

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XC
n. 1

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

RELAZIONE SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO (Anni 1994 - 1995 - 1996)

(Articolo 65, comma 4, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29)

Trasmessa alla Presidenza il 10 febbraio 1998

PAGINA BIANCA

INDICE

<i>Deliberazione</i>	<i>Pag.</i>	11
<i>Premessa</i>	»	13
 <i>Capitolo I — CONSIDERAZIONI GENERALI</i>		
1.1. — La gestione delle risorse umane nei Paesi industrializzati	»	17
1.2. — Il controllo del costo del lavoro pubblico in Italia	»	18
1.2.1. — Il quadro legislativo	»	18
1.2.2. — L'aggregato «Amministrazioni pubbliche»	»	19
1.2.3. — La nozione di lavoro pubblico	»	20
1.2.4. — Il costo del lavoro pubblico	»	21
1.2.5. — I controlli sul personale e i controlli del costo del lavoro	»	22
1.3. — La contrattazione collettiva	»	26
1.4. — Rilevazione, verifica e diffusione dei dati sul personale	»	30
1.5. — Completezza, affidabilità e tempestività dei dati	»	32
 <i>Capitolo II — IL PERSONALE PUBBLICO</i>		
2.1. — Premessa	»	35
2.2. — Il pubblico impiego nel contesto OCSE	»	36
2.3. — Consistenza, evoluzione e struttura del personale pubblico	»	36
2.4. — Movimento del personale	»	38
2.5. — La femminilizzazione del pubblico impiego	»	38
2.6. — La dirigenza	»	39
2.7. — Evoluzione e copertura finanziaria delle spese per il personale	»	39
2.8. — Il costo del personale	»	39

Capitolo III — IL PERSONALE STATALE

3.1. — Premessa	Pag.	73
3.2. — Considerazioni d'insieme	»	73
3.2.1. — Confronto tra il conto annuale del settore statale e il rendiconto generale dello Stato ...	»	73
3.2.2. — Forme di retribuzione indiretta (<i>fringe benefits</i>) al personale statale	»	81
3.3. — Il personale dei Ministeri	»	87
3.3.1. — Premessa	»	87
3.3.2. — Gli organici: il quadro normativo	»	88
3.3.3. — La mobilità	»	90
3.3.4. — Consistenza del personale e copertura degli organici	»	91
3.3.5. — Movimento del personale	»	96
3.3.6. — La presenza delle donne con qualifica di dirigente nei Ministeri	»	99
3.3.7. — Distribuzione del personale per Ministeri ..	»	99
3.3.8. — Distribuzione del personale per anzianità di servizio	»	100
3.3.9. — Distribuzione del personale di ruolo per regioni	»	100
3.3.10. — Titoli di studio del personale di ruolo e formazione del personale	»	101
3.3.11. — Il costo del personale dei Ministeri: il quadro normativo	»	102
3.3.12. — L'accordo sull'«indennità di vacanza contrattuale»	»	104
3.3.13. — Le incertezze circa la «compatibilità economica» dei contratti collettivi	»	104
3.3.14. — Il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale dipendente dai Ministeri	»	106
3.3.15. — Problematiche emerse nella sede del controllo sul contratto collettivo nazionale di lavoro del personale dipendente dai Ministeri	»	108
3.3.16. — Prime valutazioni, a successivo, degli effetti economici del contratto concernente il comparto Ministeri	»	109
3.3.17. — La spesa complessiva	»	110
3.3.18. — La retribuzione accessoria per qualifiche ..	»	111
3.3.19. — La retribuzione accessoria media per qualifica	»	113
3.3.20. — Analisi della relazione al conto annuale 1995: spunti di riflessione sull'impiego del personale per tipologie di attività	»	115
3.3.21. — Analisi della relazione al conto annuale 1995: l'impiego delle ore di straordinario ...	»	116
3.3.22. — I buoni pasto	»	116
3.3.23. — Il personale delle aziende autonome	»	118
3.4. — Il personale della scuola	»	133
3.4.1. — Premessa	»	133
3.4.2. — La valutazione della qualità in materia di educazione	»	134

3.4.3. — Consistenza e struttura del personale.....	Pag.	135
3.4.4. — Il costo del personale	»	136
3.4.5. — Alcuni dati di comparazione con i Paesi europei	»	137
3.5. — Il personale delle Università	»	144
3.5.1. — Premessa	»	144
3.5.2. — Organici	»	145
3.5.3. — Analisi delle prestazioni lavorative	»	153
3.5.4. — Aspetti finanziari	»	155
3.5.5. — Conclusioni	»	160
3.6. — I corpi di polizia	»	210
3.6.1. — Premessa	»	210
3.6.2. — Considerazioni generali	»	210
3.6.3. — Consistenza e struttura	»	211
3.6.4. — Aspetti finanziari	»	218
3.7. — Forze Armate	»	221
3.7.1. — Premessa	»	221
3.7.2. — Caratteristiche specifiche del comparto	»	222
3.7.3. — Consistenza e variazioni del personale	»	226
3.7.4. — Il costo del personale del comparto	»	229
3.8. — Le rimanenti categorie di dipendenti statali non contrattualizzati	»	234
3.8.1. — Premessa	»	234
3.8.2. — Il personale della carriera prefettizia	»	234
3.8.3. — Il personale diplomatico	»	235
3.8.4. — Il personale di magistratura	»	236

Capitolo IV — IL PERSONALE DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI

4.1. — Premessa	»	248
4.2. — L'aggregato Regioni - enti subregionali	»	251
4.2.1. — Consistenza e struttura del personale	»	251
4.2.2. — Dotazioni organiche, vacanze ed esuberi	»	251
4.2.3. — Variazioni della consistenza del personale	»	252
4.2.4. — Cessazioni ed assunzioni del personale di ruolo	»	252
4.2.5. — Il personale femminile	»	253
4.3. — Le Regioni	»	253
4.3.1. — Consistenza e struttura	»	253
4.3.2. — Dotazioni organiche, vacanze ed esuberi	»	254
4.3.3. — Variazioni della consistenza del personale	»	254
4.3.4. — Cessazioni dal servizio del personale di ruolo	»	255
4.3.5. — Assunzioni del personale di ruolo	»	256
4.3.6. — Anzianità di servizio	»	256
4.3.7. — Costo del lavoro e costo del personale	»	257
4.3.8. — Ripartizione della spesa per Regioni	»	258
4.3.9. — Spesa suddivisa per qualifiche	»	260
4.3.10. — Retribuzione accessoria	»	261
4.3.11. — Retribuzione media annua lorda <i>pro capite</i>	»	261
4.4. — Analisi e valutazioni particolari sulle Regioni a statuto ordinario	»	262

4.4.1. — Il personale	Pag.	262
4.4.2. — Competenze fisse, accessorie e costo del personale	»	264
4.4.3. — Indicatori	»	266
4.5. — Gli enti sub-regionali	»	267
4.5.1. — Consistenza del personale	»	267
4.5.2. — Dotazioni organiche, vacanze ed esuberi	»	267
4.5.3. — Variazioni della consistenza del personale ...	»	268
4.5.4. — Assunzioni e cessazioni del personale di ruolo	»	268
4.5.5. — Analisi della spesa	»	268

Capitolo V — IL PERSONALE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

5.1. — Considerazioni generali	»	280
5.1.1. — Premessa	»	280
5.1.2. — L'attuale quadro normativo di riferimento ...	»	281
5.1.3. — Lo stato di attuazione della nuova normativa	»	284
5.2. — Le strutture del Servizio sanitario nazionale ed il personale in generale	»	284
5.2.1. — Consistenza, struttura e tendenza	»	284
5.2.2. — L'andamento negli ultimi anni. Cessazioni dal servizio ed assunzioni	»	286
5.2.3. — La distribuzione territoriale	»	287
5.2.4. — Il personale delle Aziende sanitarie locali ...	»	288
5.2.5. — Gli altri enti del S.S.N.	»	289
5.2.6. — Il personale del S.S.N. in rapporto alla popolazione, alla domanda di prestazioni sanitarie, alle strutture esistenti. Considerazioni relative all'operatività e all'efficienza dei servizi	»	290
5.3. — Spesa e retribuzioni per il personale. Il costo del lavoro nel comparto	»	292
5.3.1. — I nuovi accordi collettivi	»	292
5.3.2. — La spesa retributiva per categorie di personale	»	294
5.3.3. — Il costo del lavoro nel comparto	»	295
5.4. — Valutazioni finali	»	298

Capitolo VI — IL PERSONALE DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

6.1. — Premessa	»	311
6.2. — Dotazioni organiche	»	314
6.3. — Struttura del personale, consistenza e variazioni	»	318
6.4. — Assunzioni e cessazioni del personale	»	328
6.5. — Nuova contrattazione collettiva	»	336
6.6. — Elementi della retribuzione	»	337
6.7. — Retribuzione del personale di ruolo	»	339
6.8. — Segretari	»	351

6.9. — Costo del personale. Formazione del personale	Pag.	357

*Capitolo VII — IL PERSONALE DEGLI ENTI PUBBLICI
NON TERRITORIALI A RILEVANZA NAZIONALE*

7.1. — Considerazioni generali	»	362
7.1.1. — Premessa	»	362
7.1.2. — Ambito dell'indagine	»	364
7.1.3. — Criteri metodologici	»	366
7.2. — Analisi e valutazioni generali	»	366
7.2.1. — Dati di insieme sul personale	»	366
7.2.2. — Consistenza, struttura ed evoluzione del personale di ruolo	»	367
7.2.3. — Il costo del personale dell'aggregato	»	376
7.2.4. — Il costo del lavoro	»	383
7.3. — Analisi e valutazione per aggregati omogenei	»	385
7.3.1. — Consistenza del personale e grado copertura organici	»	385
7.3.2. — Retribuzione media ed accessoria	»	389
7.3.3. — Costo del personale, costo del lavoro e costi remunerativi indiretti	»	392
7.3.4. — Costo del personale e risorse finanziarie per INPS, CNR ed ACI	»	394
7.4. — Il costo del personale degli enti di cui all'articolo 73 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29	»	395
7.4.1. — Note introduttive	»	395
7.4.2. — I principali elementi del costo del personale	»	395

*Capitolo VIII — OSSERVAZIONI FINALI E RACCOMANDA-
ZIONI*

8.1. — Completezza, tempestività e affidabilità dei dati	»	402
8.2. — Riforma del pubblico impiego	»	403
8.2.1. — Consistenza, evoluzione e struttura del personale pubblico	»	403
8.2.2. — Evoluzione e copertura finanziaria delle spese di personale	»	404
8.2.3. — Il costo del personale	»	404
8.3. — Ministeri	»	404
8.4. — Scuola	»	405
8.5. — Università	»	406
8.6. — Corpi di Polizia	»	407
8.7. — Forze armate	»	407
8.8. — Regioni	»	408
8.9. — Servizio sanitario nazionale	»	408
8.10. — Enti locali	»	409
8.11. — Enti pubblici non territoriali	»	410

<i>BIBLIOGRAFIA DI FONTE AMMINISTRATIVA</i>	»	411

PAGINA BIANCA

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

RELAZIONE SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO (Anni 1994 - 1995 - 1996)

PAGINA BIANCA

n. 5/REF/97



Corte dei Conti

a Sezioni riunite in sede referente

nelle adunanze del 15 e 22 dicembre 1997

VISTO l'art. 100, 2° comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO l'art. 65 del d. lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e successive disposizioni modificative, che attribuisce alla Corte dei conti il compito di riferire annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico;

VISTO l'art. 30 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dall'art. 10 della legge 23 agosto 1988, n. 362, richiamato dall'art. 65 del citato d.lgs. n. 29/1993, che prevede sanzioni finanziarie a carico degli enti inadempienti all'obbligo di trasmettere i dati;

VISTA l'ordinanza n. 29/97 del 16 aprile 1997 con cui il Presidente della Corte dei conti ha istituito il gruppo di lavoro per l'attività istruttoria del referto sul costo del lavoro pubblico;

VISTA la deliberazione n. 546/CP/97 del 4 novembre 1997 con cui il Consiglio di Presidenza ha determinato la composizione delle Sezioni riunite in sede referente sul costo del lavoro pubblico fino al 31 marzo 1998;

VISTA la deliberazione n. 628/CP/97 del 5 dicembre 1997 con cui il Consiglio di Presidenza ha modificato la citata deliberazione n. 546/CP/97;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede referente del 28 aprile 1997 con cui è stato approvato il programma dell'attività di referto sul costo del lavoro pubblico per gli esercizi 1994 e successivi;

UDITI il relatore, Consigliere Giuseppe Cogliandro, e i correlatori, Consigliere Cesare Vetrella per le considerazioni generali; Referendario Vincenzo Palomba per il personale statale; Consigliere Marco Pironi per i Ministeri; Referendario Luigi Cirillo per le Università; Referendario Bruno Tridico per i Corpi di polizia; Consigliere Mario Nispi Landi per le Forze Armate; Referendario Antonio Mezzera per il personale non contrattualizzato; Consigliere Maurizio Graffeo e Referendario Rossella Scerbo per le Regioni; Consigliere Piergiorgio Della Ventura e Referendario Giacinto Dammico per gli Enti del servizio sanitario nazionale; Consigliere Enrico Marotta per gli Enti locali; Consiglieri Adolfo Teobaldo De Girolamo e Roberto Benedetti per gli Enti pubblici non territoriali;

PRESENTE il Vice Procuratore generale, Consigliere Alfonso Tranchino;

DELIBERA

la relazione sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996.

ORDINA

che copia della presente relazione sia trasmessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro del tesoro e al Ministro della funzione pubblica.

Così deciso nelle adunanze dei giorni 15 e 22 dicembre 1997.

L'ESTENSORE
f.to Giuseppe Cogliandro

IL PRESIDENTE
f.to Giuseppe Carbone

Depositato in segreteria il 29 dicembre 1997.

IL DIRIGENTE SUPERIORE
f.to Eleonora Adornato

PREMESSA

La presente relazione ha ad oggetto l'analisi della gestione delle risorse finanziarie destinate al personale pubblico. Sull'impostazione e sul contenuto di essa si riflettono due peculiarità che caratterizzano l'attività di referto della Corte dei conti sul costo del lavoro pubblico.

La prima è che, a differenza delle altre, pur numerose, relazioni della Corte, quella sul costo del lavoro pubblico riguarda l'intero universo delle amministrazioni pubbliche, costituito da circa 10.000 strutture pubbliche, senza contare gli enti pubblici locali "minori" e considerando unitariamente l'organizzazione scolastica.

La seconda, che assume i connotati di una vera anomalia, consiste nel fatto che quella sul costo del lavoro pubblico è l'unica relazione che la Corte redige sulla base di criteri di rilevazione, aggregazione e diffusione di dati stabiliti da soggetti diversi (Ragioneria generale dello Stato e, per quanto attiene ai criteri di rilevazione, il Dipartimento della funzione pubblica), in deroga al principio secondo cui è l'organo di controllo che decide, in relazione ai propri obiettivi di referto e agli strumenti di analisi, i dati da acquisire nonché procedure e tempi. Questa anomalia condiziona naturalmente, per quanto attiene sia al contenuto che alla tempestività, il referto della Corte.

In ordine al primo aspetto, connesso alla grande ampiezza e frammentarietà dell'insieme istituzionale sul quale riferire, l'esigenza imprescindibile di fare una relazione unica su tutto il personale pubblico ha indotto la Corte, in sede di stesura della prima relazione, concernente il 1992, a sperimentare, superando il tradizionale criterio di ripartizione della competenza per collegi specialistici, un nuovo metodo di lavoro, basato su due criteri: individuazione di un collegio unitario delle Sezioni riunite al quale demandare l'adozione della relazione e un'impostazione metodologica del documento che non recasse pregiudizio o condizionamenti alle altre Sezioni della Corte, competenti a riferire sulle gestioni di pertinenza, comprensive anche della materia del personale.

Il collegio unico delle Sezioni riunite è stato costituito in modo da essere rappresentativo di tutte le articolazioni della Corte (con particolare riguardo alla Sezione Enti locali ed alla Sezione controllo Enti, che hanno una competenza in materia prevista dalla legge).

Quanto all'impostazione della relazione, l'esigenza prospettata è stata soddisfatta individuando due diversi livelli di organizzazione dei dati, e quindi di analisi della gestione: livello macro, generale, aggregato per le Sezioni riunite; livello micro, specifico, disaggregato per le altre Sezioni. Le quali, operando ad una scala diversa, possono così esprimere le valutazioni di competenza con procedure, metodi di lavoro e tempi propri, senza il rischio di contraddizioni con altre pronunce della Corte o condizionamenti da parte o nei confronti di altre Sezioni.

Questa impostazione è stata suffragata dalla deliberazione del 15-20 dicembre 1994 adottata dalle Sezioni riunite in sede deliberante, convocate per determinare la competenza delle Sezioni della Corte in attuazione del decreto legislativo n. 29/1993 e della legge di riforma del controllo n. 20/1994. Secondo la citata deliberazione, "la recente esperienza ha dato un risultato soddisfacente. La strada intrapresa va confermata e proseguita senza necessità che qui debba intervenire per evitare conflitti che non si intravedono e che, come dimostra il lavoro già fatto, non hanno ragione d'essere".

Se il problema dell'assetto organizzativo e morfologico della relazione può considerarsi, almeno per ora, adeguatamente risolto, restano invece insoddisfatte due esigenze fondamentali, - una di ordine temporale, l'altra attinente alla qualità dei dati - al cui superamento la Corte, in ragione dell'anomalia di cui si è detto, non ha potuto sinora offrire alcun contributo.

Era ed è intendimento della Corte di presentare la relazione al Parlamento entro l'anno successivo a quello di riferimento. Questo obiettivo fino ad oggi non è stato conseguito, in quanto il ritardo nella presentazione dei conti annuali, contenenti i dati sul personale, da parte delle pubbliche amministrazioni e l'attività di verifica dei dati stessi, svolta dalla Ragioneria generale dello Stato - attività particolarmente complessa, in conseguenza della grande numerosità delle amministrazioni interessate - hanno impedito alla stessa Ragioneria di trasmettere le informazioni alla Corte in tempo utile per la stesura della relazione entro la scadenza prefigurata, sicché la relazione relativa al 1993, anche a causa del notevole lasso di tempo occorso al Poligrafico per la stampa, è stata resa disponibile solo all'inizio del 1997, ossia a distanza di quattro anni dall'esercizio di riferimento. Le difficoltà permangono anche per i dati relativi al 1994, pubblicati definitivamente nei primi mesi del 1997, e per quelli concernenti il 1995, non ancora resi pubblici.

L'altro problema riguarda la qualità dei dati che, pur registrando un miglioramento rispetto al passato, resta ancora nel complesso di livello insufficiente. Ciò rischia di far venire meno il presupposto per l'esercizio della funzione referente della Corte dei conti. Se, invero, scopo della relazione della Corte è quello di offrire al Parlamento elementi conoscitivi, valutativi e propositivi, al fine di migliorare la produttività del personale pubblico e l'efficienza delle amministrazioni, allora è evidente che la mancanza di dati affidabili rende difficile l'individuazione dei fattori patologici e, conseguentemente, la comprensione delle cause e l'elaborazione di proposte correttive.

Gli errori e le incongruenze che caratterizzano oggi i dati sul personale pubblico dipendono dal fatto che gli stessi sono rilevati con apposite schede predisposte dalla Ragioneria, di concerto con il Dipartimento della funzione pubblica.

Il solo modo per avere dati "certi" (ma non necessariamente veri, in quanto anche i documenti contabili possono contenere errori oppure omissioni) è quello di acquisirli direttamente dai sistemi informativi di gestione del personale: così rilevati, i dati dei conti annuali coinciderebbero per definizione con quelli risultanti dai rendiconti. Occorre però considerare che questo risultato, per il quale sta lavorando la Ragioneria, può essere agevolmente raggiunto per il personale statale, mentre nell'immediato è irrealistico per il personale del settore non statale.

Il sistema di connessione tra sistemi informativi potrà comunque risolvere il problema sotto il profilo finanziario, ma non sarà in grado di elevare in modo significativo la qualità dei dati fisici, anch'essi importanti per elaborare misure di razionalizzazione della gestione delle risorse umane. Ciò significa che l'attività di acquisizione dei dati non è allo stato del tutto eliminabile, e quindi che bisogna comunque intervenire per migliorare questa attività.

Le soluzioni ai due problemi qui posti vanno pertanto cercate altrove. In ordine alla tempestività del referto, l'obiettivo ambizioso (ma non fuori portata) della Corte di "uscire", come si è detto, entro l'anno successivo a quello di riferimento può essere conseguito solo mediante una riprogettazione della relazione, riprogettazione che, a sua volta, implica la riconsiderazione dei rapporti tra Ragioneria generale dello Stato e Corte dei conti.

Fino ad oggi, questi rapporti sono stati caratterizzati da una logica di sequenzialità: la Corte ha iniziato il lavoro di referto solo dopo la pubblicazione da parte della Ragioneria del conto annuale, che aggrega i dati di tutte le amministrazioni. In realtà, i dati sono trasmessi alla Corte per via informatica anche prima della pubblicazione del conto annuale. La Corte però rilutta di utilizzarli in via esclusiva prima dell'uscita del conto annuale per il rischio che

possano emergere discordanze tra le due serie di dati: evenienza facilmente verificabile, attesa l'enorme quantità di informazioni trattate.

Questa sequenzialità ha determinato il ritardo di cui si è detto nella presentazione al Parlamento della relazione. Allo stato dei fatti, il solo modo di eliminare, o comunque ridurre, il ritardo è quello di rompere la sequenzialità. Ciò è stato fatto impostando la presente relazione su un approccio differenziato delle fonti informative e quindi dell'analisi.

A regime, la relazione della Corte, pubblicata nell'anno n, dovrebbe basarsi sul conto annuale della Ragioneria generale dello Stato per l'anno n-2 e su dati provvisori forniti dalla stessa Ragioneria, nonché su altre fonti, per l'anno n-1. Anche per l'anno n-2, la Corte può utilizzare, per esplicito disposto normativo, altre fonti, come sin qui ha peraltro fatto, ma il conto annuale della Ragioneria resta una fonte privilegiata. Nell'esercizio relativo all'anno n+1 ci sarebbe lo scorrimento, per cui l'anno n-1 oggetto della precedente relazione, si consoliderebbe come anno n-2.

In buona sostanza, la relazione che sarà pubblicata nel 1998 dovrebbe contenere, secondo quest'approccio, una disamina approfondita (fondata su dati disaggregati, definitivi, omogenei e verificati dalla Ragioneria) per il 1996 e una valutazione sintetica (fondata su dati aggregati, provvisori, eterogenei e non ancora interamente verificati dalla stessa Ragioneria) per il 1997.

Quanto alla presente relazione, sono state prese in esame le gestioni dell'ultimo triennio 1994-96: i primi due anni, in base ai conti annuali della Ragioneria e il terzo, in base ai dati provvisori della stessa Ragioneria e parzialmente di altre fonti. Si è così recuperato il ritardo accumulatosi in passato.

Deve dirsi che i risultati, con riguardo all'esercizio 1996, non sono completamente soddisfacenti. Ciò per l'ovvia considerazione che i dati relativi, non essendo stata ancora ultimata la fase della verifica, presentano margini di approssimazione maggiori di quelli relativi agli esercizi 1994 e 1995, che, come si dirà, non sono del tutto esenti da errori.

Questa constatazione non vale tuttavia a far venire meno l'esigenza di continuare la ricerca di soluzioni per migliorare la qualità dei dati, che dovranno soddisfare una duplice condizione, quella di avere il massimo di affidabilità compatibile con il rispetto dei termini del referto.

Le soluzioni vanno trovate lungo tre linee di intervento: informatica, statistica e motivazionale. La prima riguarda la necessità di completare il processo di connessione dei sistemi informativi, previsto dall'art. 63, comma 3, del decreto legislativo n. 29/1993; la seconda attiene alla proposta di integrare la tradizionale attività di rilevazione dei dati con la costruzione di un campione statistico, in modo da assicurare la disponibilità di dati maggiormente affidabili per il secondo dei due esercizi presi in considerazione dalla relazione a regime; la terza concerne l'esigenza di un'azione mirata di sensibilizzazione delle amministrazioni tenute a fornire i dati sul personale.

A quest'ultimo scopo sono stati già organizzati incontri di studio e operativi tra Ragioneria, Corte dei conti e amministrazioni interessate. E' opinione della Corte che questo sforzo debba essere intensificato per stimolare una radicale modifica dell'atteggiamento delle amministrazioni, che dovranno essere indotte a considerare l'attività di rilevazione dei dati non un vincolo esterno, ma uno strumento indispensabile per un efficace governo del personale. Non un costo, ma un'opportunità; non un adempimento burocratico, ma una risorsa importante per aumentare i livelli di efficacia ed efficienza.

Capitolo I

CONSIDERAZIONI GENERALI

1.1 - La gestione delle risorse umane nei Paesi industrializzati

Nel periodo 1993-1995, l'OCSE ha svolto una ricerca¹ per valutare le riforme della gestione delle risorse umane nei Paesi associati², con lo scopo di: individuare obiettivi e tendenze delle riforme, comparare i diversi approcci metodologici, analizzare l'attuazione, nonché accertare se le politiche e la prassi in materia di personale favoriscano il cambiamento verso una funzione pubblica più produttiva, meglio orientata verso i risultati e più sensibile alla qualità dei servizi pubblici.

Il titolo della ricerca fa riferimento al "capitale umano". Si tratta di una espressione mutuata dalla teoria economica classica (dove il termine "capitale" viene utilizzato con il significato di stock di risorse materiali capaci di fornire reddito futuro) per sottolineare l'esigenza di investire in beni, come l'istruzione e la formazione, idonei a migliorare la produttività degli individui. Ciò, nella considerazione del ruolo fondamentale che gioca la risorsa umana nei processi produttivi, con particolare riguardo alle organizzazioni pubbliche.

L'importanza di questo ruolo è stato riconosciuto dal Gruppo consultivo per la competitività, istituito dal Consiglio europeo di Essen, con l'incarico di elaborare relazioni semestrali sullo stato della competitività dell'Unione e di esprimere pareri sulle priorità di politica economica e sugli orientamenti per stimolare la competitività³.

L'esigenza di valorizzare le risorse umane per migliorare le performance è stata anche messa in luce dalle esperienze applicative della "qualità totale" ("company-wide quality control"), che ha rivoluzionato l'organizzazione aziendale, incentrando la strategia del management sul coinvolgimento e la sensibilizzazione di tutto il personale.

Secondo la ricerca dell'OCSE, dalla fine degli anni '80 la maggior parte dei Paesi industrializzati ha avviato la riforma della gestione delle risorse umane del settore pubblico. Gli obiettivi principali della riforma sono: il miglioramento della qualità dei servizi pubblici, reso necessario dalle politiche di rigore finanziario; il rafforzamento della responsabilità dei funzionari che gestiscono denaro pubblico; la garanzia di trasparenza nella gestione delle risorse pubbliche; l'esigenza per il datore di lavoro pubblico di restare competitivo su un mercato del lavoro caratterizzato da maggiore flessibilità.

Le tendenze più significative delle riforme riguardano il trasferimento della responsabilità in materia di gestione del personale dagli organi centrali agli organismi operativi ("decentralizzazione"), l'attribuzione di poteri autonomi ai funzionari che gestiscono le risorse umane ("deconcentrazione"), l'abbandono dei controlli minuziosi a favore di direttive incentrate su norme fondamentali e prassi, la flessibilità dei sistemi di remunerazione, l'attività di

¹ OCDE-PUMA (Organisation de coopération et de développement économiques), *Gestion du capital humain et réforme de la fonction publique*, Paris, 1996, p. 9).

² Per l'elenco dei Paesi OCSE, v. capitolo II, tabella 1.

³ C. A. Ciampi, *Sfida alla disoccupazione*, Comunità europea 1995 e 1996 e Laterza 1996.

formazione per migliorare l'esecuzione dei programmi e attuare le riforme amministrative, il contenimento dei costi, la riforma del bilancio pubblico.

I Paesi che hanno introdotto i principi della decentralizzazione e della deconcentrazione (Australia, Nuova Zelanda, Svezia, Paesi Bassi, ecc.) sono in generale molto soddisfatti dei risultati ottenuti, in quanto queste misure hanno:

- favorito una diversificazione delle prassi operative, consentendo di adattare meglio dette prassi alle esigenze specifiche dei differenti programmi;
- migliorato il reclutamento e l'utilizzazione del personale;
- rinforzato la responsabilità dei funzionari, che possono operare in un ambiente più dinamico;
- elevato gli standard di efficacia ed efficienza delle amministrazioni;
- reso più stringenti i rapporti tra la fase di ideazione delle politiche e quella dell'esecuzione.

1.2 - Il controllo del costo del lavoro pubblico in Italia

1.2.1 - Il quadro legislativo

La base normativa su cui si fondano le nuove politiche del personale pubblico in Italia è l'art. 2 della legge delega 23 ottobre 1992, n. 421, che impone la riorganizzazione della materia del pubblico impiego sulla base dei seguenti obiettivi: contenimento, razionalizzazione e controllo della spesa, nonché miglioramento dell'efficienza e della produttività. Le relazioni tra questi obiettivi sono dominate da un forte sinergismo: certamente un miglioramento dell'efficienza dell'amministrazione, sotto il duplice punto di vista organizzativo e procedurale, favorisce una maggiore produttività del personale e quindi il contenimento e la razionalizzazione della spesa; d'altra parte, un controllo penetrante sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale è in grado di individuare i fattori di inefficienza dell'organizzazione.

Secondo la norma citata, la riorganizzazione della materia deve informarsi a principi molto innovativi, di cui ci si limita ora ad enunciare quelli di maggiore importanza, sotto il profilo che qui interessa, con riserva di successivi approfondimenti: tendenziale "privatizzazione" del rapporto di pubblico impiego, potenziamento del ruolo della contrattazione collettiva, valutazione della compatibilità economica degli oneri derivanti dai contratti collettivi di lavoro, attribuzione della giurisdizione al giudice ordinario, valorizzazione delle funzioni della dirigenza, separazione tra i compiti di direzione politica e quelli di gestione, riforma dei sistemi di valutazione e controllo al fine di contenere la spesa e migliorare il conseguimento delle azioni pubbliche, revisione delle politiche retributive in base a criteri di produttività individuale e collettiva, riduzione delle aspettative e dei permessi sindacali, revisione dei criteri di distribuzione del personale.

In attuazione della delega è stato emanato il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, modificato da successivi decreti "correttivi"⁴ 19 novembre 1993, n. 470 e dal d.lgs. 23 dicembre 1993, n. 546.

La valenza innovativa di alcuni dei principi prima illustrati è stata accentuata dall'art. 11 della legge delega 15 marzo 1997, n. 59, che ha pure modificato le attribuzioni della Corte dei conti in materia di valutazione della compatibilità economico-finanziaria dei costi contrattuali. La norma di delega è stata attuata con il d.lgs. 4 novembre 1997, n. 396, di cui in prosieguo saranno segnalate le disposizioni più significative.

Del d.lgs. n. 29/1993 assume particolare rilievo il titolo V, intestato "controllo della spesa", che contiene norme in materia di personale, volte a "realizzare il più efficace controllo dei bilanci ... e la rilevazione dei costi, con particolare riferimento al controllo del costo del lavoro".

Il dispositivo per effettuare questo controllo è disciplinato dall'art. 65, secondo cui le amministrazioni pubbliche presentano, "entro il mese di maggio di ogni anno, alla Corte dei conti,

⁴ Decreti emanati in base all'art. 2.5 l. n. 421/1992. Il d.lgs. n. 29/1993 è stato inoltre "corretto" dal d.lgs. 19.11.1993, n. 247.

per il tramite della Ragioneria generale dello Stato, ed inviandone copia al Dipartimento della funzione pubblica, il conto annuale delle spese sostenute per il personale”, rilevate in conformità al modello definito dal Ministero del tesoro, d’intesa con il citato Dipartimento della funzione pubblica. In particolare, il modello di rilevazione riguarda la consistenza del personale, in servizio e in quiescenza, e le relative spese, ivi compresi gli oneri previdenziali e le entrate derivanti dalle contribuzioni. Di queste informazioni deve darsi conoscenza in sede preventiva e consuntiva mediante allegati al bilancio.

Il conto, che deve anche evidenziare “il rapporto tra contribuzioni e prestazioni previdenziali relative alle amministrazioni statali”, è corredato di “una relazione con cui le amministrazioni pubbliche espongono i risultati della gestione del personale, con riferimento agli obiettivi che, per ciascuna amministrazione, sono stabiliti dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti di programmazione”. “La mancata presentazione del conto e della relativa relazione determina, per l’anno successivo a quello cui il conto si riferisce, l’applicazione delle misure di cui all’art. 30, comma 11, della legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni ed integrazioni”.

Sulla base di questi documenti delle amministrazioni (conti annuali e relazioni sui risultati di gestione) e comunque “avvalendosi di tutti i dati e delle informazioni disponibili presso le amministrazioni pubbliche”, la Corte dei conti “riferisce annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale”. Può inoltre riferire, con relazioni in corso d’anno, anche su richiesta del Parlamento, “in ordine a specifiche materie, settori ed interventi”.

Illustrata sinteticamente la disciplina del controllo del costo del lavoro pubblico, si passa, nei paragrafi che seguono, ad analizzare i vari elementi del dispositivo legislativo, ossia l’ambito delle amministrazioni pubbliche soggette a questo controllo, la nozione di lavoro pubblico, il significato di costo del lavoro pubblico e le varie tipologie di controllo sul personale.

1.2.2 - L'aggregato "Amministrazioni pubbliche"

L’art. 65 del d.lgs. n. 29/1993 prevede due categorie di strutture pubbliche tenute ad inviare alla Corte, tramite la Ragioneria generale dello Stato, i dati sul personale: le “amministrazioni pubbliche” ed alcuni soggetti pubblici economici.

Le prime sono costituite, ai sensi dell’art. 1, comma 2, del citato decreto legislativo, da: amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane e loro consorzi ed associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari (IACP), le camere di commercio e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale. Queste amministrazioni, come si è detto, devono presentare i conti annuali corredati delle relazioni sui risultati di gestione (art. 65, comma 2).

Gli altri soggetti, presi in considerazione dall’art. 65, comma 3, sono gli enti pubblici economici e le aziende che producono servizi di pubblica utilità, nonché gli enti e le aziende di cui al successivo art. 73.5 (Ente per l’esposizione universale ed internazionale in Roma-Eur, enti lirici, Agenzia spaziale italiana, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Unione italiana delle camere di commercio, Comitato nazionale per la ricerca e lo sviluppo dell’energia nucleare-ENEA, Azienda autonoma per l’assistenza al volo, Registro aeronautico italiano-RAI, Istituto nazionale per il commercio con l’estero-ICE, Comitato olimpico nazionale-CONI). Essi non sono obbligati a presentare i conti annuali, ma solo a comunicare “il costo annuo del personale comunque utilizzato”, in conformità a procedure definite dal Ministero del tesoro, d’intesa con il Dipartimento della funzione pubblica.

L’art. 65 non contempla invece le cosiddette autorità indipendenti. Questa esclusione non appare giustificata alla luce del principio di interpretazione estensiva che deve esser data alla norma in questione. Considerato infatti che la relazione della Corte dei conti (alla cui redazione è

preordinato il complesso e costoso sistema di rilevazione prima descritto), ha lo scopo di fornire al Parlamento valutazioni e proposte per il contenimento del costo del lavoro pubblico e per la razionalizzazione della gestione delle risorse umane, non esistono ragioni convincenti per escludere alcuna struttura pubblica dall'ambito soggettivo della disposizione legislativa. Tanto più che talune autorità indipendenti sono in atto soggette, come si vedrà, al più penetrante controllo della Corte dei conti.

Appare invece coerente con i principi costituzionali l'esclusione delle Camere, della Presidenza della Repubblica e della Corte costituzionale dall'area dei destinatari degli adempimenti previsti dall'art. 65. Si tratta infatti di "organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò al vertice dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca parità"⁵. Essi esercitano "giustizia autonoma" (autodichia) nei confronti del personale dipendente, sicché sono sottratti ai controlli giuridici ed alla giurisdizione contabile.

Si diceva al riguardo nella precedente relazione⁶ che, beninteso, nulla vieterebbe a queste istituzioni di decidere, nella loro libera determinazione, di pubblicare con le forme, i tempi e le modalità che ritenessero opportuni, i dati sul loro personale.

Questa posizione è stata espressa recentemente dal Presidente dell'Autorità sul rispetto della privacy (l. n. 675/1996), nella considerazione che il diritto dei cittadini di controllare la gestione di denaro pubblico prevale sulle ragioni della riservatezza⁷.

A conferma della fondatezza, sul piano concettuale, di questa affermazione, è il caso di ricordare che l'obbligo del soggetto pubblico di dar conto della propria gestione è sancito solennemente dall'art. XV della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789⁸ e costituisce oggi un principio generale, normalmente di rango costituzionale, di quasi tutti gli ordinamenti contemporanei.

1.2.3 - La nozione di lavoro pubblico

In punto di principio, il concetto di lavoro è unitario ed è in questa configurazione che viene tutelato dalla costituzione (art. 35 cost.). Ciò, in quanto le qualificazioni pubblico/privato non sono forme ontologicamente diverse, ma solo varianti di un unico modello, un solo *genus*, correlate alla natura del soggetto-datore di lavoro.

Esiste però un problema di compatibilità tra la disciplina pubblicistica e quella privatistica, dato che le organizzazioni pubbliche tendono al conseguimento di interessi generali, ai quali l'attività dei dipendenti delle amministrazioni deve essere finalizzata, sicché una privatizzazione integrale del pubblico impiego, nell'attuale impianto costituzionale (artt. 28, 97, 100, 103 e 113), è difficilmente proponibile.

Fino agli anni '70 il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici era regolato con legge. Successivamente si è passati al sistema c.d. delegificato, previsto dalla legge 29 marzo 1993 n. 93, incentrato sul recepimento, con decreto del Presidente della Repubblica, dell'accordo sindacale, considerato privo di efficacia autonoma.

L'attuale disciplina, introdotta dal d.lgs. n. 29/1993, detta due principi-cardine: quello dell'integrazione graduale della disciplina del lavoro pubblico con la disciplina del lavoro privato (art. 1, comma 1, lett. c)⁹ e quello della salvezza dei limiti stabilita dallo stesso decreto "per il perseguimento degli interessi generali" (art. 2, comma 2).

⁵ Sentenza Corte cost. n. 110/1970, ripresa dalla sentenza n. 129/1981

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

⁷ "Il Giornale" del 4.11.1997.

⁸ "La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration".

⁹ L'art. 11, comma 4, lett. a), l. n. 59/1997 prevede il completamento dell'integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato e la conseguente estensione al lavoro pubblico delle disposizioni del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro privato nell'impresa.

Sulla base di questi principi e delle altre norme contenute nel citato d.lgs. n. 29/1993 sono distinguibili nel rapporto di pubblico impiego due aree: una di diritto pubblico, regolata dalla legge, nella quale l'amministrazione agisce in posizione sovraordinata rispetto al lavoratore, utilizzando atti amministrativi soggetti ai controlli esterni ed alla giurisdizione del giudice amministrativo; l'altra di diritto privato, regolata dal codice civile (capo I, titolo II, del libro V), dalle leggi sul lavoro e dai contratti collettivi, nella quale l'amministrazione, che si trova in posizione di parità con il lavoratore, utilizza strumenti negoziali sottoposti alla giurisdizione del giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, e sottratti ai controlli preventivi esterni (artt. 2 e 68).

L'area pubblica è definita attraverso un duplice criterio. Il primo, oggettivo, è dato dalle "materie" che l'art. 2 della legge delega n. 421/1992 esclude dalla contrattazione collettiva¹⁰. Il secondo, soggettivo, riguarda le categorie di personale i cui ordinamenti giuridici ed economici restano disciplinati dalle leggi speciali che li riguardano: dirigenti generali dei ministeri, delle aziende autonome e del "parastato" (enti di cui alla legge 20.3.1970, n. 70)¹¹; magistrati ordinari, amministrativi e contabili; avvocati e i procuratori dello Stato; professori universitari; personale della carriera diplomatica, a partire dalla qualifica di segretario di legazione, e della carriera prefettizia, a partire dalla qualifica di vice consigliere di prefettura; appartenenti alle forze armate ed ai corpi di polizia; dipendenti degli enti che operano in materia valutaria e di tutela del risparmio¹².

L'area contrattuale, in fase espansiva¹³, è delimitata dalle materie attribuite dall'art. 68 alla giurisdizione del giudice ordinario¹⁴ (gestione del rapporto successivo alla sua costituzione, trattamento economico, sanzioni disciplinari, ecc). Con l'avvertenza però che all'interno di questa area ci possono essere singoli istituti (per esempio, mansioni superiori: artt. 57 e 58¹⁵) per i quali prevalgono le norme di diritto pubblico.

1.2.4 - Il costo del lavoro pubblico

In economia aziendale, per costo del lavoro si intende il controvalore monetario di quanto paga l'impresa per remunerare il fattore lavoro. In concreto, la nozione risulta dalla somma delle seguenti voci: *retribuzione netta* (salari e stipendi, trasferte e indennità erogati al personale) + imposte dirette = *retribuzione imponibile* + contributi sociali (a carico dei lavoratori) = *retribuzione lorda* + oneri sociali (a carico del datore di lavoro) + accantonamenti per trattamento di fine rapporto + "fringe benefits" (uso privato dell'autovettura o del telefono aziendali, alloggi, prestito a tasso agevolato, ecc.) = *costo del lavoro*¹⁶.

La Ragioneria generale dello Stato, modificando la precedente terminologia, utilizza ora le seguenti espressioni¹⁷:

- "spesa per retribuzione lorda" = spese per trattamento fisso (stipendio + indennità integrativa speciale + retribuzione individuale di anzianità + tredicesima mensilità + eventuali

¹⁰ Responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori, organizzazione degli uffici e relativa provvista, costituzione del rapporto, dotazioni organiche, libertà di insegnamento e autonomia professionale, disciplina della responsabilità, incompatibilità e divieto di cumulo di impieghi e di incarichi.

¹¹ L'art. 11, comma 4, lett. a), l. n. 59/1997 estende il regime di diritto privato ai dirigenti generali delle amministrazioni pubbliche.

¹² Materie di cui all'art. 1 del d.lgs. CPS 17.7.1947, n. 691; l. 4.6.1985, n. 281, istitutiva della Consob; l. 10.10.1990, n. 287, concernente l'Antitrust.

¹³ Si v. la precedente nota (9).

¹⁴ In tema, art. 11, comma 4, lett. g), l. n. 59/1997.

¹⁵ Sul punto, v. d.l. 13.11.1995, n. 471, che prevede il differimento del termine stabilito dalla norma.

¹⁶ Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1993*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, p. 8.

¹⁷ Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1994. Il personale delle amministrazioni del settore statale* (in seguito *conto annuale*), Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, vol. I, p. 22.

arretrati + assegni per nucleo familiare + indennità pagate con i capitoli di stipendio¹⁸ - recuperi per ritardi e assenze + eventuali arretrati) e trattamento accessorio (compenso per lavoro straordinario, compensi incentivanti la produttività, fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi, indennità derivanti da provvedimenti specifici, indennità di rischio, altre spese accessorie ed indennità varie);

- "costo del personale" = spesa per retribuzione lorda + contributi a carico dell'amministrazione + spese per indennità di missioni ed "altre spese" (...) + "somme rimborsate alle amministrazioni per il proprio personale comandato presso le stesse" - rimborsi ricevuti allo stesso titolo;

- "costo del lavoro" = costo del personale + spese a carattere non direttamente retributivo (formazione professionale, mensa, vestiario, benessere, equi indennizzi, gestione concorsi, incarichi ai dipendenti e non dipendenti, altre spese).

Per esigenze di uniformità si utilizzerà nella presente relazione la stessa terminologia. E' il caso però di precisare che i termini costi e ricavi non appartengono alla contabilità finanziaria, che conosce invece le parole spese ed entrate. Per cogliere la differenza è sufficiente l'esemplificazione: rappresentano spese ma non costi i trasferimenti ad altri enti; per contro, rappresentano costi ma non spese (non comportando esborsi di denaro) gli ammortamenti o l'utilizzazione delle scorte di magazzino. A rigore le voci prese in considerazione nella dizione "costo del personale" dovrebbero quindi essere considerate "spese", trattandosi di dati finanziari esposti in bilancio. L'argomento sarà comunque ripreso nel capitolo III, dove si tenterà di classificare gli oneri in questione con criteri parzialmente diversi.

1.2.5 - I controlli sul personale e i controlli del costo del lavoro

Il quadro dei controlli ai quali è sottoposta la gestione del personale pubblico è ampio e diversificato. Si procederà prima all'esposizione in forma schematica dei controlli di carattere generale (riferiti cioè a categorie di pubbliche amministrazioni, con esclusione di quelli concernenti singole strutture pubbliche), in conformità alla terminologia legislativa, per poi tentare di delineare se non una sistemazione concettuale, non pertinente in questa sede, almeno un'epitome classificatoria dei vari modelli.

- controllo gerarchico. Rientra, tradizionalmente, assieme all'indirizzo, nel contenuto tipico del potere spettante al superiore gerarchico. Le organizzazioni moderne, sia pubbliche che private, orientate al raggiungimento degli obiettivi, utilizzano questo strumento con flessibilità, spirito collaborativo e atteggiamento non inquisitorio ma motivazionale. L'art. 3 del d.lgs. n. 29/1993 demanda ai dirigenti la gestione finanziaria tecnica ed amministrativa, compresa l'organizzazione delle risorse umane. In proposito, merita segnalazione l'art. 40 del contratto collettivo di lavoro della dirigenza, che prende in considerazione, ai fini dell'attribuzione del premio per la qualità della prestazione individuale, la capacità del dirigente nell'assolvere ad attività di controllo, con particolare riguardo al controllo di gestione;

- controlli ispettivi. Si tratta di controlli interorganici o intersoggettivi, esercitati da un ministero sul personale degli altri ministeri oppure sul personale di enti diversi dallo Stato. Hanno competenza generale in materia i Servizi ispettivi (art. 1.62 l. 23.12.996, n. 662), che effettuano anche verifiche a campione finalizzate all'accertamento dell'osservanza sulle norme che disciplinano le incompatibilità dei pubblici dipendenti. Analoghe verifiche sono svolte dal Dipartimento della funzione pubblica, che può avvalersi dei predetti Servizi, nonché, d'intesa con il Ministero delle finanze ed anche ai fini dell'accertamento delle violazioni tributarie, della Guardia di Finanza. Allo stesso Ispettorato per la funzione pubblica sono intestati altri controlli

¹⁸ Queste indennità riguardano i comparti del settore statale, nonché quelli degli enti pubblici non economici e degli enti di ricerca; per le restanti amministrazioni sono indicate le indennità fisse e continuative. Queste indennità, così come le voci del trattamento accessorio, variano a seconda delle tipologie di amministrazioni.

dall'art. 65, comma 6, del d.lgs. n. 29/1993¹⁹. Nel settore opera pure il Ministero del tesoro, attraverso l'Ispettorato generale di finanza, incardinato nella Ragioneria generale dello Stato, deputato a verificare la "legittimità e proficuità della spesa" (art. 3 l. 26.7.1939, n. 1037), compresa naturalmente quella relativa al personale. In particolare, le ispezioni amministrative e contabili, di competenza dell'Ispettorato, sono effettuate dai Servizi ispettivi di finanza e dal Servizio ispettivo delle Ragionerie provinciali dello Stato;

- controlli sulle piante organiche. Ai sensi dell'art. 3, comma 5, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 e successive modificazioni (per ultimo, art. 52 l. n. 662/1996), il Dipartimento della funzione pubblica verifica la congruità della metodologia utilizzata per determinare i carichi di lavoro;

- controlli del Ministero dell'interno sugli Enti locali "dissestati". Gli enti in situazione di dissesto finanziario devono adottare misure di risanamento che riguardano anche il personale (art. 120 d.lgs. 25.2.1996, n. 77 e successive modificazioni);

- interventi correttivi del costo del personale. L'art. 66 del d.lgs. n. 29/1993 attribuisce al Ministero del tesoro, in caso di scostamenti rispetto agli stanziamenti previsti per il personale, di riferirne al Parlamento, proponendo misure correttive idonee a ripristinare l'equilibrio di bilancio. Lo stesso potere è riconosciuto ai Ministeri del tesoro e del bilancio (ora unificati) nell'ipotesi di decisioni giurisdizionali che comportino nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio²⁰. Il termine "controllo" viene qui usato dalla legge per indicare l'insieme di misure a disposizione di un soggetto per governare la dinamica di un fenomeno, per evitare cioè che il fenomeno produca risultati non attesi (che vada, appunto, "fuori controllo"). In questo significato il termine è utilizzato frequentemente per esprimere l'esigenza che la spesa pubblica di un certo settore non superi il plafond stabilito in sede previsionale. E' evidente quindi la differenza tra le espressioni "controllo sulla spesa" e "controllo della spesa": la prima indica le verifiche effettuate dalle autorità di controllo per constatare la conformità/difformità della gestione a determinati parametri; la seconda indica i meccanismi da adottare per evitare dinamiche non desiderate²¹. Questa seconda locuzione ("controllo della spesa"), che costituisce l'intestazione del titolo V del d.lgs. n. 29/1993, vuole appunto significare che il dispositivo apprestato dal decreto legislativo è finalizzato al miglioramento dell'efficienza e della produttività del personale, nonché al

¹⁹ L'art. 70 d.lgs. n. 29/1993 prevede l'integrazione funzionale del Dipartimento della funzione pubblica con la Ragioneria generale dello Stato.

²⁰ L'art. 52, comma 3, del d.lgs. n. 29/1993 attribuiva compiti in materia al Nucleo di valutazione della spesa relativa al pubblico impiego. Nella nuova formulazione dell'art. 52, fatta dal d. lgs. n. 396/1997, il Nucleo non è stato conservato.

²¹ Si ricordava nella relazione concernente il 1992 che il lessico italiano conosce la parola "controllo" nella duplice accezione di verifica e di direzione. Nella prima accezione il termine, di derivazione francese (*contrôle*), ha il significato di verifica, riscontro, ed è il senso in cui l'espressione è stata tradizionalmente usata per definire il controllo preventivo di legittimità sugli atti (verifica della conformità di un atto alla legge). Nella seconda accezione il termine, di derivazione inglese (*control*), è sinonimo di dominio, direzione, influenza, governo, contenimento, ed in questo senso è utilizzato dall'espressione "controllo di gestione" (o controllo direzionale) per esprimere l'idea di un controllo, la cui finalità non è solo quella di verificare (le difformità), ma anche di segnalare agli organi di direzione le misure correttive necessarie per ri-orientare il comportamento del sistema verso i suoi obiettivi, eventualmente riveduti.

Secondo questo ordine nozionale, "controllo di gestione" significherebbe l'attività di monitoraggio per rilevare eventuali anomalie e la proposta dei conseguenti interventi per migliorare la funzionalità del sistema; "controllo sulla gestione", verifica della conformità dell'attività di gestione a parametri predeterminati.

Le due espressioni vengono però usualmente utilizzate con significato parzialmente diverso: la prima per indicare il controllo interno, introdotto in tutte le amministrazioni pubbliche dall'art. 20 del d.lgs. n. 29/1993; la seconda, il controllo esterno, che, ai sensi della legge n. 20/1994, deve essere svolto sulla base dei parametri, oltre che di legittimità, anche di efficacia (rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi), nonché di efficienza e di economicità (valutazione comparativa di costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa). Cfr. Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, p. 8.

contenimento e razionalizzazione della spesa (art. 2 l. n. 421/1992). Per conseguire questo obiettivo il d.lgs. n. 29/1993 detta numerosissime (e ridondanti) disposizioni²²;

- controlli interni. La materia è disciplinata in generale dall'art. 20 del d.lgs. n. 29/1993 che fa obbligo a tutte le amministrazioni, che ne sono prive, di istituire Servizi di controllo interno o Nuclei di valutazione, con il compito di verificare "mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa". L'Ufficio di controllo interno: dipende gerarchicamente dall'organo di direzione politico/amministrativo (il controllo interno, a differenza di quello esterno, attiene all'organizzazione); opera in posizione di autonomia (tecnica); determina, almeno annualmente, anche su indicazione degli organi di vertice, i parametri di riferimento del controllo; ha potere di accesso ai documenti; deve fornire informazioni alla Corte dei conti; riferisce periodicamente al vertice. Compiti specifici in materia di personale sono stati attribuiti agli uffici di controllo interno dall'art. 3-quater della legge 11 luglio 1995, n. 273 e dai contratti collettivi di lavoro;

- controlli su atti esercitati dalle Ragionerie (centrali, regionali e provinciali²³). I controlli, che non riguardano in particolare il personale, ma in generale l'attività di gestione, possono essere preventivi e successivi;

- controlli preventivi esterni di legittimità su atti. Per il personale del settore statale sono effettuati dalla Corte dei conti (art. 3, comma 1, l. 14 febbraio 1994, n. 20) e possono riguardare sia atti specifici (definizione di piante organiche, conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali), sia atti generali (provvedimenti emanati a seguito di deliberazioni del Consiglio dei ministri, direttive generali per l'indirizzo e lo svolgimento dell'attività amministrativa, atti normativi a rilevanza esterna, eccetera). Controlli di questo tipo erano pure previsti per gli atti delle Regioni (d.lgs. 13.2.1993, n. 40 e successive modificazioni) e degli Enti locali (art. 45 sg l. 8.6.1990, n. 142). La materia è ora regolata dall'art. 17, comma 32 e sg., della legge 15 maggio 1997, n. 127 che limita il controllo preventivo di legittimità in materia su alcuni atti di natura regolamentare e, per gli Enti locali, statutaria;

- controlli preventivi di legittimità e compatibilità economica (art. 51 del d.lgs. n. 29/1993). Si trattava di controlli demandati alla Corte dei conti ed aventi per oggetto l'autorizzazione alla sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali di lavoro (per i contratti collettivi decentrati il controllo era esercitato dai competenti organi di controllo esterno: Corte dei conti, Commissioni statali di controllo, Comitati regionali di controllo). La disciplina è stata modificata dall'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 396/1997. In base a questa norma, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran), acquisito il parere favorevole delle "istanze associative o rappresentative" (comitato di settore), trasmette la quantificazione dei costi contrattuali alla Corte dei conti per la certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all'art. 1-bis della legge 5 agosto 1978, 468 e successive modificazioni. La Corte, entro quindici giorni, certifica l'attendibilità dei costi contrattuali e la loro compatibilità con gli strumenti di cui si è detto, acquisendo eventualmente a tal fine elementi istruttori e valutazioni di tre esperti designati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro del tesoro e del bilancio e della programmazione. Se la certificazione non è positiva, l'Aran sentite le "istanze associative o rappresentative" delle amministrazioni, assume le iniziative necessarie per adeguare la quantificazione dei costi contrattuali ai fini della certificazione, ovvero, qualora non lo ritenga possibile, convoca le organizzazioni sindacali per la riapertura delle trattative;

²² Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, p. 9.

²³ In attuazione dell'art. 7 legge 3.4.1997, n. 94, è in corso di emanazione un decreto legislativo che modifica struttura e competenze delle Ragionerie.

- controlli sui rendiconti delle gestioni previste dal programma di controllo della Corte dei conti, adottato in applicazione dell'art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994 (deliberazione della Sezione del controllo n. 20/1997);

- controlli della Corte dei conti su alcune gestioni connesse con la materia del personale. Si fa riferimento, in particolare, alle gestioni della Scuola superiore della pubblica amministrazione (art. 29, comma 4, d.lgs. n. 29/1993) e dell'Aran (art. 50, comma 8, d.lgs. n. 29/1993, nel testo modificato dall'art. 2 del d.lgs. n. 396/1997) che sono sottoposte al controllo "consuntivo" della Corte. E' anche da rilevare che alcune delle Autorità indipendenti, figure che, come si è visto, non sono comprese tra le "amministrazioni pubbliche" tenute a comunicare i dati sul personale, ai fini del referto di cui all'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993, sono soggette al controllo successivo della Corte. E' il caso dell'Isvap²⁴, dell'Aipa²⁵, del Garante per l'editoria²⁶, dell'Antitrust²⁷ e del Garante per la tutela della privacy²⁸;

- controlli dei collegi di revisione. Il controllo e la vigilanza sulle gestioni degli enti operanti nel quadro della finanza pubblica allargata sono demandati ai collegi di revisione, di cui fanno parte i rappresentanti del Ministero del tesoro;

- controlli successivi sulla gestione demandati alla Corte dei conti. Questo controllo è previsto in generale per tutte le amministrazioni pubbliche²⁹; è effettuato sulla base di parametri di legittimità e regolarità, nonché di rispondenza dei risultati agli obiettivi e di valutazione comparativa dei costi, modi e tempi dello svolgimento dell'attività amministrativa; ha ad oggetto il bilancio e le gestioni fuori bilancio (e altresì il patrimonio e i fondi di provenienza comunitari); valuta il funzionamento dei controlli interni; sfocia in relazioni, di cadenza almeno annuale, presentate agli organi legislativi ed alle amministrazioni interessate, contenenti gli esiti del controllo, oppure in osservazioni alle amministrazioni, le quali devono comunicare alla Corte le misure conseguenzialmente adottate³⁰. In aggiunta a questo modello di controllo, che, come si è detto, è di carattere generale, la Corte presenta numerose altre relazioni al Parlamento. Ci si limita a citare, per quanto qui interessa, oltre al presente referto, le relazioni sul rendiconto generale dello Stato, sulle gestioni delle Università; sulla scuola elementare; sulle gestioni fuori bilancio, che possono riguardare anche il personale; sulla previdenza, nonché sulla legislazione di spesa, con riguardo alla quantificazione degli oneri e conseguente copertura finanziaria. La Corte inoltre può presentare alle Camere relazioni speciali su richiesta delle stesse oppure di propria iniziativa.

Emerge da quanto precede che in materia di personale esiste una accentuata pluralità di modelli di controllo: preventivi, concomitanti (quelli interni) e successivi; su atti³¹ e sull'attività; controlli sulla gestione ispettivi e collaborativi (quelli "di gestione", sia interni che esterni); gerarchici, inteorganici ed intersoggettivi; di legittimità (e di regolarità), di imparzialità, di

²⁴ Art. 16 l. 12.8.1982, n. 576.

²⁵ Art. 4 d.lgs. 12.2.1993, n. 39.

²⁶ Art. 8 l. 5.8.1991, n. 416.

²⁷ Art. 10 l. 10.10.1990, n. 287.

²⁸ Art. 33, comma 2, l. 31.12.1996, n. 675.

²⁹ Per le Regioni, il controllo concerne il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma. In tema, v. sentenza Corte cost. n. 29/1995.

³⁰ E' importante precisare che il controllo interno ed il controllo esterno hanno identica finalità: migliorare la funzionalità della gestione. Le differenze tra i due tipi di controlli sono però numerose e significative. Ci si limita qui a considerare quelle di ordine strutturale e funzionale: il servizio di controllo interno dipende dagli organi di direzione, quello esterno ha una posizione di autonomia.

Conseguentemente, il controllo interno deve segnalare tempestivamente le anomalie e irregolarità per consentire agli organi di direzione di adottare per tempo i necessari interventi autocorrettivi per il conseguimento degli obiettivi. Il controllo esterno è invece chiamato, normalmente in via successiva, a valutare l'idoneità del controllo interno a svolgere correttamente la sua missione, evidenziandone, a sua volta, sempre in funzione correttiva, i punti critici che impediscono al sistema (di gestione e) di controllo interno di funzionare al meglio.

³¹ Provvedimenti amministrativi, atti normativi, statutari, di indirizzo, di programmazione, di attuazione di norme comunitarie, nonché titoli di spesa, conti, bilanci, consuntivi.

correttezza, di trasparenza, di efficacia (realizzazione degli obiettivi), di buon andamento, di economicità, di produttività, di coerenza (per il controllo sui bilanci e rendiconti degli Enti locali), di proficuità, di compatibilità economico-finanziaria, di valutazione della copertura finanziaria; su atti normali e di particolare complessità³²; con sospensione dei termini e senza sospensione dei termini³³; su atti esecutivi e su atti non esecutivi³⁴; obbligatori, facoltativi ed eventuali³⁵; definitivi e temporanei³⁶; semplici (di regola) e doppi (controllo preventivo della Corte dei conti che si aggiunge, in alcune ipotesi, a quello della Ragioneria³⁷); controlli sistematici e a campione; controlli con referto e senza referto, ma anche referto senza controllo (caso tipico: la presente relazione); con visto e senza visto; controlli con riesame e senza riesame³⁸; con riesame per motivi di legittimità e con riesame per qualsiasi motivo; controlli con programma³⁹ e senza programma⁴⁰.

1.3 - La contrattazione collettiva

Si è visto prima che il rapporto di pubblico impiego è costituito da due aree, una di diritto privato e una di diritto pubblico. A queste due aree, corrispondono due categorie di dipendenti: contrattualizzati e non contrattualizzati. I primi sono raggruppati in un numero limitato di comparti di contrattazione collettiva, comprendenti settori omogenei o affini (art. 5 legge 29 marzo 1983, n. 93 e, ora, art. 45 d.lgs. n. 29/1993). Ogni comparto è oggetto di un solo accordo, da stipularsi tra l'ARAN e le organizzazioni sindacali.

In base al d.P.R. 30 dicembre 1993, n. 593⁴¹, i dipendenti contrattualizzati sono inquadrati nei seguenti otto comparti: ministeri, aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo⁴², scuola, università (con esclusione dei professori), enti pubblici non economici, istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione, regioni ed enti locali⁴³, servizio sanitario nazionale. Per ogni comparto è prevista un'autonoma separata area di contrattazione per i dirigenti (ovviamente contrattualizzati)⁴⁴.

Nel novembre 1997, con la sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali di lavoro riguardanti il personale con qualifica dirigenziale, e relative specifiche tipologie professionali, dipendente dalle aziende ed amministrazioni autonome dello Stato e dagli enti pubblici di ricerca e sperimentazione, si è praticamente conclusa la stagione contrattuale del pubblico impiego relativa al quadriennio normativo 1994-1997 ed ai bienni economici 1994-1995 e 1996-1997 (cfr. *Allegato 1*).

L'esperienza riveste una grande importanza, in quanto per la prima volta si è operato sotto il nuovo regime introdotto dal d.lgs. n. 29/1993, che ha ridisegnato i ruoli degli attori nella gestione del personale, assegnando:

³² Art. 11, comma 5, d.P.R. n. 367/1994.

³³ Art. 11, comma 6, d.P.R. n. 367 e art. 2 l. n. 639/1996.

³⁴ Art. 3, comma 3, l. n. 20/1994.

³⁵ Art. 33 sg. l. n. 127/1997 e art. 3, comma 1, lett. 1, l. n. 20/1994.

³⁶ Art. 3, comma 1, lett. 1, l. n. 20/1994.

³⁷ Art. 3, comma 1, lett. i, l. n. 20/1994.

³⁸ Art. 3, commi 3 e 8, l. n. 20/1994.

³⁹ Per il programma 1997, v. deliberazione della Sezione del controllo n. 1/97.

⁴⁰ art. 3, comma 4, l. n. 20/1994.

⁴¹ La determinazione dei comparti di contrattazione è ora stabilita con accordi tra Aran e organizzazioni sindacali (art. 1 d.lgs. n. 396/1997).

⁴² Le aziende previste dal comparto sono parzialmente diverse da quelle prese in considerazione dal bilancio dello Stato. Sul punto, v. paragrafo 3.2.1.

⁴³ La dizione usata dal d.P.R. n. 593/1993 è "regioni ed autonomie locali".

⁴⁴ Per la dirigenza medica e veterinaria, v. art. 46.3 d.lgs. n. 29/1993.

- al Parlamento, la definizione, con la decisione di bilancio, delle “risorse finanziarie” destinate alla contrattazione collettiva ed il compito di legiferare nelle materie riservate alla disciplina legislativa” dall’ art. 1, comma 1, lettera c), della legge delega n. 421/1992⁴⁵.

- agli organi di direzione politica, la definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare e la verifica della rispondenza dei risultati alle direttive generali impartite (art. 3, comma 1, e art. 14, comma 1, d.lgs. n. 29/1993);

- alla dirigenza, la responsabilità della “gestione finanziaria, tecnica e amministrativa e dei relativi risultati” e, quindi, l’adozione di tutti gli atti” che impegnano l’Amministrazione verso l’esterno, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo, assumendo gli stessi poteri e le stesse responsabilità del privato datore di lavoro nell’organizzazione e nella gestione dei rapporti di lavoro (articoli 3, comma 2, 4, comma 1, 16, 17, 20 e 27, commi 1 e 2, d.lgs. n. 29/1993);

- all’Aran l’esercizio di ogni attività relativa alle relazioni sindacali, alla negoziazione dei contratti collettivi e alla assistenza delle amministrazioni pubbliche ai fini dell’uniforme applicazione dei contratti collettivi (art. 50 d.lgs. n. 29/1993, nel testo stabilito dall’art. 2 d.lgs. n. 396/1997);

- al sindacato, l’esercizio vero e concreto del ruolo essenziale del “controllo sociale”, attraverso i diversi momenti dell’informazione preventiva, dell’informazione successiva, della consultazione, dell’esame, della conciliazione dei conflitti e della contrattazione collettiva;

- agli organi di controllo le missioni di dare la ragionevole garanzia che la gestione del personale si svolga in conformità a criteri di legalità, nonché di efficacia, economicità ed efficienza;

- al Ministero del tesoro il compito di esercitare un’attenta vigilanza per evitare che la spesa in questione vada fuori controllo.

La contrattazione collettiva è nazionale e decentrata. La contrattazione collettiva nazionale riguarda tutte le materie relative al rapporto di lavoro, con esclusione di quelle (riportate in precedenza) la cui disciplina è riservata alla legge o, nell’ambito dei principi dalla stessa posti, ad atti normativi o amministrativi. La contrattazione collettiva nazionale si svolge su due livelli: contratti collettivi quadro (eventuali) e contratti collettivi nazionali di lavoro di comparto.

I contratti collettivi quadro sono stipulati dall’Aran e dalle Confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, per tutti i comparti e le autonome separate aree di contrattazione collettiva per il personale con qualifica dirigenziale. Quelli di comparto sono stipulati, per la parte pubblica, dall’ARAN e, per la parte sindacale, dalle Confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale e dalle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale nell’ambito di ciascun comparto (art. 45, comma 7).

Sono stipulati a parte i contratti del personale dirigenziale (esclusi, in passato, i dirigenti generali) e relative specifiche tipologie professionali, nonché per il personale della dirigenza medica e veterinaria del Servizio sanitario nazionale.

La contrattazione collettiva decentrata è finalizzata al “contemperamento tra le esigenze organizzative, la tutela dei dipendenti e l’interesse degli utenti e si svolge su materie ed entro limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali nell’ambito di singole amministrazioni ed anche per aree territorialmente delimitate (art. 45, comma 4, d.lgs. n. 29/1993).

La durata dei contratti collettivi di lavoro è fissata in sede di stipulazione dei contratti collettivi di comparto o dei contratti collettivi quadro. Attualmente, con l’accordo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993 tra il Governo e le parti sociali, è stato stabilito che i contratti collettivi di lavoro, sia del settore pubblico che del settore privato, abbiano durata quadriennale, per gli aspetti normativi, e biennale, per gli aspetti economici.

⁴⁵ V. paragrafo 1.2.2.

Ai sensi della legge 12 giugno 1990, n. 146, sulla regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, sono, inoltre, definiti, a cura delle parti contraenti, specifici "Protocolli d'intesa" diretti a garantire, anche in occasione di sciopero, la continuità delle prestazioni indispensabili per assicurare ai cittadini ed alle imprese il rispetto dei valori e dei diritti garantiti dalla Costituzione.

Nella nuova tipologia di "Relazioni Sindacali" nel settore del pubblico impiego, un posto tutt'altro che secondario è riservato dal d. lgs. n.29/1993 alla ridefinizione degli strumenti apprestati a sostegno dell'attività sindacale, con particolare riferimento alla disciplina dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali.

In proposito, l'articolo 54 del d. lgs. n.29/1993 stabilisce che, "al fine del contenimento, della trasparenza e della razionalizzazione delle aspettative e dei permessi sindacali nel settore pubblico, la contrattazione collettiva ne determina i limiti massimi in un apposito accordo stipulato tra il Presidente del Consiglio dei Ministri, o un suo delegato, e le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale". Su tale specifico aspetto è poi intervenuta la legge 24 dicembre 1993, n.537, dettando, con l'articolo 3, commi 31-34, ulteriori norme integrative e specifiche, disponendo, in particolare la "riduzione del 50%" delle aspettative e dei permessi sindacali retribuiti in atto e ribadendo il "divieto di cumulo dei permessi sindacali".

Applicando contestualmente le citate norme, è stato sottoscritto l'accordo sindacale dell'8 aprile 1994, recepito nel D.P.C.M. 27 ottobre 1994, n.770, concernente la "Nuova disciplina dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali nelle Amministrazioni Pubbliche" (G.U. n.80 del 5 aprile 1995). Le conseguenti modalità di utilizzo e distribuzione delle predette prerogative sindacali tra le confederazioni e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale aventi titolo sono state definite - ai sensi della normativa all'epoca vigente (comma 3 dell'articolo 54 del d. lgs. n.29/1993, poi abrogato dall'art.2 del decreto legge n.254/1996, convertito dalla legge n.365/1996) - con due decreti del 5 maggio 1995 del Ministro per la funzione pubblica (S.O. n.96 alla G.U. n.179 del 2 agosto 1995).

L'articolo 2 del decreto legge 10 maggio 1996, n.254, convertito dalla legge 11 luglio 1996, n.365, con le modifiche e le abrogazioni apportate all'art.54 del d. lgs. n.29/1993, ha ora previsto che - fermo restando i limiti massimi e la relativa disciplina delle prerogative sindacali definite nell'apposito accordo sindacale stipulato ai sensi del comma 1 dello stesso articolo 54 e recepito nel relativo D.P.C.M., e fino alla sua scadenza - la concreta applicazione di tale accordo sindacale è demandato, non più "alla Presidenza del Consiglio dei Ministri/Dipartimento della funzione pubblica, sentite le confederazioni e le organizzazioni sindacali interessate" (come era previsto nel comma 3, ora abrogato, dell'originario art.54), ma alla "contrattazione collettiva" che dovrà provvedere alle relative "modalità di utilizzo e distribuzione delle aspettative e dei permessi sindacali tra le confederazioni e le organizzazioni sindacali aventi titolo sulla base della loro rappresentatività e con riferimento a ciascun comparto o area di contrattazione" collettiva, con la ulteriore precisazione che dovrà essere garantito, "a decorrere dal 1 agosto 1996, in ogni caso l'applicazione della legge 20 maggio 1970, n.300, e successive modificazioni".

A seguito delle riportate nuove disposizioni legislative intervenute in materia, previa autorizzazione del Governo, in data 26 maggio 1997 è stato, quindi, sottoscritto tra l'ARAN e le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale il "contratto collettivo nazionale Quadro transitorio sulle modalità di utilizzo dei distacchi, aspettative e permessi sindacali", ed in data 27 maggio 1997 è stato sottoscritto il "contratto collettivo nazionale transitorio sulle modalità di utilizzo dei distacchi, aspettative e permessi sindacali per l'area della dirigenza medica e veterinaria" (pubblicati nel S.O. n.132 alla G.U. n.151 del 1 luglio 1997).

Tali contratti collettivi provvisori - pur mantenendo fermo il complessivo ammontare dei distacchi sindacali retribuiti e dei permessi sindacali retribuiti - hanno, tuttavia, inciso profondamente, sia pure in via transitoria, sulla tipologia e sulla natura giuridica delle predette

prerogative sindacali, prevedendo delle c.d. "forme di flessibilità" che snaturano e confondono i concetti dei medesimi istituti, non dando seguito compiutamente alla specifica direttiva n.5615/96/7.515 del 30 settembre 1996 impartita dal Presidente del Consiglio dei Ministri all'ARAN e non applicando, peraltro, compiutamente le disposizioni legislative recate dall'art.2 del decreto legge n.254/1996, convertito dalla legge n.365/1996, in precedenza citate, in base alle quali avrebbe dovuto essere garantita "a decorrere dal 1 agosto 1996 in ogni caso l'applicazione della legge 20 maggio 1970, n.300 (c.d. "Statuto dei lavoratori") e successive modificazioni".

A seguito dei predetti nuovi Contratti Collettivi, infatti, sono ancora operanti i "distacchi sindacali retribuiti" non previsti nel settore privato dallo Statuto dei lavoratori, che consente - oltre ai permessi sindacali retribuiti e non retribuiti - soltanto le "aspettative sindacali non retribuite".

Inoltre, nei nuovi contratti collettivi transitori è stato previsto che i distacchi sindacali retribuiti "possono essere utilizzati con articolazione della prestazione di servizio ridotta al 50%" e con articolazione di tale prestazione "su alcuni giorni della settimana, del mese o di determinati periodi dell'anno". Ebbene, finora il diritto positivo e la dottrina hanno sempre ritenuto che i distacchi sindacali e le aspettative sindacali retribuite e non retribuite comportano per il dirigente sindacale interessato lo svolgimento dell'attività sindacale a tempo pieno e, conseguentemente, la sospensione dell'attività lavorativa per l'intera durata del distacco e della aspettativa stessa, che esauriscono i propri effetti al verificarsi della loro scadenza in base ad apposita comunicazione della confederazione o della organizzazione sindacale avente titolo, che a suo tempo ne aveva richiesto l'autorizzazione; mentre i permessi sindacali retribuiti e non retribuiti, giornalieri ed orari, sono di volta in volta autorizzati "salvo che non ostino eccezionali e motivate esigenze di servizio", dall'Amministrazione di appartenenza del dirigente sindacale interessato, per lo svolgimento di una attività sindacale limitata ad un preciso arco temporale (in tal senso si esprimono espressamente gli allegati alla Relazione sullo stato della pubblica amministrazione per l'anno 1994 - pag. 27 e pag. 35 - e per l'anno 1995 - pag. 35 e pag. 44 - presentati dal Governo al Parlamento, e la direttiva/circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 11/95 del 5 maggio 1995, pubblicata nella G.U. n. 167 del 19 luglio 1995).

Nemmeno possono essere, poi, trascurate le conseguenze sul piano dei costi che, in teoria, non dovrebbero aumentare rispetto a prima, ma che, invece, in concreto potrebbero subire un incremento per le considerazioni in precedenza svolte, oltre alla inevitabile maggiore spesa in conseguenza delle nuove previsioni contrattuali, in base alle quali al personale in distacco sindacale retribuito competono anche le retribuzioni accessorie legate alla produttività e le indennità previste dai vari C.C.N.L. di settore, senza fornire alcuna prestazione ovvero fornendola solo in parte.

Per quanto attiene ai costi sopportati dalle amministrazioni pubbliche per utilizzo delle prerogative sindacali, si consideri che i già citati allegati alla Relazione annuale al Parlamento hanno stimato intorno a 161 miliardi di lire nel 1996, intorno a 235 miliardi di lire nel 1995, intorno a 337 miliardi di lire nel 1994, il costo annuo delle assenze per motivi sindacali (e cioè per distacchi, aspettative e permessi sindacali), con un tasso di assenza dello 0,11% nel 1996, dello 0,17% nel 1995 e dello 0,23% nel 1994, corrispondente a 3.579 anni/uomo nel 1996, a 5.224 anni/uomo nel 1995 ed a 7.484 anni/uomo nel 1994, pari a 1 dipendente su 866 nel 1996, a 1 dipendente su 607 nel 1995 ed a 1 dipendente su 456 nel 1994.

E' di tutta evidenza che a seguito del D.P.R. n.770/1994, si è registrata una sensibile diminuzione del personale assente per motivi sindacali e del conseguente costo sopportato dalle amministrazioni. Come si è in precedenza detto, in futuro potrebbe verificarsi una inversione di tendenza, con aumento delle assenze e dei costi, a seguito dell'applicazione dei nuovi contratti collettivi sottoscritti il 26 ed il 27 maggio 1997 in applicazione delle nuove disposizioni legislative recate dall'art.2 del d.l. n.254/1996, convertito dalla legge n.365/1996.

Nuove norme in materia di contrattazione collettiva sono state recentemente introdotte dal citato d. lgs. n. 396/1997 che sostituisce gli artt. 45, 46, 47, 50, 51 e 52 del d.lgs. n. 29/1993, aggiunge l'art. 47 bis e detta disposizioni transitorie e di coordinamento.

Le innovazioni più significative sono:

- la definizione di discipline distinte, nell'ambito dei contratti collettivi nazionali di lavoro, per le figure professionali che, in posizione di elevata professionalità, svolgono compiti di direzione o tecnico-scientifici e di ricerca oppure che comportano iscrizioni ad albi (nel precedente sistema tali specifiche professionalità erano disciplinate dai contratti collettivi delle autonome separate aree di contrattazione collettiva per il personale dirigenziale);

- la previsione di un'area contrattuale autonoma per i dirigenti, anche con riferimento a più comparti (nel precedente sistema era prevista una autonoma separata area per ciascun comparto, salvi i dirigenti generali dello Stato, delle aziende autonome e degli enti pubblici che erano disciplinati per legge);

- il riconoscimento dell'autonomia delle pubbliche amministrazioni nella contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dei vincoli di bilancio, con la conferma, però, che la contrattazione integrativa (analogamente alla contrattazione decentrata del precedente sistema) si svolge nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale di comparto e sulle materie e nei limiti posti da quest'ultima, a pena di nullità delle clausole difformi;

- l'esercizio del potere di indirizzo all'ARAN ai fini della contrattazione collettiva dei rispettivi comparti da parte delle pubbliche amministrazioni, che esercitano tali poteri attraverso le loro istanze associate o rappresentative, denominate "comitati di settore";

- la previsione di un nuovo procedimento di contrattazione per i contratti collettivi nazionali nel quale i comitati di settore operano con modalità diverse per i vari comparti;

- la definizione di un diverso modello di controllo della Corte dei conti sui costi contrattuali, precedentemente illustrato;

- la previsione di un nuovo sistema di controllo dei contratti collettivi integrativi, demandato al collegio dei revisori dei conti o agli uffici di controllo interno;

- il riordino ed il potenziamento dell'ARAN, dotata (a differenza del precedente sistema) di un apposito ruolo di personale e di proprie risorse;

- l'attribuzione all'ARAN della rappresentatività negoziale, e della conseguente stipula dei relativi contratti collettivi nazionali di lavoro, anche delle aziende e degli enti di cui all'art. 73, comma 5, del d.lgs. n. 29/1993;

- la nuova disciplina in materia di rappresentatività sindacale, sostitutiva di quella contenuta nell'art. 47 del d.lgs. n. 29/1993, abrogato;

- la regolamentazione in materia di diritti e prerogative sindacali nei luoghi di lavoro.

Sulla base di questi nuovi principi e disposizioni si svolgerà la contrattazione collettiva sul pubblico impiego per il quadriennio normativo 1998-2001 e per i relativi bienni economici 1998-1999 e 2000-2001.

1.4 - Rilevazione, verifica e diffusione dei dati sul personale

La fissazione dei criteri di rilevazione dei dati sul personale rientra nella competenza della Ragioneria generale dello Stato, che la esercita, di concerto con il Dipartimento della funzione pubblica, attraverso la redazione di una circolare, contenente le schede di rilevazione, che viene inviata a tutte le amministrazioni pubbliche tenute a presentare i conti annuali, corredate delle relazioni sui risultati di gestione. Le informazioni riguardano la consistenza del personale, disaggregato tra uomini e donne; il suo movimento durante l'anno (cessati dal servizio, assunti in servizio, entrati nel livello, usciti dal livello); la situazione del personale temporaneo; l'anzianità di servizio; i titoli di studio; le assenze; la distribuzione del personale per regioni, nonché i dati

relativi alla spesa per retribuzione lorda, il costo del personale e il costo del lavoro, nelle accezioni prima indicate.

Per il 1994 la circolare in questione è stata emanata il 22 novembre 1994⁴⁶, per il 1995 il 6 febbraio 1996⁴⁷, per il 1996 il 18 febbraio 1997⁴⁸.

La rilevazione è esclusa, essendo ancora in corso di definizione la relativa procedura, per il personale degli enti pubblici economici ed aziende di cui all'art. 65.3 del d.lgs. n. 29/1993⁴⁹.

I dati trasmessi dalle amministrazioni sono sottoposti dalla Ragioneria a verifiche plurime⁵⁰, di ordine informatico (riscontro della congruenza interna dei dati), gestionale (analisi dei dati sulla base di parametri normativi esterni), comparativo (confronto dei dati con quelli di altre fonti), contabile (confronto del conto annuale con il conto consuntivo)⁵¹ e temporale (confronto con il conto annuale del precedente esercizio).

E' il caso di precisare che l'attività di verifica svolta dalla Ragioneria e dalla Corte in materia di costo del lavoro è diversa (per morfologia, natura giuridica ed effetti) sia dalla parificazione del rendiconto generale dello Stato (art. 39 sg. r.d. 12 luglio 1934, n. 1214), sia dalla certificazione degli oneri finanziari derivanti dai contratti collettivi di lavoro (art. 4 d.lgs. n. 396/1997), entrambe di competenza della Corte dei conti.

Il procedimento di parificazione consiste in una sequenza di operazioni volte ad accertare la corrispondenza tra i dati numerici riportati nel rendiconto e quelli contenuti nel quadro di riferimento, costituito, relativamente alle spese, dalle "leggi di bilancio" e dalle "scritture tenute o controllate dalla Corte". Esso sfocia in un atto di natura giurisdizionale, secondo la Corte costituzionale⁵², e ha funzione certatoria⁵³, strumentale al sindacato politico del Parlamento; che si esprime con la legge di approvazione del rendiconto; legge che determina l'intangibilità dei dati esposti nel consuntivo.

La certificazione prende corpo in un rapporto con cui la Corte accerta (anche sulla base di eventuali valutazioni espresse da tre esperti designati dall'Amministrazione) l'attendibilità dei "costi contrattuali" e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio. L'eventuale certificazione negativa della Corte comporta l'obbligo per l'ARAN di adeguare la quantificazione dei costi alla certificazione o (se ciò non è possibile) di riaprire le trattative con i sindacati.

Nel caso del costo del lavoro pubblico, manca anzitutto il quadro di riferimento alla stregua del quale effettuare la verifica dei dati contenuti nei conti annuali trasmessi dalle amministrazioni (non essendo possibile comparare i conti annuali sul personale con i rendiconti delle varie amministrazioni, sia perché i rendiconti sono privi in generale dei dati anagrafici, sia perché manca un contesto unitario di riferimento per il settore non statale⁵⁴). Inoltre, l'attività di verifica è informale e non produce quindi alcun effetto giuridico. Conclusivamente, l'attività di verifica in materia di personale pubblico mira solo ad accertare la generale affidabilità⁵⁵ dei dati, e non ad esprimere un giudizio di certezza sugli stessi.

⁴⁶ Suppl. ord. alla G.U. n. 297 del 21.12.1994.

⁴⁷ Suppl. ord. alla G.U. n. 46 del 21.2.1996.

⁴⁸ Suppl. Ord. alla G.U. n. 60 del 13.3.1997.

⁴⁹ In tema, v. precedente paragrafo 1.2.2.

⁵⁰ *Conto annuale 1995*, vol. I, p. 5 sg.

⁵¹ Su questo tipo di confronto, v. paragrafo 3.2.1.

⁵² Corte cost. 13/12/1966, n. 121 e 18.12.1968, n. 142.

⁵³ Cfr. Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1994*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, p. 65.

⁵⁴ Secondo la Ragioneria, anche in questo settore, come in quello statale, è possibile effettuare, ancorché in misura più circoscritta, forme di controllo. *Conto annuale 1994*, II vol. p. 7. Sul punto, la stessa Ragioneria espone però difficoltà di comparazione a livello di settore statale tra rendiconto e conto annuale (*Conto annuale 1995*, vol. I, p. 7). In argomento, più ampiamente, paragrafo 3.2.

⁵⁵ Si noti che questo tipo di "certificazione" è prevista per i conti dell'Unione europea. Stabilisce l'art. 188C CE che la Corte dei conti europea presenta annualmente (oltre la relazione generale ed eventualmente relazioni

La Ragioneria, oltre a trasmettere per via telematica le informazioni sul personale alla Corte, in attuazione del protocollo di colloquio tra la Ragioneria generale dello Stato e la Corte dei conti, firmato nel mese di febbraio 1994, pubblica il conto annuale, contenente l'aggregazione dei dati per determinate tipologie di amministrazioni e l'elaborazione degli stessi secondo determinati criteri. Il conto 1994 è un documento in tre volumi di quasi 2.400 pagine (quello 1995 è in corso di pubblicazione).

Ai sensi dell'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993, i conti annuali devono essere accompagnati da relazioni, "con cui le amministrazioni pubbliche espongono i risultati della gestione del personale, con riferimento agli obiettivi che, per ciascuna amministrazione, sono stabiliti dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti di programmazione".

Si osservava nella relazione 1993⁵⁶ che i documenti in questione rappresentano uno strumento di grande importanza per il controllo sulla gestione. A condizione però che siano standardizzati e contengano dati significativi, sulla base dei quali sia possibile costruire, mediante procedure informatiche, pochi e semplici indicatori di efficienza e, in prospettiva, di efficacia.

In vista di tale obiettivo la Ragioneria ha individuato un modello di rilevazione finalizzato a tre obiettivi:

- anagrafe degli uffici e individuazione delle unità organizzative (UO), distinte in strutture rette da dirigenti, strutture non rette da dirigenti, uffici periferici;

- censimento delle risorse umane impiegate in ogni UO. Il censimento ha ad oggetto: il numero di persone presenti mediamente nelle UO, il tempo di presenza (tempo lavorabile, tempo effettivo lavorato, tempo lavorato nelle UO);

- rilevazione delle attività svolte dal personale dell'UO in termini di personale impiegato, numero di ore e di unità impiegate. A tal fine le attività amministrative denominate "macroattività" sono state classificate su due livelli: per area operativa (attività di gabinetto, attività di coordinamento, attività di funzionamento, attività istituzionali) e per area d'intervento (aggregati di attività omogenee)⁵⁷. Per osservazioni sulle classificazione delle macroattività si rinvia al paragrafo successivo.

1.5 - Completezza, affidabilità e tempestività dei dati

Il referto della Corte dei conti sul costo del lavoro pubblico incontra in atto due limiti. Uno riguarda la completezza e qualità dei dati; l'altro attiene al ritardo della presentazione della relazione al Parlamento.

Per risolvere il problema di ordine temporale, la Corte, come si è detto in premessa, sperimenta con questo documento un nuovo approccio, basato sulla differenziazione delle fonti informative (dati definitivi contenuti nel conto annuale della Ragioneria, per il penultimo esercizio precedente a quello di pubblicazione della relazione; dati provvisori forniti dalla stessa Ragioneria e da altre istituzioni pubbliche, per l'esercizio immediatamente precedente).

In un diverso contesto, anche organizzativo, si pone il problema della qualità dei dati, aspetto questo di cui non occorre sottolineare l'importanza. Al riguardo, si è già rilevato che quella sul costo del lavoro pubblico è l'unica relazione che la Corte redige sulla base di criteri di rilevazione, aggregazione e diffusione di dati stabiliti da soggetti diversi (Ragioneria generale

speciali) al Consiglio ed al Parlamento europeo una dichiarazione in cui attesta l'affidabilità dei conti e la legittimità delle relative operazioni.

⁵⁶ Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel 1993*, Roma Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 13.

⁵⁷ 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. Si v. pure Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato, *Attività, risorse e tempi nei Ministeri del tesoro e del bilancio e programmazione economica*, settembre 1997.

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁸ V. precedente nota.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶⁴ V. precedente nota.

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

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

PAGINA BIANCA

Capitolo II

IL PERSONALE PUBBLICO

2.1 - Premessa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ V. paragrafo 7.1.1.

