista) consta complessivamente di 3.499.178 unità, con un decremento del 1,3% rispetto al 1993. La stessa tendenza al ribasso si riscontra nel 1995 (-2,3%).

Alla fine del 1996 risultano in servizio 3.403.782 unità di personale. Se questo dato sarà confermato, la tendenza recessiva prima illustrata si è protratta, anche se in termini molto più contenuti (-0,4%), per l'esercizio scaduto. In realtà, la riduzione di personale è stata verosimilmente maggiore di quanto non traspaia dai dati a disposizione (§ 2.3).

La componente maggioritaria del personale pubblico è costituita dal settore statale (56,9% nel 1995), nel cui ambito è, a sua volta, preminente il comparto della scuola, che tuttavia riduce progressivamente il suo peso.

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

Più del 90% del personale complessivo del settore pubblico è di ruolo. L'incidenza è maggiore nel settore non statale.

Il personale diverso da quello di ruolo è presente soprattutto nella scuola e nelle istituzioni di ricerca.

L'anzianità di servizio vede nel 1995 la massima concentrazione nella fascia 16-20 anni.

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

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

Il personale con laurea è prevalentemente collocato nelle università e nelle istituzioni di ricerca (mancano i dati della scuola). Quello meno qualificato culturalmente si rinviene nei corpi di polizia e nelle forze armate (§ 2.3).

Sia nel 1994 che nel 1995 il numero di cessati dal servizio è superiore a quello degli assunti in servizio. Ne è conseguita la flessione di cui si è detto prima. Nel 1995, il numero dei dipendenti assunti nei comparti "enti pubblici economici" e "regioni ed enti locali" (§ 6.4) è superiore a quello dei cessati.

Con riguardo al personale di ruolo, si registra una crescita (dal 48,1% al 49,1%) nel triennio dell'incidenza delle donne sul totale complessivo (§ 2.5).

Il rapporto dirigenti/personale complessivo è rimasto invariato per il settore statale (0,5%), mentre segna una flessione per il settore non statale (9,9%; 9,7%; 9,5%), che si riflette, naturalmente in misura minore, sul totale del personale (§ 2.6):

8.2.2 - *Evoluzione e copertura finanziaria delle spese di personale*

Nel 1995 e 1996, la spesa per retribuzioni dei pubblici dipendenti ha superato di quasi un punto il valore dell'inflazione relativo al biennio (§ 2.7).

In ordine alla copertura finanziaria degli oneri derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi di lavoro relativi ai dipendenti dei comparti "non statali", la Corte - pur dando atto che, dallo scorso anno, sono correttamente quantificati, dalla legge finanziaria - rileva tuttavia che la modalità di copertura suscita qualche perplessità, nella considerazione che gli oneri sono fatti gravare direttamente sui bilanci degli enti, alimentati in tutto o in parte da trasferimenti statali (§ 2.7).

8.2.3 - *Il costo del personale*

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

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

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

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

Nel triennio 1994-1996, le spese a carattere non retributivo registrano un notevole tasso di crescita: 1.115 mila miliardi nel 1994, 1.254 mila miliardi nel 1995 e 1.443 mila miliardi nel 1996 (§ 3.2.2).

Per il 1996, il costo del personale (comprensivo degli arretrati e al netto dei recuperi) ammonta a 205,5 mila miliardi (162,4 mila miliardi nel 1995).

Il costo del lavoro è di 176 mila miliardi nel 1994; di 165,7 mila miliardi nel 1995 e di 215,6 mila miliardi nel 1996.

Le spese (approssimative) per prestazioni esterne (oneri per contratti d'opera e consulenze, convenzioni con enti pubblici, convenzioni con privati), ammontano a 13,7 mila miliardi nel 1994; 5,8 mila miliardi nel 1995; 17,9 mila miliardi nel 1996.

8.3 - Ministeri

Il personale complessivo (ruolo e non) del comparto è di 286.783 unità nel 1995 (- 0,5% rispetto al 1994). Nel 1996 il dato (provvisorio) resta stazionario.

L'incidenza del personale complessivo sul settore statale è del 14,2% per il 1994 e del 14,7% per il 1995 e 1996.

Il personale di ruolo del 1995 (280.987 unità) espone un incremento dello 0,4% rispetto al 1994 e un decremento dello 0,3% nei confronti del 1996.

I dirigenti (contrattualizzati e non) incidono sul personale complessivo per l'1,8% sia nel 1994 che nel 1995; la percentuale scende a 1,7 nel 1996.

L'incidenza delle donne sul totale è del 43,5% per il 1994 e del 44,5% per il 1995.

Il costo del personale è pari a 12.278 miliardi nel 1995 (+3,7% rispetto al 1994).

Il peso del costo del personale sul settore statale è del 13,7% nel 1994 e del 14,1% nel 1995.

Queste percentuali di incidenza sono inferiori a quelle concernenti la consistenza del personale. Ne consegue che il costo medio del personale dei Ministeri del 1995 è minore di quello del settore non statale.

Si osserva inoltre che:

- la riforma del pubblico impiego mantiene ampi margini di inattuazione, relativamente: a) alla distinzione dell'attività politica di indirizzo dall'attività amministrativa di gestione; b) all'assegnazione di un *budget*, a cui fa riscontro una responsabilità di gestione dei dirigenti generali; c) al funzionamento dei servizi di controllo interno (§ 3.3.11);

- i dati relativi alla mobilità verticale dei ministeri presentano incongruità (§ 3.3.5);

- le amministrazioni dello Stato hanno dedicato alla formazione del personale una attenzione inferiore a quella necessaria, richiesta dalla radicale trasformazione organizzativa in atto della pubblica amministrazione (§ 3.3.10);

- la mancata disaggregazione della componente accessoria della retribuzione del personale ministeriale, giusta gli artt. 33-37 del contratto collettivo nazionale di lavoro, non consente una compiuta analisi dei dati per "monitorare" gli esiti del contratto, che proprio con riferimento alla componente accessoria, ha previsto le innovazioni di maggiore rilevanza (§ 3.3.18);

- per il personale dei ministeri la componente accessoria per il biennio non ha avuto rappresentazione omogenea. Ciò vale in particolare per il Ministero degli affari esteri (§ 3.3.18).

8.4 - Scuola

Il personale complessivo (ruolo e non) del comparto è di 1.031.122 unità nel 1995 con un consistente decremento rispetto al 1994 (-6,4%). Il dato si consolida nel 1996 (-0,1%).

L'incidenza del personale complessivo sul settore statale registra una flessione (54,3% nel 1994, 53% nel 1995 e 52,9% nel 1996).

Il personale di ruolo nel 1995 è di 948.436 unità, con una riduzione dello 0,3% rispetto al 1994. Nel 1996 il dato si riduce ulteriormente del 2,2%.

L'incidenza delle donne sul totale è del 72% per il 1994 e del 72,4% per il 1995.

Il costo del personale nel 1995 (pari a 42 mila miliardi) è stazionario rispetto al 1994.

Il peso del costo del personale sul settore statale è del 48,6% nel 1994 e del 48,2% nel 1995.

Il divario tra queste percentuali di incidenza e quelle relative alla consistenza del personale è il più alto nell'ambito del settore statale. Da qui il bassissimo livello della retribuzione.

I dati suesposti vanno valutati con cautela, perchè il comparto è caratterizzato da numerose carenze informative, né sembra che l'amministrazione abbia attivato processi organizzativi che rendano possibile il superamento di questi inconvenienti (§ 3.4.1).

Per il personale docente si registra nel biennio 1994/95 un notevole grado di "invecchiamento", in linea con la revisione in atto del sistema previdenziale, che ha innalzato sia il limite di pensionamento per vecchiaia, che il limite di pensionamento per anzianità di servizio. Tutto ciò avrà ripercussioni sul piano finanziario (§ 3.4.3).

La spesa unitaria per la retribuzione del personale della scuola (primaria e secondaria) in Italia è la più elevata in assoluto tra i Paesi europei. L'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente è del 91,5%; solo in Grecia e in Portogallo l'incidenza è maggiore. Le ragioni di questa rilevante incidenza non dipendono dall'elevata retribuzione dei docenti (che è inferiore alla media europea), ma dal basso rapporto alunni-docenti, determinato dall'esiguo numero di ore di lezioni fatte dai docenti italiani. Conclusivamente, il sistema scolastico italiano, così com'è organizzato attualmente, necessita di un numero eccessivo di docenti (che conseguentemente sono mal pagati) (§ 3.4.5).