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

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

2.2 - Il pubblico impiego nel contesto OCSE

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

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

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

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

2.3 - Consistenza, evoluzione e struttura del personale pubblico

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4 - Movimento del personale

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

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

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

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

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

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

2.5 - La femminilizzazione del pubblico impiego

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.6 - La dirigenza

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

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

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

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

2.7 - Evoluzione e copertura finanziaria delle spese per il personale

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

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

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

2.8 - Il costo del personale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabella 1

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

(Importi in migliaia di lire)

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

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

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

Tabella 2

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

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

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

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

Tabella 2a

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

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

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

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

Tabella 3

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

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

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

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

Tabella 3a

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

COMPARTO O AGGREGATO	In servizio al 31.12.94		Cessati nell'anno		Assunti nell'anno		Usciti dal livello		Entrati nel livello		In servizio al 31.12.95	
	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Ministeri	14,9	6,5	12,3	3,1	9,9	4,3	0,6	0,3	0,5	0,3	14,7	6,6
Aziende autonome	2,3	0,2	6,9	0,1	9,4	0,3	0,6	0,2	0,5	0,1	2,3	0,2
Scuola	53,0	38,3	25,5	18,9	36,1	28,0	0,8	0,8	0,7	0,5	53,0	38,4
Università	5,6	2,2	5,2	1,6	8,1	3,2	1,7	0,6	1,5	0,5	5,6	2,2
Corpi di polizia	16,4	0,6	27,4	<0,1	9,7	1,8	63,4	1,7	65,4	1,8	16,6	0,7
Forze armate	7,3	0,0	22,2	0,0	26,1	0,0	32,4	0,0	30,7	0,0	7,2	0,0
Magistratura	0,5	0,1	0,4	<0,1	0,6	0,2	0,5	0,2	0,4	0,1	0,5	0,1
Carriera diplomatica	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1
Carriera prefettizia	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	0,1	<0,1	0,1	<0,1	<0,1	<0,1
Totale settore statale	100,0	48,0	100,0	21,9	100,0	37,9	100,0	3,6	100,0	3,6	100,0	48,2
Enti pubblici non economici	4,8	2,2	2,0	0,8	2,5	1,5	0,7	0,4	0,7	0,4	4,8	2,2
Regioni ed enti locali	46,6	20,3	19,5	7,3	21,6	11,5	74,0	30,5	73,9	30,4	47,0	20,8
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio	0,4	0,1	0,9	0,3	0,9	0,3	0,2	0,1	0,2	0,1	0,4	0,1
Servizio sanitario nazionale	47,0	26,0	77,1	43,7	74,6	43,5	24,2	10,2	24,4	10,3	46,5	25,9
Istituzioni ed enti di ricerca	1,2	0,4	0,4	0,1	0,4	0,2	0,8	0,3	0,8	0,3	1,2	0,4
Totale settore non statale	100,0	49,1	100,0	52,2	100,0	58,9	100,0	41,6	100,0	41,6	100,0	49,4

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

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

Tabella 4

PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO⁽¹⁾ NEL PERIODO 1994-1996

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

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

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

Tabella 4a

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

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

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

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

⁽¹⁾ Sono esclusi dal personale di ruolo, per l'anno 1994, i docenti di religione che si assommano al personale non di ruolo

Tabella 4b
PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO^(*) NEL PERIODO 1994-1996 - VARIAZIONI %

COMPARTO O AGGREGATO	VARIAZIONE 1995/1994			VARIAZIONE 1996/1995		
	PERSONALE DI RUOLO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE	PERSONALE DI RUOLO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE
Ministeri	+0,4	-30,8	-0,5	-0,3	+18,8	-0
Aziende autonome	-21,3	-2,4	-19,4	-0,4	+2,0	-0,1
Scuola ⁽¹⁾	-0,3	-45,2	-6,4	-2,2	+23,5	-0,1
Università	-0	-20,4	-1,5	+0,1	+0,3	+0,2
Corpi di polizia	+0,8	-2,6	+0,6	+0,6	+45,3	+3,3
Forze armate	-1,5	-4,6	-1,8	-3,7	-14,4	-4,9
Magistratura	-0,5	NC	-0,5	+0,8	NC	+0,8
Carriera diplomatica	+0,0	NC	+0,0	+0,6	NC	+0,6
Carriera prefettizia	-1,4	NC	-1,4	+1,3	NC	+1,3
Totale settore statale	-0,6	-35,3	-4,2	-1,3	+20,4	+0,2
Enti pubblici non economici	-0,2	+89,3	+3,5	-6,4	-33,9	-8,4
Regioni ed enti locali	+1,0	+7,6	+1,5	-1,6	+22,5	+0,4
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio	-1,1	NC	-1,1	+1,0	NC	+1,0
Servizio sanitario nazionale	-1,2	+1,7	-1,1	-3,3	+35,3	-2,1
Istituzioni ed enti di ricerca	-0,6	-21,5	-3,8	-1,7	+8,2	-0,4
Totale settore non statale	-0,1	+8,0	+0,3	-2,6	+21,7	-1,2
TOTALE SETTORE PUBBLICO	-0,4	-23,4	-2,3	-1,9	+20,9	-0,4

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

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

(1) Sono esclusi dal personale di ruolo, per l'anno 1994, i docenti di religione che si assummano al personale non di ruolo

Tabella 4c

PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO⁽¹⁾ NEL PERIODO 1994-1996 - % DI RIGA

COMPARTO O AGGREGATO	PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.94			PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.95			PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.96		
	PERSONALE DI RUOLO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE	PERSONALE DI RUOLO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE	PERSONALE DI RUOLO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE
Ministeri	97,1	2,9	100,0	98,0	2,0	100,0	97,6	2,4	100,0
Aziende autonome	89,8	10,2	100,0	87,6	12,4	100,0	87,4	12,6	100,0
Scuola ⁽¹⁾	86,3	13,7	100,0	92,0	8,0	100,0	90,1	9,9	100,0
Università	93,0	7,0	100,0	94,4	5,6	100,0	94,4	5,6	100,0
Corpi di polizia	93,6	6,4	100,0	93,8	6,2	100,0	91,3	8,7	100,0
Forze armate	88,9	11,1	100,0	89,2	10,8	100,0	90,3	9,7	100,0
Magistratura	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0
CARRIERA diplomatica	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0
CARRIERA prefettizia	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0
Totale settore statale	89,7	10,3	100,0	93,1	6,9	100,0	91,7	8,3	100,0
Enti pubblici non economici	95,9	4,1	100,0	92,5	7,5	100,0	94,6	5,4	100,0
Regioni ed enti locali	92,1	7,9	100,0	91,6	8,4	100,0	89,7	10,3	100,0
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0
Servizio sanitario nazionale	97,1	2,9	100,0	97,1	2,9	100,0	95,9	4,1	100,0
Istituzioni ed enti di ricerca	84,8	15,2	100,0	87,6	12,4	100,0	86,5	13,5	100,0
Totale settore non statale	94,6	5,4	100,0	94,2	5,8	100,0	92,8	7,2	100,0
TOTALE SETTORE PUBBLICO	91,8	8,2	100,0	93,5	6,5	100,0	92,2	7,8	100,0

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

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

Tabella 5

ANZIANITA' DI SERVIZIO DEL PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO^(*) AL 31.12.1994 - % DI COLONNA

COMPARTO O AGGREGATO	0-5 anni	6-10 anni	11-15 anni	16-20 anni	21-25 anni	26-30 anni	31-35 anni	36-40 anni	Oltre 40 anni	Totale
Ministeri ^(**)	16,4	25,7	16,4	10,6	9,6	11,4	10,4	10,6	32,4	15,4
Aziende autonome	3,0	2,8	2,8	3,4	1,6	2,1	2,1	0,9	0,5	2,7
Scuola ^(***)	39,6	36,7	51,4	64,5	65,9	60,1	38,8	46,2	49,2	52,1
Università	7,7	5,0	4,9	5,9	5,6	5,1	4,7	6,8	3,7	5,7
Corpi di polizia	22,7	20,9	18,3	10,9	11,0	12,5	14,8	19,7	6,3	16,5
Forze armate	9,9	8,3	5,6	4,3	5,8	7,6	8,0	12,2	2,9	6,9
Magistratura	0,7	0,4	0,3	0,3	0,3	1,0	1,0	2,8	4,7	0,5
Carriera diplomatica	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	0,1	0,1	0,3	<0,1	<0,1
Carriera prefettizia	<0,1	0,1	0,1	<0,1	<0,1	0,1	0,2	0,4	0,3	<0,1
Totale settore statale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Enti pubblici non economici	3,2	3,1	3,6	3,1	8,9	11,8	12,5	13,9	14,2	4,8
Regioni ed enti locali	37,4	46,3	53,5	49,5	41,8	36,2	30,3	48,5	64,9	45,5
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,6	1,0	2,4	3,4	0,4
Servizio sanitario nazionale	58,5	49,1	41,7	46,0	47,4	48,7	32,9	31,5	13,6	48,2
Istituzioni ed enti di ricerca	0,6	1,1	0,9	0,9	1,5	2,7	3,2	2,7	3,9	1,1
Totale settore non statale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

^(*) Di ruolo, part time, contrattista ed equiparato^(**) Non sono disponibili i dati relativi all'anzianità di servizio di 2.856 unità di personale della Presidenza del consiglio dei ministri^(***) Personale di ruolo, con esclusione degli insegnanti di religione

Tabella 5a

ANZIANITA' DI SERVIZIO DEL PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO^(*) AL 31.12.1994 - % DI RIGA

COMPARTO O AGGREGATO	0-5 anni	6-10 anni	11-15 anni	16-20 anni	21-25 anni	26-30 anni	31-35 anni	36-40 anni	Oltre 40 anni	Totale
Ministeri ^(**)	19,2	29,1	19,7	13,4	9,8	5,3	2,6	0,8	1,2	100,0
Aziende autonome	19,9	18,4	19,4	24,9	8,3	5,6	3,0	0,4	0,1	100,0
Scuola ^(***)	13,6	12,3	18,1	24,0	17,8	8,3	4,3	1,0	0,5	100,0
Università	24,0	15,1	15,8	20,0	13,8	6,4	3,1	1,4	0,4	100,0
Corpi di polizia	24,7	22,1	20,5	12,8	9,4	5,5	3,5	1,4	0,2	100,0
Forze armate	25,7	21,0	14,9	12,0	11,8	7,9	4,4	2,0	0,2	100,0
Magistratura	22,5	14,7	11,5	11,2	9,0	12,9	7,1	6,0	4,9	100,0
Carriera diplomatica	17,1	13,3	10,4	11,9	17,0	14,7	9,0	6,5	0,1	100,0
Carriera prefettizia	17,6	21,4	20,4	10,3	7,2	9,4	8,1	4,2	1,5	100,0
Totale settore statale	18,0	17,4	18,4	19,4	14,1	7,2	3,9	1,1	0,6	100,0
Enti pubblici non economici	13,9	11,5	15,3	11,5	22,1	11,8	6,9	1,8	0,3	100,0
Regioni ed enti locali	17,4	18,2	24,0	19,5	13,5	3,8	2,9	0,6	0,1	100,0
Segretari comunali, provinciaci e delle camere di commercio	19,3	14,8	17,9	17,6	13,4	6,8	6,2	3,3	0,7	100,0
Servizio sanitario nazionale	25,6	18,2	17,6	17,1	14,4	4,8	1,8	0,4	<0,1	100,0
Istituzioni ed enti di ricerca	10,5	18,1	16,2	15,1	19,5	11,3	7,5	1,4	0,3	100,0
Totale settore non statale	21,1	17,8	20,4	17,9	14,6	4,8	2,6	0,6	<0,1	100,0
TOTALE SETTORE PUBBLICO	19,3	17,6	19,3	18,8	14,3	6,1	3,3	0,9	0,4	100,0

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

^(*) Di ruolo, part time, contrattista ed equiparato^(**) Non sono disponibili i dati relativi all'anzianità di servizio di 2.856 unità di personale della Presidenza del consiglio dei ministri^(***) Personale di ruolo, con esclusione degli insegnanti di religione

Tabella 6

ANZIANITA' DI SERVIZIO DEL PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO^(*) AL 31.12.1995 - % DI COLONNA

COMPARTO O AGGREGATO	0-5 anni	6-10 anni	11-15 anni	16-20 anni	21-25 anni	26-30 anni	31-35 anni	36-40 anni	Oltre 40 anni	Totale
Ministeri	16,7	22,0	20,3	11,5	8,8	12,5	12,5	9,1	35,7	15,6
Aziende autonome	3,2	2,6	2,1	2,7	1,2	0,6	0,5	0,4	0,7	2,1
Scuola ^(**)	39,0	36,2	48,4	63,5	67,7	62,0	59,8	58,2	40,2	52,3
Università	7,9	5,6	4,6	5,7	6,2	5,1	4,5	3,7	4,4	5,8
Corpi di polizia	21,8	25,5	17,5	12,0	9,8	11,0	15,1	16,7	11,1	16,7
Forze armate	10,6	7,4	6,4	4,2	5,8	7,8	6,3	8,8	1,9	6,9
Magistratura	0,7	0,5	0,3	0,3	0,3	0,9	0,9	1,6	5,3	0,5
Carriera diplomatica	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	<0,1
Carriera prefettizia	<0,1	0,1	0,1	<0,1	<0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	<0,1
Totale settore statale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Enti pubblici non economici	3,2	2,9	3,6	2,8	7,4	13,8	15,4	15,5	17,7	4,9
Regioni ed enti locali	39,3	43,7	54,4	50,5	44,8	34,2	46,0	45,5	62,1	45,9
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,9	2,0	2,6	0,4
Servizio sanitario nazionale	56,6	52,0	40,3	45,6	46,0	48,6	34,5	34,5	15,4	47,7
Istituzioni ed enti di ricerca	0,6	0,9	1,2	0,7	1,4	2,8	3,1	2,5	2,2	1,1
Totale settore non statale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

^(*) Di ruolo, part time, contrattista ed equiparato^(**) Personale di ruolo, con esclusione degli insegnanti di religione

Tabella 6a

ANZIANITA' DI SERVIZIO DEL PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO(*) AL 31.12.1995 - % DI RIGA

COMPARTO O AGGREGATO	0-5 anni	6-10 anni	11-15 anni	16-20 anni	21-25 anni	26-30 anni	31-35 anni	36-40 anni	Oltre 40 anni	Totale
Ministeri	17,6	23,9	24,1	14,3	8,6	6,4	3,3	0,8	1,0	100,0
Aziende autonome	24,6	21,0	17,9	24,6	8,3	2,1	1,0	0,2	0,1	100,0
Scuole (**)	12,2	11,7	16,9	23,3	19,5	9,5	4,6	1,6	0,3	100,0
Università	22,3	16,3	14,7	18,9	16,3	7,0	3,3	0,9	0,3	100,0
Corpi di polizia	21,5	25,8	19,2	13,9	8,8	5,3	3,8	1,4	0,3	100,0
Forze armate	25,3	18,2	17,0	11,8	12,8	9,1	3,8	1,8	0,1	100,0
Magistratura	22,5	15,1	10,8	12,5	8,2	13,2	6,7	6,8	4,2	100,0
Carriera diplomatica	13,8	13,2	9,9	6,7	15,9	17,0	13,9	8,2	1,6	100,0
Carriera prefettizia	12,2	22,1	26,4	10,5	6,5	9,1	7,0	4,5	1,7	100,0
Totale settore statale	16,4	16,9	18,3	19,3	15,1	8,0	4,2	1,4	0,4	100,0
Enti pubblici non economici	12,3	11,4	14,2	10,5	23,7	16,5	8,7	2,3	0,4	100,0
Regioni ed enti locali	16,2	18,0	22,6	20,1	15,2	4,3	2,8	0,7	0,2	100,0
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio	18,9	14,5	16,5	18,4	14,7	7,2	5,8	3,2	0,7	100,0
Servizio sanitario nazionale	22,5	20,6	16,1	17,4	15,0	5,9	2,0	0,5	<0,1	100,0
Istituzioni ed enti di ricerca	9,3	15,8	20,2	11,0	19,5	14,7	7,6	1,6	0,2	100,0
Totale settore non statale	14,9	18,0	19,0	18,2	15,5	5,8	2,7	0,7	0,1	100,0
TOTALE SETTORE PUBBLICO	17,5	17,6	18,6	18,9	15,3	7,0	3,5	1,1	0,3	100,0

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

(*) Di ruolo, part time, contrattista ed equiparato

(**) Personale di ruolo, con esclusione degli insegnanti di religione

Tabella 7

TITOLI DI STUDIO DEL PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO AL 31.12.94 - % DI COLONNA

COMPARTO O AGGREGATO	Scuola dell'obbligo		Licenza media superiore		Laurea		Corsi post laurea		Totale	
	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Ministeri ⁽¹⁾	23,2	10,5	40,4	20,5	31,1	12,3	18,3	8,1	30,9	14,5
Aziende autonome ⁽¹⁾	6,8	0,3	7,4	1,2	1,2	0,2	0,3	<0,1	6,0	0,6
Scuola ⁽²⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Università ⁽³⁾	6,9	3,0	8,4	4,6	48,5	15,2	77,9	21,5	14,9	5,8
Corpi di polizia ⁽⁴⁾	45,7	0,5	21,7	<0,1	3,3	<0,1	0,1	0,0	29,4	0,3
Forze armate ⁽⁵⁾	17,4	0,0	22,1	0,0	5,7	0,0	2,2	0,0	17,2	0,0
Magistratura ⁽⁶⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	8,7	0,0	0,0	0,0	1,3	0,0
Carriera diplomatica ⁽⁶⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Carriera prefettizia	0,0	0,0	<0,1	<0,1	1,5	0,6	1,2	0,3	0,2	<0,1
Totale settore statale	100,0	14,3	100,0	26,3	100,0	28,4	100,0	30,0	100,0	21,2
Enti pubblici non economici	3,4	1,5	6,6	3,4	6,1	2,1	2,6	0,6	4,9	2,3
Regioni ed enti locali ⁽¹⁾	48,2	18,9	49,7	24,8	33,2	14,2	1,5	0,6	45,1	19,8
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio ⁽¹⁾	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	3,9	1,2	0,3	0,1	0,4	0,1
Servizio sanitario nazionale ⁽¹⁾	47,8	27,6	42,3	28,3	52,0	18,5	95,2	23,0	48,3	26,7
Istituzioni ed enti di ricerca ⁽¹⁾	0,6	0,2	1,3	0,6	4,9	1,7	0,3	<0,1	1,3	0,5
Totale settore non statale	100,0	43,2	100,0	57,1	100,0	37,8	100,0	24,4	100,0	49,4

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

⁽¹⁾ Rilevazione incompleta⁽²⁾ L'amministrazione non ha comunicato i dati⁽³⁾ La rilevazione riguarda il personale di ruolo+agenti ausiliari⁽⁴⁾ La rilevazione riguarda il personale di ruolo⁽⁵⁾ La rilevazione, incompleta per le donne, non sembra completamente attendibile (nessun corso di specializzazione post laurea)⁽⁶⁾ L'amministrazione non è stata in grado di comunicare i titoli di studio

Tabella 7a

TITOLI DI STUDIO DEL PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO AL 31.12.94 - % DI RIGA

COMPARTO O AGGREGATO	Scuola dell'obbligo		Licenza media superiore		Laurea		Corso post laurea		Totale	
	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Ministeri ⁽¹⁾	34,1	15,4	49,6	23,1	15,3	6,1	1,0	0,4	100,0	47,0
Aziende autonome ⁽¹⁾	51,0	2,1	46,1	7,4	2,9	0,4	<0,1	<0,1	100,0	10,0
Scuola ⁽²⁾	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Università ⁽³⁾	21,1	9,2	21,3	11,6	49,2	15,4	8,5	2,3	100,0	38,6
Corpi di polizia ⁽⁴⁾	70,4	0,8	21,9	<0,1	1,7	<0,1	<0,1	0,0	100,0	0,9
Forze armate ⁽⁵⁾	45,9	0,0	48,8	0,0	5,1	0,0	0,2	0,0	100,0	0,0
Magistratura ⁽⁶⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0
Carriera diplomatica ⁽⁶⁾	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Carriera prefettizia	0,0	0,0	0,2	0,1	92,0	37,5	7,7	1,8	100,0	39,4
Totale settore statale	45,4	6,5	37,9	10,0	15,2	4,3	1,6	0,5	100,0	21,2
Enti pubblici non economici	32,7	15,0	51,9	26,5	12,8	4,5	2,5	0,6	100,0	46,6
Regioni ed enti locali ⁽¹⁾	50,4	19,7	41,9	20,9	7,6	3,3	0,2	<0,1	100,0	43,9
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio ⁽²⁾	0,5	0,4	5,9	0,3	90,7	28,0	3,0	1,1	100,0	29,8
Servizio sanitario nazionale ⁽¹⁾	46,5	26,9	31,2	22,3	11,1	4,0	9,2	2,2	100,0	55,3
Istituzioni ed enti di ricerca ⁽¹⁾	22,1	7,8	37,9	16,2	38,7	13,3	1,2	0,2	100,0	37,4
Totale settore non statale	47,1	22,7	38,0	21,7	10,3	3,9	4,7	1,1	100,0	49,4
TOTALE SETTORE PUBBLICO	46,5	17,1	37,9	17,7	12,0	4,0	3,6	0,9	100,0	39,7

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

⁽¹⁾ Rilevazione incompleta⁽²⁾ L'amministrazione non ha comunicato i dati⁽³⁾ La rilevazione riguarda il personale di ruolo+agenti ausiliari⁽⁴⁾ La rilevazione riguarda il personale di ruolo⁽⁵⁾ La rilevazione, incompleta per le donne, non sembra completamente attendibile (nessun corso di specializzazione post laurea)⁽⁶⁾ L'amministrazione non è stata in grado di comunicare i titoli di studio

Tabella 8

TITOLI DI STUDIO DEL PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO AL 31.12.95 - % DI COLONNA

COMPARTO O AGGREGATO	Scuola dell'obbligo		Licenza media superiore		Laurea		Corsi post laurea		Totale	
	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Ministeri ⁽¹⁾	21,1	9,3	34,6	17,8	29,2	12,5	15,6	7,6	27,5	13,1
Aziende autonome ⁽¹⁾	8,5	0,7	2,8	0,5	0,6	0,2	5,0	0,3	5,1	0,5
Scuola ⁽²⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Università ⁽¹⁾	5,8	2,6	6,8	3,6	46,6	15,0	74,4	20,2	12,6	4,9
Corpi di polizia ⁽³⁾	49,7	1,2	37,9	2,4	6,2	0,9	1,8	0,5	38,4	1,7
Forze armate ⁽⁴⁾	14,9	0,0	18,0	0,0	6,4	0,0	2,0	0,0	14,8	0,0
Magistratura	0,0	0,0	0,0	0,0	8,7	2,3	0,0	0,0	1,2	0,3
Carriera diplomatica ⁽⁴⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	<0,1	0,0	0,0	0,1	<0,1
Carriera prefettizia	0,0	0,0	<0,1	<0,1	1,5	0,6	1,2	0,3	0,2	<0,1
Totale settore statale	100,0	13,8	100,0	24,3	100,0	31,6	100,0	22,8	100,0	20,6
Enti pubblici non economici ⁽¹⁾	3,2	1,4	7,0	3,6	6,2	2,2	2,3	0,6	4,9	2,3
Regioni ed enti locali ⁽¹⁾	48,5	19,0	50,7	24,9	36,8	16,0	0,9	0,3	45,9	20,1
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio ⁽¹⁾	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	3,9	1,2	0,3	0,1	0,4	0,1
Servizio sanitario nazionale ⁽¹⁾	47,8	27,5	41,1	27,5	48,3	17,2	96,3	23,2	47,5	26,2
Istituzioni ed enti di ricerca ⁽¹⁾	0,5	0,2	1,2	0,5	4,7	1,6	0,2	<0,1	1,2	0,4
Totale settore non statale	100,0	48,1	100,0	56,5	100,0	38,2	100,0	24,3	100,0	49,2

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

⁽¹⁾ Rilevazione incompleta⁽²⁾ L'amministrazione non ha comunicato i dati⁽³⁾ La rilevazione, che riguarda il personale di ruolo+agenti ausiliari, è incompleta⁽⁴⁾ La rilevazione riguarda il personale di ruolo

TABELLA 8a

TITOLI DI STUDIO DEL PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO AL 31.12.95 - % DI RIGA

COMPARTO O AGGREGATO	Scuola dell'obbligo		Licenza media superiore		Laurea		Corsi post laurea		Totale	
	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Ministeri ⁽¹⁾	34,3	15,2	50,8	26,1	14,1	6,0	0,8	0,4	100,0	47,7
Aziende autonome ⁽¹⁾	74,8	5,8	22,1	4,0	1,6	0,5	1,4	<0,1	100,0	10,4
Scuole ⁽²⁾	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Università ⁽³⁾	20,5	9,3	21,7	11,7	40,1	15,8	8,7	2,4	100,0	39,1
Corpi di polizia ⁽³⁾	57,9	1,4	39,8	2,6	2,1	0,3	<0,1	<0,1	100,0	4,3
Forze armate ⁽⁴⁾	45,1	0,0	49,0	0,0	5,7	0,0	0,2	0,0	100,0	0,0
Magistratura	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	26,9	0,0	0,0	100,0	26,9
Carriera diplomatica ⁽⁴⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	7,7	0,0	0,0	100,0	7,7
Carriera prefettizia	0,0	0,0	0,2	0,1	91,6	38,5	8,2	1,9	100,0	40,5
Totale settore statale	44,8	6,2	40,4	9,8	13,3	4,2	1,5	0,4	100,0	20,6
Enti pubblici non economici ⁽²⁾	30,1	13,2	54,7	28,5	13,1	4,7	2,2	0,5	100,0	46,9
Regioni ed enti locali ⁽¹⁾	49,0	19,2	42,7	21,0	8,3	3,6	<0,1	<0,1	100,0	43,8
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio ⁽¹⁾	<0,1	<0,1	5,8	0,4	91,0	28,0	3,1	1,3	100,0	29,7
Servizio sanitario nazionale ⁽¹⁾	46,6	26,8	33,4	22,4	10,5	3,7	9,5	2,3	100,0	55,2
Istituzioni ed enti di ricerca ⁽¹⁾	20,5	7,1	38,8	15,6	39,8	13,2	0,8	0,2	100,0	36,1
Totale settore non statale	46,4	22,3	38,6	21,8	10,3	3,9	4,7	1,1	100,0	49,2
TOTALE SETTORE PUBBLICO	45,3	15,2	39,3	17,3	11,4	4,0	1,8	0,9	100,0	38,5

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

⁽¹⁾ Rilevazione incompleta

⁽²⁾ L'amministrazione non ha comunicato i dati

⁽³⁾ La rilevazione, che riguarda il personale di ruolo+agenti ausiliari, è incompleta

⁽⁴⁾ La rilevazione riguarda il personale di ruolo

Tabella 8 bis

ASSENZE DEL PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO* NEL 1995

COMPARTO O AGGREGATO	Assenze													
	In servizio al 31/12/1995		Ferie		Permessi retribuiti		Assenze per malattia		Scioperi		Altre assenze		Totale Assenze	
	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Ministeri	31,7	13,9	26,0	11,8	33,5	26,5	50,3	27,9	88,1	41,1	35,0	16,5	32,4	17,1
Aziende autonome	4,8	0,5	2,2	0,5	2,5	1,2	3,7	1,3	0,3	0,1	0,6	0,1	2,4	0,7
Scuola												17,6		
Università	11,8	4,6	9,4	4,2	12,1	9,6	11,7	6,7	11,6	4,9	13,9	4,2	10,5	5,4
Corpi di polizia	34,8	1,3	41,7	1,6	41,9	6,4	26,8	2,8			31,4	2,9	38,1	2,5
Forze armate	15,4	0,0	20,6		8,6		7,2				18,3	0,5	16,3	
Magistratura	1,1	0,3	0,1		1,4	1,2	0,2				0,6	0,1	0,3	0,2
Carriera diplomatica	<0,1	<0,1			0,0		0,0		0,0		0,1		0,0	
Carriera prefettizia	0,2	<0,1									0,0			
Totale settore statale ⁽¹⁾	100,0	20,7	100,0	18,1	100,0	44,9	100,0	38,7	100,0	46,1	100,0	23,8	100,0	25,9
Enti pubblici non economici	4,8	2,2	4,7	2,2	3,4	2,3	5,1	3,0	4,0	1,7	5,5	2,1	4,7	2,5
Regioni ed enti locali	47,0	20,8	44,3	19,4	31,8	26,1	49,8	25,8	48,4	22,3	37,3	16,8	43,7	21,8
Segret. com., prov. e delle camere di comm.	0,4	0,1	0,4	0,1	0,3	0,2	0,3		1,4	0,5	0,5	0,2	0,3	0,1
Servizio sanitario nazionale	46,5	25,9	49,4	27,5	63,9	55,9	43,8	28,2	46,1	17,8	51,6	30,1	50,0	31,5
Istituzioni ed enti di ricerca	1,2	0,4	1,2	0,5	0,6	0,4	1,0	0,5	0,1		5,1	1,8	11,3	0,5
Totale settore non statale	100,0	49,4	100,0	49,7	100,0	84,9	100,0	57,5	100,0	42,3	100,0	51,0	100,0	56,4
TOTALE SETTORE PUBBLICO			58,4	48,8	12,7	19,9	23,7	26,7	0,1	0,1	5	4,5	100,0	100,0

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

⁽¹⁾ Con esclusione del comparto scuola

* Personale di ruolo, non di ruolo, temporaneo e contrattista

Tabella 9

PERSONALE DI RUOLO DEL SETTORE PUBBLICO NEL PERIODO 1994-1996

COMPARTO O AGGREGATO	PERSONALE DI RUOLO IN SERVIZIO AL 31.12.94		PERSONALE DI RUOLO IN SERVIZIO AL 31.12.95		PERSONALE DI RUOLO IN SERVIZIO AL 31.12.96	
	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Ministeri	279.733	121.505	280.987	124.385	280.021	126.153
Dirigenti	5.073	949	5.050	992	4.910	972
Livelli	274.660	120.556	275.937	123.393	275.111	125.181
Aziende autonome	48.746	5.270	38.371	4.454	38.220	4.295
Dirigenti	316	14	261	13	273	12
Livelli	48.430	5.256	38.110	4.441	37.947	4.283
Scuola	951.212	687.886	948.436	688.160	927.786	680.137
Direttivi	13.433	4.632	13.050	4.433	12.074	4.450
Docenti ⁽¹⁾	794.422	605.393	789.874	603.710	777.361	597.851
Non docenti	143.357	77.861	145.512	80.017	138.351	77.836
Università	103.314	39.855	103.258	39.882	103.405	40.205
Professori, professori incaricati e ricercatori	48.678	13.046	49.366	13.351	49.565	13.613
Dirigenti	103	11	116	17	123	18
Livelli	54.533	26.798	53.776	26.514	53.717	26.574
Corpi di polizia	300.148	12.359	302.467	13.834	304.169	14.275
Dirigenti	1.443	39	1.432	31	1.341	27
Livelli ⁽²⁾	298.705	12.320	301.035	13.803	302.828	14.248
Forze armate	126.341		124.488		119.866	
Dirigenti	2.561		2.464		2.376	
Livelli ⁽²⁾	123.780		122.024		117.490	
Magistratura	9.738	2.510	9.685	2.608	9.767	2.763
Carriera diplomatica	901	67	901	69	906	74
Dirigenti	632	35	639	35	648	36
Livelli	269	32	262	34	258	38
Carriera prefettizia	1.823	719	1.797	728	1.820	769
Dirigenti	734	107	718	118	700	140
Livelli	1.089	612	1.079	610	1.120	629
Totale settore statale	1.821.956	870.171	1.810.390	874.120	1.785.960	868.671
Regioni ed enti locali	627.946	266.060	634.338	272.051	624.021	274.319
Dirigenti	13.492	2.346	13.614	2.486	12.420	2.403
Livelli	614.454	263.714	620.724	269.565	611.601	271.916
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio	6.267	1.848	6.195	1.835	6.259	1.945
Enti pubblici non economici	65.653	30.714	65.549	31.111	61.366	29.308
Dirigenti	1.719	223	1.668	229	1.548	214
Livelli ⁽³⁾	63.934	30.491	63.881	30.882	59.818	29.094
Servizio sanitario nazionale	673.311	368.676	665.414	366.050	643.741	359.432
Medici e veterinari	107.455	25.942	105.568	25.715	103.366	25.613
Dirigenti	22.173	10.751	21.520	10.465	20.138	9.989
Livelli	543.683	331.983	538.326	329.870	520.237	323.830
Istituzioni ed enti di ricerca	15.675	5.546	15.575	5.550	15.317	5.500
Ricercatori e tecnologi	5.333	1.515	5.355	1.520	5.378	1.558
Dirigenti	103	21	105	29	177	36
Livelli	10.239	4.010	10.115	4.001	9.762	3.906
Totale settore non statale	1.388.852	672.844	1.387.071	676.597	1.350.704	670.584
TOTALE SETTORE PUBBLICO	3.210.808	1.543.015	3.197.461	1.550.717	3.136.664	1.539.175

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

⁽¹⁾ Escusi, per l'anno 1994, i docenti di religione⁽²⁾ Incluso il personale con trattamento superiore⁽³⁾ Incluso il personale delle "Qualifiche professionali"

Tabella 9a

PERSONALE DI RUOLO DEL SETTORE PUBBLICO NEL PERIODO 1994-1996 - % DI COLONNA

COMPARTO O AGGREGATO	PERSONALE DI RUOLO IN SERVIZIO AL 31.12.94		PERSONALE DI RUOLO IN SERVIZIO AL 31.12.95		PERSONALE DI RUOLO IN SERVIZIO AL 31.12.96	
	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Ministeri	8,7	3,8	8,8	3,9	8,9	4,0
Dirigenti	0,2	<0,1	0,2	<0,1	0,2	<0,1
Livelli	8,6	3,8	8,6	3,9	8,8	4,0
Aziende autonome	1,5	0,2	1,2	0,1	1,2	0,1
Dirigenti	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1
Livelli	1,5	0,2	1,2	0,1	1,2	0,1
Scuola	29,6	21,4	29,7	21,5	29,6	21,7
Direttivi	0,4	0,1	0,4	0,1	0,4	0,1
Docenti ⁽¹⁾	24,7	18,9	24,7	18,9	24,8	19,1
Non docenti	4,5	2,4	4,6	2,5	4,4	2,5
Università	3,2	1,2	3,2	1,2	3,3	1,3
Professori, professori incaricati e ricercatori	1,5	0,4	1,5	0,4	1,6	0,4
Dirigenti	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1
Livelli	1,7	0,8	1,7	0,8	1,7	0,8
Corpi di polizia	9,3	0,4	9,5	0,4	9,7	0,5
Dirigenti	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1
Livelli ⁽²⁾	9,3	0,4	9,4	0,4	9,7	0,5
Forze armate	3,9	0,0	3,9	0,0	3,8	0,0
Dirigenti	<0,1	0,0	<0,1	0,0	<0,1	0,0
Livelli ⁽²⁾	3,9	0,0	3,8	0,0	3,7	0,0
Magistratura	0,3	<0,1	0,3	<0,1	0,3	<0,1
Carriera diplomatica	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1
Dirigenti	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1
Livelli	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1
Carriera prefettizia	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1
Dirigenti	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1
Livelli	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1
Totale settore statale	56,7	27,1	56,6	27,3	56,9	27,7
Regioni ed enti locali	19,6	8,3	19,8	8,5	19,9	8,7
Dirigenti	0,4	<0,1	0,4	<0,1	0,4	<0,1
Livelli	19,1	8,2	19,4	8,4	19,5	8,7
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio	0,2	<0,1	0,2	<0,1	0,2	<0,1
Enti pubblici non economici	2,0	1,0	2,1	1,0	2,0	0,9
Dirigenti	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1
Livelli ⁽³⁾	2,0	0,9	2,0	1,0	1,9	0,9
Servizio sanitario nazionale	21,0	11,5	20,8	11,4	20,5	11,5
Medici e veterinari	3,3	0,8	3,3	0,8	3,3	0,8
Dirigenti	0,7	0,3	0,7	0,3	0,6	0,3
Livelli	16,9	10,3	16,8	10,3	16,6	10,3
Istituzioni ed enti di ricerca	0,5	0,2	0,5	0,2	0,5	0,2
Ricercatori e tecnologi	0,2	<0,1	0,2	<0,1	0,2	<0,1
Dirigenti	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1
Livelli	0,3	0,1	0,3	0,1	0,3	0,1
Totale settore non statale	43,3	21,0	43,4	21,2	43,1	21,4
TOTALE SETTORE PUBBLICO	100,0	48,1	100,0	48,5	100,0	49,1

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

⁽¹⁾ Escusi, per l'anno 1994, i docenti di religione⁽²⁾ Incluso il personale con trattamento superiore⁽³⁾ Incluso il personale delle "Qualifiche professionali"

Tabella 9b

**PERSONALE DI RUOLO DEL SETTORE PUBBLICO
NEL PERIODO 1994-1996 - VARIAZIONI %**

COMPARTO O AGGREGATO	1995/1994		1996/1995	
	Totale	Donne	Totale	Donne
Ministeri	+0,4	+2,4	-0,3	+1,4
Dirigenti	-0,5	+4,5	-2,8	-2,0
Livelli	+0,5	+2,4	-0,3	+1,4
Aziende autonome	-21,3	-15,5	-0,4	-3,6
Dirigenti	-17,4	-7,1	+4,6	-7,7
Livelli	-21,3	-15,5	-0,4	-3,6
Scuola	-0,3	-0	-2,2	-1,2
Direttivi	-2,9	-4,3	-7,5	+0,4
Docenti ⁽¹⁾	-0,6	-0,3	-1,6	-1,0
Non docenti	+1,5	+2,8	-4,9	-2,7
Università	-0	-0	+0,1	+0,8
Professori, professori incaricati e ricercatori	+1,4	+2,3	+0,4	+2,0
Dirigenti	+12,6	+54,5	+6,0	+5,9
Livelli	-1,4	-1,1	-0,1	+0,2
Corpi di polizia	+0,8	+11,9	+0,6	+3,2
Dirigenti	-0,8	-20,5	-6,4	-12,9
Livelli ⁽²⁾	+0,8	+12,0	+0,6	+3,2
Forze armate	-1,5	NC	-3,7	NC
Dirigenti	-3,8	NC	-3,6	NC
Livelli ⁽²⁾	-1,4	NC	-3,7	NC
Magistratura	-0,5	+3,9	+0,8	+5,9
Carriera diplomatica	+0,0	+3,0	+0,6	+7,2
Dirigenti	+1,1	+0,0	+1,4	+2,9
Livelli	-2,6	+6,3	-1,5	+11,8
Carriera prefettizia	-1,4	+1,3	+1,3	+5,6
Dirigenti	-2,2	+10,3	-2,5	+18,6
Livelli	-0,9	-0,3	+3,8	+3,1
Totale settore statale	-0,6	+0,5	-1,3	-0,6
Regioni ed enti locali	+1,0	+2,3	-1,6	+0,8
Dirigenti	+0,9	+6,0	-8,8	-3,3
Livelli	+1,0	+2,2	-1,5	+0,9
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio	-1,1	-0,7	+1,0	+6,0
Enti pubblici non economici	-0,2	+1,3	-6,4	-5,8
Dirigenti	-3,0	+2,7	-7,2	-6,6
Livelli ⁽³⁾	-0	+1,3	-6,4	-5,8
Servizio sanitario nazionale	-1,2	-0,7	-3,3	-1,8
Medici e veterinari	-1,8	-0,9	-2,1	-0,4
Dirigenti	-2,9	-2,7	-6,4	-4,5
Livelli	-1,0	-0,6	-3,4	-1,8
Istituzioni ed enti di ricerca	-0,6	-0	-1,7	-0,9
Ricercatori e tecnologi	+0,4	+0,3	+0,4	+2,5
Dirigenti	+1,9	+38,1	+68,6	+24,1
Livelli	-1,2	-0,2	-3,5	-2,4
Totale settore non statale	-0,1	+0,6	-2,6	-0,9
TOTALE SETTORE PUBBLICO	-0,4	+0,5	-1,9	-0,7

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

⁽¹⁾ Esclusi, per l'anno 1994, i docenti di religione⁽²⁾ Incluso il personale con trattamento superiore⁽³⁾ Incluso il personale delle "Qualifiche professionali"

Tabella 10

LA DIRIGENZA DEL SETTORE PUBBLICO

COMPARTO O AGGREGATO	IN SERVIZIO AL 31.12.94		IN SERVIZIO AL 31.12.95		IN SERVIZIO AL 31.12.96	
	DIRIGENTI	PERSONALE COMPLESSIVO	DIRIGENTI	PERSONALE COMPLESSIVO	DIRIGENTI	PERSONALE COMPLESSIVO
Ministeri	5.073	288.104	5.050	286.783	4.910	286.909
Aziende autonome	316	54.302	261	43.792	273	43.747
Scuola ⁽¹⁾		1.102.105		1.031.122		1.029.941
Università	103	111.059	116	109.420	123	109.586
Corpi di polizia	1.443	320.521	1.432	322.318	1.341	333.016
Forze armate	2.561	142.171	2.464	139.590	2.376	132.792
Magistratura ⁽¹⁾		9.738		9.685		9.767
Carriera diplomatica	632	901	639	901	648	906
Carriera prefettizia	734	1.823	718	1.797	700	1.820
Totale settore statale	10.862	2.030.724	10.680	1.945.408	10.371	1.948.484
Enti pubblici non economici	1.719	68.455	1.668	70.854	1.548	64.875
Regioni ed enti locali	13.492	682.110	13.614	692.620	12.420	695.441
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio		6.267		6.195		6.259
Servizio sanitario nazionale ⁽²⁾	129.628	693.132	127.088	685.572	123.504	671.015
Istituzioni ed enti di ricerca	103	18.490	105	17.785	177	17.708
Totale settore non statale	144.942	1.468.454	142.475	1.473.026	137.649	1.455.298
TOTALE SETTORE PUBBLICO	155.804	3.499.178	153.155	3.418.434	148.020	3.403.782

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

⁽¹⁾ Comparto privo di personale dirigente⁽²⁾ Compresi medici e veterinari

Tabella 10a

LA DIRIGENZA DEL SETTORE PUBBLICO - % DI COLONNA

COMPARTO O AGGREGATO	IN SERVIZIO AL 31.12.94		IN SERVIZIO AL 31.12.95		IN SERVIZIO AL 31.12.96	
	DIRIGENTI	PERSONALE COMPLESSIVO	DIRIGENTI	PERSONALE COMPLESSIVO	DIRIGENTI	PERSONALE COMPLESSIVO
Ministeri	46,7	14,2	47,3	14,7	47,3	14,7
Aziende autonome	2,9	2,7	2,4	2,3	2,6	2,2
Scuola ⁽¹⁾	0,0	54,3	0,0	53,0	0,0	52,9
Università	0,9	5,5	1,1	5,6	1,2	5,6
Corpi di polizia	13,3	15,8	13,4	16,6	12,9	17,1
Forze armate	23,6	7,0	23,1	7,2	22,9	6,8
Magistratura ⁽¹⁾	0,0	0,5	0,0	0,5	0,0	0,5
Carriera diplomatica	5,8	<0,1	6,0	<0,1	6,2	<0,1
Carriera prefettizia	6,8	<0,1	6,7	<0,1	6,7	<0,1
Totale settore statale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Enti pubblici non economici	1,2	4,7	1,2	4,8	1,1	4,5
Regioni ed enti locali	9,3	46,5	9,6	47,0	9,0	47,8
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio ⁽²⁾	0,0	0,4	0,0	0,4	0,0	0,4
Servizio sanitario nazionale	89,4	47,2	89,2	46,5	89,7	46,1
Istituzioni ed enti di ricerca	<0,1	1,3	<0,1	1,2	0,1	1,2
Totale settore non statale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

⁽¹⁾ Comparto privo di personale dirigente⁽²⁾ Compresi medici e veterinari

Tabella 10b

LA DIRIGENZA DEL SETTORE PUBBLICO - % DI RIGA

COMPARTO O AGGREGATO	IN SERVIZIO AL 31.12.94		IN SERVIZIO AL 31.12.95		IN SERVIZIO AL 31.12.96	
	DIRIGENTI	PERSONALE COMPLESSIVO	DIRIGENTI	PERSONALE COMPLESSIVO	DIRIGENTI	PERSONALE COMPLESSIVO
Ministeri	1,8	100,0	1,8	100,0	1,7	100,0
Aziende autonome	0,6	100,0	0,6	100,0	0,6	100,0
Scuola ⁽¹⁾	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0
Università	<0,1	100,0	0,1	100,0	0,1	100,0
Corpi di polizia	0,5	100,0	0,4	100,0	0,4	100,0
Forze armate	1,8	100,0	1,8	100,0	1,8	100,0
Magistratura ⁽¹⁾	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0
Carriera diplomatica	70,1	100,0	70,9	100,0	71,5	100,0
Carriera prefettizia	40,3	100,0	40,0	100,0	38,5	100,0
Totale settore statale	0,5	100,0	0,5	100,0	0,5	100,0
Enti pubblici non economici	2,5	100,0	2,4	100,0	2,4	100,0
Regioni ed enti locali	2,0	100,0	2,0	100,0	1,8	100,0
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0
Servizio sanitario nazionale ⁽²⁾	18,7	100,0	18,5	100,0	18,4	100,0
Istituzioni ed enti di ricerca	0,6	100,0	0,6	100,0	1,0	100,0
Totale settore non statale	9,9	100,0	9,7	100,0	9,5	100,0
TOTALE SETTORE PUBBLICO	4,5	100,0	4,5	100,0	4,3	100,0

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

⁽¹⁾ Personale di ruolo, non di ruolo, temporaneo e contrattista⁽²⁾ Comparto privo di personale dirigente⁽³⁾ Compresi medici e veterinari

Tabella 11

COSTO DEL PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO^(*) NEL 1994

COMPARTO O AGGREGATO	Competenze fisse ^(**)	Competenze accessorie	Contributi a carico dell'amministrazione	Spese per ind. di missione e di trasferimento	Altre spese	Somme rimborsate alle amministrazioni	Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	COSTO DEL PERSONALE (Importi in migliaia di lire)
Ministeri	8.336.369.680	1.863.704.757	1.256.427.991	163.181.552	182.950.719	41.687.138	-2.534.555	11.841.787.292
Aziende autonome	1.625.966.599	283.503.546	241.737.660	14.654.104	112.925	2.072.755	-293.739	2.147.753.850
Scuola	36.571.766.288	455.682.707	4.723.526.293	213.485.753				41.964.461.041
Università	5.557.311.252	181.611.619	669.234.949	49.798.515	17.047.472	23.717	-36.051.172	6.438.976.352
Corpi di polizia	11.087.705.730	1.736.200.014	1.804.369.817	222.286.182	840.304			14.851.402.047
Forze armate	5.724.643.990	611.839.639	667.783.046	340.377.889	72.806.537	172	-221.853.301	7.195.597.962
Magistratura	1.292.795.555	1.479.492	171.252.822	15.021.548	418.323			1.480.967.740
Carriera diplomatica	52.174.012	175.101.943	6.918.423	25.661.200	112.356			260.067.934
Carriera prefettizia	85.733.565	18.464.925	11.797.783	2.630.000				118.626.273
Totale settore statale	70.334.566.671	5.307.588.642	9.553.048.784	1.047.096.742	274.288.636	43.783.782	-260.732.767	86.299.640.491
Enti pubblici non economici	2.324.769.476	605.113.610	959.431.839	76.070.905	59.330.006	24.509.578	-7.196.615	4.041.826.749
Regioni ed enti locali	19.599.596.933	1.574.229.291	6.996.943.286	133.014.210	329.780.318	89.857.339	-303.595.534	28.419.825.843
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio	317.619.497	47.916.593						365.536.090
Servizio sanitario nazionale	25.065.545.662	4.896.664.531	9.285.188.515	304.472.184	158.742.524	19.840.679	-268.146.445	39.463.307.650
Istituzioni ed enti di ricerca	756.284.511	89.531.330	257.403.540	54.833.016	5.306.865	333.571	-5.350.779	1.188.364.055
Totale settore non statale	48.063.816.079	7.212.455.355	17.498.969.180	508.470.315	553.159.713	134.341.118	-584.291.373	73.447.860.387
TOTALE SETTORE PUBBLICO	118.398.382.750	12.521.043.997	27.052.017.964	1.615.507.058	827.448.349	178.124.900	-848.024.140	159.747.500.878

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

^(*) Personale di ruolo, non di ruolo, temporaneo e contrattista^(**) Stipendio, I.I.S., R.I.A., Tredicesima, Assegni familiari, Indennità pagate con capitoli di stipendio

Tabella 11a

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

COMPARTO O AGGREGATO	Competenze fisse ^(**)	Competenze accessorie	Contributi a carico dell'utente	Spese per ind. di missione e di trasferimento	Altre spese	Somme rimborsate alle amministrazioni	Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	COSTO DEL PERSONALE
Ministeri	11,9	35,1	13,2	15,6	66,7	95,2	-1,0	13,7
Aziende autonome	2,3	5,0	2,5	1,4	<0,1	4,7	-0,1	2,5
Scuola	32,0	8,6	49,4	20,4	0,0	0,0	-0,0	48,6
Università	7,9	3,4	7,0	4,8	6,2	<0,1	-13,8	7,5
Corpi di polizia	15,8	32,7	18,9	21,2	0,3	0,0	-0,0	17,2
Forze armate	8,1	11,5	7,0	32,5	26,5	<0,1	-85,1	8,3
Magistratura	1,8	<0,1	1,8	1,4	0,2	0,0	-0,0	1,7
Carreria diplomatica	<0,1	3,3	<0,1	2,5	<0,1	0,0	-0,0	8,3
Carreria prefettizia	0,1	0,3	0,1	0,3	-0,0	0,0	-0,0	0,1
Totale settore statale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-100,0	100,0
Enti pubblici non economici	4,8	8,4	5,5	13,4	10,7	18,1	-1,2	5,5
Regioni ed enti locali	40,8	21,8	40,0	23,4	59,6	66,9	-52,0	38,7
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio	0,7	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,0	0,5
Servizio sanitario nazionale	32,2	67,9	53,1	53,6	28,7	14,8	-45,9	53,7
Istituzioni ed enti di ricerca	1,6	1,2	1,3	9,7	1,0	0,2	-0,9	1,6
Totale settore non statale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-100,0	100,0

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

^(*) Personale di ruolo, non di ruolo, temporaneo e contrattista^(**) Stipendio, I.I.S., R.I.A., Tredicesima, Assegni familiari, Indennità pagate con capitoli di stipendio

Tabella 11b

COSTO DEL PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO^(*) NEL 1994 - % DI RIGA

COMPARTO O AGGREGATO	Competenze fisse ^(**)	Competenze accessorie	Contributi a carico dell'amministrazione	Spese per ind. di missione e di trasferimento	Altre spese	Somme rimborsate alle amministrazioni	Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	COSTO DEL PERSONALE
Ministeri	70,4	15,7	10,6	1,4	1,5	0,4	<0,1	100,0
Aziende autonome	75,7	12,3	11,3	0,7	<0,1	<0,1	<0,1	100,0
Scuole	87,1	1,1	11,3	0,5	0,0	0,0	0,0	100,0
Università	86,3	2,8	10,4	0,8	0,3	<0,1	-0,6	100,0
Corpi di polizia	74,7	11,7	12,1	1,5	<0,1	0,0	-0,0	100,0
Forze armate	79,6	8,5	9,3	4,7	1,0	<0,1	-3,1	100,0
Magistratura	87,3	<0,1	11,6	1,0	<0,1	0,0	-0,0	100,0
Carriera diplomatica	20,1	67,3	2,7	9,9	<0,1	0,0	-0,0	100,0
Carriera prefettizia	72,3	15,6	9,9	2,2	0,0	0,0	-0,0	100,0
Totale settore statale	81,5	6,2	11,1	1,2	0,3	<0,1	-0,3	100,0
Enti pubblici non economici	57,5	15,0	23,7	1,9	1,5	0,6	-0,2	100,0
Regioni ed enti locali	69,0	5,5	24,6	0,5	1,2	0,3	-1,1	100,0
Segretari comunali, provinciali e dello camere di commercio	86,9	13,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,0	100,0
Servizio sanitario nazionale	63,5	12,4	23,5	0,8	0,4	<0,1	-0,7	100,0
Istituzioni ed enti di ricerca	65,3	7,7	22,2	4,7	0,5	<0,1	-0,5	100,0
Totale settore non statale	65,4	9,8	23,8	0,8	0,8	0,2	-0,8	100,0
TOTALE SETTORE PUBBLICO	74,1	7,8	16,5	1,0	0,5	0,1	-0,5	100,0

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

^(*) Personale di ruolo, non di ruolo, temporaneo e contrattista^(**) Stipendio, I.I.S., R.I.A., Tredicesima, Assegni familiari, Indennità pagate con capitoli di stipendio

Tabella 12

COSTO DEL PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO^(*) NEL 1995

COMPARTO O AGGREGATO	Competenze fisse ^(**)	Competenze accessorie	Contributi a carico dell'amministrazione	Spese per ind. di missione e di trasferimento	Altre spese	Somme rimborsate alle amministrazioni	Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	COSTO DEL PERSONALE
								(Importi in migliaia di lire)
Ministeri	9.154.788.105	1.464.290.900	1.336.606.641	168.106.738	106.204.446	49.471.474	-1.444.240	12.378.024.064
Aziende autonome	1.262.784.232	240.607.654	213.391.670	10.198.402	197.382		-424.374	1.736.754.966
Scuola	37.196.398.630	800.330.049	3.982.499.622	25.302.441				42.004.730.742
Università	5.638.999.753	243.045.250	749.470.271	202.977.311	21.433.031	5.332.791	-57.067.938	6.804.192.469
Corpi di polizia	11.566.202.404	1.843.449.162	1.334.421.377	243.280.404			-113.491.185	15.073.865.162
Forze armate	5.578.901.793	590.193.139	891.937.717	302.330.600	11.141.646			7.374.544.895
Magistratura	1.322.444.053	1.144.858	142.165.514	7.760.429	7.609.600			1.481.134.454
Carriera diplomatica	48.332.954	138.373.744	4.546.593	22.012.837	5.870.619			239.336.747
Carriera prefettizia	86.330.881	17.689.942	14.097.670	5.173.079				123.271.572
Totale settore statale	71.853.205.805	5.559.524.698	8.869.152.075	987.162.241	152.458.724	54.804.265	-172.427.737	87.105.885.071
Enti pubblici non economici	2.340.171.328	633.185.634	967.985.427	78.170.370	210.081.842	9.873.714	-99.298.680	4.140.132.635
Regioni ed enti locali	20.217.134.132	1.935.273.073	7.030.327.547	134.538.143	560.035.938	241.209.777	-729.805.755	29.388.732.855
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio	329.602.637	63.807.268						393.409.905
Servizio sanitario nazionale	25.407.831.937	4.323.189.961	9.248.870.516	176.384.296	135.461.325	20.407.984	-35.839.373	39.276.251.646
Istituzioni ed enti di ricerca	776.655.997	105.123.951	321.526.327	126.793.570	22.572.897	426.445	-1.849.370	1.351.259.667
Totale settore non statale	49.071.396.031	7.060.582.887	17.568.669.817	515.856.379	928.151.802	271.912.970	-866.793.128	74.549.776.708
TOTALE SETTORE PUBBLICO	120.924.601.836	12.420.107.585	26.437.821.892	1.503.018.620	1.080.610.526	326.717.185	-1.039.220.863	161.655.661.779

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

^(*) Personale di ruolo, non di ruolo, temporaneo e contrattista^(**) Stipendio, I.I.S., R.I.A., Tredicesima, Assegni familiari, Indennità pagate con capitoli di stipendio

Tabella 12a

COSTO DEL PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO^(*) NEL 1995 - % DI COLONNA

COMPARTO O AGGREGATO	Competenze fisse ^(*)	Competenze accessorie	Contributi a carico dell'amministrazione	Spese per ind. di missione e di trasferimento	Altre spese	Somme rimborsate alle amministrazioni	Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	COSTO DEL PERSONALE
Ministeri	12,7	27,3	15,1	17,0	69,7	90,3	-0,8	14,1
Aziende autonome	1,8	4,5	2,4	1,0	0,1	0,0	-0,2	2,0
Scuole	51,8	14,9	44,9	2,6	0,0	0,0	-0,0	48,2
Università	7,8	4,5	8,5	20,6	14,1	9,7	-33,1	7,8
Corpi di polizia	14,1	34,4	17,3	24,6	0,0	0,0	-65,8	17,3
Forze armate	7,8	11,0	10,1	30,6	7,3	0,0	-0,0	8,5
Magistrature	1,8	<0,1	1,6	0,8	5,0	0,0	-0,0	1,7
Carriera diplomatica	<0,1	3,0	<0,1	2,2	3,9	0,0	-0,0	0,3
Carriera prefettizia	0,1	0,3	0,2	0,5	0,0	0,0	-0,0	0,1
Totale settore statale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-100,0	100,0
Enti pubblici non economici	4,8	9,0	5,5	15,1	22,6	3,6	-11,5	5,6
Regioni ed enti locali	41,2	27,4	40,0	26,1	60,3	88,7	-84,2	39,4
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio	0,7	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,0	0,5
Servizio sanitario nazionale	51,8	61,2	52,6	34,2	14,6	7,5	-4,1	52,7
Istituzioni ed enti di ricerca	1,6	1,5	1,8	24,6	2,4	-0,2	-0,2	1,8
Totale settore non statale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-100,0	100,0

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

^(*) Personale di ruolo, non di ruolo, temporaneo e contrattista^(**) Stipendio, I.I.S., R.I.A., Tredicesima, Assegni familiari, Indennità pagate con capitoli di stipendio

Tabella 12b

COSTO DEL PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO(*) NEL 1995 - % DI RIGA

COMPARTO O AGGREGATO	Competenze fisse (%)	Competenze accessorie	Contributi a carico dell'amministrazione	Spese per ind. di missione e di trasferimento	Altre spese	Somme rimborsate alle amministrazioni	Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	COSTO DEL PERSONALE
Ministeri	74,6	11,9	10,9	1,4	0,9	0,4	-0,1	100,0
Aziende autonome	73,1	13,9	12,4	0,6	<0,1	0,0	-0,1	100,0
Scuola	88,6	1,9	9,5	<0,1	0,0	0,0	-0,0	100,0
Università	82,9	3,6	11,0	3,0	0,3	<0,1	-0,8	100,0
Corpi di polizia	76,7	12,2	10,2	1,6	0,0	0,0	-0,8	100,0
Forze armate	75,7	8,0	12,1	4,1	0,2	0,0	-0,0	100,0
Magistratura	89,3	<0,1	9,6	0,5	0,5	0,0	-0,0	100,0
Carreria diplomatica	20,2	66,2	1,9	9,2	2,5	0,0	-0,0	100,0
Carreria prefettizia	70,0	14,3	11,4	4,2	0,0	0,0	-0,0	100,0
Totale settore statale	82,5	4,2	10,2	1,1	0,2	-0,1	-0,2	100,0
Enti pubblici non economici	56,5	15,3	23,4	1,9	5,1	0,2	-2,4	100,0
Regioni ed enti locali	68,8	6,6	23,9	0,5	1,9	0,8	-2,5	100,0
Segretari comunali, provinciali e dello camere di commercio	83,8	16,2	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,0	100,0
Servizio sanitario nazionale	64,7	11,0	23,5	0,4	0,3	<0,1	-0,1	100,0
Istituzioni ed enti di ricerca	57,5	7,8	23,8	9,4	1,7	<0,1	-0,1	100,0
Totale settore non statale	65,8	9,5	23,6	0,7	1,2	0,4	-1,2	100,0
TOTALE SETTORE PUBBLICO	74,8	7,7	16,4	0,9	0,7	-0,2	-0,6	100,0

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

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

(**) Stipendio, I.I.S., R.I.A., Tredicesima, Assegni familiari, Indennità pagate con capitoli di stipendio

Tabella 12c

COSTO DEL PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO^(*) NEL 1995 - VARIAZIONI %

COMPARTO O AGGREGATO	Competenze fisse ^(**)	Competenze accessorie	Contributi a carico dell'azienda	Spese per ind. di missione e di trasferimento	Altre spese	Somme rimborsate alle amministrazioni	Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	COSTO DEL PERSONALE
Ministeri	+9,8	-21,4	+6,4	+3,0	-41,9	+18,7	-43,0	+3,7
Aziende autonome	-22,3	-8,7	-11,7	-30,4	+74,8	-100,0	+44,5	-19,6
Scuola	+1,7	+75,7	-15,7	-88,1	+0,0	+0,0	+0,0	-0,0
Università	+1,5	+33,8	+12,0	+307,6	+25,7	+22.385,1	+58,3	+5,7
Corpi di polizia	+4,3	+6,2	-15,0	+9,4	-100,0	+0,0	***	+1,5
Forze armate	-2,5	-3,5	+33,6	-11,2	-84,7	-100,0	-100,0	+2,5
Magistratura	+2,3	-22,6	-17,0	-48,3	+1.719,1	+0,0	+0,0	-0,0
CARRIERA diplomatica	-7,5	-9,4	-34,3	-14,2	+5.125,0	+0,0	+0,0	-8,0
CARRIERA prefettizia	+0,7	-4,2	+19,5	+86,7	+0,0	+0,0	+0,0	+3,9
Totale settore statale	+2,2	+1,0	-7,2	-5,7	-44,4	+25,2	-33,9	+0,9
Enti pubblici non economici	+0,7	+4,6	+0,9	+2,7	+254,1	-59,4	+1.279,4	+2,4
Regioni ed enti locali	+3,2	+22,9	+0,5	+1,2	+69,8	+108,4	+140,4	+3,4
Segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio	+3,8	+33,2	+0,0	+0,0	+0,0	+0,0	+0,0	+7,6
Servizio sanitario nazionale	+1,4	-11,7	-0,4	-42,1	-14,7	+2,8	-86,6	-0,5
Istituzioni ed enti di ricerca	+2,7	+17,4	+24,9	+131,2	+323,3	+27,8	-53,4	+16,7
Totale settore non statale	+2,1	-2,1	+0,4	-9,2	+67,8	+102,4	+48,3	+1,5
TOTALE SETTORE PUBBLICO	+2,1	-0,8	-2,3	-7,0	+30,6	+83,4	+33,0	+1,2

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

^(*) Personale di ruolo, non di ruolo, temporaneo e contrattista^(**) Stipendio, I.I.S., R.I.A., Tredicesima, Assegni familiari, Indennità pagate con capitoli di stipendio

Capitolo III

IL PERSONALE STATALE

3.1 - Premessa

Questo capitolo analizza i comparti di contrattazione collettiva concernenti i ministeri e le relative aziende autonome (compresi i dirigenti generali), la scuola (§ 3.4) e le università (inclusi i professori: v. § 3.5), nonché le altre categorie di personale non contrattualizzato: corpi di polizia (§ 3.6) e forze armate (§ 3.7), carriera prefettizia, diplomazia e magistratura. Si consideri, quindi, con riferimento al personale dei ministeri, che il comparto, oggetto di analisi (assieme alle aziende autonome) del paragrafo 3.3, comprende, oltre ai dipendenti contrattualizzati, anche i dirigenti generali, che, in base alla pregressa normativa, applicabile agli esercizi qui esaminati, costituiscono una parte del personale non contrattualizzato. Non comprende invece il personale delle carriere prefettizia e diplomatica e di magistratura, che sarà analizzato nel paragrafo 3.8. Nel paragrafo successivo, saranno svolte sintetiche considerazioni di ordine unitario sul personale statale. I dati di questo settore sono stati illustrati nel precedente capitolo, al quale pertanto si rinvia.

3.2 - Considerazioni d'insieme

3.2.1. - *Confronto tra il conto annuale del settore statale e il rendiconto generale dello Stato.*

Anche quest'anno la Corte propone una comparazione tra il conto annuale "consolidato" del settore statale e il rendiconto generale dello Stato. Con questo esercizio si vuole richiamare l'attenzione sull'esigenza di accelerare il processo di interconnessione tra i sistemi informativi, giusta il disposto dell'art. 63 del d.lgs. n. 29/1993.

Come si diceva in premessa, il solo modo per avere dati "certi" è quello di acquisirli direttamente dai sistemi informativi di gestione del personale: così rilevati, i dati dei conti annuali coinciderebbero per definizione con quelli risultanti dai rendiconti. Certo, il problema della qualità, sul quale ci si è soffermati nel precedente capitolo e nella premessa continuerebbe a sussistere per il personale del settore non statale e comunque per i dati fisici di tutto il personale pubblico, non presenti nel rendiconto. Ma si tratterebbe, in ogni caso, di un risultato considerevolmente positivo disporre di dati affidabili, sia pure per il (solo) settore statale.

In atto, la comparazione incontra notevoli difficoltà, in ragione della struttura del bilancio, che, con riguardo agli esercizi presi in esame, non offre informazioni utili per la rilevazione che qui interessa.

Anzitutto il bilancio non dà elementi per il nuovo modello di controllo, incentrato, tra l'altro, sull'efficienza. L'organizzazione delle spese non consente infatti di rilevare le spese sostenute per le varie funzioni, a causa soprattutto del fatto che la spesa di personale è riferita alle articolazioni organizzative dei ministeri e non alle funzioni. La consapevolezza di questi problemi ha dato avvio, già alla fine degli anni '80, ad un vivace dibattito sulla ristrutturazione

del bilancio, al quale, come si rilevava nella precedente relazione¹, hanno partecipato la Ragioneria generale dello Stato, la Commissione tecnica per la spesa pubblica, l'ISTAT, l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione e, naturalmente, la Corte dei conti che sull'argomento ha presentato nel 1995 un referto specifico al Parlamento.

Con questo referto, la Corte ha proposto una struttura di bilancio organizzata sulle principali funzioni-obiettivo, in cui si possono raggruppare le attività amministrative svolte dai ministeri, collegate alla gestione delle risorse finanziarie ed ai centri di responsabilità della gestione.

Sulla base di questo criterio, la Corte ha riclassificato le poste del rendiconto generale dello Stato del 1995. Ha inoltre esaminato il rendiconto 1996, ricostruendo la spesa mediante una classificazione per funzioni-obiettivo incrociate con i "centri di responsabilità", individuati dalla Ragioneria generale². Nel frattempo, la ristrutturazione del bilancio statale era stato oggetto di un qualificato intervento del legislatore (legge 3 aprile 1993 n. 94) che ha ripartito le spese dello Stato in funzioni-obiettivo, individuate con riguardo alle esigenze di definire le politiche pubbliche di settore e di misurare il prodotto delle attività amministrative (art. 4, comma 1) e in unità previsionali di base "stabilite in modo che ciascuna unità previsionale corrisponda ad un unico centro di responsabilità cui è affidata la relativa gestione" (art. 1, comma 2).

Con riguardo alla spesa per il pubblico impiego, la Corte dei conti nella citata relazione 1996 (p. 425) ha preso atto di alcuni segni positivi in materia.

In primo luogo, i dati di cassa e di rendiconto relativi alla spesa del personale sono stati riordinati per tenere conto dei mutamenti intervenuti nella comparazione del "settore statale" e del "settore pubblico".

Da valutare positivamente anche la circostanza che, in occasione della tornata contrattuale 1994-97, sia stata esplicitata, diversamente dal passato, la spesa per i nuovi contratti di comparti non statali.

Meritevole infine di segnalazione il miglioramento delle previsioni della spesa per il personale statale.

Restano invece insoddisfacenti altri fondamentali aspetti che attendono alla trasparenza delle poste di bilancio.

Il primo elemento di opacità dipende dal fatto che gli stati di previsione dei singoli ministeri non distinguono nell'ambito della spesa di personale la spesa inerziale da quella nuova derivante dal rinnovo dei contratti.

Un secondo fattore di scarsa visibilità è connesso alla classificazione economica dei dati di spesa, in quanto alcune spese sono allocate in categorie diverse da quella concernente il personale (categoria II).

Il terzo aspetto che suscita perplessità riguarda la scelta di eliminare la precedente ripartizione della spesa di personale in tre capitoli (stipendi, ritenute assistenziali e previdenziali a carico del lavoratore, contributi a carico del datore di lavoro) facendo confluire le varie voci nel capitolo relativo al personale in servizio.

Parimenti insoddisfacente è la situazione del bilancio riguardo al rapporto struttura di bilancio contrattazione collettiva.

Anzitutto, il bilancio dello Stato non consente il confronto con i comparti di contrattazione collettiva, in quanto esso organizza la spesa non per ambiti di contrattazione (ministeri, aziende, scuola e università), ma per stati di previsione intestati ai ministeri, ai quali sono allegati, in distinte appendici, i conti delle aziende autonome.

Queste ultime, peraltro, non coincidono con l'omonimo comparto. Il bilancio comprende infatti le aziende contemplate dal comparto, con in più l'ex Azienda di Stato per le foreste

¹ Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico del 1993*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, p. 41.

² Corte dei conti, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato sul 1996*, vol. II, Corte dei conti, Roma, Centro fotolitografico, 1997, p. 1.

demaniali e altre figure soggettive aventi autonomia di bilancio, ma senza l'Azienda per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) e la Cassa depositi e prestiti, che hanno propri bilanci, e senza ancora il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco (la cui spesa è inserita nello stato di previsione del Ministero dell'Interno).

Il bilancio dello Stato comprende, inoltre, a differenza dei comparti di contrattazione collettiva, il personale non contrattualizzato (dirigenti generali, dipendenti della carriera prefettizia, personale diplomatico, magistrati e avvocati dello Stato, professori universitari, appartenenti alle Forze di Polizia e alle Forze Armate) e il personale non vincolato (non di ruolo, temporaneo, contrattista, militari di truppa, leva coscritta, ausiliari e allievi dei corpi di polizia e delle forze armate).

Comprende, infine, come si è detto, i dipendenti di alcune strutture pubbliche che la contrattazione collettiva include nei comparti della ricerca (Istituto superiore di Sanità e Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro), ma che figurano nello stato di previsione del Ministero della sanità.

Ciò premesso, si è comunque cercato di confrontare il conto annuale relativo agli anni 1994 e 1995 con i rispettivi rendiconti generali, tenendo anche presente che il passaggio della rilevazione della spesa dalla fase dell'impegno a quella del pagamento (introdotta dal conto annuale 1994) facilita il confronto, perché la nozione di pagamento è meno controvertibile (risultando dalla contabilità della Banca d'Italia) di quella dell'impegno.

E' necessario ancora ribadire l'esigenza di una diversa configurazione dei capitoli di bilancio, che hanno spesso contenuti non omogenei e comunque non compatibili con le voci del conto annuale.

Occorre infine ricordare che i dati dei pagamenti riportati dal rendiconto generale dello Stato spesso non riflettono la spesa reale dell'aggregato cui si riferiscono, in quanto scontano mancate contabilizzazioni di ritenute previdenziali, assistenziali ed erariali versate nell'anno successivo a quello di riferimento, preso in considerazione dal conto annuale. Ciò trova conferma nel fatto che tra le incongruenze, riscontrate dalla Ragioneria generale nel reperimento dei dati, sono espressamente indicate quelle concernenti i contributi previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione che - in relazione ai tempi del versamento del contributo rispetto al momento della rilevazione - non risultano in linea con quanto previsto teoricamente dal sistema. La Ragioneria ha precisato, pertanto, che, nel caso in cui l'ente presenti solo tale tipo di incongruenza, viene "forzata" l'acquisizione del sistema con apposita funzione informatica⁴.

La rilevazione dei dati dal rendiconto generale relativo agli anni 1994, 1995 e 1996, è stata realizzata manualmente selezionando i capitoli pertinenti, iscritti nella categoria II, concernente il personale in servizio, dei singoli stati di previsione e, attraverso successive aggregazioni e disaggregazioni delle spese che - pur comprese nei capitoli propri di un ministero - si riferiscono al personale appartenente ad un diverso comparto, si è cercato di fare un confronto con i dati del conto annuale. Non è stato possibile effettuare la stessa operazione con riferimento alle spese sostenute per il personale appartenente alla carriera diplomatica e alla carriera prefettizia in quanto, nello stato di previsione dei ministeri degli Affari esteri e dell'Interno, le spese di personale non sono disaggregate.

Per il comparto ministeri i risultati delle predette operazioni sono riportate nella *tabella 1*.

⁴ Ministero del Tesoro - Ragioneria generale dello Stato, I.G.O.P. *Il conto annuale 1994*, vol I, p. 75.

Tabella 1

Comparto MINISTERI - Importi in milioni di lire

voci di spesa	conto 1994	rendiconto 1994	conto 1995	rendiconto 1995
compet. fisse	8.369.066	7.839.095	9.147.399	8.324.501
compet. accessorie	1.863.705	1.790.050	1.464.291	1.278.016
contributi	1.256.428	1.996.017	1.336.607	2.119.387
missioni/trasferimenti	163.181	197.139	168.107	203.891
altre spese	182.951	896.213	106.204	657.023
somme nette rimbors. alle altre ammi.ni	39.152		48.027	
costo del personale	11.874.483	12.718.514	12.270.635	12.582.818

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

Aggiungendo agli importi indicati nel conto annuale le spese concernenti il personale appartenente alla carriera diplomatica e prefettizia e depurando le somme così ottenute degli oneri corrisposti a titolo di contributi previdenziali e assistenziali, peraltro di difficile quantificazione (il dato di questo sub-aggregato è stato stimato sulla base del dato complessivo), la spesa del personale relativa al 1994 risulta di 10.971 miliardi nel conto annuale e di 10.722 miliardi nel rendiconto, mentre per il 1995 risulta rispettivamente di 11.273 miliardi e 10.463 miliardi. Le differenze tra il conto annuale e il rendiconto appaiono quindi contenute. Le differenze risultano invece rilevanti se si effettua una comparazione analitica per singole voci di spesa, dato il diverso sistema di rilevazione e classificazione adottato dalla Ragioneria generale dello Stato.

I dati relativi ai corpi di polizia e alle forze armate sono esposti nelle tabelle 2 e 3.

Tabella 2

Comparto CORPI DI POLIZIA - Importi in milioni di lire

voci di spesa	conto anno 1994	rendiconto 1994	conto anno 1995	rendiconto 1995
compet. fisse	11.496.530	10.352.741	11.680.505	11.035.419
compet. accessorie	1.736.200	2.078.623	1.843.449	1.889.984
contributi	1.804.370	2.444.763	1.534.421	2.292.058
missioni/trasferimento	222.286	412.743	243.280	347.401
altre spese	840			222.531
rimborsi ricevuti			113.491	
costo del personale	15.260.226	15.288.870	15.188.164	15.787.393

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

Tabella 3

Comparto FORZE ARMATE - Importi in milioni di lire

voci di spesa	conto anno 1994	rendiconto 1994	conto anno 1995	rendiconto 1995
compet. fisse	5.739.419	6.120.603	5.644.274	5.502.077
compet. accessorie	611.840	1.116.126	590.193	1.058.386
contributi	667.783	1.143.412	891.958	1.157.022
missioni/trasferimento	340.378	265.097	302.351	216.449
altre spese	72.806		11.142	
rimborsi netti ricevuti dalle altre amm.ni	221.853			
costo del personale	7.210.373	8.645.238	7.439.918	7.933.984

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

Per questo personale, remunerato con fondi sparpagliati tra diversi stati di previsione (Finanze, Difesa, Interno, Trasporti), più alto si presenta il margine di errore, data la complessità dell'aggregato che ha comportato più di una operazione di confronto.

Anche in tal caso si rileva, comunque, una notevole differenza con riferimento alle spese relative ai contributi previdenziali e assistenziali.

Per il personale di Magistratura, (v. tabella 4), le differenze non risultano rilevanti, tenendosi anche presente che alcune spese concernenti i magistrati ordinari sono comprese nei capitoli del personale del Ministero di grazia e giustizia.

Tabella 4

Comparto MAGISTRATURA - Importi in milioni di lire

voci di spesa	conto 1994	rendiconto 1994	conto 1995	rendiconto 1995
compet. fisse	1.309.226	1.158.763	1.327.493	1.097.172
compet. accessorie	1.479	971	1.145	193
contributi	171.253	271.616	142.165	298.746
missioni/trasferimenti	15.022	3.273	7.760	273
altre spese	418	35.146	7.610	
costo del personale	1.497.398	1.469.769	1.486.173	1.396.384

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

Per quanto concerne l'anno 1995 occorre, inoltre, considerare che, in corrispondenza al regime di autonomia di cui gode la Corte dei conti, le relative spese per il personale non sono più allocate nella categoria II. Depurando, pertanto, il risultato del conto annuale della spesa per il personale di magistratura della Corte dei conti, le spese rilevate ammontano a miliardi 1.359 nel conto annuale, a fronte di 1.396,3 miliardi nel rendiconto.

I dati del comparto Scuola sono esposti nella *tabella 5*.

Tabella 5

Comparto SCUOLA - Importi in milioni di lire

voci di spesa	conto anno 1994	rendiconto 1994	conto anno 1995	rendiconto 1995
compet. fisse	37.004.917	34.320.219	37.196.399	33.610.877
compet. accessorie	455.683	705.452	800.530	881.583
contributi	4.723.526	7.365.893	3.982.500	7.498.809
missioni/trasferimento	213.486	1	25.302	1.168
altre spese				
costo del personale	42.397.612	42.391.565	42.004.731	41.992.540

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

Anche se gli scostamenti, a livello di totali, non sembrano consistenti (per effetto di compensazioni), si notano invece differenze molto rilevanti tra le singole voci. Ciò deve attribuirsi da un lato alla scarsa attendibilità delle informazioni trasmesse alla Ragioneria dall'Amministrazione con riferimento, ad esempio, al personale temporaneo e, dall'altro al notevole ammontare delle somme riportate a residuo nell'anno successivo, come emerge dall'esame del rendiconto generale degli anni considerati. Anche in questo caso, depurato il costo del personale delle somme pagate a titolo di contributi e tenuto conto dei residui passivi, il confronto tra i due documenti dà il seguente risultato: per il 1994 il costo del personale risulta di 37.674 miliardi nel conto annuale (di cui 433,2 miliardi a titolo di arretrati), a fronte di 36.789 miliardi (35.025 miliardi + 1.764 miliardi riportati a residuo) nel rendiconto. Per il 1995 la spesa del personale risulta di 38.002 miliardi del conto annuale, a fronte di 34.493 miliardi + 3.146 riportati a residui, per un totale di 37.639 miliardi del rendiconto.

Con riferimento al comparto Università, evidenziato nella *tabella 6*, occorre rilevare che i pagamenti relativi al personale non sono più compresi, a decorrere dal 1994, tra i pagamenti del bilancio dello Stato per il personale in servizio, in quanto gli stanziamenti per il finanziamento di tali enti sono iscritti (sia nel bilancio che nel conto del settore statale) nella categoria dei "trasferimenti" (capitolo 1529 dello stato di previsione del Ministero dell'Università).

Tabella 6

Comparto UNIVERSITA' - Importi in milioni di lire

voci di spesa	conto anno 1994	rendiconto 1994	conto anno 1995	rendiconto 1995
compet. fisse	5.644.833	32.467	5.769.103	7.096
compet. accessorie	181.612	8.290	243.045	
contributi	669.235		749.470	
missioni/trasferimento	49.798		202.977	
altre spese	17.047	6.899.797	21.435	7.586.309
rimborsi netti ricevuti dalle altre amm.ni	36.027		51.736	
costo del personale	6.526.498	6.940.554	6.934.296	7.596.716

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

Per quantificare la spesa di questo personale, in assenza di dati di bilancio, si è fatto ricorso alla Relazione sulla stima dei fabbisogni di cassa per il 1995 e per il 1996, dalla quale emerge una spesa per il personale delle Università di 6.220 miliardi per il 1994 e di 6.300 miliardi per il 1995. Con questo criterio di stima, la differenza tra i due documenti scende a 6.526 miliardi nel conto annuale e a 6.260 miliardi nel rendiconto per il 1994; a 6.934 miliardi nel conto annuale e a 6.293 miliardi nel rendiconto per il 1995.

Con riguardo, infine, al comparto Aziende autonome, dopo il d.lgs. n. 143 del 26 febbraio 1994, che ha previsto la trasformazione dell'Anas in Ente Nazionale delle strade, e dopo la legge n. 71 del 29 gennaio 1994, che ha trasformato l'Amministrazione autonoma delle poste e telecomunicazioni in ente pubblico economico, il comparto risulta costituito da: Monopoli, Aima, Cassa Depositi e Prestiti e Vigili del Fuoco.

Tralasciando la Cassa Depositi e Prestiti e l'A.I.M.A., dotati, come si è detto prima, di bilanci propri, la rilevazione ha considerato solo i Vigili del Fuoco (inseriti nello stato di previsione del Ministero dell'Interno), e i Monopoli, i cui risultati sono contenuti nelle tabelle 7 e 8.

Tabella 7

Comparto Aziende - VIGILI DEL FUOCO - Importi in milioni di lire

voci di spesa	conto anno 1994	rendiconto 1994	conto anno 1995	rendiconto 1995
compet. fisse	961.562	865.113	922.910	819.119
compet. accessorie	140.955	115.832	138.579	152.061
contributi	140.209	190.154	154.616	232.021
missioni/trasferimento	6.337	6.880	7.249	7.513
altre spese				
rimborsi ricevuti	26		72	
costo del personale	1.249.077	1.177.979	1.223.282	1.210.714

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

Tabella 8

Comparto Aziende - MONOPOLI DI STATO - Importi in milioni di lire

voci di spesa	conto anno 1994	rendiconto 1994	conto anno 1995	rendiconto 1995
compet. fisse	326.395	292.734	313.399	275.286
compet. accessorie	94.305	78.385	92.244	83.633
contributi	50.468	119.337	52.987	112.811
missioni/trasferimento	2.687	3.136	2.081	10.373
altre spese	113		197	
rimborsi ricevuti	268		239	
costo del personale	473.700	493.593	460.669	484.521

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

Alla luce della sopra citata rilevazione, pur con le necessarie cautele dettate dalla difficoltà di ricondurre ad unità capitoli di bilancio con oggetto plurimo e capitoli di bilancio comuni a più comparti, è possibile trarre, dall'analisi del rendiconto, alcune considerazioni sulla evoluzione della spesa effettivamente sostenuta negli anni di riferimento per il personale statale (tabella n. 9).

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

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
Vestiaro						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

(Importi in milioni di lire)

SPESE A CARATTERE NON RETRIBUTIVO

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
Vestitario						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

(Importi in milioni di lire)

SPESE A CARATTERE NON RETRIBUTIVO

1996	Ministeri	VV.FF.	Monopoli	Scuola	Università	Corpi Polizia	Forze Armate	Magistral.	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
Vestitario						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

(Importi in milioni di lire)

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 organici 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 delle piante organiche (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.

In ogni caso, con riferimento ai due esercizi in considerazione, mentre nel 1994 si rileva un'eccedenza degli assunti rispetto ai cessati (+3.448 unità), nel 1995, il *trend* registra una brusca inversione di tendenza (con +5.706 cessati rispetto agli assunti).

Nel corso del 1994, sul versante delle nuove assunzioni, le amministrazioni che mostrano i maggiori incrementi rispetto al totale, pari a complessivi 16.824 nuovi assunti, sono il Ministero di grazia e giustizia (38% del totale) e il Ministero del lavoro (12%), seguite dai ministeri delle Finanze e Difesa, entrambi intorno al 9%. Particolarmente significativo è il dato dei nuovi assunti rilevato per il Ministero del lavoro, in quanto esso rappresenta il 13% delle dotazioni organiche del dicastero.

Per i cessati, si rivela consistente il dato registrato per il Ministero delle finanze, pari al 37% del totale, che ammonta a 13.376 unità. In termini assoluti, anche i ministeri della Difesa e di Grazia e giustizia presentano elevate percentuali di cessazioni, rispettivamente 16,6% e 14,8%.

L'analisi dei dati relativi al movimento del personale, nel corso del 1995, presenta un rilevante numero di cessati presso il Ministero di grazia e giustizia (2.546 unità, pari al 25% del totale) e per i ministeri della Difesa e delle Finanze, rispettivamente 16,9% e 13,6%. Il maggior numero di nuovi assunti si registra per il Ministero di grazia e giustizia (1.182 unità, pari al 26,6% del totale) e per il Ministero dei beni culturali (603 unità, pari al 13,5% del totale).

Come segnalato in premessa, i dati relativi alla mobilità verticale presentano incongruità, poiché il movimento all'interno dei livelli, e cioè la relazione tra "entrati" e "usciti", dovrebbe essere pari a zero; il che non avviene per i dati indicati nelle tabelle citate, specie per il 1995, in cui si registra uno scostamento di +271 unità di usciti rispetto agli entrati.

Movimento del personale di ruolo

	31.12.93	Assunti	Cessati	31.12.94	Assunti	Cessati	31.12.95
Presidenza	7.355	354	231	7.469	97	202	7.373
Tesoro	18.332	560	465	18.420	117	357	17.852
Finanze	67.826	1.575	4.940	64.472	376	1.382	65.783
Bilancio	610	919	85	1.444	26	939	531
Grazia e giustizia	37.976	6.379	1.990	42.365	1.182	2.546	44.515
Affari esteri	4.192	51	160	4.083	33	94	4.022
Pubblica istruzione	10.521	590	536	10.575	15	437	10.112
Interno	20.697	453	495	20.655	381	679	20.357
Lavori pubblici	4.574	535	301	4.808	600	170	5.238
Trasporti	7.926	524	341	8.113	322	228	8.164
Comunicazioni (Poste)	-	-	-	-	1	58	1.495
Difesa	51.119	1.499	2.228	50.390	11	1.721	48.686
Politiche agricole	1.938	92	112	1.918	61	85	1.894
Industria	1.232	79	67	1.244	335	45	1.536
Lavoro	14.362	2.089	607	15.826	153	521	15.429
Commercio estero	550	15	22	542	9	20	531
Sanità	2.145	221	105	2.261	72	102	2.231
Beni culturali	24.355	703	674	24.384	603	557	24.431
Ambiente	263	137	6	394	5	1	398
Università	332	49	11	370	44	5	409
Totale	276.305	16.824	13.376	279.733²⁵	4.443	10.149	280.987

Nel 1994, i dati disponibili consentono di affermare, che nel comparto ministeri, a fronte di un vincolo alle assunzioni nella misura del 10% delle cessazioni (art. 3, comma 8, l. n. 537/93 e art. 4, comma 3, l. n. 724/94), le assunzioni effettive sono state superiori di oltre 12 volte rispetto

²⁵ Il dato corrisponde a quello esposto nel Conto annuale 1994 al 31 dicembre 1994; tale dato non corrisponde invece a quello esposto dal Conto annuale 1995, che, con riferimento alla stessa data, reca 286.964 unità.

alle cessazioni. Il dato, nonostante il c.d. blocco del *turn over*, conferma la tendenza in atto dal 1993 in cui, nel comparto all'esame, erano stati assunti 120 dipendenti per ogni 100 cessati.

Nel 1995, pur registrandosi una rilevante inversione di tendenza, 43 assunti su 100 cessati, il rispetto del vincolo del 10% delle nuove assunzioni rispetto ai cessati permane fuori controllo.

3.3.5.1 - Le cessazioni dal servizio

I dipendenti di ruolo cessati dal servizio nel 1994 sono stati, come detto nel precedente paragrafo, 13.376.

Il maggior numero di cessazioni si registra nell'ambito dei ministeri delle Finanze, 4.940 unità, della Difesa, 2.228 unità e di Grazia e giustizia 1.990 unità.

La principale causa delle cessazioni è data dalle "dimissioni", pari al 59,2% del totale. Seguono, in ordine decrescente, le c.d. "altre cause" - così definite nella circolare n. 14 del 3 febbraio 1994 del Ministero del tesoro - (con 3.563 unità); il "raggiungimento dei limiti di età" (1.644 unità); il "passaggio ad altre amministrazioni" (876 unità).

In relazione ai ministeri esaminati, il fenomeno della prevalenza delle dimissioni sulle "altre cause" di cessazione è tendenzialmente confermato nella quasi totalità dei casi. Si discosta il Ministero di grazia e giustizia, in cui il dato delle cessazioni è in preponderanza da attribuire alle c.d. "altre cause", che costituiscono il 74,6% del totale cessazioni rilevate nel dicastero (pari a complessive 1.990 unità).

Con riferimento alle diverse categorie di personale esaminate, la tendenza alla maggiore consistenza delle "dimissioni" trova conferma per i dirigenti non contrattualizzati, funzionari ed impiegati. Per i dirigenti contrattualizzati prevale invece la "cessazione per limiti di età", anche se con uno scarto esiguo rispetto alle dimissioni.

I ministeri che presentano il maggiore numero di cessazioni sono, nell'ordine, Finanze, Difesa e Grazia e giustizia.

Nel corso del 1995, come per il 1993, tornano a prevalere le cessazioni derivanti da "altre cause" (che rappresentano il 51% del totale globale, pari a 10.149 cessazioni). La sintetica ma atecnica locuzione "altre cause", non consente un più adeguato approfondimento del fenomeno. Seguono, in ordine decrescente i limiti di età, le dimissioni e i passaggi ad altre amministrazioni.

L'esame analitico dei dati evidenzia che, nel 1995, per il Ministero delle finanze prevalgono le cessazioni per limiti di età, con il 58% del totale dei cessati del ministero; per i ministeri di Grazia e giustizia, che presenta il 25% delle cessazioni totali, la causa più ricorrente è costituita dalle "altre cause" pari al 74,6%. Analogo fenomeno si riscontra per i ministeri della Difesa e del Bilancio, in cui le "altre cause" rappresentano, rispettivamente, il 48,3% e il 97,8% del totale delle cessazioni riscontrate per i due dicasteri.

Per quanto attiene all'analisi del fenomeno per le diverse categorie di personale, la causa preponderante delle cessazioni dovuta ad "altre cause" trova conferma per i funzionari e gli impiegati; per i dirigenti, contrattualizzati e non, prevale invece la causa di cessazione per limiti di età.

3.3.5.2 - Le assunzioni in servizio

Nel 1994, le nuove assunzioni sono state complessivamente 16.824, di cui 11.062 tramite procedure concorsuali. Nonostante il previsto blocco del *turn over*, la prevalenza delle assunzioni tramite concorso si riscontra anche per il 1995, con il 50% del totale, pur se con apporti numericamente inferiori.

In entrambi gli esercizi all'esame, vengono poi in rilievo, rispettivamente, le "altre cause" seguite dalle "provenienze da altre amministrazioni".

Nel biennio considerato, un'analisi delle assunzioni distinta per ministeri evidenzia che, per Grazia e giustizia, quelle derivanti da procedure concorsuali costituiscono il dato numericamente più rilevante. Nel 1994, il dato risulta pari a 5.311 unità (in termini percentuali, 48% del totale

delle assunzioni per concorso); nel 1995, il dato scende a 897 unità, (48% del totale delle assunzioni totali per concorso).

Il cospicuo afflusso di personale per concorso presso il Ministero di grazia e giustizia caratterizza il fenomeno dell'accesso nell'amministrazione, mostrando, in termini assoluti, la prevalenza di tale modalità di ingresso nell'amministrazione. Un'analisi delle risultanze per gli altri dicasteri mostra, infatti, che nel 1994, per i ministeri del Bilancio, Pubblica istruzione, Difesa e beni culturali, tra le modalità di accesso, prevalgono le c.d. "altre cause". Nel 1995, si evidenzia che, per il Ministero dei lavori pubblici, su 600 unità di nuovi assunti, 472 unità sono transitate da altre amministrazioni; per i Beni culturali e per il Ministero dell'industria la quasi totalità dei neo assunti ha avuto ingresso attraverso le c.d. "altre cause", rispettivamente 600 su 603 e 330 su 335 unità.

L'esame dei dati elaborati per categorie, mostra, nel 1994, che l'assunzione per pubblico concorso risulta pari al 57% per i funzionari e del 67% per gli impiegati. Lo strumento concorsuale scende invece al 50% per i dirigenti contrattualizzati. Per i dirigenti contrattualizzati, l'accesso risulta provenire, per il 79% dei casi, da altre amministrazioni e per il 21% da altre cause.

Nel 1995, tra i tre procedimenti di assunzione, lo strumento concorsuale rimane il metodo più utilizzato, anche se, rispetto al 1994, le percentuali del ricorso a tale modalità scendono al 47,9% per gli impiegati, al 37% per i funzionari e al 34,5 per i dirigenti contrattualizzati.