8.5 - Università

Il personale complessivo (ruolo e non) del comparto è di 109.420 unità nel 1995 (- 1,5% rispetto al 1994). Nel 1996 il dato subisce un lieve aumento.

L'incidenza del personale complessivo sul settore statale è del 5,5% per il 1994 e del 5,6% per il 1995 e il 1996.

Il personale di ruolo nel 1995 è di 103.258 unità, con una lieve riduzione rispetto al 1994 (103.314 dipendenti). Nel 1996, invece, il dato espone un modesto incremento (0,1%).

L'incidenza delle donne sul totale è del 38,8% per il 1994 e del 39,4% per il 1995.

Il costo del personale è pari a 6.804 miliardi nel 1995 (+5,7% rispetto al 1994).

Il peso del costo del personale sul settore statale è del 7,5% nel 1994 e del 7,8% nel 1995.

È da rilevare il notevole scarto tra queste percentuali di incidenza e quelle (più basse) relative alla consistenza del personale. Ciò significa che la retribuzione media annua lorda pro-capite del personale delle Università è più alta di quella del settore statale (tale retribuzione ammonta infatti a 53,3 milioni: valore massimo del settore statale).

Va osservato poi che:

- nel complesso il sistema universitario ha utilizzato l'autonomia per aumentare il numero dei ricercatori a preferenza del personale amministrativo (§ 3.5.2.4);

- risulta in crescita l'utilizzo del personale temporaneo e non di ruolo delle università. Questo utilizzo deve essere correlato ad esigenze di flessibilità nella gestione del personale e non assurgere a presupposto di immissioni in ruolo "in sanatoria" (§ 3.5.2.4);

- il numero delle assenze per unità di personale e la durata media delle stesse, sono minori di quelle registrate in altri comparti; il personale docente beneficia frequentemente di permessi speciali di notevole consistenza per attività di ricerca e aggiornamento (§ 3.5.2.4);

- l'anzianità di servizio continua a produrre effetti rilevanti, oltre che sulla cosiddetta buonuscita, anche sulle retribuzioni del personale docente (§ 3.5.4);

- la presenza di un numero sempre maggiore di ricercatori nel comparto (§ 3.5.2.3), ovvero di personale dotato di minore anzianità di servizio, fa ritenere che per il futuro gli effetti finanziari dell'anzianità di servizio siano destinati a farsi sentire in maniera più evidente (§ 3.5.4);

- nel biennio 1994/95 il costo del personale è progressivamente cresciuto sia per l'assenza di vincoli esterni nelle assunzioni, sia per il riconoscimento di mansioni superiori agli impiegati (§ 3.5.5);

- la politica delle assunzioni ha tenuto conto, nel rispetto dei limiti delle compatibilità finanziarie fissate con il tetto di spesa formato dall'organico di ateneo, dei "coefficienti di trasformazione" tra le varie categorie di personale universitario. Dato però che tali coefficienti sono stati individuati sulla base degli stipendi iniziali delle varie categorie di personale, essi non considerano gli sviluppi contributivi legati all'anzianità del personale docente, sicché l'assunzione di questo personale sulla scorta di quei coefficienti, pur rispettando nel breve periodo il limite di spesa dell'organico di ateneo, nel lungo periodo potrebbe comportare superamenti di quel limite (§ 3.5.5).

8.6 - Corpi di polizia

Il personale complessivo (ruolo e non) dell'aggregato, con esclusione degli allievi, è di 322.318 unità nel 1995 (+ 0,6% rispetto al 1994). Nel 1996 l'aumento è più consistente (+3,3%).

L'incidenza del personale complessivo sul settore statale cresce sensibilmente nel triennio (15,8% ; 16,6%; 17,1%).

Il personale di ruolo nel 1995 è di 302.467 unità, con un aumento dello 0,8% rispetto al 1994. Anche nel 1996 si registra un incremento seppure più contenuto (0,6%).

I dirigenti (compresi quelli con trattamento superiore) incidono sul personale complessivo per l'1,1% nel 1994 e nel 1995.

L'incidenza delle donne sul totale è del 3,9% per il 1994 e del 4,2% per il 1995.

Il costo del personale è pari nel 1995 a 15.074 miliardi.

Il peso del costo del personale sull'intero settore statale è del 17,2% nel 1994 e del 17,3% nel 1995.

La retribuzione media annua lorda pro-capite di questo personale nel 1995 (42,8 milioni) è superiore a quella del settore statale.

Il principio di equiparazione economica, sancito dalla legge 1 aprile 1981, n. 121, resta sostanzialmente inattuato se si mantengono gli assetti normativi specifici vigenti, con particolare riferimento ai meccanismi di progressione in carriera (§ 3.6.2).

Le politiche di assunzione del personale ed i meccanismi di progressione nelle qualifiche e nei gradi dovrebbero avere quale obiettivo, tra l'altro, l'eliminazione delle divergenze nei rapporti tra le singole categorie, in linea con il principio secondo il quale a trattamenti economici omogenei dovrebbero corrispondere pari incarichi di responsabilità e prestazioni lavorative di onerosità similari (§§ 3.6.2 e 3.6.3).

8.7 - Forze armate

Il personale complessivo (ruolo e non) dell'aggregato, pari a 139.590 unità nel 1995, segna una forte flessione (-1,8% nel 1995; - 4,9% nel 1996).

L'incidenza del personale complessivo sul settore statale ha un andamento sinusoidale: 7% nel 1994; 7,2% nel 1995; 6,8% nel 1996.

Il personale di ruolo nel 1995 è di 124.448 unità, con una riduzione rispetto al 1994 dell'1,5%, che diventa più del doppio nel 1996 (-3,7%).

I dirigenti (compresi quelli con trattamento superiore) incidono sul personale complessivo per il 6,6% nel 1994 e per il 6,9% nel 1995.

Il costo del personale è pari a 7.375 miliardi nel 1995 (+2,5% rispetto al 1994).

L'incidenza del costo del personale sull'intero settore statale è dell'8,3% nel 1994, dell'8,5% nel 1995.

Lo scostamento tra queste percentuali di incidenza e quelle della consistenza del personale è in realtà più ampio di quanto non risulti dagli indici qui riportati, perchè il dato del costo comprende anche la leva coscritta e gli allievi, a differenza della consistenza del personale che non conteggia queste categorie.

La retribuzione media annua lorda pro-capite è più alta (44,5 milioni) di quella media del settore statale.

Particolarità del comparto è una fisiologica mobilità del personale inquadrato nei livelli (ufficiali e sottufficiali), pari a circa il 15%, mobilità che nel 1995, a seguito dei nuovi inquadramenti derivanti dalla normativa di riordino, ha riguardato il 68,5% del predetto personale (§§ 3.7.3.1; 3.7.3.2).

8.8 - Regioni

Il personale complessivo (ruolo e non) del comparto è di 82.147 unità nel 1995 (+6,8% rispetto al 1994).

L'incidenza del personale complessivo sul comparto non statale è del 5,2% per il 1994 e del 5,5% per il 1995.

Il personale di ruolo nel 1995 è di 76.036 unità, con un aumento del 7,3% rispetto al 1994.

I dirigenti (contrattualizzati e non) incidono sul personale complessivo per l' 8,1% nel 1994 e per il 7,7% nel 1995.

L'incidenza delle donne sull'intero comparto è del 38,1% per il 1994 e del 41,5% il 1995.

Il costo del personale è pari a 4.436 mila miliardi nel 1995 (+8,9% rispetto al 1994).

Il peso del costo del personale sul settore non statale è del 5,5% nel 1994 e del 5,9% nel 1995.