3.3.6 - La presenza delle donne con qualifica di dirigente nei ministeri

Nel 1994, il personale femminile di ruolo con qualifica dirigenziale (contrattualizzato e non) risulta pari a 949 unità: sei in più rispetto al 1993, di cui cinque unità acquisite tra i dirigenti non contrattualizzati.

Nel 1995, si assiste invece ad un rilevante incremento rispetto al dato 1994: +43 unità (+4 tra i dirigenti non contrattualizzati e +39 tra i dirigenti contrattualizzati).

L'amministrazione con maggiore entità di dirigenti donne risulta, nel biennio, la Pubblica istruzione, con una percentuale pari a circa il 20% del totale, anche se con una flessione di 8 unità nel 1995. Segue, con la medesima tendenza, il Tesoro che incide, mediamente, pari a circa il 15% sul totale. I Beni culturali, che si attestano, nel biennio considerato, al terzo posto per numero di dirigenti femminili, mediamente pari al 12% del totale, hanno fatto registrare un sensibile decremento rispetto al 1993, -10 unità; nel 1995, rispetto al 1994, si registra un incremento del 2,5%.

Il Ministero delle comunicazioni evidenzia il minor numero di dirigenti donna (2); l'Università, in cui il nucleo dirigente femminile è esiguo, mostra nel 1995 un incremento del 33%.

3.3.7 - Distribuzione del personale per ministeri

Globalmente, negli esercizi 1994 e 1995, si assiste ad una lieve flessione delle unità in servizio presso i ministeri, che passano da 297.022 unità alla data del 31 dicembre 1994 a 286.783 unità al dicembre 1995, con una flessione pari al 3,4%.

Con riferimento agli esercizi in questione, i ministeri che presentano le maggiori consistenze numeriche si confermano essere Finanze, Difesa e Grazia e giustizia in cui si concentra, nel 1994, il 56,1% del totale del personale di ruolo e, nel 1995, il 56,5%, a fronte del 57,3% del 1993.

Per scarsa entità, vanno segnalati Sanità, Risorse agricole, Industria, Commercio con l'estero, Ambiente, Università e Bilancio: tutti al di sotto dell'1% della consistenza globale.

Nel biennio considerato, per quanto concerne l'incidenza media dei dirigenti per ministero - contrattualizzati e non - sul personale di ruolo appartenente alla stessa amministrazione, si segnalano l'Industria, con l'11,8%, l'Università, con l'11,4%, il Bilancio, con il 10,1%, la

Pubblica istruzione, con il 7,3% ed il Tesoro, con il 5,2. In termini assoluti si segnalano le Finanze, con il 36,2% del totale dei dirigenti, il Tesoro, con il 33,1%, la Pubblica istruzione, con il 18,55, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il 18,2% e i Lavori pubblici, con il 13,9%.

L'analisi del restante personale dei ministeri prende in considerazione quattro categorie: *part-time*, non di ruolo, temporaneo e contrattista.

Si segnala il Ministero di grazia e giustizia, in cui, per il biennio considerato, la somma appartenente alle quattro categorie citate è pari al 40,5% del totale di tale tipologia di personale e al 5% rispetto a quello di ruolo dello stesso dicastero. Va altresì menzionato il Ministero degli affari esteri, in cui il "restante personale" rappresenta circa il 30% del totale generale del personale non appartenente ai ruoli organici e il 43,7% di quello facente parte dei ruoli del dicastero.

3.3.8 - Distribuzione del personale per anzianità di servizio²⁶

Nella ripartizione del personale per anzianità di servizio, sono state individuate tre fasce: 0 - 15 anni; 16 - 30 anni; oltre 30 anni di servizio.

In entrambi gli esercizi 1994 e 1995, la maggiore concentrazione del personale in servizio si riscontra nell'ambito della prima fascia di anzianità; le singole categorie di personale sono, tuttavia, posizionate all'interno delle stesse in modo difforme: infatti, i dirigenti non contrattualizzati hanno un'anzianità di servizio superiore a 30 anni, con un valore medio per gli anni 1994 - 1995 del 49,6% sul totale della categoria; per quelli non contrattualizzati il valore medio nella seconda fascia risulta prevalente, pari al 47,2%; i funzionari si collocano, con il 54,8% di media, nella prima fascia, con un'anzianità compresa tra 0 e 15 anni di servizio; anche per gli impiegati, risulta che il 73,2% di essi si colloca nella fascia di anzianità non superiore ai 15 anni.

Nel 1995, il personale dirigente contrattualizzato più giovane si riscontra nei ministeri della Pubblica istruzione e delle Finanze, nei quali, rispettivamente, il 55,7% e il 45,3% dei totali dei dicasteri si colloca nella fascia di età 0 - 15.

3.3.9 - Distribuzione del personale di ruolo per regioni

La maggiore consistenza del personale di ruolo (48% circa) è distribuita nell'Italia centrale. Naturalmente, il dato è influenzato dalla circostanza che a Roma hanno la loro sede centrale tutti i Ministeri.

Al netto del dato del Lazio, la ripartizione del personale tra le tre aree geografiche non presenta marcate differenze.

Nell'Italia settentrionale, le regioni con il maggior numero di dipendenti statali sono la Lombardia (17.765 unità nel 1994 e 18.581 nel 1995) e l'Emilia Romagna (13.826 unità nel 1994 e 14.074 nel 1995); nell'Italia centrale, escludendo il Lazio, il dato più rilevante si registra nell'ambito della regione Toscana (con 16.179 unità nel 1994 e 16.574 nel 1995); nell'Italia meridionale-insulare, la regione con la maggior presenza di dipendenti statali di ruolo è la Campania (27.429 nel 1994 e 28.309 nel 1995), seguita dalla Puglia (20.529 nel 1994 e 20.654 nel 1995).

Da notare che nel corso dei due anni in esame, si assiste ad una ridistribuzione del personale tra l'Italia settentrionale e meridionale-insulare a scapito dell'Italia centrale, in special modo del Lazio ove, come detto, hanno sede i ministeri.

La tabella che segue espone la distribuzione del personale per aree territoriali (senza che siano stati enucleati i dati del Lazio) negli anni 1994 e 1995, rappresentandone la ripartizione per qualifiche, con evidenza di quello femminile che si presenta in costante, ma significativa crescita.

²⁶ I dati non includono quelli riguardanti il Dipartimento AA.GG. della Presidenza del Consiglio dei Ministri (2.866 unità).

A fronte di un decremento di personale al centro Italia, si riscontrano incrementi per le aree settentrionale e meridionale, con prevalenza in quest'ultima.

1994	Settentrionale		Centrale		Meridionale-insulare	
	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne
Dir. non contr.	29	2	385	20	26	3
Dirigenti	901	149	2.991	679	779	92
Funzionari	23.417	10.180	34.762	17.518	24.876	9.789
Impiegati	52.302	27.002	74.234	34.707	63.823	21.336
Totale	76.649	37.333	112.372	52.924	89.504	31.220
1995						
Dir. non contr.	34	2	397	25	26	2
Dirigenti	872	159	3.003	701	791	93
Funzionari	23.645	10.398	35.269	20.231	25.839	9.664
Impiegati	53.488	28.572	72.105	34.689	65.631	21.770
Totale	78.039	39.131	110.774	55.646	92.287	31.529
Variazioni %	1,8%	4,8%	-1,4%	5,1%	3%	1%

3.3.10 - Titoli di studio del personale di ruolo e formazione del personale²⁷

L'analisi dei dati relativi ai titoli di studio rivela che, nel biennio in considerazione, sono provvisti di laurea e di diplomi *post laurea* mediamente il 97% dei dirigenti non contrattualizzati e l'87% dei dirigenti. Tra i funzionari, circa il 34,2 è provvisto di laurea; tra gli impiegati il dato scende alla percentuale media del 2,8.

Tra i funzionari e gli impiegati, il maggior numero di laureati si concentra nel ministero delle Finanze e in quello di Grazia e giustizia.

Per quanto concerne l'aggiornamento professionale²⁸, si registra nel 1995, la tendenziale concentrazione nella categoria dei funzionari (68%), con una punta massima per il settimo livello. Per le altre categorie, il dato relativo all'aggiornamento risulta piuttosto basso.

Risulta inoltre che la maggiore attenzione all'aggiornamento professionale è rivolta ai dipendenti che lavorano presso gli uffici centrali, che dedicano lo 0,6% del tempo a tale attività; segue il personale degli uffici periferici, con lo 0,3% e, infine, il personale presso gli uffici di gabinetto, con lo 0,2%. Il dato relativo al personale degli uffici periferici sembra da correlare all'eccessivo costo derivante dagli spostamenti di detto personale presso le sedi (centrale o S.S.P.A.) presso cui si svolgono i corsi di aggiornamento²⁹.

Le amministrazioni dello Stato, come si desume dall'indagine intersettoriale svolta dalla Corte³⁰, hanno attribuito alla formazione e all'aggiornamento del personale un'attenzione di gran lunga inferiore a quella che essa avrebbe meritato in considerazione della radicale trasformazione organizzativa in atto delle pubbliche amministrazioni ed in funzione della quale occorrerebbe promuovere una sistematica e permanente formazione, non soltanto per la crescita delle professionalità, ma, segnatamente, per fornire una nuova cultura della gestione amministrativa improntata al principio del buon andamento e ai criteri codificati dal d.lgs. n. 29 del 1993 e dalla

²⁷ Per un'analitica ricostruzione del fenomeno, cfr. deliberazione della Sezione del controllo n. 101/97.

²⁸ L'art. 7, comma 4, d.lgs. n. 29/93 prevede che le amministrazioni pubbliche curino la formazione e l'aggiornamento del personale, ivi compreso quello con qualifiche dirigenziali (cfr. anche circolare del 24 aprile 1995, n. 14/95 del Ministro della funzione pubblica). L'art. 29 d.lgs. n. 29/93 e l'art. 1 d.P.C.M. n. 207/95 hanno attribuito alla S.S.P.A. una funzione consultiva sui piani formativi presentati dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici economici. Con circolare 29 dicembre 1995, n. 8/96, il Dipartimento per la funzione pubblica ha assunto un'iniziativa in materia di formazione dei funzionari della p.a. mirata alle iniziative di informazione e di intervento dei funzionari nelle aree del Mezzogiorno responsabili dei fondi strutturali comunitari nelle regioni in ritardo di sviluppo (aree obiettivo 1) del programma operativo multiregionale e del Quadro comunitario di sostegno.

²⁹ Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato, *Il lavoro nei ministeri: attività risorse e tempi. Analisi della relazione al conto annuale 1995*, p. 87.

³⁰ Cfr. citata deliberazione della Sezione del controllo n. 101/97

legge n. 20 del 1994. Ciò, in modo particolare per la dirigenza, chiamata a svolgere, quale protagonista della riforma, le proprie funzioni e dare conto della capacità manageriale attraverso la valutazione dei risultati della gestione.

A tale proposito, va segnalata la disposizione contenuta nella legge n. 59 del 1997 secondo la quale, fra i criteri direttivi fissati al legislatore delegato deve seguirsi anche quello di “prevedere che i processi di riordinamento e di razionalizzazione...siano accompagnati da adeguati processi formativi che ne agevolino l'attuazione” (art. 12, comma 1, lett. t, così come sostituito dall'art. 7, comma 1 lett. l, della legge n. 127 del 1997).

3.3.11 - Il costo del personale dei ministeri: il quadro normativo

La decisione di bilancio per il 1994, come anche quelle successive, si caratterizza per avere elevato le tematiche dell'organizzazione amministrativa e del pubblico impiego a fattori di primo piano nel disegno di riordino e contenimento della spesa pubblica³¹. Lo stesso Documento di programmazione economico-finanziaria 1994, precisava che, sul versante della spesa per il personale, gli spazi per consistenti economie fossero limitati, a meno di “profonde modifiche dell'organizzazione amministrativa dello Stato”.

Le misure di maggiore impatto sull'evoluzione della spesa contenute nella legge n. 537 del 1993 hanno avuto ad oggetto: il blocco parziale del *turn over*, il divieto di assunzione del personale a tempo determinato, la proroga del blocco delle indennità rivalutabili in base alle variazioni del costo della vita (le relative disposizioni, come è noto, sono poi state superate dall'eliminazione dell'intero meccanismo di scala mobile), la riduzione della durata massima del congedo straordinario e del trattamento economico spettante durante i periodi di congedo ordinario e straordinario, la soppressione del congedo straordinario per cure termali, il collocamento in disponibilità dei dipendenti pubblici dichiarati eccedenti, la revisione del sistema retributivo - principale e accessorio - di determinate categorie.

La linea di rigore seguita dalla legge n. 537/93, pur dopo un calo di “tensione riformatrice” registrato nel 1994, è stata poi confermata da una serie di norme contenute nella legge n. 724/94³² (di accompagnamento alla legge finanziaria 1995), che hanno inasprito le previgenti disposizioni in materia di *turn over*, stabilendone il blocco totale, sino alla rideterminazione, da parte di ciascuna amministrazione, delle nuove dotazioni organiche sulla base della misurazione dei carichi di lavoro³³, e di congedo straordinario. Ulteriore impulso, nella linea della dinamica della modernizzazione amministrativa e della semplificazione procedimentale, si è manifestato con l'emanazione del decreto-legge n. 163 del 1995, convertito dalla legge n. 273.

Anche la legge collegata alla finanziaria 1996 (l. n. 549/95), contiene, a sua volta, importanti disposizioni di principio per il riordino organizzativo delle amministrazioni statali,

³¹ Sull'argomento, per una puntuale analisi delle misure di contenimento della spesa che prevedevano, nel 1994, riduzioni di spesa in termini di competenza per 1.870 miliardi ed economie di cassa per 2.849,5 miliardi e, nel triennio 1994-96, riduzioni di spesa per complessivi 5.270 miliardi ed economie per 9.123,5 miliardi, vedasi Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 1993*, par. 2.7.

³² Di interesse, ai fini occupazionali, è la norma di cui all'articolo 17 della legge n. 724/94, che prevede l'introduzione generalizzata del c.d. orario spezzato nel pubblico impiego, con conseguente possibilità di maggiore utilizzo del *part-time*. Come, in proposito, ha ritenuto il Comitato tecnico-scientifico per la programmazione economica reso l'8 novembre 1994, l'applicazione della norma è foriera di aumento della produttività media del lavoro pubblico, oltre che di qualità e di quantità dei servizi resi all'utenza, nonché di risparmi salariali da destinare ad aumenti “per merito”.

³³ I criteri per la misurazione dei carichi di lavoro e delle procedure di approvazione delle nuove dotazioni organiche, contenuti nella legge n. 537/93 e nella successiva circolare direttiva 23 marzo 1994, n. 6 (in *G.U.*, suppl. ord. n. 77 del 2 aprile 1994), sono stati perfezionati per effetto della citata legge n. 724/94, che instaura una connessione fra la rilevazione dei carichi di lavoro e la razionalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi, per modo che i fabbisogni di forza lavoro divengono “variabile dipendente”, anche delle articolazioni e delle sequenze procedimentali. In altri termini, la semplificazione dei procedimenti si pone come funzionale alla riduzione degli organici e dunque ad una razionalizzazione dei costi del personale pubblico.

nonché per il trasferimento o la delega alle regioni di numerose funzioni amministrative, con conseguenti modifiche nell'assetto degli uffici statali (e, ragionevolmente, delle dotazioni organiche degli stessi uffici).

Con la legislazione della prima metà dell'anno 1997 (l. n. 59/97, l. n. 94/97, l. n. 127/97³⁴), il processo di riforma ha ricevuto una spinta decisiva, non solo, nel senso della conferma della sussistenza di un nesso funzionale e strutturale della finanza pubblica e organizzazione della amministrazione, ma segnatamente nella direzione di una profonda trasformazione dell'articolazione dei pubblici poteri, anche attraverso un'estesa devoluzione di funzioni alle amministrazioni regionali e locali, con corrispondente trasferimento di risorse finanziarie e umane.

Anche nella prospettiva delle novità introdotte con la legge n. 59/97, per realmente attivare il ciclo virtuoso tra efficienza dell'organizzazione amministrativa, efficacia dell'azione ed uso economico del fattore lavoro, sarà necessario collegare, sfruttando appieno l'indispensabile sinergia che potrà essere offerta dall'approntamento di un progetto di sistema informativo automatizzato a supporto del ciclo di programmazione e controllo già incluso nell'ambito del Piano Triennale per l'informatica 1995-1997 (ora riproposto per il Piano 1996-1998³⁵), gli incrementi retributivi all'effettivo riscontro-misurazione di accresciuti livelli di produttività del lavoro, della qualità dei servizi, dell'efficiente ed economica combinazione delle risorse disponibili, a fronte degli obiettivi da perseguire.

Nonostante le buone intenzioni di riforma, l'osservatorio a disposizione della Corte consente di potere affermare che la riforma del pubblico impiego continua ad essere largamente inattuata, segnatamente sul versante: a) della distinzione dell'attività (politica) di indirizzo dall'attività (amministrativa) di gestione³⁶, che richiede ai ministri di definire i programmi e gli obiettivi da conseguire; b) dell'assegnazione di un *budget* e della connessa responsabilità di gestione dei dirigenti generali; c) dell'attivazione e del reale funzionamento dei servizi di controllo interno, allo scopo di rendere possibili e plausibili le analisi dei costi sostenuti (così come la legge prevede: artt 64 e 65 d.lgs. n. 29/93; inoltre, con la legge di riforma n. 94/97, articolo 5, comma 1, lettera h) e conseguenti d.lgs. n. 279/97, articoli 10-12 e circolari n. 65 del 22 agosto 1997 e n. 81 del 7 novembre 1997 del Ministro del tesoro³⁷, viene introdotta la contabilità analitica anche per la elaborazione del bilancio dello Stato) e dei risultati ottenuti per le conseguenti valutazioni di efficienza dell'azione amministrativa (istituzionale e di funzionamento), oltre che di efficacia ed economicità della stessa.

Con riferimento all'esigenza di assicurare la coerenza tra l'evoluzione della spesa per il personale pubblico e gli equilibri complessivi di finanza pubblica, si segnala l'importante innovazione introdotta dalla disposizione contenuta nell'articolo 2, comma 4-*quater* della legge n. 468/78, introdotto dall'articolo 1 della legge n. 94/97. In base a tale norma, le note preliminari della spesa, oltre a contenere gli obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello servizi ed interventi, devono indicare le "eventuali assunzioni di personale programmate nel corso dell'esercizio e (de)gli indicatori di efficacia e di efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati". La norma, in prima applicazione, e cioè in occasione dell'elaborazione del d.d.l. di bilancio di previsione 1998, non ha trovato però applicazione per nessuna delle note preliminari allegate al disegno di legge in questione.

³⁴ Sul carattere strategico di tali riforme definite strutturali, cfr. *Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1998-2000*, par II-3, pagg. 67 - 70.

³⁵ Il Piano prevede altresì il completamento del progetto, presentato dal Ministero del tesoro del bilancio e della programmazione economica, per la realizzazione della Banca dati organi e organici dello Stato; il più recente Piano 1997 - 1999 precisa che l'iniziativa, presentata nel Piano 95-97, è ancora in fase di studio.

³⁶ Principio ribadito con il d.lgs. n. 49/97, articolo 11, comma 4, e ora "costituzionalizzato" nella proposta della riforma delle "Pubbliche amministrazioni" da parte della Commissione bicamerale (articolo 106, comma 1).

³⁷ Rispettivamente, in *G.U.* - Serie generale 4 settembre 1997, n. 206 e 25 novembre 1997, n. 275.

In via generale, allo scopo di monitorare l'effettiva applicazione delle riforme, la Corte ha auspicato³⁸ la costituzione di un'apposita struttura organizzativa capace di attivare nelle amministrazioni i processi innovativi necessari a tradurre concretamente in atto le norme della nuova legislazione, la cui attuazione resta altrimenti ostruita da logiche di conservazione.

Il disegno di riforma del bilancio, di cui alla legge n. 94 del 1997 e al decreto legislativo n. 279 del 1997, dovrebbe permettere di risolvere i problemi connessi alla scarsa trasparenza della rappresentazione contabile delle spese per il personale. A tale proposito, l'innovazione più rilevante riguarda l'introduzione, quale unità previsionale di base, delle "spese di funzionamento". In base alla citata normativa, tale unità previsionale di base viene disaggregata, nei documenti contabili di bilancio per la decisione e (più in dettaglio) per la gestione, per ciascun centro di responsabilità; ciò consentirà di individuare, nell'ambito delle spese correnti per oneri di funzionamento, quelle per il personale riferite a ciascuna direzione generale o equiparata.

In tale contesto, attraverso adeguata e puntuale articolazione della spesa in capitoli di bilancio, potrebbe pervenirsi ad una rappresentazione degli oneri di personale che evidenzii gli effetti di trascinamento, correlati all'attuazione delle diverse *tranches* del contratto collettivo nazionale di comparto.

Il completamento della riforma, attraverso l'introduzione della contabilità analitica³⁹, consentirà di ricostruire, già con legge di bilancio, la reale entità del costo del personale.

3.3.12 - L'accordo sull' "indennità di vacanza contrattuale"

Il mancato tempestivo rinnovo dei contratti collettivi, sia nel settore privato che in quello pubblico, ha portato alla stipula, fra il Governo e le organizzazioni sindacali, di un "protocollo d'intesa" (20 aprile 1994) avente ad oggetto, fra l'altro, la corresponsione dall'1 aprile 1994, dell' "indennità di vacanza contrattuale" che, in base all'accordo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993, aveva lo scopo di determinare una parziale e progressiva rivalutazione dei livelli retributivi, con la duplice funzione di sanzionare il ritardo nel rinnovo dei contratti e di incentivare la conclusione della vicenda negoziale. Per l'anno 1994, l'onere complessivo dell'accordo è stato stimato, dall'ARAN e dal Ministero del tesoro del bilancio e della programmazione economica, in 995,4 miliardi, dei quali 481,8 per il settore statale.

Peraltro, le risorse finanziarie apprestate dalla legge finanziaria 1994 a copertura dell'onere costituito dalla predetta indennità, decurtate di una quota (circa 190 miliardi) per far fronte a maggiori spese derivanti dal cessato blocco delle retribuzioni del personale non contrattualizzato, sono poi state reintegrate (220 miliardi) con l'emanazione di un decreto-legge n. 469/94, più volte reiterato e poi convertito dalla legge n. 186/95.

3.3.13 - Le incertezze circa la "compatibilità economica" dei contratti collettivi

L'esame del contratto collettivo nazionale di lavoro del personale dipendente dai Ministeri⁴⁰ - la cui sottoscrizione è stata autorizzata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 3 marzo 1995, ai sensi dell'articolo 51, comma 1, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 - da parte della Corte⁴¹ ha evidenziato l'insufficienza di dati omogenei e aggiornati sulla

³⁸ Cfr. Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1995*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1996, vol. I, cap. IX, par. 1.1, pag. 346.

³⁹ Art. 5, comma 1, lett. h), l. n. 94/97, artt. 10 segg. d.lgs. n. 279/97 e circolare n. 65 del 22 agosto 1997 del Ministro del tesoro.

⁴⁰ Con d.P.C.M. 29 agosto 1997, è stata autorizzata la sottoscrizione - ai sensi dell'art. 51, comma 1, del d.lgs. n. 29/93 - del testo del contratto integrativo del C.C.N.L. del comparto "Ministeri". Con d.P.C.M. 12 dicembre 1996, (in suppl. ord. alla G.U., serie generale n. 17 del 22 gennaio 1997), è stata autorizzata la sottoscrizione del testo del C.C.N.L., concernente l'autonoma separata area di contrattazione per il personale con qualifica dirigenziale e relative specifiche tipologie professionali, dipendente dalle amministrazioni pubbliche comprese nel comparto Ministeri.

⁴¹ Sezione del controllo 26 maggio 1995, n. 71.

consistenza dei pubblici dipendenti e sulle dimensioni delle conseguenze finanziarie derivanti dall'attribuzione di benefici economici e di carriera ("redatti in termini troppo sintetici e comunque tali da non dare adeguata e certa dimostrazione degli oneri derivanti dal contratto"); il che non ha consentito alla Corte una puntuale verifica della quantificazione complessiva della spesa e della compatibilità di questa con i provvedimenti di programmazione economico-finanziari predisposti dal Governo, con le leggi finanziarie e di bilancio e con le leggi collegate alla manovra pubblica⁴².

Analoghe carenze sono, peraltro, emerse in occasione dell'esame di contratti collettivi successivi⁴³.

Va evidenziato che, anche nella sede del controllo successivo sulla gestione, la verifica della corrispondenza dei dati dichiarati con la spesa effettiva è resa problematica a causa di due ordini di ragioni⁴⁴.

La prima discende dalla scarsa visibilità della spesa - sempre rimarcata nelle relazioni della Corte dei conti al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato - per i rinnovi contrattuali effettivamente sostenuta, in ciascun esercizio, dal bilancio statale. Gli stati di previsione dei singoli ministeri non distinguono, infatti, l'onere destinato al rinnovo dei contratti dalla spesa storica per il personale, a sua volta oggetto di variazioni, sia per naturale incremento, sia per effetto di nuovi provvedimenti legislativi; da ciò discende l'impossibilità di distinguere e di monitorare, all'interno di ciascuno stato di previsione, l'incidenza della spesa specificamente dovuta per effetto dei nuovi contratti. L'andamento, in corso di esercizio, dei provvedimenti di variazione di bilancio, che accrescono in modo significativo l'ammontare degli stanziamenti, sembra peraltro doversi imputare a valutazioni sottostimate della spesa per il personale (probabilmente anche per la scarsa qualità dei dati a disposizione) e, di conseguenza, all'insufficienza delle previsioni iniziali. Deve, in proposito, ricordarsi che la Corte, nella decisione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1995, ha escluso dalla "parificazione" le poste iscritte in una serie di capitoli relative a spese di personale, per i quali sono state registrate eccedenze nei conti di competenza, della cassa o dei residui passivi all'1 gennaio 1995.

Il secondo ordine di ragioni è rappresentato dalla scarsa informativa a disposizione del Governo per le quantificazioni degli oneri da personale: la consistenza del personale (come peraltro anche di quello non statale) e la sua distribuzione in qualifiche e classi di stipendio viene resa disponibile dal Ministero del tesoro del bilancio e della programmazione economica a distanza (in media) di due anni dall'epoca cui la rilevazione si riferisce, con la conseguenza che le trattative per i rinnovi contrattuali - aventi, oramai, cadenza biennali - assumono come dati di base quelli del personale in servizio (almeno) due anni prima rispetto al momento dei rinnovi contrattuali. A ciò va aggiunta la carenza di attendibili dati statistici circa i destinatari di ciascun contratto, con conseguenti incertezze quanto alle dimensioni delle conseguenze finanziarie derivanti dall'attribuzione di benefici economici e di carriera.

3.3.13.1 - Prime valutazioni degli effetti economici indotti dai rinnovi contrattuali

In ogni caso, da una prima ricostruzione⁴⁵ degli effetti indotti dai rinnovi contrattuali (1994-1997), risulta che nel primo biennio (1994-1995) i contratti hanno fissato aumenti

⁴² Cfr. Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1994*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, vol. I, cap. VIII, par. 4.4, pag. 348; Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1995*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1996, vol. I, cap. IX, par. 5.1, pag. 355; 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. 3, pag. 424.

⁴³ Sezione del controllo 1 febbraio 1996, n. 45.

⁴⁴ Sul punto, cfr. anche il paragrafo 3.2.1.

⁴⁵ Cfr. le valutazioni del Presidente dell'ARAN in "Il Sole 24 Ore", sabato, 26 aprile 1997, n. 114, p. 15.

retributivi nella misura del 6%, pari all'inflazione programmata. Gli aumenti retributivi hanno però subito uno slittamento: i dipendenti pubblici hanno infatti incassato nel biennio in considerazione poco più del 2%. Nel secondo biennio (1996-1997) vengono a maturare più di 3 punti percentuali relativi al primo biennio. Inoltre, sono stati contrattati aumenti aggiuntivi per il secondo biennio. Con la legge finanziaria 1996, sono state messe a disposizione, per la contrattazione 1996-1997, le risorse finanziarie necessarie per un aumento di circa l'8,4%, che doveva includere l'inflazione programmata nel biennio, pari al 6,5%, più un parziale recupero dello scarto fra inflazione effettiva (9,5%) e inflazione programmata (6%) relativa al primo biennio 1994-1995.

La tabella che segue espone gli aumenti percentuali annui, ponendo a raffronto i dati relativi all'inflazione e gli indici: ARAN, ISTAT, di contabilità nazionale e del conto annuale della Ragioneria dello Stato.

	Aumenti percentuali annui				
	Inflazione	Indice ARAN	Indice ISTAT	Cont. nazionale	Conto annuale
1994	3,9	0,9	0,4	1,8	0,3
1995	5,4	2,6	1,8	3,9	⁽³⁾ 3,0
1996	3,9	5,6	5,6	9,4	-
1997	⁽¹⁾ 2,5	⁽²⁾ 3,9	-	-	-
1998	⁽¹⁾ 2,0	⁽²⁾ 1,4	-	-	-

⁽¹⁾ Inflazione programmata - ⁽²⁾ Stime sui contratti 1994-97 - ⁽³⁾ Stima riferita al settore Stato

L'indicatore ISTAT differisce da quello ARAN, in quanto mentre il primo è un indice di cassa (registra gli aumenti quando i contratti sono in vigore), il secondo è un indice di competenza (fa risalire gli aumenti alle date delle *tranches* previste dai contratti). L'indicatore ARAN anticipa quello ISTAT, ma alla fine del quadriennio, la sommatoria degli aumenti annuali, effettuata applicando i due indicatori, non dovrebbe presentare scostamenti di rilievo.

I dati di contabilità nazionale, che si rifanno ai dati di bilancio della pubblica amministrazione, presentano, nel triennio 1994-1996, aumenti molto più marcati di quelli contrattuali, probabilmente in quanto essi includono anche le c.d. retribuzioni di fatto percepite dal personale del comparto. Le ragioni di tali scostamenti meritano comunque un accurato approfondimento. Peraltro, i dati della Ragioneria, che dovrebbero essere comunque i più attendibili, presentano una dinamica molto più contenuta di quella evidenziata dai citati dati di contabilità nazionale.

3.3.14 - Il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale dipendente dai Ministeri

In base al predetto contratto collettivo nazionale di lavoro del personale dipendente dai Ministeri, la struttura della retribuzione del personale delle amministrazioni dello Stato appartenente al comparto "Ministeri" prevede (art. 29) un "trattamento fondamentale" (denominato nel Conto annuale "componente fissa") e un "trattamento accessorio" (denominato "componente accessoria").

Il sistema di contrattazione collettiva è strutturato su due livelli (artt. 3 e seguenti del contratto): nazionale e decentrato. Possibili oggetti della contrattazione decentrata, alla quale competerà un decisivo ruolo per il miglioramento della funzionalità amministrativa, sono: i sistemi di incentivazione della produttività per il miglioramento dei servizi; la quota di risorse e i criteri generali per l'attribuzione dei trattamenti accessori legati all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate, pericolose o dannose; i criteri generali per la distribuzione delle risorse aggiuntive e dei risparmi di gestione; la qualità del lavoro e la professionalità dei dipendenti; l'attività di formazione e l'aggiornamento professionale; l'applicazione delle norme sull'igiene, ambiente e sicurezza del lavoro, prevenzione incendi ed infortuni; le facilitazioni al

lavoro per gli handicappati, fermo restando che la contrattazione decentrata non dovrà comportare oneri aggiuntivi rispetto a quelli previsti nell'accordo nazionale.

Il trattamento fondamentale si compone di tre voci: a) stipendio tabellare; b) retribuzione individuale di anzianità (comprensiva della maggiorazione per esperienza professionale); c) indennità integrativa speciale⁴⁶.

Tali voci, a parità di condizioni, qualifica e anzianità, sono uguali per tutti i lavoratori, senza distinzione a seconda del ministero di appartenenza.

Il trattamento accessorio si compone di cinque voci: a) competenze di cui all'articolo 72 del decreto legislativo n. 29/93; b) competenze percepite sul "fondo per la produttività collettiva e il miglioramento dei servizi"; c) competenze percepite sul "fondo per la qualità della prestazione individuale"; d) compensi per lavoro straordinario; e) altre indennità previste da specifiche disposizioni di legge.

Alle voci predette, si aggiunge l'assegno per il nucleo familiare.

Ai sensi dell'articolo 33 del contratto, si prevede che il compenso per il lavoro straordinario viene ridotto, a decorrere dal 1° gennaio 1995, nella misura del 20%.

L'importo di tale riduzione è destinato al finanziamento degli istituti finalizzati all'incentivazione della produttività. Va aggiunto che gli stanziamenti relativi ai compensi per il lavoro straordinario, in base all'articolo 22 della legge n. 724/1994, erano stati ridotti del 5% per il secondo semestre dell'anno 1995 e per gli anni 1996 e 1997, in conseguenza dell'articolazione delle prestazioni di lavoro ordinarie su cinque giorni lavorativi la settimana.

Le competenze di cui all'articolo 72 del d.lgs n. 29 del 1993 corrispondono ai trattamenti economici fondamentali ed accessori in godimento aventi natura retributiva ordinaria o corrisposti con carattere di generalità per ciascuna amministrazione o ente. Tale indennità di amministrazione, calcolata al lordo delle ritenute a carico del lavoratore e al netto delle ritenute a carico dell'amministrazione, risulta dalla somma dei compensi mensili percepiti a titolo di compenso incentivante (già istituito con d.P.R. n. 344/1983 e regolamentato dal d.P.C.M. 13 aprile 1984) collegato alla presenza in servizio e dei trattamenti accessori, istituiti da varie disposizioni normative, in atto presso le singole amministrazioni del comparto.

Il fondo per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi (articolo 36 del contratto) è costituito dalle somme del fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi previsto dall'articolo 6 del d.P.R. n. 44/1990, dalle somme derivanti dai fondi destinati alla produttività dei singoli ministeri (ma non corrisposti con carattere di generalità e continuità e,

⁴⁶ Lo stipendio tabellare era definito dall'articolo 8, comma 1, del d.P.R. n. 44/1990. Tali importi sono stati incrementati della somma fissa per tutte le qualifiche funzionali pari a lire 240.000, corrispondenti a 12 mensilità. La retribuzione individuale di anzianità è stata istituita dall'articolo 13 d.P.R. n. 497/1987, che ha integrato il d.P.R. n. 266/1987, che l'ha quantificata pari al valore per classi e scatti in godimento al 31 dicembre 1986. Successivamente, l'articolo 9, comma 1, del d.P.R. n. 44/1990, dal 1 gennaio 1989, l'ha incrementata di un importo variabile a seconda della qualifica funzionale.

La maggiorazione per l'esperienza professionale è stata introdotta dall'articolo 9, commi 4 e 5, del d.P.R. n. 44/1990, che ha previsto una somma diversa per qualifica funzionale, a seconda che il dipendente avesse maturato al 1 gennaio 1990 un'esperienza professionale tra i 5 e i 10 anni, ovvero tra i 10 e i 20 anni o superiore. Tali somme, insieme a quelle percepite a titolo di retribuzione individuale di anzianità, sulla base del C.C.N.L. 1994-1997, sono rimaste congelate.

L'indennità integrativa speciale, istituita dalla l. n. 324/1959 e successive modifiche, è stata congelata all'importo in godimento al 31 dicembre 1992; dal 1 gennaio 1993, è stata incrementata dall'articolo 7 della legge n. 438/1992, dell'importo, distinto dalla retribuzione, pari alla somma forfetaria di lire 20.000 corrisposta per tredici mensilità.

L'assegno per il nucleo familiare è stato istituito dal d.l. n. 69/88, convertito dalla legge n. 153/88, che, dal 1 gennaio 1988, ha radicalmente modificato la normativa in materia di trattamenti di famiglia. La nuova normativa riconosce la prestazione solo se i redditi complessivi di tutto il nucleo familiare non superino determinati limiti, stabiliti inizialmente e rivalutati annualmente in base alle variazioni dei prezzi al consumo. L'assegno per il nucleo familiare non è stabilito in cifra fissa e il suo importo è variabile da un minimo di 20.000 lire ad un massimo di lire 440.000 mensili, a seconda del numero dei componenti la famiglia e dell'entità del reddito complessivo della famiglia stessa.

pertanto, non destinati alla formazione delle indennità previsti nella tabella 2 dell'allegato B del contratto), dalla riduzione del 20% degli stanziamenti dei capitoli dello straordinario, nonché, dal 1° dicembre 1995, da un importo pari a lire 25.000 per ogni dipendente in servizio al 31 dicembre 1992 ed, infine, dalla somma pari a lire 72.000 annue lorde *pro-capite*. L'incremento della produttività potrà ottenersi dalla realizzazione di progetti di interesse nazionale, ai quali è attribuita una quota tra il 30 e 50% del fondo, o di interesse locale finanziati con la restante quota.

I beneficiari di tale fondo non possono essere più del 50% del personale di ciascuna amministrazione.

L'obiettivo dell'ulteriore "fondo per la qualità della prestazione individuale" è quello di valorizzare le capacità dei dipendenti e il contributo degli stessi in funzione di una maggiore efficienza e qualità del servizio pubblico. L'erogazione del fondo viene effettuata ogni semestre da parte del dirigente a non più del 15% dei dipendenti in servizio, avuto riguardo alla qualità della prestazione, alla capacità di adattamento operativo al contesto, all'orientamento all'utenza e alla collaborazione, alla capacità organizzativa e di proposta innovativa (art. 37 del contratto). Sono previste garanzie di trasparenza nella gestione del fondo, quali la pubblicità delle decisioni del dirigente, la motivazione delle decisioni assunte (su richiesta di singoli lavoratori o di organizzazioni sindacali), l'informazione alle organizzazioni sindacali sui risultati generali raggiunti. L'esigenza di evitare usi impropri o distorti del "premio individuale di produttività" - che costituisce, indubbiamente, lo strumento più innovativo della tornata contrattuale in corso - ha determinato la previsione di un complesso meccanismo di erogazione, che prevede ben otto fasi procedurali (di cui tre eventuali).

Va aggiunto che in base all'articolo 35 del contratto viene introdotto un meccanismo per risolvere il problema della disomogeneità delle retribuzioni dei dipendenti statali dovuta alla eterogeneità di regime praticato per i diversi ministeri. Per il personale dei ministeri degli Affari esteri (ad eccezione degli uffici all'estero), dei Trasporti e della navigazione (per il solo personale già dipendente dal soppresso Ministero della marina mercantile), dell'Industria, dei Lavori pubblici, delle Politiche agricole (ad eccezione della Direzione generale dell'economia montana e delle foreste), della Sanità, della Pubblica istruzione, dei Beni culturali, dell'Ambiente e del soppresso ministero del Turismo e spettacolo, sprovvisto di indennità di amministrazione, è stata istituita un'indennità che è stata corrisposta dal 1° dicembre 1995 (gravante sul fondo per il riequilibrio della retribuzione accessoria fra ministeri).

Gli incentivi alla produttività sono calibrati sul modello privatistico; la loro disciplina è coerente con il principio desumibile dal d.lgs. n. 29/93, che esige il collegamento della retribuzione accessoria con la produttività collettiva, attribuendo al dirigente la responsabilità di valutare la partecipazione dei dipendenti all'attività lavorativa, sia collettiva che individuale. Rilevante è anche la previsione (art. 36, comma 5, e art. 37, comma 4, del contratto) di un monitoraggio, ad opera, per ciascuna amministrazione, dei competenti Servizi di controllo interno (previsti dal d.lgs. n. 29/93, art. 20), dei risultati raggiunti in rapporto al miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi erogati ed al raggiungimento di una maggiore produttività.

La prima tornata contrattuale, concernente il personale dei ministeri dopo la riforma del pubblico impiego, ha formato oggetto di puntuali valutazioni della Corte dei conti nella sede del controllo⁴⁷.

3.3.15 - Problematiche emerse nella sede del controllo sul contratto collettivo nazionale di lavoro del personale dipendente dai Ministeri

Particolarmente interessanti sono state le considerazioni svolte dalla Corte con riferimento al rilievo, mosso dal competente Ufficio di controllo della Corte, circa la mancata indicazione,

⁴⁷ Cfr. citata deliberazione della Sezione del controllo 26 maggio 1995, n. 71.

nelle direttive (5 settembre 1994 e 1 febbraio 1995) impartite all'Agenzia per le relazioni sindacali (ARAN) dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, degli *standard* di rendimento e di risultato, nonché dei criteri per verificarli, limitandosi ad affidare tale compito alle parti contrattuali; e ciò in violazione dell'articolo 50, comma 5, del d.lgs. n. 29 del 1993.

In proposito, la Corte ha premesso come la fissazione degli *standard* di rendimento e di risultato, nonché dei criteri per verificarli costituiscano "uno degli aspetti principali delle linee di riforma della pubblica amministrazione disciplinate dal d.lgs. n. 29/93", costituendo il presupposto e il fondamento "di un nuovo sistema di relazioni di lavoro preordinato ad accrescere l'efficacia e l'efficienza delle amministrazioni...in modo da soddisfare, da un lato, le esigenze degli utenti e di diminuire, dall'altro, i costi complessivi dei servizi".

Pur tuttavia, la Corte ha ritenuto che, in sede di prima applicazione del nuovo ordinamento, "la predeterminazione di *standard* di rendimento non può essere effettuata prescindendo da approfondite indagini sugli aspetti organizzativi delle singole amministrazioni, che tengano conto della molteplicità dei processi produttivi, della diversità di risorse disponibili e della grande varietà delle prestazioni rese". In prima applicazione della nuova disciplina, la Corte ha pertanto ritenuto ragionevole l'impostazione governativa secondo la quale ci si potesse limitare alla "programmazione dell'attività amministrativa per progetti ed obiettivi, con la specificazione dei risultati da conseguire in tempi predeterminati"; risultati ritenuti raggiungibili dal Governo (cfr. direttiva all'ARAN del 5 settembre 1994) mediante il collegamento dei trattamenti economici accessori con l'accertamento della produttività del lavoro, nonché mediante la predisposizione degli strumenti indispensabili per migliorare, con le risorse disponibili e attraverso la pianificazione degli obiettivi e la conseguente valutazione dei risultati, il processo produttivo delle amministrazioni.

Quanto alla compatibilità economica del predetto decreto di autorizzazione alla sottoscrizione del contratto collettivo di lavoro, la Corte, ha rilevato che la quantificazione degli oneri è stata operata in base alla consistenza numerica del personale e alle retribuzioni medie rilevate per gli anni 1992 e 1993 e, quindi, con riferimento a dati non aggiornati. La Corte ha altresì osservato che, nel corso delle trattative neppure si è proceduto alla verifica, in contraddittorio tra le parti, degli oneri derivanti dal contratto; né sono state predisposte note illustrative con riferimento alle limitazioni imposte dalla legge finanziaria in materia di rinnovo contrattuale del personale del pubblico impiego. Sul punto, la Corte ha infine stigmatizzato la circostanza che, nella specie, il Governo non è stato in grado di fornire elementi in ordine all'evoluzione della spesa, al netto e al lordo dell'incremento derivante dal rinnovo contrattuale, per consentire la verifica degli oneri (anche indiretti) del contratto e le percentuali degli incrementi retributivi concordati.

3.3.16 - Prime valutazioni, a successivo, degli effetti economici del contratto concernente il comparto Ministeri

In sede di valutazione a successivo degli effetti economici dei rinnovi contrattuali relativi al primo biennio contrattuale (1994-1995), la Corte ha rilevato⁴⁸ che essi hanno cominciato a prodursi solo nella seconda parte del 1995 e quelli del secondo biennio (1996-1997) ad anno 1996 ormai inoltrato, con effetti di cumulo tra incrementi derivanti dalle due differenti tornate e di slittamento al 1998 di parte degli oneri prodotti dalla seconda tornata. Per tali ragioni, sussiste, allo stato, la problematicità sia di valutare compiutamente il costo complessivo del primo quadriennio contrattuale successivo alla riforma operata dal d.lgs. n. 29 del 1993, sia di apprezzare la validità del modello di contrattazione e di controllo della spesa e della sua evoluzione.

⁴⁸ 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. 2.1, p. 422

3.3.17 - La spesa complessiva

La spesa complessiva per il personale dei ministeri ammonta, per il 1994, a lire 10.232 miliardi, mentre nel 1995 essa sale a lire 10.611 miliardi, con una variazione di +3,7 punti percentuali.

La variazione della componente fissa, nel raffronto dei dati riferiti al biennio in considerazione, risulta pari a +9,3 punti percentuali, pur a fronte di un decremento del 2,1% del personale in servizio rispetto al 1994.

La componente accessoria presenta, invece, una flessione complessiva del 21,4%.

L'esame dei dati relativi alla spesa complessiva deve essere esaminata anche alla luce delle considerazioni svolte nel successivo paragrafo 3.3.18 e 3.3.19 relative all'andamento delle retribuzioni accessorie; in ogni caso, gli scostamenti del personale in servizio, rilevati dal confronto tra i dati del personale in servizio negli anni 1994 e 1995, solo in parte sembra giustificare le variazioni percentuali della spesa complessiva rilevate nel raffronto dei dati relativi al biennio in questione.

L'analisi dei dati, riferita alle risultanze delle singole amministrazioni, rivela che i ministeri Finanze, Difesa e Grazia e giustizia, in cui si concentra il maggior numero del personale del comparto (pari al 56,5% del totale del presenze nel 1995), incidono nella misura del 53,2% sul totale della spesa complessiva ed in particolare, rispettivamente per i ministeri citati nella misura del 24,4%, 14,5% e 14,3%.

Nell'ambito dei singoli dicasteri, l'analisi delle variazioni percentuali mostra che quelle più cospicue sono evidenziate dai dati relativi al Ministero dell'università: +65,3% della spesa complessiva rispetto al 1994, pur con un incremento non altrettanto significativo di circa 40 unità di personale rispetto al 1994 (pari al 10% del personale in servizio nel 1994); nel dettaglio, è dato evidenziare che mentre la componente fissa si innalza al 51%, quella accessoria si quadruplica.

Anche il Ministero dell'industria, segna un innalzamento di 26 punti percentuali, a fronte di un incremento del personale in servizio rispetto al 1995 del 24%.

Va segnalato anche l'andamento della Presidenza del Consiglio in cui, nonostante una riduzione dell'1,3% del personale in servizio, si registra una variazione percentuale dell'11,3 della spesa complessiva.

Per il Ministero degli affari esteri, per il quale non si riscontrano sostanziali variazioni per il personale in servizio nel biennio considerato, si rileva uno scarto percentuale in più pari al 13,5%: tale variazione del totale rivela, nel dettaglio, una riduzione della componente fissa, pari al 2,3% e un innalzamento di quella accessoria del 22%.

L'amministrazione che mostra la riduzione più cospicua della spesa complessiva è il Ministero del bilancio, in quanto, rispetto al 1994, ha fatto registrare una flessione del personale in servizio pari al 63,2%.

La tabella che segue espone i dati relativi alla spesa complessiva imputata alle retribuzioni lorde, evidenziando altresì le relazioni con e tra le voci "costo del personale" e del "costo del lavoro" per gli anni 1994 e 1995.

	Retrib. lorde	Costo personale	Costo lavoro	Spese prest. esterne
1994	10.232.770.517	11.874.483.372	11.925.713.213	311.101.866
1995	10.611.689.817	12.270.634.876	12.318.035.208	269.646.195
Var. %	+3,7	+3,3	+3,2	-13

- Retribuzioni lorde (spesa per competenze fisse e accessorie): incidono, negli anni 1994 e 1995, rispettivamente, nella misura dell'86,1 e 86,4%, rispetto al totale del costo del personale.
- Costo del personale: si compone delle retribuzioni lorde, più le seguenti voci: contributi (10,5% nel 1994 e 10,8% nel 1995); spese per indennità di missione, trasferimento e altre spese (2,9% nel 1994 e 2,2% nel 1995); somme rimborsate alle amministrazioni e rimborsi ricevuti dalle amministrazioni (0,3% nel 1994 e 1995).

- c) Costo del lavoro: si compone del costo del personale, più le seguenti voci: spese per gestione mense/assegni vitto; spese di vestiario per i dipendenti; spese per il benessere del personale; spese per equo indennizzo al personale; spese per la formazione del personale; spese per la gestione dei concorsi; incarichi ai dipendenti e non dipendenti previsti da leggi; spese varie (pari, complessivamente, allo 0,4 nel 1994 e allo 0,3 nel 1995).

3.3.18 - La retribuzione accessoria per qualifiche

L'analisi della retribuzione totale distribuita per qualifiche mostra, nel raffronto dei dati rilevati nei negli anni 1994 e 1995, una flessione per i dirigenti contrattualizzati e non, mentre per il personale dei livelli si registrano variazioni in aumento. Gli scostamenti rilevabili all'interno del biennio in considerazione, si correlano, per il personale dei dirigenti contrattualizzati e non, ad una flessione di 78 unità; per il personale dei livelli (funzionari ed impiegati), nonostante una flessione di 1.857 unità, si registra, un incremento della retribuzione totale.

Alla base dei rilevati scostamenti, occorre sottolineare l'incidenza della componente accessoria (straordinario, varie e altre: tali sono le componenti adottate dal conto annuale).

Infatti, in coerenza con l'impostazione del contratto collettivo nazionale di lavoro (C.C.N.L.) del comparto, mentre la componente fissa non appare per sua natura comprimibile, quella accessoria presenta caratteristiche di flessibilità e quindi di più marcata variabilità.

Orbene, in considerazione della non omogenea disaggregazione della componente accessoria, nei due anni in riferimento, secondo la classificazione contenuta negli articoli 33 - 37 del C.C.N.L. del comparto "Ministeri", non è possibile sviluppare l'analisi dei dati per monitorare in modo soddisfacente gli esiti del contratto medesimo, che proprio con riferimento alla componente accessoria, ha previsto le innovazioni di maggiore rilevanza. L'elaborazione, contenuta nel conto annuale, della retribuzione accessoria, non consente dunque un puntuale raffronto dei dati a seconda delle voci in cui si articola la componente accessoria all'esame. Infatti, accanto alle voci "straordinario" e "altre" che sono tra loro raffrontabili per i due esercizi, le altre voci sono state raggruppate nella locuzione "varie", poiché tra di esse non vi è completa omogeneità per i due esercizi. Una più puntuale ricostruzione della componente "varie" consentirebbe una più analitica ricostruzione dei flussi della retribuzione erogata, specie allo scopo di apprezzare - attraverso opportuni incroci con dati di *output* - gli incrementi della produttività e del miglioramento dei servizi resi correlati all'erogazione dei pertinenti compensi (compensi incentivanti, del fondo di produttività collettiva ed il miglioramento dei servizi, del fondo per la qualità della prestazione individuale).

La carenza delle informazioni incide dunque sulla qualità dell'analisi, rendendo problematiche più articolate valutazioni sulla gestione di tale componente retributiva che, in attesa di una più convinta attuazione delle riforme organizzative della pubblica amministrazione (cfr. par. 3.3.11), costituisce, insieme al blocco del *turn over*, l'esclusivo "punto di attacco" per una politica del contenimento della spesa per il personale del comparto ministeri, anche in funzione del recupero dell'uso economico del fattore lavoro.

La tabella che segue mostra gli andamenti delle retribuzioni accessorie negli anni 1994 - 1995 per le diverse qualifiche di personale.

I rilevati scostamenti della retribuzione accessoria si correlano ad altrettante variazioni, di pari segno (positivo o negativo, a seconda dei casi), delle unità di personale di ruolo in servizio.

Spesa per le competenze accessorie 1994 - 1995 distinta per qualifiche

	1994	1995	var. % 94/95	var. pers. le 94/95
Dirigenti non contratt.	18.781.896	20.743.162	+ 10,4	+ 34
Dirigenti contratt.	95.406.869	91.862.821	- 3,7	- 112
Funzionari	744.055.158	590.168.690	- 20,6	- 2.054
Impiegati	938.635.367	759.320.270	- 19,1	- 3.803
Totale	1.863.704.757	1.464.290.000	- 21,4	- 5.935

La tabella che segue espone la composizione della componente accessoria per i dirigenti non contrattualizzati, evidenziandone gli scostamenti percentuali nel biennio 1994 - 1995.

Spesa per le competenze accessorie 1994 - 1995
Dirigenti non contrattualizzati

	Straordinario	Varie		Altre	Totale
		Comp. Incent	Inden. provv. specifici		
1994	8.538.723	2.178.394	7.567.342	497.437	18.781.896
1995	9.185.347	1.672.041	4.877.405	5.008.369	20.743.162
% 94/95	+ 7,5	+5,9	- 35,5	+ 99,8	+ 10,4

L'analisi dei dati di dettaglio esposti dal conto annuale presenta un balzo di circa 1.000 volte per il Ministero degli esteri rispetto all'esercizio 1994, che sul totale 1995 incide del 21,9% a fronte del 2,2% nel 1994. Tale dato non appare facilmente decifrabile, avuto riguardo al fatto che, dal raffronto con il 1994, nel 1995 si registrano 2 sole unità di personale, una in meno rispetto al 1994. Con riferimento alle risultanze globali, l'Ambiente presenta una flessione del 77%.

L'analisi delle singole componenti mostra che il personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri incide, sulla spesa per straordinario, nella misura media del 33,5% nei due anni in considerazione.

Nell'ambito della voce "varie", si riscontrano, rispetto al 1994, significative flessioni nell'ambito della componente "compensi incentivanti la produttività", per il Ministero delle finanze (-615 miliardi) e per il Ministero dell'ambiente (-1.863) miliardi per la componente "indennità derivanti da provvedimenti specifici".

Con riferimento alla voce "altre", nel 1994, l'intero importo è stato attribuito al personale delle Finanze; nel 1995, l'elevato incremento di tale voce è da imputare ad un'altissima incidenza della spesa registrata per il Ministero degli affari esteri (lire 4,457 miliardi).

La tabella che segue espone la composizione della componente accessoria per i dirigenti contrattualizzati, evidenziandone gli scostamenti percentuali nel biennio 1994 - 1995.

Spesa per le competenze accessorie 1994 - 1995
Dirigenti contrattualizzati

	Straordinario	Varie		Altre	Totale
		Comp. Incent	Inden. provv. specifici		
1994	43.787.007	47.910.548	3.709.314		95.406.869
1995	39.323.884	31.004.166	21.534.771		91.862.821
% 94/95	- 9,3	- 36,4	+ 633		- 3,7

L'analisi di dettaglio rivela che per la voce straordinario, si riscontrano, rispetto al 1994, flessioni nell'ambito dei ministeri delle Finanze (-16,5%) e del Tesoro (-10,7%); in relazione alla componente "varie", risulta che, nel 1995, non sono stati erogati compensi incentivanti nell'ambito dei ministeri dell'Interno, della Pubblica istruzione e Lavori pubblici; quasi dimezzati sono gli importi erogati dai ministeri Finanze e Beni culturali. Per la voce "altre", si rileva un altissimo incremento per il Ministero degli esteri, che incide sulla voce in questione con 11,627 miliardi (pari al 53,3%; nel 1994, l'incidenza era stata del 2,9%).

La tabella che segue espone la composizione della componente accessoria per i funzionari, evidenziandone gli scostamenti percentuali nel biennio 1994 - 1995.

Spesa per le competenze accessorie 1994 - 1995
Funzionari

	Straordinario	Varie	Altre	Totale
1994	154.834.518	491.684.800	97.535.840	744.055.158
1995	144.532.531	197.633.799	248.000.360	590.166.690
% 94/95	- 6,4	- 59,8	+ 75,2	- 20,6

L'analisi di dettaglio rivela che per la voce straordinario, si riscontrano, rispetto al 1994, flessioni nell'ambito dei ministeri delle Finanze (-31,5%); nell'ambito della voce "varie" si riscontra una riduzione della componente "indennità derivanti da provvedimenti specifici" del 77,8% (componente che, a sua volta, nel 1994, incideva per il 60,6%), principalmente per effetto della riduzione di circa 177 miliardi registratasi, nel 1995, per il Ministero degli affari esteri. L'alto incremento della voce "altre" è da imputare, in modo prevalente al dato relativo per il Ministero degli affari esteri, che nel 1995, presenta un innalzamento di 201 miliardi rispetto al 1994.

La tabella successiva espone la composizione della componente accessoria per gli impiegati, evidenziandone gli scostamenti percentuali nel biennio 1994 - 1995.

Spesa per le competenze accessorie 1994 - 1995
Impiegati

	Straordinario	Varie	Altre	Totale
1994	185.278.210	650.945.596	102.411.556	938.635.367
1995	166.496.865	319.124.869	273.698.516	759.320.270
% 94/95	- 10,2	- 50,9	+ 167,6	- 19,1

L'analisi di dettaglio mostra, sul totale della retribuzione accessoria per gli impiegati, una rilevante flessione per il Ministero delle finanze (-55,3) e un incremento per il Ministero degli affari esteri (+24,75). Per lo straordinario, si registrano riduzioni per i tutti i dicasteri con flessioni del -22,8% per le Finanze; nell'ambito della voce "varie", si riscontra una riduzione dell'80,2% della componente "indennità derivanti da provvedimenti specifici" da imputare principalmente ad una riduzione dell'89,1% per gli Esteri (circa 165 miliardi rispetto al 1994). Anche per la voce "altre", il dato globale risulta influenzato dall'andamento della spesa per il dicastero degli Esteri, che incide con l'85% del totale (+233 miliardi, rispetto al 1994).

3.3.19 - La retribuzione accessoria media per qualifica⁴⁹

L'analisi che segue ricostruisce la retribuzione media per qualifica.

Per i dirigenti contrattualizzati e non, la tabella segue mostra, in modo analitico la retribuzione media accessoria per le diverse qualifiche dirigenziali, evidenziando l'incidenza percentuale delle componenti in cui si articola la retribuzione in questione sul totale percepito, nonché le variazioni registrate nel 1995, rispetto al 1994.

I dati 1995, raffrontati con quelli 1994, mostrano una marcata riduzione percentuale per i dirigenti generali, -46,9%, nonché per i dirigenti superiori -11,7%. Con riferimento alle diverse componenti della retribuzione accessoria, le variazioni percentuali osservabili per le diverse qualifiche dirigenziali si presenta disomogenea.

⁴⁹ I dati relativi alla retribuzione media per qualifica non tengono conto degli "arretrati" e dei "recuperi", la cui consistenza in termini finanziari non è peraltro particolarmente significativa.

Retribuzione media accessoria
Dirigenti contrattualizzati e non
 La variazione quantitativa nel 1995 rispetto al 1994 è di -78 unità

Dir. Liv. B

1994	Varie	% sul totale	Straordinario	% sul totale	Altre	% sul totale	Totale
	20.997	19,9	51.967	49,5	32.278	30,6	105.242
1995	Varie	% sul totale	Straordinario	% sul totale	Altre	% sul totale	Totale
	33.985	60,8	16.950	30,3	4.987	8,9	55.832
Var. % 1994-1995	+61,8		-67,3		-84,3		-46,9

Dir. Liv. C

1994	Varie	% sul totale	Straordinario	% sul totale	Altre	% sul totale	Totale
	7.651	15,1	18.173	36	24.624	48,9	50.448
1995	Varie	% sul totale	Straordinario	% sul totale	Altre	% sul totale	Totale
	6.137	12,2	19.678	39,2	24.268	48,6	50.083
Var. % 1994-1995	-19,7		+8,2		-1,4		-0,7

Dir. Sup.

1994	Varie	% sul totale	Straordinario	% sul totale	Altre	% sul totale	Totale
	1.700	7,3	10.154	44	11.194	48,7	23.048
1995	Varie	% sul totale	Straordinario	% sul totale	Altre	% sul totale	Totale
	1.415	6,9	8.250	40,5	10.678	52,6	20.343
Var. % 1994-1995	+16,7		-18,7		-4,6		-11,7

Dir.

1994	Varie	% sul totale	Straordinario	% sul totale	Altre	% sul totale	Totale
	1.822	8,3	8.994	41,1	11.041	50,7	21.851
1995	Varie	% sul totale	Straordinario	% sul totale	Altre	% sul totale	Totale
	1.621	7,5	8.463	39,2	11.501	53,3	21.585
Var. % 1994-1995	+11		-5,9		+4,1		-1,2

Nel raffronto dei dati 1994 - 1995, per il personale dei livelli, la retribuzione media accessoria rivela invece aumenti, tranne che per i livelli settimo (-0,4%), quinto (-6,8%) e terzo (-6,9%).

Gli aumenti più significativi si concentrano nel sesto livello +35,9%.

Per gli altri livelli, le variazioni in aumento sono più contenute, mediamente pari a 5 punti percentuali. Va precisato che dette variazioni in aumento sono influenzate prevalentemente dalla voce "varie" (che mediamente, per il personale dei livelli, incide del +88%), piuttosto che dalle voci "straordinario" e "altre", che mostrano, rispettivamente, flessioni del -9,8% e del 17,8%.

La tabella che segue espone nel dettaglio l'analisi della retribuzione media accessoria percepita dal personale dei livelli, nonché le variazioni percentuali delle diverse componenti (in cui si articola tale tipologia di retribuzione) riscontrate nella comparazione dei dati 1995 con quelli 1994.

Nella valutazione della composizione media della retribuzione accessoria percepita da tale categorie di personale, giova precisare che mentre un nono livello, nel 1995 ha percepito, nell'anno, una retribuzione accessoria media di lire 12,086 milioni, un secondo livello ne ha percepite 6,852 milioni.

Retribuzione media accessoria

Personale dei livelli

La variazione quantitativa nel 1995 rispetto al 1994 è di -1.857 unità

1994	Varie	% sul totale	Straordinario	% sul totale	Altre	% sul totale	Totale
	1.640	20,6	1.641	20,6	4.658	58,8	7.939
1995	Varie	% sul totale	Straordinario	% sul totale	Altre	% sul totale	Totale
	3.084	36,8	1.479	17,6	3.825	45,6	8.388
% 94-95		+88		-9,8		-17,8	+5,6

La tabella che segue espone una più analitica rappresentazione dei dati relativi alla retribuzione media del personale dei livelli.

Qualifica	Varie 95	Varie 94	Var. %	Straor. 94	Straor. 95	Var. %	Altre 94	Altre 95	Var. %
Nono livello	4.861	1.647	186,45	2.780	2.905	-4,30	4.445	6.719	-33,84
Ottavo livello	4.245	2.885	47,14	1.942	2.131	-8,87	5.895	6.384	-7,66
Settimo livello	3.471	1.819	90,82	1.277	1.394	-8,39	5.461	7.045	-22,48
Sesto livello	2.893	1.678	72,42	1.455	1.742	-16,48	5.115	3.543	44,37
Quinto livello	2.592	1.111	133,30	834	954	-12,58	3.353	5.206	-35,59
Quarto livello	1.632	1.271	28,40	658	708	-7,06	2.696	2.943	-8,39
Terzo livello	2.139	1.172	82,51	966	1.119	-19,23	1.558	2.638	-40,94
Secondo livello	2.846	1.491	90,88	1.925	2.098	-8,25	2.081	2.792	-25,47

3.3.20 - Analisi della relazione al conto annuale 1995⁵⁰: spunti di riflessione sull'impiego del personale per tipologie di attività

Il Ministero del tesoro, con apposita pubblicazione ha, tra l'altro, approfondito l'analisi del tempo lavorato per tipologia di impiego e categoria di personale⁵¹.

Le tipologie di impiego sono state classificate in: a) attività di gabinetto (ovvero il complesso delle attività di indirizzo politico); attività di funzionamento (attività che riguardano l'organizzazione dell'amministrazione); c) attività istituzionale (insieme delle attività connesse alla realizzazione delle finalità dell'amministrazione)⁵².

In relazione a tali tipologie di attività, l'analisi svolta pone in evidenza le percentuali di impiego, calcolate per anni/persona, delle diverse categorie di personale: dirigenti, funzionari e impiegati, a seconda delle predette tipologie di attività, come rappresentato nella tabella che segue.

Tipologia attività	Dirigenti	Funzionari	Impiegati	Totale
Gabinetto	4,75%	1,40%	1,89%	1,82%
Funzionamento	33,87%	30,52%	52,63%	43,87%
Istituzionali	61,38%	68,08%	45,48%	54,30%

I dati mostrano che quasi la metà della risorsa lavoro è impiegata dall'amministrazione per "autoamministrarsi" e cioè per lo svolgimento di attività di funzionamento, con la conseguenza

⁵⁰ Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato, *Il lavoro nei ministeri: attività risorse e tempi. Analisi della relazione al conto annuale 1995*.

⁵¹ Per gli algoritmi utilizzati nell'analisi da parte della R.G.S., vedasi p. 12 della pubblicazione indicata nella nota che precede.

⁵² Più in particolare, le attività che, secondo la classificazione proposta dalla Ragioneria, rientrano nel funzionamento sono: il coordinamento; la gestione del personale; la gestione amministrativa; l'organizzazione e metodi; la gestione dei servizi informativi; i servizi generali; gli affari generali e contenziosi. In quelle istituzionali rientrano: il coordinamento; la regolamentazione; la produzione legislativa; la pianificazione; le ricerche e studi; le pubblicazioni; l'emanazione di atti; il controllo; i rapporti con l'esterno; la promozione; i servizi; le attività specialistiche; le gestioni centralizzate dello Stato; le direttive su enti ed istituzioni; le altre attività istituzionali.

che il costo del personale viene assorbito in larga misura in attività non direttamente riconducibili ai servizi istituzionalmente resi dall'amministrazione medesima.

Da un ulteriore sviluppo dei dati sinteticamente esposti nella tabella che precede, lo studio elaborato con il documento citato, risulta che numerose amministrazioni utilizzano il proprio personale ben oltre la metà del tempo impiegato nell'anno per attività di funzionamento: la Difesa (77,1%); la Presidenza del Consiglio dei Ministri (66,3%); gli Affari esteri (60,4%); Grazia e giustizia (55,3%), Interno (52,5%). Sotto la media si pongono: il Tesoro (28%), i Beni culturali (34,3%), l'Industria (35,6%) e i Trasporti (36,8%).

3.3.21 - Analisi della relazione al conto annuale 1995: l'impiego delle ore di straordinario

Nel corso del 1995, l'analisi del tempo lavorabile costituito dalle ore di straordinario - che rappresenta il 5,7% del tempo lavorato - evidenzia rilevanti disomogeneità tra le diverse amministrazioni: la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'interno mostrano le più elevate percentuali, rispettivamente, 23,7 e 14,6; diversamente, i ministeri dei Beni culturali e del Lavoro e della previdenza sociale presentano ridotte percentuali: 1,3 - 1,5%. La comparazione dei dati rilevati mostra inoltre che la percentuale delle ore straordinario è più elevata per gli uffici di gabinetto (16,7%), rispetto a quelli centrali (8,9%) e a quelli periferici (4,8). Analizzando le categorie di personale, risulta che i dirigenti costituiscono la categoria che maggiormente fruisce dello straordinario, con una percentuale del 21,1 sul tempo teorico a disposizione (contro il 6,5 e il 4,4, rispettivamente, per funzionari ed impiegati).

Nell'interpretare tali dati occorre precisare che il monte ore di straordinario effettuato è anche in funzione di quanto per legge stabilito; talché alcune amministrazioni hanno un monte ore per categoria più alto rispetto alla media o per specifiche competenze o per una più ampia attività periferica o per perseguire particolari finalità (progetti). Ed in proposito, allo scopo di meglio valutare e razionalizzare l'impiego di tale monte ore sarebbe auspicabile un incrocio con le diverse tipologie di attività (gabinetto; funzionamento; istituzionale) per apprezzare a quali di esse lo straordinario è prevalentemente dedicato.

3.3.22 - I buoni pasto

L'articolo 2, comma 11, della legge n. 550 del 1995 (legge finanziaria 1996) dispone che le somme destinate ai rinnovi contrattuali sono comprensive, per il personale civile dei ministeri che abbiano attivato l'orario di servizio su cinque giornate lavorative e non dispongano di servizi di mensa o sostitutivi, della spesa per la concessione dei buoni pasto nelle misure e con le modalità da stabilirsi con accordo sindacale per il personale soggetto a contrattazione e con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro del tesoro, per il restante personale.

Con direttiva impartita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri all'ARAN (nota del 7 febbraio 1996, n. 26375/36), per la definizione dei nuovi contratti collettivi di lavoro per il biennio economico 1996-1997, è stato precisato che, alle disponibilità destinate ai rinnovi contrattuali, "vanno aggiunti 200 miliardi lordi, per ciascuno dei tre anni, per la corresponsione dei buoni pasto al personale civile dei ministeri"⁵³.

Intervenuto l'accordo 30 aprile 1996⁵⁴ per la concessione dei buoni pasto al personale delle qualifiche funzionali del comparto Ministeri, si è provveduto a ripartire le somme complessive,

⁵³ Tale importo è stato evidenziato nella relazione illustrativa alla legge citata n. 550/95.

⁵⁴ In G.U., serie generale, n. 112 del 15 maggio 1996. Con tale accordo, è stata disciplinata, in via transitoria e sperimentale, l'attribuzione dei buoni pasto al personale civile del comparto Ministeri soggetto a contrattazione e inquadrato nelle qualifiche funzionali. Con successivo accordo, in data 12 dicembre 1996, nel prendere atto della mancata assegnazione dei buoni pasto nei tempi stabiliti dal predetto accordo del 30 aprile 1996, si è stabilito, fino all'avvio dell'effettiva distribuzione dei buoni pasto e comunque non oltre il 31 marzo 1997, di corrispondere

rispettivamente di lire 98,190 miliardi e di 86,815 miliardi, per un totale di lire 185,004 miliardi⁵⁵.

Per l'anno 1996, nessuna ripartizione è stata effettuata per i dirigenti contrattualizzati e per il restante personale, in mancanza dei necessari provvedimenti di concessione dei buoni pasto.

Pertanto, le amministrazioni, nel corso del 1996, pur in presenza degli stanziamenti di bilancio, si sono trovate nell'impossibilità di concedere i buoni pasto, a causa del rallentamento delle procedure avviate per il l'individuazione delle ditte fornitrici. In conseguenza di ciò, con l'articolo 3, comma 7, della legge n. 662 del 1996, è stato riconosciuto, al personale civile dei ministeri, per il periodo 1 aprile 1996 - 31 marzo 1997, data quest'ultima prorogata dalla legge n. 334 del 1997, sino al 30 giugno 1997, il controvalore del buono pasto (pari a novemila lire⁵⁶), prevedendo che la "spesa complessiva, rapportata alla durata dell'erogazione, deve essere contenuta, dalle singole amministrazioni, entro le somme loro assegnate sui competenti capitoli dei relativi stati di previsione". Tale disposizione ha operato per il personale dei livelli, in presenza dell'intervenuto accordo sindacale che ne aveva previsto la ripartizione; la disposizione non ha potuto essere applicata per i dirigenti contrattualizzati, in mancanza dello specifico accordo, e per il restante personale, in assenza di idoneo provvedimento formale; le risorse finanziarie ad essi riservate, alla data di entrata della legge, si trovavano ancora accantonate sul capitolo 6683 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

Dopo la stipula dell'accordo dell'8 aprile 1997, relativo alla concessione⁵⁷ dei buoni pasto al personale dirigente contrattualizzato, è stata attribuita⁵⁸, a tale personale, sulla base dell'articolo 3, comma 18, della legge n. 664 del 1996, la somma di lire 5,001 miliardi.

Nell'anno 1996, della somma disponibile, pari a 200 miliardi, è stato ripartito l'importo di 193,120 miliardi per il personale dei livelli e 5,001 miliardi per quello dei dirigenti contrattualizzati, rimanendo a disposizione per il personale non contrattualizzato la residua somma di lire 1,879 miliardi.

Per l'anno 1997⁵⁹, è stata ripartita, per il personale dei livelli, la somma di lire 183,822 miliardi; residua la disponibilità di lire 16,178, da eventualmente utilizzare per integrare i capitoli di bilancio delle amministrazioni per la concessione dei buoni pasto ai dirigenti contrattualizzati e al restante personale non soggetto a contrattazione, nonché a copertura della possibile maggiore spesa connessa all'applicazione della norma interpretativa di cui alla legge n. 334 del 1997.

Con decreto del Presidente di Consiglio dei Ministri del 5 giugno 1997⁶⁰, con le medesime decorrenze di cui all'accordo del 30 aprile 1996, le disposizioni di cui al citato articolo 2, comma 11, della legge n. 1995, sono state rese applicabili anche al personale dirigenziale non contrattualizzato⁶¹.

l'equivalente in denaro di ciascun buono pasto con le stesse decorrenze e alle stesse condizioni previste nel citato accordo 30 aprile 1996.

⁵⁵ I predetti riparti sono stati disposti con appositi decreti di variazione di bilancio, rispettivamente, n. 158926 del 2 luglio 1996 e n. 199549 del 12 dicembre 1996. I decreti in questione, registrati dalla Corte, recavano in allegato una puntuale quantificazione degli aventi diritto (effettuata dall'IGOP), attraverso una ricognizione, per i diversi ministeri, del personale dirigenziale e dei livelli aventi diritto, con puntuali indicazioni dei rientri dal personale medesimo effettuati nell'arco della settimana.

⁵⁶ L'indennità sostitutiva da corrispondere deve però essere rideterminata per tenere conto dell'imposta del 20% che su di essa grava. L'indennità da corrispondere è dunque pari a lire 11.250 lire (9.000: 80 x 100).

⁵⁷ Con le stesse decorrenze previste nell'accordo del 30 aprile 1996.

⁵⁸ Con decreto di variazione di bilancio del Ministro del tesoro n. 126822 del 4 aprile 1997.

⁵⁹ Fino alla fine del mese di novembre 1997.

⁶⁰ In G.U., serie generale, n. 216 del 16 settembre 1997.

⁶¹ Apposita disposizione è stata introdotta in materia con d.P.R. n. 262 del 1997, che ha integrato, con l'aggiunta dell'art. 41-bis, il d.P.R. n. 231 del 1991, per l'attribuzione dei buoni pasto al personale del Garante per l'editoria e la radiodiffusione.

3.3.23 - Il personale delle aziende autonome⁶²

3.3.23.1 - Premessa

Le aziende prese in considerazione sono l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, l'azienda autonoma delle strade (ANAS⁶³), l'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA), la Cassa depositi e prestiti (Cassa DD.PP.) e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Rispetto all'esercizio 1993, non figura più nel comparto "aziende autonome" l'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni, in considerazione della trasformazione in ente pubblico economico (l. n. 71/94).

I dati a disposizione per il 1994 sono completi. Quelli relativi al 1995 non espongono gli elementi relativi al personale ANAS, trasformato, come detto, in ente pubblico economico.

I dati 1996 sono invece ancora provvisori e non sono disaggregati a seconda delle diverse aziende che compongono il comparto. Inoltre, il dato 31 dicembre 1995, recato dalla tabella del Conto annuale 1995, raffrontato con quello riferito alla medesima data del 31 dicembre 1995, così come risulta dal tabulato 1996 a disposizione, presenta uno scostamento di 4.361 unità. In tale situazione, in attesa dei necessari approfondimenti, non si ritiene attendibile un raffronto dei dati 1996 con quelli 1995.

3.3.23.2 - Consistenza e struttura

La tabella che segue espone i dati⁶⁴ relativi all'organico dei Monopoli e dell'A.I.M.A., così come rideterminati ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge n. 537 del 1993. Per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco si indicano, a livello ricognitivo, le consistenze previste dalle vigenti disposizioni, in attesa della rideterminazione della pianta organica in base alla verifica dei carichi di lavoro.

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)
Ammon. Monopoli	18.033	13.031	11.081	-1.950
A.I.M.A.	479	456	442	-14
Totale	18.512	13.487	11.523	-1.964
Corpo VV.FF.	31.102	31.102	31.594	

Con riferimento ai dati riferiti agli esercizi 1994-1995, il personale di ruolo in servizio del comparto "Aziende" più cospicuo risulta allocato presso i Vigili del fuoco (oltre il 50%), cui seguono i Monopoli, con circa il 23% di incidenza media nel biennio.

In relazione alle piante organiche, si registrano carenze per tutte le aziende all'esame, pari, mediamente, a circa il 21%. Il dato 1994 mostra che l'azienda che presenta la più rilevante carenza è l'ANAS, con circa il 44% di carenze di organico.

Il personale complessivo (personale di ruolo più restante personale), nel 1994, risulta pari a 54.302 unità con un incremento, rispetto al 1993, del 2,2%.

La quota più consistente del c.d. "restante personale" è concentrata nell'ambito del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Mentre, nel 1994, i vigili ausiliari costituivano la categoria

⁶² Cfr. anche paragrafo 3.2.1.

⁶³ Con d.lgs. n. 143/94, emanato in attuazione dell'art. 1, lett. b) l. n. 537/93, è stato istituito l'Ente nazionale per le strade, con personalità giuridica di diritto pubblico, dotato di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile.

⁶⁴ I dati sono stati forniti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione pubblica - U.O.P.A.

prevalente del totale del "restante personale" (85,4%); nel 1993, esso si ripartiva tra i Vigili del fuoco e l'ANAS, concentrandosi nell'ambito del "personale temporaneo".

Il dato relativo al solo personale di ruolo rivela invece un decremento per tutte le aziende all'esame, pari al 6,2%.

Nel 1995, i dati disponibili rivelano, rispetto al 1994, un decremento del personale complessivo pari all'1,6%; con una punta pari al -4,3% per il personale dei Monopoli. Anche per il 1995, il c.d. restante personale è concentrato nell'ambito del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Il personale di ruolo, nel 1995, mostra un decremento dell'1,9%.

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

	Pers.le ruolo	di cui Dirigenti			Pers.le non di ruolo	Totale
		non contr.	contr.	totale		
1994	48.746	19	297	316	5.556	54.302
1995	38.371	16	245	261	5.421	43.792
Var. 94/95 %	-21,2			-17,4	-2,4	-19,3
1996 ⁶⁵	38.220				5.527	43.747
Var. 95/96 %	-0,3				+1,9	-0,1

3.3.23.3 - Distribuzione del personale di ruolo per aziende autonome e per categorie

Il personale di ruolo in servizio presso le aziende, alla data del 31 dicembre 1994, risulta pari a 48.746 unità. Le più marcate riduzioni di personale si registrano per l'ANAS, con il -9,3% e per i Monopoli, con il -6,9%. I dati 1995 presentano flessioni del 4,4 per i Monopoli e dell'1% per i Vigili del fuoco.

In relazione alla ripartizione del personale in categorie, è possibile osservare che le più cospicue riduzioni di personale si riscontrano tra gli impiegati (-3.245 nel 1994, rispetto al 1993).

I dati 1995, che non includono l'ANAS, mostrano complessivamente una flessione di 1.106 unità, di cui la metà nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Il personale femminile, complessivamente pari ad oltre 5 mila unità nel 1994, si concentra presso l'amministrazione dei Monopoli (mediamente, nel biennio pari al 54,5%). In considerazione della non rilevante incidenza di tale personale in ambito ANAS (dato peraltro - come già visto - non rilevato nel 1995), può affermarsi che il dato 1995 è analogo a quello rilevato nel 1994.

3.3.23.4 - Personale delle aziende: movimento, anzianità e titoli di studio

Nonostante il c.d. blocco del *turn over* trovasse applicazione anche per il personale delle aziende, a parte le categorie dei dirigenti contrattualizzati e non, per tutte le altre categorie, si registra, nel comparto, un superamento del limite del 10% legislativamente fissato per le nuove assunzioni.

Infatti, i dati 1994, rispetto al 1993, mostrano per i funzionari un rapporto di 102 nuovi assunti per ogni 100 cessati; per gli impiegati, il rapporto scende a 14 contro 100 cessati. Il dato globale mostra una relazione di circa 19 nuovi assunti per ogni 100 cessati.

Per il 1995, il dato a disposizione rivela una proporzione di 22 assunti per ogni 100 cessati.

Per quanto concerne le cause delle cessazioni, nel biennio in considerazione, prevalgono di gran lunga le dimissioni rispetto alle altre cause (limiti di età, provenienza da altre

⁶⁵ Secondo i dati del sistema informativo R.G.S. non ancora validati.

amministrazioni, altre cause), sia con riferimento al dato globale, che nell'ambito delle diverse categorie di personale.

In ordine all'anzianità, la maggior parte del personale in servizio si colloca nella fascia di età 0-15 anni. Per i dirigenti contrattualizzati e non, prevale rispettivamente la fascia 16-30 anni e quella superiore ai 30 anni.

Per quanto concerne i titoli di studio, prevale, in termini assoluti, la "scuola dell'obbligo". Per i funzionari la laurea è posseduta nel 40% circa dei casi; per i dirigenti la percentuale si avvicina al 100%.

3.3.23.5 - Il costo del personale delle aziende

Nel 1994, per il personale complessivo delle aziende autonome (personale di ruolo e restante personale), le spese per competenze fisse e altre indennità (recuperi per ritardi, assenze, ecc. e arretrati per anni precedenti) nonché per le competenze accessorie, risultano pari a complessive lire 1.898,714 miliardi.

Il 13,8% di tale importo globale costituisce il totale delle competenze accessorie. In relazione al totale della retribuzione, la componente accessoria incide secondo le seguenti percentuali decrescenti: del 22,3% per il personale dei Monopoli, del 18,5% per la Cassa DD.PP. e l'AIMA, del 12,7% per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del 5,4% per il personale dell'ANAS.

Nel 1995, al netto del personale dell'ANAS, che nel 1994 incideva nella misura del 17,4%, il costo del personale del comparto risulta pari a lire 1.511,412 miliardi.

Il raffronto dei dati 1994 e 1995 mostra dunque una flessione della spesa complessiva per il personale delle aziende da correlare alla riduzione del personale. A tale regola fa eccezione il dato relativo al personale della Cassa DD.PP., per la quale il totale della retribuzione presenta un incremento percentuale del 5,2% nel 1995, rispetto al 1994, nonostante una flessione di 6 unità di personale.

La componente accessoria risulta pari al 15,8% del totale. La percentuale di incidenza della componente accessoria, sulla retribuzione totale, permane sui livelli del 1994, per i Monopoli di Stato e per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Per l'AIMA e la Cassa DD.PP., l'incidenza della componente accessoria sulla retribuzione totale scende al 13% per la prima e sale al 21% per la seconda.

APPENDICE AL PARAGRAFO 3.3

Il controllo del costo del lavoro relativo alla funzione-obiettivo specifica "collocamento pubblico gratuito della manodopera" (anni 1994-1995).*

Nell'ambito del programma annuale di controllo, relativo all'anno 1995, deliberato dalla Sezione del controllo Stato, nel novembre del 1994, la Delegazione regionale della Corte dei conti per il Lazio ha svolto una specifica attività di analisi mirate ad evidenziare il complesso dei costi imputabili a due Unità Operative periferiche del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, gli Uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione di Roma e Viterbo, relativamente alla funzione obiettivo specifica "collocamento pubblico gratuito della manodopera", la cui disciplina è rinvenibile nella legge 30 luglio 1948, n. 1352, che ha recepito la Convenzione O.I.L. n. 88 del 1948, e nella legge 27 aprile 1949, n. 264 e successive modificazioni ed integrazioni.

L'analisi dei costi è stata considerata propedeutica all'accertamento dei risultati (performance) conseguiti dalle stesse Unità Operative negli anni considerati, e che si è ritenuto di dover tradurre in una valutazione del grado di soddisfacimento degli utenti (customers satisfaction) delle diverse agenzie locali (SCICA), dipendenti gerarchicamente dagli Uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione.

L'accertamento del grado di soddisfacimento dell'utenza (efficacia dell'azione amministrativa) tiene anche conto di ulteriori elementi di valutazione che sono stati ricercati dalla Corte dei conti, la quale sta, peraltro, proseguendo, nel corso del 1996 e del 1997, a valutare gli scostamenti dalla situazione accertata al 31 dicembre 1994.

A tal riguardo, per valutare il grado di penetrazione sul territorio della rete delle agenzie locali (SCICA), la Corte dei conti ha ritenuto utile far ricorso, in via prioritaria, ad alcuni indicatori socio-economici ponendoli a confronto con quelli utilizzati da analoghe istituzioni in altri Paesi d'Europa.

Il ricorso all'uso di tali indicatori non può non avere riflesso sul costo del lavoro sopportato in assoluto dal bilancio dello Stato (Tab. XV - Ministero del lavoro e della previdenza sociale); ciò indurrà naturalmente l'Amministrazione ad effettuare una riflessione sulla migliore distribuzione possibile delle risorse umane in funzione della tipologia di utenti (clientela) che si riterrà utile di soddisfare (elaborazione della conseguente strategia politica).

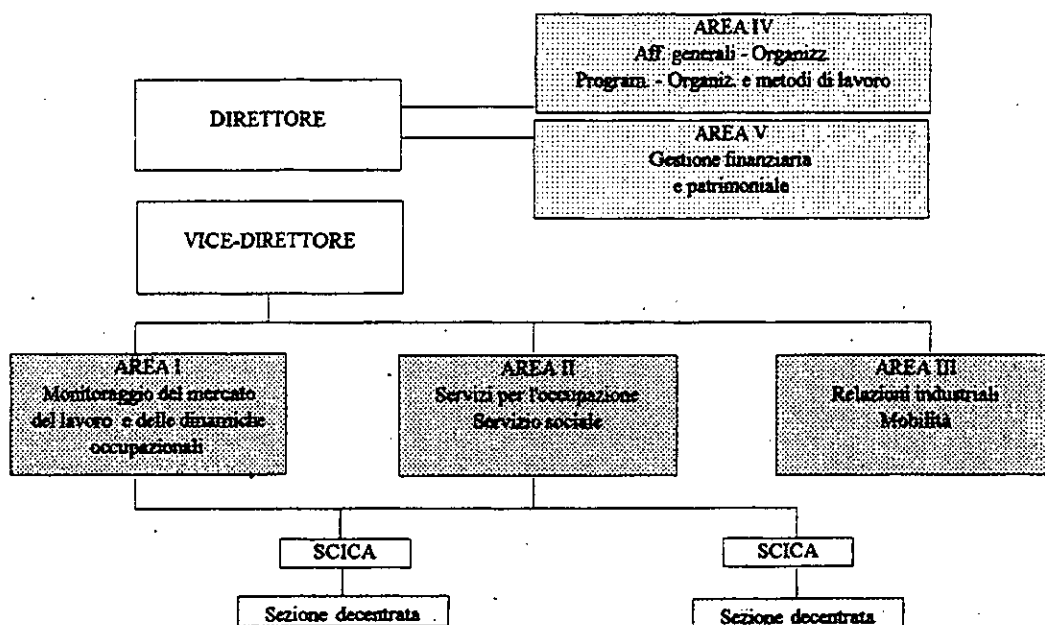
Il controllo del costo risorse umane applicate ai due Uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione ha interessato 698 unità di personale, che costituiscono il 7% del personale appartenente ai ruoli degli Uffici del lavoro e degli ex collocatori.

Unità in servizio UPLMO Roma e Viterbo	Unità di organico UPLMO in Italia
698	9.859

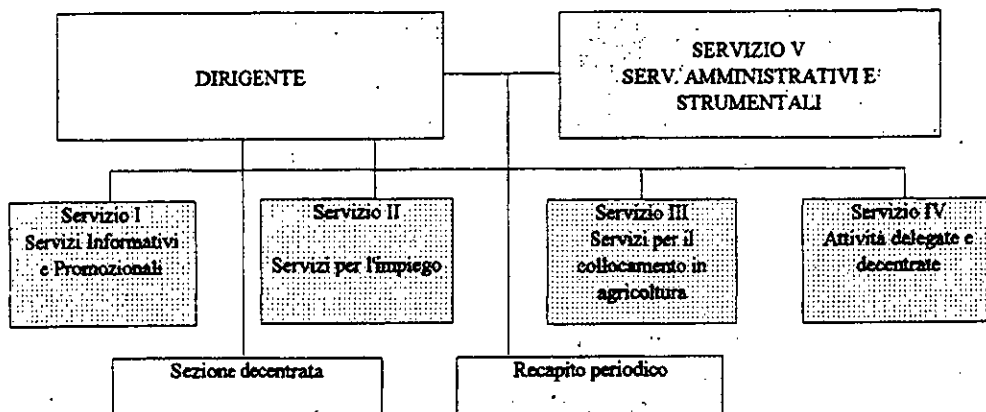
A seguito di una approfondita analisi dell'organizzazione dei due UPLMO e delle relative agenzie locali si è circoscritta l'attività di controllo alle risorse umane applicate allo svolgimento

dei compiti (servizi) previsti dalla legislazione vigente in materia di collocamento della manodopera (funzione-obiettivo specifica).

UFFICIO PROVINCIALE DEL LAVORO E M.O.

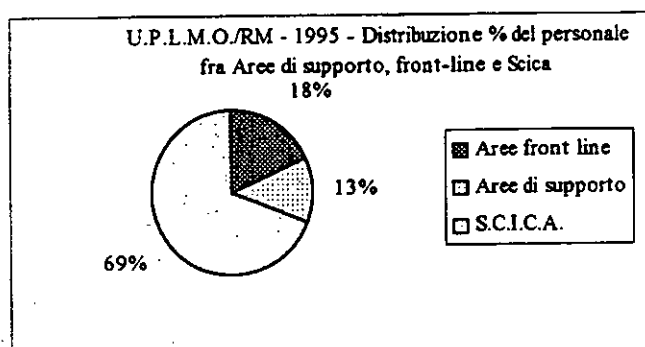


SEZIONI CIRCOSCRIZIONALI PER L'IMPIEGO ED IL COLLOCAMENTO IN AGRICOLTURA

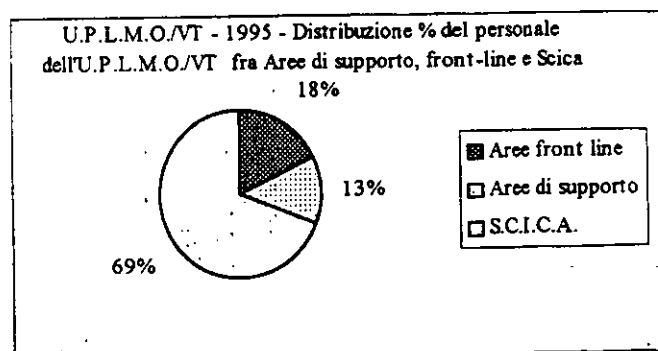


Il controllo sulla distribuzione delle risorse umane tra le diverse funzioni-obiettivo specifiche (attribuzioni di legge), tenendo distinte quelle destinate all'esecuzione delle funzioni di supporto, ha posto in evidenza l'esistenza di una totale corrispondenza tra i due centri di costo analizzati:

U.P.L.M.O. ROMA	1995 DESCRIZIONE AREE	N.° dipendenti	Emolumenti lordi	U.P.L.M.O. ROMA
	Aree front line:	112	4.084.008.475	
	I-I bis Monitoraggio del mercato del lavoro e delle dinamiche occupazionali - cooperazione	39	1.404.308.139	
	II Servizi per l'occupazione - servizio sociale	51	1.757.096.563	
	III Relazioni industriali - mobilità	22	922.603.773	
	Aree di supporto:	74	2.242.058.546	
	IV programmazione	41	1.271.468.366	
	V Gestione finanziaria e patrimoniale	33	970.590.180	
	S.C.I.C.A. = (Sezioni circoscrizionali per l'impiego + Sezioni decentrate + Recapiti periodici):	425	13.624.077.824	
	Totali:	611	19.950.144.845	



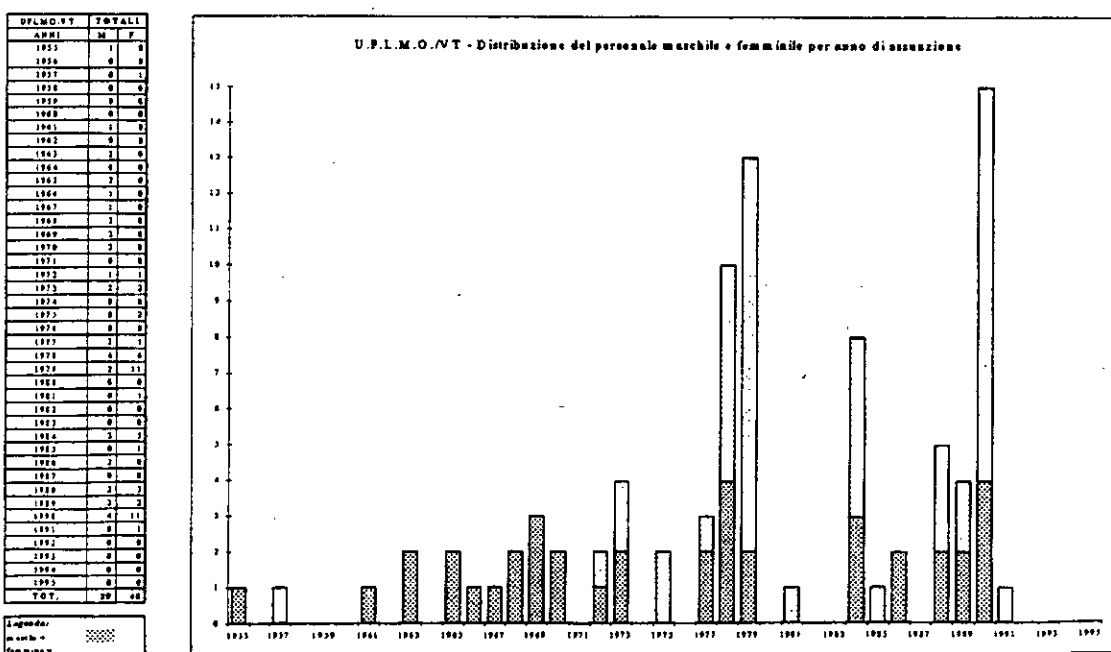
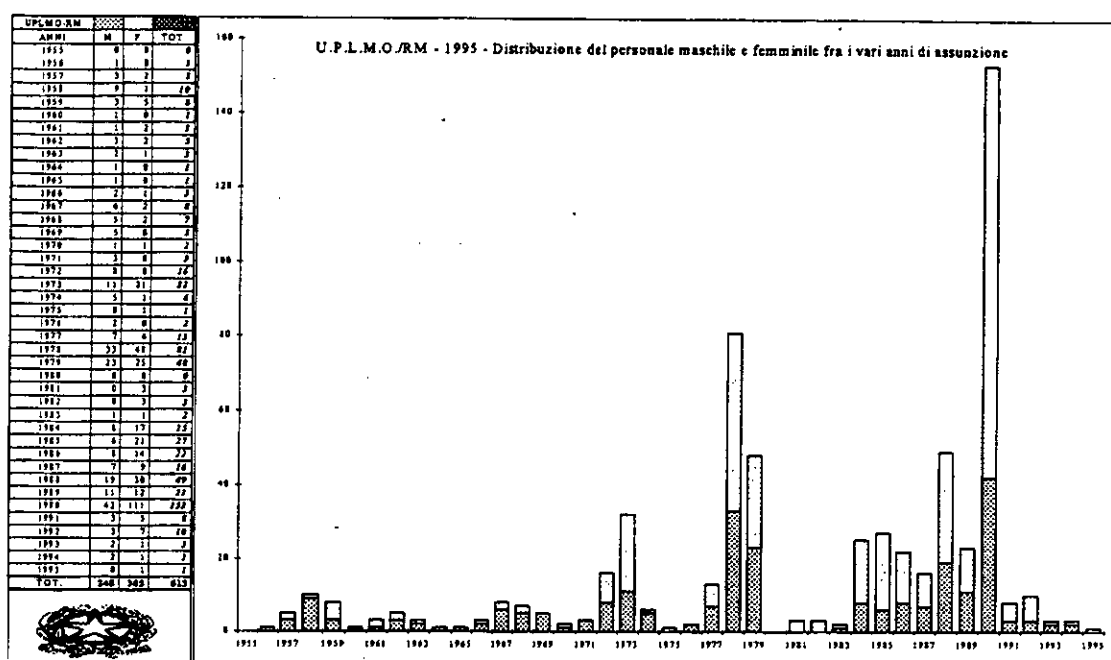
U.P.L.M.O. VITERBO	1995 DESCRIZIONE AREE	N.° dipendenti	Emolumenti lordi	U.P.L.M.O. VITERBO
	Aree front line:	15	567.457.447	
	I-I bis Monitoraggio del mercato del lavoro e delle dinamiche occupazionali - cooperazione	5	209.983.309	
	II Servizi per l'occupazione - servizio sociale	6	211.973.269	
	III Relazioni industriali - mobilità	4	145.500.869	
	Aree di supporto:	12	388.241.626	
	IV Affari generali, organizzazione e programmazione	7	205.651.089	
	V Gestione finanziaria e patrimoniale	5	182.590.537	
	S.C.I.C.A. = (Sezioni circoscrizionali per l'impiego + Sezioni decentrate + Recapiti periodici):	57	1.882.655.927	
	Totali:	84	2.838.355.000	



L'attività di controllo, svolta con il metodo della comparazione tra due Uffici periferici, ha consentito ulteriori approfondimenti in ordine a diversi aspetti gestionali delle risorse umane

applicate allo svolgimento dei compiti che si riconnettono all'attività amministrativa valutata; in particolare, si è avuto modo di svolgere alcune valutazioni in ordine sia alla tipologia sia alla composizione di esse.

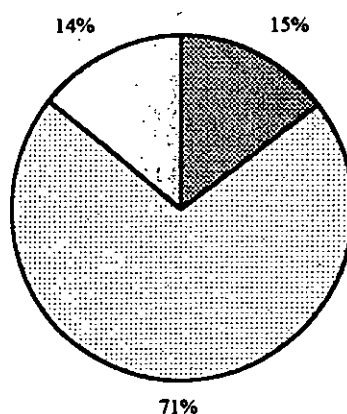
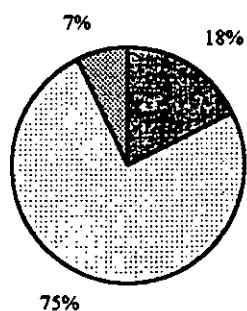
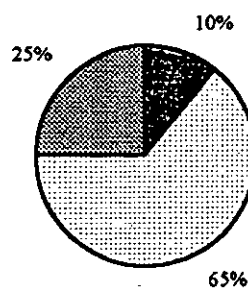
Si è potuto accertare, ad esempio, come immissioni massicce di personale risultino concentrate solo in determinati periodi storici (1978-1979; 1990):



Da tale fenomeno (concentrazione temporale dei processi selettivi) si è avuto modo di enucleare, poi, alcune riflessioni in ordine alla composizione delle risorse umane sia sotto il profilo del tasso di femminilizzazione sia sotto il profilo dell'età del personale a una certa data considerata (1995):

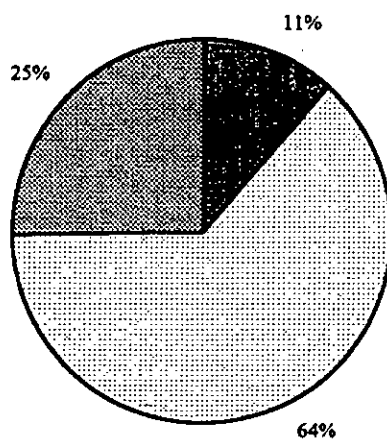
U.P.L.M.O. ROMA - Anno 1995					Legenda:
ANNI	18> <29	30> <49	> 50	Totali	
Femmine	65	274	26	365	
Maschi	26	161	61	248	
TOTALI	91	435	87	613	
Legenda:					

U.P.L.M.O./RM - 1995 - Distribuzione % del personale per fasce di età

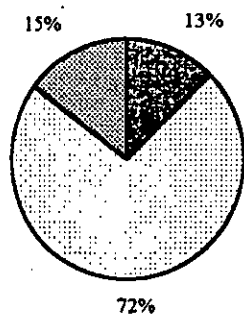
U.P.L.M.O./RM - 1995 -
Distribuzione % del personale
femminile per fasce di etàU.P.L.M.O./RM - 1995 -
Distribuzione % del personale
maschile per fasce di età

U.P.L.M.O. di VITERBO - Anno 1995					Legenda:
ANNI	18> <29	30> <49	> 50	Totali	
Femmine	6	35	7	48	
Maschi	4	20	15	39	
TOTALI	10	55	22	87	
Legenda:					

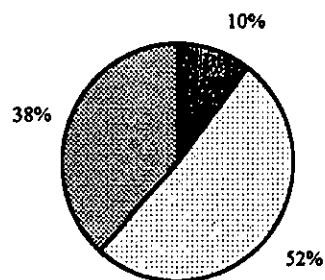
U.P.L.M.O./VT - 1995 - Distribuzione % del personale per fasce di età



U.P.L.M.O./VT - 1995 - Distribuzione % del personale femminile per fasce di età



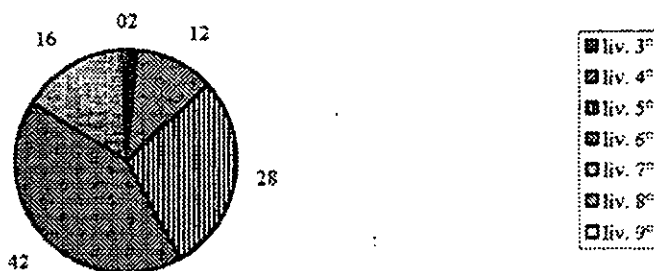
U.P.L.M.O./VT - 1995 - Distribuzione % del personale maschile per fasce di età



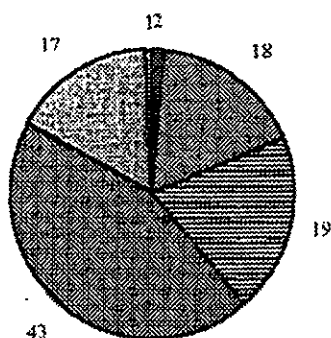
Il controllo così come eseguito ha posto, inoltre, in evidenza la sussistenza di una anomala distribuzione delle risorse umane tra i diversi livelli professionali, presenti nelle strutture front-line (SCICA) dei due Uffici provinciali analizzati. In effetti, comparando le informazioni relative alla tipologia dei profili, così come posseduti, si può constatare l'inesistenza di un benchè minimo criterio logico posto a base sia dell'acquisizione delle risorse umane sia del loro posizionamento nelle strutture sottoposte a controllo.

Ufficio Provinciale del Lavoro e della M.O. di ROMA - 1995										
SCICA	1	2	3	4	5	6	7	24	TOT.	Legenda:
liv. 3°	3	1	0	0	0	0	2	1	7	
liv. 4°	35	1	3	4	1	0	4	1	49	
liv. 5°	40	9	7	4	18	5	35	4	122	
liv. 6°	88	3	13	11	14	10	36	4	179	
liv. 7°	33	4	8	2	6	1	11	1	66	
liv. 8°	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
liv. 9°	1	0	0	0	0	0	0	1	2	
TOT.	200	18	31	21	39	16	88	12	425	

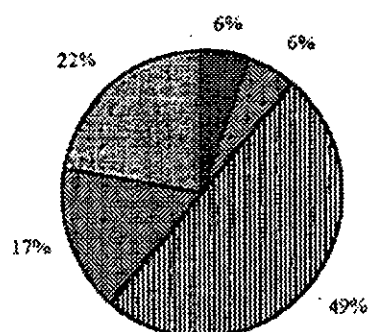
TOTALE SCICA - 1995 - Distribuzione % del personale fra i vari livelli



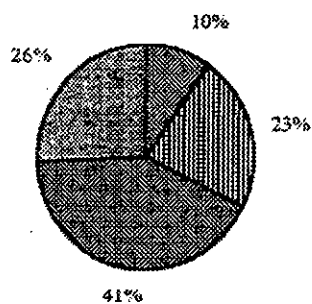
SCICA 1 - 1995 - Distribuzione % del personale fra i vari livelli



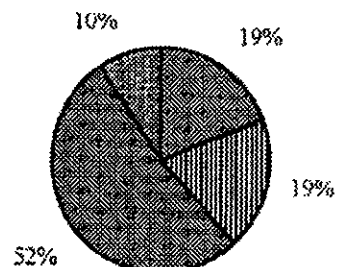
SCICA 2 - 1995 - Distribuzione % del personale fra i vari livelli



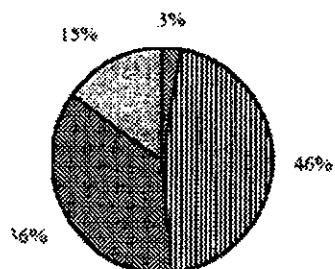
SCICA 3 - 1995 - Distribuzione % del personale fra i vari livelli



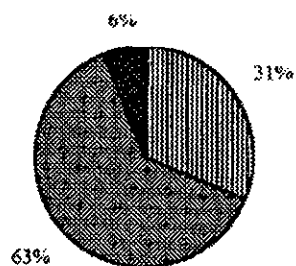
SCICA 4 - 1995 - Distribuzione % del personale fra i vari livelli



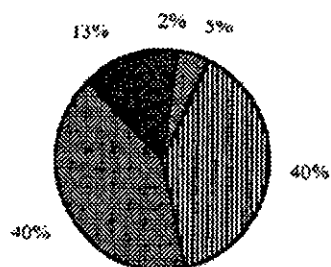
SCICA 5 - 1995 - Distribuzione % del personale fra i vari livelli



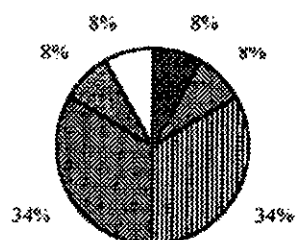
SCICA 6 - 1995 - Distribuzione % del personale fra i vari livelli

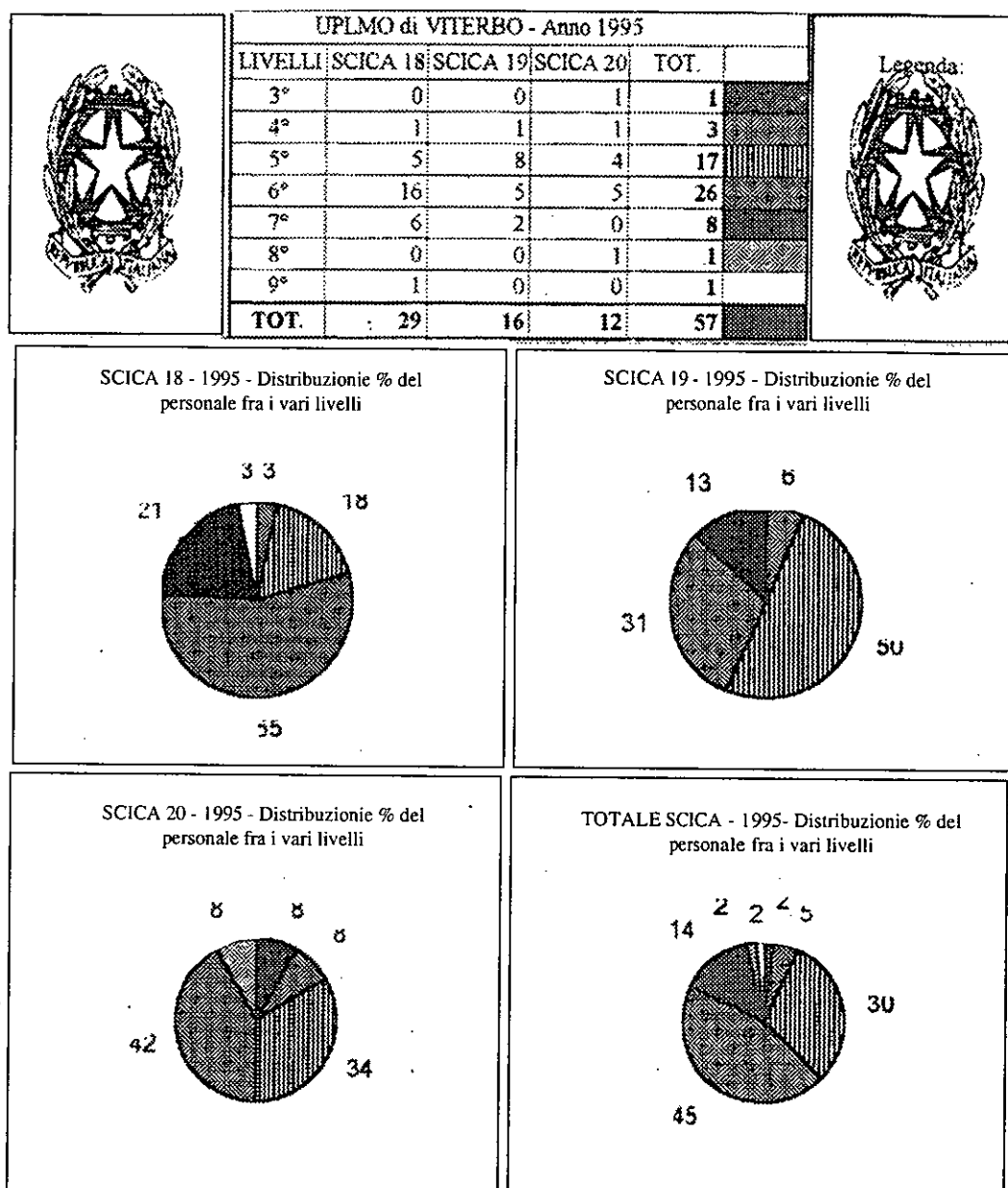


SCICA 7 - 1995 - Distribuzione % del personale fra i vari livelli



SCICA 24 - 1995 - Distribuzione % del personale fra i vari livelli retributivi





Per accertare il corretto utilizzo delle risorse umane, la Corte dei conti, sulla base delle informazioni fornite dalle dirigenze dei due Uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione, ha ritenuto indispensabile procedere all'applicazione di alcuni indicatori di efficienza.

In particolare, sono stati applicati i seguenti indicatori di tipo tradizionale:

1. indicatore di assenteismo (ore di assenza/ore di presenza effettive);
2. indicatore di straordinario (ore di straordinario/ore di presenza effettive);
3. indicatore di presenza (ore di presenza effettive/ore di presenza contrattuali).

Gli esiti dell'attività di controllo così svolta risultano esposti nella tabella seguente:

S.C.I.C.A. n. 6	0,304	0,011	0,708
S.C.I.C.A. n. 7	0,159	0,019	0,780
S.C.I.C.A. n. 24	0,277	0,019	0,719
MEDIA/RM	0,218	0,017	0,758

ANNO 1995 INDICATORI DI EFFICIENZA	LIVELLO DI ASSENTEISMO assenze extra/presenze effettive	LIVELLO DI STRAORDINARIO straordinario/presenze effettive	LIVELLO DI PRESENZA presenze effettive/presenze contrattuali
U.P.L.M.O. di VITERBO	0,112	0,013	0,789
S.C.I.C.A. n. 18	0,053	0,011	0,846
S.C.I.C.A. n. 19	0,085	0,004	0,844
S.C.I.C.A. n. 20	0,246	0,007	0,832
MEDIA/VT	0,124	0,009	0,827

L'accertamento del costo del lavoro, inteso nella sua globalità (1), ha riguardato sia il salario principale che il salario accessorio (2).

Naturalmente, si tratta di dati ancora grezzi, che abbisogneranno di ulteriori affinamenti e scomposizioni, tenuto conto del fatto che il Servizio di controllo interno del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, richiesto di collaborazione, non sembrerebbe ancora orientato a sviluppare alcun programma capace di corrispondere all'esigenza di evidenziare i costi imputabili a ciascun centro di spesa.

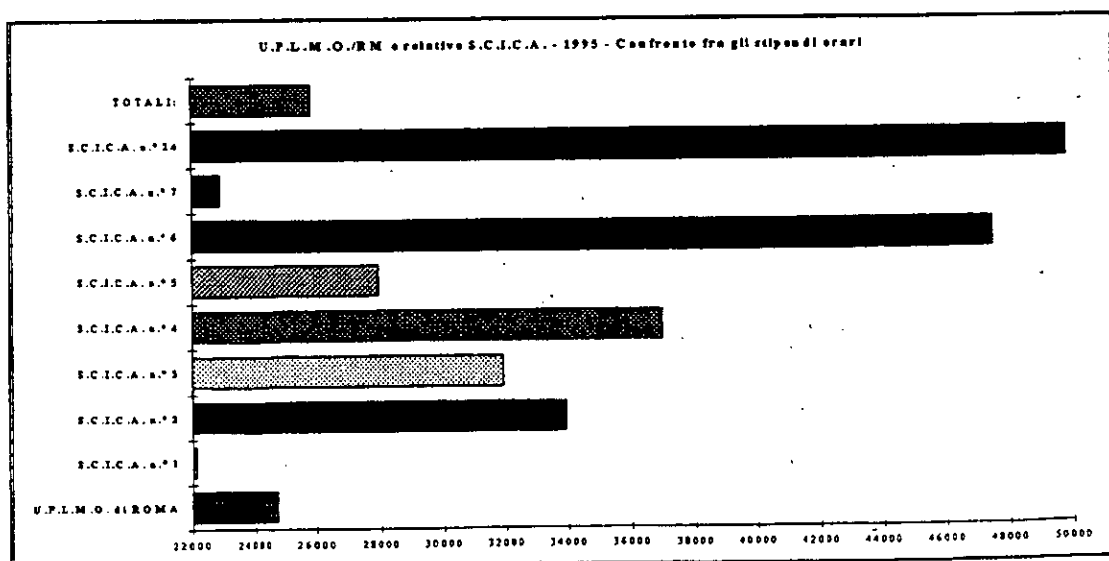
In mancanza di un sistema informativo capace di assicurare alla dirigenza locale l'utilizzo di tecniche e di metodi utili per svolgere un corretto monitoraggio delle diverse funzioni-obiettivo specifiche intestate alla struttura in quanto istituzione preposta al soddisfacimento di esigenze assolutamente differenziate, rinvenibili nelle diverse "utenze", la Corte dei conti ha curato direttamente la rilevazione dei dati e delle informazioni necessari alla messa a punto di una griglia conoscitiva, che, purtroppo, si può ritenere ancora di livello parzialmente soddisfacente.

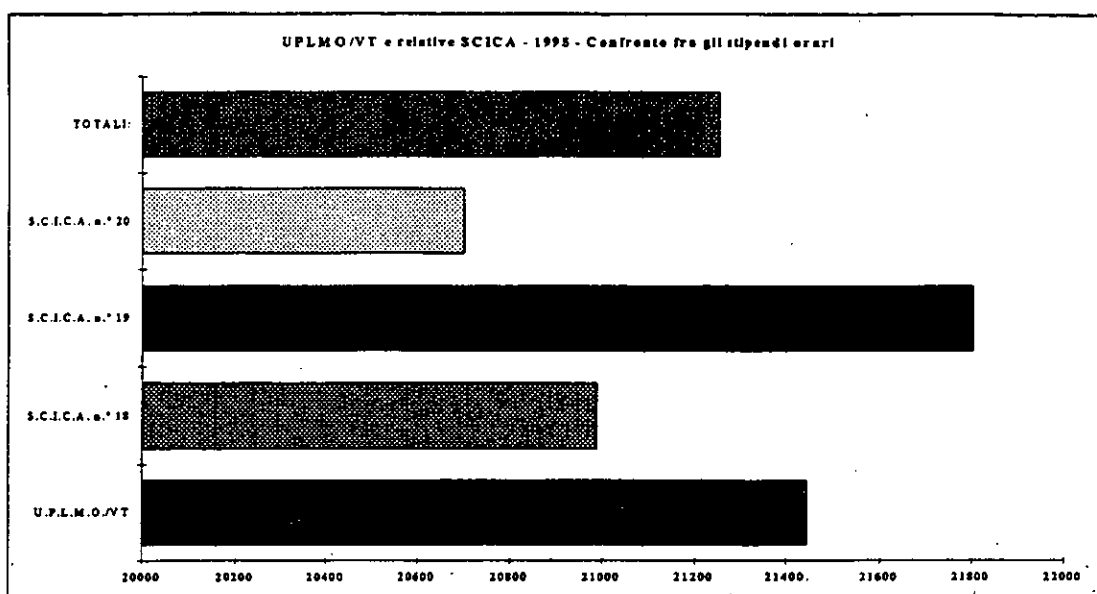
Tuttavia, gli esiti dell'attività di controllo pongono in evidenza come i dati sistematicamente raccolti e opportunamente validati con il ricorso a fonti informative, da ritenere abbastanza attendibili, assicurano una lettura chiara degli stessi, e alcune significatività, essendo possibile comprendere come gli indicatori usati abbiano posto in evidenza anomalie e disfunzioni difficilmente scopribili con le tradizionali tecniche di controllo.

In particolare, la Corte dei conti, pur con i limiti delle tecniche di valutazione del costo del lavoro evidenziati, ha ritenuto utile ricorrere all'uso dei seguenti indicatori di natura economica:

1. costo globale di un'ora effettivamente lavorata;
2. costo globale del lavoro per singolo contatto;
3. costo globale del lavoro per tipologia di servizi resi all'utenza.

In ordine al primo degli indicatori utilizzati, gli esiti dell'accertamento, che ha riguardato tutte le agenzie locali di collocamento, così come risultano distribuite sul territorio delle due province interessate all'indagine, sono leggibili nelle seguenti tabelle:





Il secondo degli indicatori, preso in considerazione dalla Corte dei conti per valutare la capacità di dialogo che le SCICA riescono quotidianamente ad esprimere verso gli utenti dei diversi servizi assicurati, ha consentito di confermare la tesi esposta secondo la quale la valutazione dei tempi di lavoro (carico), in esecuzione dell'art. 6, 3° comma, del d.lgs. n. 29/93 e successive modificazioni e integrazioni, sia stata fatta non tenendo in alcun conto della complessa gamma di interventi (non escluse, quindi, le richieste di notizie/informazioni/chiarimenti) che effettuano gli operatori posti "front-line" nei riguardi dei cittadini-utenti.

Gli esiti dell'accertamento effettuato sono riportati nella tabella seguente:

UPLMO ROMA - 1995				
SCICA	Unità in servizio	Costo del personale	n. contatti	Costo per contatto
n. 1 Roma	196	6.221.932.341	530.250	11.740
n. 2 Civitavecchia	18	585.000.130	39.390	15.000
n. 3 Tivoli	31	931.468.342	27.240	34.157
n. 4 Guidonia	22	666.532.665	25.755	25.885
n. 5 Collesferro	39	1.276.512.798	27.270	46.810
n. 6 Fiano Romano	17	512.745.115	13.635	37.620
n. 7 Pomezia	88	2.802.546.032	106.050	26.500
n. 24 Monterotondo	12	627.339.401	18.180	34.505
UPLMO VITERBO - 1995				
SCICA	Unità in servizio	Costo del personale	n. contatti	Costo per contatto
n. 18 Viterbo	28	994.244.698	27.270	36.450
n. 19 Tarquinia	16	532.246.185	10.605	50.210
n. 20 Civita Castell.	16	356.165.044	9.090	39.180

Riguardo, infine, al terzo degli indicatori economici utilizzati (costo globale del lavoro per ciascuna tipologia di servizio reso all'utenza) la Corte dei conti ha dovuto, prima di tutto, procedere alla individuazione dei diversi servizi riconducibili nella funzione-obiettivo specifica sottoposta ad analisi e, sia pure in via sperimentale, alla definizione del tempo (n. ore lavorate effettivamente) dedicato a ciascuno di essi.

La metodologia di controllo aziendalistica applicata, quindi, a ciascun centro di erogazione di servizi (agenzia locale di collocamento) può consentire di valutare non solo le scelte fatte in fase di programmazione ma anche se, con le attuali risorse umane, le scelte fatte siano correttamente perseguibili.

Naturalmente la situazione gestionale così come accertata non si dimostra significativa in assoluto, ma essa può ben formare oggetto di valutazione obiettiva per l'assunzione di processi decisionali rispettosi degli obiettivi di legge fissati dalla normativa internazionale, comunitaria e nazionale in tale materia.

SERVIZIO NAZIONALE DELL'IMPIEGO

Costo dell'azione amministrativa in ragione delle ore dedicate ai diversi servizi.
Confronto tra due SCICA (Pomezia - Viterbo) - Anno 1995

	Tipologia dei servizi resi (funzione-obiettivo)	Tempo dedicato in % (ore effettivamente lavorate)		Costo di ciascun tipo di servizio	
		Pomezia	Viterbo	Pomezia	Viterbo
0	Risorse finanziarie (totale)	100%	100%	L. 2.802.546.032	L. 994.244.698
1	Iscrizione/reiscrizione richiedenti un impiego	20%	20%	L. 560.509.206	L. 198.848.940
2	Informazioni di carattere generale ai richiedenti un impiego	10%	15%	L. 280.254.603	L. 149.136.705
3	Informazioni di carattere tecnico	15%	15%	L. 420.381.905	L. 149.136.705
3.1	ai richiedenti un impiego	10%	10%	L. 280.254.603	L. 99.424.469
3.2	alle imprese	5%	5%	L. 140.127.301	L. 49.712.235
4	Ricerca/selezione dei candidati ai posti di impiego offerti da enti pubblici (graduatoria)	15%	25%	L. 420.381.905	L. 248.561.174
5	Ricerca/preselezione dei candidati ai posti di impiego offerti da imprese private	10%	--	L. 280.254.603	--
5.1	locali	5%	--	L. 140.127.301	--
5.2	non locali	5%	--	L. 140.127.301	--
5.3	europee (EURES)	--	--	--	--
5.4	extra-europee	--	--	--	--
6	Controllo stato di disoccupazione (revisione annuale)	10%	10%	L. 280.254.603	L. 99.424.469
7	Pagamento indennità di disoccupazione	10%	5%	L. 280.254.603	L. 49.712.235
8	Elaborazione statistiche del lavoro	10%	10%	L. 280.254.603	L. 99.424.469

3.4 - Il personale della scuola

3.4.1 - Premessa

In questo paragrafo viene esaminato il comparto scuola nel suo complesso¹, con riferimento al personale direttivo, docente, A.T.A.² e al restante personale non di ruolo.

Nel biennio 1994-1995 non vi sono da rilevare novità significative rispetto a quanto evidenziato negli anni 1992 e 1993.

Le leggi di riforma, in particolar modo i decreti legislativi nn. 29 e 35 del 1993, ancora non hanno ricevuto una completa attuazione, a causa sia della intrinseca complessità del comparto in questione, sia del tipo di innovazioni introdotte, il cui impatto non è possibile, tuttora, concretamente verificare.

I dati utilizzati sono quelli dei conti annuali elaborati dalla Ragioneria generale dello Stato per gli anni 1994 e 1995.

Si deve evidenziare preliminarmente che la qualità dei dati relativi al 1995 è molto scarsa. Avverte al riguardo la Ragioneria generale dello Stato³ che "numerosi sono le carenze di informazioni di questo comparto", aggiungendo che non "sembra che l'amministrazione abbia attivato processi organizzativi che rendano possibile il superamento di tale situazione".

"A parte l'attendibilità delle informazioni trasmesse - continua la Ragioneria - l'amministrazione della pubblica istruzione non ha comunicato i dati sulle assenze, sui titoli di studio, sulla consistenza del personale temporaneo e comandato."

Il punto di maggiore criticità riguarda la mancanza del dato 1995 concernente il personale temporaneo⁴, in quanto il dato in questione è compreso nel conto annuale dell'esercizio 1994 (cfr. *tabella 1*). Ne consegue che la consistenza complessiva del personale al 31 dicembre 1994 riportata sul conto annuale 1994 (1.102.105 unità) non coincide con il dato riportato nel conto annuale 1995 (1.038.462 unità).

Attesa la discrasia esistente nel biennio 1994-1995 del dato in questione, la comparazione, a livello di totale complessivo del personale, deve essere valutata con cautela.

Precisa inoltre la Ragioneria, con riguardo al movimento del personale nel 1995, che la rilevazione per anno solare del personale della scuola comporta la valutazione degli effetti scaturenti dalla diversa data di apertura dell'anno scolastico, con conseguente cumulo degli effetti dell'anno scolastico 1994-1995 e di quelli dell'anno scolastico 1995-1996.

Ricorda infine che la regolamentazione delle assunzioni del personale della scuola segue indirizzi diversi dagli altri comparti del pubblico impiego. Infatti la legge n. 724/1994 ha previsto la conferma dell'art. 4 della legge n. 537/1993 in materia di organici e di assunzione del personale di ruolo e non di ruolo.

È stato anche stabilito dalla citata legge n. 724 che per gli anni scolastici 1995-96 e 1996-97 i criteri di programmazione delle nuove nomine in ruolo del personale docente, determinati con decreto interministeriale, devono contenere le assunzioni di personale docente sui posti delle dotazioni organiche provinciali entro il limite del 50% delle predette dotazioni.

Le illustrate carenze informative del comparto rendono impossibile un esame approfondito della gestione del personale.

¹ Il comparto analizza il personale impiegato nelle scuole di grado preparatorio (materne), nelle scuole di grado inferiore (scuola elementare), nelle scuole di grado medio (scuola media inferiore), nelle scuole di istruzione secondaria (istituti secondari di 2° grado, istituti professionali e artistici e conservatori).

² Personale amministrativo, tecnico e ausiliario.

³ Ministero del Tesoro, Ragioneria generale dello stato, *Conto annuale*. 1995. Il personale delle Amministrazioni del settore statale, bozza di stampa, p. 273.

⁴ L'omissione deriva probabilmente dal fatto che nell'esercizio 1995 la gestione di questo personale è passata dai Provveditorati agli studi alle scuole.

Sempre con riferimento alla qualità dei dati, occorre infine avvertire che per il personale di ruolo dell'anno 1994, si è reso necessario lo scorporo dei docenti di religione che nel conto annuale 1995 hanno una differenziata collocazione rispetto al personale di ruolo (sesta e settima qualifica); infatti in base all'art. 309 t.u. della scuola, approvato con d.lgs. del 16 aprile 1994 n. 297, i docenti in questione non appartengono al personale di ruolo, perché nominati annualmente dal capo d'istituto, d'intesa con l'ordinario diocesano.

3.4.2 - La valutazione della qualità in materia di educazione.

Si è già accennato, in apertura della relazione, al ruolo cruciale che l'individuo riveste nei processi produttivi, soprattutto pubblici. Si è pure detto che l'uso del termine "capitale umano", mutuato dalla teoria economica classica, intende mettere in luce l'esigenza di investire in beni come l'istruzione al fine di migliorare l'efficienza delle organizzazioni.

Consegue da quanto precede che per stabilire i livelli di investimento in questo bene occorre affrontare il non facile problema delle valutazioni dei sistemi di istruzione.

Il tema della verifica della qualità del prodotto educativo recentemente ha trovato ingresso anche nel dibattito politico culturale italiano. Gli eventi più significativi al riguardo sono stati la Conferenza nazionale della scuola del 1990, la ricognizione compiuta sui sistemi nazionali di valutazione nel 1991, la proposta organica sulla scuola, di cui all'art. 8 del d.l. 13 febbraio 1993, n. 35, nonché la ricerca del CNEL sul progetto scuola.⁵

Il fatto nuovo che merita qui di essere segnalato è l'avvio del Servizio nazionale per la qualità dell'istruzione.⁶

L'iniziativa indica tre principali categorie di esigenze valutative:

- informazioni sulla popolazione scolastica e sulle conoscenze e competenze conseguite dagli allievi;
- analisi dei modi di funzionamento delle scuole;
- studio dei fattori cognitivi e di personalità che incidono sull'attività delle istruzioni educative.

Elemento determinante della verifica della qualità dell'istruzione è considerata l'autovalutazione da parte dei singoli attori del sistema. Conseguentemente, i compiti principali del Servizio sono:

- individuare indicatori di risorse, di processo, di prodotto e contestuali (demografici e socio-economico-culturali);
- fornire gli strumenti per le rilevazioni locali attraverso un apposito "archivio docimologico per l'autovalutazione delle scuole";
- mettere l'informazione raccolta a disposizione dei decisori politici, delle istituzioni scolastiche e dell'utenza per avviare i processi di riorganizzazione dei sistemi di istruzione e per migliorare il servizio reso.

Per connessione di argomento, va ricordato l'art. 36 del contratto collettivo nazionale di lavoro concernente la scuola, che prevede un giudizio in materia di appositi nuclei di valutazione costituiti, in ciascun ambito provinciale, da personale appositamente individuato in relazione a specifiche esperienze nel settore ovvero appositamente formato alle tecniche di valutazione e di controllo di gestione.

⁵ CNEL, Gruppo di lavoro sulla misurazione dell'azione amministrativa, *Progetto Scuola, Rapporto finale*, Quaderni di documentazione, Roma 15 novembre 1995.

⁶ *Annali della Pubblica istruzione*, n. 5-6/1996, p. 681; direttiva n. 307 del 21 maggio 1997.

3.4.3 - Consistenza e struttura del personale

Un esame della popolazione scolastica nell'ultimo triennio evidenzia un continuo decremento come risulta dalla tabella seguente:

Anno Scolastico	Popolazione scolastica					NUMERI
	scuola materna	scuola elementare	scuola media	scuola superiore	TOTALE	INDICI
1994/1995	866.348	2.618.063	1.851.967	2.494.187	7.830.565	100
1995/1996	892.546	2.601.844	1.832.912	2.499.895	7.827.197	99,96
1996/1997	910.594	2.604.830	1.785.737	2.451.970	7.753.131	99,01

Nell'anno scolastico 1995/1996 gli alunni sono diminuiti di 3.368 unità rispetto all'anno precedente, con una riduzione dello 0,04%, mentre per il 1996/1997 la flessione è maggiore (74.066 unità, pari allo 0,9%)⁷.

L'assottigliamento della popolazione scolastica, unitamente al piano di razionalizzazione della scuola hanno determinato una flessione del personale di comparto nel triennio 1993-95.

La flessione (tabella 1) ha riguardato il personale direttivo (-5,9% nel 1994; -2,9% nel 1995) e, in misura minore, i docenti di ruolo. Quelli non di ruolo hanno invece registrato un forte incremento nel 1994 (+ 15,5%), parzialmente ridimensionatosi nel 1995 (-6,5%).

Quanto al personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (A.T.A.), si rileva complessivamente nel triennio 1993-95 una riduzione, particolarmente marcata per quello non di ruolo (-6% nel 1994 e -10,7% nel 1995).

Le variazioni negative hanno interessato soprattutto gli uomini.

La riduzione è più contenuta (complessivamente: -1,2% nel 1994; -0,4% nel 1995) per le donne, che costituiscono oltre i due terzi del comparto (circa il 76% nel 1995 con riguardo al personale docente).

La contrazione descritta del personale della scuola ha comportato nel 1994 una riduzione dell'incidenza del comparto sul totale del settore statale, incidenza che resta comunque notevolissima (53% nel 1995).

La situazione organica presenta eccedenze e vacanze, così distribuite:

CATEGORIA	Dotazione organica 1994 (A)	Totale Personale 1994 (B)	Differenza assol. (B)-(A)	Dotazione organica 1995 (A')	Totale Personale 1995 (B')	Differenza assol. (B')-(A')
Personale direttivo	14.142	13.433	-709	14.007	13.050	-957
Docenti ottavo livello	6.125	5.610	-515	6.536	5.955	-581
Docenti settimo livello	424.497	425.493	996	416.192	420.602	4.410
Docenti sesto livello	364.783	363.319	-1.464	363.986	363.317	-669
Totale personale docente	795.405	794.422	-983	786.714	789.874	3.160
Personale A.T.A.	151.447	143.357	-8.090	149.355	145.512	-3.843
Totale personale di ruolo	960.994	951.212	-9.782	950.076	948.436	-1.640

Nel 1993 si era rilevata un'eccedenza sull'organico di diritto di oltre 30.000 docenti di ruolo; nel biennio in esame risulta invece una vacanza di 983 unità nel 1994 e un esubero, comunque contenuto, nel 1995 (3.160 unità). Molto più rilevanti le vacanze organiche del personale A.T.A.: -8.090 unità nel 1994; -3.843 nel 1995.

⁷ Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1995*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1996, vol. II, tomo III, p.36, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1996*, Roma, Centro Fotolitografico della Corte dei conti, 1997 vol. II, p. 356.

Va in ogni caso segnalato che le dotazioni organiche sono state significativamente ridimensionate, come risulta dal prospetto. Nel 1996 la dotazione organica è ulteriormente diminuita, scendendo a 941.245 posti.

L'anzianità delle categorie di personale di ruolo si concentra, sia per il 1994 che per il 1995, per oltre la metà, nella fascia che va dai 16 ai 30 anni di servizio; per il personale docente, in particolare, si registra nel biennio un maggior grado di "invecchiamento" (dal 49,9% del 1994 al 52,9% del 1995), 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 (tabella 2).

A fronte di cessazioni dal servizio pari a 47.748 unità (di cui il 73% per dimissioni) si riscontrano assunzioni nel 1994 di 26.174 unità (di cui il 96,4% per procedure concorsuali). Ne consegue la flessione già evidenziata del 2,2% (pari a 21.574 unità).

Nel 1995 le assunzioni sono state di 18.420 (95,5% per concorso) e le cessazioni sono state di 21.196 unità (limiti di età 39,8%, dimissioni 34,2%), con un saldo negativo di 2.776 unità (tabella 4).

La distribuzione del personale per regioni vede le maggiori concentrazioni in Lombardia (11,9%) e Campania (11,5%). La regione con meno personale è il Molise (7.364 unità).

3.4.4 Il costo del personale

Nel 1995 sono state pagate per il personale della scuola le somme di 37,2 mila miliardi per trattamento fisso (stipendio, indennità integrativa speciale, retribuzione individuale di anzianità, tredicesima mensilità, assegni familiari, indennità pagate con capitoli di stipendio) e di 800,5 miliardi per trattamento accessorio (compensi per lavoro straordinario, indennità di esame, compensi incentivanti la produttività, fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi, indennità di istituto, altre spese), per un totale di 38 mila miliardi di retribuzione lorda.

Aggiungendo a questo ammontare l'importo dei contributi a carico dell'amministrazione (4 mila miliardi) e le spese per indennità di missione (25,3 miliardi), si perviene ad un costo del personale, secondo la terminologia della Ragioneria generale dello Stato (anno nel quale il dato di spesa faceva riferimento all'impegno) illustrata nel paragrafo 1.2.3, di 42,1 mila miliardi.

La comparazione con il 1994 mette in luce, come risulta dal prospetto, una sostanziale stazionarietà del trattamento fisso (+0,5%) e una forte espansione, in termini relativi (+75,7%), delle competenze accessorie, a cui fa riscontro una riduzione dei contributi a carico dell'amministrazione (-15,7%) e, in misura maggiore (-88,1%), delle spese per indennità di missione.

Per il 1995, nell'ambito del trattamento fisso - che rappresenta il 97,9% della retribuzione lorda (addirittura il 98,8% nel 1994) - in ragione del trascurabile peso che per questo personale ha il trattamento accessorio (appena il 2,1% nel 1995 e 1,2% nel 1994) - la voce dello stipendio incide in misura del 35,7%, meno dell'indennità integrativa speciale.

Quanto al trattamento accessorio, sempre con riguardo al 1995, l'elemento retributivo più importante è il compenso incentivante la produttività (39,5%).

Complessivamente, il costo del personale registra nel 1995 una flessione rispetto all'anno precedente di 393 miliardi, pari a 0,93%,⁸ in linea con la riduzione del personale.

Il prospetto evidenzia pure il costo del lavoro, calcolato dalla Ragioneria sommando al costo del personale l'importo delle spese per benessere, equo indennizzo, formazione e gestione concorsi. Detto costo del lavoro ammonta nel 1995 a 42,1 mila miliardi, con un lieve decremento rispetto al 1994.

⁸ Va evidenziato che secondo la Ragioneria il dato 1994 è comprensivo, a differenza del 1995, degli arretrati.

Costo del personale anni 1994 e 1995

(In migliaia di lire)

	Importi 1994	Importi 1995	Variaz. 1995/1994 ass.	Variaz. %
Spesa per competenze fisse	37.004.917.661	37.196.398.630	191.480.969	0,52
Spesa per competenze accessorie	455.682.707	800.530.049	344.847.342	75,68
Contributi a carico dell'amministrazione	4.723.526.293	3.982.499.622	-741.026.671	-15,69
Spese per indennità di missione e di trasferimento	213.485.753	25.302.441	-188.183.312	-88,15
Totale costo del personale (a)	42.397.612.414	42.004.730.742	-392.881.672	-0,93
Spese per il benessere, equo indennizzo, formazione, gestione concorsi (b)	102.991.508	112.933.250	9.941.742	9,65
Totale costo del lavoro (a)+(b)	42.500.603.992	42.117.663.992	-382.940.000	-0,90

La retribuzione media del personale della scuola, di cui il prospetto che segue dà i valori delle varie categorie di personale per gli anni 1994 e 1995, è la più bassa di tutto il pubblico impiego. Le ragioni saranno illustrate nel successivo paragrafo.

Retrib. lorda media pro-capite del personale di ruolo della scuola anni 1994 e 1995

(In migliaia di lire)

Anno	Personale direttivo	Personale docente	Personale A.T.A.	Docenti di religione
1994	58.821	35.885	27.295	27.679 ⁹
1995	61.244	36.916	35.835	31.209

⁹ Il dato rappresenta la media delle retribuzioni dei docenti di religione appartenenti alla sesta e settima qualifica.

3.4.5 - Alcuni dati di comparazione con i Paesi europei⁹

In Italia, la spesa complessiva dell'istruzione per studente si colloca al di sopra della media europea, anche se in una posizione intermedia: 4.107 dollari PPP (dollari USA pesati secondo il potere di acquisto del dollaro nel paese considerato) per la scuola primaria, 5.235 dollari PPP per la scuola secondaria. Per la scuola primaria spendono di più Svezia (4.917), Danimarca e Austria; per quella secondaria spendono di più sei paesi: (Austria 6.721), Germania, Danimarca, Francia, Svezia e Belgio (tabella 4).

Per quanto riguarda la spesa "unitaria" (per ogni studente) per la retribuzione del personale (scuola primaria e secondaria congiuntamente), quella italiana è la più elevata in assoluto tra i Paesi europei. Le spese per il personale incidono in maniera rilevante in tutti i paesi, ma il fenomeno risulta particolarmente consistente in Italia, dove al personale si destinano il 91,51% delle spese correnti. Solo in Grecia (95,4%) e in Portogallo la spesa di personale incide in misura maggiore.

Le ragioni di questa rilevante incidenza non sono certo da ricondurre all'elevata retribuzione dei docenti. Questa risulta infatti molto più bassa della media europea. Nell'esempio riportato nella tabella 5, che riporta il salario del docente di scuola media con 15 anni di servizio, questo ammonta a 23.133 dollari PPP ed è superiore solo a quello di Grecia (14.940), Svezia e Finlandia.

La scarsa consistenza del salario docente è ulteriormente messa in evidenza dal rapporto tra retribuzione annuale (anche in questo caso l'esempio si riferisce a un docente di scuola media con 15 anni di servizio) e PIL pro-capite che è di 1,2. Si tratta del rapporto più basso (assieme a quelli della Svezia) tra tutti i Paesi considerati.

⁹ La comparazione è fatta sulla base de dati OCSE 1993 e 1994. V. OECD-OCSE, *Uno sguardo sull'educazione*, Roma, Armando 1996.

L'elevata incidenza della spesa per la retribuzione del personale sul "costo alunno" sembra piuttosto determinata dal basso rapporto alunni-docenti.

È importante rilevare che questo basso rapporto non dipende solamente dalla scarsa numerosità delle classi.¹⁰ In realtà, il confronto internazionale mette in evidenza la forte influenza che sul rapporto alunni-docenti ha il divario tra il servizio offerto allo studente (tempo scuola) e la prestazione di ore di lezione richiesta al docente nell'ambito del suo contratto di lavoro.

In Italia, un allievo di scuola media frequenta la scuola per un minimo di 1.020 ore all'anno (30 ore per 34 settimane effettive). Considerando che circa il 25% degli alunni fruisce del tempo prolungato (340 ore in più all'anno), il monte ore complessivo si può calcolare di 1.105 ore. Poiché le ore di lezione effettuate dal docente di scuola media sono circa 612 (18 per 34 settimane), se ne deduce che per "coprire" una classe italiana ci vogliono almeno 1,8 docenti, il massimo rapporto riscontrabile nei paesi europei.

In altri paesi, gli alunni frequentano la scuola per meno ore e/o i docenti, di là da quello che può essere il loro impegno professionale extrascolastico, effettuano un maggior numero di lezioni. Il sistema scolastico italiano abbisogna dunque, così come è organizzato attualmente, di un numero elevato di docenti (mal pagati), come si evince anche dalla altissima incidenza dei docenti della scuola pubblica e privata sul totale della forza lavoro (4,7%), inferiore solamente a quella del Belgio (tabella 6).

¹⁰ Con decreti interministeriali n. 127/1995 il rapporto medio nazionale alunni classe è stato così determinato: 23,3 per la scuola materna; 17,5 per la scuola elementare; 20,3 per la scuola media; 22,3 per la scuola secondaria superiore. *Conto Annuale 1995*, I volume, p. 273.

DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE COMPLESSIVO DELLA SCUOLA PER CATEGORIE

Tabella 1

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1994				RILEVAZIONE 1995			
	31.12.93		31.12.94		31.12.94		31.12.95	
	Dotazione organica	Totale	Di cui donne	Totale	Dotazione organica	Totale	Di cui donne	Totale
Personale direttivo	14.142	14.276	4.904	13.433	14.007	13.433	4.632	13.050
Docenti ottavo livello	6.125	5.580	1.778	5.610	6.536	5.610	1.813	5.955
Docenti settimo livello	424.497	454.120	296.478	440.947	416.192	425.493	281.096	420.602
Docenti sesto livello	364.783	378.323	334.041	373.519	363.986	363.319	322.484	363.317
Totale personale docente	795.405	838.023	632.297	820.076	786.714	794.422	605.393	789.874
Personale A.T.A.	151.447	146.534	78.413	143.357	149.355	143.357	77.861	145.512
TOTALE PERSONALE DI RUOLO	960.994	998.833	715.614	976.866	950.076	951.212	687.886	948.436
Docenti di religione						25.654	17.187	25.555
Docenti n.d.r. annuali		13.246	8.444	13.403		13.403	8.536	13.355
Docenti n.d.r. non annuali		30.305	23.086	36.911		36.911	28.337	33.696
Totale Personale docente n.d.r.		43.551	31.530	50.314		50.314	36.873	47.051
Personale A.T.A. n.d.r.		12.000	7.725	11.282		11.282	7.567	10.080
Personale temporaneo		69.095	49.057	63.643				6.464
TOTALE RESTANTE PERSONALE		124.646	88.312	125.239		61.596	44.440	57.131
TOTALE		1.123.479	803.926	1.102.105	950.076	1.038.462	749.513	1.031.122

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

Tabella 2

ANZIANITA' DEL PERSONALE DI RUOLO DELLA SCUOLA PER CATEGORIE

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1994				RILEVAZIONE 1995			
	0-15 anni	16-30 anni	Oltre i 30 anni	TOTALE PERSONALE	0-15 anni	16-30 anni	Oltre i 30 anni	TOTALE PERSONALE
Personale direttivo	1.221	9.387	2.825	13.433	1.265	8.958	2.827	13.050
Docenti ottavo livello	2.776	2.649	185	5.610	2.666	3.052	237	5.955
Docenti settimo livello	184.444	221.247	19.802	425.493	167.165	233.260	20.177	420.602
Docenti sesto livello	162.138	172.384	28.797	363.319	147.302	181.220	34.795	363.317
Totale personale docente	349.358	396.280	48.784	794.422	317.133	417.532	55.209	789.874
Personale A.T.A.	68.478	70.524	4.355	143.357	68.899	71.559	5.054	145.512
TOTALE	419.057	476.191	55.964	951.212	387.297	498.049	63.090	948.436

ANZIANITA' DEL PERSONALE DI RUOLO DELLA SCUOLA PER CATEGORIE - % DI RIGA

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1994				RILEVAZIONE 1995			
	0-15 anni	16-30 anni	Oltre i 30 anni	TOTALE PERSONALE	0-15 anni	16-30 anni	Oltre i 30 anni	TOTALE PERSONALE
Personale direttivo	9,1	69,9	21,0	100,0	9,7	68,6	21,7	100,0
Docenti ottavo livello	49,5	47,2	3,3	100,0	44,8	51,3	4,0	100,0
Docenti settimo livello	43,3	52,0	4,7	100,0	39,7	55,5	4,8	100,0
Docenti sesto livello	44,6	47,4	7,9	100,0	40,5	49,9	9,6	100,0
Totale personale docente	44,0	49,9	6,1	100,0	40,1	52,9	7,0	100,0
Personale A.T.A.	47,8	49,2	3,0	100,0	47,3	49,2	3,5	100,0
TOTALE	44,1	50,1	5,9	100,0	40,8	52,5	6,7	100,0

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

Tabella 3

MOVIMENTO DEL PERSONALE DI RUOLO DELLA SCUOLA PER CATEGORIE

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1994										RILEVAZIONE 1995									
	31.12.93					31.12.94					31.12.94					31.12.95				
	Totale		Di cui donne		Usciti	Totale		Di cui donne		Entrati	Totale		Di cui donne		Usciti	Totale		Di cui donne		Usciti
	Annuati	Di cui donne	Annuati	Di cui donne		Annuati	Di cui donne	Annuati	Di cui donne		Annuati	Di cui donne	Annuati	Di cui donne		Annuati	Di cui donne	Annuati	Di cui donne	
Personale direttivo	14.276	4.904	160	51	1.093	323	44	0	0	0	13.433	4.632	13.433	4.632	0	0	13.050	4.433	0	
Docenti ottavo livello	5.580	1.778	327	79	297	44					5.610	1.813	5.610	1.813	475	197	5.955	1.979	0	
Docenti settimo livello	454.120	296.478	6.259	4.838	19.121	12.881	2.519	1.803	1.890	1.251	440.947	288.740	425.493	281.096	4.536	3.491	9.654	6.575	604	
Docenti sesto livello	378.323	334.041	13.959	13.499	18.681	15.470	1.922	1.860	2.551	2.412	373.519	332.027	363.319	322.484	7.343	7.001	7.118	5.766	764	
Totale personale docente	832.023	632.297	20.545	18.416	38.699	28.395	4.441	3.663	4.441	3.663	828.076	622.380	794.422	603.593	12.354	10.689	16.902	12.372	2.021	
Personale A.T.A.	146.534	78.413	5.469	3.433	8.646	3.985	0	0	0	0	143.357	77.861	143.357	77.861	6.066	3.595	3.911	1.439	0	
TOTALE	998.833	715.614	36.174	21.900	47.748	32.703	4.441	3.663	4.441	3.663	976.866	705.073	951.312	687.886	18.420	14.284	21.196	14.010	2.021	

MOVIMENTO DEL PERSONALE DI RUOLO DELLA SCUOLA PER CATEGORIE - % DI RIGA

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1994										RILEVAZIONE 1995										
	31.12.93					31.12.94					31.12.94					31.12.95					
	Totale		Di cui donne		Usciti	Totale		Di cui donne		Entrati	Totale		Di cui donne		Usciti	Totale		Di cui donne			
	Annuati	Di cui donne	Annuati	Di cui donne		Annuati	Di cui donne	Annuati	Di cui donne		Annuati	Di cui donne	Annuati	Di cui donne		Annuati	Di cui donne				
Personale direttivo	1,4	0,5	0,6	0,2	2,1	0,7	0,0	0,0	0,0	1,4	0,5	1,4	0,5	0,0	0,0	1,8	0,9	0,0	1,4	0,5	
Docenti ottavo livello	0,6	0,2	1,2	0,3	0,6	<0,1	0,0	0,0	0,0	0,6	0,2	0,6	0,2	2,6	1,1	0,6	0,1	0,0	0,0	0,6	0,2
Docenti settimo livello	45,5	29,7	23,9	18,5	40,0	27,0	56,7	40,6	42,6	28,2	45,1	29,6	44,7	29,6	19,0	45,5	31,0	60,5	37,7	49,2	29,9
Docenti sesto livello	37,9	33,4	53,3	51,6	39,1	32,4	43,3	41,9	57,4	34,0	38,2	33,9	39,9	38,0	33,6	33,6	27,2	39,5	37,8	50,8	45,6
Totale personale docente	83,9	63,3	78,5	70,4	79,8	59,5	100,0	82,5	100,0	82,5	83,9	63,7	83,5	67,1	58,0	79,7	58,4	100,0	75,5	100,0	83,3
Personale A.T.A.	14,7	7,9	20,9	13,1	18,1	8,3	0,0	0,0	0,0	14,7	8,0	15,1	8,2	32,9	19,5	18,5	6,8	0,0	0,0	15,3	8,4
TOTALE	100,0	71,6	100,0	83,7	100,0	68,5	100,0	82,5	100,0	82,5	100,0	72,2	100,0	77,3	100,0	77,5	66,1	100,0	75,5	100,0	72,6

Fonte: Elaborazione Cortei dei conti su dati Regionaria generale dello Stato

Tabella 4

Analisi della spesa dell'istruzione^(*) (dati 1993)

Paesi	Spesa complessiva unitaria Scuola primaria	Spesa complessiva unitaria Scuola secondaria	Spesa unitaria per il personale Scuola primaria e Scuola secondaria	Incidenza % spesa personale/spese correnti
Austria	4.291	6.721	4.202	80,6
Belgio	2.953	5.373	3.612	84,1
Danimarca	4.745	6.175	4.277	81,3
Finlandia	4.091	4.769	3.004	72,6
Francia	3.154	5.685	3.312	78,6
Germania	2.815	6.481	3.052	87,2
Grecia	-	1.578	1.353	95,4
Irlanda	1.882	3.031	2.086	88,7
Italia	4.107	5.235	4.297	91,5
Norvegia	-	-	-	-
Olanda	2.793	3.979	2.619	80,5
Portogallo	2.581	2.491	2.239	92,4
Spagna	2.293	3.033	2.097	81,0
Svezia	4.917	5.651	3.340	62,9
Regno Unito	3.295	4.494	2.715	72,7

Fonte: OCSE

(*) La spesa unitaria (spesa per ogni studente) è calcolata convertendo le valute locali in dollari USA pesati secondo il potere di acquisto del dollaro in ogni Paese (dollari PPP)

Tabella 5

Dati organizzativi e finanziari sulla Scuola (dati 1994)

Paesi	Rapporto alunni/docenti scuola media	Ore di frequenza dell'alunno di 12 anni	Ore di docenza	Rapporto ore frequenza alunni/ore docenza	Stipendio annuale doc. scuola media 15 anni di servizio	Rapporto stipendio doc. scuole media 15 anni e PIL procapite
Austria	8,2	1.105	651	1,69	25.553	1,3
Belgio	-	987	720	1,37	27.997	1,4
Danimarca	9,2	840	750	1,12	28.096	1,4
Finlandia	-	730	-	-	22.727	1,4
Francia	(19,3)	810	660	1,23	27.587	1,4
Germania	15,7	930	712	1,30	36.273	1,8
Grecia	13,3	918	569	1,61	14.946	1,3
Irlanda	(24,4)	935	735	1,27	34.248	2,3
Italia	8,0	1.105	612	1,8	23.133	1,2
Norvegia	-	-	-	-	-	-
Olanda	-	1.067	954	1,12	28.191	1,5
Portogallo	(12,1)	949	681	1,39	30.079	2,4
Spagna	17,1	900	900	1,00	26.955	2,0
Svezia	10,8	828	576	1,44	20.413	1,2
Regno Unito	17,8	-	-	-	-	-

Fonte: OCSE

(*) Il numero di ore di frequenza dell'alunno è 1.020 (30 h x 34 settimane). Poiché nel 25% dei casi (tempo prolungato) vengono fornite 340 ore aggiuntive, si è calcolato che il numero medio di ore di frequenza annuale è 1.105.

Tabella 6

Rapporto personale docente^(*) - forza lavoro totale (dati 1994)

Paesi	Solo elementari e secondaria	Tutte
Austria	3,0	3,9
Belgio	4,5	5,9
Danimarca	3,1	4,1
Finlandia	-	3,5
Francia	2,8	3,7
Germania	1,9	3,1
Grecia	2,6	3,2
Irlanda	3,1	4,1
Italia	3,8	4,7
Norvegia	-	-
Olanda	2,3	3,1
Portogallo	3,1	3,8
Spagna	2,8	3,6
Svezia	3,4	4,4
Regno Unito	2,4	2,8

Fonte: OCSE

(*) Scuola pubblica e privata

3.5 - Il personale delle Università

3.5.1 - Premessa

Nel presente paragrafo viene esaminato il personale delle università nel suo complesso¹, con riferimento tanto al personale di ruolo quanto al personale non di ruolo o con rapporto speciale di lavoro (temporaneo, a contratto, part-time), tanto al personale docente (compresi i ricercatori), quanto al personale non docente (personale tecnico ed amministrativo), tenendo distinti gli aspetti relativi alla consistenza del personale (in pianta organica ed in servizio) ed alle sue variazioni dagli aspetti relativi alle prestazioni svolte ed al costo delle stesse. Nella presente relazione si è ritenuto si effettuare una trattazione separata relativa alle Università, in quanto il sistema universitario tende ad assumere connotati sempre maggiori di specialità rispetto a quello ministeriale, sia per la presenza di un "comparto" autonomo di contrattazione collettiva, sia per la massiccia presenza di personale non contrattualizzato (docenti), sia per la sempre più attuata autonomia universitaria, che comporta scostamenti anche notevoli dal sistema di organizzazione del personale delle amministrazioni centrali.

In via preliminare, deve rilevarsi che la consistenza e la struttura del personale delle università hanno subito considerevoli variazioni qualitative e quantitative rispetto al conto annuale del 1993, sia dal punto di vista delle piante organiche che del personale in servizio effettivo, con ovvie ripercussioni anche sul costo del lavoro. Tale fenomeno è da ricollegarsi a provvedimenti legislativi del 1994 e degli anni successivi, ispirati a principi diversi e fortemente derogatori rispetto ai principi sanciti dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n.29 e dalle leggi finanziarie (e collegate alla finanziaria) disciplinanti il pubblico impiego, nell'ottica della valorizzazione dell'autonomia universitaria sancita dalla legge 19 maggio 1989, n. 168. A seguito di tali provvedimenti, il sistema del personale universitario è attualmente caratterizzato da una estrema flessibilità sia in termini di consistenza dell'organico sia in termini finanziari, che rende estremamente complessa una analisi esaustiva delle varie realtà universitarie.

Dev'essere, inoltre, sottolineato che non vi sono università inadempienti tra le 57 tenute all'inoltro dei dati, ma dal conto annuale del 1994 emerge che i tre quarti delle università hanno fornito dati incongruenti², mentre nel 1995 le università che hanno fornito dati incongruenti si sono ridotte a meno di un decimo del totale³. Peraltro, le incongruenze di organico (tra il personale in servizio effettivo e le dotazioni organiche), che sono quelle di maggiore consistenza⁴, risultano spiegabili in forza delle predette peculiarità delle disposizioni regolanti il comparto (cfr. § 3.5.2.2); le incongruenze relative alla consistenza del personale in servizio risultano di limitata rilevanza e circoscritte per lo più al personale diverso da quello di ruolo (cfr. § 3.5.2.1); infine, non risultano incongruenze eccessive relative ai movimenti "interni" (da un livello retributivo all'altro) del personale nel suo complesso⁵.

Quanto, poi, alle retribuzioni, va precisato che non sono possibili comparazioni tra i dati forniti dalla Ragioneria generale dello Stato relativi al 1993 (riportati in termini di somme dovute, o "impegni") ed i dati relativi agli anni oggetto della presente relazione, in quanto questi ultimi sono stati elaborati in termini di erogazioni effettuate (o di "cassa") per presunte

¹ In particolare, vengono considerate le istituzioni inserite dal Ministero del Tesoro - Ragioneria generale dello Stato - nel "conto annuale sul costo del lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni" redatto per l'anno 1994 e per l'anno 1995 (nel prosieguo "conto annuale 1994" e "conto annuale 1995"): 57 università presenti sul territorio, compreso l'I.S.E.F di Roma ed esclusi gli Osservatori.

² Cfr. il conto annuale 1994, volume 1, p. 326: "enti non congruenti = 42 (73,68%)".

³ Cfr. il conto annuale 1995, volume 1, p. 314: "enti non congruenti = 5 (8,77%)".

⁴ Le incongruenze in esame si riscontrano nell'80-90% delle università tenute all'inoltro dei dati (cfr. conto annuale 1994, vol. 1, p. 326 e conto annuale 1995, vol. 1, p. 314).

⁵ Le incongruenze in esame si riscontrano nel 7% delle università tenute all'inoltro dei dati nel 1995 (cfr. conto annuale 1994, vol. 1, p. 326) e nel 2% circa delle università nel 1995 (cfr. conto annuale 1995, vol. 1, p. 314).

sopravvalutazioni degli impegni rispetto alla spesa effettivamente erogata⁶. Inoltre, per il 1994 possono segnalarsi notevoli scostamenti tra lo stipendio e la indennità integrativa speciale teorici e lo stipendio e la indennità integrativa speciale comunicati dalle università, mentre per il 1995 le incongruenze si sono notevolmente ridotte⁷.

Deve infine segnalarsi che l'indisponibilità del conto annuale 1996 impedisce una completa disamina degli sviluppi degli organici e delle retribuzioni nell'anno predetto, cui si è cercato di ovviare evidenziando le innovazioni nella struttura retributiva e le linee di tendenza della spesa successivamente al 1995.

3.5.2 - Organici

3.5.2.1 - Considerazioni generali

Nella relazione di questa Corte relativa al costo del lavoro pubblico nel 1993 manca ogni indicazione in merito alle piante organiche, e si desumono dati sul personale in servizio al 31 dicembre 1993 (di ruolo e diverso -non di ruolo, temporaneo ed a contratto-), che non corrispondono ai dati desumibili dal conto annuale 1994⁸. Non sono, pertanto, possibili comparazioni significative tra le piante organiche del 1993 e del 1994, e sono solo tendenziali le comparazioni tra il personale (di ruolo e non) in servizio nel 1993 e le piante organiche ed il personale (di ruolo e non) in servizio nel 1994.

Viceversa, nel conto annuale 1994 e nel corrispondente conto annuale 1995 emergono dati significativi ed abbastanza concordanti in relazione alla consistenza ed alle variazioni del personale di ruolo in servizio al 31 dicembre 1994, laddove discordanze notevoli si registrano per il personale non di ruolo, temporaneo e contrattista (o equiparato) in servizio nel medesimo periodo (cfr. *tabella 1*⁹). Sono quindi solo approssimate e tendenziali, relativamente al periodo 1994-1995, le indicazioni e le comparazioni circa la consistenza e le variazioni del personale diverso da quello di ruolo (che peraltro risulta di limitata consistenza rispetto al personale complessivo: cfr. § 3.5.2.3).

3.5.2.2 - Piante organiche

Nel 1994 sono stati previsti nella dotazione organica 93.670 posti (di cui 93.547 per personale di ruolo e 123 per personale a contratto), a fronte di una consistenza complessiva del

⁶ Cfr. il conto annuale 1994, volume 1, p. 3, punto 2.

⁷ Le incongruenze in esame si riscontrano nel 70% all'incirca delle università tenute all'incoltro dei dati nel 1994 (cfr. conto annuale 1994, vol. 1, p. 326) e nel 20% all'incirca delle università nel 1995 (conto annuale 1995, vol. 1, p. 314).

⁸ In particolare, dalla relazione sul costo del lavoro di questa Corte del 1993, p. 77, risultano 2480 unità di personale diverso da quello di ruolo, laddove dal conto annuale 1994 (vol. 1, pagg. 328-329, Tavola 4.0.1) risultano 7745 unità di personale diverso (dal quale vanno detratte 303 unità di personale part-time); dagli stessi documenti, per converso, si desume una sufficiente corrispondenza tra i dati relativi al personale di ruolo in servizio al 31.12.1993 (102.632 secondo la rilevazione 1993, 102.818 secondo la rilevazione 1994).

⁹ La tabella 1 è stata redatta sulla base dei dati del conto annuale 1994, vol. 1, pagg. 328-329, Tavola 4.0.1 (corrispondenti ai dati sintetizzati alla Tavola 0.2.1b dello stesso conto, vol. 1, p. 50), riportati nella colonna "rilevazione 1994", nonché sulla base dei dati del conto annuale 1995, vol. 1, pagg. 316-317, Tavola 4.0.1 (solo parzialmente corrispondenti ai dati riportati nella tavola 0.2.1a dello stesso conto, che nella colonna "restante personale" non riportano nella somma il personale temporaneo), riportati nella colonna "rilevazioni 1995". Da detta Tavola emerge con chiarezza che i dati sul personale di ruolo in servizio al 31.12.1994 rilevati nel conto annuale 1995 si discostano da quelli rilevati nel conto annuale 1994 di un massimo di quattro unità per ogni categoria di personale, laddove i dati del personale diverso (escluso quello part-time) in servizio al 31.12.1994, indicati nel conto annuale 1995 si discostano di diverse centinaia di unità rispetto a quelli indicati nel conto annuale 1994; invece, dai dati desumibili dal conto annuale 1994 (vol. 1, p. 329, Tavola 4.0.1), risultano in servizio al 31.12.1994 7745 unità di personale diverso da quello di ruolo (2537 unità non di ruolo, 3.810 di personale temporaneo, 1095 di personale a contratto, 303 di personale part-time), mentre dal conto annuale 1995 (vol. 1, p. 317, Tavola 4.0.1.) risultano in servizio nello stesso periodo 5.497 unità di personale diverso da quello di ruolo (di cui 1.321 non di ruolo, 3.067 temporaneo, 802 a contratto, 307 part-time).

personale in servizio alla fine del 1994 ben maggiore¹⁰. Nel 1995, analogamente, a fronte di una pianta organica di 101.807 posti (di cui 101.436 di ruolo e 371 per personale a contratto), sono risultati in servizio 103.258 dipendenti di ruolo e 6.162 unità di personale diverso (a contratto, non di ruolo, temporaneo e part-time). In particolare, in ambedue gli anni (ma in maniera meno marcata nel 1995) l'organico risulta inferiore alle unità di personale in servizio, relativamente ai ricercatori ed al personale appartenente ai "livelli retributivi" (fatta eccezione per talune qualifiche), e viceversa superiore al numero di professori e di dirigenti in servizio (fatta eccezione per i professori incaricati) (cfr. *tabella 1*).

Tuttavia, va evidenziato che il riferimento alle dotazioni organiche appare poco significativo ai fini dell'analisi relativa agli anni successivi al 1994, attesa la sopravvenuta attribuzione agli atenei di una estrema libertà nella fissazione delle piante organiche, a seguito della legge 24 dicembre 1993, n. 537. L'articolo 5 di tale legge, infatti, prevede semplicemente la fissazione di un tetto di spesa corrispondente all'"organico di ateneo", nell'ambito del quale le università sono libere di fissare qualsivoglia modifica delle piante organiche; l'organico di ateneo, a sua volta, è soggetto a periodici ampliamenti, previsti nei piani triennali per l'università in aumento rispetto all'organico fissato dal comma 10 del predetto articolo¹¹. La disposizione dell'art. 31 della successiva legge 28 dicembre 1995, n. 549 ha precisato che nelle materie della assunzione del personale e delle modifiche di organico delle università si applicano "esclusivamente" le predette disposizioni, con ciò aprendo la strada alla piena autonomia universitaria. Tale disciplina appare connotata da forti profili di specialità sia rispetto alla disposizione dell'art. 2, comma 1, lett.c), della legge-delega 23 ottobre 1992 n. 421, che impone la predeterminazione per legge dei criteri per determinare i ruoli e le dotazioni organiche (oltreché la loro consistenza complessiva), sia -naturalmente- rispetto ai principi sanciti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29, che ha attuato la delega imponendo una stretta correlazione tra i carichi di lavoro e le piante organiche (art. 6), vietando nel contempo ogni assunzione senza la previa determinazione dei carichi di lavoro (art. 31); peraltro, l'articolo 1 (commi 46 e 52) della legge 23 dicembre 1996, n. 662, ha espressamente previsto che la deroga al divieto di assunzioni non si applica alle Università, e la recente legge del 15 maggio 1997, n. 157, ha concesso piena autonomia statutaria alle Università, anche in materia di organici del personale tecnico-amministrativo (articolo 17, comma 109).

Inoltre, ad ulteriore incremento degli organici, contratti con personale diverso da quello di ruolo sono stati disciplinati già dal d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 (articoli 25-29), nonché da successive leggi speciali (ad esempio, il d.l. 21 aprile 1995, n. 120, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 1995, n. 236) e dall'articolo 36 del d. lgs. 29/1993, che disciplina il personale part-time e temporaneo (unitamente al contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto università concordato il 6 marzo 1996: artt. 18 e 19); senza contare che l'art. 3, comma 24, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 - in deroga all'articolo 36 del d.lgs. 29/1993 ed comma 23 del medesimo articolo 3 - consente alle università di istituire rapporti di lavoro subordinato ed autonomo a tempo determinato per prestazioni superiori a tre mesi.

Il predetto sistema di determinazione degli organici e l'ampliata facoltà di ricorso a contratti di lavoro con personale diverso da quello di ruolo rendono meno significative le predette incongruenze di organico (talora superiore, talora inferiore al personale effettivamente in servizio¹²), stante la libertà degli atenei di operare "compensazioni" tra le varie qualifiche ed i vari livelli del personale, nel limite della spesa complessiva, e la possibilità di assunzioni di

¹⁰ Circa 103.320 unità di ruolo e 7.745 o 5.497 -secondo, rispettivamente, il conto annuale 1994 ed il conto annuale 1995- unità di personale diverso da quello di ruolo.

¹¹ Pari al totale dei posti di ruolo per il personale docente assegnati al 31.12.1993 e per il personale non docente assegnati al 31.8.1993, nonché del 100% dei posti per il personale docente e del 50% dei posti per il personale non docente assegnati nel piano triennale di sviluppo per le università '91-'93.

¹² Conto annuale 1994, Vol. 1, p. 326: per 53 Università su 57 (92,98%) vi è un organico inferiore al personale in servizio, e per 51 Università su 57 (89,47%) un organico superiore al personale in servizio.

dipendenti "a contratto", laddove divengono significativi il limite di spesa stabilito per il personale negli anni 1995-1996 e le revisioni degli organici (successive al 1993) predisposte delle Università nell'esercizio della loro autonomia in materia.

Nella parte dedicata agli aspetti finanziari (§ 3.5.4) si cercherà di esaminare i possibili effetti sulla retribuzione e sul costo del lavoro, riconducibili alla predeterminazione per legge solo del limite massimo di spesa e non dei criteri di formazione degli organici.

3.5.2.3 - Consistenza e struttura degli organici

Nel 1993 risulta essere stato in servizio personale di ruolo tra le 102.632 unità (secondo il conto annuale 1993) e le 102.818 unità (secondo il conto annuale 1994), mentre il personale diverso da quello di ruolo risulta di consistenza compresa tra 2.480 unità (secondo la rilevazione del 1993) e le 5.100 unità (secondo il conto annuale 1994). Nell'anno 1994, in ogni caso, si è avuto un incremento sia del personale di ruolo -assestatosi intorno alle 103.320 unità (cfr. *tabella 1*¹³) - sia del personale diverso da quello di ruolo -la cui consistenza deve ritenersi compresa tra le 5.497 e le 7.745 unità¹⁴-, quest'ultimo comunque avente un ridotto peso rispetto all'organico complessivo (anche considerando la predetta oscillazione, il personale diverso da quello di ruolo rappresenta una percentuale tra il 5% ed il 7% dell'organico complessivo¹⁵) (cfr. *tabella 1a*). Nel 1995, invece, risulta essersi verificato un lieve decremento del personale di ruolo -attestatosi sulle 103.258 unità- (cfr. *tabella 1*), mentre si sono registrate 6.162 unità di personale diverso (cfr. *tabella 1*).

La struttura organizzativa delle università si caratterizza, come quella di alcuni Ministeri, per la presenza di personale con funzioni di vertice, appartenente a ruoli e carriere speciali rispetto a quella dirigenziale (c.d. "doppia dirigenza"); in particolare, vi è una cospicua presenza di personale docente (ivi compresi i ricercatori) accanto al personale di qualifica dirigenziale. In posizione subordinata a tali qualifiche vi sono funzionari ed impiegati di livelli retributivi inferiori; è altresì istituzionalizzata la presenza di personale non di ruolo e a contratto (professori incaricati, esperti linguistici, etc.) e con contratti part-time o temporanei (per le esigenze transitorie indicate nella legge e nei contratti collettivi).

In ordine al *personale docente*, nel 1994 esso ha rappresentato poco meno della metà del totale del personale in servizio (43,8%¹⁶): i professori (ordinari, straordinari ed associati) più di un quarto del totale, i ricercatori più di un sesto ed i professori incaricati lo 0,3% del totale¹⁷ (*tabella 1a*), con un lieve calo rispetto all'anno 1993 (nel quale si era registrata una presenza del 46% del personale docente¹⁸). Nel 1995, invece, si è registrato un lieve incremento del personale docente, pari al 45,1% del personale in servizio¹⁹, soprattutto dei ricercatori²⁰ (cfr. *tabella 1a*).

¹³ Come si può osservare dalla *tabella 1*, i dati relativi al personale di ruolo in servizio al 31.12.1994 corrispondono quasi perfettamente nella rilevazione 1994 (103.314 unità) e nella rilevazione 1995 (103.320 unità).

¹⁴ Cfr. nota 9.

¹⁵ Percentuali così ottenute mettendo in rapporto le unità di personale diverso da quello di ruolo individuate nel conto annuale 1994 con il personale complessivo (di ruolo e diverso) individuato nel medesimo conto e moltiplicando il risultato per cento, per poi ripetere l'operazione con i dati desunti dal conto annuale 1995.

¹⁶ La discordanza tra questa percentuale (43,8%) e quella desumibile dalla Tavola 0.2.2b del conto annuale 1994, vol. I, p. 54 (che riporta un valore del 43,51%) è data dalla circostanza che in detta tabella non si tiene conto della percentuale di professori incaricati esterni (0,3%), che nelle tabelle della parte del conto annuale relative all'Università sono riportati tra il personale dei livelli (cfr. Tavola 4.0.1 p. 328 del conto annuale, vol. I, pagg. 328 sg.).

¹⁷ Precisamente, 30.214 unità (27,2% del totale) i professori ordinari, straordinari ed associati, 18.103 unità (il 16,3%) i ricercatori, e 361 unità (lo 0,3%) i professori incaricati.

¹⁸ Cfr. Relazione sul costo del lavoro pubblico del 1993 della Corte dei conti, p. 77.

¹⁹ Cfr. la nota 16 per la motivazione della discordanza dei dati rispetto al conto annuale 1995.

²⁰ Precisamente, 29.823 unità (il 27,3% del totale) di professori ordinari, straordinari ed associati, 19.195 unità (il 17,5%) di ricercatori e 348 unità (0,3%) di professori incaricati.

Quanto, invece, ai *dirigenti*, come nel 1993 anche nel 1994 la loro consistenza è stata pari a meno di un millesimo del personale²¹, mentre la presenza media di dirigenti nel settore statale è stata di circa dieci volte superiore²² e quella nel comparto dei Ministeri quasi venti volte superiore²³; nel 1995 la consistenza del personale dirigenziale è rimasta sostanzialmente invariata²⁴, così come nel settore statale²⁵ e nel comparto dei Ministeri²⁶. La ridotta consistenza delle qualifiche dirigenziali si spiega per la attribuzione *ex lege* di funzioni sostanzialmente dirigenziali (ad esempio, la direzione di istituti e dipartimenti universitari) al personale docente, a scapito delle competenze del personale dirigente, operata da leggi di settore (in particolare dal d.P.R. 382/80). Relativamente a tale categoria si possono notare, per l'anno 1994, una incompleta copertura degli organici²⁷ e la mancanza di dirigenti generali²⁸; nonché - per l'anno 1995 - una copertura ancora inferiore dell'organico²⁹ e la persistente assenza di dirigenti generali³⁰.

Il personale dei *livelli*, infine, ha rappresentato nel 1994 quasi la metà del personale complessivo: precisamente, il personale appartenente ai "livelli" dal II al VII è stato pari a circa due quinti del personale globale³¹, i funzionari (di livello VIII e IX) meno di un decimo³², gli impiegati dei ruoli ad esaurimento e quelli dei ruoli speciali, rispettivamente, due millesimi e otto millesimi³³ del personale globale (cfr. *tabella 1a*³⁴), per una percentuale complessiva del 49,2%³⁵ di personale di qualifica non dirigenziale rispetto al personale totale: tale percentuale è al di sotto di quella della maggiorparte dei comparti del settore statale³⁶, eccezion fatta per alcuni comparti³⁷. Nel 1995 la incidenza del personale di qualifica non dirigenziale sul personale globale è rimasta sostanzialmente inalterata³⁸ (cfr. *tabella 1a*), laddove nel comparto Ministeri e nel

²¹ Precisamente, lo 0,09%, pari a 103 dirigenti in servizio diviso le 111.059 unità di personale in servizio moltiplicato per cento (dati desumibili dalla tabella 1). Cfr. anche tabella 0.2.2b del conto annuale 1994, Vol. I, p. 54. Per il dato relativo al 1993 cfr. Relazione della Corte dei conti sul costo del lavoro pubblico del 1993, p. 77.

²² Nel settore statale i dirigenti sono stati lo 0,97% del personale complessivo, come si evince dalla tavola 0.2.1b a p. 50 del conto annuale 1994, Vol. I, relativa alla distribuzione del personale statale per categorie, dividendo la somma dei totali dei dirigenti generali e dei dirigenti (1.141+18.631) per il totale generale del personale del settore (2.030.724) e moltiplicando per cento il risultato.

²³ L'1,76%: tale importo si ottiene dalla tavola citata alla nota precedente, dalla riga relativa al personale in servizio nel comparto Ministeri, con analogo computo.

²⁴ Passando a 116 unità, sempre pari allo 0,1% del personale complessivo.

²⁵ Nel settore statale i dirigenti sono stati l'1,03%, importo computato dalla Tavola 0.2.1b del conto annuale 1995, vol. I, p. 52, dividendo il totale dei dirigenti e dei dirigenti generali in servizio nel settore statale per il totale del personale in servizio nel settore e moltiplicando il risultato per cento.

²⁶ Nel comparto dei ministeri i dirigenti sono stati l'1,78%, importo computato sulla base della tavola citata nella nota precedente, dalla riga relativa al comparto Ministeri, con analogo computo.

²⁷ Nel limite del 75,6% (cfr. *tabella 1a*).

²⁸ Risultando in servizio al 31.12.1994 solo 30 dirigenti superiori e 73 primi dirigenti (Cfr. conto annuale 1994, Vol. I, p. 328, Tavola 4.0.1).

²⁹ Nel limite del 72,1% (cfr. *tabella 1a*).

³⁰ Cfr. conto annuale 1995, Vol. I, p. 317, Tavola 4.0.1.

³¹ Il 40,4% (44.485 unità).

³² Il 7,8% del personale complessivo (8.622 unità), come si desume dal conto annuale 1994, vol. I, p. 329, Tavola 4.0.1, dividendo la somma delle le unità di personale di VIII e IX livello in servizio al 31.12.1994 per il personale complessivo in servizio e moltiplicando per cento il risultato.

³³ Per l'esattezza, lo 0,2 % (197 unità) e lo 0,8% (869 unità) del personale totale.

³⁴ La tabella 1a riporta dati approssimati al primo decimale.

³⁵ La discordanza tra questo valore e quello desumibile dalla Tavola 0.2.2b del conto annuale 1994, vol. I, p. 54 (che riporta un valore del 49,43%) è data dall'inserimento dei dati relativi ai professori incaricati tra il personale dei livelli da parte della Ragioneria generale dello Stato (cfr. nota 16).

³⁶ In ispecie, il comparto Ministeri ha una percentuale del 95,33% di personale dei "livelli" rispetto al totale del personale).

³⁷ In particolare il comparto scuola, che ha una percentuale del 13,01% (dati desunti dal conto annuale 1994, vol. I, p. 54, Tavola 0.0.2b.)

³⁸ Ovvero pari al 49,1%, di cui il 40,3% di personale dei "livelli" (44.096 unità), il 7,8% di funzionari (8.587 unità), lo 0,2% di personale dei ruoli ad esaurimento (178 unità) e lo 0,8% di personale dei ruoli speciali (915 unità).

comparto Scuola l'incidenza dello stesso è aumentata³⁹. Sia nel 1994, sia nel 1995, il livello retributivo di maggiore consistenza relativa è stato il sesto.

Accanto al predetto personale di ruolo, la legislazione di settore consente la assunzione di un certo numero di dipendenti non di ruolo o con un rapporto di impiego "speciale" (temporanei, contrattisti o part-time)⁴⁰; nel 1994 esso aveva una consistenza compresa tra il 5% ed il 7% del personale complessivo⁴¹, mentre nel 1995 rappresentava solo il 5,6% del personale complessivo⁴². Nel 1994 il ricorso al personale part-time è stato per lo più limitato a soggetti appartenenti ai "livelli retributivi" e ad alcuni dipendenti a contratto o equiparati⁴³, così come nel 1995⁴⁴ (in cui il personale part-time era limitato al solo personale dei "livelli"); in ambedue gli anni, comunque, il ricorso a questo rapporto speciale di lavoro è stato comunque limitato a poche centinaia di unità (cfr. *tabella 1*). Più complessa è la ricostruzione dei dati relativi al personale non di ruolo, temporaneo ed a contratto in servizio nel 1994⁴⁵ e nel 1995⁴⁶, ma può affermarsi che nel primo anno il personale non di ruolo è stato per la maggior parte personale docente, mentre il personale temporaneo ha per lo più fatto parte del personale dei "livelli retributivi"⁴⁷, laddove nel secondo anno tutte le unità di personale diverse da quello di ruolo risultano per la maggior parte appartenenti al personale dei "livelli"⁴⁸.

Infine, sia nel 1994 che nel 1995 si è assistito all'utilizzo di personale in posizione di comando e di "fuori ruolo", del quale si tratterà nel paragrafo 3.5.2.4.

Tanto premesso sulla consistenza del personale in servizio e sulla sua distribuzione per categorie, deve farsi cenno alla distribuzione per anzianità di servizio del personale di ruolo, che nel comparto universitario ha particolare importanza per gli effetti che essa continua a determinare sulla retribuzione spettante al personale docente (v. paragrafo 3.5.4.1), oltre che sulla c.d. "buona uscita". Sia nel 1994 che nel 1995 (come nel 1993) oltre la metà del personale di ruolo si è concentrata nella fascia di anzianità fino a quindici anni (cfr. *tabella 2*), ma in misura progressivamente minore⁴⁹. Nel 1994, inoltre, si è registrata una netta prevalenza numerica del personale dei "livelli", rispetto alle altre categorie di personale, nelle fasce di anzianità fino a 15 anni e fino a 30 anni, mentre i professori hanno avuto prevalenza numerica nella fascia di anzianità oltre i trenta anni (cfr. *tabella 2*); nell'ambito delle varie categorie di personale, i ricercatori ed i "livelli" si sono concentrati per la maggior parte nella prima fascia di anzianità (anzianità inferiore ai quindici anni), mentre i professori e le altre categorie di personale si sono concentrati nelle fasce di anzianità superiori a quindici anni.⁵⁰ Nel 1995, ferma restando la

³⁹ Fino al 97,43% nel comparto ministeri e nel comparto scuola fino al 13,8% (dati ottenuti dal Conto Annuale 1995, Vol. I, p. 51, Tavola 0.2.1a, rapportando il personale dei livelli al totale del personale e moltiplicando il risultato per cento dalla riga relativa ai ministeri e dalla riga relativa alla scuola).

⁴⁰ Dalla trattazione precedente emerge con chiarezza che i professori incaricati ai sensi dell'art. 25 D.P.R. 382/1980 non sono stati inseriti nel computo di queste unità di personale, essendo stati indicati in precedenza.

⁴¹ Attesa la discordanza dei dati relativi a tale periodo inseriti nel Conto annuale 1994 -7.745 unità-, rispetto a quelli indicati nel Conto annuale 1995 -5.497 unità-: (cfr. *tabella 1*).

⁴² Ovvero 6.162 unità: (cfr. *tabelle 1 e 1a*).

⁴³ Poco più di 300 unità (cfr. Tavola 4.0.3 del conto annuale 1994, vol. I, p. 333).

⁴⁴ 477 unità (cfr. Tavola 4.0.3 del conto annuale 1995, vol. I, p. 321).