Sull'aggregato va messo in luce quanto segue:

- la situazione risultante dal conto annuale delle regioni che non hanno adempiuto all'obbligo di inviare i dati sul personale è errata (§ 4.1);

- la variabilità informativa per gli enti sub-regionali impedisce qualsiasi comparazione temporale della spesa (§ 4.1);

- appare opportuno scorporare dall'aggregato delle regioni quelle ad autonomia differenziata, al fine di consentire una corretta comprensione della fenomenologia gestoria (§ 4.4);

- le informazioni sugli enti sub-regionali sono incomplete (§ 4.1). Per questo aggregato esiste pure una forte variabilità sia delle tipologie censite, sia del numero di enti che hanno ottemperato all'obbligo di presentare il conto annuale (§ 4.1);

- il dato relativo al costo del personale in servizio nella regione Piemonte è errato; l'inesattezza è stata rilevata attraverso un'analisi comparata su anni ed enti diversi (§ 4.1);

- gli indicatori disponibili riferiti al personale regionale sembrano evidenziare un numero elevato di assenze (§ 4.5.3);

- in materia di personale regionale l'incidenza del compenso per lavoro straordinario sul salario accessorio appare eccessiva (§ 4.5.2);

- l'onere finanziario concernente contributi posti a carico delle amministrazioni regionali è elevato (§ 4.5.2);

- il peso nei consuntivi regionali della spesa in conto capitale è trascurabile (§ 4.5.3);

- per gli enti sub-regionali appare utile scorporare dalla voce "altre spese" i dati relativi all'indennità di fine rapporto (§ 4.6).

8.9 - Servizio sanitario nazionale

Il personale complessivo (ruolo e non) del comparto è di 685.572 unità nel 1995, con la riduzione dell'1,1% rispetto al 1994. Il decremento si accentua nel 1996 (-2,1%).

L'incidenza del personale complessivo sul settore non statale è del 47,2% per il 1994, del 46,5% per il 1995 e del 46,1% per il 1996: la tendenza al ribasso quindi continua.

Il personale di ruolo nel 1995 è di 665.414 unità, con una riduzione dell'1,2% rispetto al 1994. Nel 1996 la riduzione è quasi triplicata (-3,3%).

I dirigenti (contrattualizzati e non, compresi i medici) incidono sul personale complessivo per il 18,7% nel 1994, per il 18,5% nel 1995 e per 18,4% nel 1996.

L'incidenza delle donne sul totale è del 55,3% per il 1994 e del 55,5% per il 1995.

Il costo del personale è pari a 39.276 mila miliardi nel 1995 (-0,5% rispetto al 1994).

Il peso del costo del personale sul settore non statale è del 53,7% nel 1994 e del 52,7% nel 1995.

La retribuzione media annua lorda pro-capite per il 1995 è di 43,7 milioni.

Si constata un problema di eterogeneità nel numero dei dipendenti del servizio sanitario nazionale tra i dati del conto annuale e quelli del Ministero della sanità (§§ 5.1.1; 5.2.1).

In argomento deve essere considerato che:

- i dati sul costo del lavoro nel settore della sanità sembrano incoerenti (§ 5.3.3);
- esistono incongruenze per alcune voci accessorie (spese per le mense e per la formazione) (§§ 5.1.1; 5.3.3);
- permangono evidenti differenze nella distribuzione delle strutture sanitarie tra regione e regione, anche in relazione alla popolazione residente (§ 5.2.3);
- nella complessiva operazione di contenimento della spesa sanitaria, l'aggregato che risulta più resistente alla compressione è quello della spesa di personale (§ 5.3.3);
- occorre individuare efficaci forme di responsabilizzazione dei soggetti che erogano la spesa sanitaria (§ 5.4);
- vanno sviluppati i meccanismi di controllo sulla qualità dei servizi erogati dalle aziende sanitarie locali (§ 5.4).

8.10 - Enti locali

Il personale complessivo (ruolo e non) del comparto è di 610.478 unità nel 1995 (+1% rispetto al 1994).

L'incidenza del personale complessivo sul settore non statale è dell'87,8% per il 1994.

Il personale di ruolo nel 1995 è di 558.307 unità, con un aumento dello 0,4% rispetto al 1994.

I dirigenti (contrattualizzati e non) incidono sul personale complessivo per l'1,2% sia nel 1994 che nel 1995.

L'incidenza delle donne sul totale è del 44% per il 1994 e del 44,5% per il 1995.

Il costo del personale è pari a 25.257 miliardi nel 1995.