⁴⁵ Invero, vi è una profonda diversità dei dati relativi a quel periodo nel conto annuale 1994 e nel conto annuale 1995; in particolare, può ritenersi che nel 1994 sono state in servizio tra le 3.067 e le 3.810 unità di personale temporaneo, tra le 1.321 e le 2.537 unità di personale non di ruolo, e tra le 802 e le 1.095 unità di personale a contratto (cfr. *tabella 1*).

⁴⁶ Nel 1995, risultano in servizio 649 unità di personale non di ruolo, 3.843 a tempo determinato e 1.193 a contratto (cfr. *tabella 1*).

⁴⁷ Cfr. Tavola 4.0.3 del conto annuale 1994, vol. I, p. 333.

⁴⁸ Cfr. Tavola 4.0.3 del conto annuale 1995, vol. I, p. 321.

⁴⁹ Dal 57% del 1993 al 54,3% del 1994 ed al 52,6% del 1995 (cfr. *Tavola 2a*).

⁵⁰ In particolare, nel 1994 si è registrata una presenza di professori pari a 13.358 unità (il 44,2% dei professori) nella fascia di anzianità fino a 15 anni, a 13.976 unità (46,3%) nella fascia fino a 30 anni ed a 2.880 unità (9,5%) nella fascia oltre i 30 anni; viceversa, la presenza dei ricercatori (che rappresentano il primo gradino della carriera

prevalenza del personale dei "livelli" nella prima fascia di anzianità rispetto al personale nel suo complesso, nell'ambito delle singole categorie di personale si rileva una riduzione della presenza di professori nella prima fascia e ad un aumento di tale presenza nelle fasce superiori, laddove i ricercatori ed il personale dei "livelli" continuano ad essere presenti in maggior numero nella fascia di anzianità fino a 15 anni, ed il personale delle altre categorie continua a collocarsi nella fascia di anzianità intermedia (fino a trenta anni) ⁵¹.

Va poi fatto cenno alla distribuzione per titoli di studio, che riveste interesse in relazione alla preparazione professionale (e quindi alla produttività) del personale. Per l'anno 1994 si è rilevata, ovviamente, una concentrazione di titoli di studio superiori (laurea e diploma di specializzazione) tra il personale docente ed i dirigenti, laddove la quasi totalità del personale appartenente ai livelli risulta avere conseguito la licenza media o il diploma di scuola media superiore⁵²; tra i funzionari dei ruoli ad esaurimento e dei ruoli speciali si sono rilevati alti tassi di personale laureato e specializzato⁵³, mentre tra i funzionari prevalgono quelli in possesso di laurea (39,9%), seguiti da quelli in possesso di diploma di scuola media superiore (37,7%) (cfr. *tabella 3a*). Nel 1995 si sono rilevati leggeri incrementi dei tassi di laureati e specializzati tra il personale docente ed i dirigenti, nonché tra il personale dei ruoli ad esaurimento e tra quello dei ruoli speciali⁵⁴, mentre tra i funzionari si nota un lieve calo del tasso di laureati e di specializzati⁵⁵; tra il personale dei "livelli", invece, aumenta la presenza del personale diplomato e cala il tasso del personale in possesso solo della licenza media⁵⁶ (cfr. *tabella 3a*).

Per completezza di discorso, infine, appare opportuno accennare alla distribuzione del personale in relazione a parametri che, pur non essendo particolarmente significativi in relazione al costo del lavoro, appaiono utili ai fini della esatta conoscenza del sistema del pubblico impiego.

Quanto alla distribuzione per sesso del personale, negli anni 1994-1995 si nota un costante incremento del personale femminile rispetto all'anno 1993⁵⁷, sebbene il tasso di presenza femminile sia rimasto sensibilmente al di sotto di quello riscontrato nel settore statale⁵⁸, e nel

universitaria) si concentra nella fascia di anzianità fino a 15 anni (10.722 unità, pari al 59,2% dei ricercatori in servizio), per ridursi a 7.191 unità (39,7%) nella fascia fino a 30 anni ed a 2.880 unità (1,0%) nella fascia oltre i 30 anni; i professori incaricati, i dirigenti, il personale dei ruoli speciali e ad esaurimento ed i funzionari si sono concentrati nella fascia media di anzianità (fino a 30 anni); infine, i "livelli" sono stati per lo più presenti nella prima fascia di anzianità (28.172 unità, pari al 62,8% del totale) (cfr. *tabella 2a*).

⁵¹ La presenza dei professori è stata pari a 12.539 unità (il 42,0% del totale dei professori) nella prima fascia di anzianità, a 15.076 unità (50,6%) nella fascia fino a 30 anni ed a 2.208 unità (7,4%) nella fascia oltre i 30 anni; i ricercatori si concentrano nella fascia di anzianità fino a 15 anni (10.591 unità, il 55,2% del totale dei ricercatori), ma è in crescita la loro presenza nella fascia di anzianità fino a 30 anni (8.438 unità, pari al 44,0%) e quasi inalterata la loro presenza nella fascia di anzianità oltre i trenta anni (2.208 unità, pari al 0,9%); i professori incaricati, il personale dei ruoli speciali e ad esaurimento ed i funzionari si sono collocati per la maggior parte nella fascia di anzianità intermedia (fino a 30 anni), laddove il personale dei "livelli" si è concentrato nella prima fascia di anzianità (27.357 unità, pari al 62,0%).

⁵² Il 47,4% del personale appartenente ai livelli risultava avere frequentato solo la scuola dell'obbligo ed il 42,7% di detto personale risultava in possesso solo del diploma di scuola media superiore.

⁵³ Il personale dei ruoli ad esaurimento risulta in prevalenza laureato (71,8%) o specializzato (6,7%), e così il personale dei ruoli speciali (80,8% di laureati e 5,7% di specializzati).

⁵⁴ Tra il personale dei ruoli ad esaurimento risulta il 71,3% di laureati ed il 7,3% di specializzati, tra quello dei ruoli speciali il 79,2% di laureati ed il 6,2% di specializzati.

⁵⁵ I funzionari laureati sono passati dal 39,9% del 1994 al 39,7% del 1995 ed i funzionari specializzati dal 12,3% del 1994 all'11,8% del 1995.

⁵⁶ Il personale diplomato passa a 42,3% e cala il tasso del personale in possesso solo della licenza media (46,7%).

⁵⁷ Nel 1993 la presenza femminile era limitata al 38% del personale (cfr. Relazione della Corte dei conti sul costo del lavoro pubblico per l'anno 1993, p. 77); nel 1994 le donne in servizio nel comparto Università sono state il 38,8% del personale; nel 1995 le donne in servizio nel comparto Università sono state il 39,4% del personale.

⁵⁸ Il 48,4%: tale importo si ottiene dalla tavola 0.1 a p. 47 del conto annuale 1994, vol. I, relativa al personale in servizio nel settore statale, facendo il rapporto tra il totale delle donne in servizio al 31.12.1994 (983.461) ed il personale in servizio a tale data (2.030.724), moltiplicato per 100.

settore dei Ministeri⁵⁹. Inoltre, la maggior parte del personale femminile si è concentrato nei "livelli" (II-VII)⁶⁰, a fronte di una presenza femminile assolutamente minoritaria nelle altre categorie⁶¹ (cfr. *tabella 1a*). Nel 1995, analogamente, la maggior parte del personale femminile si è concentrato nei "livelli" (II-VII), mentre è stato largamente minoritario nelle altre categorie di personale⁶² (cfr. *tabella 1a*).

Quanto alla distribuzione per Università, nel 1994 si sono confermate (rispetto al 1993) prime per consistenza del personale in servizio l'Università "La Sapienza" di Roma, e l'Università di Napoli, seguite dall'Università di Palermo e di Bologna⁶³, così come nel 1995⁶⁴.

In ordine, infine, alla distribuzione per territorio, come nel 1993, anche nel 1994 e nel 1995 le regioni con maggiore consistenza di personale sono state il Lazio, la Campania e la Sicilia⁶⁵. Tuttavia, nel 1994 si evidenzia una sostanziale equità distributiva tra le varie parti del Paese, con una leggera prevalenza del Nord per quanto concerne le unità di personale docente, e del Sud per le unità di personale non docente⁶⁶; nel 1995, invece, emerge una prevalenza del personale nel Sud Italia, ma con una sempre maggiore presenza di docenti nel Nord⁶⁷.

3.5.2.4 - Modificazioni della consistenza e struttura del personale universitario

Nel periodo 1993-1995 il personale di ruolo ha subito un incremento complessivo di lieve entità⁶⁸, cui fanno fronte sensibili mutamenti della struttura del personale (cfr. *tabelle 4 e 4a*).

⁵⁹ Il 43,5%: tale importo si ottiene dalla tavola del conto annuale citata nella nota precedente, relativa al personale in servizio nel settore ministeri, con analogo computo.

⁶⁰ Nel 1994 le donne facevano parte dei "livelli" nella misura del 20,6% del personale totale (oltre la metà del personale appartenente a quelle qualifiche -pari al 40,4% del personale totale-)

⁶¹ Nel 1994 la presenza femminile è stata minoritaria tra i professori (5,2%), tra i ricercatori (6,5%), tra i professori incaricati (0,1%), tra i ruoli ad esaurimento (0,1%) e speciali (0,3%) e tra i funzionari (3,2%), mentre assolutamente insignificante è stata tra i dirigenti.

⁶² Nel 1995 il personale femminile è stato il 20,6% del personale totale (oltre la metà del personale appartenente a quelle qualifiche -40,4% del personale totale-), a fronte di una presenza femminile minoritaria tra i professori (5,2%), tra i ricercatori (6,9%), tra i professori incaricati (0,1%) e tra i ruoli speciali (0,3%) e tra i funzionari (3,2%), mentre assolutamente insignificante è stata la presenza femminile tra i dirigenti ed i ruoli ad esaurimento.

⁶³ Rispettivamente, 11.826 unità, (pari al 10,7 % del personale complessivo), 8.891 unità (pari all'8% del personale complessivo), 6.010 unità (pari al 5,4%) e 4.958 unità (pari al 4,5%) (cfr. Tavola 4.1.10 del conto annuale 1994, vol. I, p. 393).

⁶⁴ Nel 1995, restano ancora prime per consistenza del personale in servizio l'Università "La Sapienza" di Roma (11.788 unità, pari al 10,7% del personale complessivo) e l'Università di Napoli (7.819 unità, pari al 7,1%), ancora seguite dall'Università di Palermo (5.300 unità pari al 4,8%) e dall'Università di Bologna (4.968 unità pari al 4,5%).

⁶⁵ Nella misura di 22.595 unità di personale nel Lazio, 19.300 in Campania e 19.176 in Sicilia nel 1994 (dati desunti dal Conto annuale 1994, Vol. I, pagg. 388 ss., Tavola 4.0.6), e di 22.553 nel Lazio, 18.047 in Campania e 18.856 in Sicilia (dati desunti dal Conto annuale 1995, Vol. I, pagg. 326 ss., Tavola 4.0.6).

⁶⁶ In particolare, nel 1994, nel Nord (Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Trentino, Alto Adige, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria ed Emilia Romagna) è stato in servizio personale per 35.222 unità (di cui 12.791 professori, 6.665 ricercatori e 77 professori incaricati); nel Centro (Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo) è stato in servizio personale per 31.447 unità (di cui 8.727 professori, 5.564 ricercatori e 70 professori incaricati); nel Sud (Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna) si è registrato personale in servizio per 36.511 unità (di cui 8.359 professori, 5.855 ricercatori e 215 professori incaricati (dati riferiti al solo personale di ruolo, con esclusione del personale all'estero, desunti dal conto annuale 1994, vol. I, pagg. 338 ss., Tavola 4.0.6, sommando i totali relativi al personale complessivo ed alle varie categorie distinti per regione).

⁶⁷ In particolare, si registrano al Nord 35.445 unità di personale (di cui 12.785 professori, 7.209 ricercatori e 70 professori incaricati), al Centro 31.505 unità di personale (di cui 8.737 professori, 5.818 ricercatori e 81 professori incaricati) ed al Sud 36.283 unità di personale (di cui 8.098 professori, 6.143 ricercatori e 197 professori incaricati) (dati riferiti al solo personale di ruolo, con esclusione del personale all'estero, desunti dal conto annuale 1995, vol. I, pagg. 326 sg., Tavola 4.0.6, sommando i dati relativi al personale complessivo ed alle varie categorie distinti per regione).

⁶⁸ In particolare, tra il 1993 ed il 1995 vi è stato un aumento di 440 unità, lo 0,4% del personale di ruolo al 31.12.1993, e precisamente un aumento di 496 unità (lo 0,5% del personale in servizio) nel 1994 ed una diminuzione di 62 unità (lo 0,1%) nel 1995.

Un incremento notevole e costante si può riscontrare tra i ricercatori, aumentati del 10,3%⁶⁹, nonché tra i funzionari⁷⁰; peraltro, mentre l'incremento del numero dei ricercatori trova causa in vere e proprie "assunzioni" di personale nuovo (per concorsi, arrivi da altre amministrazioni o altre cause), maggiori delle "cessazioni" (per pensionamento, passaggio ad altre amministrazioni, dimissioni o altre cause), viceversa l'incremento dei funzionari appare influenzato dalla semplice "entrata" del personale dei livelli inferiori (fino al VII) al livello superiore dei funzionari (VIII), a causa della mobilità interna del personale dovuta alla applicazione della legge 63/89, che prevedeva avanzamenti di livello in base alla attribuzione di mansioni superiori⁷¹ (cfr. *tabella 4*⁷²). Non a caso, del resto, nel periodo 1993-1995 all'incremento del numero dei funzionari fa da contraltare una drastica riduzione del personale dei livelli - che nel periodo 1993-1995 si riduce di 2.576 unità (5,5%) (cfr. *tabella 4*) - ed il tasso di funzionari forniti di laurea registra una diminuzione (cfr. paragrafo precedente). Oltre al personale dei "livelli", nel periodo 1993-1995, anche altre categorie del personale di ruolo vengono costantemente a ridursi⁷³; per converso, i dirigenti rimangono sostanzialmente invariati⁷⁴ ed il personale dei ruoli speciali subisce una crescita⁷⁵.

L'alto tasso di assunzione per i ricercatori⁷⁶, assai superiore a quello di cessazione⁷⁷, unito alla predetta diminuzione del personale dei livelli e dell'altro personale, dimostra che le università hanno, nel loro complesso, adoperato l'autonomia ad esse riconosciuta nella fissazione degli organici per aumentare il numero dei ricercatori, in luogo di quello del personale amministrativo⁷⁸. Solo nel lungo periodo sarà possibile verificare se tale scelta (a parte i suoi effetti finanziari, che saranno oltre esaminati) corrisponda ad un criterio di efficienza nella gestione del fattore-lavoro (ovvero ad esigenze di ottimizzazione del servizio) oppure a logiche diverse, ferma restando la necessità di distinguere tra i singoli atenei in relazione alle singole realtà gestionali; in ogni caso, tale scelta comporta un cospicuo accesso di personale docente "nuovo" (con minore anzianità), a fronte di uno scarso ricambio del personale amministrativo.

In ordine al personale diverso da quello di ruolo, sia pure nella ambiguità dei dati desumibili dal Conto Annuale 1994 e dal Conto Annuale 1995 relativamente al 1994⁷⁹, può affermarsi con certezza che tra il 1993 ed il 1995 vi è stato un aumento del personale diverso da quello di ruolo nella misura del 20,8%⁸⁰ (cfr. *tabelle 4 e 4a*). Nel medesimo periodo '93-'95 si

⁶⁹ Da 17.410 unità (nel 1993) a 19.195 unità (nel 1995): in particolare, l'aumento è stato di 693 unità nel 1994 e di 1.086 unità nel 1995 (cfr. *tabella 4*).

⁷⁰ Passati da 7.052 unità (nel 1993) a 8.587 unità (nel 1995): in particolare, l'aumento è stato di 1.570 unità nel 1994, seguito da una limitata riduzione (57 unità) nel 1995 (cfr. *tabella 4*).

⁷¹ Cfr. conto annuale 1994, p. 322.

⁷² Dalla predetta *tabella 4* si evidenzia che i movimenti riguardanti il personale dei "livelli" ed i "funzionari" sono concentrati non nelle colonne degli "assunti" e "cessati", ma nelle colonne "entrati" e "usciti".

⁷³ I professori diminuiscono di 525 unità (1,7%), i professori incaricati diminuiscono di 54 unità (13,4%), ed il personale dei ruoli ad esaurimento si riduce di 56 unità (25,1%); il dato non stupisce, attesa la maggiore anzianità dei professori e del personale dei ruoli ad esaurimento (cfr. *tabella 3*) e lo scarso tasso di assunzioni del personale appartenente a queste categorie (cfr. *tabella 4*), nonché le riforme pensionistiche degli ultimi anni, che hanno indotto, negli ultimi anni, moltissimi dipendenti pubblici a lasciare il servizio.

⁷⁴ Essendo diminuiti di 14 unità nel 1994 ed aumentati di 13 unità nel 1995.

⁷⁵ Pari al 56,2% (333 unità, 276 nel 1994 e 55 nel 1995).

⁷⁶ Il Tasso di assunzione dei ricercatori è stato pari al 6,9% nel 1994 (cfr. conto annuale 1994, vol. I, p. 322, Tab.1) ed al 7,17% nel 1995 (cfr. conto annuale 1995, vol. I, p. 308, Tab.1.)

⁷⁷ Cfr. i richiami contenuti nelle ultime due note.

⁷⁸ Dalla *tabella 1* si evidenzia che già nel 1994 i ricercatori in servizio superavano per numero le unità previste nella pianta organica, e che nel 1995, nonostante l'incremento delle dotazioni organiche, i ricercatori in servizio hanno superato nuovamente i limiti fissati; senza dimenticare che nel 1994 la causa di assunzione di ricercatori prevalente è stata data dalle procedure concorsuali (1.054 unità) (cfr. conto annuale 1994, vol. I, Tavola 4.0.5, p. 337) e così pure nel 1995 (cfr. conto annuale 1995, vol. I, Tavola 4.0.5, p. 321).

⁷⁹ Cfr. nota n. 9.

⁸⁰ Ovvero, da 5.100 a 6.162 unità: la discordanza dei dati relativi al 1994 (cfr. § 3.5.2.2) impedisce di verificare se nel 1995 si sia avuto un aumento o una diminuzione del personale diverso da quello di ruolo rispetto al 1994; fermo

riscontra un considerevole aumento (58,1%) del personale temporaneo⁸¹, nonché il raddoppio del personale part-time, che resta comunque di limitata entità⁸²; laddove nel periodo predetto il personale a contratto ed equiparato è rimasto sostanzialmente invariato⁸³ ed il personale non di ruolo ha subito una drastica riduzione⁸⁴. In mancanza di dati sulle motivazioni del ricorso al personale temporaneo, non è dato affermare con certezza se l'utilizzo sempre crescente di tale personale sia dovuto a fattori contingenti (nel qual caso, peraltro, ci si attenderebbe un andamento discontinuo del numero di unità di personale temporaneo utilizzate), ovvero alla carenza di personale impiegatizio, insufficiente ad espletare i normali compiti di istituto, come si potrebbe ipotizzare a causa della crescita costante del personale temporaneo e dello scarso tasso di assunzione di personale impiegatizio (rimasto sostanzialmente inalterato nel periodo di riferimento, che ha visto la crescita soprattutto del personale dei ricercatori) (cfr. § 3.5.2.3). In ogni caso, va sottolineato che l'utilizzo del personale temporaneo (che peraltro richiede dei tempi che di apprendistato da ammortizzare nel periodo di servizio⁸⁵) dev'essere correlato ad esigenze di flessibilità nella gestione del personale, e non assurgere a presupposto per immissioni ruolo "in sanatoria"⁸⁶.

Va inoltre segnalato un costante utilizzo, da parte delle Università, di personale proveniente da altre amministrazioni (in posizione di "comando"), di consistenza limitata⁸⁷; per converso, deve rilevarsi un frequente collocamento di personale delle università in posizione di "fuori ruolo" presso altre amministrazioni⁸⁸.

Infine, deve rilevarsi che nel periodo 1993-1995 l'incremento del personale di ruolo (440 unità) è stato notevolmente inferiore all'incremento del personale diverso (non di ruolo, a contratto, temporaneo e "part-time", aumentati nel loro complesso di 1.062 unità); il sistema-università, quindi, tende a una ristrutturazione nel senso di diminuire sempre più il personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, per privilegiare rapporti di lavoro diversi (temporanei e non di ruolo).

3.5.3 - Analisi delle prestazioni lavorative

L'analisi delle prestazioni lavorative non può che partire da un dato quantitativo, relativo ai giorni di servizio effettivo prestato e quindi -per converso- alle assenze del personale. Nell'anno 1994, i giorni di assenza per motivi diversi dal congedo ordinario (congedo straordinario facoltativo o obbligatorio, aspettativa per infermità, sciopero ed altre assenze) sono stati pari -in

restando che le unità in servizio nel 1994 (da ritenersi comprese tra 7.745 e 5.497) sono state superiori a quelle in servizio nel 1993 (5.100).

⁸¹ Il personale temporaneo è passato da 2.430 unità (nel 1993) a 3.067-3.810 unità (nel 1994) ed infine a 3.843 unità (nel 1995).

⁸² Il personale part-time è passato da 229 unità nel 1993 a 307 unità nel 1994 ed a 477 unità nel 1995 (con un aumento del 108,8%);

⁸³ Il personale a contratto ed equiparato è passato da 1.112 unità nel 1993 a 1.193 unità nel 1995)

⁸⁴ Il personale non di ruolo è diminuito del 51,2%, passando da 1.329 unità nel 1993 a 649 unità nel 1995.

⁸⁵ Sicché il personale temporaneo si trova a dover cessare dal servizio nel momento in cui la sua produttività - superato il primo periodo di apprendistato - viene ad elevarsi.

⁸⁶ La immissione automatica nei ruoli è una classica misura-tampone, che prescinde dalle esigenze effettive del servizio, legate ai carichi di lavoro; nel comparto-università, ad esempio, la legge 808 del 25 ottobre 1977 dispose la immissione nei ruoli del personale precario, pur vietando per il futuro assunzioni temporanee.

⁸⁷ Nel 1994 si registrano 300 unità di personale in servizio presso le università, provenienti da altre amministrazioni, a fronte di 88 unità di personale delle università in servizio presso altre amministrazioni poste in posizione di comando; nel 1995 si registrano 303 unità di personale di altre amministrazioni comandate presso le università, a fronte di 114 unità di personale delle università comandate presso altre amministrazioni (cfr. conto annuale 1994, vol. I, Tavola 4.0.3, p. 333 e conto annuale 1995, vol. I, Tavola 4.0.3, p. 321).

⁸⁸ Nel 1994 sono state collocate "fuori ruolo" 411 unità di personale delle università, a fronte di sole 20 unità di personale di altre amministrazioni entrate nelle università in posizione di "fuori ruolo"; nel 1995 sono uscite dall'università (in posizione di "fuori ruolo") 325 unità, a fronte di sole 7 unità entrate in servizio presso le università (nella medesima posizione): cfr., per le fonti, la nota precedente.

media- a 8,9 giorni per gli uomini e a 22,1 per giorni per le donne, sostanzialmente gli stessi registrati nel comparto ministeriale⁸⁹; in particolare il personale dei livelli ha fatto segnalare il maggior numero di giorni medi di assenza⁹⁰, mentre il minor numero di giorni medi di assenza è stato effettuato dai ricercatori⁹¹. Il maggior numero di giorni di assenza (sia per gli uomini che per le donne) è stato determinato dalla aspettativa per infermità⁹², che comunque è leggermente inferiore a quella riscontrata nel comparto ministeriale⁹³. In ordine, poi, alla durata media delle assenze (intesa come rapporto tra il numero dei giorni di assenza e il numero dei dipendenti assenti), può segnalarsi una ridottissima rilevanza dello sciopero (mediamente ogni dipendente assente per sciopero ha limitato ad un solo giorno la sua assenza) ed una elevatissima rilevanza delle altre cause di assenza per il personale docente, in relazione ai periodi di studio per attività di ricerca e di aggiornamento svolti da tali categorie (i professori assenti hanno beneficiato, in media, di circa centottanta giorni ed i ricercatori di circa cento giorni)⁹⁴. Nel 1995, si è assistito ad un aumento del numero di giorni medi di assenza (15 in media, 10 per gli uomini e 23 per le donne)⁹⁵, numero maggiore per i livelli e minore per i ricercatori, i professori ed i dirigenti⁹⁶, al di sotto della media del comparto ministeri e del settore statale⁹⁷; anche nel 1995 la durata media delle assenze per "altre assenze" è stata assai elevata per il personale docente⁹⁸.

Quanto, poi, all'aspetto qualitativo della prestazione professionale del personale, deve effettuarsi un esame della produttività e professionalità del personale in relazione alla normativa di settore. In ordine al personale docente, va detto che, sulla base del principio costituzionale di libertà di insegnamento, sono previsti scarsi momenti di verifica della produttività e della "formazione" del personale; invero, nell'ambito del già citato d.P.R. n. 382/1980, gli unici momenti di riscontro della qualità e quantità della prestazione svolta dai professori ordinari sono dati dalla comunicazione triennale al Consiglio di facoltà (e quindi al senato accademico) di una relazione sul lavoro scientifico dagli stessi svolto, mentre per i professori associati ed i ricercatori universitari il principale momento di riscontro della attività svolta è dato dal giudizio di "conferma nei ruoli" (artt. 23 e 32). In ogni caso, la attribuzione del giudizio sulla attività svolta dal personale docente a personale appartenente agli stessi ruoli appare la soluzione più compatibile con la libertà di insegnamento, ma non offre garanzie assolute di imparzialità nella valutazione. Quanto alla formazione professionale, poi, nessun meccanismo specifico è previsto nella legge a parte i permessi speciali per motivi di studio (le "altre assenze" sopra individuate), essendo la stessa sostanzialmente demandata alla iniziativa personale del docente.

Attesa la peculiarità del sistema universitario, non si può parlare di una distinzione politica-amministrazione in senso stretto, non essendo i vertici degli Atenei organi "politici" in senso tecnico; peraltro, anche nel sistema delle amministrazioni universitarie sarebbe auspicabile una netta separazione tra i soggetti operanti le scelte degli obiettivi dell'ente-università ed i soggetti chiamati a darvi attuazione (burocrazia specializzata), attribuendo a questi ultimi la massima autonomia ed indipendenza nella gestione amministrativa. Viceversa, la legislazione di

⁸⁹ Nel comparto ministeriale si sono registrati 9,3 giorni medi di assenza per gli uomini e 22,4 per le donne (cfr. Conto annuale 1994, Vol. I, p. 90).

⁹⁰ 14,3 giorni gli uomini e 30,3 le donne.

⁹¹ 9,9 giorni le donne e 4,0 gli uomini (cfr. conto annuale 1994, vol. I, p. 324, tabella 3).

⁹² 3,5 giorni per gli uomini e 7,3 per le donne (cfr. la nota precedente per le fonti dei dati).

⁹³ Nel comparto ministeriale si sono riscontrati 4,5 giorni medi di assenza per gli uomini e 8,2 per le donne (cfr. conto annuale 1994, vol. I, p. 90).

⁹⁴ Cfr. conto annuale 1994, vol. I, p. 324, tabella 4.

⁹⁵ Cfr. conto annuale 1995, vol. I, p. 310.

⁹⁶ Per i "livelli" si sono registrati 22 giorni in media di assenza, per i ricercatori, i professori ed i dirigenti 8 giorni in media (cfr. Tab. 5 del conto annuale 1995, vol. I, p. 311).

⁹⁷ La media per il comparto ministeriale è di 22,38 giorni, quella del settore statale è di 15,30 giorni (cfr. Tab. 5 del conto annuale 1995, vol. I, p. 43).

⁹⁸ 179,03 giorni per i professori e 107,43 per i ricercatori (dati ottenuti dal conto annuale 1995, vol. I, p. 338, riportando il numero di giorni di assenza per i dipendenti assenti dalla colonna "altre assenze").

settore attribuisce funzioni amministrative al personale docente, che va a formare gli organi di ateneo che operano le scelte di fondo della vita dell'ente, e la legislazione più recente (art. 17, comma 110, legge n. 157 del 15 maggio 1997) attribuisce alle Università la facoltà di assumere i propri direttori amministrativi (anche tra esterni alla pubblica amministrazione) con contratto a termine, privando pertanto i dirigenti di quella garanzia di indipendenza che dava loro il rapporto di impiego a tempo indeterminato. Va tuttavia evidenziato che quest'ultima disposizione può, per converso, presentarsi come un incentivo alla produttività del dipendente, adeguata alle esigenze del datore di lavoro.

In ordine, poi, al personale non docente, il contratto collettivo nazionale di lavoro (in seguito: C.C.N.L.) dei dirigenti del 5 febbraio 1996 ha previsto, oltre ad apposite retribuzioni accessorie correlate alla professionalità e produttività (cfr. § 3.5.4.1), apposite attività di formazione del personale dirigente (articolo 33, che dispone il concorso delle università nelle spese di formazione, l'equiparazione dei periodi di formazione al servizio effettivo, delle apposite aspettative non retribuite per motivi di studio fino a tre mesi l'anno, e politiche di formazione del personale dirigente). Quanto, invece, al personale non dirigenziale, sono stati disciplinati in sede di contrattazione collettiva meccanismi retributivi di incentivazione della produttività e della professionalità, che verranno trattati nel successivo paragrafo.

3.5.4 - Aspetti finanziari

3.5.4.1 - Consistenza e struttura del costo del lavoro

I fenomeni di riconoscimento di mansioni superiori agli impiegati e la mancanza di vincoli alle Università nelle assunzioni⁹⁹ hanno portato ad un considerevole aumento della spesa per il personale. Invero, a fronte di 5.707 miliardi di impegni per competenze fisse ed accessorie registrati nel 1993 (pari al 7% del settore statale), nell'anno 1994 si sono erogate spese per retribuzioni nette (competenze fisse ed accessorie, al netto dei contributi e di ogni altro emolumento) nell'ordine di 5.826 miliardi circa (cfr. *tabella 5*), pari al 7,5% del settore statale¹⁰⁰, e nel 1995 spese per retribuzioni nette per 6.012 miliardi circa (cfr. *tabella 6*), pari all' 8% del settore statale¹⁰¹. Il costo totale del lavoro nel 1994 si è assestato a circa 6.579 miliardi (il 7,43% del settore statale¹⁰²), comprensivi sia delle retribuzioni lorde, sia di 52 miliardi circa per costi connessi alla gestione del personale in genere (spese per il benessere del personale, indennità di vitto e di vestiario, equo indennizzo, spese di assunzione e per gestione dei concorsi, spese per la formazione del personale e incarichi ai dipendenti ed a terzi); di questi ultimi costi buona parte (19 miliardi) è stata assorbita dalla gestione di mense e assegni di vitto. Nel 1995, invece, il costo totale del lavoro è stato di circa 7.085 miliardi (8,02% del settore statale¹⁰³), di cui 6.934 miliardi circa per retribuzioni lorde e 151 miliardi circa per costi connessi alla gestione del personale in genere (spese per il benessere del personale, indennità di vitto e di vestiario, equo indennizzo, spese di assunzione e per gestione dei concorsi, formazione per la formazione del personale e incarichi ai dipendenti ed a terzi); tra questi ultimi costi buona parte (40 miliardi) è stata assorbita dalla gestione di mense e assegni di vitto, altra considerevole parte (37 miliardi) da spese per la gestione dei concorsi, ed altra notevole parte per incarichi (29 miliardi). Infine, l'Università ha fatto ricorso a prestazioni di lavoro esterne (contratti d'opera e convenzioni con enti pubblici e privati) nel 1994 nella misura di 120 miliardi¹⁰⁴ e nel 1995 di 417 miliardi¹⁰⁵.

⁹⁹ Cfr. § 3.5.2.3.

¹⁰⁰ Precisamente, il 7,48%, dato ottenuto dalla Tavola 0.13.1 del conto annuale 1994 (vol. I, p. 68,) rapportando il costo del personale del comparto Università con il totale del costo del personale del settore statale.

¹⁰¹ Precisamente, il 7,98%, dato ottenuto dalla Tavola 0.13.1 del conto annuale 1995 (vol. I, p. 70), rapportando il costo del personale del comparto Università con il totale del costo del personale del settore statale.

¹⁰² Dato ottenuto dalla Tavola 0.13.1 del conto annuale 1994, con le modalità indicate nella nota precedente.

¹⁰³ Dato ottenuto dalla Tavola 0.13.1 del conto annuale 1995, con le modalità indicate alla nota precedente.

¹⁰⁴ Cfr. conto annuale 1994, vol. I, p. 358, Tavola 4.0.13.

¹⁰⁵ Cfr. conto annuale 1995, vol. I, p. 346, Tavola 4.0.13.

Nell'ambito di questi costi, l'importo delle retribuzioni corrisposte al personale diverso da quello di ruolo è stato assai ridotto rispetto a quello corrisposto al personale di ruolo, sia nel 1994 (2,4% della spesa complessiva: cfr. *tabella 5a*) che nel 1995, con un lievissimo incremento in quest'ultimo esercizio finanziario (2,5% della spesa complessiva: cfr. *tabella 6a*).

La retribuzione media annua pro-capite del comparto università, come nell'anno 1993, si è mantenuta tra le più alte del settore statale: nel 1994 è stata pari a circa 51,6 milioni pro-capite¹⁰⁶, e nel 1995 a circa 53,2 milioni pro-capite¹⁰⁷, superiore a quella di tutti gli altri comparti, eccezion fatta per le categorie di personale di livello elevato (magistrati, diplomatici, personale della carriera prefettizia)¹⁰⁸. Tale peculiarità trova spiegazione per il fatto che nell'ambito del comparto quasi la metà del personale in servizio (cfr. § 3.5.2.2) è costituita da docenti, con una retribuzione media di 73,6 milioni nel 1994 e di 75,7 milioni nel 1995¹⁰⁹.

La retribuzione ordinaria (stipendio, indennità integrativa speciale, retribuzione individuale di anzianità, tredicesima mensilità, assegno per il nucleo familiare, indennità stipendiali) ha avuto un'incidenza assolutamente prevalente nel comparto, sia nel 1994 (96,8%: cfr. *tabella 5b*) che nel 1995 (95,9%: cfr. *tabella 6b*). In particolare, la indennità di contingenza (indennità integrativa speciale) ha avuto un'incidenza sul totale del costo del personale del 23,5% nel 1994 e del 23,1% nel 1995 (cfr. *tabelle 5b e 6b*). Va altresì rilevata come peculiarità del comparto la presenza di cospicue indennità corrisposte con capitoli di stipendio (di fatto costituenti vere e proprie parti dello stipendio, non ostante la qualifica di "indennità" loro attribuita), nella misura del 14,3% del costo del personale nel 1994 e del 13,7% nel 1995 (cfr. le *tabelle ult.cit.*); l'importo di dette indennità è erogato per più di un terzo a titolo di indennità ex articolo 31 d.P.R. 761/1979¹¹⁰ a favore di tutto il personale e per circa la metà a titolo di "assegno aggiuntivo" corrisposto al personale docente, mentre il personale non docente ha beneficiato di una indennità stipendiale di incentivazione e funzionalità di non eccessiva consistenza¹¹¹.

Le competenze accessorie (ivi comprese, soprattutto, quelle maggiormente legate ad effettive esigenze di servizio: compensi incentivanti la produttività, fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi, indennità di turno e di rischio, straordinario) restano assolutamente marginali rispetto al costo complessivo del personale, in particolare nella misura di 181,6 miliardi (il 3,2% del totale) nel 1994 e di 243 miliardi (il 4,1%) nel 1995 (cfr. *tabelle 5b e 6b*). Il peso di tali competenze accessorie rispetto alla retribuzione complessiva è comunque risultato limitato per le varie categorie di personale di ruolo (docente e non) sia nel 1994 (3,1% in media) sia nel 1995 (4,1% in media), eccezion fatta per i dirigenti, che la cui retribuzione complessiva è stata costituita da compensi accessori per il 18,6% nel 1994 e dal 20,1% nel 1995 (per lo più a titolo di straordinario) (cfr. *tabelle 5b e 6b*). Viceversa, per il personale non di ruolo le competenze accessorie hanno avuto un maggior peso (6,2% in media nel 1994, 7,3% in media nel 1995). Nell'ambito dei compensi accessori deve inoltre segnalarsi, tra il 1994 ed il 1995, una progressiva riduzione del fondo per il miglioramento dei servizi e dei compensi per aumentare la produttività, rispetto ad un limitato aumento della spesa per straordinario e ad un raddoppio di spese ed indennità accessorie di varia natura.

¹⁰⁶ Cfr. conto annuale 1994, vol. I, p. 71, Tavola 0.14.2.

¹⁰⁷ Cfr. conto annuale 1995, vol. I, p. 73, Tavola 0.14.2.

¹⁰⁸ Cfr. le Tavole dei conti annuali indicate nelle due note precedenti.

¹⁰⁹ Cfr. le Tavole richiamate nella nota precedente.

¹¹⁰ C.d. "indennità De Maria", che tende a garantire la parità retributiva tra il personale in servizio nel comparto Sanità e quello svolgente analoghi compiti impiegato nelle Università.

¹¹¹ In particolare, nel 1994 nelle Università le indennità pagate con capitoli di stipendio sono state pari a 819,1 miliardi, di cui il 48,28% (395,5 miliardi) per assegni aggiuntivi, 38,85% (318,2 miliardi) per indennità De Maria; e il 8,25% (67,6 miliardi) di indennità di incentivazione; nel 1995 le indennità stipendiali sono state pari a 805,4 miliardi, di cui il 50,88% (409,8 miliardi) per assegni aggiuntivi, il 34,28% (276,1 miliardi) per indennità "De Maria" e il 8,59% per indennità di incentivazione.

In ordine al 1996, devono segnalarsi incrementi di spesa per il personale non docente, in forza del contratto collettivo nazionale di lavoro (C.C.N.L.) per il personale dei "livelli retributivi" del comparto Università, autorizzato in data 4 aprile 1996, nonché del contratto collettivo nazionale di lavoro dei dirigenti del comparto Università del 5.2.1996. In particolare, il C.C.N.L. del personale dei "livelli" ha previsto incrementi dello stipendio tabellare (non della retribuzione complessiva) di oltre il 10%¹¹²; sicché con prudente stima ed a parità di condizioni (ridotti mutamenti di consistenza del personale, mancanza di miglioramenti retributivi ex lege e così via) può ipotizzarsi un incremento della spesa per stipendi tabellari e per tredicesima di 75 miliardi circa rispetto al 1995¹¹³, senza considerare le spese erogate per arretrati relativi all'esercizio finanziario precedente¹¹⁴. Nel 1996, anche lo stipendio tabellare dei dirigenti si è incrementato notevolmente rispetto al 1995 (di oltre il 15%¹¹⁵): si può quindi ipotizzare un incremento della spesa per stipendi nell'ordine di 790,8 milioni¹¹⁶. Infine, quanto al personale docente, la sopravvenuta previsione di un automatico aggiornamento della retribuzione del personale docente (in relazione all'aggiornamento del personale dirigenziale non contrattualizzato)¹¹⁷ ha comportato un incremento delle retribuzioni fisse e continuative nella misura del 2,89%¹¹⁸; ipotizzando che non mutino le condizioni complessive (per mutamenti di consistenza del personale docente, per progressioni di anzianità, per mutamenti di retribuzione per leggi sopravvenute e così via) e considerando il totale della spesa erogata ai professori ed ai ricercatori per competenze fisse nel 1995, esclusi tutti gli emolumenti accessori (cfr. *tabella 6*), l'incremento stimato per il 1996 è di circa 70 miliardi¹¹⁹.

Tra le peculiarità della struttura delle retribuzioni del comparto, deve rilevarsi che la contrattazione collettiva tende ad attribuire un peso sempre maggiore alle incentivazioni alla produttività rispetto alle retribuzioni di anzianità. Infatti, il C.C.N.L. dei "livelli" si limita a riconoscere solo la retribuzione individuale di anzianità già sancita dal D.P.R. 319/1990, mentre prevede appositi premi per la qualità della prestazione individuale e compensi per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi, oltre ad indennità di posizione e compensi per lavoro straordinario (artt. 42-47). Per il personale dirigenziale, poi, il C.C.N.L. del 5 febbraio 1996 ha assai valorizzato l'aspetto della produttività, prevedendo (art. 39) la conversione delle risorse destinate alla progressione economica per anzianità ad un "fondo per la retribuzione accessoria" vincolato per almeno il 20% alla "retribuzione di risultato" (artt. 38-42) e per la restante parte alla "retribuzione di posizione" (artt. 40-41), connessa alla complessità delle funzioni svolte (e quindi alla produttività del lavoro), e prevedendo infine la non cumulabilità dei compensi accessori per posizione e per risultato con qualsivoglia altro compenso avente medesimo titolo (art. 43). Inoltre, si prevedono appositi momenti di valutazione dei risultati dell'attività dei dirigenti (art. 24). Non è, allo stato, ancora possibile valutare le ricadute pratiche della

¹¹² Percentuale ottenuta rapportando gli importi stipendiali previsti nel C.C.N.L. autorizzato nel 1996 gli importi stipendiali precedenti per le varie qualifiche (il rapporto è sempre maggiore al 10%, ma si è ritenuto opportuno effettuare una stima prudente).

¹¹³ Somma così determinata quantificando il 10% delle somme risultanti dal conto annuale del 1995 relative allo stipendio tabellare ed alla tredicesima corrisposte al personale dei "livelli" (cfr. *tavola 6*).

¹¹⁴ Invero, il C.C.N.L. del personale amministrativo, approvato nel 1996, ha disciplinato gli stipendi del periodo 1994-1995, per cui la sua applicazione ha dato luogo alla corresponsione di arretrati.

¹¹⁵ Lo stipendio tabellare dei primi dirigenti è passato da 26,5 milioni del 1995 ai 33 milioni del 1996 (36 a decorrere dal 1.11.1996).

¹¹⁶ Somma ottenuta quantificando il 15% della spesa per stipendi e tredicesima erogate ai dirigenti e risultanti dal Conto Annuale 1995 (di cui alla *tabella 6*).

¹¹⁷ Art. 5, comma 1, D.L. 89/1995 convertito in l. 186/1995, in relazione all'art. 24, comma 2, d.lgs. 29/1993 ed all'art. 5, comma 1, l. 216/1992).

¹¹⁸ L'incremento è stato decretato, a decorrere dal 1.1.1996, con D.P.R. 10.5.1996.

¹¹⁹ Somma ottenuta depurando il totale delle retribuzioni corrisposte a ricercatori e professori nel 1995 dai rispettivi assegni familiari, I.I.S., R.I.A. ed assegni accessori (cfr. *tabella 6*) e moltiplicando per il 2,89% il risultato), senza considerare incrementi stipendiali per automatismi legati all'anzianità.

contrattazione, attesa la prossimità temporale; tuttavia, mentre per i dirigenti è ipotizzabile che gli incentivi alla produttività ed alla professionalità del personale (di maggiore consistenza ed omnicomprensivi di ogni trattamento accessorio) possano portare ad una ricaduta sui risultati della attività dirigenziale (a condizione che vengano instaurati severi meccanismi di controllo interno, già previsti nella contrattazione collettiva), viceversa per il personale di qualifica inferiore il limitato peso del trattamento accessorio rispetto a quello fondamentale (di cui si è detto) rende di scarso peso queste forme di incentivazione.

Viceversa, per il personale docente (professori ordinari, professori associati e ricercatori) l'anzianità continua ad avere un peso preponderante nella progressione economica, vigendo ancora un sistema retributivo prefissato per legge (cfr. l. n. 312/1980 e successive modificazioni) e non su contratti collettivi, basato su automatiche progressioni stipendiali (scatti e classi) ad ogni biennio, laddove il d.lgs. 29/1993 prevedeva (art.2 comma 5) un riordino del sistema vigente. Va peraltro segnalato che tale sistema, mentre in mancanza di una contrattazione collettiva (che consente aggiornamenti periodici delle retribuzioni) assolve anche alla funzione di garantire il salario reale dalla svalutazione della moneta, si presenta invece come un semplice sistema di aumento periodico del salario reale nel tempo, in presenza di meccanismi di adeguamento automatico delle retribuzioni al valore della moneta, quali quelle di cui si è sopra fatto cenno¹²⁰ (per una rappresentazione grafica dello sviluppo delle retribuzioni in relazione all'anzianità, cfr. tabella 7).

Una ulteriore peculiarità del sistema universitario, già segnalata nei precedenti paragrafi (cfr. § 3.5.2.2), è data dalla autonomia riconosciuta ad ogni università nella determinazione dei propri ruoli organici; nel limite della spesa complessiva necessaria per la copertura del proprio complessivo organico di ateneo prefissato per legge¹²¹. A tale principio autonomistico è stata data attuazione da parte della Amministrazione centrale dell'Università (con direttiva n. 975 del 18.6.1995) fissando dei "coefficienti di trasformazione" tra la retribuzione iniziale di ogni categoria (professori ordinari, associati, ricercatori) o livello (Dirigenti, Ruolo speciale, VIII livello etc.) di personale e la retribuzione iniziale del personale amministrativo del III livello retributivo (preso come unità di misura), onde consentire alle Università aventi posti vacanti in organico di "convertire" tali posti vacanti in posti per altre categorie o livelli di personale: ad esempio, dato un rapporto tra la retribuzione iniziale di un professore ordinario e quella di un impiegato di III livello pari a circa tre ad uno (coefficiente 2,91), ed un rapporto tra la retribuzione iniziale di un ricercatore e quella di un impiegato di III livello pari a circa uno e mezzo ad uno (coefficiente 1,28), un posto di professore ordinario vacante può essere utilizzato per la assunzione di due ricercatori. Successivamente, la medesima Amministrazione ha provveduto (con D.M. 13.5.1996) anche ad individuare gli organici di ateneo delle singole università (commisurandoli in posti di terzo livello), sulla scorta dei criteri fissati dalla L. 537/1993.

Prescindendo da ogni valutazione sulla legittimità della procedura (che non è qui in discussione), va sottolineato che l'"organico di ateneo" funge, secondo la legge predetta, come vero e proprio limite di spesa, e non semplicemente come limite al numero di unità di personale assumibili, nel senso che l'autonomia universitaria nella determinazione degli organici incontra come unico limite la spesa necessaria per retribuire l'organico di ateneo prefissato per legge (e quantificato in termini di unità di impiegati di III livello retributivo, presi come unità di misura per la applicazione dei coefficienti di trasformazione). Pertanto, il meccanismo dei "coefficienti di

¹²⁰ Cfr. nota precedente.

¹²¹ Pari, secondo l'art. 5, comma 10, della l. 537/1993, all'insieme di tutte le unità di personale docente (professori e ricercatori) assegnato ai ruoli fino alla fine del 1993 (ivi comprese quelle assegnate con il piano di sviluppo delle università 1991-1993) e di tutte le unità di personale non docente già assegnate nei ruoli fino al 31 agosto 1993, (oltre al 50% delle unità di personale non docente assegnate nei ruoli con il piano di sviluppo delle università 1991-1993).

trasformazione" presuppone che restino costanti nel tempo (almeno tendenzialmente) i rapporti tra le retribuzioni spettanti alle varie qualifiche o categorie di personale; viceversa, mentre i salari reali del personale docente sono soggette ad aumenti periodici nel tempo, i salari reali del personale amministrativo tendono a rimanere costanti, essendo per essi previsti solo meccanismi (contrattazione collettiva) per adeguare il salario monetario all'aumento del costo della vita. In questo caso, i coefficienti di trasformazione tra le retribuzioni del personale docente e quelle del personale non docente tendono a variare, e precisamente ad essere minimi all'inizio della carriera (non operando l'anzianità sul salario iniziale) e massimi alla fine della carriera dei docenti: ad esempio, se il rapporto tra la retribuzione di un professore ordinario e la retribuzione di un impiegato di III livello retributivo (entrambi all'inizio della carriera) è di tre ad uno all'incirca, alla fine della carriera tale rapporto può essere di oltre sette ad uno, grazie ai meccanismi di anzianità. Atteso che con la predetta direttiva ministeriale sono stati fissati alle Università coefficienti di trasformazione calcolati sulla base degli stipendi iniziali di ogni qualifica o livello (ovvero i coefficienti minimi possibili), ne consegue che, qualora si proceda all'assunzione di personale docente utilizzando posti scoperti nell'"organico di ateneo", nel breve periodo il tetto di spesa corrispondente a tale organico non viene superato, ma può senz'altro venire superato nel lungo periodo, grazie ai meccanismi di anzianità che aumentano le retribuzioni del personale docente con il passare del tempo.

Come si è riferito nei paragrafi precedenti, gli anni 1994 e 1995 sono stati caratterizzati da un notevole aumento del personale dei ricercatori in servizio effettivo (cfr. *tabella 1*), ovvero del personale dotato di minore anzianità di servizio (cfr. *tabella 2*), per il quale più forti sono destinati a manifestarsi, per il futuro, gli effetti della progressione economica per classi e scatti di anzianità.

3.5.4.2 - Evoluzione della spesa

In mancanza di dati relativi al 1996 validati dalla Ragioneria generale dello Stato, si è proceduto ad effettuare una stima delle retribuzioni del personale docente e non docente per quell'anno¹²², sia in termini di spettanze (di retribuzioni di competenza di quell'anno), sia in termini di erogazioni (di somme pagate nell'anno), in quanto nel 1996-1997 può presumersi la sussistenza del fenomeno della corresponsione di arretrati (che si sommano alle erogazioni di competenza dell'anno), a causa della tardiva approvazione dei contratti collettivi del personale amministrativo (nel 1996) e dirigente (nel 1997), che innalzano gli stipendi, rispettivamente, degli anni 95 e 95-96, dando luogo al fenomeno predetto.

Si è proceduto, in particolare, al computo delle retribuzioni globali nel 1996-1997 partendo dallo stipendio teorico spettante (ricostruito sulla base delle disposizioni di legge e contrattuali vigenti) e dal numero di unità di personale in servizio nel 1995 (presupponendo un numero di unità di personale in servizio nel 1996 pari a quello in servizio nel 1995, con una ridotta mobilità interna del personale), operando le opportune ponderazioni sul numero dei dipendenti¹²³. Per riscontrare la attendibilità delle ricostruzioni operate, si è proceduto a calcolare, sulla base del metodo predetto, le retribuzioni fisse del personale docente, dirigente e impiegatizio negli anni 1994 e 1995, per poi raffrontarle con quelle risultanti dai conti annuali dei medesimi anni; la discordanza tra le retribuzioni complessive così computate e quelle complessive risultanti dal conto annuale è stata inferiore, nel complesso, al 3%, mentre la differenza tra le retribuzioni

¹²² Con esclusione delle figure professionali atipiche (assistenti dei ruoli ad esaurimento, professori straordinari, professori associati non confermati e ricercatori non confermati, personale amministrativo dei ruoli ad esaurimento), in quanto la loro notevole mobilità in termini numerici (per passaggio nelle figure tipiche o per naturale estinzione dei ruoli ad esaurimento) rende le stime particolarmente labili e prive di significativa attendibilità.

¹²³ Invero, per ovviare alle modifiche del numero di dipendenti in servizio nelle varie qualifiche funzionali tra l'inizio e la fine dell'anno (a causa di assunzioni, dimissioni, passaggi di livello o altre cause) si è provveduto ad effettuare la media tra il numero dei dipendenti in servizio all'inizio dell'anno e quelli in servizio alla fine dell'anno, e tale media è stata posta a base dei calcoli.

teoriche e quelle del conto annuale relativamente ai singoli livelli si è mantenuta al di sotto del 5%, eccezion fatta per talune figure professionali di limitata consistenza numerica¹²⁴. Ovviamente, la retribuzione presa a base del calcolo delle competenze fisse erogate al personale amministrativo nel 1995 ha incorporato solo la "vacanza contrattuale" che era stata riconosciuta al personale impiegatizio nelle more della approvazione del C.C.N.L. (avvenuta nel 1996), mentre il computo delle competenze spettanti in tale anno tiene conto anche degli aumenti contrattuali riconosciuti (retroattivamente) dopo la predetta approvazione, laddove nel computo delle erogazioni del 1996 si tiene conto (oltre che degli aumenti riconosciuti dal C.C.N.L. per il medesimo esercizio) anche degli arretrati relativi al 1995. Analogo discorso è stato fatto per i dirigenti, con l'unica differenza che per questi ultimi per ben due esercizi finanziari (1995 e 1996) hanno ricevuto solo una "vacanza contrattuale", essendo intervenuto il C.C.N.L. solo nel 1997. Per il personale docente, infine, si è proceduto solo a stime di competenza¹²⁵.

I risultati dei calcoli sono contenuti nelle Tabelle nn. 8,9,10,11, che riportano sia i dati relativi alle spettanze che i dati relativi alle erogazioni: per queste ultime, le tabelle riportano, nelle colonne del 1994 e 1995, non le stime ma i dati reali, ripresi dal conto annuale. I dati relativi al 1996 sono già stati ripresi nel precedente paragrafo.

3.5.5 - Conclusioni

Grazie alle speciali disposizioni regolanti il settore, il comparto-Università viene oggi ad essere quello dotato di maggiore flessibilità in termini di organici, nei limiti delle compatibilità finanziarie fissate con il tetto di spesa formato dall'"organico di ateneo" (cfr. § 3.5.2.2); ciò spiega le incongruenze di organico rilevate del conto annuale della Ragioneria generale dello Stato. Nel complesso, nel comparto-università si è assistito ad un aumento del numero dei ricercatori in luogo di quello del personale amministrativo (cfr. § 3.5.2.4). L'anzianità di servizio continua a produrre effetti rilevanti, oltre che sulla c.d. "buona uscita", anche sulle retribuzioni del personale docente; la presenza di un numero sempre maggiore di ricercatori nel comparto (cfr. § 3.5.2.3), ovvero di personale dotato di minore anzianità di servizio, fa ritenere che per il futuro gli effetti finanziari della anzianità di servizio siano destinati a farsi sentire in maniera più evidente (§ 3.5.4). Il comparto appare caratterizzato da un elevato livello culturale del personale, anche non docente, ma risultano in calo i funzionari dotati di laurea (cfr. § 3.5.2.3). Risulta inoltre in crescita l'utilizzo di personale temporaneo e non di ruolo, uso che appare comunque da correlarsi ad effettive esigenze di flessibilità del personale, sia per il rischio di aumento del costo del lavoro (tramite immissioni nei ruoli di personale con leggi-provvimento), sia per la ridotta produttività di personale, soprattutto di quello temporaneo (il cui uso sarebbe da limitare solo a casi di effettiva presenza di esigenze di servizio temporanee, in quanto la necessità di apprendistato dei neo-assunti, unita alla brevità del periodo massimo di servizio, ne riduce notevolmente la produttività di personale) (cfr. § 3.5.2.4).

In ordine alle prestazioni lavorative, può dirsi che sia i giorni di assenza per unità di personale, sia la durata media delle assenze sono minori di quelli registrati in altri comparti; il personale docente beneficia di permessi speciali di notevole consistenza per attività di ricerca ed aggiornamento, ma non sono previsti meccanismi specifici di valutazione della produttività e per la formazione del personale docente (cfr. § 3.5.3).

Infine, in merito all'aspetto retributivo, va rilevato che nel periodo in esame il costo del lavoro è progressivamente cresciuto (sia per la raggiunta autonomia delle università nelle

¹²⁴ In particolare, il II livello retributivo ('94-'95), il III livello ('95) ed il personale dirigenziale; la loro limitatissima consistenza numerica da un lato spiega il maggiore scostamento dallo stipendio teorico (in quanto le singole vicende individuali incidono maggiormente sul totale), dall'altro rende poco rilevanti gli scostamenti sul totale delle retribuzioni.

¹²⁵ Si sono tenuti presenti solo gli aumenti delle retribuzioni disposti con D.P.R. per il 1996 ed il 1997, e non gli aumenti collegati agli scatti biennali di anzianità.

assunzioni, sia per il riconoscimento di mansioni superiori agli impiegati) e che la retribuzione media annua pro-capite si è mantenuta, come nel 1993, tra le più alte del settore statale. Va segnalato, inoltre, che l'autonomia nelle assunzioni nel limite del tetto di spesa corrispondente all'«organico di ateneo» è stata realizzata individuando dei "coefficienti di trasformazione" tra le varie categorie di personale universitario; tuttavia, poiché tali coefficienti sono stati individuati sulla base degli stipendi iniziali delle varie categorie di personale, essi non tengono conto degli sviluppi retributivi legati alla anzianità del personale docente, sicché la assunzione di personale docente sulla scorta di quei coefficienti, pur rispettando nel breve periodo il limite di spesa dell'«organico di ateneo», nel lungo periodo può comportare superamenti di quel limite (a meno che le università evitino di effettuare assunzioni fino alla concorrenza del limite predetto, circostanza che in concreto appare contraddetta dai dati relativi alle assunzioni dei ricercatori e dalle eccedenze rispetto agli organici originari).

DOTAZIONI ORGANICHE E PERSONALE IN SERVIZIO NELLE UNIVERSITÀ PER CATEGORIE

Tabella 1

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1994				RILEVAZIONE 1995			
	31.12.1993		31.12.1994		31.12.1994		31.12.1995	
	Dotazione organica	Totale	Donne	Totale	Dotazione organica	Totale	Donne	Totale
Professori	31.050	30.349	5.803	30.214	32.860	30.218	5.777	29.823
Ricercatori	14.916	17.410	6.944	18.103	18.327	18.109	7.187	19.195
Dirigenti	134	117	11	103	161	103	11	116
Professori incaricati	107	402	89	361	123	360	84	348
Ruolo ad esaurimento	-	223	70	197	-	196	59	178
Ruolo speciale	1.149	593	208	869	1.217	871	299	915
Funzionari (livelli VIII-IX)	6.505	7.052	2.994	8.622	7.569	8.644	3.610	8.587
Personale dei livelli (II-VII)	39.686	46.672	21.334	44.845	41.179	44.819	22.829	44.096
TOTALE PERSONALE DI RUOLO	93.347	102.818	39.453	103.314	101.436	103.320	39.856	103.258
Personale non di ruolo	-	1.329	617	2.337	-	1.321	409	649
Personale temporaneo	-	2.430	913	3.810	-	3.067	1.248	3.843
Personale contrattista o equiparato	123	1.112	408	1.095	371	802	487	1.193
Personale part-time	-	229	192	303	-	307	249	399
TOTALE RESTANTE PERSONALE	123	5.100	2.130	7.745	371	5.497	2.393	6.162
TOTALE	93.670	107.918	41.583	111.059	101.807	108.817	42.249	109.420

DISTRIBUZIONE % E VARIAZIONE % DEL PERSONALE E COPERTURA % DEGLI ORGANICI PER CATEGORIE

Tabella 1a

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1994				RILEVAZIONE 1995			
	31.12.1993		31.12.1994		31.12.1994		31.12.1995	
	Copertura organici	Distribuzione %	Totale	Variazione %	Copertura organici	Distribuzione %	Totale	Variazione %
Professori	97,3%	27,8%	3,3%	-0,4%	90,8%	27,3%	5,2%	-1,3%
Ricercatori	121,4%	16,6%	6,6%	4,0%	104,7%	17,5%	6,9%	6,0%
Dirigenti	76,9%	0,1%	0,0%	-12,0%	0,1%	0,1%	0,0%	12,0%
Professori incaricati	337,4%	0,3%	0,1%	-10,4%	282,9%	0,3%	0,1%	-3,3%
Ruolo ad esaurimento	NC	0,2%	0,1%	-12,1%	NC	0,2%	0,0%	-9,2%
Ruolo speciale	75,6%	0,8%	0,3%	46,9%	75,2%	0,8%	0,3%	5,1%
Funzionari (livelli VIII-IX)	132,5%	7,9%	3,3%	22,6%	113,4%	7,8%	3,3%	-0,7%
Personale dei livelli (II-VII)	113,0%	41,2%	21,0%	-4,0%	107,1%	40,3%	20,6%	-1,6%
TOTALE PERSONALE DI RUOLO	110,4%	94,9%	36,6%	0,5%	101,8%	94,4%	36,4%	-0,1%
Personale non di ruolo	NC	1,2%	0,4%	-0,6%	NC	0,6%	0,2%	-50,9%
Personale temporaneo	NC	2,8%	1,1%	26,2%	NC	3,5%	1,7%	23,3%
Personale contrattista o equiparato	890,2%	0,7%	0,4%	-27,9%	321,6%	1,1%	0,7%	48,8%
Personale part-time	NC	0,3%	0,2%	34,1%	NC	0,4%	0,4%	55,4%
TOTALE RESTANTE PERSONALE	NC	5,1%	2,2%	7,8%	NC	5,6%	3,0%	12,1%
TOTALE	118,6%	100,0%	38,8%	0,8%	107,5%	100,0%	39,4%	0,6%

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

ANZIANITA' DEL PERSONALE DI RUOLO DELL'UNIVERSITA' PER CATEGORIE

Tabella 2

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1994				RILEVAZIONE 1995			
	0-15 anni	16-30 anni	Oltre i 30 anni	TOTALE	0-15 anni	16-30 anni	Oltre i 30 anni	TOTALE
Professori	13.358	13.976	2.880	30.214	12.539	15.076	2.208	29.823
Ricercatori	10.722	7.191	190	18.103	10.591	8.438	166	19.195
Dirigenti	6	60	37	103	9	67	40	116
Professori incaricati	90	249	22	361	98	224	26	348
Ruolo ad esaurimento	-	121	76	197	-	84	94	178
Ruolo speciale	109	701	59	869	114	729	72	915
Funzionari (livelli VIII-IX)	3.694	4.279	650	8.623	3.619	4.211	757	8.587
Personale dei livelli (II-VII)	28.172	15.494	1.178	44.844	27.357	15.384	1.355	44.096
TOTALE PERSONALE DI RUOLO	56.151	42.071	5.092	103.314	54.327	44.213	4.718	103.258

DISTRIBUZIONE % DEL PERSONALE DI RUOLO DELL'UNIVERSITA' PER CATEGORIE

Tabella 2a

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1994				RILEVAZIONE 1995			
	0-15 anni	16-30 anni	Oltre i 30 anni	TOTALE	0-15 anni	16-30 anni	Oltre i 30 anni	TOTALE
Professori	44,2%	46,3%	9,5%	100,0%	42,0%	50,6%	7,4%	100,0%
Ricercatori	59,2%	39,7%	1,0%	100,0%	55,2%	44,0%	0,9%	100,0%
Dirigenti	5,8%	58,3%	35,9%	100,0%	7,8%	57,8%	34,5%	100,0%
Professori incaricati	24,9%	69,0%	6,1%	100,0%	28,2%	64,4%	7,5%	100,0%
Ruolo ad esaurimento	0,0%	61,4%	38,6%	100,0%	0,0%	47,2%	52,8%	100,0%
Ruolo speciale	12,5%	80,7%	6,8%	100,0%	12,5%	79,7%	7,9%	100,0%
Funzionari (livelli VIII-IX)	42,8%	49,6%	7,5%	100,0%	42,1%	49,0%	8,8%	100,0%
Personale dei livelli (II-VII)	62,8%	34,6%	2,6%	100,0%	62,0%	34,9%	3,1%	100,0%
TOTALE PERSONALE DI RUOLO	54,3%	40,7%	4,9%	100,0%	52,6%	42,8%	4,6%	100,0%

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

Tabella 3

TITOLI DI STUDIO DEL PERSONALE DELL'UNIVERSITA' PER CATEGORIE

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1994					RILEVAZIONE 1995				
	Scuola dell'obbligo	Licenza Superiore	Laurea	Diploma specializ.	TOTALE	Scuola dell'obbligo	Licenza Superiore	Laurea	Diploma specializ.	TOTALE
Professori	1	9	26.222	3.981	30.213	1	8	25.955	3.860	29.824
Ricercatori	-	-	14.516	3.588	18.104	-	1	15.404	3.790	19.195
Dirigenti	-	6	91	4	101	-	6	106	4	116
Professori incaricati	-	1	357	3	361	-	-	344	4	348
Ruolo ad esaurimento	-	42	140	13	195	-	38	127	13	178
Ruolo speciale	24	92	694	49	859	22	111	725	57	915
Funzionari (livelli VIII-IX)	852	3.188	3.375	1.036	8.451	884	3.276	3.411	1.016	8.587
Personale dei livelli (II-VII)	20.891	18.827	3.880	473	44.071	20.582	19.061	4.009	444	44.096
TOTALE PERSONALE DI RUOLO	21.768	22.165	49.275	9.147	102.355	21.489	22.501	50.081	9.188	103.259

Tabella 3a

DISTRIBUZIONE % DEI TITOLI DI STUDIO NELLE CATEGORIE DEL PERSONALE

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1994					RILEVAZIONE 1995				
	Scuola dell'obbligo	Licenza Superiore	Laurea	Diploma specializ.	TOTALE	Scuola dell'obbligo	Licenza Superiore	Laurea	Diploma specializ.	TOTALE
Professori	0,0%	0,0%	86,8%	13,2%	100,0%	0,0%	0,0%	87,0%	12,9%	100,0%
Ricercatori	0,0%	0,0%	80,2%	19,8%	100,0%	0,0%	0,0%	80,3%	19,7%	100,0%
Dirigenti	0,0%	5,9%	90,1%	4,0%	100,0%	0,0%	5,2%	91,4%	3,4%	100,0%
Professori incaricati	0,0%	0,3%	98,9%	0,8%	100,0%	0,0%	0,0%	98,9%	1,1%	100,0%
Ruolo ad esaurimento	0,0%	21,5%	71,8%	6,7%	100,0%	0,0%	21,3%	71,3%	7,3%	100,0%
Ruolo speciale	2,8%	10,7%	80,8%	5,7%	100,0%	2,4%	12,1%	79,2%	6,2%	100,0%
Funzionari (livelli VIII-IX)	10,1%	37,7%	39,9%	12,3%	100,0%	10,3%	38,2%	39,7%	11,8%	100,0%
Personale dei livelli (II-VII)	47,4%	42,7%	8,8%	1,1%	100,0%	46,7%	43,2%	9,1%	1,0%	100,0%
TOTALE PERSONALE DI RUOLO	21,3%	21,7%	48,1%	8,9%	100,0%	20,8%	21,8%	48,5%	8,9%	100,0%

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

Tabella 4

MOVIMENTO DEL PERSONALE DELL'UNIVERSITA' PER CATEGORIE

CATEGORIE	RILEVAZIONE 1994					RILEVAZIONE 1995					VARIAZIONI		
	31.12.93	Assunti	Cessati	Entrati	Usciti	31.12.94	Assunti	Cessati	Entrati	Usciti	31.12.95	94/93	95/94
Professori	30.349	1.569	1.792	1.658	1.570	30.214	726	1.151	1.191	1.161	29.823	- 135	- 395
Ricercatori	17.410	1.161	438	933	963	18.109	1.298	226	1.492	1.478	19.195	693	1.086
Dirigenti	117	2	20	10	6	103	13	10	15	5	116	- 14	- 13
Professori incaricati	402	53	90	14	18	361	360	22	36	7	348	- 41	- 12
Ruolo ad esaurimento	223	1	25	1	3	197	196	1	25	12	167	- 26	- 29
Ruolo speciale	593	13	33	306	10	869	871	1	14	6	926	276	55
Funzionari (livelli VIII-IX)	7.052	95	391	2.227	361	8.622	864	99	273	254	8.587	1.570	- 57
Personale dei livelli (II-VII)	46.672	2.027	1.593	5.049	7.310	44.845	44.819	887	1.229	1.383	44.096	- 1.827	- 723
TOTALE PERSONALE DI RUOLO	102.818	4.921	4.382	10.198	10.241	103.314	3.047	2.964	4.044	4.189	103.258	496	- 62
Personale non di ruolo	1.329	2.110	890	-	12	2.337	1.321	1.023	-	10	649	1.208	- 1.888
Personale temporaneo	2.430	-	-	-	-	3.810	3.067	-	-	-	3.843	1.380	- 33
Personale contrattista o equiparato	1.112	343	360	-	-	1.095	802	293	-	-	1.193	17	98
Personale part-time	229	34	13	90	37	303	307	23	9	46	477	74	174
TOTALE RESTANTE PERSONALE	5.100	2.487	1.263	90	49	7.745	5.497	1.068	1.325	56	6.162	2.645	- 1.583
TOTALE	107.918	7.408	5.645	10.288	10.290	111.059	108.817	4.115	4.289	4.245	109.420	3.141	- 1.502

Tabella 4a

MOVIMENTO PERCENTUALE DEL PERSONALE DELL'UNIVERSITA' PER CATEGORIE

CATEGORIE	RILEVAZIONE 1994					RILEVAZIONE 1995					VARIAZIONI		
	31.12.93	Assunti	Cessati	Entrati	Usciti	31.12.94	Assunti	Cessati	Entrati	Usciti	31.12.95	94/93	95/94
Professori	29,9%	5,2%	5,9%	5,9%	5,2%	99,6%	2,4%	3,8%	3,9%	3,8%	98,7%	-0,4%	-1,3%
Ricercatori	16,9%	6,7%	2,5%	5,4%	5,5%	104,0%	17,5%	1,2%	8,2%	8,2%	106,0%	4,0%	6,0%
Dirigenti	0,1%	1,7%	1,7%	8,5%	5,1%	88,0%	0,1%	9,7%	14,6%	4,9%	112,6%	-12,0%	12,6%
Professori incaricati	0,4%	13,2%	22,4%	3,5%	4,5%	89,8%	0,3%	6,1%	2,5%	1,9%	96,7%	-10,2%	-3,3%
Ruolo ad esaurimento	0,2%	0,4%	11,2%	0,4%	1,3%	88,3%	0,2%	0,5%	12,8%	6,1%	85,2%	-11,7%	-14,8%
Ruolo speciale	0,6%	2,2%	5,6%	51,6%	1,7%	146,5%	0,8%	1,6%	8,5%	0,7%	106,3%	46,3%	6,3%
Funzionari (livelli VIII-IX)	6,9%	1,3%	5,5%	31,6%	5,1%	122,3%	8,4%	1,1%	2,9%	1,6%	99,3%	22,3%	-0,7%
Personale dei livelli (II-VII)	45,4%	4,3%	3,4%	10,8%	15,7%	96,1%	43,4%	2,0%	2,7%	3,1%	98,4%	-3,4%	-1,6%
TOTALE PERSONALE DI RUOLO	100,0%	4,8%	4,3%	9,9%	10,0%	100,0%	100,0%	2,9%	3,9%	4,1%	99,9%	0,5%	-0,1%
Personale non di ruolo	26,1%	158,8%	67,0%	0,0%	0,9%	190,9%	24,0%	27,3%	0,0%	0,8%	49,1%	90,9%	-74,4%
Personale temporaneo	47,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	156,8%	55,8%	0,0%	0,0%	0,0%	125,3%	56,8%	0,9%
Personale contrattista o equiparato	21,8%	30,8%	32,4%	0,0%	0,0%	98,5%	14,6%	36,5%	0,0%	0,0%	148,8%	-1,5%	8,9%
Personale part-time	4,5%	14,8%	5,7%	39,3%	16,2%	132,3%	5,6%	7,5%	2,9%	15,0%	155,4%	32,3%	57,4%
TOTALE RESTANTE PERSONALE	100,0%	48,8%	24,8%	1,8%	1,0%	151,9%	100,0%	19,4%	24,1%	1,0%	112,1%	51,9%	-20,4%
TOTALE PERSONALE	100,0%	6,9%	5,2%	9,5%	9,5%	102,9%	100,0%	3,8%	3,9%	3,9%	100,6%	2,9%	-1,5%

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

Tabella 5

SPESA PER COMPETENZE FISSE ED INDENNITA' PER IL PERSONALE DELL'UNIVERSITA' NEL 1994

CATEGORIA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di stanziamento	TOTALE (A)	Recupero per assenze, ritardi, ecc.	Arretrati per anni precedenti	TOTALE (*) (B)
Professori	1.647.644.340	425.101.706	1.031.143	173.077.536	12.030	399.028.522	2.645.895.277	-1.197.089	28.994.398	2.673.692.586
Ricercatori	512.435.104	227.120.690	229.851	61.653.928	270.365	156.185.765	957.895.703	-470.305	14.877.027	973.302.425
Dirigenti	4.918.291	1.506.287	14.306	527.894	0	279.386	7.246.164	-4.261	1.421.399	8.663.302
Professori incaricati	5.565.569	1.847.032	741.670	457.556	1.500	197.254	8.810.581	-1.649	1.338.419	10.147.351
Ruolo ad esaurimento	8.501.044	2.985.733	93.620	938.659	1.675	489.486	13.010.217	-4.904	688.353	13.693.666
Ruolo speciale	17.243.414	9.931.933	4.903.523	2.949.740	10.209	5.746.160	40.784.979	-195.875	11.410.552	51.999.656
Personale livelli	635.289.080	655.524.903	95.420.279	114.116.336	8.381.418	245.530.792	1.754.282.808	-2.944.908	30.988.725	1.782.326.625
TOTALE PERSONALE DI RUOLO	2.831.596.842	1.324.018.284	102.434.392	333.721.649	8.677.197	807.477.365	5.437.915.719	-4.818.991	89.718.873	5.512.825.611
Personale non di ruolo	29.126.755	2.819.644	47.226	697.556	65.643	303.802	33.060.626	-187	1.093.956	34.154.435
Personale temporaneo	47.791.162	16.805.713	0	2.695.228	131.947	7.508.117	74.932.167	-2.612	368.666	75.298.221
Personale contrattista o equip.	10.958.592	2.269.084	0	672.079	22.588	3.657.800	17.500.143	-2.465	1.162.146	18.739.824
Personale part time	1.572.955	1.616.120	104.792	283.983	12.396	222.341	3.812.587	-29.970	31.905	3.814.522
TOTALE RESTANTE PERSONALE	89.449.464	23.510.561	152.018	4.348.846	232.574	11.692.060	129.385.523	-35.234	2.656.713	132.007.002
TOTALE	2.921.046.306	1.347.528.845	102.586.410	338.070.495	8.909.771	819.169.425	5.557.311.252	-4.854.225	92.375.586	5.644.837.613

(*) Nel calcolo del totale, l'importo relativo ai recuperi per assenze, ritardi, ecc. non viene sommato ma sottratto

SPESA PER COMPETENZE ACCESSORIE PER IL PERSONALE DELLE UNIVERSITA' NEL 1994

CATEGORIA	Straordinario	Indennità di turno	Compensi incentivanti la produttività	Fondo miglioramento effic. dei servizi	Indennità di rischio	Altre spese accessorie e indennità varie	TOTALE COMPETENZE ACCESSORIE (C)	TOTALE A+C	TOTALE B+C
Professori	811.844	0	1.577.381	660.349	1.565.704	37.942.772	42.558.050	2.688.433.327	2.716.250.636
Ricercatori	2.980.030	0	595.866	1.174.248	924.788	12.875.877	18.550.809	976.446.512	990.853.234
Dirigenti	1.187.156	880	378.298	3.313	0	81.767	1.651.414	8.897.578	10.314.716
Professori incaricati	0	0	0	0	1.333	17.727	19.060	8.829.641	10.166.411
Ruolo ad esaurimento	1.271.898	13	798.209	10.467	0	146.094	2.226.681	15.236.898	15.920.347
Ruolo speciale	1.274.458	1.996	123.074	496.399	111.760	528.750	2.536.437	45.321.416	54.316.093
Personale livelli	54.993.678	975.660	813.324	21.479.507	2.796.712	24.466.183	105.535.064	1.859.807.872	1.887.851.689
TOTALE PERSONALE DI RUOLO	62.519.064	978.549	4.286.152	23.824.283	5.400.297	76.059.170	173.067.515	5.600.993.244	5.685.893.126
Personale non di ruolo	64.941	0	0	19.341	1.596	916.014	1.001.892	34.062.518	35.156.327
Personale temporaneo	4.331.255	459.107	0	5.399	109.650	2.528.352	7.433.763	82.365.930	82.731.984
Personale contrattista o equip.	268	0	0	0	0	0	0	17.580.411	18.740.092
Personale part time	736	909	0	52.462	4.354	45.600	108.181	3.920.768	3.922.703
TOTALE RESTANTE PERSONALE	4.397.200	460.016	4.120	77.202	115.600	3.489.966	8.544.104	137.929.637	140.551.106
TOTALE	66.916.264	1.438.565	4.290.272	23.901.485	5.515.897	79.549.136	181.611.619	5.738.922.871	5.820.444.232

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

SPESA PER COMPETENZE Fisse ed indennità per il personale dell'università nel 1994 - % di colonna

[illegible]

SPESA PER COMPETENZE ACCESSORIE PER IL PERSONALE DELLE UNIVERSITA' NEL 1994 - % DI COLONNA

[illegible]

Tabella 5b

SPESA PER COMPETENZE FISSE ED INDENNITA' PER IL PERSONALE DELL'UNIVERSITA' NEL 1994 - % DI RIGA SU TOTALE "A+C"

CATEGORIA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di stipendio	TOTALE (A)	Recupero per assenze, ritardi, ecc.	Arretrati per anni precedenti	TOTALE (B)
Professori	61,3	15,8	<0,1	6,4	<0,1	14,8	98,4			
Ricercatori	52,5	23,3	<0,1	6,3	<0,1	16,0	98,1			
Dirigenti	55,3	16,9	0,2	5,9	0,0	3,1	81,4			
Professori incaricati	63,0	20,9	8,4	5,2	<0,1	2,2	99,8			
Ruolo ad esaurimento	55,8	19,6	0,6	6,2	<0,1	3,2	85,4			
Ruolo speciale	39,8	22,9	11,3	6,8	<0,1	13,3	94,1			
Personale livelli	34,2	35,2	5,1	6,1	0,5	13,2	94,3			
TOTALE PERSONALE DI RUOLO	50,6	23,6	1,8	6,3	0,2	14,4	96,9			
Personale non di ruolo	85,5	8,3	0,1	2,0	0,2	0,9	97,1			
Personale temporaneo	58,0	20,4	0,0	3,3	0,2	9,1	91,0			
Personale contrattista o equip.	62,3	12,9	0,0	3,8	0,1	20,8	100,0			
Personale part time	40,1	41,2	2,7	7,2	0,3	5,7	97,2			
TOTALE RESTANTE PERSONALE	64,9	17,0	6,1	3,2	0,2	4,5	93,8			
TOTALE	50,9	23,5	1,8	6,2	0,2	14,3	96,8			

SPESA PER COMPETENZE ACCESSORIE PER IL PERSONALE DELLE UNIVERSITA' NEL 1994 - % DI RIGA SU TOTALE "A+C"

CATEGORIA	Simordinario	Indennità di turno	Compensi incentivanti la produttività	Fondo miglioramento effic. dei servizi	Indennità di rischio	Altre spese accessorie e indennità varie	TOTALE COMPETENZE ACCESSORIE (C)	TOTALE A+C	TOTALE B+C
Professori	<0,1	0,0	<0,1	<0,1	<0,1	1,4	1,6	100,0	
Ricercatori	0,3	0,0	<0,1	0,1	<0,1	1,3	1,9	100,0	
Dirigenti	13,3	<0,1	4,3	<0,1	0,0	0,9	18,6	100,0	
Professori incaricati	0,0	0,0	0,0	0,0	<0,1	0,2	0,2	100,0	
Ruolo ad esaurimento	8,3	<0,1	3,2	<0,1	0,0	1,0	14,6	100,0	
Ruolo speciale	2,9	0,3	0,3	1,1	0,3	1,2	5,9	100,0	
Personale livelli	3,0	<0,1	<0,1	1,2	0,2	1,3	5,7	100,0	
TOTALE PERSONALE DI RUOLO	1,1	<0,1	<0,1	0,4	<0,1	1,4	3,1	100,0	
Personale non di ruolo	0,2	0,0	0,0	<0,1	<0,1	2,7	2,9	100,0	
Personale temporaneo	5,3	0,6	0,0	<0,1	0,1	3,1	9,0	100,0	
Personale contrattista o equip.	<0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	<0,1	100,0	
Personale part time	<0,1	<0,1	0,1	1,3	0,1	1,2	2,8	100,0	
TOTALE RESTANTE PERSONALE	3,2	0,3	<0,1	<0,1	<0,1	2,5	6,2	100,0	
TOTALE	1,2	<0,1	<0,1	0,4	<0,1	1,4	3,2	100,0	

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

Tabella 6

SPESA PER COMPETENZE FISSE ED INDENNITA' PER IL PERSONALE DELL'UNIVERSITA' NEL 1995

CATEGORIA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di bilancio	TOTALE (A)	Recupero per assenze, ritardi, ecc.	Arretrati per anni precedenti	TOTALE (*) (B)
Professori	1.696.534.385	423.604.784	2.230	175.863.740	315.863	151.688.713	2.666.372.019	-1.033.309	52.172.559	2.737.511.269
Ricercatori	545.947.313	237.400.068	2.291	65.168.647	315.863	151.688.713	1.000.522.895	-305.047	22.182.170	1.022.400.018
Dirigenti	4.739.110	1.468.777	51.810	533.603	0	316.750	7.110.050	-752	1.326.488	8.435.786
Professori incaricati	4.552.938	1.841.270	947.640	447.603	2.100	217.378	8.068.929	-18.989	1.357.303	9.347.243
Ruolo ad esaurimento	7.377.139	2.605.097	135.977	824.836	1.170	397.029	11.341.248	-6.783	461.804	11.796.269
Ruolo speciale	20.413.247	11.625.619	5.234.968	3.373.424	10.894	6.756.899	47.415.051	-128.932	3.360.629	50.646.748
Personale livelli	636.713.871	651.832.670	89.755.060	113.481.693	9.226.943	242.345.473	1.743.375.710	-2.837.779	49.487.383	1.790.025.314
TOTALE PERSONALE DI RUOLO	2.916.298.063	1.330.378.285	96.129.976	359.693.546	9.565.372	792.086.720	5.504.145.903	-4.331.591	130.348.336	5.630.162.647
Personale non di ruolo	8.364.291	2.245.013	84.189	526.020	33.390	286.984	11.539.887		270.360	11.810.247
Personale temporaneo	50.260.800	19.399.133	0	3.295.132	131.605	12.408.741	85.495.411	-36.421	1.868.059	87.327.049
Personale contrattista o equip.	25.331.071	4.774.517		1.882.651	33.574	241.833	31.265.646	-255.620	2.058.245	34.068.271
Personale part time	2.197.401	2.333.741	174.127	438.605	19.264	389.769	5.552.907	-29.955	212.270	5.735.222
TOTALE RESTANTE PERSONALE	86.153.563	28.752.404	258.316	6.142.408	217.833	13.329.327	134.853.851	-321.996	4.408.934	138.940.789
TOTALE	3.002.451.566	1.359.130.689	96.388.292	365.835.954	9.783.205	805.410.047	5.638.999.753	-4.653.587	134.757.270	5.769.103.436

(*) Nel calcolo del totale, l'importo relativo ai recuperi per assenze, ritardi, ecc. non viene sommato ma sottratto

SPESA PER COMPETENZE ACCESSORIE PER IL PERSONALE DELLE UNIVERSITA' NEL 1995

CATEGORIA	Strordinario	Indennità di turno	Compensi incentivanti in produttività	Fondo miglioramento effie. dei servizi	Indennità di rischio	Altre spese accessorie e indennità varie	TOTALE COMPETENZE ACCESSORIE (C)	TOTALE A+C	TOTALE B+C
Professori	982.731		1.033.570	1.770	1.649.881	73.055.934	76.723.886	2.763.095.903	2.814.235.155
Ricercatori	2.645.473		349.740	11.178	1.180.918	35.894.406	40.081.715	1.040.604.610	1.062.481.733
Dirigenti	1.309.135		418.823	2.363	0	60.339	1.790.660	8.900.710	10.226.446
Professori incaricati				2.256	850	18.528	21.634	8.030.563	9.368.877
Ruolo ad esaurimento	1.305.566		648.827	1.366		39.486	1.995.245	13.536.493	13.791.314
Ruolo speciale	1.862.933		82.796	441.825	96.632	769.842	3.261.164	50.676.215	53.907.912
Personale livelli	55.828.645	2.383.596	270.640	23.043.731	3.699.283	23.361.186	100.587.081	1.851.962.797	1.898.612.395
TOTALE PERSONALE DI RUOLO	63.934.483	2.390.732	2.804.396	23.504.489	6.627.564	133.198.721	232.461.365	5.736.607.287	5.862.624.032
Personale non di ruolo	17.831			1.600		4.254.827	4.274.258	13.814.145	16.084.505
Personale temporaneo	3.307.881			10.379	15	1.310.271	4.705.427	90.200.838	92.032.476
Personale contrattista o equip.				69.492	2.086	942.648	942.648	33.200.294	35.010.919
Personale part time	4.791	1.447				583.716	661.532	6.214.439	6.396.754
TOTALE RESTANTE PERSONALE	3.330.503	78.378	0	81.471	2.101	7.091.462	10.583.865	145.437.716	149.574.654
TOTALE	67.264.986	2.469.060	2.804.396	23.585.960	6.629.665	140.291.183	243.045.250	5.882.045.003	6.012.148.686

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

Tabella 6a

SPESA PER COMPETENZE FISSE ED INDENNITA' PER IL PERSONALE DELL'UNIVERSITA' NEL 1995 - % DI COLONNA

[illegible]

SPESA PER COMPETENZE ACCESSORIE PER IL PERSONALE DELLE UNIVERSITA' NEL 1995 - % DI COLONNA

[illegible]

Tabella 6b

SPESA PER COMPETENZE FISSE ED INDENNITA' PER IL PERSONALE DELL'UNIVERSITA' NEL 1995 - % DI RIGA SU TOTALE "A+C"

CATEGORIA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di stipendio	TOTALE (A)	Recupero per assenze, ritardi, ecc.	Arretrati per anni precedenti	TOTALE (B)
Professori	61,4	15,3	<0,1	6,4	<0,1	14,1	97,2			
Ricercatori	52,5	22,8	<0,1	6,3	<0,1	14,6	96,1			
Direnti	53,2	16,5	0,6	6,0	0,0	3,6	79,9			
Professori incaricati	56,7	22,9	11,8	5,6	<0,1	2,7	99,7			
Ruolo ad esaurimento	55,3	19,5	1,0	6,2	<0,1	3,0	85,0			
Ruolo speciale	40,3	22,9	10,3	6,7	<0,1	13,3	93,6			
Personale livelli	34,4	35,2	4,8	6,1	0,5	13,1	94,1			
TOTALE PERSONALE DI RUOLO	50,8	23,2	7,7	6,3	0,2	13,8	95,9			
Personale non di ruolo	52,9	14,2	0,5	3,3	0,2	1,8	73,0			
Personale temporaneo	55,7	21,5	0,0	3,7	0,1	13,8	94,8			
Personale contrattista o equip.	76,3	14,4	0,0	5,7	0,1	0,7	97,2			
Personale part time	35,4	37,6	2,8	7,1	0,3	6,3	89,4			
TOTALE RESTANTE PERSONALE	59,2	19,8	0,2	4,2	0,1	9,2	92,7			
TOTALE	51,0	23,1	1,6	6,2	0,2	13,7	95,9			

SPESA PER COMPETENZE ACCESSORIE PER IL PERSONALE DELLE UNIVERSITA' NEL 1995 - % DI RIGA SU TOTALE "A+C"

CATEGORIA	Straordinario	Indennità di turno	Compensi incentivanti la produttiv.	Fondo miglioramento effic. dei servizi	Indennità di rischio	Altre spese accessorie e indennità varie	TOTALE COMPETENZE ACCESSORIE (C)	TOTALE A+C	TOTALE B+C
Professori	<0,1	0,0	<0,1	<0,1	<0,1	2,6	2,8	100,0	
Ricercatori	0,3	0,0	<0,1	<0,1	0,1	3,4	3,9	100,0	
Direnti	14,7	0,0	4,7	<0,1	0,0	0,7	20,1	100,0	
Professori incaricati	0,0	0,0	0,0	<0,1	<0,1	0,2	0,3	100,0	
Ruolo ad esaurimento	9,8	0,0	4,9	<0,1	0,0	0,3	15,0	100,0	
Ruolo speciale	3,7	<0,1	0,2	0,9	0,2	1,5	6,4	100,0	
Personale livelli	3,0	0,1	<0,1	1,2	0,2	1,3	5,9	100,0	
TOTALE PERSONALE DI RUOLO	1,1	<0,1	<0,1	0,4	0,1	2,3	4,1	100,0	
Personale non di ruolo	0,1	0,0	0,0	<0,1	0,0	26,9	27,0	100,0	
Personale temporaneo	3,7	<0,1	0,0	<0,1	<0,1	1,5	5,2	100,0	
Personale contrattista o equip.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,8	2,8	100,0	
Personale part time	<0,1	<0,1	0,0	1,1	<0,1	9,4	10,6	100,0	
TOTALE RESTANTE PERSONALE	2,3	<0,1	0,0	<0,1	<0,1	4,9	7,3	100,0	
TOTALE	1,1	<0,1	<0,1	0,4	0,1	2,4	4,1	100,0	

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

Tabella 7

SVILUPPO DELLE RETRIBUZIONI PER ANZIANITA'

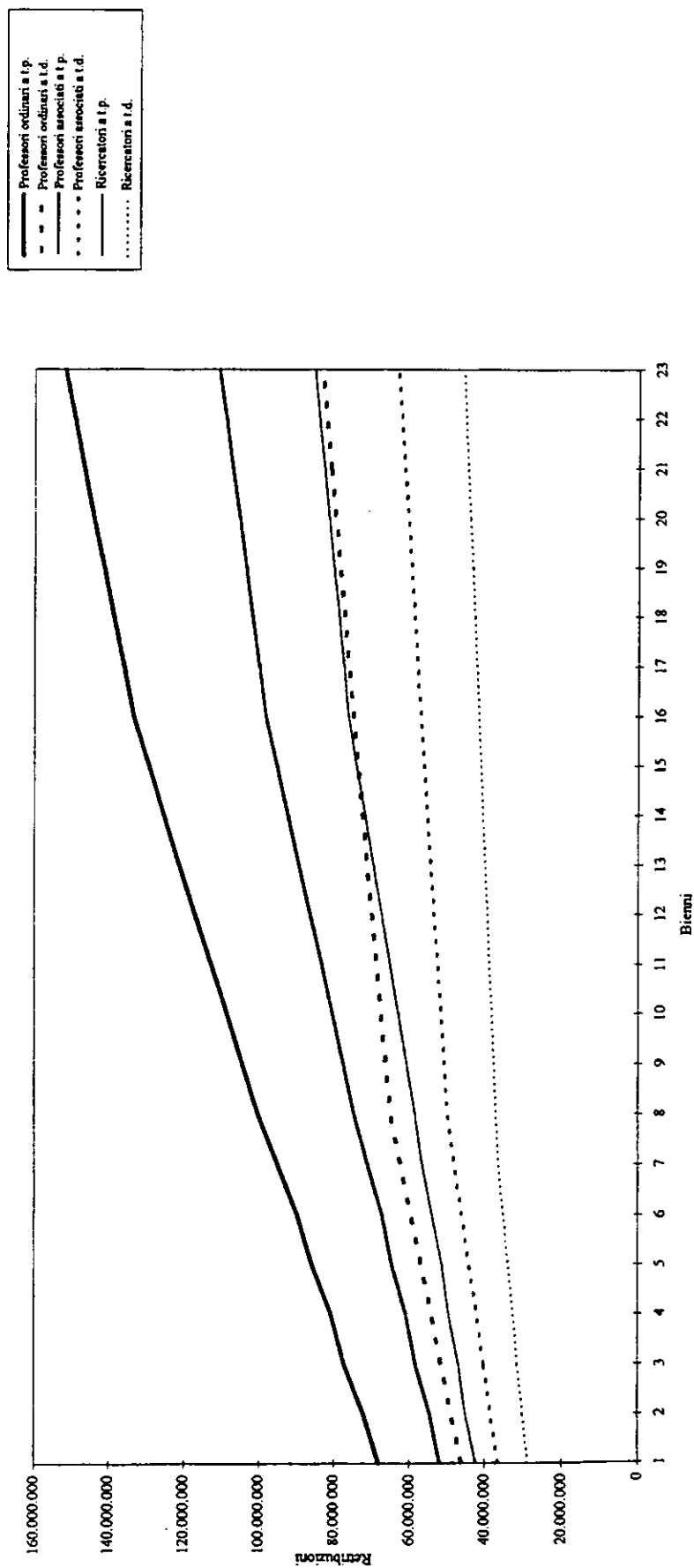


Tabella 8

COMPETENZE FISSE DEL PERSONALE IMPIEGATIZIO DELLE UNIVERSITA'

COMPETENZE FISSE^(*) DEL PERSONALE IMPIEGATIZIO
SECONDO I CONTI ANNUALI 94-95

Qualifica	Conto annuale 1994	Conto annuale 1995
II	5.003.948.000	3.594.913.000
III	59.941.175.000	57.572.195.000
IV	205.586.150.000	190.907.371.000
V	232.900.943.000	228.345.012.000
VI	397.912.668.000	383.073.301.000
VII	337.379.839.000	332.836.085.000
VIII	253.465.456.000	286.671.100.000
IX	7.890.419.000	8.733.299.000
I [°] R.S.	15.189.413.000	18.620.362.000
II [°] R.S.	19.839.197.000	22.026.896.000
TOTALI	1.535.109.208.000	1.532.380.534.000

STIMA DELLE COMPETENZE FISSE^(*) DEL
PERSONALE IMPIEGATIZIO IN TERMINI DI CASSA

Qualifica	1994	1995	1996	1997
II	5.834.090.894	3.243.477.207	3.590.822.059	3.651.988.683
III	65.263.590.619	58.978.144.364	65.105.957.441	66.156.084.575
IV	214.150.500.242	194.754.270.468	214.886.900.306	218.173.525.058
V	236.755.160.918	235.690.975.356	260.122.803.900	263.965.846.992
VI	400.931.844.256	401.054.499.161	445.148.280.913	450.942.137.011
VII	337.371.919.925	337.159.253.947	370.984.623.621	377.674.193.013
VIII	264.429.833.055	293.024.044.647	323.145.408.287	328.294.601.790
IX	7.711.572.832	8.813.256.778	9.599.935.583	9.796.866.370
I [°] R.S.	14.865.402.516	18.806.754.693	20.903.250.979	21.010.868.195
II [°] R.S.	18.730.760.092	21.521.470.053	23.572.813.755	23.830.496.496
TOTALI	1.566.044.675.348	1.573.046.146.674	1.737.060.796.843	1.763.496.608.182

STIMA DELLE COMPETENZE FISSE^(*) DEL
PERSONALE IMPIEGATIZIO IN TERMINI DI COMPETENZA

Qualifica	1994	1995	1996	1997
II	5.834.090.894	3.327.437.016	3.511.388.683	3.651.988.683
III	65.263.590.619	60.302.372.325	63.706.560.575	66.156.084.575
IV	214.150.500.242	198.982.466.558	210.314.380.058	218.173.525.058
V	236.755.160.918	240.744.286.742	254.613.040.992	263.965.846.992
VI	400.931.844.256	410.070.801.595	435.583.947.147	450.942.137.011
VII	337.371.919.925	343.545.835.680	363.207.465.221	377.674.193.013
VIII	264.429.833.055	298.065.564.790	316.506.419.727	328.294.601.790
IX	7.711.572.832	8.916.280.120	9.411.188.765	9.796.866.370
I [°] R.S.	14.865.402.516	19.056.925.029	20.493.151.445	21.010.868.195
II [°] R.S.	18.730.760.092	21.798.401.287	23.108.198.357	23.830.496.496
TOTALI	1.566.044.675.348	1.604.810.371.140	1.700.455.740.969	1.763.496.608.182

(*) Per competenze fisse si intendono lo stipendio, la I.I.S., la XIII^a e gli assegni fissi

Tabella 9

COMPETENZE FISSE^(*) DEI DIRIGENTI SECONDO I CONTI ANNUALI 1994-1995

Qualifica	Conto annuale 1994	Conto annuale 1995
I Dirigente	4.465.767.000	4.320.809.000
Dirig. Sup.	2.501.011.000	2.508.453.000
TOTALI	6.966.778.000	6.829.264.000

STIMA DELLE COMPETENZE FISSE^(*) DEI DIRIGENTI 1994-1997 IN TERMINI DI EROGAZIONI

Qualifica	Stima di cassa 1994	Stima di cassa 1995	Stima di cassa 1996	Stima di cassa 1997
I Dirigente	4.372.885.062	4.646.594.543	4.646.594.543	6.764.697.594
Dirig. Sup.	2.457.603.235	2.681.023.884	2.681.023.884	5.429.638.649
TOTALI	6.830.488.297	7.327.618.427	7.327.618.427	12.194.336.243

STIMA DELLE COMPETENZE FISSE* DEI DIRIGENTI 1994-1997 IN TERMINI DI SPETTANZE

Qualifica	Stima di competenza 1994	Stima di competenza 1995	Stima di competenza 1996	Stima di competenza 1997
I Dirigente	4.372.885.062	4.812.066.223	5.616.357.285	5.629.463.872
Dirig. Sup.	2.457.603.235	2.762.330.268	2.929.584.335	3.011.457.252
TOTALI	6.830.488.296	7.574.396.491	8.545.941.619	8.640.921.124

(*) Per competenze fisse si intendono lo stipendio, la I.L.S., la XIII^a, gli aumenti contrattuali, gli assegni ad personam fissi e continuativi legati all'anzianità (R.I.A., assegni per gli ex dirigenti superiori)

Tabella 10

STIPENDI PERSONALE DOCENTE CON DATI DEL CONTO ANNUALE

Qualifica	C.A. 1994	C.A. 1995	STIMA 1996	STIMA 1997
Professori ordinari a tempo pieno	1.084.835.932.000	1.187.959.823.000	1.177.224.508.971	1.274.091.743.073
Professori ordinari a tempo definito	74.932.615.000	75.406.188.000	74.470.645.612	80.066.334.048
Professori associati a tempo pieno	985.374.230.000	944.863.998.000	967.027.560.935	1.042.591.869.293
Professori associati a tempo definito	66.180.477.000	56.442.126.000	56.402.319.008	60.317.860.358
Ricercatori a tempo pieno	616.275.493.000	667.499.769.000	679.462.568.589	728.773.493.201
Ricercatori a tempo definito	38.561.715.000	38.347.484.000	38.044.092.312	38.876.426.417
TOTALI	2.866.160.462.000	2.970.519.388.000	2.992.631.695.426	3.224.717.726.389

STIMA STIPENDI PERSONALE DOCENTE

Qualifica	1994	1995	1996	1997
Professori ordinari a tempo pieno	1.076.156.433.807	1.148.823.357.460	1.177.224.508.971	1.274.091.743.073
Professori ordinari a tempo definito	73.105.498.709	72.830.009.816	74.470.645.612	80.066.334.048
Professori associati a tempo pieno	938.377.839.038	944.872.352.006	967.027.560.935	1.042.591.869.293
Professori associati a tempo definito	64.120.053.334	55.254.294.775	56.402.319.008	60.317.860.358
Ricercatori a tempo pieno	600.426.521.158	664.958.792.422	679.462.568.589	728.773.493.201
Ricercatori a tempo definito	35.810.595.193	37.800.054.621	38.044.092.312	38.876.426.417
TOTALI	2.787.996.941.238	2.924.538.861.100	2.992.631.695.426	3.224.717.726.389

Tabella 11

COMPETENZE FISSE^(*) DEL PERSONALE DI RUOLO^() DELLE
UNIVERSITA' SECONDO I CONTI ANNUALI 1994-1995**

	1994	1995
Personale amministrativo	1.535.109.208.000	1.532.380.534.000
Dirigenti	6.966.778.000	6.829.264.000
Personale docente ^(**)	2.866.160.462.000	2.970.519.388.000
TOTALI	4.408.236.448.000	4.509.729.186.000

^(*) I dati sono stati ottenuti sommando le sole competenze fisse di carattere continuativo (stipendio, I.I.S. e XIII) e assegni fissi

^(**) Non sono esaminate, nel presente quadro, figure ad esaurimento o con sviluppo retributivo particolare (professori straordinari, associati e ricercatori non confermati) né il personale diverso da quello di ruolo

**STIMA DELLE COMPETENZE FISSE DEL PERSONALE DI RUOLO^(*) DELLE
UNIVERSITA' 1994-1997 IN TERMINI DI EROGAZIONI**

	1994	1995	1996	1997
Personale amministrativo	1.566.044.675.348	1.573.046.146.674	1.737.060.796.843	1.763.496.608.182
Dirigenti	6.830.488.297	7.327.618.427	7.327.618.427	12.194.336.243
Personale docente ^(**)	2.866.160.462.000	2.970.519.388.000	3.038.612.222.326	3.270.698.253.289
TOTALI	4.439.035.625.645	4.550.893.153.101	4.783.000.637.596	5.046.389.197.714

^(*) Non sono esaminate, nel presente quadro, figure ad esaurimento o con sviluppo retributivo particolare (professori straordinari, associati e ricercatori non confermati) né il personale diverso da quello di ruolo

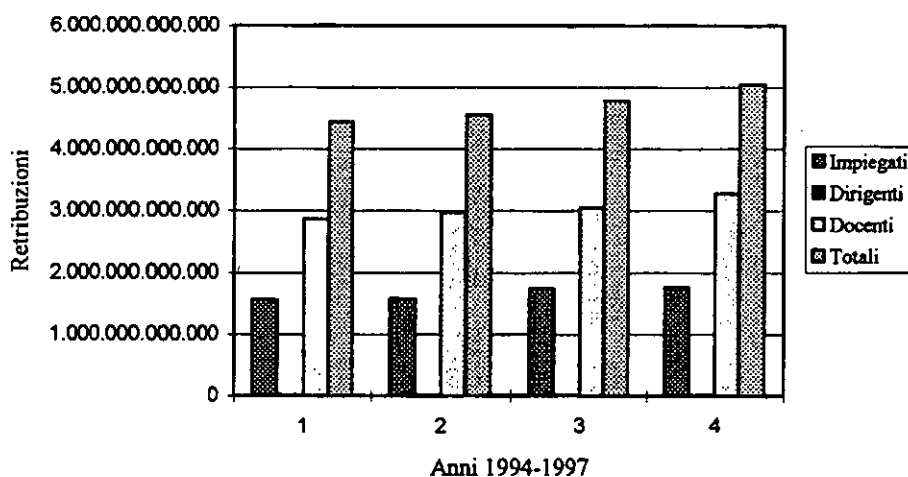
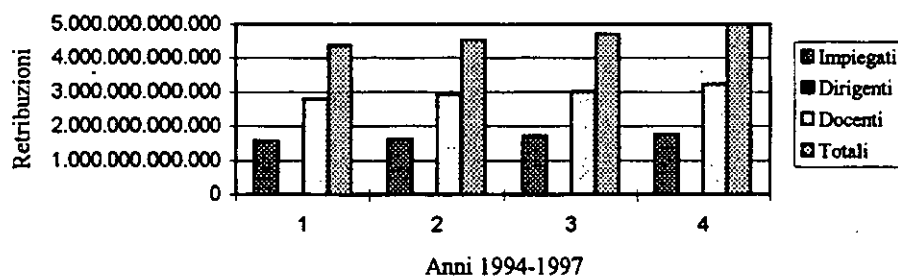
^(**) Il dato relativo al personale docente in termini di erogazioni è stimato pari a quello in termini di spettanze e relativamente al 1996 è stato computato aggiungendo al dato del conto annuale 1995 la differenza tra il dato stimato per il 1995 ed il dato stimato per il 1996

**STIMA DELLE COMPETENZE FISSE DEL PERSONALE DI RUOLO^(*) DELLE
UNIVERSITA' 1994-1997 IN TERMINI DI SPETTANZE**

	1994	1995	1996	1997
Personale amministrativo	1.566.044.675.348	1.604.810.371.140	1.700.455.740.969	1.763.496.608.182
Dirigenti	6.830.488.296	7.574.396.491	8.545.941.619	8.640.921.124
Personale docente	2.787.996.941.238	2.924.538.861.100	2.992.631.695.426	3.224.717.726.389
TOTALI	4.360.872.104.882	4.536.923.628.731	4.701.633.378.014	4.996.855.255.695

^(*) Nel presente quadro sono contenute solo stime, non risultando dati in termini di competenza nel conto annuale e non sono esaminate figure ad esaurimento o con sviluppo retributivo particolare (professori straordinari, professori associati e ricercatori non confermati) né il personale diverso da quello di ruolo

Tabella 12

STIMA DI CASSA DELLE RETRIBUZIONI FISSE DEL
PERSONALE DELL'UNIVERSITA'SVILUPPO DELLE RETRIBUZIONI FISSE IN TERMINI DI
COMPETENZA

ALLEGATO TECNICO AL PARAGRAFO 3.5

STIPENDI DEL PERSONALE AMMINISTRATIVO DAL 1.1.94 AL 31.12.94(**)

Qualifica	Calcolo delle competenze fisse teoriche										Spesa totale teorica		Spesa totale conto annuale		Differenze	
	Art. 15 d.P.R. n. 319/90	Art. 7 L. 438/92	il vacanza mensile	il vacanza mensile	Vac. contr. per 9 mesi	I.I.S.	R.I.A.*	XIII ¹⁶ mensilità	Totale compet. fisse	N. medio depend.	Spesa totale	Tot. comp. conto annuale	Spesa totale conto annuale	Assolute	In %	
II	6.981.000	240.000	16.621	27.701	216.069	12.013.992	287.270	1.626.855	21.409.508	272,5	5.834.090.894	20.960.000	5.003.948.000	830.142.894	16,59%	
III	7.981.000	240.000	17.550	29.249	228.144	12.075.600	838.034	1.762.886	23.192.463	2.814	65.263.590.619	22.924.000	59.941.175.000	5.322.415.619	8,88%	
IV	9.331.000	240.000	18.823	31.372	244.701	12.181.344	1.038.959	1.899.275	24.985.474	8.571	214.150.500.242	24.651.000	205.586.150.000	8.564.350.242	4,17%	
V	10.381.000	240.000	19.813	33.022	257.571	12.262.332	1.227.932	2.009.272	26.430.942	8.957,5	236.755.160.918	26.061.000	232.900.943.000	3.854.217.918	1,65%	
VI	11.331.000	240.000	20.711	34.519	269.247	12.339.156	1.364.105	2.106.188	27.704.927	14.471,5	400.931.844.256	27.287.000	397.912.668.000	3.019.176.256	0,76%	
VII	13.431.000	240.000	22.680	37.800	294.840	12.489.120	2.680.649	2.403.397	31.599.487	10.676,5	337.371.919.925	31.078.000	337.379.839.000	-7.919.075	0,00%	
VIII	15.531.000	240.000	24.697	41.132	320.883	12.673.356	3.084.907	2.627.439	34.543.414	7.655	264.429.833.055	34.467.000	253.465.456.000	10.964.377.055	4,33%	
IX	19.671.000	240.000	28.576	47.627	371.490	12.938.676	5.741.863	3.215.962	42.255.194	182,5	7.711.572.832	42.379.000	7.890.419.000	-178.846.168	-2,27%	
I.R.S.	19.671.000	240.000	28.576	47.627	371.490	12.938.676	6.167.845	3.251.460	42.716.674	348	14.865.402.516	42.814.000	15.189.413.000	-324.010.484	-2,13%	
II.R.S.	24.031.000	240.000	32.621	54.369	424.077	13.201.944	7.198.728	3.722.639	48.905.379	383	18.730.760.092	48.865.000	19.839.197.000	-1.108.436.908	-5,59%	
											1.566.044.675.348		1.535.109.208.000	30.935.467.348	2,02%	

* Il dato R.I.A. è stato preso dal conto annuale (rapportando la R.I.A. totale al numero medio di dipendenti come appresso calcolato)

** Sono state omesse le figure relative al Direttore di Div. R.E. ed Ispettore Gen. R.E. non essendo pervenute le tabelle relative

STIPENDI DEL PERSONALE AMMINISTRATIVO DAL 1.1.95 AL 31.12.95 (IN TERMINI DI COMPETENZA^(*))

Qualifica	Calcolo delle competenze fisse teoriche										Spesa totale teorica	
	Art. 15 d.P.R. n. 319/90	Art. 7 438/92	I aum. per 1/12	II aum. per 1/12	Per 12 mesi	I.I.S.	R.I.A. (*)	XIII ^a mensilità	Totale compet. fisse	N. medio dipend.	Spesa totale	
II	6.981.000	240.000	69.000	96.000	855.000	12.013.992	102.125	1.698.916	21.891.033	152	3.327.437.016	
III	7.981.000	240.000	73.000	101.000	904.000	12.075.600	837.237	1.792.383	23.830.220	2.530,5	60.302.372.325	
IV	9.331.000	240.000	78.000	109.000	967.000	12.181.344	1.057.329	1.921.695	25.698.368	7.743	198.982.466.558	
V	10.381.000	240.000	82.000	114.000	1.016.000	12.262.332	1.158.548	2.030.944	27.078.824	8.890,5	240.744.286.742	
VI	11.331.000	240.000	86.000	126.000	1.072.000	12.339.156	1.101.305	2.118.513	28.201.974	14.540,5	410.070.801.595	
VII	13.431.000	240.000	94.000	144.000	1.178.000	12.489.120	2.337.296	2.324.010	31.999.426	10.736	343.545.835.680	
VIII	15.531.000	240.000	102.000	161.000	1.283.000	12.673.356	3.183.084	2.531.363	35.441.803	8.410	298.065.564.790	
IX	19.671.000	240.000	118.000	192.000	1.490.000	12.938.676	6.119.075	2.929.473	43.388.224	205,5	8.916.280.120	
I ^a R.S.	19.671.000	240.000	118.000	192.000	1.490.000	12.938.676	5.411.534	2.929.473	42.680.683	446,5	19.056.923.029	
II ^a R.S.	24.031.000	240.000	134.000	219.000	1.693.000	13.201.944	6.312.918	3.341.745	48.820.608	446,5	21.798.401.287	
											1.604.810.371.140	

STIPENDI DEL PERSONALE AMMINISTRATIVO DAL 1.1.95 AL 31.12.95 (IN TERMINI DI CASSA^(**))

Qualifica	Calcolo delle competenze fisse teoriche										Spesa totale teorica		Spesa totale conto annuale		Differenze	
	Art. 15 d.P.R. n. 319/90	Art. 7 L. 438/92	I aum. per 1/12	II aum. per 1/12	Per 12 mesi	I.I.S.	R.I.A. (*)	XIII ^a mensilità	Totale compet. fisse	N. medio dipend.	Spesa totale		Tot. comp. conto annuale	Spesa totale conto annuale	Absolute	In %
II	6.981.000	240.000	27.701		332.412	12.013.992	102.125	1.641.436	21.338.666	152	3.243.477.207		20.410.000	3.594.913.000	-351.435.793	-9,78%
III	7.981.000	240.000	29.249		350.988	12.075.600	837.237	1.792.839	23.306.913	2.530,5	58.978.144.364		22.666.000	57.572.195.000	1.405.949.364	2,44%
IV	9.331.000	240.000	31.372		376.464	12.181.344	1.057.329	1.934.792	25.152.301	7.743	194.754.270.468		24.574.000	190.907.371.000	3.846.899.468	2,02%
V	10.381.000	240.000	33.022		396.264	12.262.332	1.158.548	2.039.264	26.510.430	8.890,5	235.690.975.356		25.946.000	228.345.012.000	7.345.963.356	3,22%
VI	11.331.000	240.000	34.519		414.228	12.339.156	1.101.305	2.121.684	27.581.892	14.540,5	401.054.499.161		27.035.000	383.073.301.000	17.981.198.161	4,69%
VII	13.431.000	240.000	37.800		453.600	12.489.120	2.337.296	2.415.735	31.404.550	10.736	337.159.253.947		30.899.000	332.836.085.000	4.323.168.947	1,30%
VIII	15.531.000	240.000	41.132		493.584	12.673.356	3.183.084	2.680.180	34.842.336	8.410	293.024.044.647		34.379.000	286.671.100.000	6.352.944.647	2,22%
IX	19.671.000	240.000	47.627		571.524	12.938.676	6.119.075	3.298.992	42.886.894	205,5	8.813.256.778		42.349.000	8.733.299.000	79.957.778	0,92%
I ^a R.S.	19.671.000	240.000	47.627		571.524	12.938.676	5.411.534	3.240.030	42.120.391	446,5	18.806.754.693		42.418.000	18.620.362.000	186.392.693	1,00%
II ^a R.S.	24.031.000	240.000	54.369		652.428	13.201.944	6.312.918	3.707.722	48.200.381	446,5	21.521.470.053		48.955.000	22.026.896.000	-505.425.947	-2,29%
											1.573.046.146.674			1.532.380.534.000	40.665.612.674	2,65%

Il dato R.I.A. è stato preso dal conto annuale della R.G.S.

^{**} Sono state omesse le figure di Direttore di Div. R.E. ed Ispettore Gen. R.E. non essendo pervenute le tabelle relative

STIPENDI DEL PERSONALE AMMINISTRATIVO DAL 1.1.96 AL 31.12.96 (IN TERMINI DI CASSA)

Qualifica	Competenze fisse teoriche distinte per livello										Arretrati stimati anno 1995	Totale erogazioni stimate	N. medio dipendenti corretto	Spesa totale stimata
	Art. 15 d.P.R. 319/90	Art. 7 L. 438/92	Aumenti Cong. **	I aumento (10 mesi) ***	II aumento (2 mesi) ****	I.I.S.	R.I.A. (*)	XIII° mensilità	Totale comp. fisse					
II	6.981.000	240.000	1.152.000	560.000	240.000	12.013.992	88.000	1.826.249	23.101.241	522.588	23.623.829	152	3.590.822.059	
III	7.981.000	240.000	1.212.000	590.000	254.000	12.075.600	834.000	1.988.883	25.175.483	553.012	25.728.495	2.530,5	65.105.957.441	
IV	9.331.000	240.000	1.308.000	630.000	272.000	12.181.344	1.054.000	2.145.529	27.161.873	590.536	27.752.409	7.743	214.886.900.306	
V	10.381.000	240.000	1.368.000	670.000	286.000	12.262.332	1.170.000	2.261.444	28.638.776	619.736	29.258.512	8.890,5	260.122.803.900	
VI	11.331.000	240.000	1.512.000	700.000	300.000	12.339.156	1.130.000	2.404.444	29.956.600	657.772	30.614.372	14.541	445.148.280.913	
VII	13.431.000	240.000	1.728.000	770.000	330.000	12.489.120	2.330.000	2.512.680	33.830.800	724.400	34.555.200	10.736	370.984.623.621	
VIII	15.531.000	240.000	1.932.000	840.000	360.000	12.673.356	3.210.000	2.848.177	37.634.533	789.416	38.423.949	8.410	323.145.408.287	
IX	19.671.000	240.000	2.304.000	970.000	416.000	12.938.676	6.098.000	3.158.863	45.796.539	918.476	46.715.015	205,5	9.599.935.583	
I° R.S.	19.671.000	240.000	2.304.000	970.000	416.000	12.938.676	5.504.000	3.853.640	45.897.316	918.476	46.815.792	446,5	20.903.250.979	
II° R.S.	24.031.000	240.000	2.628.000	1.110.000	474.000	13.201.944	6.265.000	3.804.140	51.754.084	1.040.572	52.794.656	446,5	23.572.813.755	
													1.737.060.796.843	

* Il dato R.I.A. è stato preso dal Conto Annuale

** Dall'art.1 dell'accordo 5.9.96 sembrerebbe che l'incremento sia attribuito sullo stipendio risultante anche dagli aumenti precedenti

*** Il I aumento è dato dal totale dell'incremento mensile per i dieci mesi di riferimento (1.1.1996-30.10.1996)

**** Il II aumento è dato dal totale dell'incremento mensile (che si cumula al precedente) per i due mesi di riferimento (1.11.1996-31.12.1996)

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

STIPENDI DEL PERSONALE AMMINISTRATIVO DAL 1.1.96 AL 31.12.96 (IN TERMINI DI COMPETENZA)

Qualifica	Competenze fisse teoriche distinte per livello										N. medio dipendenti corretto	Spesa totale stimata
	Art. 15 d.P.R. 319/90	Art. 7 L. 438/92	Aumenti Cong. "	I aumento (10 mesi)***	II aumento (2 mesi)****	I.I.S.	R.I.A. (*)	XIII ^a mensilità	Totale comp. fisse	Arretrati stimati anno 1995		
II	6.981.000	240.000	1.152.000	560.000	240.000	12.013.992	88.000	1.826.249	23.101.241		152	3.511.388.683
III	7.981.000	240.000	1.212.000	590.000	250.000	12.075.600	834.000	1.988.883	25.175.483		2530,5	63.706.560.575
IV	9.331.000	240.000	1.308.000	630.000	272.000	12.181.344	1.054.000	2.145.529	27.161.873		7743	210.314.380.038
V	10.381.000	240.000	1.368.000	670.000	286.000	12.262.332	1.170.000	2.261.444	28.638.776		8890,5	254.613.040.992
VI	11.331.000	240.000	1.512.000	700.000	300.000	12.339.156	1.130.000	2.404.444	29.986.600		14540,5	433.583.947.147
VII	13.431.000	240.000	1.728.000	770.000	330.000	12.489.120	2.330.000	2.512.680	33.830.800		10736	363.207.465.221
VIII	15.531.000	240.000	1.932.000	840.000	360.000	12.673.356	3.210.000	2.848.177	37.634.533		8410	316.906.419.727
IX	19.671.000	240.000	2.304.000	970.000	416.000	12.938.676	6.098.000	3.158.863	45.796.539		205,5	9.411.188.765
I ^a R.S.	19.671.000	240.000	2.304.000	970.000	416.000	12.938.676	5.504.000	3.853.640	45.897.316		446,5	20.493.151.445
II ^a R.S.	24.031.000	240.000	2.628.000	1.110.000	474.000	13.201.944	6.265.000	3.804.140	51.754.084		446,5	23.108.198.357
												1.700.455.740.969

Il dato R.I.A. è stato preso dal Conto Annuale

** Dall'art. 1 dell'accordo 5.9.96 sembrerebbe che l'incremento sia attribuito sullo stipendio risultante anche dagli aumenti precedenti

*** Il I aumento è dato dal totale dell'incremento mensile per i dieci mesi di riferimento (1.1.1996-30.10.1996)

**** Il II aumento è dato dal totale dell'incremento mensile (che si cumula al precedente) per i due mesi di riferimento (1.11.1996-31.12.1996)

STIPENDI DEL PERSONALE AMMINISTRATIVO DAL 1.1.97 AL 31.12.97 (IN TERMINI DI COMPETENZA)

Qualifica	Competenze fisse teoriche distinte per livello										N. medio dipendenti corretto	Spesa totale stimata
	Art. 15 d.P.R. 319/90	Art. 7 L. 438/92	Aumenti Cong. "	I aumento (6 mesi)***	II aumento (2 mesi)****	I.I.S.	R.I.A. (*)	XIII ^a mensilità	Totale comp. fisse	Arretrati stimati anno 1996		
II	6.981.000	240.000	1.152.000	720.000	960.000	12.013.992	88.000	1.871.249	24.026.241		152	3.651.988.683
III	7.981.000	240.000	1.212.000	762.000	1.002.000	12.075.600	834.000	2.036.883	26.143.483		2530,5	66.156.084.575
IV	9.331.000	240.000	1.308.000	816.000	1.056.000	12.181.344	1.054.000	2.190.529	28.176.873		7743	218.173.525.038
V	10.381.000	240.000	1.368.000	858.000	1.098.000	12.262.332	1.170.000	2.313.444	29.690.776		8890,5	263.965.846.992
VI	11.331.000	240.000	1.512.000	900.000	1.140.000	12.339.156	1.130.000	2.420.680	31.012.836		14540,5	450.942.137.011
VII	13.431.000	240.000	1.728.000	990.000	1.230.000	12.489.120	2.330.000	2.740.177	35.178.297		10736	377.674.193.013
VIII	15.531.000	240.000	1.932.000	1.080.000	1.320.000	12.673.356	3.210.000	3.049.863	39.036.219		8410	328.294.601.790
IX	19.671.000	240.000	2.304.000	1.248.000	1.488.000	12.938.676	6.098.000	3.685.640	47.673.316		205,5	9.796.866.370
I ^a R.S.	19.671.000	240.000	2.304.000	1.248.000	1.488.000	12.938.676	5.504.000	3.663.140	47.056.816		446,5	21.010.868.195
II ^a R.S.	24.031.000	240.000	2.628.000	1.422.000	1.662.000	13.201.944	6.265.000	3.921.829	53.371.773		446,5	23.830.496.496
												1.763.496.608.182

La R.I.A. è quella media risultante dal conto annuale 1995

** Dall'art. 1 dell'accordo 5.9.96 sembrerebbe che l'incremento sia attribuito sullo stipendio risultante anche dagli aumenti precedenti

*** L'aumento è dato dal totale dell'incremento mensile già attribuito per gli ultimi due mesi del 1996 per i sei mesi di riferimento (1.7.1997-31.12.1997)

**** Il II aumento è dato dal totale dell'incremento mensile (che si cumula al precedente) per i sei mesi di riferimento (1.1.1997-30.6.1997)

COMPETENZE FISSE DEL PERSONALE IMPIEGATIZIO

Qualifica	conto annuale 1994	conto annuale 1995
II	5.003.948.000	3.594.913.000
III	59.941.175.000	57.572.195.000
IV	205.586.150.000	190.907.371.000
V	232.900.943.000	228.345.012.000
VI	397.912.668.000	383.073.301.000
VII	337.379.839.000	332.836.085.000
VIII	253.465.456.000	286.671.100.000
IX	7.890.419.000	8.733.299.000
I ^a R.S.	15.189.413.000	18.620.362.000
II ^a R.S.	19.839.197.000	22.026.896.000
Totali	1.535.109.208.000	1.532.380.534.000

Qualifica	Stima di cassa 1994	Stima di cassa 1995	Stima di cassa 1996	Stima di cassa 1997
II	5.834.090.894	3.243.477.207	3.590.822.059	3.651.988.683
III	65.263.590.619	58.978.144.364	65.105.957.441	66.156.084.575
IV	214.150.500.242	194.754.270.468	214.886.900.306	218.173.525.058
V	236.755.160.918	235.690.975.356	260.122.803.900	263.965.846.992
VI	400.931.844.256	401.054.499.161	445.148.280.913	450.942.137.011
VII	337.371.919.925	337.159.253.947	370.984.623.621	377.674.193.013
VIII	264.429.833.055	293.024.044.647	323.145.408.287	328.294.601.790
IX	7.711.572.832	8.813.256.778	9.599.935.583	9.796.866.370
I ^a R.S.	14.865.402.516	18.806.754.693	20.903.250.979	21.010.868.195
II ^a R.S.	18.730.760.092	21.521.470.053	23.572.813.755	23.830.496.496
Totali	1.566.044.675.348	1.573.046.146.674	1.737.060.796.843	1.763.496.608.182

Qualifica	Stima di competenza 1994	Stima di competenza 1995	Stima di competenza 1996	Stima di competenza 1997
II	5.834.090.894	3.327.437.016	3.511.388.683	3.651.988.683
III	65.263.590.619	60.302.372.325	63.706.560.575	66.156.084.575
IV	214.150.500.242	198.982.466.558	210.314.380.058	218.173.525.058
V	236.755.160.918	240.744.286.742	254.613.040.992	263.965.846.992
VI	400.931.844.256	410.070.801.595	435.583.947.147	450.942.137.011
VII	337.371.919.925	343.545.835.680	363.207.465.221	377.674.193.013
VIII	264.429.833.055	298.065.564.790	316.506.419.727	328.294.601.790
IX	7.711.572.832	8.916.280.120	9.411.188.765	9.796.866.370
I ^a R.S.	14.865.402.516	19.056.925.029	20.493.151.445	21.010.868.195
II ^a R.S.	18.730.760.092	21.798.401.287	23.108.198.357	23.830.496.496
Totali	1.566.044.675.348	1.604.810.371.140	1.700.455.740.969	1.763.496.608.182

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

STIPENDI EX PRIMI DIRIGENTI DAL 1.1.94 AL 31.12.94

Calcolo delle competenze fisse teoriche															Spesa totale teorica			Spesa totale conto annuale	Differenze	
Classif. scatti ^(*)	Anni	Annuaio lordo	I aumento vacanza***	II aumento vacanza***	Totale vacanza	I.I.S.	R.I.A.	XIII mensilità	TOTALE	Retrib. media quinquennale	N. medio dipend.	SPESA TOTALE	Assolute	In %						
0	1	23.709.260	35.051	58.417	421.863	13.377.336	193.164	3.106.647	40.808.270	43.104.026	0	0								
	3	26.455.653	35.051	58.418	455.661	13.602.564	193.164	3.354.282	44.061.324											
1	5	28.042.992	35.051	58.418	455.661	13.602.564	193.164	3.486.560	45.780.942											
	6	28.042.992	35.051	58.419	455.667	13.602.565	193.164	3.486.560	45.780.949	47.844.484	5	239.222.420								
	7	29.630.331	35.051	58.418	455.661	13.602.564	193.164	3.618.838	47.500.559											
2	3	31.217.671	35.051	58.418	455.661	13.602.564	193.164	3.751.117	49.220.177											
	4	32.805.010	35.051	58.418	455.661	13.602.564	193.164	3.883.395	50.939.794	52.315.488	1	52.315.488								
	5	34.392.349	35.051	58.418	455.661	13.602.564	193.164	4.015.673	52.659.411											
3	6	35.979.688	35.051	58.418	455.661	13.602.564	193.164	4.147.931	54.379.029											
	16	35.979.688	35.051	58.419	455.667	13.602.565	193.164	4.147.931	54.379.036	56.161.700	13	730.102.104								
	17	37.567.027	35.051	58.418	455.661	13.602.564	193.164	4.280.230	56.098.646											
4	7.01	38.506.203	35.051	58.418	455.661	13.602.564	193.164	4.358.494	57.116.087											
	7.02	39.445.379	35.051	58.418	455.661	13.602.564	193.164	4.436.759	58.133.527	58.947.479	15	884.212.188								
	7.03	40.384.554	35.051	58.418	455.661	13.602.564	193.164	4.515.024	59.150.967											
5	7.04	41.323.730	35.051	58.418	455.661	13.602.564	193.164	4.593.288	60.168.408											
	26	41.323.730	35.051	58.419	455.667	13.602.565	193.164	4.593.288	60.168.415	61.389.337	17	1.043.618.735								
	7.05	42.262.906	35.051	58.418	455.661	13.602.564	193.164	4.671.553	61.185.848											
6	7.06	43.202.081	35.051	58.418	455.661	13.602.564	193.164	4.749.817	62.203.288											
	7.07	44.141.257	35.051	58.418	455.661	13.602.564	193.164	4.828.082	63.220.729	64.034.681	16	1.024.554.893								
	7.08	45.080.433	35.051	58.418	455.661	13.602.564	193.164	4.906.347	64.238.169											
7	7.09	46.019.608	35.051	58.418	455.661	13.602.564	193.164	4.984.611	65.255.609											
	36	46.019.608	35.051	58.419	455.667	13.602.565	193.164	4.984.611	65.255.616	66.476.539	6	398.859.234								
	7.10	46.958.784	35.051	58.418	455.661	13.602.564	193.164	5.062.876	66.273.049											
8	7.11	47.897.960	35.051	58.418	455.661	13.602.564	193.164	5.141.141	67.290.490											
	7.12	48.837.135	35.051	58.418	455.661	13.602.564	193.164	5.219.405	68.307.930	69.121.882	0	0								
	7.13	49.776.311	35.051	58.418	455.661	13.602.564	193.164	5.297.670	69.325.370											
9	7.14	50.715.487	35.051	58.418	455.661	13.602.564	193.164	5.375.935	70.342.811											
	46	50.715.487	35.051	58.419	455.667	13.602.565	193.164	5.375.935	70.342.818	71.156.764	0	0								
	47	51.654.662	35.051	58.418	455.661	13.602.564	193.164	5.454.199	71.360.251											
TOTALI											73	4.372.885.062	4.465.767.000	-92.881.938	-2,1%					

(*) Le classi scattano ogni 2 anni e corrispondono ad un aumento del 6%

(**) Gli scatti corrispondono al 2,50% della 8ª classe e vengono corrisposti ogni 2 anni

(***) La vacanza contrattuale non è rilevante ai fini della tredicesima e della progressione per classi e scatti

STIPENDI EX PRIMI DIRIGENTI DAL 1.1.1995 AL 31.12.1995 (IN TERMINI DI COMPETENZA)

Classe ⁽¹⁾ scatti ⁽²⁾	Anni	Calcolo delle competenze fisse teoriche						Spesa totale teorica			
		Annua lordo	I am. contr. per 11 mesi ⁽³⁾	Il aumento (per 1 mese) ⁽⁴⁾	Totale contratto	I.I.S.	R.I.A.	XIII mensilità	TOTALE	Retrib. media quinquennale	N. medio dipend.
0	1	23.709.260	190.000	380.000	2.470.000	13.602.564	434.623	3.525.537	43.741.985	45.871.064	1,5
dopo due anni	3	26.455.653	190.000	380.000	2.470.000	13.602.564	434.623	3.754.403	46.717.244		
1	5	28.042.992	190.000	380.000	2.470.000	13.602.564	434.623	3.886.682	48.436.861		
	6	28.042.992	190.000	380.000	2.470.000	13.602.564	434.623	3.886.682	48.436.861		
2	7	29.630.331	190.000	380.000	2.470.000	13.602.564	434.623	4.018.960	50.156.479		
	9	31.217.671	190.000	380.000	2.470.000	13.602.564	434.623	4.151.238	51.876.096		
3	11	32.805.010	190.000	380.000	2.470.000	13.602.564	434.623	4.283.516	53.595.714		
4	12	34.392.349	190.000	380.000	2.470.000	13.602.564	434.623	4.415.795	55.315.331		
5	13	35.979.688	190.000	380.000	2.470.000	13.602.564	434.623	4.548.073	57.034.948		
6	14	35.979.688	190.000	380.000	2.470.000	13.602.564	434.623	4.548.073	57.034.948		
	16	37.567.027	190.000	380.000	2.470.000	13.602.564	434.623	4.680.351	58.754.566		
0.00	17	37.567.027	190.000	380.000	2.470.000	13.602.564	434.623	4.680.351	58.754.566		
7.01	19	38.506.203	190.000	380.000	2.470.000	13.602.564	434.623	4.758.616	59.772.006		
7.02	21	39.445.379	190.000	380.000	2.470.000	13.602.564	434.623	4.836.880	60.789.446		
7.03	23	40.384.554	190.000	380.000	2.470.000	13.602.564	434.623	4.915.145	61.806.887		
7.04	25	41.323.730	190.000	380.000	2.470.000	13.602.564	434.623	4.993.410	62.824.327		
	26	41.323.730	190.000	380.000	2.470.000	13.602.564	434.623	4.993.410	62.824.327		
7.05	27	42.262.906	190.000	380.000	2.470.000	13.602.564	434.623	5.071.674	63.841.767		
7.06	29	43.202.081	190.000	380.000	2.470.000	13.602.564	434.623	5.149.939	64.859.208		
7.07	31	44.141.257	190.000	380.000	2.470.000	13.602.564	434.623	5.228.204	65.876.648		
7.08	33	45.080.433	190.000	380.000	2.470.000	13.602.564	434.623	5.306.468	66.894.088		
7.09	35	46.019.608	190.000	380.000	2.470.000	13.602.564	434.623	5.384.733	67.911.529		
	36	46.019.608	190.000	380.000	2.470.000	13.602.564	434.623	5.384.733	67.911.529		
7.10	37	46.958.784	190.000	380.000	2.470.000	13.602.564	434.623	5.462.998	68.928.969		
7.11	39	47.897.960	190.000	380.000	2.470.000	13.602.564	434.623	5.541.262	69.946.409		
7.12	41	48.837.135	190.000	380.000	2.470.000	13.602.564	434.623	5.619.527	70.963.850		
7.13	43	49.776.311	190.000	380.000	2.470.000	13.602.564	434.623	5.697.792	71.981.290		
7.14	45	50.715.487	190.000	380.000	2.470.000	13.602.564	434.623	5.776.056	72.998.730		
	46	50.715.487	190.000	380.000	2.470.000	13.602.564	434.623	5.776.056	72.998.730		
0	47	51.654.662	190.000	380.000	2.470.000	13.602.564	434.623	5.854.321	74.016.171		
TOTALI											77
											4.812.066.223

⁽¹⁾ Le classi scattano ogni 2 anni e corrispondono ad un aumento del 6%⁽²⁾ Gli scatti corrispondono al 2,50% della 8ª classe e vengono corrisposti ogni 2 anni⁽³⁾ Gli aumenti contrattuali non rilevano ai fini e della progressione per classi e scatti (art. 35 C.C.N.L.) e rilevano ai fini della 13ª, contributivi e di equo indennizzo (art. A10536 C.C.N.L.)

STIPENDI EX PRIMI DIRIGENTI DAL 1.1.1995 AL 31.12.1995 (IN TERMINI DI CASSA)

Classe(*) scatti(**)	Anni	Calcolo delle competenze fisse teoriche					Spesa totale teorica			Spesa totale conto annuale	Differenze	
		Anno lordo	I aumento contrattuale	Il aumento contrattuale	Totale ann. contratt.	I.I.S.	R.I.A.	XIII mensilità	TOTALE	Retrib. media quinquennale	N. medio dipend.	SPESA TOTALE
0	1	23.709.260	58.418		701.016	13.602.564	434.623	3.145.537	41.593.001	43.722.080	1,5	65.583.119
dopo due anni	3	26.455.653	58.418		701.016	13.602.564	434.623	3.374.403	44.568.260			
1	5	28.042.992	58.418		701.016	13.602.564	434.623	3.506.682	46.287.877			
2	6	28.042.992	58.419		701.028	13.602.564	434.623	3.506.682	46.287.889	48.351.421	4,5	217.581.392
3	7	29.630.331	58.418		701.016	13.602.564	434.623	3.638.960	48.007.495			
4	9	31.217.671	58.418		701.016	13.602.564	434.623	3.771.238	49.727.112			
5	11	32.805.010	58.418		701.016	13.602.564	434.623	3.903.516	51.446.730	52.822.423	0,5	26.411.212
6	12	34.392.349	58.418		701.016	13.602.564	434.623	4.035.795	53.166.347			
7	15	35.979.688	58.418		701.016	13.602.564	434.623	4.168.073	54.885.964			
8	16	35.979.688	58.419		701.028	13.602.564	434.623	4.168.073	54.885.976	56.668.637	9,5	538.352.051
9	17	37.567.027	58.418		701.016	13.602.564	434.623	4.300.351	56.605.582			
10	19	38.506.203	58.418		701.016	13.602.564	434.623	4.378.616	57.623.022			
11	21	39.445.379	58.418		701.016	13.602.564	434.623	4.456.880	58.640.462	59.454.415	21,5	1.278.269.917
12	23	40.384.554	58.418		701.016	13.602.564	434.623	4.535.145	59.657.903			
13	25	41.323.730	58.418		701.016	13.602.564	434.623	4.613.410	60.675.343			
14	26	41.323.730	58.419		701.028	13.602.564	434.623	4.613.410	60.675.355	61.896.274	16,5	1.021.288.520
15	27	42.262.906	58.418		701.016	13.602.564	434.623	4.691.674	61.692.783			
16	29	43.202.081	58.418		701.016	13.602.564	434.623	4.769.939	62.710.224			
17	31	44.141.257	58.418		701.016	13.602.564	434.623	4.848.204	63.727.664	64.541.616	17	1.097.207.478
18	33	45.080.433	58.418		701.016	13.602.564	434.623	4.926.468	64.745.104			
19	35	46.019.608	58.418		701.016	13.602.564	434.623	5.004.733	65.762.545			
20	36	46.019.608	58.419		701.028	13.602.564	434.623	5.004.733	65.762.557	66.983.476	6	401.900.853
21	37	46.958.784	58.418		701.016	13.602.564	434.623	5.082.998	66.779.985			
22	39	47.897.960	58.418		701.016	13.602.564	434.623	5.161.262	67.797.425			
23	41	48.837.135	58.418		701.016	13.602.564	434.623	5.239.527	68.814.866	69.628.818	0	0
24	43	49.776.311	58.418		701.016	13.602.564	434.623	5.317.792	69.832.306			
25	45	50.715.487	58.418		701.016	13.602.564	434.623	5.396.056	70.849.746			
26	46	50.715.487	58.419		701.028	13.602.564	434.623	5.396.056	70.849.758	71.663.701	0	0
27	47	51.654.662	58.418		701.016	13.602.564	434.623	5.474.321	71.867.187			
TOTALI											77	4.646.594.543
												4.320.809.000
												325.785.543
												7,5

(*) Le classi scattano ogni 2 anni e corrispondono ad un aumento del 6%

(**) Gli scatti corrispondono al 2,50% della 8ª classe e vengono corrisposti ogni 2 anni

(***) Gli aumenti contrattuali non rilevano ai fini e della progressione per classi e scatti (art. 35 C.C.N.L.) e rilevano ai fini della 13ª, contributivi e di equo indennizzo (art. A10536 C.C.N.L.)

STIPENDI EX PRIMI DIRIGENTI DAL 1.1.1996 AL 31.12.1996 (IN TERMINI DI COMPETENZA)

Calcolo delle competenze fisse teoriche												Spesa totale teorica		
Classi (*) scatti (**)	Anni	Annuaio lordo (dal 1.1.96) ***	I aumento contrattuale	II aumento (dal 1.1.96) ***	Totale annuale	I.I.S.	R.I.A.	XIII mensilità	TOTALE comp. fisse	Retrib. media quinquennale	N. medio dipend.	SPESA TOTALE		
0 dopo 2 anni	1	23.709.260	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	4.169.766	54.206.953	56.336.032	1,5	84.504.048		
	3	26.455.653	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	4.398.632	57.182.212					
	5	28.042.992	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	4.530.910	58.901.830					
1	6	28.042.992	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	4.530.910	58.901.830	60.965.370	4,5	274.344.167		
	7	29.630.331	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	4.663.188	60.621.447					
	3	31.217.671	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	4.795.466	62.341.064					
2	4	32.805.010	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	4.927.745	64.060.682	65.436.376	0,5	32.718.188		
	5	34.392.349	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	5.060.023	65.780.299					
	6	35.979.688	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	5.192.301	67.499.917					
3	16	35.979.688	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	5.192.301	67.499.917	69.282.587	9,5	658.184.575		
	17	37.567.027	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	5.324.580	69.219.534					
	7.01	38.506.203	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	5.402.844	70.236.975					
4	21	39.445.379	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	5.481.109	71.254.415	72.068.367	21,5	1.549.469.892		
	23	40.384.554	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	5.559.373	72.271.855					
	7.04	41.323.730	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	5.637.638	73.289.295					
5	26	41.323.730	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	5.637.638	73.289.295	74.510.224	16,5	1.229.418.694		
	27	42.262.906	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	5.715.903	74.306.736					
	7.06	43.202.081	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	5.794.167	75.324.176					
6	29	43.202.081	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	5.794.167	75.324.176	77.155.569	17	1.311.644.668		
	31	44.141.257	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	5.872.432	76.341.616					
	7.07	45.080.433	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	5.950.697	77.359.057					
7	33	45.080.433	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	5.950.697	77.359.057	78.376.497	6	476.073.053		
	7.09	46.019.608	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	6.028.961	78.376.497					
	36	46.019.608	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	6.028.961	78.376.497	79.345.509	6	476.073.053		
8	37	46.958.784	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	6.107.225	79.391.421					
	7.10	46.958.784	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	6.107.225	79.391.421					
	39	47.897.960	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	6.185.489	80.416.861					
9	41	48.837.135	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	6.263.753	81.442.301	81.990.854	0	0		
	7.12	48.837.135	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	6.263.753	81.442.301					
	43	49.776.311	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	6.342.017	82.467.745					
10	45	50.715.487	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	6.420.281	83.493.185					
	7.14	50.715.487	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	6.420.281	83.493.185					
	46	50.715.487	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	6.420.281	83.493.185	50.334.045	0	0		
11	47	51.654.662	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	6.498.545	84.518.625					
	0	51.654.662	9.267.740	3.023.000	12.290.740	13.602.564	434.623	6.498.545	84.518.625					
	TOTALI											5.616.357.285		

(*) Le classi scattano ogni 2 anni e corrispondono ad un aumento del 6%.

(**) Gli scatti corrispondono al 2,50% della 8ª classe e vengono corrisposti ogni 2 anni.

(***) Gli aumenti contrattuali non rilevano ai fini e della progressione per classi e scatti (art. 35 C.C.N.L.) e rilevano ai fini della 13ª, contributivi e di equo indennizzo (art. A10536 C.C.N.L.).

STIPENDI EX PRIMI DIRIGENTI DAL 1.1.1996 AL 31.12.1996 (IN TERMINI DI CASSA)

Classi ^(*) scatti ^(**)	Anni	Calcolo delle competenze fisse teoriche					Spesa totale teorica				
		Annua Lordo	I aumento contrattuale	II aumento contrattuale	Totale aument. contr.	I.I.S.	R.I.A.	XIII mensilità	TOTALE	Retrib. media N. medi quinquennale dipend.	Spesa totale quinquennale
0	1	23.709.260	58.418		701.016	13.602.564	434.623	3.145.537	41.593.001	43.722.080	65.583.119
dopo 2 anni	3	26.455.653	58.418		701.016	13.602.564	434.623	3.374.403	44.568.260		
1	5	28.042.992	58.418		701.028	13.602.564	434.623	3.506.682	46.287.877		
	6	28.042.992	58.419		701.028	13.602.564	434.623	3.506.682	46.287.889	48.351.421	217.581.392
2	7	29.630.331	58.418		701.016	13.602.564	434.623	3.638.960	48.007.495		
3	9	31.217.671	58.418		701.016	13.602.564	434.623	3.771.238	49.727.112		
4	11	32.805.010	58.418		701.016	13.602.564	434.623	3.903.516	51.446.730	52.822.423	26.411.212
5	12	34.392.349	58.418		701.016	13.602.564	434.623	4.035.795	53.166.347		
6	15	35.979.688	58.418		701.016	13.602.564	434.623	4.168.073	54.885.964		
	16	35.979.688	58.419		701.028	13.602.564	434.623	4.168.073	54.885.976	56.668.637	538.352.051
0.00	17	37.567.027	58.418		701.016	13.602.564	434.623	4.300.351	56.605.582		
7.01	19	38.506.203	58.418		701.016	13.602.564	434.623	4.378.616	57.623.022		
7.02	21	39.445.379	58.418		701.016	13.602.564	434.623	4.456.880	58.640.462	59.454.415	1.278.269.917
7.03	23	40.384.554	58.418		701.016	13.602.564	434.623	4.535.145	59.657.903		
7.04	25	41.323.730	58.418		701.016	13.602.564	434.623	4.613.410	60.675.343		
	26	41.323.730	58.419		701.028	13.602.564	434.623	4.613.410	60.675.355	61.896.274	1.021.288.520
7.05	27	42.262.906	58.418		701.016	13.602.564	434.623	4.691.674	61.692.783		
7.06	29	43.202.081	58.418		701.016	13.602.564	434.623	4.769.939	62.710.224		
7.07	31	44.141.257	58.418		701.016	13.602.564	434.623	4.848.204	63.727.664	64.541.616	1.097.207.478
7.08	33	45.080.433	58.418		701.016	13.602.564	434.623	4.926.468	64.745.104		
7.09	35	46.019.608	58.418		701.016	13.602.564	434.623	5.004.733	65.762.545		
	36	46.019.608	58.419		701.028	13.602.564	434.623	5.004.733	65.762.557	66.983.476	401.900.853
7.10	37	46.958.784	58.418		701.016	13.602.564	434.623	5.082.998	66.779.985		
7.11	39	47.897.960	58.418		701.016	13.602.564	434.623	5.161.262	67.797.425		
7.12	41	48.837.135	58.418		701.016	13.602.564	434.623	5.239.527	68.814.866	69.628.818	0
7.13	43	49.776.311	58.418		701.016	13.602.564	434.623	5.317.792	69.832.306		
7.14	45	50.715.487	58.418		701.016	13.602.564	434.623	5.396.056	70.849.746		
	46	50.715.487	58.419		701.028	13.602.564	434.623	5.396.056	70.849.758	71.663.701	0
0	47	51.654.662	58.418		701.016	13.602.564	434.623	5.474.321	71.867.187		
TOTAL											4.646.594.543

(*) Le classi scattano ogni 2 anni e corrispondono ad un aumento del 6%

(**) Gli scatti corrispondono al 2,50% della 8ª classe e vengono corrisposti ogni 2 anni

(***) Gli aumenti contrattuali non rilevano ai fini e della progressione per classi e scatti (art. 35 C.C.N.L.) e rilevano ai fini della 13ª contributivi e di equo indennizzo (art. A10536 C.C.N.L.)

STIPENDI EX PRIMI DIRIGENTI DAL 1.1.1997 AL 31.12.1997 (IN TERMINI DI COMPETENZA)

Calcolo delle competenze fisse teoriche											Spesa totale teorica		
Classi ^(*) scatti ^(**)	Anni	Annua lordo (dal 1.1.97) ^(***)	l aumento contrattuale	l aumento contrattuale	Totale annuale	I.I.S.	R.I.A. (****)	XIII mensilità	TOTALE	Retrib. media N. medi quinquennale dipend.	Spesa totale quinquennale		
0	1	36.000.000				13.602.564		4.133.547	53.736.111	54.080.034	3 162.240.103		
	3	36.000.000				13.602.564	0	4.133.547	53.736.111				
1	5	36.000.000				13.602.564	1.587.339	4.265.825	55.455.728				
	6	36.000.000				13.602.564	1.587.339	4.265.825	55.455.728	57.519.269	4 230.077.078		
2	7	36.000.000				13.602.564	3.174.678	4.398.104	57.175.346				
	9	36.000.000				13.602.564	4.762.018	4.530.382	58.894.963				
3	11	36.000.000				13.602.564	6.349.357	4.662.660	60.614.581	61.990.275	0		
	13	36.000.000				13.602.564	7.936.696	4.794.938	62.334.198				
4	15	36.000.000				13.602.564	9.524.035	4.927.217	64.053.816				
	16	36.000.000				13.602.564	9.524.035	4.927.217	64.053.816	65.836.486	6 395.018.915		
5	17	36.000.000				13.602.564	11.111.374	5.059.495	65.773.433				
	19	36.000.000				13.602.564	12.050.550	5.137.759	66.790.873				
6	21	36.000.000				13.602.564	12.989.726	5.216.024	67.808.314	68.622.266	28 1.921.423.448		
	23	36.000.000				13.602.564	13.928.901	5.294.289	68.825.754				
7.04	25	36.000.000				13.602.564	14.868.077	5.372.553	69.843.194				
	26	36.000.000				13.602.564	14.868.077	5.372.553	69.843.194	71.064.123	16 1.137.025.965		
7.05	27	36.000.000				13.602.564	15.807.253	5.450.818	70.860.635				
	29	36.000.000				13.602.564	16.746.428	5.529.083	71.878.075				
7.07	31	36.000.000				13.602.564	17.685.604	5.607.347	72.895.515	73.709.468	18 1.326.770.417		
	33	36.000.000				13.602.564	18.624.780	5.685.612	73.912.956				
7.09	35	36.000.000				13.602.564	19.563.955	5.763.877	74.930.396				
	36	36.000.000				13.602.564	19.563.955	5.763.877	74.930.396	76.151.324	6 456.907.946		
7.10	37	36.000.000				13.602.564	20.503.131	5.842.141	75.947.836				
	39	36.000.000				13.602.564	21.442.307	5.920.406	76.965.277				
7.12	41	36.000.000				13.602.564	22.381.482	5.998.671	77.982.717	78.796.669	0		
	43	36.000.000				13.602.564	23.320.658	6.076.935	79.000.157				
7.14	45	36.000.000				13.602.564	24.259.834	6.155.200	80.017.598				
	46	36.000.000				13.602.564	24.259.834	6.155.200	80.017.598	80.831.550	0		
0	47	36.000.000				13.602.564	25.199.009	6.233.464	81.035.038				
	TOTALI										81 5.629.463.872		

(*) Le classi scattano ogni 2 anni e corrispondono ad un aumento del 6%

(**) Gli scatti corrispondono al 2,50% della 8ª classe e vengono corrisposti ogni 2 anni

(***) Gli aumenti contrattuali non rilevano ai fini e della progressione per classi e scatti e rilevano ai fini della 13ª, contributivi e di equo indennizzo (art. 7 del C.C.N.L. economico, che rinvia all'art. 35 del C.C.N.L. generale)

(****) Posta pari alla differenza tra il valore dello stipendio del dirigente con gli scatti di anzianità meno quello del dirigente dopo due anni nel 1994 (L. 26.455.653)

STIPENDI EX PRIMI DIRIGENTI DAL 1.1.1997 AL 31.12.1997 (IN TERMINI DI CASSA)

Classi ⁽¹⁾ scatti ⁽²⁾	Anni	Calcolo delle competenze fase teoriche										Spesa totale teorica			
		Annuaio lordo (dal 1.1.97) ⁽³⁾	I aumento contrattuale ⁽⁴⁾	II aumento contrattuale ⁽⁵⁾	Totale annuale	I.I.S.	R.I.A. (****)	XIII mensilità	TOTALE	Retrib. media quinquennale dipend.	N. medio dipend.	Spesa totale quinquennale	Arretrati 95-96	TOTALI	
0	1	36.000.000				13.602.564	0	4.133.547	53.736.111	54.080.034	3	162.240.103	22.144.405	184.384.508	
Dopo 2 anni	3	36.000.000				13.602.564	0	4.133.547	53.736.111						
1	5	36.000.000				13.602.564	1.587.339	4.265.825	55.455.728						
	6	36.000.000				13.602.564	1.587.339	4.265.825	55.455.728	57.519.269	4	230.077.078	66.433.106	296.510.183	
2	7	36.000.000				13.602.564	3.174.678	4.398.104	57.175.346						
3	9	36.000.000				13.602.564	4.762.018	4.530.382	58.894.963						
4	11	36.000.000				13.602.564	6.349.357	4.662.660	60.614.581	61.990.275	0	0	7.381.468	7.381.468	
5	13	36.000.000				13.602.564	7.936.696	4.794.938	62.334.198						
6	15	36.000.000				13.602.564	9.524.035	4.927.217	64.053.816	65.836.486	6	395.018.915	140.247.667	535.266.582	
0,00	17	36.000.000				13.602.564	11.113.374	5.059.495	65.773.433						
7,01	19	36.000.000				13.602.564	12.050.550	5.137.759	66.790.873						
7,02	21	36.000.000				13.602.564	12.989.726	5.216.024	67.808.314	68.622.266	28	1.921.423.448	317.403.131	2.238.826.580	
7,03	23	36.000.000				13.602.564	13.928.901	5.294.289	68.825.754						
7,04	25	36.000.000				13.602.564	14.868.077	5.372.553	69.843.194						
7,05	27	36.000.000				13.602.564	15.808.077	5.450.818	70.860.635	71.064.123	16	1.137.025.965	243.588.054	1.380.614.018	
7,06	29	36.000.000				13.602.564	16.746.428	5.529.083	71.878.075						
7,07	31	36.000.000				13.602.564	17.685.604	5.607.347	72.895.515	73.709.468	18	1.326.770.417	250.969.918	1.577.740.335	
7,08	33	36.000.000				13.602.564	18.624.780	5.685.612	73.912.956						
7,09	35	36.000.000				13.602.564	19.563.955	5.763.877	74.930.396						
	36	36.000.000				13.602.564	20.503.131	5.842.141	75.947.836	76.151.324	6	456.907.946	87.065.974	543.973.920	
7,10	37	36.000.000				13.602.564	21.442.307	5.920.406	76.965.277						
7,11	39	36.000.000				13.602.564	22.381.482	5.998.671	77.982.717	78.796.669	0	0	0	0	
7,12	41	36.000.000				13.602.564	23.320.658	6.076.935	79.000.157						
7,13	43	36.000.000				13.602.564	24.259.834	6.155.200	80.017.598						
7,14	45	36.000.000				13.602.564	25.199.009	6.233.464	81.035.038						
0	47	36.000.000				13.602.564	25.199.009	6.233.464	81.035.038	80.831.550	0	0	0	0	
TOTALI											81	5.629.463.872	1.135.233.722	6.764.697.594	

(1) Le classi scattano ogni 2 anni e corrispondono ad un aumento del 6%

(2) Gli scatti corrispondono al 2,50% della 8ª classe e vengono corrisposti ogni 2 anni

(3) Gli aumenti contrattuali non rilevano ai fini e della progressione per classi e scatti e rilevano ai fini della 13ª, contributivi e di equo indennizzo (art. 7 del C.C.N.L. economico, che rinvia all'art. 35 del C.C.N.L. generale)

(4) Posta pari alla differenza tra il valore dello stipendio del dirigente con gli scatti di anzianità meno quello del dirigente dopo due anni nel 1994 (L. 26.455.653)

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

STIPENDI EX DIRIGENTI SUPERIORI DAL 1.1.94 AL 31.12.94

Classi ^(*) scatti ^(**)	Anni	Calcolo delle competenze fisse teoriche										Spesa totale teorica			Spesa totale conto annuale	Differenze	
		I aumento vacanza***	II aumento vacanza***	Totale vacanza***	I.I.S.	R.I.A.	XIII mensilità	TOTALE	Retrib. media quinquennale	N. medio dipend.	SPESA TOTALE					Assolute	In %
0,00	1	35.277.532	43.403	72.338	564.237	14.326.008	6.833	4.134.198	54.301.975	56.136.406	0	0					
1,00	3	37.394.184	43.403	72.338	564.237	14.326.008	6.833	4.310.585	56.595.014								
2,00	5	39.510.836	43.403	72.338	564.237	14.326.008	6.833	4.486.973	58.888.054								
	6	39.510.836	43.403	72.338	564.237	14.326.008	6.833	4.486.973	58.888.054	61.639.701	0	0					
3,00	7	41.627.488	43.403	72.338	564.237	14.326.008	6.833	4.663.361	61.181.094								
4,00	9	43.744.140	43.403	72.338	564.237	14.326.008	6.833	4.839.748	63.474.133								
5,00	11	45.860.792	43.403	72.338	564.237	14.326.008	6.833	5.016.136	65.767.173	67.601.604	0	0					
6,00	13	47.977.444	43.403	72.338	564.237	14.326.008	6.833	5.192.524	68.060.212								
7,00	15	50.094.095	43.403	72.338	564.237	14.326.008	6.833	5.368.911	70.353.252								
	16	50.094.095	43.403	72.338	564.237	14.326.008	6.833	5.368.911	70.353.252	72.753.300	2	145.506.600					
8,00	17	52.210.747	43.403	72.338	564.237	14.326.008	6.833	5.545.299	72.646.291								
8,01	19	53.516.016	43.403	72.338	564.237	14.326.008	6.833	5.654.071	74.060.332								
8,02	21	54.821.285	43.403	72.338	564.237	14.326.008	6.833	5.762.844	75.474.374	76.605.606	4	306.422.426					
8,03	23	56.126.553	43.403	72.338	564.237	14.326.008	6.833	5.871.616	76.888.415								
8,04	25	57.431.822	43.403	72.338	564.237	14.326.008	6.833	5.980.389	78.302.456								
	26	57.431.822	43.403	72.338	564.237	14.326.008	6.833	5.980.389	78.302.456	79.999.305	9	719.993.745					
8,05	27	58.737.091	43.403	72.338	564.237	14.326.008	6.833	6.089.161	79.716.497								
8,06	29	60.042.359	43.403	72.338	564.237	14.326.008	6.833	6.197.933	81.130.538								
8,07	31	61.347.628	43.403	72.338	564.237	14.326.008	6.833	6.306.706	82.544.579	83.675.812	6	502.034.871					
8,08	33	62.652.897	43.403	72.338	564.237	14.326.008	6.833	6.415.478	83.958.620								
8,09	35	63.958.166	43.403	72.338	564.237	14.326.008	6.833	6.524.251	85.372.661								
	36	63.958.166	43.403	72.338	564.237	14.326.008	6.833	6.524.251	85.372.661	87.069.510	9	783.625.593					
8,10	37	65.263.434	43.403	72.338	564.237	14.326.008	6.833	6.633.023	86.786.702								
8,11	39	66.568.703	43.403	72.338	564.237	14.326.008	6.833	6.741.795	88.200.743								
8,12	41	67.873.972	43.403	72.338	564.237	14.326.008	6.833	6.850.568	89.614.784	90.746.017	0	0					
8,13	43	69.179.240	43.403	72.338	564.237	14.326.008	6.833	6.959.340	91.028.825								
8,14	45	70.484.509	43.403	72.338	564.237	14.326.008	6.833	7.068.113	92.442.866								
	46	70.484.509	43.403	72.338	564.237	14.326.008	6.833	7.068.113	92.442.866	56.031.336	0	0					
8,15	47	71.789.778	43.403	72.338	564.237	14.326.008	6.833	7.176.885	93.856.908								
TOTALI											30	2.457.603.235			2.501.011.000	-43.407.765	-1,7%

^(*) Le classi scattano ogni 2 anni e corrispondono ad un aumento del 6%^(**) Gli scatti corrispondono al 2,50% della 8° classe e vengono corrisposti ogni 2 anni^(***) La vacanza contrattuale non è rilevante ai fini della tredicesima e della progressione per classi e scatti

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

STIPENDI EX DIRIGENTI SUPERIORI DAL 1.1.1995 AL 31.12.1995 (IN TERMINI DI COMPETENZA)

Calcolo delle competenze fisse teoriche												Spesa totale teorica		
Classe ^(*) scatti ^(**)	Anni	Annuaio lordo	1 ann. contr. (per 11 mesi) ^(***)	Il aumento (per 1 mese) ^(****)	Totale contratto	11.S.	R.I.A.	XIII mensilità	TOTALE	Retrib. media quinquennale	N. medio dipend.	SPESA TOTALE		
0,00	1	35.277.532	230.000	420.000	2.950.000	14.326.008	555.879	4.599.952	57.709.370	59.543.802	0	0		
2,00	3	37.394.184	230.000	420.000	2.950.000	14.326.008	555.879	4.776.339	60.002.410					
2,00	5	39.510.836	230.000	420.000	2.950.000	14.326.008	555.879	4.952.727	62.295.450					
3,00	6	39.510.836	230.000	420.000	2.950.000	14.326.008	555.879	4.952.727	62.295.450	65.047.097	0,5	32.523.549		
3,00	7	41.627.488	230.000	420.000	2.950.000	14.326.008	555.879	5.129.115	64.588.489					
4,00	9	43.744.140	230.000	420.000	2.950.000	14.326.008	555.879	5.305.502	66.881.529					
5,00	11	45.860.792	230.000	420.000	2.950.000	14.326.008	555.879	5.481.890	69.174.568	71.009.000	0,5	35.504.500		
6,00	12	47.977.444	230.000	420.000	2.950.000	14.326.008	555.879	5.658.278	71.467.608					
7,00	15	50.094.095	230.000	420.000	2.950.000	14.326.008	555.879	5.834.665	73.760.647					
8,00	16	50.094.095	230.000	420.000	2.950.000	14.326.008	555.879	5.834.665	73.760.647	76.160.696	1	76.160.696		
8,00	17	52.210.747	230.000	420.000	2.950.000	14.326.008	555.879	6.011.053	76.053.687					
8,01	19	53.516.016	230.000	420.000	2.950.000	14.326.008	555.879	6.119.825	77.467.728					
8,02	21	54.821.285	230.000	420.000	2.950.000	14.326.008	555.879	6.228.598	78.881.769	80.013.002	4,5	360.058.509		
8,03	23	56.126.553	230.000	420.000	2.950.000	14.326.008	555.879	6.337.370	80.295.810					
8,04	25	57.431.822	230.000	420.000	2.950.000	14.326.008	555.879	6.446.142	81.709.851					
8,05	26	57.431.822	230.000	420.000	2.950.000	14.326.008	555.879	6.446.142	81.709.851	83.406.701	10,5	875.770.356		
8,05	27	58.737.091	230.000	420.000	2.950.000	14.326.008	555.879	6.554.915	83.123.892					
8,06	29	60.042.359	230.000	420.000	2.950.000	14.326.008	555.879	6.663.687	84.537.933					
8,07	31	61.347.628	230.000	420.000	2.950.000	14.326.008	555.879	6.772.460	85.951.975	87.083.207	7	609.582.452		
8,08	33	62.652.897	230.000	420.000	2.950.000	14.326.008	555.879	6.881.232	87.366.016					
8,09	35	63.958.166	230.000	420.000	2.950.000	14.326.008	555.879	6.990.004	88.780.057					
8,10	36	63.958.166	230.000	420.000	2.950.000	14.326.008	555.879	6.990.004	88.780.057	90.476.906	7,5	678.576.795		
8,10	37	65.263.434	230.000	420.000	2.950.000	14.326.008	555.879	7.098.777	90.194.098					
8,11	39	66.568.703	230.000	420.000	2.950.000	14.326.008	555.879	7.207.549	91.608.139					
8,12	41	67.873.972	230.000	420.000	2.950.000	14.326.008	555.879	7.316.322	93.022.180	94.153.413	1	94.153.413		
8,13	43	69.179.240	230.000	420.000	2.950.000	14.326.008	555.879	7.425.094	94.436.221					
8,14	45	70.484.509	230.000	420.000	2.950.000	14.326.008	555.879	7.533.866	95.850.262					
8,15	46	70.484.509	230.000	420.000	2.950.000	14.326.008	555.879	7.533.866	95.850.262	96.981.495	0	0		
8,15	47	71.789.778	230.000	420.000	2.950.000	14.326.008	555.879	7.642.639	97.264.303					
TOTALI											33	2.762.330.268		

(*) Le classi scattano ogni 2 anni e corrispondono ad un aumento del 6%.

(**) Gli scatti corrispondono al 2,50% della 8° classe e vengono corrisposti ogni 2 anni.

(***) Gli aumenti contrattuali non rilevano ai fini e della progressione per classi e scatti (art. 35 C.C.N.L.) e rilevano ai fini della 13° contributivi e di equo indennizzo (art. A10536 C.C.N.L.)

STIPENDI EX DIRIGENTI SUPERIORI DAL 1.1.1995 AL 31.12.1995 (IN TERMINI DI CASSA)

Classe ⁽¹⁾ scatti ⁽²⁾	Anni	Anno lordo	Calcolo delle competenze fisse teoriche					Spesa totale teorica				Spesa totale conto annuale	Differenze	
			I aumento contrattuale ⁽³⁾	II aumento contrattuale ⁽³⁾	Totale am. contratt.	I.L.S.	R.I.A.	XIII mensilità	TOTALE	Retrib. media quinquennale	N. medio dipend.	SPESA TOTALE	Assolute	In %
0,00	1	35.277.532	72.338		868.056	14.326.008	555.879	4.179.952	55.207.426	57.041.868	0	0		
1,00	3	37.394.184	72.339		868.068	14.326.008	555.879	4.356.339	57.500.478					
2,00	5	39.510.836	72.340		868.080	14.326.008	555.879	4.532.727	59.793.330					
	6	39.510.836	72.341		868.092	14.326.008	555.879	4.532.727	59.793.342	62.545.203	0,5	31.272.602		
3,00	7	41.627.488	72.342		868.104	14.326.008	555.879	4.709.115	62.086.593					
4,00	9	43.744.140	72.343		868.116	14.326.008	555.879	4.885.502	64.379.645					
5,00	11	45.860.792	72.344		868.128	14.326.008	555.879	5.061.890	66.672.696	68.507.138	0,5	34.253.569		
6,00	12	47.977.444	72.345		868.140	14.326.008	555.879	5.238.278	68.965.748					
7,00	15	50.094.095	72.346		868.152	14.326.008	555.879	5.414.665	71.258.799					
	16	50.094.095	72.347		868.164	14.326.008	555.879	5.414.665	71.258.811	73.658.874	1	73.658.874		
8,00	17	52.210.747	72.348		868.176	14.326.008	555.879	5.591.053	73.551.863					
8,01	19	53.516.016	72.349		868.188	14.326.008	555.879	5.699.825	74.965.916					
8,02	21	54.821.285	72.350		868.200	14.326.008	555.879	5.808.598	76.379.969	77.511.212	4,5	348.800.452		
8,03	23	56.126.553	72.351		868.212	14.326.008	555.879	5.917.370	77.794.022					
8,04	25	57.431.822	72.352		868.224	14.326.008	555.879	6.026.142	79.208.075					
	26	57.431.822	72.353		868.236	14.326.008	555.879	6.026.142	79.208.087	80.904.951	10,5	849.501.985		
8,05	27	58.737.091	72.354		868.248	14.326.008	555.879	6.134.915	80.622.140					
8,06	29	60.042.359	72.355		868.260	14.326.008	555.879	6.243.687	82.036.193					
8,07	31	61.347.628	72.356		868.272	14.326.008	555.879	6.352.460	83.450.247	84.581.489	7	592.070.423		
8,08	33	62.652.897	72.357		868.284	14.326.008	555.879	6.461.232	84.864.300					
8,09	35	63.958.166	72.358		868.296	14.326.008	555.879	6.570.004	86.278.353					
	36	63.958.166	72.359		868.308	14.326.008	555.879	6.570.004	86.278.365	87.975.228	7,5	659.814.213		
8,10	37	65.263.434	72.360		868.320	14.326.008	555.879	6.678.777	87.692.418					
8,11	39	66.568.703	72.361		868.332	14.326.008	555.879	6.787.549	89.106.471					
8,12	41	67.873.972	72.362		868.344	14.326.008	555.879	6.896.322	90.520.524	91.651.766	1	91.651.766		
8,13	43	69.179.240	72.363		868.356	14.326.008	555.879	7.005.094	91.934.577					
8,14	45	70.484.509	72.364		868.368	14.326.008	555.879	7.113.866	93.348.630					
	46	70.484.509	72.365		868.380	14.326.008	555.879	7.113.866	93.348.642	94.479.884	0	0		
8,15	47	71.789.778	72.366		868.392	14.326.008	555.879	7.222.639	94.762.695					
TOTALI											33	2.681.023.884	172.568.884	6,9%

⁽¹⁾ Le classi scattano ogni 2 anni e corrispondono ad un aumento del 6%

⁽²⁾ Gli scatti corrispondono al 2,50% della 8ª classe e vengono corrisposti ogni 2 anni

⁽³⁾ Gli aumenti contrattuali non rilevano ai fini e della progressione per classi e scatti (art. 35 C.C.N.L.) e rilevano ai fini della 13ª contributivi e di equo indennizzo (art. A10536 C.C.N.L.)

STIPENDI EX DIRIGENTI SUPERIORI DAL 1.1.1996 AL 31.12.1996 (IN TERMINI DI COMPETENZA)

Classi ^(*) scatti ^(**)	Anni	Calcolo delle competenze fisse teoriche						Spesa totale teorica			
		Annuaio lordo (dal 1.1.96)	I aumento contrattuale ^(***)	II aumento (dal 1.1.96) ^(****)	Totale annuale	I.I.S.	Assegno ad pers. R.I.A. ^(****)	XII mensilità	TOTALE comp. fisse	Retrib. media quinquennale dipend.	SPESA TOTALE
0,00	1	32.977.000	9.267.740	3.023.000	3.023.000	14.326.008	10.019.976	5.028.832	62.855.649	64.690.081	0
1,00	3	32.977.000		3.023.000	3.023.000	14.326.008	12.136.628	5.205.220	65.148.689		
2,00	5	32.977.000		3.023.000	3.023.000	14.326.008	14.253.280	5.381.607	67.441.728		
3,00	6	32.977.000		3.023.000	3.023.000	14.326.008	14.253.280	5.381.607	67.441.728	0,5	35.096.688
4,00	7	32.977.000		3.023.000	3.023.000	14.326.008	16.369.932	5.557.995	69.734.768		
5,00	9	32.977.000		3.023.000	3.023.000	14.326.008	18.486.584	5.734.383	72.027.808		
6,00	11	32.977.000		3.023.000	3.023.000	14.326.008	20.603.236	5.910.770	74.320.847		
7,00	13	32.977.000		3.023.000	3.023.000	14.326.008	22.719.888	6.087.158	76.613.887	0,5	38.077.639
	15	32.977.000		3.023.000	3.023.000	14.326.008	24.836.539	6.263.546	78.906.926		
	16	32.977.000		3.023.000	3.023.000	14.326.008	26.953.191	6.439.933	81.199.966	1	81.306.974
8,00	17	32.977.000		3.023.000	3.023.000	14.326.008	28.258.460	6.548.706	82.614.007		
8,01	19	32.977.000		3.023.000	3.023.000	14.326.008	28.563.729	6.657.478	84.028.048	4,5	383.216.764
8,02	21	32.977.000		3.023.000	3.023.000	14.326.008	30.868.997	6.766.250	85.442.089		
8,03	23	32.977.000		3.023.000	3.023.000	14.326.008	32.174.266	6.875.023	86.856.130		
8,04	25	32.977.000		3.023.000	3.023.000	14.326.008	33.479.535	6.983.795	88.270.171		
	26	32.977.000		3.023.000	3.023.000	14.326.008	34.784.803	7.092.568	89.684.212		
8,05	27	32.977.000		3.023.000	3.023.000	14.326.008	36.090.072	7.201.340	91.098.253	7	645.606.404
8,06	29	32.977.000		3.023.000	3.023.000	14.326.008	37.395.341	7.310.112	92.512.295		
8,07	31	32.977.000		3.023.000	3.023.000	14.326.008	38.700.610	7.418.885	93.926.336		
8,08	33	32.977.000		3.023.000	3.023.000	14.326.008	38.700.610	7.418.885	93.926.336		
8,09	35	32.977.000		3.023.000	3.023.000	14.326.008	40.005.878	7.527.657	95.340.377	7,5	717.173.887
	36	32.977.000		3.023.000	3.023.000	14.326.008	41.311.147	7.636.430	96.754.418		
8,10	37	32.977.000		3.023.000	3.023.000	14.326.008	42.616.416	7.745.202	98.168.459	1	99.299.692
8,11	39	32.977.000		3.023.000	3.023.000	14.326.008	43.921.684	7.853.974	99.582.500		
8,12	41	32.977.000		3.023.000	3.023.000	14.326.008	45.226.953	7.962.747	100.996.541		
8,13	43	32.977.000		3.023.000	3.023.000	14.326.008	45.226.953	7.962.747	100.996.541		
8,14	45	32.977.000		3.023.000	3.023.000	14.326.008	45.226.953	7.962.747	100.996.541	0	0
	46	32.977.000		3.023.000	3.023.000	14.326.008	46.532.222	8.071.519	102.410.582		
8,15	47	32.977.000		3.023.000	3.023.000	14.326.008				33	2.929.584.335
TOTALI											

(*) Le classi scattano ogni 2 anni e corrispondono ad un aumento del 6%

(**) Gli scatti corrispondono al 2,50% della 8ª classe e vengono corrisposti ogni 2 anni

(***): Gli aumenti contrattuali non rilevano ai fini e della progressione per classi e scatti (art. 35 C.C.N.L.) e rilevano ai fini della 13ª contributiva e di equo indennizzo (art. A10536 C.C.N.L.)

(****) L'assegno ad personam così costituito ingloba anche la R.I.A.

STIPENDI EX DIRIGENTI SUPERIORI DAL 1.1.1996 AL 31.12.1996 (IN TERMINI DI CASSA)

Calcolo delle competenze fisse teoriche												Spesa totale teorica		
Classi (*) scatti (**)	Anni	Annuo Lordo	I aumento contrattuale(***)	II aumento contrattuale(****)	Totale aumm. contr.	I.I.S.	R.I.A.	XIII mensilità	TOTALE	Retrib. media quinquennale	N medi dipend.	Spesa totale quinquennale		
0,00	1	35.277.532	72.338		868.056	14.326.008	555.879	4.179.952	55.207.426	57.041.868	0	0		
1,00	3	37.394.184	72.339		868.068	14.326.008	555.879	4.356.339	57.500.478					
2,00	5	39.510.836	72.340		868.080	14.326.008	555.879	4.532.727	59.793.530					
	6	39.510.836	72.341		868.092	14.326.008	555.879	4.532.727	59.793.542	62.545.203	0,5	31.272.602		
3,00	7	41.627.488	72.342		868.104	14.326.008	555.879	4.709.115	62.086.593					
4,00	9	43.744.140	72.343		868.116	14.326.008	555.879	4.885.502	64.379.645					
5,00	11	45.860.792	72.344		868.128	14.326.008	555.879	5.061.890	66.672.696	68.507.138	0,5	34.253.569		
6,00	12	47.977.444	72.345		868.140	14.326.008	555.879	5.238.278	68.965.748					
7,00	15	50.094.095	72.346		868.152	14.326.008	555.879	5.414.665	71.258.799					
	16	50.094.095	72.347		868.164	14.326.008	555.879	5.414.665	71.258.811	73.658.874	1	73.658.874		
8,00	17	52.210.747	72.348		868.176	14.326.008	555.879	5.591.053	73.551.863					
8,01	19	53.516.016	72.349		868.188	14.326.008	555.879	5.699.825	74.965.916					
8,02	21	54.821.285	72.350		868.200	14.326.008	555.879	5.808.598	76.379.969	77.511.212	4,5	348.800.452		
8,03	23	56.126.553	72.351		868.212	14.326.008	555.879	5.917.370	77.794.022					
8,04	25	57.431.822	72.352		868.224	14.326.008	555.879	6.026.142	79.208.075					
	26	57.431.822	72.353		868.236	14.326.008	555.879	6.026.142	79.208.087	80.904.951	10,5	849.501.985		
8,05	27	58.737.091	72.354		868.248	14.326.008	555.879	6.134.915	80.622.140					
8,06	29	60.042.359	72.355		868.260	14.326.008	555.879	6.243.687	82.036.193					
8,07	31	61.347.628	72.356		868.272	14.326.008	555.879	6.352.460	83.450.247	84.581.489	7	592.070.423		
8,08	33	62.652.897	72.357		868.284	14.326.008	555.879	6.461.232	84.864.300					
8,09	35	63.958.166	72.358		868.296	14.326.008	555.879	6.570.004	86.278.353					
	36	63.958.166	72.359		868.308	14.326.008	555.879	6.570.004	86.278.365	87.975.228	7,5	659.814.213		
8,10	37	65.263.434	72.360		868.320	14.326.008	555.879	6.678.777	87.692.418					
8,11	39	66.568.703	72.361		868.332	14.326.008	555.879	6.787.549	89.106.471					
8,12	41	67.873.972	72.362		868.344	14.326.008	555.879	6.896.322	90.520.524	91.651.766	1	91.651.766		
8,13	43	69.179.240	72.363		868.356	14.326.008	555.879	7.005.094	91.934.577					
8,14	45	70.484.509	72.364		868.368	14.326.008	555.879	7.113.866	93.348.630					
	46	70.484.509	72.365		868.380	14.326.008	555.879	7.113.866	93.348.642	94.479.884	0	0		
8,15	47	71.789.778	72.366		868.392	14.326.008	555.879	7.222.639	94.762.695					
TOTALI											33	2.681.023.884		

(*) Le classi scattano ogni 2 anni e corrispondono ad un aumento del 6%.

(**) Gli scatti corrispondono al 2,50% della 8ª classe e vengono corrisposti ogni 2 anni.

(***) Gli aumenti contrattuali non rilevano ai fini della progressione per classi e scatti (art. 35 C.C.N.L.) e rilevano ai fini della 13ª contributivi e di equo indennizzo (art. A10536 C.C.N.L.).