Il peso del costo del personale sul settore non statale è dell'85,3% nel 1994.

In tema, va notato che:

- sono pervenuti alla Corte 6.036 conti annuali 1996 inviati dai comuni, di cui 1.318 corredati della relazione sui risultati di gestione "informatizzabile", 2.398 corredati di una relazione "libera", e quindi inutilizzabile, e 2.320 privi di qualsiasi relazione (§ 6.1);
- i dati delle comunità montane devono essere valutati con cautela, perché dopo oltre sette anni dalla relativa legge, solo 11 regioni hanno emesso provvedimenti di riordino (§ 6.1);
- i dati sulle dotazioni organiche degli enti locali sono espressione di realtà non omogenee, in quanto spesso non riflettono gli organici rideterminati sulla base della rilevazione dei carichi di lavoro (§ 6.2);
- i dati sulle dotazioni organiche rilevate dalla Ragioneria per i segretari provinciali, comunali e delle Camere di commercio sembrano meno attendibili di quelli raccolti dai Ministeri dell'Interno e dell'Industria (§ 6.7);
- il fenomeno delle cessazioni dal servizio del personale di ruolo degli enti locali nel 1995 è diminuito di oltre la metà rispetto all'anno precedente (§ 6.4);
- premesso che, per valutare in modo ponderato la consistenza del personale, in particolare dei comuni, si deve tener presente il numero dei servizi attivati dagli enti ed il tipo di gestione adottata, risulta, in base ad una recente indagine, che i maggiori addensamenti dei servizi a gestione indiretta sono localizzati nelle regioni centro-settentrionali (§ 6.3);
- i dati raccolti per il comparto enti locali relativi alle voci specifiche del costo del lavoro appaiono poco affidabili (§ 6.8);
- l'entità complessiva delle risorse destinate a compensare la produttività collettiva e la qualità della prestazione individuale del personale degli enti locali è stata trascurabile (§ 6.6.1).

8.11 - Enti pubblici non territoriali

Il personale complessivo (ruolo e non) del comparto è di 88.639 unità nel 1995 (+1,9% rispetto al 1994).

L'incidenza del personale complessivo sul comparto non statale è del 6,3% per il 1994 e del 6,4% per il 1995.

Il personale di ruolo nel 1995 è di 81.222 unità, con una riduzione dello 0,1% rispetto al 1994.

I dirigenti (contrattualizzati e non) incidono sul personale complessivo per l'8,1% nel 1994 e per il 7,9% nel 1995.

L'incidenza delle donne sull'intero comparto è del 44,6% per il 1994 e del 43,9% per il 1995.

Il costo del personale è pari a 5.504 miliardi nel 1995 (+5,1% rispetto al 1994).

Il peso del costo del personale sull'intero settore non statale è del 7,6% nel 1994 e del 7,9% nel 1995.

Per la corretta valutazione dei dati suesposti, va tenuto conto che non sono state integralmente risolte le problematiche che hanno impedito la rilevazione del costo annuo del personale degli Enti pubblici economici e delle Aziende che producono servizi di pubblica utilità (§ 7.1.1).

In ogni caso la ricognizione della Ragioneria deve estendersi all'intero complesso degli enti sovvenzionati, essendo al momento circa un centinaio gli enti sottoposti al controllo che non vengono considerati (§ 7.1.2).

La retribuzione media lorda pro-capite del personale degli Enti pubblici non territoriali è più elevata rispetto a quella del restante personale del complessivo settore pubblico (§ 7.2.3).

BIBLIOGRAFIA DI FONTE AMMINISTRATIVA

Cnel. Gruppo di lavoro sulla misurazione dell'azione amministrativa. *Progetto Scuola. Rapporto finale*, Quaderni di documentazione, Roma, 15 novembre 1995.

Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Gruppo tecnico di coordinamento per i problemi del personale, *Valutazione dei maggiori oneri dei bilanci delle Regioni a statuto ordinario derivanti dalla riforma del sistema previdenziale e pensionistico e dai contratti collettivi di lavoro*, Roma, 1996.

Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1995.

Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1993*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1996.

Corte dei conti, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario per gli esercizi dal 1990 al 1994*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1995.