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

STIPENDI EX DIRIGENTI SUPERIORI DAL 1.1.1997 AL 31.12.1997 (IN TERMINI DI COMPETENZA)

Calcolo delle competenze fase teoriche												Spesa totale teorica		
Classificati(*)	Anni scatti(**)	Annua lordo (dal 1.1.97)	I aumento contrattuale(***)	II aumento contrattuale(***)	Totale annuale	I.I.S.	Ass. pers. + R.I.A. (***)	XIII mensilità	TOTALB	Retrib. media quinquennale	N. medi dipend. quinquennale	Spesa totale quinquennale		
0,00	1	36.000.000				14.326.008	10.019.976	5.028.832	65.374.816	67.209.248	0	0		
1,00	3	36.000.000				14.326.008	12.136.628	5.205.220	67.667.856					
2,00	5	36.000.000				14.326.008	14.253.280	5.381.607	69.960.895					
	6	36.000.000				14.326.008	14.253.280	5.381.607	69.960.895	72.712.543	0,5	36.356.271		
3,00	7	36.000.000				14.326.008	16.369.932	5.557.995	72.253.935					
4,00	9	36.000.000				14.326.008	18.486.584	5.734.383	74.546.974					
5,00	11	36.000.000				14.326.008	20.603.236	5.910.770	76.840.014	78.674.446	0,5	39.337.223		
6,00	13	36.000.000				14.326.008	22.719.888	6.087.158	79.133.053					
7,00	15	36.000.000				14.326.008	24.836.539	6.263.546	81.426.093					
	16	36.000.000				14.326.008	26.953.191	6.439.933	83.719.133	83.826.141	1	83.826.141		
8,00	17	36.000.000				14.326.008	28.258.460	6.548.706	85.133.174					
8,01	19	36.000.000				14.326.008	29.563.729	6.637.478	86.547.215	87.678.448	4,5	394.553.014		
8,02	21	36.000.000				14.326.008	30.868.997	6.766.250	87.961.256					
8,03	23	36.000.000				14.326.008	32.174.266	6.875.023	89.375.297					
8,04	25	36.000.000				14.326.008	33.479.535	6.983.795	90.789.338	91.072.146	10,5	956.257.535		
	26	36.000.000				14.326.008	34.784.803	7.092.568	92.203.379					
8,05	27	36.000.000				14.326.008	36.090.072	7.201.340	93.617.420	94.748.653	7	663.240.571		
8,06	29	36.000.000				14.326.008	37.395.341	7.310.112	95.031.461					
8,07	31	36.000.000				14.326.008	38.700.610	7.418.885	96.445.502					
8,08	33	36.000.000				14.326.008	40.005.878	7.527.657	97.859.543	98.142.352	7,5	736.067.637		
8,09	35	36.000.000				14.326.008	41.311.147	7.636.430	99.273.584					
	36	36.000.000				14.326.008	42.616.416	7.745.202	100.687.626	101.818.858	1	101.818.858		
8,10	37	36.000.000				14.326.008	43.921.684	7.853.974	102.101.667					
8,11	39	36.000.000				14.326.008	45.226.953	7.962.747	103.515.708					
8,12	41	36.000.000				14.326.008	46.532.222	8.071.519	104.929.749	104.646.941	0	0		
8,13	43	36.000.000				14.326.008								
8,14	45	36.000.000				14.326.008								
8,15	46	36.000.000				14.326.008								
	47	36.000.000				14.326.008								
TOTALI											33	3.011.457.252		

(*) Le classi scattano ogni 2 anni e corrispondono ad un aumento del 6%

(**) Gli scatti corrispondono al 2,50% della 8ª classe e vengono corrisposti ogni 2 anni

(***) Gli aumenti contrattuali non rilevano ai fini e della progressione per classi e scatti e rilevano ai fini della 13ª contributiva *

di equo indennizzo (art. 7 del C.C.N.L. economico, che rinvia all'art. 35 del C.C.N.L. generale)

(***) Posta pari alla differenza tra il valore dello stipendio del dirigente con gli scatti di anzianità meno quello del dirigente dopo due anni nel 1994 (L. 26.455.653)

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

STIPENDI EX DIRIGENTI SUPERIORI DAL 1.1.1997 AL 31.12.1997 (IN TERMINI DI CASSA)

Calcolo delle competenze fase tecniche														
Classi ⁽¹⁾ scatti ⁽²⁾	Anni	Annuaio lordo (dal 1.1.97)	l'aumento contrattuale ^(3a)	il aumento contrattuale ^(3b)	Totale annuale	I.I.S.	Ass. pers. + R.I.A. ^(4a)	XIII mensilità	TOTALE	Spesa totale tecnica				
										Retrib. media quinquennale	N. medio dipend.	Spesa totale quinquennale	Arretrati 95-96	Erogazioni globali
0,00	1	36.000.000				14.326,008	10.019,976	5.028,832	65.374,816			0	0	0
1,00	3	36.000.000				14.326,008	12.136,628	5.205,220	67.667,856					
2,00	5	36.000.000				14.326,008	14.253,280	5.381,607	69.960,895					
3,00	6	36.000.000				14.326,008	14.253,280	5.381,607	69.960,895	72.712,543	0,5	36.356,271	507.5047,49	38893795,07
4,00	7	36.000.000				14.326,008	16.369,932	5.557,995	72.253,935					
5,00	9	36.000.000				14.326,008	18.486,584	5.734,383	74.546,974					
6,00	11	36.000.000				14.326,008	20.603,236	5.910,770	76.840,014	78.674,446	0,5	39.337,223	507.5011,49	41874728,53
7,00	13	36.000.000				14.326,008	22.719,888	6.087,158	79.133,053					
8,00	15	36.000.000				14.326,008	24.836,539	6.263,546	81.426,093					
9,00	16	36.000.000				14.326,008	24.836,539	6.263,546	81.426,093	83.826,141	1	83.826,141	101.49950,98	93976092,13
8,00	17	36.000.000				14.326,008	26.953,191	6.439,933	83.719,133					
8,01	19	36.000.000				14.326,008	28.258,460	6.548,706	85.133,174					
8,02	21	36.000.000				14.326,008	29.563,729	6.657,478	86.547,215	87.678,448	4,5	394.553,014	45674455,41	600088063,8
8,03	23	36.000.000				14.326,008	30.868,997	6.766,250	87.961,256					
8,04	25	36.000.000				14.326,008	32.174,266	6.875,023	89.375,297					
8,05	26	36.000.000				14.326,008	32.174,266	6.875,023	89.375,297	91.072,146	10,5	956.257,535	106.572,973	2.075.273,755
8,06	27	36.000.000				14.326,008	33.479,535	6.983,795	90.789,338					
8,07	29	36.000.000				14.326,008	34.784,803	7.092,568	92.203,379					
8,07	31	36.000.000				14.326,008	36.090,072	7.201,340	93.617,420	94.748,653	7	663.240,571	71.048,145	1.160.577,585
8,08	33	36.000.000				14.326,008	37.395,341	7.310,112	95.031,461					
8,09	35	36.000.000				14.326,008	38.700,610	7.418,885	96.445,502					
8,10	36	36.000.000				14.326,008	38.700,610	7.418,885	96.445,502	98.142,352	7,5	736.067,637	76.122,472	1.306.986,180
8,11	37	36.000.000				14.326,008	40.005,878	7.527,637	97.859,543					
8,11	39	36.000.000				14.326,008	41.311,147	7.636,430	99.273,584					
8,12	41	36.000.000				14.326,008	42.616,416	7.745,202	100.687,626	101.818,858	1	101.818,858	10.149,591	111.968,449
8,13	43	36.000.000				14.326,008	43.921,684	7.853,974	102.101,667					
8,14	45	36.000.000				14.326,008	45.226,953	7.962,747	103.515,708					
8,14	46	36.000.000				14.326,008	45.226,953	7.962,747	103.515,708	104.646,941	0	0	0	0
8,15	47	36.000.000				14.326,008	46.532,222	8.071,519	104.929,749					
TOTALI											33	3.011.457,252		5.429.638,649

(1) Le classi scattano ogni 2 anni e corrispondono ad un aumento del 6%

(2) Gli scatti corrispondono al 2,50% della 8ª classe e vengono corrisposti ogni 2 anni

(3) Gli aumenti contrattuali non rilevano ai fini della progressione per classi e scatti e rilevano ai fini della 13ª contributivi e di equo indennizzo (art. 7 del C.C.N.L. economico, che rinvia all'art. 35 del C.C.N.L. generale)

(4) Posta pari alla differenza tra il valore dello stipendio del dirigente con gli scatti di anzianità meno quello del dirigente dopo due anni nel 1994 (L. 26.455.653)

**SPESA PER DIRIGENTI SECONDO
I CONTI ANNUALI 1994-1995**

Qualifica	Conto annuale 1994	Conto annuale 1995
I Dirigente	4.465.767.000	4.320.809.000
Dirig. sup.	2.501.011.000	2.508.455.000
Totali	6.966.778.000	6.829.264.000

STIMA DELLA SPESA PER DIRIGENTI IN TERMINI DI PAGAMENTI

Qualifica	Stima di cassa 1994	Stima di cassa 1995	Stima di cassa 1996	Stima di cassa 1997
I Dirigente	4.372.885.062	4.646.594.543	4.646.594.543	6.764.697.594
Dirig. sup.	2.457.603.235	2.681.023.884	2.681.023.884	5.429.638.649
Totali	6.830.488.296	7.327.618.426	7.327.618.426	12.194.336.242

STIMA DELLA SPESA PER DIRIGENTI IN TERMINI DI SPETTANZE

Qualifica	Stima di competenza 1994	Stima di competenza 1995	Stima di competenza 1996	Stima di competenza 1997
I Dirigente	4.372.885.062	4.812.066.223	5.616.357.285	5.629.463.872
Dirig. sup.	2.457.603.235	2.762.330.268	2.929.584.335	3.011.457.252
Totali	6.830.488.296	7.574.396.491	8.545.941.619	8.640.921.124

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

PROFESSORE ORDINARIO A TEMPO PIENO

CL	AN	1994				1995				1996				1997											
		Salario	I.L.S.	Ass. Reg.	TOTALE	CL	AN	Salario	I.L.S.	Ass. Reg.	TOTALE	CL	AN	Salario	I.L.S.	Ass. Reg.	TOTALE								
0	0	39.757.064	14.557.548	9.171.700	4.226.218	68.014.530	0	40.273.903	14.557.548	9.292.918	4.549.288	68.693.699	0	41.437.821	14.557.548	9.561.524	4.666.281	70.223.174	0	43.407.563	14.557.548	10.177.318	4.997.093	75.439.724	
0	3	43.087.483	14.819.292	9.173.700	4.823.565	71.906.040	0	43.447.620	14.819.292	9.292.918	4.872.243	72.632.113	0	44.909.036	14.819.292	9.561.524	4.977.361	74.267.293	0	5	49.211.324	14.819.292	10.477.518	5.335.083	79.844.019
1	5	46.534.482	14.819.292	10.702.650	5.112.814	77.169.238	1	47.139.420	14.819.292	10.841.784	5.163.227	77.963.113	1	48.301.739	14.819.292	11.155.111	5.276.754	79.753.916	1	5	53.148.326	14.819.292	12.223.770	5.683.960	85.835.252
2	7	49.981.480	14.819.292	10.702.650	5.400.064	80.903.486	2	50.631.239	14.819.292	10.841.784	5.454.211	81.746.526	2	52.094.482	14.819.292	11.155.111	5.576.148	83.645.033	2	7	57.085.136	14.819.292	12.223.770	5.992.036	90.120.224
3	9	53.428.479	14.819.292	12.231.600	5.687.314	86.166.685	3	54.123.049	14.819.292	12.390.611	5.745.193	87.078.147	3	55.687.205	14.819.292	12.748.699	5.873.341	89.130.737	3	9	61.072.042	14.819.292	13.370.024	6.300.111	96.121.469
4	11	56.875.478	14.819.292	12.231.600	5.974.564	89.900.934	4	57.614.858	14.819.292	12.390.611	6.036.179	90.860.940	4	59.279.928	14.819.292	12.748.699	6.174.935	91.022.854	4	11	64.958.948	14.819.292	13.370.024	6.648.187	100.396.451
5	13	60.322.476	14.819.292	13.760.550	6.261.814	95.144.132	5	61.106.668	14.819.292	13.939.437	6.327.163	96.192.560	5	62.872.650	14.819.292	14.342.286	6.474.329	98.508.357	5	13	68.895.834	14.819.292	15.716.276	6.976.262	106.407.684
6	15	63.769.475	14.819.292	15.289.500	6.549.064	100.477.331	6	64.598.478	14.819.292	15.488.264	6.618.147	101.524.181	6	66.465.373	14.819.292	15.935.874	6.773.722	103.994.261	6	15	72.832.760	14.819.292	17.462.530	7.304.338	112.418.920
7	17	67.215.474	14.819.292	15.289.500	6.867.911	104.373.346	7	68.074.386	14.819.292	15.488.264	6.941.140	105.723.082	7	70.453.296	14.819.292	15.935.874	7.106.049	108.314.311	7	17	77.202.723	14.819.292	17.462.530	7.604.338	119.702.195
8	19	71.421.812	14.819.292	15.289.500	7.186.759	108.717.363	8	72.350.293	14.819.292	15.488.264	7.264.132	109.921.983	8	74.441.218	14.819.292	15.935.874	7.438.376	112.634.760	8	19	81.572.691	14.819.292	17.462.530	8.032.645	121.887.178
9	21	75.247.980	14.819.292	15.289.500	7.502.606	112.862.378	9	76.228.204	14.819.292	15.488.264	7.587.123	114.120.883	9	78.429.140	14.819.292	15.935.874	7.770.703	116.935.009	9	21	85.942.636	14.819.292	17.462.530	8.396.829	126.621.207
10	23	79.074.149	14.819.292	15.289.500	7.824.433	117.007.394	10	80.102.112	14.819.292	15.488.264	7.910.117	118.319.785	10	82.417.063	14.819.292	15.935.874	8.103.030	121.775.298	10	23	90.312.622	14.819.292	17.462.530	8.760.993	131.355.437
11	25	82.900.317	14.819.292	15.289.500	8.143.301	121.152.410	11	83.978.021	14.819.292	15.488.264	8.233.109	122.518.084	11	86.404.963	14.819.292	15.935.874	8.435.356	125.595.307	11	25	94.682.587	14.819.292	17.462.530	9.123.157	136.089.566
12	27	86.726.486	14.819.292	15.289.500	8.462.148	125.297.426	12	87.853.930	14.819.292	15.488.264	8.556.102	126.717.588	12	90.392.808	14.819.292	15.935.874	8.767.683	129.915.757	12	27	99.052.553	14.819.292	17.462.530	9.489.320	140.823.695
13	29	90.557.634	14.819.292	15.289.500	8.780.996	129.442.442	13	91.729.838	14.819.292	15.488.264	8.879.084	130.916.488	13	94.308.800	14.819.292	15.935.874	9.100.010	134.236.006	13	29	103.422.319	14.819.292	17.462.530	9.853.484	145.537.825
14	31	94.378.823	14.819.292	15.289.500	9.099.843	133.587.438	14	95.603.347	14.819.292	15.488.264	9.202.087	135.115.590	14	98.368.752	14.819.292	15.935.874	9.432.337	138.556.355	14	31	107.792.484	14.819.292	17.462.530	10.217.648	150.291.954
15	33	98.178.293	14.819.292	15.289.500	9.394.463	136.143.550	15	99.493.891	14.819.292	15.488.264	9.401.363	137.704.712	15	102.877.971	14.819.292	15.935.874	9.637.272	141.220.099	15	33	110.487.296	14.819.292	17.462.530	10.442.216	152.211.354
16	35	99.977.764	14.819.292	15.289.500	9.693.088	138.699.644	16	103.366.034	14.819.292	15.488.264	9.600.444	140.294.034	16	106.877.971	14.819.292	15.935.874	9.842.207	143.894.463	16	35	113.182.108	14.819.292	17.462.530	10.666.783	156.130.713
17	37	101.457.234	14.819.292	15.289.500	9.989.711	141.233.737	17	102.778.178	14.819.292	15.488.264	9.799.022	142.883.356	17	105.746.099	14.819.292	15.935.874	10.047.142	146.548.717	17	37	115.876.920	14.819.292	17.462.530	10.891.351	159.050.093
18	39	103.816.705	14.819.292	15.289.500	10.284.333	143.811.830	18	105.166.322	14.819.292	15.488.264	9.998.801	145.472.679	18	108.205.628	14.819.292	15.935.874	10.252.077	149.212.871	18	39	118.571.732	14.819.292	17.462.530	11.115.919	161.969.473
19	41	106.176.176	14.819.292	15.289.500	10.582.956	146.395.924	19	107.556.663	14.819.292	15.488.264	10.197.980	148.062.001	19	110.664.871	14.819.292	15.935.874	10.457.012	151.877.025	19	41	121.266.545	14.819.292	17.462.530	11.340.486	164.888.853
20	43	108.535.646	14.819.292	15.289.500	10.879.578	148.974.016	20	109.946.699	14.819.292	15.488.264	10.397.158	150.651.323	20	113.124.063	14.819.292	15.935.874	10.661.946	154.541.177	20	43	123.961.357	14.819.292	17.462.530	11.565.054	167.808.233
21	45	110.895.117	14.819.292	15.289.500	11.174.310	151.480.310	21	112.334.753	14.819.292	15.488.264	10.596.337	152.240.646	21	115.593.284	14.819.292	15.935.874	10.866.081	157.205.321	21	45	126.656.169	14.819.292	17.462.530	11.789.622	170.727.613

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

PROFESSORE ORDINARIO A TEMPO DEFINITO

CL	AN	1994				1995				1996				1997			
		CL	AN	TOTALE	XIII ^a mens.	CL	AN	TOTALE	XIII ^a mens.	CL	AN	TOTALE	XIII ^a mens.	CL	AN	TOTALE	XIII ^a mens.
0				28.814.248	13.697.556			29.188.833	13.697.556			30.032.390	13.697.556			30.909.493	13.697.556
0	3			31.193.122	13.884.504			3.790.261	49.273.398	0	3	32.511.833	13.884.504			33.626.467	13.884.504
1	5			33.688.572	13.884.504			4.000.919	52.011.947	1	5	35.112.780	13.884.504			36.476.584	13.884.504
2	7			36.184.022	13.884.504			4.211.577	54.750.495	2	7	37.713.726	13.884.504			38.476.702	13.884.504
3	9			38.679.471	13.884.504			4.422.234	57.489.043	3	9	40.314.723	13.884.504			41.326.702	13.884.504
4	11			41.174.921	13.884.504			4.632.892	60.227.592	4	11	42.915.620	13.884.504			44.176.819	13.884.504
5	13			43.670.371	13.884.504			4.843.549	62.966.139	5	13	44.514.564	13.884.504			46.026.936	13.884.504
6	15			46.165.821	13.884.504			5.054.207	65.704.688	6	15	46.117.513	13.884.504			47.026.936	13.884.504
7	17			47.319.966	13.884.504			5.151.636	66.971.266	7	17	49.320.451	13.884.504			49.873.054	13.884.504
8	19			48.474.112	13.884.504			5.249.065	68.237.845	8	19	50.523.388	13.884.504			50.753.216	13.884.504
9	21			49.628.257	13.884.504			5.346.494	69.504.423	9	21	51.726.326	13.884.504			51.681.709	13.884.504
10	23			50.782.403	13.884.504			5.443.923	70.771.002	10	23	52.929.264	13.884.504			52.599.688	13.884.504
11	25			51.936.548	13.884.504			5.541.352	72.037.580	11	25	54.132.202	13.884.504			53.318.065	13.884.504
12	27			53.090.694	13.884.504			5.638.781	73.304.158	12	27	55.335.140	13.884.504			54.036.247	13.884.504
13	29			54.244.839	13.884.504			5.736.211	74.570.738	13	29	56.538.078	13.884.504			54.754.426	13.884.504
14	31			55.398.985	13.884.504			5.833.640	75.837.316	14	31	57.741.015	13.884.504			55.468.505	13.884.504
15	33			56.553.130	13.884.504			5.931.069	77.103.895	15	33	58.943.953	13.884.504			56.180.584	13.884.504
16	35			57.707.276	13.884.504			6.028.498	78.370.473	16	35	60.146.391	13.884.504			56.896.663	13.884.504
17	37			58.861.421	13.884.504			6.125.927	79.637.051	17	37	61.349.829	13.884.504			57.607.742	13.884.504
18	39			60.015.567	13.884.504			6.223.356	80.903.630	18	39	62.552.267	13.884.504			58.318.821	13.884.504
19	41			61.169.712	13.884.504			6.320.785	82.170.208	19	41	63.755.705	13.884.504			59.029.900	13.884.504
20	43			62.323.858	13.884.504			6.418.214	83.434.787	20	43	64.958.642	13.884.504			59.740.979	13.884.504
21	45			63.478.003	13.884.504			6.515.644	84.703.366	21	45	66.161.580	13.884.504			60.452.058	13.884.504

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

PROFESSORE ASSOCIATO A TEMPO PIENO

CL	AN	1994				1995				1996				1997			
		Spes.	1.1.5.	Ass. me.	TOTALE	Spes.	1.1.5.	Ass. me.	TOTALE	Spes.	1.1.5.	Ass. me.	TOTALE	Spes.	1.1.5.	Ass. me.	TOTALE
0	0	28.267.109	13.654.536	6.421.590	51.836.705	28.634.381	13.654.536	6.505.071	52.318.281	29.462.121	13.654.536	6.693.067	53.402.779	32.284.592	13.654.536	7.334.262	57.101.651
0	3	30.398.404	13.837.752	6.421.590	54.560.759	30.996.183	13.837.752	6.505.071	55.075.167	31.891.973	13.837.752	6.693.067	56.233.402	34.947.222	13.837.752	7.334.262	60.184.651
1	5	31.046.276	13.837.752	7.491.835	58.282.885	33.475.878	13.837.752	7.589.249	59.845.481	34.443.331	13.837.752	7.808.578	60.113.085	37.743.000	13.837.752	8.556.639	64.433.787
2	7	35.494.419	13.837.752	7.491.835	60.934.748	35.555.572	13.837.752	7.589.249	61.532.017	36.994.689	13.837.752	7.808.578	62.877.056	40.538.778	13.837.752	8.556.639	67.446.546
3	9	37.942.021	13.837.752	8.562.120	64.314.981	38.435.267	13.837.752	8.673.428	65.302.532	39.546.047	13.837.752	8.924.090	66.754.339	43.334.535	13.837.752	9.779.017	71.715.683
4	11	40.389.893	13.837.752	8.562.120	67.308.735	40.914.962	13.837.752	8.673.428	67.888.868	42.097.404	13.837.752	8.924.090	69.230.509	46.130.333	13.837.752	9.779.017	74.744.442
5	13	42.837.766	13.837.752	9.632.385	71.030.843	43.394.656	13.837.752	9.757.606	71.759.381	44.648.762	13.837.752	9.039.600	73.599.890	48.926.111	13.837.752	11.001.393	78.895.578
6	15	45.285.638	13.837.752	10.702.650	74.752.989	45.874.331	13.837.752	10.841.784	75.529.896	47.000.120	13.837.752	11.155.111	77.179.472	51.721.889	13.837.752	12.223.770	83.246.714
7	17	48.002.776	13.837.752	10.702.650	77.696.535	48.626.812	13.837.752	10.841.784	78.511.728	50.032.127	13.837.752	11.155.111	80.347.480	54.821.262	13.837.752	12.223.770	86.608.637
8	19	50.719.916	13.837.752	10.702.650	80.640.122	51.379.273	13.837.752	10.841.784	81.493.541	52.864.134	13.837.752	11.155.111	83.415.488	57.928.515	13.837.752	12.223.770	89.970.559
9	21	53.437.053	13.837.752	10.702.650	83.383.689	54.131.734	13.837.752	10.841.784	84.475.394	55.694.142	13.837.752	11.155.111	86.483.494	61.051.829	13.837.752	12.223.770	93.332.483
10	23	56.154.191	13.837.752	10.702.650	86.527.255	56.884.195	13.837.752	10.841.784	87.457.227	58.528.149	13.837.752	11.155.111	89.551.504	64.133.142	13.837.752	12.223.770	96.694.405
11	25	58.871.329	13.837.752	10.702.650	89.470.821	59.636.656	13.837.752	10.841.784	90.439.059	61.360.156	13.837.752	11.155.111	92.619.511	67.239.455	13.837.752	12.223.770	100.056.328
12	27	61.588.468	13.837.752	10.702.650	92.414.388	62.389.117	13.837.752	10.841.784	93.420.892	64.197.163	13.837.752	11.155.111	95.487.519	70.341.768	13.837.752	12.223.770	103.418.250
13	29	64.305.606	13.837.752	10.702.650	95.357.954	65.141.578	13.837.752	10.841.784	96.402.725	67.024.178	13.837.752	11.155.111	98.555.527	73.445.082	13.837.752	12.223.770	106.780.173
14	31	67.022.744	13.837.752	10.702.650	98.301.521	67.894.039	13.837.752	10.841.784	99.384.558	69.856.178	13.837.752	11.155.111	101.823.535	76.548.395	13.837.752	12.223.770	110.142.096
15	33	69.698.313	13.837.752	10.702.650	100.116.720	69.591.390	13.837.752	10.841.784	101.233.355	71.607.582	13.837.752	11.155.111	103.715.473	78.462.105	13.837.752	12.223.770	112.213.282
16	35	70.373.881	13.837.752	10.702.650	101.931.919	71.288.741	13.837.752	10.841.784	103.062.151	73.348.987	13.837.752	11.155.111	105.407.412	80.375.815	13.837.752	12.223.770	114.288.468
17	37	72.049.450	13.837.752	10.702.650	103.747.119	72.986.092	13.837.752	10.841.784	104.900.948	75.093.391	13.837.752	11.155.111	107.499.349	82.289.525	13.837.752	12.223.770	116.361.653
18	39	73.725.019	13.837.752	10.702.650	105.562.319	74.683.443	13.837.752	10.841.784	106.739.745	76.841.795	13.837.752	11.155.111	109.391.287	84.203.235	13.837.752	12.223.770	118.434.839
19	41	75.400.587	13.837.752	10.702.650	107.377.517	76.380.794	13.837.752	10.841.784	108.578.542	78.588.200	13.837.752	11.155.111	111.281.226	86.116.944	13.837.752	12.223.770	120.508.024
20	43	77.076.156	13.837.752	10.702.650	109.192.717	78.078.145	13.837.752	10.841.784	110.417.339	80.334.604	13.837.752	11.155.111	113.175.163	88.036.654	13.837.752	12.223.770	122.581.210
21	45	78.751.724	13.837.752	10.702.650	111.007.916	79.772.496	13.837.752	10.841.784	112.256.136	82.081.009	13.837.752	11.155.111	115.067.102	89.944.364	13.837.752	12.223.770	124.654.396

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

PROFESSORE ASSOCIATO A TEMPO DEFINITO

CL	AN	1994				1995				1996				1997			
		Sp	Ind	TOTALE	XIII° mens.	Sp	Ind	TOTALE	XIII° mens.	Sp	Ind	TOTALE	XIII° mens.	Sp	Ind	TOTALE	XIII° mens.
0		20.607,134	13.032,544	33.639,678	2.804,974	20.607,134	13.032,544	33.639,678	2.804,974	21.478,319	13.032,544	34.510,863	2.877,572	23.355,842	13.032,544	36.388,386	3.049,041
0	3	22.772,350	13.183,428	35.955,778	2.954,648	22.772,350	13.183,428	35.955,778	2.954,648	23.213,929	13.183,428	36.397,357	3.033,113	25.437,823	13.183,428	38.621,241	3.218,438
1	5	24.054,134	13.183,428	37.237,562	3.103,131	24.054,134	13.183,428	37.237,562	3.103,131	25.071,043	13.183,428	38.252,471	3.187,873	27.472,916	13.183,428	40.655,344	3.368,023
2	7	25.835,926	13.183,428	39.021,354	3.251,613	25.835,926	13.183,428	39.021,354	3.251,613	26.728,158	13.183,428	40.916,586	3.345,632	29.507,875	13.183,428	43.693,303	3.557,609
3	9	27.617,714	13.183,428	40.801,142	3.400,095	27.617,714	13.183,428	40.801,142	3.400,095	28.785,272	13.183,428	42.968,694	3.497,392	31.542,901	13.183,428	46.730,116	3.727,194
4	11	29.399,502	13.183,428	42.582,930	3.548,578	29.399,502	13.183,428	42.582,930	3.548,578	30.642,386	13.183,428	45.824,812	3.657,151	33.577,926	13.183,428	49.001,932	3.896,780
5	13	31.181,290	13.183,428	44.364,718	3.697,060	31.181,290	13.183,428	44.364,718	3.697,060	32.499,501	13.183,428	47.698,933	3.806,911	35.612,952	13.183,428	51.509,844	4.066,365
6	15	32.963,078	13.183,428	46.146,506	3.845,542	32.963,078	13.183,428	46.146,506	3.845,542	34.536,615	13.183,428	49.723,056	3.961,670	37.647,978	13.183,428	54.694,726	4.235,951
7	17	34.744,866	13.183,428	47.928,294	3.994,024	34.744,866	13.183,428	47.928,294	3.994,024	36.515,530	13.183,428	51.939,186	4.033,247	39.589,177	13.183,428	57.882,603	4.314,384
8	19	36.526,654	13.183,428	49.710,082	4.142,506	36.526,654	13.183,428	49.710,082	4.142,506	38.536,044	13.183,428	54.722,316	4.104,823	41.530,377	13.183,428	60.917,140	4.392,817
9	21	38.308,442	13.183,428	51.491,870	4.291,988	38.308,442	13.183,428	51.491,870	4.291,988	40.581,958	13.183,428	57.703,744	4.176,399	43.571,576	13.183,428	63.958,562	4.471,250
10	23	40.090,230	13.183,428	53.273,658	4.441,470	40.090,230	13.183,428	53.273,658	4.441,470	42.632,876	13.183,428	60.886,172	4.247,975	45.612,776	13.183,428	67.009,987	4.549,684
11	25	41.872,018	13.183,428	55.055,446	4.591,952	41.872,018	13.183,428	55.055,446	4.591,952	44.684,192	13.183,428	63.869,604	4.319,552	47.653,975	13.183,428	70.062,412	4.628,117
12	27	43.653,806	13.183,428	56.837,234	4.742,434	43.653,806	13.183,428	56.837,234	4.742,434	46.735,604	13.183,428	66.963,036	4.391,128	49.695,175	13.183,428	73.105,837	4.706,590
13	29	45.435,594	13.183,428	58.619,022	4.892,916	45.435,594	13.183,428	58.619,022	4.892,916	48.807,016	13.183,428	70.076,468	4.462,704	51.736,374	13.183,428	76.148,262	4.784,984
14	31	47.217,382	13.183,428	60.400,810	5.044,398	47.217,382	13.183,428	60.400,810	5.044,398	50.918,410	13.183,428	73.189,890	4.534,280	53.777,574	13.183,428	79.290,686	4.863,417
15	33	49.000,170	13.183,428	62.182,598	5.195,880	49.000,170	13.183,428	62.182,598	5.195,880	53.039,802	13.183,428	76.303,314	4.605,857	55.818,673	13.183,428	82.442,110	4.941,850
16	35	50.782,958	13.183,428	63.964,386	5.347,362	50.782,958	13.183,428	63.964,386	5.347,362	55.201,194	13.183,428	79.416,738	4.677,433	57.859,873	13.183,428	85.593,534	5.020,283
17	37	52.565,746	13.183,428	65.746,174	5.498,844	52.565,746	13.183,428	65.746,174	5.498,844	57.392,686	13.183,428	82.529,162	4.749,009	59.901,073	13.183,428	88.745,958	5.098,717
18	39	54.348,534	13.183,428	67.527,962	5.650,326	54.348,534	13.183,428	67.527,962	5.650,326	59.564,078	13.183,428	85.639,590	4.820,586	61.942,271	13.183,428	91.897,382	5.177,150
19	41	56.131,322	13.183,428	69.309,750	5.801,808	56.131,322	13.183,428	69.309,750	5.801,808	61.216,972	13.183,428	88.749,014	4.892,162	63.983,473	13.183,428	95.048,806	5.255,583
20	43	57.914,110	13.183,428	71.091,538	5.953,290	57.914,110	13.183,428	71.091,538	5.953,290	63.488,866	13.183,428	91.859,438	4.963,738	65.974,567	13.183,428	98.200,230	5.334,017
21	45	59.696,898	13.183,428	72.873,326	6.104,772	59.696,898	13.183,428	72.873,326	6.104,772	65.700,758	13.183,428	95.000,862	5.035,314	67.965,859	13.183,428	101.351,654	5.412,450

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

RICERCATORE CONFERMATO A TEMPO PIENO

1994				1995				1996				1997			
CL	AN	Spese	TOTALE	CL	AN	Spese	TOTALE	CL	AN	Spese	TOTALE	CL	AN	Spese	TOTALE
0	0	21.856.047	42.313.416	0	0	22.140.175	42.679.658	0	0	22.780.026	43.504.427	0	0	24.962.333	46.317.431
1	2	23.604.530	44.956.791	1	2	23.911.389	45.357.398	1	2	24.602.428	46.239.553	1	2	26.939.341	49.336.519
2	4	25.335.014	46.850.982	2	4	25.682.603	47.276.713	2	4	26.434.830	48.233.872	2	4	28.956.328	51.099.972
3	6	27.101.498	49.484.359	3	6	27.453.817	49.953.953	3	6	28.247.232	50.988.949	3	6	30.953.317	54.318.990
4	8	28.849.981	51.389.549	4	8	29.225.031	51.872.768	4	8	30.069.634	52.963.218	4	8	32.950.306	56.882.395
5	10	30.598.465	54.031.926	5	10	30.996.945	54.550.599	5	10	31.892.046	55.718.346	5	10	34.947.294	59.701.463
6	12	32.346.949	56.675.302	6	12	32.767.459	57.178.249	6	12	33.714.438	58.473.472	6	12	36.944.282	62.720.530
7	14	34.095.433	58.569.493	7	14	34.538.673	59.147.064	7	14	35.536.840	60.447.740	7	14	38.941.270	64.883.934
8	16	36.141.139	60.785.696	8	16	36.610.993	61.392.077	8	16	37.689.031	62.737.636	8	16	41.277.747	67.415.117
9	18	38.186.884	63.001.898	9	18	38.683.314	63.637.091	9	18	39.801.261	65.067.530	9	18	43.614.223	69.946.300
10	20	40.232.610	65.218.102	10	20	40.755.634	65.882.105	10	20	41.933.472	67.377.425	10	20	45.950.699	72.177.482
11	22	42.278.356	67.434.305	11	22	42.877.955	68.127.119	11	22	44.065.682	69.687.319	11	22	48.287.175	75.008.664
12	24	44.324.062	69.650.508	12	24	44.900.275	70.372.133	12	24	46.197.893	71.997.214	12	24	50.623.632	77.339.848
13	26	46.369.788	71.866.711	13	26	46.972.595	72.617.146	13	26	48.390.103	74.307.109	13	26	52.960.128	80.071.030
14	28	48.415.514	74.082.914	14	28	49.044.916	74.862.160	14	28	50.462.313	76.617.003	14	28	55.996.604	82.402.212
15	30	50.461.240	76.299.117	15	30	51.117.236	77.107.174	15	30	52.594.524	78.926.898	15	30	57.633.080	85.133.395
16	32	52.507.371	78.515.320	16	32	53.395.167	78.491.599	16	32	55.909.387	80.351.333	16	32	59.073.907	86.004.291
17	34	54.553.502	80.731.523	17	34	55.673.098	81.775.768	17	34	58.224.250	83.200.203	17	34	60.514.734	88.255.187
18	36	56.600.633	83.001.726	18	36	58.495.029	84.644.875	18	36	61.955.561	86.049.073	18	36	61.955.561	88.255.187
19	38	58.646.764	85.217.929	19	38	60.768.881	86.429.300	19	38	64.933.976	88.255.187	19	38	63.996.388	91.376.978
20	40	60.692.895	87.434.130	20	40	62.580.801	88.800.004	20	40	67.018.839	90.409.073	20	40	64.933.215	92.937.874
21	42	62.739.026	89.649.069	21	42	64.794.821	90.409.073	21	42	69.083.702	92.473.508	21	42	66.278.042	94.498.770
22	44	64.785.157	91.864.272	22	44	66.602.732	93.053.156	22	44	71.798.566	94.979.943	22	44	67.718.849	96.639.666
23	46	66.830.288	94.079.465	23	46	68.711.214	95.584.149	23	46	74.012.402	97.239.630	23	46	70.996.988	98.498.002
24	48	68.875.419	96.294.660	24	48	70.822.346	97.800.578	24	48	76.232.402	99.584.179	24	48	73.043.156	100.357.179
25	50	70.920.550	99.509.810	25	50	72.933.478	100.357.179	25	50	78.644.875	102.179.666	25	50	75.094.156	103.116.333
26	52	72.965.681	101.725.021	26	52	75.044.609	103.116.333	26	52	80.859.978	104.979.943	26	52	77.145.156	104.979.943
27	54	75.010.812	104.135.233	27	54	77.155.741	105.984.179	27	54	82.875.179	106.999.465	27	54	79.195.156	106.999.465
28	56	77.056.943	106.349.484	28	56	79.266.872	107.999.465	28	56	84.890.524	108.999.465	28	56	81.235.156	108.999.465
29	58	79.102.074	108.563.695	29	58	81.377.995	109.999.465	29	58	86.905.678	110.999.465	29	58	83.280.156	110.999.465
30	60	81.147.205	110.778.906	30	60	83.423.116	111.999.465	30	60	88.930.761	112.999.465	30	60	85.330.156	112.999.465
31	62	83.192.336	112.994.117	31	62	85.468.237	113.999.465	31	62	90.945.978	114.999.465	31	62	87.380.156	114.999.465
32	64	85.237.467	115.009.328	32	64	87.503.308	115.999.465	32	64	92.953.219	116.999.465	32	64	89.430.156	116.999.465
33	66	87.282.598	117.024.539	33	66	89.558.339	117.999.465	33	66	94.968.470	118.999.465	33	66	91.480.156	118.999.465
34	68	89.327.729	119.039.750	34	68	91.613.470	119.999.465	34	68	96.983.701	120.999.465	34	68	93.530.156	120.999.465
35	70	91.372.860	121.054.961	35	70	93.668.601	121.999.465	35	70	98.998.932	122.999.465	35	70	95.580.156	122.999.465
36	72	93.417.991	123.070.172	36	72	95.713.732	123.999.465	36	72	100.014.163	124.999.465	36	72	97.630.156	124.999.465
37	74	95.463.122	125.085.383	37	74	97.768.863	125.999.465	37	74	102.039.354	126.999.465	37	74	99.680.156	126.999.465
38	76	97.508.253	127.100.594	38	76	99.813.994	127.999.465	38	76	104.064.545	128.999.465	38	76	101.730.156	128.999.465
39	78	99.553.384	129.115.805	39	78	101.859.125	129.999.465	39	78	106.089.736	130.999.465	39	78	103.780.156	130.999.465
40	80	101.598.515	131.131.016	40	80	103.914.256	131.999.465	40	80	108.114.927	132.999.465	40	80	105.830.156	132.999.465
41	82	103.643.646	133.146.227	41	82	105.969.387	133.999.465	41	82	110.140.118	134.999.465	41	82	107.880.156	134.999.465
42	84	105.688.777	135.161.438	42	84	107.994.518	135.999.465	42	84	112.165.309	136.999.465	42	84	109.930.156	136.999.465
43	86	107.733.908	137.176.649	43	86	110.049.649	137.999.465	43	86	114.190.500	138.999.465	43	86	111.980.156	138.999.465
44	88	109.779.039	139.187.860	44	88	112.094.780	139.999.465	44	88	116.231.351	140.999.465	44	88	113.930.156	140.999.465
45	90	111.824.170	141.203.071	45	90	114.145.911	141.999.465	45	90	118.366.502	142.999.465	45	90	115.980.156	142.999.465
46	92	113.869.301	143.218.282	46	92	116.161.042	143.999.465	46	92	120.497.933	144.999.465	46	92	117.930.156	144.999.465
47	94	115.914.432	145.233.493	47	94	118.176.173	145.999.465	47	94	122.623.184	146.999.465	47	94	119.960.156	146.999.465
48	96	117.959.563	147.248.704	48	96	120.221.314	147.999.465	48	96	124.748.635	148.999.465	48	96	121.990.156	148.999.465
49	98	120.004.694	149.263.915	49	98	122.276.445	149.999.465	49	98	126.873.566	150.999.465	49	98	123.990.156	150.999.465
50	100	122.049.825	151.279.126	50	100	124.391.576	151.999.465	50	100	130.000.000	152.999.465	50	100	125.990.156	152.999.465

RICERCATORE CONFERMATO A TEMPO DEFINITO

Cl. An.	1974				1975				1976				1977			
	Supendio	I.L.S.	Ann. reg.	TOTALE	Supendio	I.L.S.	Ann. reg.	TOTALE	Supendio	I.L.S.	Ann. reg.	TOTALE	Supendio	I.L.S.	Ann. reg.	TOTALE
0 0	16.077.809	12.711.840		31.134.620	0	16.236.171	12.711.840	31.340.345	0	16.703.396	12.711.840	31.868.672	0	18.305.773	12.711.840	33.602.414
1 2	17.310.034	12.711.840		32.522.697	1	17.535.064	12.711.840	32.767.479	1	18.041.828	12.711.840	33.116.474	1	19.770.235	12.711.840	35.188.915
2 4	18.592.259	12.711.840		33.912.774	2	18.835.958	12.711.840	34.174.614	2	19.378.260	12.711.840	34.764.275	2	21.234.697	12.711.840	36.775.415
3 6	19.874.483	12.711.840		35.312.527	3	20.132.851	12.711.840	35.581.749	3	20.714.691	12.711.840	36.212.077	3	22.699.159	12.711.840	38.361.916
4 8	21.156.708	12.711.840		37.690.927	4	21.431.745	12.711.840	38.988.284	4	22.051.123	12.711.840	39.581.914	4	24.163.621	12.711.840	40.948.416
5 10	22.438.933	12.711.840		39.080.004	5	22.730.639	12.711.840	40.966.019	5	23.387.555	12.711.840	41.894.695	5	25.628.082	12.711.840	43.534.916
6 12	23.721.158	12.711.840		40.469.081	6	24.029.532	12.711.840	42.853.153	6	24.723.986	12.711.840	44.555.478	6	27.092.944	12.711.840	46.172.416
7 14	25.003.383	12.711.840		42.859.202	7	25.321.009	12.711.840	44.735.553	7	25.462.086	12.711.840	46.423.087	7	28.447.171	12.711.840	48.259.917
8 16	26.285.608	12.711.840		45.251.113	8	26.613.224	12.711.840	47.552.333	8	26.578.285	12.711.840	49.303.910	8	30.479.112	12.711.840	50.883.442
9 18	27.567.833	12.711.840		47.643.666	9	27.905.459	12.711.840	49.858.813	9	27.196.385	12.711.840	51.515.319	9	32.511.053	12.711.840	53.466.467
10 20	28.850.058	12.711.840		50.035.906	10	29.197.694	12.711.840	52.055.552	10	28.668.784	12.711.840	53.824.163	10	34.542.994	12.711.840	56.039.980
11 22	30.132.283	12.711.840		52.428.149	11	30.489.929	12.711.840	54.448.491	11	30.904.493	12.711.840	56.133.558	11	36.575.035	12.711.840	58.613.519
12 24	31.414.508	12.711.840		54.820.392	12	31.782.164	12.711.840	56.844.656	12	31.523.083	12.711.840	58.438.910	12	38.607.076	12.711.840	61.188.058
13 26	32.696.733	12.711.840		57.212.635	13	33.064.399	12.711.840	59.239.832	13	32.161.182	12.711.840	60.740.774	13	40.639.617	12.711.840	63.762.597
14 28	33.978.958	12.711.840		59.602.878	14	34.346.624	12.711.840	61.635.506	14	32.799.282	12.711.840	63.040.616	14	42.671.158	12.711.840	66.337.136
15 30	35.261.183	12.711.840		61.994.121	15	35.628.849	12.711.840	64.031.650	15	33.437.382	12.711.840	65.341.456	15	44.702.719	12.711.840	68.911.675
16 32	36.543.408	12.711.840		64.385.369	16	36.911.074	12.711.840	66.426.824	16	34.075.482	12.711.840	67.642.296	16	46.733.280	12.711.840	71.486.214
17 34	37.825.633	12.711.840		66.776.612	17	38.193.300	12.711.840	68.822.124	17	34.713.582	12.711.840	69.943.136	17	48.764.841	12.711.840	74.060.753
18 36	39.107.858	12.711.840		69.167.856	18	39.475.525	12.711.840	71.217.369	18	35.351.682	12.711.840	71.243.976	18	50.796.402	12.711.840	76.635.292
19 38	40.390.083	12.711.840		71.560.100	19	40.757.750	12.711.840	73.612.519	19	35.989.782	12.711.840	72.544.816	19	52.827.963	12.711.840	79.209.831
20 40	41.672.308	12.711.840		73.952.344	20	42.039.975	12.711.840	75.999.794	20	36.627.882	12.711.840	73.845.660	20	54.859.524	12.711.840	81.784.370
21 42	42.954.533	12.711.840		76.344.587	21	43.322.200	12.711.840	78.391.039	21	37.265.982	12.711.840	75.146.504	21	56.891.085	12.711.840	84.358.909
22 44	44.236.758	12.711.840		78.736.831	22	44.604.425	12.711.840	80.782.284	22	37.904.082	12.711.840	76.447.348	22	58.922.646	12.711.840	86.933.448
23 46	45.518.983	12.711.840		81.129.075	23	45.886.650	12.711.840	83.172.529	23	38.542.182	12.711.840	77.748.192	23	60.954.207	12.711.840	89.507.987
24 48	46.801.208	12.711.840		83.523.323	24	47.168.875	12.711.840	85.563.773	24	39.180.282	12.711.840	79.049.036	24	62.985.768	12.711.840	92.082.526
25 50	48.083.433	12.711.840		85.914.567	25	48.451.100	12.711.840	87.954.917	25	39.818.382	12.711.840	80.349.880	25	65.016.529	12.711.840	94.657.065
26 52	49.365.658	12.711.840		88.305.811	26	49.733.325	12.711.840	90.346.162	26	40.456.482	12.711.840	81.650.724	26	67.047.290	12.711.840	97.231.604
27 54	50.647.883	12.711.840		90.697.055	27	51.015.550	12.711.840	92.737.407	27	41.094.582	12.711.840	82.951.568	27	69.077.951	12.711.840	99.806.143
28 56	51.930.108	12.711.840		93.088.300	28	52.297.775	12.711.840	95.129.652	28	41.732.682	12.711.840	84.252.412	28	71.108.612	12.711.840	102.380.682
29 58	53.212.333	12.711.840		95.479.547	29	53.579.000	12.711.840	97.520.897	29	42.370.782	12.711.840	85.553.256	29	73.139.273	12.711.840	104.955.221
30 60	54.494.558	12.711.840		97.871.791	30	54.861.225	12.711.840	99.912.142	30	43.008.882	12.711.840	86.854.100	30	75.170.934	12.711.840	107.529.760
31 62	55.776.783	12.711.840		100.264.036	31	56.143.450	12.711.840	102.303.387	31	43.646.982	12.711.840	88.154.944	31	77.202.595	12.711.840	110.104.299
32 64	57.058.008	12.711.840		102.656.280	32	57.425.675	12.711.840	104.694.632	32	44.285.082	12.711.840	89.455.788	32	79.234.256	12.711.840	112.678.838
33 66	58.340.233	12.711.840		105.048.525	33	58.707.900	12.711.840	107.086.877	33	44.923.182	12.711.840	90.756.632	33	81.265.917	12.711.840	115.253.377
34 68	59.622.458	12.711.840		107.440.769	34	60.000.125	12.711.840	109.479.122	34	45.561.282	12.711.840	92.057.476	34	83.297.578	12.711.840	117.827.916
35 70	60.904.683	12.711.840		109.832.014	35	61.282.350	12.711.840	111.871.367	35	46.200.382	12.711.840	93.358.320	35	85.329.239	12.711.840	120.402.455
36 72	62.186.908	12.711.840		112.224.259	36	62.564.575	12.711.840	114.263.612	36	46.838.482	12.711.840	94.659.164	36	87.360.900	12.711.840	122.976.994
37 74	63.469.133	12.711.840		114.616.504	37	63.846.800	12.711.840	116.655.857	37	47.476.582	12.711.840	95.960.008	37	89.392.561	12.711.840	125.551.533
38 76	64.751.358	12.711.840		117.008.749	38	65.129.025	12.711.840	119.048.102	38	48.114.682	12.711.840	97.260.852	38	91.424.222	12.711.840	128.126.072
39 78	66.033.583	12.711.840		119.400.994	39	66.411.250	12.711.840	121.440.347	39	48.752.782	12.711.840	98.561.696	39	93.455.883	12.711.840	130.700.611
40 80	67.315.808	12.711.840		121.793.239	40	67.693.475	12.711.840	123.832.592	40	49.390.882	12.711.840	99.862.540	40	95.487.544	12.711.840	133.275.150
41 82	68.598.033	12.711.840		124.185.484	41	68.975.700	12.711.840	126.224.837	41	50.028.982	12.711.840	101.163.384	41	97.519.205	12.711.840	135.849.689
42 84	69.880.258	12.711.840		126.577.729	42	70.257.925	12.711.840	128.617.082	42	50.667.082	12.711.840	102.464.228	42	99.550.866	12.711.840	138.424.228
43 86	71.162.483	12.711.840		128.969.974	43	71.540.150	12.711.840	131.009.327	43	51.305.182	12.711.840	103.765.072	43	101.582.527	12.711.840	140.998.767
44 88	72.444.708	12.711.840		131.362.219	44	72.822.375	12.711.840	133.401.572	44	51.943.282	12.711.840	105.065.916	44	103.614.188	12.711.840	143.573.306
45 90	73.726.933	12.711.840		133.754.464	45	74.104.600	12.711.840	135.793.817	45	52.581.382	12.711.840	106.366.760	45	105.645.849	12.711.840	146.147.845
46 92	75.009.158	12.711.840		136.146.709	46	75.386.825	12.711.840	138.186.062	46	53.219.482	12.711.840	107.667.604	46	107.677.510	12.711.840	148.722.384
47 94	76.291.383	12.711.840		138.538.954	47	76.669.050	12.711.840	140.578.307	47	53.857.582	12.711.840	108.968.448	47	109.709.171	12.711.840	151.296.923
48 96	77.573.608	12.711.840		140.931.199	48	77.951.275	12.711.840	142.970.552	48	54.495.682	12.711.840	110.269.292	48	111.740.832	12.711.840	153.871.462
49 98	78.855.833	12.711.840		143.323.444	49	79.233.500	12.711.840	145.362.797	49	55.133.782	12.711.840	111.570.136	49	113.772.493	12.711.840	156.445.001
50 100	80.138.058	12.711.840		145.715.689	50	80.515.725	12.711.840	147.755.042	50	55.771.882	12.711.840	112.871.080	50	115.804.154	12.711.840	159.019.540

XIII. LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

PROFESSORE ORDINARIO A TEMPO DEFINITO

CL	AN	1994			Compte annuel			Différence			1995			Compte annuel			Différence			1996			1997		
		Sigond	Prof.	Totale	Absolue	In %	Sigond	Prof.	Media	Totale	Absolue	In %	Sigond	Prof.	Media	Totale	Absolue	In %	Sigond	Prof.	Media	Totale			
0	0	46.034.434	31	43.242.219	1.692.221		46.446.233	47	48.093.810	2.164.377.044		47.373.106	47	49.670.801	2.309.097.228		47.373.106	47	50.490.179	47	51.994.044	2.464.116.065			
0	3	48.834.095			0		49.273.396					50.262.098			0		51.638.083					0			
1	5	51.377.099	75	54.781.123	3.999.833.818		52.051.946	76	53.396.106	4.207.667.334		53.080.191	76	54.681.621	4.291.085.226		53.080.191	76	56.734.112	76	60.279.645	4.392.614.525			
2	7	54.240.961			0		54.750.495					55.898.083			0		57.812.139					0			
3	9	56.944.306			0		57.489.042					58.715.775			0		62.099.167					0			
4	11	59.647.710	216	61.810.416	13.219.148.046		60.127.591	181	62.418.479	11.346.526.507		61.533.648	181	63.787.621	11.513.663.627		61.533.648	181	65.987.795	181	68.437.695	12.536.577.811			
5	13	62.351.615			0		62.964.139					64.331.159			0		69.075.020					0			
6	15	65.054.519	315	66.554.910	16.109.305.691		65.704.687	293	67.124.381	13.612.977.724		67.148.615	293	68.732.671	13.918.863.918		67.148.615	293	72.162.648	293	73.876.180	14.959.846.781			
7	17	68.306.849			0		68.571.566					69.727.035			0		71.590.675					0			
8	19	71.555.67			0		71.837.844					73.018.702			0		75.018.702					0			
9	21	74.805.491	219	76.905.751	16.646.671.546		76.504.423	223	78.517.645	15.611.220.372		77.078.009	225	79.128.846	16.191.132.337		77.078.009	225	79.646.731	225	77.509.123	17.418.764.719			
10	23	79.053.816			0		79.771.001					79.381.582			0		77.874.718					0			
11	25	81.306.140	132	82.806.219	11.064.392.018		82.037.379	134	83.537.274	11.327.830.863		82.640.765	136	84.248.869	11.588.885.898		82.640.765	136	84.774.718			0			
12	27	85.556.665			0		85.804.118					86.730.948			0		88.730.921					0			
13	29	89.806.788			0		90.159.777					91.338.131			0		92.138.061					0			
14	31	93.073.115	100	94.037.372	7.605.737.940		93.837.316	126	94.836.579	9.491.064.637		94.594.312	124	95.636.629	9.713.632.156		94.594.312	124	96.356.868	124	94.729.390	10.464.067.340			
15	33	96.807.037			0		97.101.894					98.097.096			0		95.014.896					0			
16	35	100.557.563	37	101.638.151	4.666.793.120		101.378.473	61	102.896.367	4.811.567.804		102.579.579	61	103.764.098	4.946.732.117		102.579.579	61	104.442.923	61	104.136.156	5.313.471.659			
17	37	104.806.066			0		105.437.011					105.593.861			0		107.878.251					0			
18	39	109.018.110			0		109.903.630					110.807.044			0		109.298.978					0			
41	41	81.308.735	19	82.308.964	2.184.960.877		82.170.286	35	83.183.671	2.591.421.483		84.110.237	35	85.152.773	2.968.347.045		84.937.006	35	91.869.128			3.215.439.977			
43	43	85.559.019			0		85.416.787					85.413.609			0		92.155.033					0			
45	45	82.809.380					84.703.345					86.716.392					93.323.061								
	1.006				71.181.998.769		74.912.615.000	-1.827.116.232	-2,44%			1.103			73.830.009.616	75.406.188.000	-2.576.178.384	-3,47%				74.278.645.612	80.866.334.048		

PROFESSORE ASSOCIATO A TEMPO PIENO

CL. AN	1994			Cento annuale			Differenza			1995			Cento annuale			Differenza			1996			1997			Totale																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																								
	Stipendi	Prof.	Media	Totale	In %	Assoluta	In %	Assoluta	Totale	Media	Prof.	Stipendi	In %	Assoluta	Totale	Media	Prof.	Stipendi	Totale	Media	Prof.	Stipendi	Totale																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
0	51.824.705	353	54.215.543	19.110.983.817								51.024.779	199	55.877.149	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199	51.024.779	11.091.618.126	55.877.149	199

PROFESSORE ASSOCIATO A TEMPO DEFINITO

CL	AN	1994			Conto annuale		Difference		1995			Conto annuale		Difference		1996			1997		Totale
		Spendi	Prof.	Media	Totale	Assolute	In %	Spendi	Prof.	Media	Totale	Assolute	In %	Spendi	Prof.	Media	Totale	Spendi	Prof.		
0	0	36.464.636	43	38.018.033	1.596.758.191			36.534.872	26	38.327.416	971.330.689			37.408.133	26	39.026.031	993.132.783	37.673.337	26	41.399.766	1.051.693.332
0	3	38.410.116			0			38.724.095			0			39.610.170			0	41.839.689			0
1	3	40.348.697	149	42.657.021	6.534.567.619			40.679.459	112	43.035.895	4.997.397.215			41.642.644	113	43.836.395	4.890.318.097	44.044.300	112	46.606.814	3.802.516.495
2	7	42.270.967			0			42.624.823			0			43.434.218			0	46.248.312			0
3	9	44.201.237			0			44.390.186			0			45.446.097			0	48.633.353			0
4	11	46.131.308	320	47.675.324	13.333.393.810			46.545.550	280	48.109.841	33.446.706.615			47.677.965	280	49.087.664	33.719.846.244	50.658.135	280	52.421.824	14.651.899.752
5	13	48.063.778			0			48.500.914			0			49.489.519			0	52.862.766			0
6	15	49.993.048	323	51.063.348	16.493.481.275			50.454.378	256	51.541.593	33.168.824.476			51.501.713	256	55.618.203	33.643.978.319	55.067.337	256	56.290.816	16.382.339.089
7	17	50.884.798			0			51.360.634			0			52.432.203			0	56.086.990			0
8	19	51.777.547			0			52.864.989			0			53.363.097			0	57.106.422			0
9	21	52.670.189	297	53.384.654	35.585.268.548			53.163.245	260	53.891.829	33.063.845.761			54.293.188	260	55.072.361	33.303.005.943	54.726.555	260	58.941.961	16.479.218.211
10	23	53.563.847			0			54.077.700			0			55.123.679			0	59.145.888			0
11	25	54.457.796	93	55.537.898	5.136.236.565			54.978.056	79	56.063.383	4.028.999.372			56.136.172	79	57.270.761	4.534.390.135	60.163.521	79	61.309.080	4.848.727.356
12	27	55.348.548			0			55.882.412			0			57.004.663			0	61.353.153			0
13	29	56.241.290			0			56.786.768			0			58.015.154			0	67.296.787			0
14	31	57.134.048	42	57.848.248	2.438.530.560			57.691.124	38	58.414.609	2.190.547.823			58.945.647	38	59.690.640	2.338.378.500	63.228.619	38	64.040.123	2.401.564.635
15	33	58.026.798			0			58.935.480			0			59.876.118			0	64.764.032			0
16	35	58.919.548	21	59.990.840	1.279.804.257			59.699.433	20	60.583.042	1.181.408.713			60.806.610	20	61.923.220	1.207.802.782	63.263.684	20	66.487.244	1.294.301.250
17	37	59.812.339			0			60.604.191			0			61.737.121			0	66.283.317			0
18	39	60.703.046			0			61.308.547			0			62.607.613			0	67.302.350			0
41	41	61.997.798	14	62.311.996	882.733.105			62.712.960	14	62.536.387	881.169.421			63.598.103	14	64.342.098	900.794.972	68.722.593	14	69.138.339	947.916.045
43	43	62.490.548			0			63.117.218			0			64.328.596			0	69.342.315			0
45	45	63.383.198			0			64.021.634			0			65.239.066			0	70.361.868			0
		1.296			64.120.033.134	66.180.477.000	-2.060.423.666	-3,11%	1.102		55.334.296.775	56.442.126.000	-1.187.831.223	-2,10%			56.402.319.009				40.317.860.338

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

RICERCATORE CONFERMATO A TEMPO PIENO

Cl. AN	1994				Costo annuale				1995				Differenza				1996				1997			
	Spes. di	Prof.	Media	Totale	In %	Spes. di	Prof.	Media	Totale	In %	Spes. di	Prof.	Media	Totale	In %	Spes. di	Prof.	Media	Totale	In %	Spes. di	Prof.	Media	Totale
0	1	42.111.416	1.281	44.778.279	53.136.074.185	0	41.679.629	1.976	44.670.061	88.245.712.408	0	41.504.437	1.976	41.515.317	89.988.680.463	0	41.504.437	1.976	41.515.317	89.988.680.463	0	41.504.437	1.976	41.515.317
1	3	44.956.791			0	41.317.399				0	41.317.399				0	41.317.399				0	41.317.399			
2	5	48.556.982	1.613	49.721.560	80.178.919.009	0	47.276.713	1.654	50.105.531	72.978.241.654	0	48.232.821	1.654	51.227.621	74.484.972.219	0	48.232.821	1.654	51.227.621	74.484.972.219	0	48.232.821	1.654	51.227.621
3	7	49.694.359			0	49.933.951				0	49.933.951				0	49.933.951				0	49.933.951			
4	9	51.328.556			0	51.872.768				0	51.872.768				0	51.872.768				0	51.872.768			
5	11	54.931.956	3.520	56.018.462	197.815.170.840	0	54.556.509	2.299	56.363.136	130.010.314.303	0	55.718.547	2.299	57.809.710	132.875.618.895	0	55.718.547	2.299	57.809.710	132.875.618.895	0	55.718.547	2.299	57.809.710
6	13	56.675.982			0	57.178.549				0	57.178.549				0	57.178.549				0	57.178.549			
7	15	58.777.856	3.867	61.300.916	215.814.633.931	0	59.318.134	4.208	61.913.994	291.491.093.168	0	60.644.911	4.208	63.394.637	297.991.132.879	0	60.644.911	4.208	63.394.637	297.991.132.879	0	60.644.911	4.208	63.394.637
8	17	60.890.406			0	61.898.619				0	61.898.619				0	61.898.619				0	61.898.619			
9	19	62.982.937			0	63.617.904				0	63.617.904				0	63.617.904				0	63.617.904			
10	21	65.093.509	4.68	66.767.331	311.267.213.681	0	65.747.789	1.143	67.451.694	77.083.545.177	0	67.259.278	1.143	69.991.378	78.671.791.408	0	67.259.278	1.143	69.991.378	78.671.791.408	0	67.259.278	1.143	69.991.378
11	23	67.188.061			0	67.877.673				0	67.877.673				0	67.877.673				0	67.877.673			
12	25	69.298.612	28	71.413.675	1.274.874.652	0	70.007.558	65	72.583.626	4.716.622.300	0	71.622.104	65	74.351.869	4.826.371.472	0	71.622.104	65	74.351.869	4.826.371.472	0	71.622.104	65	74.351.869
13	27	71.393.164			0	72.137.443				0	72.137.443				0	72.137.443				0	72.137.443			
14	29	73.485.716			0	74.387.226				0	74.387.226				0	74.387.226				0	74.387.226			
15	31	75.795.290	3	75.829.549	1.893.573.872	0	75.586.757	6	76.631.506	431.473.231	0	77.334.348	6	78.437.478	411.406.127	0	77.334.348	6	78.437.478	411.406.127	0	77.334.348	6	78.437.478
16	33	78.082.841			0	78.994.168				0	78.994.168				0	78.994.168				0	78.994.168			
17	35	77.285.437	1	78.941.323	39.470.643	0	78.207.613	1	79.218.218	39.629.179	0	80.059.141	1	81.140.232	40.578.156	0	80.059.141	1	81.140.232	40.578.156	0	80.059.141	1	81.140.232
18	37	78.682.010			0	79.521.044				0	79.521.044				0	79.521.044				0	79.521.044			
19	39	79.978.596			0	80.834.479				0	80.834.479				0	80.834.479				0	80.834.479			
20	41	81.273.157	0	82.312.416	0	82.447.902	0	81.198.643	0	81.198.643	0	84.113.394	0	85.184.434	0	84.113.394	0	85.184.434	0	84.113.394	0	85.184.434	0	85.184.434
21	43	83.571.731			0	83.461.311				0	83.461.311				0	83.461.311				0	83.461.311			
22	45	81.868.505			0	84.774.760				0	84.774.760				0	84.774.760				0	84.774.760			
					600.418.511.158	616.275.493.000	-17.856.971.842	-2,77%		664.918.792.422	667.499.769.000	-2.580.976.578	-0,39%		679.442.568.187					679.442.568.187				778.721.493.201

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

RICERCATORE CONFERMATO A TEMPO DEFINITO

CL. AN.	1994				Cento annuale		Differenza		1995				Cento annuale		Differenza		1996				Cento annuale		Differenza		1997				Cento annuale		Differenza																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																									
	Signor.	Prof.	Medi.	Totale	In %	Assolute	In %	Assolute	Signor.	Prof.	Medi.	Totale	In %	Assolute	In %	Assolute	Signor.	Prof.	Medi.	Totale	In %	Assolute	In %	Assolute	Signor.	Prof.	Medi.	Totale	In %	Assolute																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
0	1	18.279.649	58	29.765.029	1.711.512.168			28.948.011	68	39.987.126		2.039.124.541					29.417.116	64	39.464.181		2.071.073.913		21.017.613	68	31.189.102																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																															

**STIPENDI PERSONALE DOCENTE CON
DATI DEL CONTO ANNUALE**

	1994	1995
Professori ordinari a tempo pieno	1.084.835.932.000	1.187.959.823.000
Professori ordinari a tempo definito	74.932.615.000	75.406.188.000
Professori associati a tempo pieno	985.374.230.000	944.863.998.000
Professori associati a tempo definito	66.180.477.000	56.442.126.000
Ricercatori a tempo pieno	616.275.493.000	667.499.769.000
Ricercatori a tempo definito	38.561.715.000	38.347.484.000
TOTALI	2.866.160.462.000	2.970.519.388.000

STIMA DEGLI STIPENDI DEL PERSONALE DOCENTE IN TERMINI DI CASSA

	1994	1995	1996	1997
Professori ordinari a tempo pieno	1.076.156.433.248	1.148.823.356.459	1.177.224.509.548	1.274.091.743.073
Professori ordinari a tempo definito	73.105.498.709	72.830.009.816	74.470.645.612	80.066.334.048
Professori associati a tempo pieno	938.377.839.038	944.872.352.006	967.027.560.935	1.042.591.869.293
Professori associati a tempo definito	64.120.053.334	55.254.294.775	56.402.319.008	60.317.860.358
Ricercatori a tempo pieno	600.426.521.158	664.958.792.422	679.462.568.589	728.773.493.201
Ricercatori a tempo definito	35.810.595.193	37.800.054.621	38.044.092.312	38.876.426.417
TOTALI	2.787.996.940.679	2.924.538.860.099	2.992.631.696.003	3.224.717.726.389

STIPENDI DEL PERSONALE DOCENTE

	1994	1995	1996	1997
Professori ordinari a tempo pieno	1.076.156.433.248	1.148.823.356.459	1.177.224.509.548	1.274.091.743.073
Professori ordinari a tempo definito	73.105.498.709	72.830.009.816	74.470.645.612	80.066.334.048
Professori associati a tempo pieno	938.377.839.038	944.872.352.006	967.027.560.935	1.042.591.869.293
Professori associati a tempo definito	64.120.053.334	55.254.294.775	56.402.319.008	60.317.860.358
Ricercatori a tempo pieno	600.426.521.158	664.958.792.422	679.462.568.589	728.773.493.201
Ricercatori a tempo definito	35.810.595.193	37.800.054.621	38.044.092.312	38.876.426.417
TOTALI	2.787.996.940.679	2.924.538.860.099	2.992.631.696.003	3.224.717.726.389

3.6 - I corpi di polizia

3.6.1 - Premessa

Questo paragrafo riguarda il personale dei corpi di polizia, ossia il personale appartenente alla Polizia di Stato, all'Arma dei Carabinieri, alla Guardia di finanza, alla Polizia penitenziaria ed al Corpo forestale dello Stato. Saranno esaminati la consistenza, il movimento, l'incidenza delle donne sul totale, l'anzianità di servizio ed i titoli di studio, nonché le dinamiche finanziarie.

I dati considerati sono stati tratti in prevalenza dal conto annuale della Ragioneria generale dello Stato per il 1994 ed il 1995¹. Il livello qualitativo delle informazioni contenute in questo documento non può ancora considerarsi soddisfacente. Si consideri, a mero titolo esemplificativo, che tra il personale ausiliario assunto nel corso del 1994 nella Polizia di Stato e nella Polizia penitenziaria risultano solo uomini, che gli 819 allievi del Corpo forestale assunti nel 1994 avrebbero, quale titolo di studio, il solo diploma di scuola media inferiore, e che, sempre con riferimento al Corpo forestale, la *tavola 5.5.1* del conto annuale 1994 reca, alla data del 31 dicembre 1993, 1 allievo in servizio e, alla data del 31 dicembre 1994, 819 allievi in servizio, nonostante non vi siano state cessazioni, assunzioni, usciti dal livello o entrati nel livello nel corso del 1994.

3.6.2 - Considerazioni generali

Il personale dei cinque corpi di polizia, per la delicatezza delle funzioni ad esso demandate che, in taluni casi, giustificano incisive limitazioni all'esercizio di diritti previsti in via generale per il personale di altri comparti (cfr. Corte costituzionale, ordinanza del 21 luglio 1988 n. 860), è oggetto di specifiche ed organiche discipline normative, in buona parte divergenti dal diritto comune del pubblico impiego.

Peraltro, normative differenziate continuano a disciplinare i singoli corpi di polizia anche dopo l'ingresso, nell'ordinamento giuridico, della legge 1 aprile 1981, n. 121 che, nel sancire il principio di equiparazione del trattamento economico di tutte le forze di polizia ad ordinamento civile o militare, mantiene comunque gli assetti normativi specifici vigenti, facendo salve quindi le peculiarità concernenti, tra l'altro, modalità e limiti nell'arruolamento, *status*, dipendenze, gradi e qualifiche, sistemi di avanzamento.

Il principio di equiparazione economica, attuata attraverso l'estensione normativa automatica, generale e permanente del trattamento retributivo del personale della Polizia di Stato agli appartenenti alle altre forze di polizia, induce ad un'analisi unitaria riferita a tutto il personale del comparto *de quo*.

In attuazione di detto principio si assiste, negli ultimi anni, ad un succedersi di interventi del legislatore, resisi necessari a seguito della sentenza della Corte costituzionale del 12 giugno 1991 n. 277, tesi soprattutto alla perequazione dei trattamenti economici riconosciuti al personale dei diversi corpi di polizia e culminati prima nell'emanazione dei decreti legislativi 12 maggio 1995, nn. 195, 197, 198, 199, 200 e 201, di attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 197, e successivamente nella recente legge 28 marzo 1997 n. 85, che ha rideterminato le componenti retributive degli ufficiali e qualifiche equiparate delle forze di polizia.

Con il d.lgs. n. 195/95 è stata delineata la procedura per la disciplina del rapporto d'impiego del personale non dirigente dei corpi di polizia anche ad ordinamento militare. E' previsto un unico d.P.R. concernente tutti i corpi, anche se emanato a seguito di procedure distinte, in relazione ai diversi ordinamenti. In particolare, per quanto attiene ai corpi di polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Polizia penitenziaria e Corpo forestale dello Stato), il

¹ Ministero del tesoro, Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1994. Il personale delle amministrazioni del settore statale*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, vol. I, pp. 419 e seguenti. Ministero del tesoro, Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1995. Il personale delle amministrazioni del settore statale*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, vol. I, pp. 407 e seguenti.

provvedimento normativo è emanato a seguito di accordo sindacale stipulato da una delegazione di parte pubblica e da una delegazione sindacale composta dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale del personale della Polizia di Stato, del Corpo della polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato. Con riferimento invece alle forze di polizia ad ordinamento militare (Arma dei Carabinieri e Corpo della Guardia di finanza), il d.P.R. è emanato a seguito di concertazione fra i Ministri competenti o i Sottosegretari di Stato delegati, alla quale partecipano, nell'ambito delle delegazioni dei Ministri della difesa e delle finanze, i Comandanti generali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di finanza o loro delegati ed i rappresentanti del Consiglio centrale di rappresentanza (COCER - Sezioni Carabinieri e Guardia di finanza).

A parte il tipo di procedimento previsto, le materie oggetto di contrattazione e di concertazione sono sostanzialmente le stesse, con le sole peculiarità derivanti dalle diversità ordinamentali (ad esempio, sono oggetto di contrattazione, ma non di concertazione, le aspettative ed i permessi previsti per lo svolgimento di attività sindacale, estranea alle forze di polizia ad ordinamento militare), e comprendono, tra l'altro, il trattamento economico fondamentale ed accessorio, compreso quello di missione e di trasferimento, e la durata massima dell'orario di lavoro settimanale.

Con d.P.R. 31 luglio 1995, n. 395, sono stati recepiti l'accordo sindacale ed il provvedimento di concertazione, entrambi del 20 luglio 1995, riguardanti il personale delle forze di polizia ad ordinamento, rispettivamente, civile e militare. Il decreto concerne il periodo 1° gennaio 1994-31 dicembre 1997 per la parte normativa ed è valido dal 1° gennaio 1994 al 31 dicembre 1995 per la parte economica.

Orbene, deve precisarsi che, come insegna la Corte costituzionale (sentenza 21 marzo 1997, n. 65), il conferimento *ob relationem* del trattamento economico spettante al personale della Polizia di Stato anche a quello degli altri corpi di polizia è l'unico aspetto immediatamente unificante della legge n. 121/1981. Il trattamento economico di questo personale subisce tuttavia, oltre le differenziazioni dipendenti dallo svolgimento di funzioni collegate a specifiche indennità, i riflessi sostanziali derivanti dalle diverse forme di progressione nelle qualifiche e nei gradi, mentre l'omogeneizzazione economica dovrebbe essere intensificata, nell'auspicabile obiettivo di perseguire l'effettivo equilibrio di trattamenti, che presuppone l'eliminazione delle attuali differenze.

In ogni modo, stante la sperequazione esistente nei meccanismi di progressione in carriera vigenti per le singole forze di polizia, non è ancora possibile dichiarare realizzato l'effettivo equilibrio di cui parla la Corte costituzionale.

3.6.3 - Consistenza e struttura.

I corpi di polizia, al 31 dicembre 1994, sono composti complessivamente da 329.950 persone (oltre il 16% del personale del settore statale), compresi 20.373 ausiliari e 9.431 allievi². Rispetto al 1993 (324.584 unità di personale)³ v'è quindi un incremento dell'1,65%. Al 31 dicembre 1995, al contrario, la consistenza complessiva è sostanzialmente identica a quella del 31 dicembre 1994, essendo pari a 330.021 persone, comprensiva di 19.851 ausiliari e 7.703 allievi⁴. Si omettono valutazioni relative agli organici poiché le forze di polizia, tranne il Corpo forestale, non hanno comunicato i dati relativi alle dotazioni organiche.

La distribuzione del personale complessivo tra le forze di polizia è rilevabile dalla *tabella I*, ove è indicata la consistenza dei singoli corpi al termine del 1993, del 1994 e del 1995, con le variazioni percentuali. Si è ritenuto opportuno accorpare i dati, anche finanziari, dei cappellani

² Conto annuale 1994.

³ Conto annuale 1994. Il Conto annuale 1993, vol. I, p. 431, riporta invece 324.601 unità di personale al 31 dicembre 1993.

⁴ Conto annuale 1995.

militari a quelli della Guardia di finanza, considerato che essi sono in forza a questo corpo e stante la loro scarsa consistenza numerica, che non giustifica valutazioni separate. Per il 1994 emerge un aumento generalizzato, in particolare per il Corpo forestale (+5,5%) e la Polizia penitenziaria (+5,3%), mentre nel 1995 la situazione è stazionaria, in quanto l'incremento rilevato per l'Arma dei Carabinieri e per la Polizia penitenziaria è compensato dai cali verificatisi nella Guardia di finanza e nel Corpo forestale.

Tabella 1

Distribuzione del personale complessivo tra le forze di polizia

	31.12.93	31.12.94	Variazione % 1994/1993	31.12.95	Variazione % 1995/1994
Polizia di Stato	104.167	104.866	0,67	104.895	0,03
Carabinieri	113.069	114.037	0,86	114.996	0,84
Guardia di finanza	63.792	65.184	2,18	64.157	-1,58
Polizia penitenziaria	36.021	37.915	5,26	38.264	0,92
Corpo forestale	7.535	7.948	5,48	7.709	-3,01
Totale	324.584	329.950	1,65	330.021	0,02

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

Quanto alla movimentazione del personale di ruolo, i dati concernenti il personale cessato dal servizio nel corso degli anni 1994 e 1995 sono indicati nella *tabella 2*. Le cessazioni, durante il 1994, sono pari a 9.439 e corrispondono al 2,9% del personale in servizio al 31 dicembre 1993. Netamente al di sopra della media, sotto questo profilo, è la percentuale di personale del Corpo forestale (pari quasi al 7,5%), nel quale ben tre dipendenti su quattro hanno interrotto il rapporto di lavoro per dimissioni. Numerose sono state anche le cessazioni dal servizio nella Polizia di Stato (quasi il 4,5%). Per contro, la percentuale di cessazione dal servizio nell'Arma dei Carabinieri è bassissima, pari a poco più dell'1%, prevalentemente per limiti di età. Si rileva inoltre che relativamente alla Guardia di finanza per due militari cessati dal servizio su tre la causa di cessazione è per dimissioni e che, nella Polizia penitenziaria, l'esodo di personale è stato causato per intero da limiti di età.

Nell'anno 1995 le cessazioni dal servizio nell'ambito dell'intero comparto in esame sono leggermente diminuite (9.166), nonostante che la consistenza complessiva al 31 dicembre 1994, data di riferimento per l'analisi, sia superiore, come già si è avuto modo di osservare. Il Corpo forestale si mantiene, come nel 1994, sopra la media, ma l'esodo di personale nel corpo della Guardia di finanza è superiore ad ogni altro, in termini sia assoluti (oltre 3.700 militari) che percentuali (5,7%), ed è dovuto per oltre il 70% a dimissioni. Anche per il 1995 la percentuale di cessazione dal servizio più bassa è quella riferita all'Arma dei Carabinieri, anche se il dato relativo all'inesistenza di interruzioni del rapporto di lavoro per dimissioni, letto congiuntamente all'elevata percentuale di cessazioni per "altre cause" indurrebbe a pensare all'opportunità di una verifica delle rilevazioni. La Polizia penitenziaria si conferma il corpo con la maggiore percentuale di pensionamenti per limiti di età (oltre l'80%).

Tabella 2

Cessazioni del personale dei corpi di polizia durante gli anni 1994 e 1995

	31.12.93	1994				31.12.94	1995			
	Consistenza	Limiti di età	Dimissioni	Altre cause	Totale	Consistenza	Limiti di età	Dimissioni	Altre cause	Totale
Polizia di Stato	104.167	928	2.556	1.128	4.612	104.866	859	1.022	634	2.515
Carabinieri	113.069	709	391	202	1.302	114.037	404	0	1.425	1.829
Guardia di finanza	63.792	352	1.352	454	2.158	65.184	579	2.645	483	3.707
Polizia penitenziaria	36.021	804	0	0	804	37.915	707	0	152	859
Corpo forestale	7.535	54	409	100	563	7.948	72	124	60	256
Totale	324.584	2.847	4.708	1.884	9.439	329.950	2.621	3.791	2.754	9.166

Cessazioni del personale dei corpi di polizia durante gli anni 1994 e 1995 - valori %

	DURANTE IL 1994				% totale su consistenza	DURANTE IL 1995				% totale su consistenza
	Limiti di età	Dimissioni	Altre cause	Totale		Limiti di età	Dimissioni	Altre cause	Totale	
Polizia di Stato	20,1	55,4	24,5	100,0	4,4	34,2	40,6	25,2	100,0	2,4
Carabinieri	54,5	30,0	15,5	100,0	1,2	22,1	0,0	77,9	100,0	1,6
Guardia di finanza	16,3	62,7	21,0	100,0	3,4	15,6	71,4	13,0	100,0	5,7
Polizia penitenziaria	100,0	0,0	0,0	100,0	2,2	82,3	0,0	17,7	100,0	2,3
Corpo forestale	9,6	72,6	17,8	100,0	7,5	28,1	48,4	23,4	100,0	3,2
Totale	30,2	49,9	20,0	100,0	2,9	28,6	41,4	30,0	100,0	2,8

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

A fronte, come si è detto, di 9.439 cessazioni, per il 1994, vi sono 3.038 assunzioni, come risulta dalla *tabella 3*, che riassume i dati relativi alle assunzioni negli anni 1994 e 1995. Occorre però precisare che, al fine di verificare se v'è un adeguato rapporto tra cessazioni ed assunzioni e, quindi, in che misura è stato assicurato il ricambio, è necessario aggiungere al personale assunto gli allievi e gli ausiliari, ossia il personale non di ruolo. Il dato relativo alle assunzioni, così integrato, è pari a 24.309 unità di personale, corrispondente al 7,5% della consistenza complessiva a fine '93. Fra i vari corpi spiccano, in termini non solo assoluti (oltre 11.000 militari) ma anche relativi con riferimento alla consistenza complessiva del personale (quasi il 10%), le assunzioni nell'Arma dei Carabinieri, superate in percentuale solo dal Corpo forestale che, però, non effettua arruolamenti annuali, bensì biennali. Pertanto, le assunzioni del 1994 di questa amministrazione vanno rapportate alle cessazioni dal servizio verificatesi nel biennio 1994-95. Più contenute le percentuali di assunzione della Guardia di finanza e della Polizia di Stato, entrambe oscillanti intorno al 5,7% della loro consistenza complessiva.

Per l'anno 1995, è da segnalare un notevole calo delle assunzioni di personale di ruolo, che passano da oltre 3.000 a meno di 1.500. A maggior ragione, quindi, è indispensabile integrare il dato riferito alle assunzioni: aggiungendo gli allievi e gli ausiliari si arriva a 23.129 assunzioni, inferiori comunque al precedente anno. Dall'analisi riferita alle singole forze di polizia emerge, anche per il 1995, un ancora più elevato numero di assunzioni nell'Arma dei Carabinieri (quasi 16.000), pari a quasi il 14% della consistenza complessiva. In tendenziale diminuzione si presenta il tasso di assunzione degli altri corpi di polizia.

Tabella 3

Assunzione di personale complessivo nei corpi di polizia negli anni 1994 e 1995

	31.12.1993	1994				31.12.1994	1995			
	Consistenza (a)	Assunti (b)	Non di ruolo (c)	Totale (d)= (b+c)	% d/a	Consistenza (e)	Assunti (f)	Non di ruolo (g)	Totale (h)= (f+g)	% h/e
Polizia di Stato	104.167	1.039	4.862	5.901	5,7	104.866	60	3.054	3.114	3,0
Carabinieri	113.069	349	10.653	11.002	9,7	114.037	268	15.639	15.907	13,9
Guardia di finanza	63.792	403	3.214	3.617	5,7	65.184	223	2.483	2.706	4,2
Polizia penitenziaria	36.021	1.088	1.724	2.812	7,8	37.915	892	489	1.381	3,6
Corpo forestale	7.535	159	818	977	13,0	7.948	21	0	21	0,3
Totale	324.584	3.038	21.271	24.309	7,5	329.950	1.464	21.665	23.129	7,0

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

Un'ultima considerazione sulla dinamica del personale va fatta con riferimento al numero di persone entrato nei gradi, qualifiche e livelli che è pari, per il 1994, ad oltre 65.000 unità. Il dato numerico, già di per sé molto elevato, per il 1995 aumenta fino a quasi 170.000 persone (esclusi gli ausiliari i quali, costituendo nuove assunzioni, non sono rappresentativi del fenomeno di mobilità verticale). A tal proposito giova precisare che il comparto, normalmente caratterizzato da una mobilità verticale estremamente elevata e connessa principalmente ai meccanismi di progressione di carriera tipici dei corpi di polizia, risente, per il 1995, degli effetti dei provvedimenti normativi adottati per la perequazione fra le diverse forze di polizia.

Su un totale, come si è detto, di circa 330.000 appartenenti al comparto, le donne sono, sia per il 1994 che per il 1995, circa 13.000 ed incidono per il 4% circa. Occorre però tener presente che nei corpi di polizia ad ordinamento militare è precluso loro l'accesso; pertanto, con riferimento ai soli corpi civili, le donne rappresentano, al 31 dicembre 1994, oltre l'8,5% del totale e superano, nel 1995, il 9%. Il corpo con maggior presenza di personale femminile, sia in termini assoluti (oltre 10.000) che in termini relativi (oltre il 10%) è la Polizia di Stato. Rispetto al 1993 si rileva comunque una positiva tendenza, confermata anche per il 1995, ad una maggiore presenza di donne in un settore, giova ricordarlo, tradizionalmente riservato agli uomini. Il dato è confermato dalle assunzioni avvenute nel corso del 1994. Ed invero, nei corpi ad ordinamento civile, le assunzioni di personale femminile hanno costituito mediamente quasi il 30% del totale. La valutazione è stata effettuata escludendo gli ausiliari, anche perché il conto annuale della Ragioneria sulle assunzioni di personale di questa tipologia non sembra possa considerarsi attendibile laddove non evidenzia nessuna donna tra gli oltre 5.000 assunti, durante il 1994, nella Polizia di Stato e nella Polizia penitenziaria.

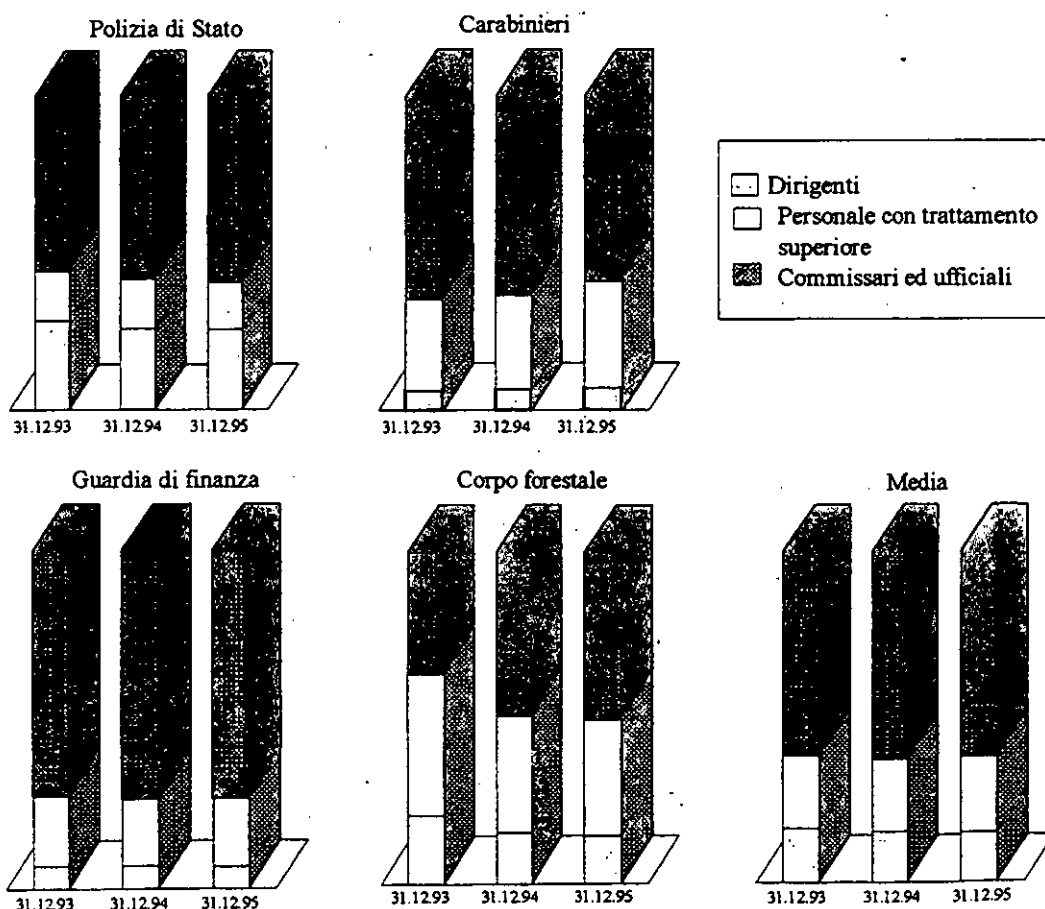
Nell'ambito del personale di ruolo, l'esame dei dati relativi alla consistenza delle singole categorie, riassunti nella *tabella 4*, mette in evidenza un'evoluzione significativa. Il personale di ruolo, nel suo complesso, aumenta nel corso del 1994 di circa 4.000 unità, pari ad oltre l'1,3%. L'aumento si distribuisce fra le varie categorie, ma è particolarmente evidente, in termini percentuali, tra i commissari ed ufficiali (quasi l'8%), nonché tra il personale con trattamento superiore (il 4%), indice del mutamento dei rapporti fra le varie categorie e, più precisamente, della tendenza a far gestire al personale direttivo un minor numero di persone appartenenti alle categorie dei sovrintendenti, ispettori e sottufficiali e degli agenti, assistenti ed equiparati, favorendo così l'azione direttiva. In controtendenza si presenta il personale dirigenziale, che è in lieve diminuzione.

Di particolare momento si presenta l'analisi riferita alle singole categorie. Tra i dirigenti, spicca il dato percentuale relativo alla Guardia di finanza (aumento di quasi il 7%, corrispondente ad 11 unità). Si segnala anche il tendenziale calo dei dirigenti nell'ambito della Polizia di Stato e

del Corpo forestale, ma trattasi comunque di corpi con un rapporto tra dirigenti e totale del personale di ruolo superiore alla media. Infatti, al 31 dicembre 1994, i dirigenti del Corpo forestale sono l'1,29% del totale del personale di ruolo e quelli della Polizia di Stato sono l'1,06%, a fronte dello 0,17% per l'Arma dei Carabinieri e dello 0,27% per il Corpo della Guardia di Finanza. In altri termini, a titolo esemplificativo, per il Corpo forestale vi è un dirigente ogni 77 persone, mentre per l'Arma dei Carabinieri vi è un dirigente ogni 577 militari, ossia il dirigente dell'Arma è chiamato a gestire mediamente un numero di personale superiore di oltre sette volte. Peraltro, con riferimento alla categoria del personale con trattamento superiore, la Polizia di Stato ed il Corpo forestale sono le uniche forze di polizia a presentare incrementi percentuali superiori alla media, situazione che si riscontra anche nella categoria dei commissari ed ufficiali, ove le unità appartenenti al Corpo forestale, nel corso del 1994, sono aumentate di oltre il 70%. Una rappresentazione visiva della consistenza percentuale del personale direttivo nei vari corpi di polizia (esclusa la Polizia penitenziaria) e della sua ripartizione tra dirigenti, personale con trattamento superiore e commissari ed ufficiali, è riportata nel *grafico 1*.

Grafico 1

Rapporti tra le categorie del personale direttivo dei Corpi di polizia



Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Al contrario, nell'ambito dei sovrintendenti, ispettori e sottufficiali il Corpo forestale, unitamente alla Polizia penitenziaria, si distingue per un netto calo in termini percentuali (tra il 7

e l'8%), in controtendenza rispetto alla media, in aumento del 3%. Il calo nel Corpo forestale si verifica, della stessa entità, anche nella categoria inferiore del ruolo degli agenti e assistenti, mentre la Polizia penitenziaria è, per quest'ultima categoria, il corpo con il maggior incremento, in termini assoluti e percentuali.

L'aumento della consistenza del personale di ruolo si ripete anche nel 1995, anche se in misura inferiore (oltre 2.000 unità). Le variazioni di maggior rilievo si hanno nelle categorie più basse, nei confronti delle quali, nell'anno considerato, sono stati applicati i provvedimenti perequativi di cui si è detto. Nell'ambito dei sovrintendenti, ispettori e sottufficiali si registra infatti un incremento di oltre 50.000 persone, pari ad oltre il 70%, bilanciato da un decremento nella categoria immediatamente inferiore, pressoché pari in termini assoluti. Continua, anche per il 1995, il lieve calo del personale dirigenziale.

L'esame, sempre per il 1995, dei dati riferiti alle singole categorie conduce alle seguenti considerazioni. Spicca l'aumento, pari quasi al 9%, dei dirigenti appartenenti all'Arma dei Carabinieri (corrispondente a 15 ufficiali), nella quale anche il numero di ufficiali con trattamento superiore subisce un incremento superiore al 15% (143 ufficiali). Tra i commissari ed ufficiali si segnala la riduzione di personale nella Polizia penitenziaria, poco significativo in valore assoluto (9 unità), ma che assume rilievo se si considera che corrisponde ad oltre il 15% (in altri termini, un direttivo ogni otto presenti al 31 dicembre 1994 non è più computato al 31 dicembre 1995).

Delle categorie inferiori si è già detto. Basta aggiungere, per i sovrintendenti, ispettori e sottufficiali, che quelli della Polizia penitenziaria sono più che raddoppiati e che quello del Corpo forestale è l'aumento più contenuto, comunque superiore ad un terzo.

Tabella 4

Distribuzione del personale di ruolo tra i corpi di polizia per categorie

	DIRIGENTI			PERSONALE CON TRATTAMENTO SUPERIORE			COMMISSARI ED UFFICIALI		
	31.12.93	31.12.94	31.12.95	31.12.93	31.12.94	31.12.95	31.12.93	31.12.94	31.12.95
Polizia di Stato	1.039	1.010	992	564	612	575	2.043	2.280	2.316
Carabinieri	165	172	187	744	766	909	1.670	1.643	1.579
Guardia di finanza	158	169	167	477	477	495	1.678	1.782	1.824
Polizia penitenziaria	0	0	0	0	0	0	49	55	46
Corpo forestale	96	92	86	197	207	207	173	297	306
Totale	1.458	1.443	1.432	1.982	2.062	2.186	5.613	6.057	6.071

	SOVRINTENDENTI, ISPETTORI E SOTTUFFICIALI			AGENTI, ASSISTENTI ED EQUIPARATI			TOTALE		
	31.12.93	31.12.94	31.12.95	31.12.93	31.12.94	31.12.95	31.12.93	31.12.94	31.12.95
Polizia di Stato	19.892	20.639	38.580	70.867	70.801	54.749	94.405	95.342	97.212
Carabinieri	26.978	27.745	46.108	68.844	68.923	50.104	98.401	99.249	98.887
Guardia di finanza	20.332	21.387	34.016	37.931	38.074	25.097	60.576	61.889	61.599
Polizia penitenziaria	2.831	2.624	5.891	32.381	33.859	31.123	35.261	36.538	37.060
Corpo forestale	2.503	2.309	3.048	4.565	4.225	4.062	7.534	7.130	7.709
Totale	72.536	74.704	127.643	214.588	215.882	165.135	296.177	300.148	302.467

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

Distribuzione del personale di ruolo tra i corpi di polizia per categorie - variazioni %

	DIRIGENTI		PERSONALE CON TRATTAMENTO SUPERIORE		COMMISSARI ED UFFICIALI	
	Variazione 1994 su 1993	Variazione 1995 su 1994	Variazione 1994 su 1993	Variazione 1995 su 1994	Variazione 1994 su 1993	Variazione 1995 su 1994
Polizia di Stato	-2,8	-1,8	8,5	-6,0	11,6	1,6
Carabinieri	4,2	8,7	3,0	18,7	-1,6	-3,9
Guardia di finanza	7,0	-1,2	0,0	3,8	6,2	2,4
Polizia penitenziaria					12,2	-16,4
Corpo forestale	-4,2	-6,5	5,1	0,0	71,7	3,0
Totale	-1,0	-0,8	4,0	6,0	7,9	0,2

	SOVRINTENDENTI, ISPETTORI E SOTTUFFICIALI		AGENTI, ASSISTENTI ED EQUIPARATI		TOTALE	
	Variazione 1994 su 1993	Variazione 1995 su 1994	Variazione 1994 su 1993	Variazione 1995 su 1994	Variazione 1994 su 1993	Variazione 1995 su 1994
Polizia di Stato	3,8	86,9	-0,1	-22,7	1,0	2,0
Carabinieri	2,8	66,2	0,1	-27,3	0,9	-0,4
Guardia di finanza	5,2	59,0	0,4	-34,1	2,2	-0,5
Polizia penitenziaria	-7,3	124,5	4,6	-8,1	3,6	1,4
Corpo forestale	-7,8	32,0	-7,4	-3,9	-5,4	8,1
Totale	3,0	70,9	0,6	-23,5	1,3	0,8

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

L'anzianità media di servizio del 1994, riferita all'intero comparto delle forze di polizia, è di 12,4 anni. Nel 1995 il dato si presenta in lieve aumento (12,6 anni). Dall'analisi dei dati relativi al 1994 si evince che oltre due unità su tre hanno meno di 15 anni di servizio. Per quanto concerne le singole forze di polizia, il personale con meno di quindici anni di servizio si presenta molto consistente nella Polizia penitenziaria (oltre l'80%) e scarso nel Corpo forestale (circa il 45%), nel quale quasi la metà degli appartenenti ha tra 16 e 30 anni di anzianità di servizio. Tra il personale con oltre 30 anni di servizio il più numeroso, in termini assoluti (oltre 6.000) e percentuali (oltre il 10% degli appartenenti al corpo), è quello della Guardia di finanza, mentre in senso contrario si distingue la Polizia penitenziaria, con appena poco più dell'1%, a conferma del fatto che, nel comparto in esame, questo è senza dubbio il corpo "più giovane". Nel 1995 non si hanno variazioni significative, anche perché l'analisi del *trend* dell'anzianità di servizio è tipicamente di lungo periodo e quindi inidonea a fornire adeguati elementi di valutazione a distanza di un anno.