Corte dei conti, *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 1997*, Roma, Corte dei conti - Centro Fotolitografico, 1997.

Corte dei conti, *Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1994*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1995.

Corte dei conti, *Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1995*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1996.

Corte dei conti, *Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1996*, Roma, 1997.

Corte dei conti. Sezione Enti locali, *Deliberazione n. 2/1995. Relazione sui rendiconti della Cassa depositi e prestiti e delle gestioni annesse. Esercizio 1994*.

Ministero del bilancio e della programmazione economica, *Relazione sul programma pluriennale di interventi nel settore sanitario*, Roma, 1996.

Ministero della pubblica istruzione, *Avvio del servizio nazionale per la qualità dell'istruzione*, in *Annali della Pubblica istruzione*, n. 5-6/1996.

Ministero del tesoro. Commissione tecnica della spesa pubblica, *Il controllo della spesa pubblica: interpretazioni e proposte*, Roma, 7 luglio 1994.

Ministero del tesoro. Commissione tecnica per la spesa pubblica, *Regionalizzazione della sanità e controllo della spesa pubblica*, Roma, 1996.

Ministero del tesoro. Commissione tecnica per la spesa pubblica, *Sulla riclassificazione del bilancio dello Stato*, nota n. 3, marzo 1995.

Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1994. Il personale delle amministrazioni del settore statale*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1994. Il personale delle amministrazioni del settore non statale*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1995. Il personale delle amministrazioni del settore statale*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1995. Il personale delle amministrazioni del settore non statale*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (Bozza).

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.

Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato, *Il lavoro nei ministeri: attività, risorse e tempi. Analisi della relazione al conto annuale 1995*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

Ministero della sanità. Dipartimento della programmazione, *Personale delle USL e degli istituti di cura pubblici, anno 1995*, Roma, 1996.

Ministero della sanità. Dipartimento della programmazione, *Primo compendio del servizio sanitario nazionale*, Roma, luglio 1996.

Ministero della sanità. Servizio centrale per la programmazione sanitaria, *Rendiconti trimestrali delle USL*, 1994 e 1995.

Organisation de coopération et de développement économiques, *Gestion du capital humain et réforme de la fonction publique*, Paris, 1996.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OCSE), *National Accounts 1995*, Paris, 1995.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OCSE), *Uno sguardo sull'educazione*, Roma, Armando, 1996.

Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Come cambia la pubblica amministrazione?*, giugno 1996.

Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *I dipendenti civili dello Stato dal 1989 al 1993 e le assunzioni per il 1994*, Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica, n. 13/1994.

Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *La formazione nelle pubbliche amministrazioni centrali*, Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica, n. 21/1994.

Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *La riforma della pubblica amministrazione*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1994.

Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *L'uso dei fondi di incentivazione alla produttività nella pubblica amministrazione*, Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica n. 22/1994.

Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Relazione sullo stato della pubblica amministrazione, 1995*.

Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Relazione sullo stato della pubblica amministrazione, 1996*.

Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1994), Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1995.

Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1995), Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1996.

Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1996), Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1997.

Senato della Repubblica, XII legislatura, *Relazione previsionale e programmatica per l'esercizio 1996*, Doc. XIII n. 2.

Sistema statistico nazionale. Istituto nazionale di statistica, *Annuario statistico italiano 1994*, Roma, 1995.

Sistema statistico nazionale. Istituto nazionale di statistica, *Compendio statistico italiano 1994*, Roma, 1995.

Sistema statistico nazionale. Istituto nazionale di statistica, *I bilanci consuntivi delle Regioni e delle province autonome anno 1994-1995*, Collana informazioni, settore Pubblica amministrazione, 1996 e 1997.

Sistema statistico nazionale. Istituto nazionale di statistica, *Le Regioni in cifre*, Roma, 1995.

Sistema statistico nazionale. Istituto nazionale di statistica, *Rapporto annuale. La situazione del paese nel 1996*, Roma, 1997.

Sistema statistico nazionale. Istituto nazionale di statistica, *Rapporto annuale 1994*, Roma, 1995.

Sistema statistico nazionale. Istituto nazionale di statistica, *Statistiche della sanità. Anno 1994*, Roma, 1997.