Dai dati sui titoli di studio possono emergere considerazioni attendibili solo se si tiene conto che il personale direttivo della Polizia penitenziaria è in forza al Ministero e non appartiene al corpo. Pertanto il livello di istruzione del personale complessivamente considerato, essendo riferito alle categorie inferiori, non appare congruamente rapportabile a quello delle altre forze di polizia, salvo effettuare analisi distinte per categorie. Inoltre, per il 1994, la Polizia di Stato non ha fornito i dati per questa rilevazione e, quindi, per eventuali raffronti tra il 1994 ed il 1995 occorre depurare i dati del 1995, scorporando quelli riferiti alla Polizia di Stato.

Tanto premesso, dalla rilevazione per il 1994 (che, quindi, non comprende la Polizia di Stato) si evince che, del personale di ruolo appartenente al comparto in esame, oltre il 70% ha il diploma di scuola media inferiore, il 27% ha il diploma di scuola media superiore e solo l'1,5% è laureato. Nel 1995 i valori percentuali appaiono più elevati per i titoli di livello superiore, ma se, per quanto detto, si esclude la Polizia di Stato, l'aumento percentuale del personale munito di diploma di scuola media superiore non si ripete per il personale laureato, che scende a poco più dell'1%. La flessione è determinata dal fatto che, nell'Arma dei Carabinieri, la consistenza del

personale con diploma di laurea quasi si dimezza, passando da oltre 1.800 a meno di 1.000. Per ovvi motivi, l'esodo di personale laureato dall'Arma dei carabinieri si registra pressoché nella globalità nella categoria più bassa (ruolo degli appuntati e carabinieri). La maggior presenza, in termini percentuali, di personale laureato si ha nel Corpo forestale dello Stato (circa il 9% della consistenza complessiva del corpo), seguito dalla Polizia di Stato (quasi il 5%). Come appare evidente, trattasi delle due forze di polizia con un rapporto tra dirigenti e consistenza complessiva del personale di ruolo superiore alla media.

3.6.4 - Aspetti finanziari

La spesa complessiva dei corpi di polizia per retribuzioni lorde (rilevata, a differenza del 1993, nella fase del pagamento), comprensiva delle voci retributive a carattere fisso e continuativo e del trattamento accessorio è stata, per il 1994, di 13.233 miliardi e, per il 1995, di 13.524 miliardi, con un incremento di 291 miliardi, pari al 2,2% rispetto all'anno precedente. Le somme complessivamente erogate per le retribuzioni del personale di ruolo ammontano a 12.699 miliardi per il 1994 e 12.959 miliardi per il 1995, importi che, pur non direttamente comparabili con quelli del 1992 (11.595 miliardi) e del 1993 (12.202 miliardi), nei quali la rilevazione riguardava la spesa impegnata, forniscono comunque elementi per valutare l'evoluzione della spesa nel comparto.

La spesa sostenuta nel 1994 è composta per l'87% da retribuzione ordinaria (stipendio, indennità integrativa speciale, indennità pensionabile, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità ed altre componenti minori) e per il restante 13% da competenze accessorie (precipuamente lo straordinario, compreso quello obbligatorio). I valori percentuali restano sostanzialmente immutati per il personale di ruolo, mentre per il restante personale il trattamento ordinario raggiunge il 96% della retribuzione. Quanto al personale di ruolo, valori percentuali leggermente più elevati rispetto alla media si rilevano per il trattamento accessorio erogato al personale della Polizia penitenziaria e della Polizia di Stato (il 16% circa), mentre il Corpo forestale dello Stato è l'amministrazione con la maggiore componente ordinaria di retribuzione (quasi il 90%).

Tra le singole voci di retribuzione, l'indennità integrativa speciale è quella che incide maggiormente ed è pari al 29% della retribuzione complessiva, seguita dalla voce stipendi, che incide per il 27%. Di rilievo è anche l'incidenza dell'indennità pensionabile, pari al 15%. La quasi totalità della retribuzione accessoria è costituita dallo straordinario, pari all'8% della retribuzione complessiva, percentuale che sale al 12% se si comprende anche lo straordinario obbligatorio, *id est* quello che tutto il personale deve obbligatoriamente effettuare.

Nel 1995 il rapporto tra la componente ordinaria e quella accessoria della spesa varia di mezzo punto percentuale, che va ad incrementare l'incidenza della retribuzione accessoria. Per questo anno sono confermati, in linea di massima, i valori percentuali ed i rapporti già illustrati per il 1994.

Come si evince dalla *tabella 5*, la retribuzione media del personale di ruolo appartenente ai corpi di polizia, che nel 1993 era stata di 41 milioni, aumenta a 41,8 milioni nel 1994 ed a 42,8 nell'anno successivo. Per il 1994, il corpo con la più elevata retribuzione media è l'Arma dei Carabinieri (44,3 milioni), mentre molto al di sotto del valore medio si colloca la Guardia di finanza (meno di 37 milioni), rispetto della quale però il conto annuale non reca i valori relativi allo straordinario, sicché non è possibile un raffronto con gli altri corpi. Al di sotto della media è anche la Polizia penitenziaria (39,2 milioni), e ciò è in parte dovuto alla peculiarità di questa forza di polizia, il cui personale direttivo, che è ovviamente quello con le retribuzioni più alte, come si è detto, risulta in forza al Ministero e non appartiene al corpo, e quindi non è considerato in questa rilevazione. Nel 1995 v'è la tendenza ad un avvicinamento al valore medio. L'Arma dei Carabinieri, infatti, si attesta su un valore di 42,8 milioni, molto prossimo alla media, mentre la Guardia di finanza arriva ad una retribuzione media di 43,4 milioni, comprensivi anche dello

straordinario, ed è superata solo dal Corpo forestale e dalla Polizia di Stato, che sono le due forze di polizia con maggior presenza, in percentuale, di personale direttivo e, quindi, con retribuzioni più elevate.

Riguardo al personale dirigenziale, ribadito che per la Guardia di finanza i dati del 1994 non comprendono lo straordinario e che, per i motivi citati, è esclusa da valutazioni la Polizia penitenziaria, la retribuzione media è, per il 1994, di 92,9 milioni e, per il 1995, di 101,5 milioni. I valori più elevati riguardano i dirigenti in forza all'Arma dei Carabinieri (quasi 108 milioni per il 1994, che scendono a 106,5 milioni nell'anno seguente) ed al Corpo forestale dello Stato (oltre 105 milioni nel 1994, che però scendono a 97,1 milioni nel 1995, ossia la più bassa tra le retribuzioni medie dell'anno). Viceversa, nel 1995 la retribuzione media dirigenziale più elevata è quella relativa alla Guardia di finanza (oltre 110 milioni).

Tabella 5

Retribuzione media del personale dei corpi di polizia (in migliaia di lire)

	DIRIGENTI				SCOSTAM. DALLA MEDIA		PERSONALE CON TRATTAMENTO SUPERIORE				SCOSTAM. DALLA MEDIA	
	1994	1995	Differenza	In %	1994	1995	1994	1995	Differenza	In %	1994	1995
Polizia di Stato	88.978	99.497	10.519	11,8	-4,4	-2,0	72.850	84.973	12.123	16,6	-8,9	1,7
Carabinieri	107.897	106.472	-1.425	-1,3	13,9	4,7	82.879	80.345	-2.534	-3,1	3,6	-3,9
Guardia di finanza ^(*)	84.885	110.067	25.182	29,7	-9,4	7,8	68.953	89.938	20.985	30,4	-13,8	7,6
Polizia penitenziaria												
Corpo forestale	105.334	97.130	-8.204	-7,8	11,8	-4,5	75.129	78.841	3.712	5,0	-6,0	-5,7
media	92.911	101.469	8.558	9,2			79.967	83.584	3.617	4,5		

	LIVELLI				SCOSTAM. DALLA MEDIA		TOTALE				SCOSTAM. DALLA MEDIA	
	1994	1995	Differenza	In %	1994	1995	1994	1995	Differenza	In %	1994	1995
Polizia di Stato	41.477	42.620	1.143	2,8	0,6	0,1	42.154	43.480	1.326	3,1	0,9	1,6
Carabinieri	43.793	42.364	-1.429	-3,2	6,2	0,4	44.295	42.835	-1.460	-3,3	6,0	0,1
Guardia di finanza ^(*)	36.568	42.785	6.217	17,0	-11,3	1,4	36.961	43.354	6.393	17,3	-11,5	1,3
Polizia penitenziaria	39.164	39.918	754	1,9	-5,0	-5,4	39.164	39.918	754	1,9	-6,2	-6,7
Corpo forestale	40.878	42.103	1.225	3,0	-0,8	-0,2	42.593	43.794	1.201	2,8	2,0	2,3
media	41.227	42.202	975	2,4			41.776	42.796	1.020	2,4		

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

^(*) Con esclusione dei Cappellani militari

^(**) I valori relativi al 1994 non comprendono lo straordinario.

Nell'ambito delle competenze accessorie corrisposte al personale si è ritenuto opportuno effettuare analisi comparative dei compensi per lavoro straordinario, indicati nel conto annuale, percepiti dai dirigenti dei vari corpi di polizia. I risultati sono riassunti nella *tabella 6*. Il dato più clamoroso, se si considera che un'ora di lavoro straordinario prestato dal personale di questa categoria viene retribuita con una somma oscillante tra le 35.000 e le 50.000 lire, secondo che la prestazione sia effettuata di giorno, di notte o in giorno festivo, è riferito ai dirigenti superiori del Corpo forestale, che nel 1994 hanno percepito mediamente oltre 85 milioni di straordinario pro-capite, pari ad un totale di ore compreso tra 1700 e 2400 annue circa.

Tabella 6

Compensi per lavoro straordinario percepiti dal personale dirigente dei corpi di polizia
(media annua pro-capite in migliaia di lire)

Qualifica	Polizia di Stato		Carabinieri		Guardia di finanza		Corpo forestale	
	1994	1995	1994	1995	1994	1995	1994	1995
Comandante generale			42.662	40.664		39.872		
Dirigente generale C	20.293	21.487	26.261	19.653		18.003		
Dirigente superiore	30.495	27.880	17.111	16.343		16.194	85.421	17.888
Dirigente superiore R.E.	2.525	14.661						
Primo dirigente + 25 anni	12.641	20.389	17.501	15.887		16.578	13.408	10.043
Primo dirigente R.E. + 25 anni		8.055						
Primo dirigente	273	15.357	16.613	15.066		7.625	12.628	17.718
Primo dirigente R.E.								
Ispettore generale R.E. + 25 anni							15.047	13.319
Ispettore generale R.E. + 15 anni							37.491	6.103
Ispettore capo + 25 anni							57.973	
Ispettore capo + 15 anni								

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

Il costo del lavoro per i corpi di polizia (comprensivo delle spese per retribuzioni lorde, per trattamenti fissi ed accessori, dei contributi a carico dell'amministrazione, delle spese per indennità di missione ed altre spese minori anche a carattere non direttamente retributivo quali, ad esempio, mensa, vestiario e formazione del personale), come esposto nella *tabella 7*, è pari, per il 1994, a 15.678 miliardi e, per il 1995, a 15.543 miliardi, con una diminuzione quindi di 135 miliardi, pari allo 0,86%. Il costo del lavoro delle singole forze di polizia rispecchia, in linea di massima, la consistenza complessiva, nel senso che, rispetto ad ogni singolo corpo, decresce col diminuire della consistenza. Ma per procedere a valutazioni comparative tra le forze di polizia è necessario rapportare il costo del lavoro al personale complessivo, ottenendo così un costo del lavoro medio individuale che, per il complesso dei corpi di polizia, è pari a 47,5 milioni per il 1994. Rispetto a tale valore, si pone al di sotto, come prevedibile, la Polizia penitenziaria (poco meno di 45 milioni), mentre molto al di sopra è il valore riferito alla Guardia di finanza (oltre 51 milioni, con uno scostamento dal valore medio di oltre l'8%). Quanto al 1995, il costo del lavoro medio individuale è di poco superiore ai 47 milioni. Si conferma al di sotto della media la Polizia penitenziaria con un valore di 43,5 milioni, mentre resta confermata la posizione superiore alla media della Guardia di finanza, (48,7 milioni), superata solo dal Corpo forestale, con un valore di poco inferiore ai 50 milioni.

Tabella 7

Costo del lavoro per il personale dei corpi di polizia (in migliaia di lire)

	1994				1995			
	Costo del lavoro	Personale complessivo	Costo del lavoro medio pro-capite (a/b)	Scostamento % dalla media	Costo del lavoro	Personale complessivo	Costo del lavoro medio pro-capite (a/b)	Scostamento % dalla media
	(a)	(b)	(a/b)		(a)	(b)	(a/b)	
Polizia di Stato	4.930.341.655.000	104.866	47.015.636	-1,1	5.051.909.211.000	104.895	48.161.583	2,3
Carabinieri	5.321.289.706.000	114.037	46.662.835	-1,8	5.319.740.768.000	114.996	46.260.224	-1,8
Guardia di finanza	3.347.726.942.000	65.184	51.358.108	8,1	3.121.388.618.000	64.157	48.652.347	3,3
Polizia penitenziaria	1.701.299.021.000	37.915	44.871.397	-5,6	1.664.945.457.000	38.264	43.512.060	-7,6
Corpo forestale	376.856.875.000	7.948	47.415.309	-0,2	385.248.046.000	7.709	49.973.803	6,1
Totale	15.677.514.199.000	329.950	47.514.818		15.543.232.100.000	330.021	47.097.706	

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

3.7 - Forze Armate

3.7.1 - Premessa

Ai sensi dell'art. 1 della legge 24 dicembre 1996, n. 958 (norme sul servizio militare di leva e sulla ferma di leva prolungata), le forze armate sono costituite dalla organizzazione di uomini e mezzi al servizio della Repubblica per la difesa della Patria e concorrono alla salvaguardia delle libere istituzioni ed al benessere della collettività nazionale in caso di pubblica calamità.

Il personale appartenente al comparto risulta tuttora suddiviso nei tre grandi settori dell'Esercito, della Marina militare e della Aeronautica militare:

Il personale è interamente collocato alle dipendenze del Ministero della Difesa, istituito con il d.C.P.S. 4 febbraio 1947, n. 17 e risultante dalla fusione dei tre precedenti ministeri della Guerra, della Marina e dell'Aeronautica.

La riorganizzazione avvenuta con i d.P.R. 18 novembre 1965, nn. 1477 e 1478 ha mantenuto alle tre forze armate un elevato grado di autonomia, attribuendo a ciascuna di esse un proprio stato maggiore ed un proprio distinto organico di personale.

L'Arma dei carabinieri è parte integrante delle forze armate e, specificatamente, dell'Esercito di cui rappresenta tradizionalmente la prima arma (R.D. 14 giugno 1934, n. 1169, art. 1), tuttavia, considerati gli specifici compiti istituzionali, la disciplina del relativo personale segue la normativa del comparto forze di polizia.

I carabinieri rappresentano allora, unitamente con la Guardia di finanza, il sottoinsieme delle forze di polizia ad ordinamento militarizzato.

Fanno altresì parte delle forze armate i dipendenti delle capitanerie di porto ed i cappellani militari, sacerdoti cattolici incaricati di espletare il servizio di assistenza spirituale ai militari ai sensi della legge 1 giugno 1961 n. 512.

Il personale appartenente al comparto risulta suddiviso in due grandi categorie:

- personale di ruolo (ufficiali in servizio permanente e di complemento, sottufficiali)
- personale non di ruolo (costituito dalla truppa volontaria, cioè dai militari di leva in ferma volontaria, che al termine del triennio possono, a domanda e previa valutazione, passare in servizio permanente dopo aver compiuto un periodo di tirocinio pratico-sperimentale).

Non fanno tecnicamente parte del comparto i militari di leva, nei confronti dei quali, pur avendo la giurisprudenza della Corte dei conti individuato l'esistenza di un rapporto di servizio con lo Stato, sia pure di natura obbligatoria e non volontaria, non sussiste indubbiamente alcun rapporto di impiego.

Tuttavia gli importi corrisposti ai militari di leva vengono considerati ai fini di determinare il costo complessivo del personale appartenente alle forze armate.

L'analisi che segue, premesse alcune brevi indicazioni sulla specificità del comparto, vuole individuare relativamente al biennio 1994/1995, le variazioni intervenute nella consistenza e nella distribuzione del personale e la dinamica retributiva.

Si tratta di elaborazioni e considerazioni basate essenzialmente sui dati contenuti nel conto annuale del Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato per il predetto periodo, dati che presentano, per il comparto in questione, caratteristiche di completezza e di congruità interna.

Tra il numero elevatissimo di dati contenuti nel predetto documento, sono stati selezionati, evidenziati ed elaborati quelli maggiormente indicativi della dinamica del settore.

Nella analisi della consistenza numerica del personale e delle sue variazioni si è preferito far riferimento alla appartenenza del personale alle varie carriere (ufficiali, sottufficiali e truppa volontaria), anziché all'inquadramento nei livelli, che, limitatamente al comparto in questione, assume valore solo con riferimento al trattamento retributivo.

Per alcune valutazioni, inoltre, sarà considerata la consistenza dei militari di leva, in quanto il numero e la distribuzione di ufficiali e sottufficiali appare strettamente collegato alla entità della truppa che gli stessi devono comandare o coordinare.

Gli ufficiali di complemento saranno considerati separatamente, in quanto la categoria presenta un fisiologico rinnovamento annuale che avrebbe potuto alterare le valutazioni legate alla dinamica del restante personale del comparto.

3.7.2 - *Caratteristiche specifiche del comparto*

Per ragioni connesse con la delicatezza dei compiti istituzionali e del particolare status giuridico, il personale delle forze armate era escluso dall'area della contrattazione collettiva e sussistevano particolari limitazioni all'esercizio dei diritti sindacali ed alla partecipazione, attraverso i partiti, alla vita politica del Paese.

I predetti divieti, originariamente estremamente rigidi, non consentivano ai militari una adeguata tutela dei propri interessi collettivi di categoria e avrebbero potuto essere giudicati in contrasto con l'art. 52, comma 3, della Costituzione, secondo cui "l'ordinamento delle forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica". Pertanto con la legge 11 luglio 1978, n. 382 ed il conseguente regolamento di attuazione emesso con d.P.R. 4 novembre 1979, n. 691 (successivamente modificato dal d.P.R. 28 marzo 1986, n. 136), è stato istituito un sistema di organi collegiali elettivi, composti da militari di tutti i gradi e di tutte le categorie, con funzioni consultive e propositive nelle materie che formano oggetto di interventi normativi interessanti il personale militare.

In tempi recenti, con il d.lgs. 12 maggio 1995, n. 195, in attuazione della delega contenuta nell'art. 2 della legge 6 marzo 1992, n. 216, è stata delineata una particolare procedura per la determinazione dei contenuti del rapporto di impiego delle forze di polizia e delle forze armate.

In particolare, per quanto attiene al personale militare, ai sensi dell'art. 2, comma 2, del citato d.lgs. è prevista la emanazione di un d.P.R., destinato a recepire un precedente provvedimento di concertazione tra i Ministri della funzione pubblica, del tesoro e della difesa, il capo di Stato Maggiore della Difesa ed i rappresentanti del massimo organo rappresentativo del personale militare (Cocer). Con tale procedimento possono essere disciplinate le seguenti materie:

- il trattamento economico fondamentale e accessorio, comprese le indennità di missione e trasferimento;

- la durata massima settimanale dell'orario di lavoro;
- le licenze, le aspettative ed i permessi brevi.

Al fine di uniformare la disciplina del personale delle forze armate con quello delle forze di polizia per quanto attiene alle materie sopraelencate, in armonia con la sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 3-12 giugno 1991, è prevista la possibilità di una convocazione congiunta degli organi rappresentativi dei militari e delle forze di polizia militarizzate e delle organizzazioni sindacali delle altre forze di polizia.

A tale trattativa congiunta seguirà poi una diversa procedura: l'approvazione del provvedimento di concertazione per quanto attiene al personale militare e militarizzato e quella di un vero e proprio accordo sindacale per le altre forze di polizia, di contenuto peraltro sostanzialmente analogo.

Con la procedura sopra descritta, è stato emanato il d.P.R. 31 luglio 1995, n. 394 che recepisce il primo provvedimento di concertazione, riguardante il personale delle forze armate, relativamente al quadriennio 1994 - 1997 per la parte normativa e al biennio 1994 - 1995 per la parte economica.

In pari data, con il n. 395 è stato altresì emanato il d.P.R. che recepisce l'accordo sindacale riguardante il personale delle forze di polizia ad ordinamento civile ed il provvedimento di concertazione riguardanti le forze di polizia ad ordinamento militare.

Altre importanti materie, quali l'articolazione dell'orario di lavoro, la definizione delle piante organiche, l'igiene e la sicurezza dei luoghi di lavoro, l'introduzione di nuove tecnologie, formano oggetto di una particolare procedura che prevede una informativa, in taluni casi

preventiva in altri successiva, agli organi rappresentativi del personale militare, con le modalità previste dalla legge 11 luglio 1978, n. 382.

La procedura sopraindicata concerne il personale inserito nei livelli cioè, come meglio specificato in seguito, tutti i sottufficiali e gli ufficiali, in servizio permanente e di complemento, fino al grado di tenente colonnello dell'Esercito e gradi equiparati delle altre armi, con esclusione degli ufficiali equiparati ai dirigenti, che hanno trattamento economico analogo ai dipendenti civili dello Stato aventi la medesima qualifica.

Il compenso per i militari di leva e gli allievi, viene stabilito, con cadenza biennale, mediante un decreto del Ministro della difesa di concerto con il Ministro del tesoro, ai sensi della legge 5 luglio 1986, n. 342.

Il comparto presenta alcune importanti caratteristiche strutturali che vanno tenute in considerazione per la effettuazione delle analisi quantitative ed economiche e di eventuali raffronti con il settore statale ed il settore pubblico in genere.

Si tratta innanzitutto, come già detto, di personale formalmente non contrattualizzato, anche se il procedimento di concertazione consente un intervento attivo dei suoi rappresentanti, per la disciplina di alcuni aspetti del rapporto di impiego e di servizio.

Il comparto è costituito esclusivamente da dipendenti di sesso maschile, a fronte di un'incidenza del personale femminile; per le forze di polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Corpo di polizia penitenziaria, Corpo forestale dello Stato) pari, nel 1994, all'8,5% e nel 1995 al 9%.

Il comparto è tuttora articolato nelle varie carriere degli ufficiali, dei sottufficiali e della truppa volontaria, considerata quest'ultima come personale non di ruolo.

L'inquadramento nei livelli, a seguito della legge 11 luglio 1980, n. 312, si è venuto infatti a sovrapporre al tradizionale ordinamento militare. Ufficiali, sottufficiali e truppa volontaria hanno quindi tuttora un diverso stato giuridico, diverse modalità di accesso, distinte possibilità di carriera, prestigio e considerazioni sociali differenti, godimento di benefici extrastipendiali (alloggi di servizio, mense ecc.) e particolari misure di protezione sociale.

A fini gerarchici, soprattutto in situazioni operative, ciò che conta è l'appartenenza all'una o l'altra delle carriere e l'anzianità nel relativo grado che identificano le funzioni e la posizione nella linea di comando.

L'inquadramento nei livelli finisce quindi per avere la sola funzione di determinare il trattamento economico di ciascuno.

Deriva da quanto sopra che, a differenza dalla maggior parte del personale pubblico, per i militari è prevista una possibilità di carriera, che comporta, in relazione al suo svolgimento successivo, inquadramenti in livelli superiori.

Quanto sopra, a fronte di una limitata mobilità verticale del restante personale pubblico che, una volta assunto permane nel livello e nel profilo professionale, salvo, per il passato, nuovi inquadramenti derivanti dalla legge o dalla contrattazione collettiva e, per il futuro, la partecipazione a concorsi per l'accesso alla carriera dirigenziale o alle qualifiche superiori.

Per il personale appartenente al comparto forze armate l'inquadramento nelle qualifiche funzionali del personale di ruolo inizia a partire dal V livello, che corrisponde al grado iniziale della carriera dei sottufficiali, in quanto le funzioni corrispondenti ai livelli inferiori sono svolte dalla truppa volontaria (considerata personale non di ruolo) e dai militari di leva, non considerati, questi ultimi, quali pubblici dipendenti.

Pertanto, come si è accennato, ai fini di una analisi quantitativa della consistenza e della distribuzione del personale appartenente al comparto, occorre tener conto anche del numero dei militari di leva e degli allievi.

Ufficiali ed i sottufficiali esercitano infatti istituzionalmente funzioni di comando di unità molto numerose di soldati semplici e graduati di truppa.

Il loro numero pertanto dovrebbe essere tendenzialmente in funzione del contingente di leva.

La disciplina concernente lo stato giuridico, i diritti e gli obblighi degli ufficiali, è contenuta nella legge 10 aprile 1954, n. 113, successivamente integrata dalla legge 12 novembre 1955, n. 1137 che ha unificato le modalità di avanzamento per tutti i settori delle forze armate (Esercito, Marina militare e Aeronautica militare).

Le citate disposizioni prevedono due forme di avanzamento, una ad anzianità, a ruolo aperto; l'altra a scelta, limitatamente alle ipotesi in cui il grado superiore ha esigenze organiche ridotte rispetto a quello inferiore.

La promozione è subordinata al giudizio di idoneità di determinati organi (commissione di avanzamento ordinarie e speciali) e al verificarsi di determinate condizioni (permanenza minima nel grado, superamento di corsi di formazione e istruzione, sussistenza di requisiti fisici, morali e professionali per ben adempiere le funzioni inerente al nuovo incarico).

Ogni anno il Ministro della difesa determina per ciascun grado le aliquote degli ufficiali da valutare per la formazione dei quadri di avanzamento per l'anno successivo, in relazione al numero delle vacanze prevedibili per l'avanzamento ad anzianità. Le aliquote per l'avanzamento a scelta sono invece determinate sulla base delle tabelle annesse alla citata legge n. 1137/1955 e successive modificazioni.

Qualora alla fine dell'anno il ruolo non presenti le disponibilità dei posti predeterminati, per le promozioni a scelta, gli ufficiali idonei sono eventualmente collocati in soprannumero, se invece la promozione ha luogo ad anzianità vengono collocati in soprannumero altrettanti ufficiali del grado superiore.

Il reclutamento degli ufficiali in servizio permanente avviene di regola mediante i corsi organizzati dalle accademie militari a cui possono accedere i cittadini italiani che abbiano idoneità fisico-psichico-attitudinale incondizionata al servizio militare e che siano in possesso del diploma di scuola media superiore.

Esiste inoltre un ruolo tecnico professionale (medici, ingegneri, fisici) a cui si può accedere tramite concorso direttamente con il grado di capitano, se in possesso di laurea.

Gli ufficiali di complemento, al termine del servizio, a domanda e previo concorso, possono accedere ad un particolare ruolo speciale con una limitata possibilità di carriera.

Infine è prevista in casi particolari la possibilità per i sottufficiali di accedere alla carriera di ufficiale, mediante concorso indipendentemente dal possesso del previsto titolo di studio.

La disciplina fondamentale del reclutamento, dell'inquadramento e dell'avanzamento in carriera dei sottufficiali e della truppa volontaria è stata, di recente, interamente rideterminata con il d.lgs 12 maggio 1995 n. 196, attuativo della delega contenuta nell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216.

Il predetto decreto legislativo ha istituito 3 distinti ruoli, per il personale non direttivo in servizio permanente, ciascuno dei quali articolato in distinti gradi:

- volontari di truppa;
- sergenti;
- marescialli.

E' prevista una dotazione organica cumulativa, all'interno di ciascuna arma per ognuno dei diversi ruoli.

Il reclutamento della truppa volontaria avviene attraverso il transito nel ruolo dei volontari in ferma breve, quello dei sergenti attraverso un concorso riservato agli appartenenti alla truppa volontaria.

Fonte principale dell'alimentazione del ruolo dei marescialli è la partecipazione ai corsi presso le scuole Allievi Sottufficiali.

Ad esse possono accedere, per concorso, i cittadini tra i 17 e i 26 anni di età in possesso del diploma di istruzione secondaria di secondo grado. Possono altresì accedere al ruolo,

limitatamente al 30% dei posti disponibili, i militari inquadrati nel ruolo dei sergenti e dei volontari di truppa, tramite concorso interno riservato.

La nuova normativa ha, altresì, introdotto un sistema di avanzamento misto, in taluni casi per anzianità, in altri a scelta, in altri per concorso, consentendo in tal modo una certa selettività per cui i sottufficiali più validi di ciascun ruolo possono conseguire il grado di vertice con un massimo di quattro anni di anticipo rispetto ai colleghi aventi pari anzianità di servizio, pur assicurando a questi ultimi un iter di carriera comunque soddisfacente.

Particolare è inoltre la disciplina delle cause che determinano la cessazione del rapporto di impiego, per tutto il personale appartenente al comparto. Infatti, oltre al collocamento a riposo per raggiungimento dei limiti di età o per dimissioni volontarie, sussiste il particolare istituto del collocamento in ausiliaria, al raggiungimento di particolari limiti di età, posizione nella quale si ha la cessazione del servizio attivo, con possibilità, peraltro, di un richiamo per l'espletamento di incarichi non riservati per legge al personale in servizio permanente effettivo.

Il collocamento in ausiliaria comporta l'attribuzione del trattamento pensionistico maggiorato di un'indennità pari all'80% della differenza con quanto goduto dai pari grado in servizio, indennità destinata a cessare qualora il personale in ausiliaria assuma nel frattempo altri impieghi.

Decorso il periodo massimo di permanenza nell'ausiliaria si viene collocati nella riserva, con obblighi di servizio solo in tempo di guerra, ovvero in congedo assoluto in relazione all'età e ad i requisiti fisici e tecnico-professionali di ciascuno.

Per quanto attiene al trattamento economico, se da un lato, come si vedrà, lo stipendio e l'indennità integrativa speciale rappresentano anche nelle forze armate le voci principali della retribuzione esiste, tuttavia, una serie di indennità, alcune generali, altre legate alle particolari funzioni operative svolte.

La legge 8 agosto 1990 n. 231, emanata allo scopo di armonizzare il trattamento del personale delle forze armate con quello delle forze di polizia, ha previsto, oltre ad un particolare assegno di omogeneizzazione stipendiale, l'attribuzione del trattamento economico superiore ai tenenti colonnelli e gradi corrispondenti che abbiano prestato servizio per almeno quindici anni dalla nomina a tenente, e ai colonnelli con almeno 25 anni di anzianità.

Si è venuta così a evidenziare, e consolidare nel corso del tempo, una particolare categoria di personale (tenenti colonnelli) che, pur non essendo dirigente, gode tuttavia del relativo trattamento economico, a titolo di assegno individuale. Ai fini dell'analisi dell'andamento del comparto detto personale viene considerato come una categoria separata.

Altro istituto particolare è quello del cosiddetto abbattimento, consistente nel mantenimento delle classi di anzianità maturate al personale promosso al grado superiore tardivamente rispetto alla permanenza media nel grado inferiore, ai fini di compensare il ritardo nell'avanzamento.

La distribuzione delle forze armate sul territorio segue una logica diversa e particolare rispetto a quella del restante personale del settore statale e di quello pubblico in genere. Non è possibile allora effettuare alcuna valutazione che abbia come riferimento parametri socio economici legati alle singole regioni (superficie, popolazione, reddito medio, consumi, livello culturale), in quanto la distribuzione risponde esclusivamente a criteri strategici legati ad aspetti peculiari del territorio (zone di confine, presenza o meno di coste, esigenze logistiche), spesso stabiliti in attuazione degli obblighi internazionali derivanti dall'appartenenza dell'Italia al *North Atlantic Treaty Organisation* (N.A.T.O.).

Una dislocazione dunque rigida nel breve periodo, suscettibile di significativi mutamenti solo al verificarsi di condizioni particolari che comportino una variazione degli equilibri internazionali e rendano indispensabili mutamenti di strategia difensiva.

3.7.3 - Consistenza e variazioni del personale nel biennio 1994-1995

3.7.3.1 - Consistenza e distribuzione del personale nel 1994

Alla data del 31 dicembre 1994, secondo i dati riportati nel conto annuale della Ragioneria generale dello Stato, il personale appartenente al comparto forze armate, con esclusione dei militari di leva e degli allievi, ammonta a 142.171 unità, pari al 7% del personale del settore statale e al 4% di quello del settore pubblico. Si tratta, in particolare di 126.341 unità di personale di ruolo, costituito da ufficiali e sottufficiali in servizio permanente e di complemento, pari all'88% del totale degli appartenenti al comparto, e di 15.830 unità di truppa volontaria (personale non di ruolo).

Rispetto ai dati, rilevati dalla medesima fonte, al termine del 1993, si riscontra un aumento di 586 unità (0,41%), derivante da una diminuzione del personale di ruolo di 3.468 unità e dal contemporaneo aumento di 4.054 appartenenti alla truppa volontaria. Quanto sopra a fronte di una diminuzione media nel settore statale dello 0,46% e dell'1,33% nel settore pubblico in genere, per cui l'incidenza percentuale delle forze armate aumenta al termine del 1994 dello 0,1%.

Il personale di ruolo (126.341 unità) è distribuito per il 41,5% nell'Esercito, il 37,4% nell'Aeronautica militare ed il 18,1% nella Marina militare. Il 2,8% appartiene alle Capitanerie di porto. La percentuale dei cappellani militari, 216 unità, aventi tutte lo status di ufficiale è naturalmente del tutto irrilevante sul totale del comparto.

L'Esercito, l'Aeronautica e la Marina segnano nel 1994 una diminuzione di personale di ruolo rispettivamente del 4,2, del 2 e del 3,5 per cento, mentre si verifica un significativo aumento (peraltro con scarsa incidenza sul totale del comparto, in ragione del suo peso modesto) del personale appartenente alle Capitanerie di porto, pari a circa il 20% degli appartenenti al settore nel 1993.

Le 126.341 unità di personale di ruolo risultano suddivise in:

- 2.561 ufficiali equiparati a fini economici ai dirigenti dello Stato (colonnelli e generali nell'Esercito e gradi equiparati nella Marina e nell'Aeronautica)
- 6.848 ufficiali, aventi il grado di tenente colonnello con diritto al trattamento economico superiore ai sensi dell'art.5 comma 3 della legge 231/1990 (ten. col. con più di 15 anni di servizio);
- 26.256 ufficiali inquadrati nei livelli, ai fini della determinazione del trattamento economico, di cui 6.785 di complemento.
- 90.676 sottufficiali.

I dirigenti rappresentano il 2% del totale del personale di ruolo (2,6 nell'Esercito, 1,3 nell'Aeronautica, 2,1 nella Marina, 2,5 nelle Capitanerie di porto). Tale percentuale sale al 7,4% se si considerano anche i tenenti colonnello con trattamento economico superiore.

Questi ultimi sono concentrati in una percentuale del 56% nell'Esercito, del 27% nell'Aeronautica e del 13% nella Marina.

I restanti ufficiali, inquadrati nei livelli, costituiscono il 15,4% del personale di ruolo, il 20,8 se si considerano anche gli ufficiali di complemento, concentrati, questi ultimi, quasi per l'80% nell'Esercito.

La percentuale dei sottufficiali è pari al 71,8% del personale di ruolo, con una presenza maggiore nell'Aeronautica (42,4%), seguita dall'Esercito (35%) e dalla Marina (20%).

Il personale inquadrato a fini economici nei livelli ammonta a 116.932.000 (92,6% del personale di ruolo).

La copertura delle dotazioni organiche del personale di ruolo è pari al 95,1%.

Disaggregando il dato si evidenzia che la categoria dei dirigenti presenta un esubero pari al 17,6%, riscontrabile in massima parte nei ruoli dell'Esercito (59,4%).

Il ruolo degli ufficiali al 31.12.1994 presenta una vacanza di 2748 unità, pari all'11% in meno rispetto all'organico previsto.

Tra gli ufficiali di complemento si rileva la presenza nell'arma dell'Aeronautica di 59 unità in più rispetto all'organico.

L'organico dei sottufficiali risulta coperto al 92,7%, evidenziando 7187 unità di personale in meno rispetto alle previsioni.

Passando all'inquadramento nei livelli che, come detto nelle premesse, nelle forze armate è rilevante ai soli fini del trattamento economico, la massima concentrazione si ha al VI e al VII livello che rappresentano rispettivamente il 44,8% ed il 29% del totale.

Entrambi i predetti livelli comprendono sia ufficiali che sottufficiali.

Al disotto del V livello non vi sono inquadramenti di personale di ruolo essendo le funzioni corrispondenti ai livelli inferiori espletate dalla truppa volontaria e dai militari di leva.

Le assunzioni di personale ammontano nel 1994 a 7.560 unità. Si tratta, peraltro, nella maggior parte di ufficiali di complemento, la cui categoria subisce ogni anno un rinnovo pressoché totale.

Le assunzioni effettive sono state allora, non considerando gli ufficiali di complemento, nell'anno in questione, 2.253 e hanno riguardato:

- 13 dirigenti (si tratta peraltro di richiami dalla posizione di ausiliaria o da rientri da fuori ruolo);
- 604 ufficiali, appartenenti per il 70% ai ruoli dell'Esercito;
- 1636 sottufficiali, interamente concentrati nell'Esercito (80%) e nelle Capitanerie di porto (20%);

Occorre peraltro, tener conto anche dell'inquadramento, assimilabile ad una vera e propria assunzione, nei ruoli dei sottufficiali di 4.728 unità di personale non di ruolo, appartenente alla truppa volontaria, che, nel corso dell'anno, hanno maturato le relative condizioni.

I cessati dal servizio sono invece 15.716, di cui 5.964 ufficiali di complemento, così ripartiti:

- 898 dirigenti comprensivi del personale con trattamento economico superiore;
- 2.657 ufficiali;
- 6.197 sottufficiali

Il 62% dei motivi di cessazione dal servizio è costituito da "altre cause" (principalmente collocamento in ausiliaria e termine del periodo di ferma per gli ufficiali di complemento), il 27% dalle dimissioni volontarie, il 9% dal raggiungimento dei limiti di età ed il 2% dal passaggio ad altre amministrazioni.

In relazione a quanto detto nel capitolo precedente il personale di ruolo del comparto forze armate presenta un'elevata mobilità verticale tra i vari livelli funzionali, mobilità che nel corso del 1994 ha interessato circa il 15% del personale inquadrato nei livelli ed il 10,5% dei dirigenti compreso il personale con trattamento economico superiore. La maggiore movimentazione si è avuta nel VI e nel VII livello.

La mobilità verticale è stata abbastanza omogenea nelle tre armi (Esercito, Aeronautica e Marina), minore invece nelle Capitanerie di porto, dove ha interessato esclusivamente il 4,8 del personale.

Per quanto attiene alla distribuzione territoriale del personale di ruolo, la più alta concentrazione si rileva nel Lazio con 30.969, unità pari al 24,5%. Elevata è anche la presenza in Puglia (13%) e nel Veneto (8,9%).

Una presenza minima di personale si rileva in Umbria, Valle d'Aosta e Molise dove il personale di ruolo (ufficiali e sottufficiali) supera, peraltro, quello dei militari di leva.

Il personale della Marina appare concentrato oltre che nel Lazio, ovviamente nelle regioni costiere tradizionali, Puglia soprattutto, poi Liguria e Toscana. Quello dell'Aeronautica è maggiormente presente nel Lazio, Piemonte, Lombardia, Veneto e Friuli Venezia-Giulia.

Il personale non di ruolo rappresentato, come detto, da 15.830 unità di truppa volontaria, pari a circa il 12% del totale del comparto, risulta presente per il 67,3% nei ruoli dell'Esercito,

per il 24,3% nei ruoli della Marina, per il 4,3% nella Capitaneria di Porto e per il 4,1% nell'Aeronautica militare.

Detto personale, nonostante, l'intervenuto aumento di 4.054 unità rispetto al 1993, rappresenta tuttora una percentuale pari al 51,2% del ruolo organico, ruolo che, peraltro, presenta notevoli esuberi nella Marina e nelle Capitanerie (percentuale di copertura rispettivamente del 150,4 e del 149,8), mentre appare sguarnito di quasi il 60% il ruolo dell'Esercito e del 70% quello dell'Aeronautica.

Nel corso del 1994 risultano 8.234 assunzioni (pari al 52% del personale in servizio) e 2.724 cessazioni dal servizio (17,2%). Risultano altresì entrati nella categoria 550 militari di leva in ferma breve e uscite 2.006 unità, che, unitamente al personale cessato, risultano inquadrato, al 31.12.1994, nel ruolo dei sottufficiali e quindi inseriti nel personale di ruolo.

Il numero dei militari di leva è pari a 188.638, con una flessione del 3,8% rispetto all'anno precedente.

Si rileva una concentrazione pari al 79,6% nell'Esercito, al 10,9% nell'Aeronautica, al 7,7% nella Marina e l'1,7% nelle Capitanerie di porto.

Nell'Esercito, pertanto, si riscontra la presenza di un ufficiale ogni 8 militari di leva; nell'Aeronautica ogni 2,5; nella Marina ogni 4.

Il rapporto tra sottufficiali e militari di leva è di 1 a 5 nell'Esercito, 1 a 2 nell'Aeronautica, 1 a 1 nella Marina.

Tale distribuzione, apparentemente anomala, risponde tuttavia alle diverse specializzazioni delle varie armi. Nella Marina e nell'Aeronautica infatti ufficiali e sottufficiali hanno compiti e responsabilità individuali che prescindono dalla presenza di soldati e graduati di truppa, i quali svolgono, all'interno di tali armi, un ruolo marginale di vigilanza sugli aeroporti e di manovalanza generica sulle navi. Nell'Esercito, invece, il numero degli ufficiali e dei sottufficiali è in stretta correlazione con la presenza di militari di leva alle dipendenze di questi ultimi.

3.7.3.2 - Variazioni nella consistenza e nella distribuzione del personale intervenute nel 1995

Al termine del 1995, il personale appartenente al comparto ammonta a 139.590 unità, di cui 124.488 di ruolo (89,2% del totale) e 15.102 di truppa volontaria.

Rispetto all'anno precedente si evidenzia una diminuzione di 2.581 unità (1,8% del totale del comparto). Il personale di ruolo diminuisce dell'1,5% (1.853 unità in meno), la truppa volontaria del 4,6% (728 unità).

La distribuzione del personale di ruolo tra le varie Forze Armate appare sostanzialmente stabile (41,1% nell'Esercito, 37,4% nell'Aeronautica, 18,1% nella Marina). Aumentano in percentuale i dipendenti delle Capitanerie di porto che passano al 3,2% del totale in quanto, in controtendenza con l'andamento degli altri settori, si verifica un aumento del personale in servizio di circa il 15% (521 unità in più), a conferma del *trend* già evidenziato nel 1994, anno in cui si era verificato un incremento del 20 %.

Tra il personale di ruolo, i dirigenti diminuiscono del 3,8%, in realtà si verifica un aumento del 1,8% se si considerano i tenenti colonnelli aventi diritto al trattamento economico superiore che nel corso dell'anno, per effetto delle promozioni aumentano di 264 unità (3,9%), aumento riferibile per oltre la metà ai ruoli dell'Esercito.

Gli ufficiali in servizio permanente aumentano di 438 unità (2,2%), mentre i sottufficiali diminuiscono del 2,2% (aumentano peraltro significativamente i sottufficiali del ruolo delle Capitanerie di porto con una percentuale del 21,2% in più rispetto all'anno precedente).

Il personale inquadrato nei livelli, dato importante per valutare gli effetti economici dell'intervenuta approvazione del provvedimento di concertazione, diminuisce di 2020 unità (l'1,7% in meno).

La copertura dei posti in organico è pari a circa l'89% dei posti disponibili. Non è peraltro possibile alcun significativo raffronto con l'anno precedente, considerata la revisione intervenuta nelle tabelle organiche, così come ripartite nel conto annuale della Ragioneria generale.

Tra i dirigenti si rileva ancora un esubero del 16,8%, estremamente rilevante nei ruoli dell'Esercito (57% di personale in più rispetto all'organico), e un ulteriore 41% di esuberi nei ruoli dei tenenti colonnelli con trattamento economico superiore, particolarmente evidente nella Aeronautica (percentuale di copertura del 227%).

Il ruolo degli ufficiali presenta un esubero medio dell'13,3%, interamente imputabile all'Esercito (+33%), in quanto le restanti armi evidenziano invece vacanze nell'organico (7,3% nell'aeronautica, 10% nella marina).

Il ruolo dei sottufficiali evidenzia una percentuale di copertura dell'80,8%, con una significativa carenza del 33% nei ruoli dell'Esercito e del 31% in quelli della Marina.

Le assunzioni disposte nel 1995 hanno riguardato:

- 5 dirigenti (si tratta di rientri da posizioni di fuori ruolo o di richiami dall'ausiliaria)
- 6.587 ufficiali, di cui peraltro 5749 di complemento e solo 838 in servizio permanente;
- 1.231 sottufficiali (871 nell'esercito e 360 presso le Capitanerie di porto).

Se non si considerano i movimenti degli ufficiali di complemento il numero delle assunzioni è pari a 2075 unità (1,6%).

Occorre peraltro considerare il passaggio, assimilabile ad una vera e propria assunzione nel personale di ruolo, di 4.735 unità di truppa volontaria che hanno maturato, nell'anno, le condizioni per poter essere inquadrati alla qualifica iniziale del ruolo dei sottufficiali.

Le cessazioni dal servizio hanno riguardato invece, al netto del movimento degli ufficiali di complemento, 14.411 unità, pari al 7,5% del personale in servizio. In particolare si tratta di 867 dirigenti comprensivi anche del personale con trattamento superiore, 1.229 ufficiali e 7.214 sottufficiali.

Fra le cause di cessazione dal servizio, il 64% è rilevato come altre cause (compimento del periodo di servizio annuale per gli ufficiali di complemento, collocamento in ausiliaria), il 22,8% è rappresentato dalle dimissioni volontarie, l'8,5% dal raggiungimento dei limiti di età, il 4,5% da passaggi ad altre amministrazioni.

Estremamente significativa risulta nel 1995 la mobilità verticale del personale inquadrato nei livelli (ufficiali e sottufficiali in servizio permanente). Infatti la normativa di riordino e la approvazione del primo provvedimento di concertazione hanno provocato un numero elevato di slittamenti verso l'alto, sia all'interno dei livelli già esistenti, sia nel nuovo istituito VII livello bis. Quest'ultimo ha assorbito 24.470 unità di personale proveniente in massima parte dal VII livello che ha subito, allora, una fuoriuscita di 23.058 unità verso l'alto, parzialmente compensata dal contemporaneo ingresso di 11.958 unità provenienti dal VI e dal VI bis.

Il V livello si riduce da 12.884 unità a 2.715 e passa a rappresentare dall'11% dell'anno precedente, ad appena il 2,4% del totale.

I predetti movimenti hanno riguardato 79.536 unità pari al 68,5% del personale inquadrato nei livelli, a fronte di un tasso medio fisiologico di mobilità nel quinquennio precedente di circa il 15%.

A seguito di tale processo di riordino la maggior parte del personale continua ad essere inquadrata al VI livello (42,6%), il VII livello bis rappresenta ora il 21,3% del personale di ruolo non dirigente e il VII il 18,5%, con un significativo calo percentuale del 10,5%.

3.7.4 - Il costo del personale del comparto

3.7.4.1 - Il costo del personale nel 1994

Il costo del personale appartenente al comparto nel 1994 ammonta a 7.210,4 miliardi, così ripartiti fra le varie forze armate:

- 3.261,3 miliardi per il personale dell'Esercito (45,2%);

- 2.444,3 miliardi per il personale dell'Aeronautica (33,9%);
- 1.309,8 miliardi per il personale della Marina (18,2%);
- 182,1 miliardi per il personale delle Capitanerie di porto (2,5%);
- 12,9 miliardi per i Cappellani militari (0,2%).

L'importo sopraripartito comprende

- la retribuzione del personale (88,1%);
- i contributi a carico dell'Amministrazione (9,26%);
- le indennità di missione e trasferimento (4,72%);
- altre spese (1%);
- il saldo dei rimborsi effettuati e ricevuti dall'Amministrazione, positivo in favore dell'Esercizio per 221,85 miliardi (3,8%).

Tra il costo del personale risultano altresì conteggiate le somme corrisposte ai militari di leva e agli allievi che, tecnicamente, non fanno parte del comparto.

Ai fini dell'effettuazione di analisi e confronti, più significativo appare il dato relativo alla sola spesa per le retribuzioni che, al netto di quanto corrisposto ai militari di leva, ammonta a 5.778,9 miliardi, e rappresenta, per l'anno in questione, il 4,38% della retribuzione di tutto il personale pubblico ed il 7,5% di quella del settore statale.

Si evidenzia da quanto sopra una differenza percentuale di poco superiore a quella quantitativa del comparto derivante dalla corresponsione di una retribuzione al personale di ruolo (ufficiali e sottoufficiali) mediamente superiore a quella del restante personale, statale e pubblico, retribuzione, invece, di gran lunga inferiore con riferimento alla truppa volontaria (personale non di ruolo).

La spesa impegnata per la retribuzione del personale di ruolo è di 5.544,5 miliardi, pari al 95,3% di quella del comparto al netto delle somme corrisposte ai militari di leva.

Rispetto al 1993 si rileva un aumento di 54 miliardi, pari ad una percentuale di poco inferiore all'1%, a fronte, come detto, di una diminuzione di 3.468 unità (2,6% di personale di ruolo in meno).

La retribuzione media annua del personale di ruolo è pari a 44 milioni lordi, superiore del 14,4% alla media del settore statale e del 15,8% a quella del settore pubblico.

Detta retribuzione risulta così composta:

- 69,7% competenze fisse (stipendio, indennità integrativa speciale, 13esima mensilità);
- 21,1% indennità e competenze accessorie;
- 9,2% straordinario.

Rispetto al restante personale statale l'incidenza sulla composizione della retribuzione delle indennità è superiore del 9% e quella dello straordinario del 5,35%.

La spesa per la retribuzione, secondo le varie categorie del personale di ruolo, risulta così disaggregata:

- dirigenti (2% del personale di ruolo): 271,80 miliardi, pari al 4,90%;
- personale con trattamento superiore (5,4% del personale di ruolo): 471,33 miliardi, pari al 8,50%;
- ufficiali in servizio permanente (15,4% del personale di ruolo): 907,78 miliardi, pari al 16,37%;
- ufficiali di complemento (5,4% del personale di ruolo): 231,07 miliardi, pari al 4,17%.
- sottoufficiali (71,8% del personale di ruolo): 3.662,53 miliardi, pari al 66,06%.

La spesa per il personale inquadrato a fini economici nei livelli (ufficiali in servizio permanente e di complemento, sottoufficiali - cioè le ultime tre voci del precedente elenco) è pari a 4801,4 miliardi (86,6%).

La diversa incidenza della retribuzioni rispetto al dato quantitativo numerico è significativa delle differenze stipendiali esistenti fra le varie categorie.

La retribuzione del personale non di ruolo, che rappresenta il 12% di tutto il personale del comparto, è pari a 234,9 miliardi (4,7%), in quanto ovviamente, come già detto, la truppa volontaria ha un trattamento economico di gran lunga inferiore, costituito per la quasi totalità da un'unica voce, non essendo prevista tra l'altro la corresponsione dell'indennità integrativa speciale.

3.7.4.2 - Il costo del personale nel 1995

Il costo del personale nel 1995 risulta fortemente influenzato dalle modifiche intervenute nell'inquadramento del personale appartenente ai livelli, esaminate nel capitolo precedente e dai primi effetti economici del provvedimento di concertazione, recepito con il d.P.R. 31 luglio 1995, n. 394. I predetti benefici possono essere così sintetizzati:

- adeguamento degli stipendi del personale inquadrato nei livelli, in precedenza fissato nelle tabelle annesse alla legge 8 agosto 1990, n. 231 con due diverse decorrenze (1 gennaio e 1 dicembre 1995);
- corresponsione di un assegno pensionabile mensile a fronte della riduzione dell'orario di lavoro e la contestuale previsione di prestazioni straordinarie obbligatorie;
- soppressione dell'indennità militare, conservata quale assegno personale, riassorbibile in relazione agli incrementi dell'indennità di impiego operativo;
- adeguamento dell'assegno funzionale e del trattamento di parziale omogeneizzazione con il restante personale di polizia previsti dagli articoli 4 e 5, comma 1 della legge n. 231/1990;
- estensione anche al personale delle capitanerie di porto dell'incremento del 6% dell'indennità pensionabile, come concordato per il personale dei corpi di polizia;
- riconoscimento della indennità di ordine pubblico al personale addetto alla vigilanza dei seggi elettorali;
- adeguamento del trattamento di missione e di trasferimento a talune particolari esigenze del personale;
- ulteriori benefici derivanti da una più ampia copertura assicurativa e dall'accollo da parte dell'amministrazione delle spese per l'eventuale tutela legale.

In relazione a quanto sopra la spesa per la retribuzione del personale inquadrato nei livelli passa nel 1995 da 4.801,3 a 4.878,8 miliardi, con un aumento dell'1,6%, rispetto all'anno precedente a fronte di una diminuzione dell'1,7% del dato quantitativo.

Conseguentemente la retribuzione media annua del predetto personale passa nel 1995 a 42 milioni lordi annui, rispetto ai 41,1 dell'anno precedente con un incremento pari al 2,2%.

La composizione del trattamento economico, cioè le percentuali di incidenza delle varie voci che lo compongono, non subisce particolari variazioni rispetto al 1994.

Nel 1995 aumenta anche la retribuzione media dei dirigenti (10,1%) e quella del personale con trattamento superiore (+4,8%).

Il costo del personale, in termini di cassa, presenta un aumento di 229,5 miliardi, pari al 3%.

La spesa totale per le retribuzioni, sempre valutata in termini di cassa, diminuisce invece dell'1,8%.

Scheda riepilogativa		Comparto Forze Armate		
Anno 1994				
CONSISTENZA E DINAMICA DEL PERSONALE				
	Quantità	Incr/Decr	%	Copertura organico
DIPENDENTI IN SERVIZIO AL 31/12				
Ruolo	126.341	3.468	2,7	
Truppa volontaria	15.830	-4.054	-25,6	
TOTALE	142.171	-586	-0,4	
Percentuale Settore Statale	7%			
PERSONALE DI RUOLO				
Dirigenti	2.561	102	3,8	117,6
Trattamento superiore	6.848	-356	-5,5	164,3
Ufficiali di complemento	6.795	763	10,1	101,2
Ufficiali	19.461	1.010	4,9	88,7
Sottufficiali	90.676	1.949	2,1	92,7
TOTALE	126.341	3.468	2,7	95,1
	Quantità	%		
Assunzioni	7.560	6,0		
Cessazioni	15.716	12,4		
Entrati/usciti	4.688	3,7		
	Quantità	Incr/decr	%	Copertura organico
TRUPPA VOLONTARIA				
Personale in servizio	15.830	-4.054	-34,4	51,2
	Quantità	%		
Assunzioni	8.234	69,9		
Cessazioni	2.724	23,1		
Entrati/usciti	-1.456	-12,4		
SPESA	Importo in migliaia		% Settore statale	
Costo del personale	7.210.373.118		8,26	
Spesa per retribuzioni	6.351.258.785		8,29	
RETRIBUZIONE MEDIA PERSONALE DI RUOLO	Importo in milioni			
Competenze fisse	30,673		96,9	
Indennità	9,285		175,8	
Straordinario	4,053		273,1	
TOTALE	44,011		114,6	

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

Scheda riepilogativa	Comparto Forze Armate
Anno 1995	

CONSISTENZA E DINAMICA DEL				
	Quantità	Incr/Decr	%	Copertura organico
DIPENDENTI IN SERVIZIO AL				
Ruolo	124.488	-1.853	-1,5	
Truppa volontaria	15.102	-728	-4,8	
TOTALE	139.590	-2.581	-1,8	
Percentuale Settore Statale	7,17%			
PERSONALE DI				
Dirigenti	2.464	-97	-3,8	116,8
Trattamento superiore	7.112	264	3,9	140,9
Ufficiali	26.235	-21	-0,1	113,3
Sottufficiali	88.677	-1.999	-2,2	80,8
TOTALE	124.488	-1.853	-1,5	88,9
	Quantità	%		
Assunzioni	7.823	6,3		
Cessazioni	14.411	11,6		
Entrati/usciti	4.735	3,8		
	Quantità	Incr/decr	%	Copertura organico
TRUPPA VOLONTARIA				
Personale in servizio	15.102	-728	-4,6	50,4
	Quantità	%		
Assunzioni	5.476	34,6		
Cessazioni	3.992	25,2		
Entrati/usciti	-2.212	-14,0		
SPESA				
	Importo in migliaia	Incr/decr	%	
Costo del personale	7.439.917.488	229.544.370	3,2	
Spesa per retribuzioni	6.234.467.485	-116.791.300	-1,8	
RETRIBUZIONE MEDIA				
	Importo in milioni			
Competenze fisse	31,374	0,701	2,3	
Indennità	9,741	0,456	4,9	
Straordinario	3,812	-0,241	-5,9	
TOTALE	44,927	0,916	2,1	

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

3.8 - Le rimanenti categorie di dipendenti statali non contrattualizzate

3.8.1 - Premessa

Si tratta del personale della carriera prefettizia, dei diplomatici, dei magistrati ed avvocati dello Stato¹. Pur svolgendo rilevanti funzioni nell'ambito delle strutture statali, la loro consistenza numerica (inferiore nel complesso alle 13 mila unità) rende assai poco significativo il "peso" delle predette categorie sul costo del lavoro pubblico. Nondimeno, si tratta di personale con trattamento economico in media più elevato nell'ambito del pubblico impiego.

Ulteriore caratteristica di tali "categorie" è il meccanismo di progressione di carriera, regolata da passaggi automatici, cosa che comporta un elevato tasso di mobilità verticale.

Tale dinamica interna di promozione incide non poco sull'evoluzione stipendiale.

Naturalmente, per il personale di Magistratura non si è proceduto a distinguere tra dirigenza e personale dei livelli, stante la mancanza di significato di tale partizione nell'ambito di questo particolare settore del pubblico impiego.

La qualità dei dati (desunti dal conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato) - stante anche la limitatezza dei flussi finanziari - è buona. Incomprensibile, tuttavia, risulta la riagggregazione per qualifiche e livelli del totale dei magistrati, che presenta dati *ictu oculi* inesatti (p. es. 6122 magistrati militari).

3.8.2 - Il personale della carriera prefettizia

3.8.2.1 - Consistenza, struttura e anzianità

Questo personale constava, alla fine del 1994, di 1823 unità (*tabella 1*), con una percentuale femminile attestata sul 40%, che tuttavia - nelle qualifiche non dirigenziali - risulta ormai superiore nettamente alla metà. Il personale inquadrato nei livelli non dirigenziali si attesta sul 60%. Rispetto al 1993 si registra un aumento di organico di 88 unità. Nel complesso, l'organico risulta coperto al 95%, seppure sussistono eccedenze nella copertura delle qualifiche elevate (144% per i dirigenti generali) e carenze fra il personale dei livelli (82%).

Il 60% del personale ha un'anzianità di servizio inferiore ai 15 anni.

Il 70% dei dirigenti generali ha più di 30 anni di anzianità.

Nel 1995 si è assistito a un lieve calo di unità in ruolo (-26) che non muta significativamente la struttura del personale delineata per il 1994. Va rilevato, tuttavia, che si incrementa l'eccedenza nella copertura delle qualifiche elevate (dirigenti generali).

Mette conto di sottolineare che la regione Lazio assorbe il 36% delle unità di personale, pur essendo la struttura prefettizia radicata capillarmente su tutto il territorio nazionale (nel complesso delle regioni settentrionali è distribuito il 27% del personale).

3.8.2.2 - La spesa

Nel corso del 1994 è stata spesa per le retribuzioni la somma di 104 miliardi (*tabella 2*) di cui l'82,3% per retribuzioni ordinarie (stipendio ed indennità integrativa speciale). Il residuo 17,7% di retribuzione accessoria è costituito da compenso per lavoro straordinario (9,5%) ed altre indennità (8,1%), che concernono sostanzialmente il personale delle qualifiche meno elevate.

La retribuzione media lorda *pro capite* del personale di prefettura è stata di 56,9 milioni. Nel 1995 tale dato è lievitato di circa 1 milione e mezzo.

Nel corso del 1995 le spese per la retribuzione è incrementata di poco più di un miliardo, pur in presenza della surriferita contrazione di consistenza del personale. Ciò si spiega con il fatto che nel 1995 sono si diminuite 26 unità, ma come risultato differenziale tra l'aumento di 13 dirigenti generali e il decremento di 39 unità delle qualifiche inferiori.

¹ Per le altre categorie di personale non contrattualizzato, si rinvia al paragrafo 3.1.

E' significativo che il saldo in aumento sia determinato dall'aumento delle competenze fisse, essendosi, al contrario, contratta la spesa per le competenze accessorie (tabella 3). Il costo per contributi è passato dai quasi 12 miliardi del 1994 agli oltre 14 miliardi del 1995.

3.8.3 - Il personale diplomatico

3.8.3.1 - Consistenza, struttura e anzianità

Alla fine del 1994, su 938 posti disponibili risultavano in servizio 901 diplomatici, con una copertura del 96% (tabella 4). Peraltro, sussistevano eccedenze nella copertura della qualifica più elevata (dirigenti generali) dove su una dotazione organica di 168 posti risultavano inquadrati ben 257 unità (copertura pari al 149%). L'incidenza delle donne è minima: appena il 7%, né si scorge alcuna inversione di tendenza, nemmeno fra il personale non dirigenziale. Pertanto, quello diplomatico rimane il settore del pubblico impiego più refrattario alla presenza femminile.

Consistenza e struttura rimangono pressoché invariate nel corso del 1995. Oltre due terzi del personale ha qualifica dirigenziale.

L'anzianità di servizio media si attesta intorno a 20 anni, che risulta essere il valore più alto per il personale appartenente al settore statale (con esclusione delle magistrature "speciali").

Le unità di personale che prestano servizio all'estero sono pari al 60%, il rimanente 40%, svolge le proprie funzioni nella sede centrale di Roma.

3.8.3.2 - La spesa

La spesa nel 1994 è stata di 221 miliardi, mentre si è attestata sui 200 miliardi per il 1995 (tabelle 5 e 6).

L'apparente riduzione delle spese per retribuzione - stante la sostanziale invarianza della consistenza e della struttura - è dovuta al fatto che i dati di cassa sono al netto delle ritenute ancora non versate nell'anno.

Notevolissime le spese per indennità di missione e di trasferimento, che hanno superato i 25 miliardi nel 1994 e i 22 miliardi nel 1995, comprendenti viaggi di servizio e congedo in Italia - compresi i familiari a carico -, il rimborso delle spese di trasporto in occasione di trasferimenti, l'indennità di prima sistemazione e di richiamo al servizio, i contributi nelle spese di abitazione.

La peculiarità retributiva del personale diplomatico consiste nella rilevante incidenza della retribuzione accessoria, in conseguenza dell'elevata entità dell'indennità di servizio all'estero che costituisce i quattro quinti della retribuzione ordinaria.

La retribuzione media di 257 milioni l'anno (1995) pone la categoria nettamente al primo posto nel settore pubblico. Rispetto al 1994 tale dato medio risulta aumentato di 6 milioni.

Da tempo viene auspicata una ridefinizione dell'indennità per il servizio prestato all'estero, volta ad assicurare una decisa riduzione della spesa. Nella legge 24 dicembre 1993 n. 537 (art. 3, commi 43, 44) veniva delegato il Governo a legiferare sulla materia *de qua*. Peraltro, la delega è scaduta per non avere il Governo provveduto nei sei mesi a disposizione. Una nuova delega fu attribuita dall'art. 1, comma 138, della legge 23 dicembre 1996, n. 662. Tuttavia, anche questa ulteriore delega è scaduta, segno della rilevante difficoltà e resistenza ad una riforma della indennità di servizio per l'estero che, tuttavia, ormai perentoriamente si impone.

Il "collegato" alla finanziaria 1998, all'art. 22, comma 70, ripropone la delega, differendo i termini di cui alla legge n. 662/96 al 28 febbraio 1998.

Allo stato, l'unico provvedimento attuato è stata la riduzione dell'8% di tale indennità a partire dall'aprile 1995 (legge 22 marzo 1995 n. 85, di conversione del decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41).

3.8.4 - Il personale di magistratura

3.8.4.1 - Consistenza, struttura e anzianità

La consistenza totale dei magistrati alla fine del 1994 era di 9.738 unità (*tabella 7*). La preminenza assoluta è data dalla Magistratura ordinaria con un peso dell'86%. Il residuo 14% è costituito, nell'ordine, da Corte dei conti, Magistratura amministrativa (Consiglio di Stato e Tribunali Amministrativi Regionali), Avvocatura dello Stato e, con valori più modesti, Magistratura militare (rispettivamente 5, 4, 3 e 1%).

Nel 1994, il personale di magistratura registra un incremento dell'1,8% in media, con scostamenti positivi più accentuati per l'Avvocatura di Stato e la Magistratura ordinaria ed una modesta regressione per le Magistrature speciali.

Nel 1995 si è avuta una contrazione modesta pari allo 0,5% delle unità in ruolo (9.685), ad eccezione della Magistratura militare, dove tale flessione è stata più consistente.

Le donne rappresentano, nel complesso, il 27% del personale ma superano il 50% della composizione magistratuale dei livelli più bassi, ciò che comporterà - nei prossimi anni -, per gli effetti congiunti del *turn over* e dell'avanzamento automatico di carriera, un netto miglioramento della loro presenza percentuale.

L'anzianità media dell'intero settore si mantiene sui 17 anni, con punte elevatissime per la Corte dei conti (29 anni) e minime per la magistratura ordinaria (poco più di 16 anni), fatto che determina rilevanti conseguenze sulla retribuzione media.

ANZIANITA' MEDIA DEL PERSONALE DI MAGISTRATURA

MAGISTRATURA	1994	Scostamento media	1995	Scostamento media
Avvocatura dello Stato	15,96	-1,38	16,77	-0,46
Consiglio di Stato e TT.AA.RR.	19,05	+1,71	19,33	+2,10
Corte dei conti	30,13	+12,79	28,93	+11,70
Magistratura ordinaria	16,50	-0,84	16,42	-0,81
Magistratura militare	18,17	+0,83	16,56	-0,67
TOTALE	17,34		17,23	

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

La dislocazione dei magistrati sul territorio è decentrata al massimo per la magistratura ordinaria (oltre i 4/5 dei magistrati opera fuori del Lazio), minima per la Corte dei conti (proporzione invertita rispetto alla magistratura ordinaria). Peraltro, tale ultimo dato si sta modificando per l'avvenuto decentramento delle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti e per l'incremento della funzione di controllo attribuite alle strutture periferiche (leggi 14 gennaio 1994, nn. 19 e 20).

3.8.4.2 - La spesa

La spesa sostenuta per le retribuzioni nel 1994 ammonta a 1310 miliardi (*tabella 8*), mentre per il 1995 essa ammonta a 1328 miliardi (*tabella 9*). Il costo del personale si attesta a 1497 miliardi, con un notevole aumento rispetto al 1993 dovuto, in massima, al pagamento degli arretrati.

Particolarmente interessata al fenomeno dell'aumento del costo del personale è stata l'Avvocatura di Stato, seguita dalla magistratura ordinaria. In controtendenza la Corte dei conti, per la quale vi è stata una variazione negativa delle spese del 18% che, tuttavia, considerata la modesta consistenza numerica, non incide sulla tendenza generale del settore.

Nel 1995, il costo complessivo si contrae di 11 miliardi. Tuttavia, tale diminuzione è dovuta sostanzialmente al motivo contingente del ritardato versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali.

Questi ultimi, infatti, si contraggono di 29 miliardi, mentre la spesa per le retribuzioni lorde aumentano di 18 miliardi, cosa dovuta, in parte, all'adeguamento retributivo automatico di cui alla legge n. 27/1981 e, in parte, alla mobilità verticale conseguente al meccanismo automatico di avanzamento in carriera.

La retribuzione media annua riferita all'anno 1995 (*tabella 10*) è più elevata per la Corte dei conti (212 milioni annui) ed il Consiglio di Stato (195 milioni annui), rispetto ai minimi rappresentati dalla Magistratura militare (123 milioni) e dalla Magistratura ordinaria (131 milioni). Il dato è facilmente spiegabile, in base a quanto precedentemente detto sulla differenza di anzianità media fra le varie magistrature.

Dall'esame della composizione della spesa per voci retributive, si rileva la scarsa significatività degli emolumenti accessori.

Tabella 1

Personale in servizio della carriera prefettizia per categorie

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1994				RILEVAZIONE 1995			
	Dotazione organica	31.12.93		31.12.94	Dotazione organica	31.12.94		31.12.95
		Totale	Di cui donne			Totale	Di cui donne	
Dirigenti generali	138	203	7	199	7	199	7	212
Dirigenti	452	523	80	535	100	535	100	506
Personale livelli	1.320	1.009	569	1.089	612	1.089	612	1.079
TOTALE	1.910	1.735	656	1.823	719	1.823	719	1.797

Personale in servizio della carriera prefettizia per categorie
% di copertura, di colonna e variazioni percentuali

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1994				RILEVAZIONE 1995			
	% copertura	% colonna		Variazione % 1994/1993	% copertura	% colonna		Variazione % 1995/1994
		Totale	Di cui donne			Totale	Di cui donne	
Dirigenti generali	144,2	10,9	0,4	-2,0	145,2	11,8	0,6	6,5
Dirigenti	118,4	29,3	5,5	2,3	111,9	28,2	6,0	-5,4
Personale livelli	82,5	59,7	33,6	7,9	82,7	60,0	33,9	-0,9
TOTALE	95,4	100,0	39,4	5,1	94,5	100,0	40,5	-1,4

Fonte: Elaborazioni Cortei dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Tabella 2
Spesa per competenze fisse e indennità nel 1994 per il personale della carriera prefettizia

CATEGORIA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di stipendio	TOTALE (A)	Recupero per assenze, ritardi, ecc.	Arretrati per anni precedenti	TOTALE (*) (B)
Dirigenti generali	11.299.201	3.108.081	0	1.413.851	0	2.567.029	18.388.162	-19.740		18.368.422
Dirigenti	21.357.946	7.546.517	0	2.408.705	0	8.091	31.321.259	-82.826		31.238.433
Personale livelli	17.291.722	14.206.193	1.146.131	2.742.738	0	637.360	36.024.144	-54.112		35.970.032
TOTALE	49.948.869	24.860.791	1.146.131	6.565.294	0	3.212.480	85.733.565	-156.678	0	85.576.887

(*) Nel calcolo del totale, l'importo relativo ai recuperi per assenze, ritardi, ecc. non viene sommato ma sottratto

Spesa per competenze accessorie nel 1994 per il personale della carriera prefettizia

CATEGORIA	Strordinario	Compensi incentivanti la produttività	Fondo miglior. efficienza dei servizi	Indennità deriv. da provvedimenti specifici	Indennità di rischio	Altre spese accessorie e indennità varie	TOTALE COMPETENZE (C)	TOTALE A+C	TOTALE B+C
Dirigenti generali	199.155	0	0	0	0	0	199.155	18.587.317	18.587.577
Dirigenti	5.577.132	0	0	2.800.017	0	0	8.377.149	39.698.408	39.615.582
Personale livelli	4.155.214	0	564.095	5.169.312	0	0	9.888.621	45.912.765	45.858.653
TOTALE	9.931.501	0	564.095	7.969.329	0	0	18.464.925	104.198.490	104.041.812

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

Spesa per competenze fisse e indennità nel 1995 per il personale della carriera prefettizia

Tabella 3

CATEGORIA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di stipendio	TOTALE (A)	Recuperi per assenze, ritardi, ecc.	Arretrati per anni precedenti	(Importi in migliaia di lire)	
										TOTALE (*)	(B)
Dirigenti generali	12.495.700	2.885.448	0	1.304.966	0	2.329.375	19.015.489	-32.292	149.208	19.132.405	
Dirigenti	21.710.051	7.251.006	0	2.346.821	0	102.132	31.410.010	-55.736	510.548	31.864.822	
Personale livelli	18.192.639	13.913.250	963.785	2.711.569	15.188	108.951	35.905.382	-268.445	1.272.874	36.909.811	
TOTALE	52.398.390	24.049.704	963.785	6.363.356	15.188	2.540.458	86.330.881	-356.473	1.932.630	87.907.038	

(*) Nel calcolo del totale, l'importo relativo ai recuperi per assenze, ritardi, ecc. non viene sommato ma sottratto

Spesa per competenze accessorie nel 1995 per il personale della carriera prefettizia

CATEGORIA	Straordinario	Compensi incentivanti la produttività	Fondo miglior. efficienza dei servizi	Indennità deriv. da provvedimenti specifici	Indennità di rischio	Altre spese accessorie e indennità varie	TOTALE COMPETENZE (C)	TOTALE A+C	TOTALE B+C	(Importi in migliaia di lire)	
										TOTALE	
Dirigenti generali	257.697	0	0	0	0	0	257.697	19.273.186	19.390.102		
Dirigenti	5.198.820	0	0	2.825.606	0	0	8.024.426	39.434.436	39.889.248		
Personale livelli	4.390.988	0	0	5.016.831	0	0	9.407.819	45.313.201	46.317.630		
TOTALE	9.847.505	0	0	7.842.437	0	0	17.689.942	104.020.823	105.596.980		

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

Tabella 4

Personale in servizio della carriera diplomatica per categorie

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1994					RILEVAZIONE 1995				
	Dotazione organica	31.12.93		31.12.94		Dotazione organica	31.12.94		31.12.95	
		Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne		Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Dirigenti generali	168	257	4	250	4	168	250	4	237	4
Dirigenti	460	369	30	382	31	460	382	31	402	31
Personale livelli	310	271	29	269	32	310	269	32	262	34
TOTALE	938	897	63	901	67	938	901	67	901	69

Personale in servizio della carriera diplomatica per categorie
% di copertura, di colonna e variazioni percentuali

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1994					RILEVAZIONE 1995				
	% copertura	% colonna		Variazione % 1994/1993		% copertura	% colonna		Variazione % 1995/1994	
		Totale	Di cui donne	Totale	Donne		Totale	Di cui donne	Totale	Donne
Dirigenti generali	148,8	27,7	0,4	-2,7	0,0	141,1	26,3	0,4	-5,2	0,0
Dirigenti	83,0	42,4	3,4	3,5	3,3	87,4	44,6	3,4	5,2	0,0
Personale livelli	86,8	29,9	3,6	-0,7	10,3	84,5	29,1	3,8	-2,6	6,3
TOTALE	96,1	100,0	7,4	0,4	6,3	96,1	100,0	7,7	0,0	3,0

Fonte: Elaborazioni Cortei dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Tabella 5

Spesa per competenze fisse e indennità nel 1994 per il personale della carriera diplomatica

CATEGORIA	(Importi in migliaia di lire)							
	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di stipendio	TOTALE (A)	Recupero per assenze, ritardi, ecc.
Dirigenti generali	14.932.313	3.393.565	0	1.620.677	0	89.722	20.036.277	-1.747.980
Dirigenti	14.977.014	5.463.213	0	1.573.724	13.544	7.959	22.035.454	-3.269.798
Personale livelli	5.707.532	3.696.875	0	793.814	4.060	0	10.202.281	-2.423.228
TOTALE	35.616.859	12.553.653	0	3.988.215	17.604	97.681	52.274.012	-7.441.006
								1.092.065
								18.641.024
								19.502.870
								7.781.177
								45.925.071

(*) Nel calcolo del totale, l'importo relativo ai recuperi per assenze, ritardi, ecc. non viene sommato ma sottratto

Spesa per competenze accessorie nel 1994 per il personale della carriera diplomatica

CATEGORIA	(Importi in migliaia di lire)							
	Strordinario	Compensi incentivanti la produttività	Fondo miglior. efficienza dei servizi	Indennità deriv. da provvedimenti specifici	Indennità di rischio	Altre spese accessorie e indennità varie	TOTALE COMPETENZE (C)	TOTALE A+C
Dirigenti generali	1.678.458	424.308	0	58.219.653	0	25.221	60.347.640	80.383.917
Dirigenti	1.034.625	499.270	0	69.596.043	0	1.371.262	72.501.200	94.536.654
Personale livelli	301.306	181.272	0	41.311.813	0	458.712	42.253.103	52.455.384
TOTALE	3.014.389	1.104.850	0	169.127.509	0	1.855.195	175.101.943	227.375.955
								78.988.664
								92.004.070
								50.034.280
								221.027.014

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

Tabella 6

Spesa per competenze fisse e indennità nel 1995 per il personale della carriera diplomatica

CATEGORIA	(Importi in migliaia di lire)						
	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di stipendio	TOTALE (A)
Dirigenti generali	14.786.792	3.341.367	0	1.487.405	0	0	19.615.564
Dirigenti	13.231.926	4.802.735	0	1.600.423	17.196	10.432	19.662.712
Personale livelli	5.145.714	3.285.927	0	640.452	2.585	0	9.074.678
TOTALE	33.164.432	11.430.029	0	3.728.280	19.781	10.432	48.352.954
							-7.034.055
							227.039
							41.545.938

(*) Nel calcolo del totale, l'importo relativo ai recuperi per assenze, ritardi, ecc. non viene sommato ma sottratto

Spesa per competenze accessorie nel 1995 per il personale della carriera diplomatica

CATEGORIA	(Importi in migliaia di lire)						
	Strordinario	Compensi incentivanti la produttività	Fondo miglior. efficienza dei servizi	Indennità deriv. da provvedimenti specifici	Indennità di rischio	Altre spese accessorie e indennità varie	TOTALE COMPETENZE (C)
Dirigenti generali	1.126.518	339.614	0	0	0	54.989.676	76.071.372
Dirigenti	884.030	566.688	0	0	0	58.596.559	79.709.989
Personale livelli	191.709	162.778	0	0	0	41.716.172	51.145.337
TOTALE	2.202.257	1.069.080	0	0	0	155.302.407	206.926.698
							73.966.376
							76.790.873
							49.362.433
							200.119.682

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

Tabella 7

Personale in servizio nella Magistratura negli anni 1994 e 1995

MAGISTRATURA	RILEVAZIONE 1994					RILEVAZIONE 1995				
	Dotazione organica	31.12.93		31.12.94		Dotazione organica	31.12.94		31.12.95	
		Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne		Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Avvocatura dello Stato	370	325	80	337	85	370	337	85	330	85
Consiglio di Stato e TT.AA.RR.	425	419	43	410	40	425	410	40	412	43
Corte dei conti	537	542	48	528	48	537	528	48	523	58
Magistratura ordinaria	9.109	8.202	2.210	8.388	2.335	9.109	8.388	2.335	8.351	2.420
Magistratura militare	103	78	2	75	2	103	75	2	69	2
TOTALE	10.544	9.566	2.383	9.738	2.510	10.544	9.738	2.510	9.685	2.608

Personale in servizio nella Magistratura negli anni 1994 e 1995
% di copertura, di colonna e variazioni percentuali

MAGISTRATURA	RILEVAZIONE 1994				RILEVAZIONE 1995			
	% copertura	% colonna		Variazione % 1994/1993	% copertura	% colonna		Variazione % 1995/1994
		Totale	Di cui donne			Totale	Di cui donne	
Avvocatura dello Stato	91,1	3,5	0,9	3,7	89,2	3,4	0,9	-2,1
Consiglio di Stato e TT.AA.RR.	96,5	4,2	0,4	-2,1	96,9	4,3	0,4	0,5
Corte dei conti	98,3	5,4	0,5	-2,6	97,4	5,4	0,6	-0,9
Magistratura ordinaria	92,1	86,1	24,0	2,3	91,7	86,2	25,0	-0,4
Magistratura militare	72,8	0,8	<0,1	-3,8	67,0	0,7	<0,1	-8,0
TOTALE	92,4	100,0	25,8	1,8	91,9	100,0	26,9	-0,5
								3,9

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

Tabella 8

Spesa per competenze fisse e indennità nel 1994 per il personale di Magistratura

(Importi in migliaia di lire)										
MAGISTRATURA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di stipendio	TOTALE (A)	Recuperi per assenze, ritardi, ecc.	Arretrati per anni precedenti	TOTALE (*) (B)
Avvocatura dello Stato	39.564.394	5.297.988	0	3.613.914	0	5.102.518	53.578.814	-27.482	7.035.123	60.586.455
Consiglio di Stato e T.T.AA.RR.	58.921.686	6.766.905	0	5.472.183	0	6.739.690	77.900.464	-74.677	8.306.259	86.132.046
Corte dei conti	83.226.116	8.877.528	0	7.632.848	200	8.021.083	107.757.775	-0	178.667	107.936.442
Magistratura ordinaria	475.182.614	124.926.117	260.206.653	71.326.554	4.180	112.182.087	1.043.828.205	-4.573.847	5.580.033	1.044.834.391
Magistratura militare	7.143.398	1.181.180	0	690.684	0	715.035	9.730.297	-19.220	25.724	9.736.801
TOTALE	664.038.208	147.049.718	260.206.653	88.736.183	4.380	132.760.413	1.292.795.555	-4.695.226	21.125.806	1.309.226.135

^(*) Nel calcolo del totale, l'importo relativo ai recuperi per assenze, ritardi, ecc. non viene sommato ma sottratto

Spesa per competenze accessorie nel 1994 per il personale di Magistratura

(Importi in migliaia di lire)									
MAGISTRATURA	Straordinario	Indennità di rischio	Indennità derivanti da provv. specifici	Compensi incentivanti la produttività	Fondo migl. effie. dei servizi	Altre spese accessorie e indennità varie	TOTALE COMPETENZE (C)	TOTALE A+C	TOTALE B+C
Avvocatura dello Stato	448.417	0	0	0	0	0	448.417	54.027.231	61.034.872
Consiglio di Stato e T.T.A.A.R.R.	0	0	0	0	0	0	0	77.900.464	86.132.046
Corte dei conti	153.022	0	313.791	0	0	0	466.813	108.224.588	108.403.255
Magistratura ordinaria	0	0	0	0	0	0	0	1.043.828.205	1.044.834.391
Magistratura militare	20.300	331.421	192.939	0	0	19.602	564.262	10.294.559	10.301.063
TOTALE	621.739	331.421	506.730	0	0	19.602	1.479.492	1.294.275.047	1.310.705.627

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

Spesa per competenze fisse e indennità nel 1995 per il personale di Magistratura

Tabella 9

(Importi in migliaia di lire)										
MAGISTRATURA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di stipendio	TOTALE (A)	Recupero per assenze, ritardi, ecc.	Arretrati per anni precedenti	TOTALE (*) (B)
Avvocatura dello Stato	43.008.678	5.228.041	0	4.023.237	0	5.347.995	57.607.951	-115.073	1.872.557	59.365.435
Consiglio di Stato e T.T.A.A.R.R.	61.370.037	6.803.947	0	5.704.753	0	6.168.980	80.047.717	-62.080	148.922	80.134.559
Corte dei conti	83.680.030	8.547.486	0	7.673.699	0	7.950.101	107.851.316	-24.539	775.497	108.602.274
Magistratura ordinaria	758.313.472	126.418.566	0	74.422.741	6.688	108.914.562	1.068.076.029	-4.636.599	7.229.711	1.070.669.141
Magistratura militare	6.067.911	1.117.973	0	603.103	0	1.072.053	8.861.040	-174.448	34.756	8.721.348
TOTALE	952.440.128	148.116.013	0	92.427.533	6.688	129.453.691	1.322.444.053	-5.012.739	10.061.443	1.327.492.757

(*) Nel calcolo del totale, l'importo relativo ai recuperi per assenze, ritardi, ecc. non viene sommato ma sottratto

Spesa per competenze accessorie nel 1995 per il personale di Magistratura

(Importi in migliaia di lire)									
MAGISTRATURA	Straordinario	Indennità di rischio	Indennità derivanti da provv. specifici	Compensi incentivanti la produttività	Fondo migl. effic. dei servizi	Altre spese accessorie e indennità varie	TOTALE COMPETENZE (C)	TOTALE A+C	TOTALE B+C
Avvocatura dello Stato	410.074	0	0	0	0	0	410.074	58.018.025	59.775.509
Consiglio di Stato e TT.AA.RR.	125.874	0	0	0	0	0	125.874	80.173.591	80.260.433
Corte dei conti	235.000	0	0	0	0	373.910	608.910	108.460.226	109.211.184
Magistratura ordinaria	0	0	0	0	0	0	0	1.068.076.029	1.070.669.141
Magistratura militare	0	0	0	0	0	0	0	8.861.040	8.721.348
TOTALE	770.948	0	0	0	0	373.910	1.144.858	1.323.588.911	1.328.637.615

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

Retribuzione media annua pro-capite del personale della Magistratura nel 1995

Tabella 10

(Importi in migliaia di lire)

MAGISTRATURA	Stipendio	I.I.S.	R.I.A.	Tredicesima mensilità	TOTALE	Indennità varie	Straordinario	Altre inden. e comp. accessorie	TOTALE	Retribuzione	Recupero	Anzietà
Avvocatura dello Stato	131.135	15.941		12.267	159.343	16.306	1.250		17.557	176.900	351	5.710
Consiglio di Stato e T.T.A.A.RR.	149.712	16.598		13.917	180.227	15.049	307		15.356	195.583	151	363
Corte dei conti	164.047	16.757		15.044	195.847	15.585	481	733	16.779	212.626	48	1.520
Magistratura ordinaria	93.065	15.515		9.134	117.713	13.367			13.367	131.080	569	887
Magistratura militare	84.745	15.614		8.423	108.782	14.972			14.972	123.754	2.436	485
TOTALE	100.616	15.647		9.764	126.027	13.675	81	39	13.796	139.823	530	1.063

Retribuzione media annua pro-capite del personale della Magistratura nel 1995 - % di scostamento dalla media

MAGISTRATURA	Stipendio	I.I.S.	R.I.A.	Tredicesima mensilità	TOTALE	Indennità varie	Straordinario	Altre inden. e comp. accessorie	TOTALE	Retribuzione	Recupero	Anzietà
Avvocatura dello Stato	+30,3	+1,9		+25,6	+26,4	+19,2	+1.443,2	-100,0	+27,3	+26,5	-33,8	+437,2
Consiglio di Stato e T.T.A.A.RR.	+48,8	+6,1		+42,5	+43,0	+10,0	+279,0	-100,0	+11,3	+39,9	-71,5	-65,9
Corte dei conti	+63,0	+7,1		+54,1	+55,4	+14,0	+469,1	+1.779,5	+21,6	+52,1	-90,9	+43,0
Magistratura ordinaria	-7,5	-0,8		-6,5	-6,6	-2,3	-100,0	-100,0	-3,1	-6,3	+7,4	-16,6
Magistratura militare	-15,8	-0,2		-13,7	-13,7	+9,5	-100,0	-100,0	+8,5	-11,5	+359,6	-54,4
TOTALE												

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

Capitolo IV

IL PERSONALE DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI

4.1 - Premessa

Il presente capitolo ha per oggetto il personale delle Regioni e degli enti sub-regionali, cioè di un segmento del più ampio comparto di contrattazione collettiva "Regioni - Enti locali"¹ che, in considerazione della peculiarità dell'ordinamento regionale nel sistema costituzionale, necessita di "apposite disposizioni al fine di tenere conto delle differenze funzionali" riguardanti il personale in questione².

Di tale tipicità delle amministrazioni regionali, pur nella loro omogeneità ed affinità con gli altri enti del comparto³, c'è vasta eco nell'elaborazione giurisprudenziale della Corte Costituzionale: va menzionata, in particolare, la sentenza n. 359 del 1993 emessa a seguito di impugnativa da parte di alcune Regioni di numerose disposizioni del d. lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, sentenza che ha indotto significative modifiche della legislazione statale (recate dal d.lgs. 18 novembre 1993, n. 470) in punto di strumenti (composizione dell'Agenzia per le relazioni sindacali) e di procedimenti della contrattazione collettiva relativamente agli aspetti d'interesse regionale. Un'analisi concentrata su tale limitato settore del comparto consente, peraltro, valutazioni più puntuali circa i fatti maggiormente rilevanti che hanno contraddistinto dal 1994 la gestione del personale in questione: il contratto collettivo nazionale di lavoro 1994-1997⁴, la normativa in materia di pubblico impiego contenuta nelle leggi finanziarie del periodo e la riforma pensionistica (nonché le disposizioni relative all'ambito contributivo) di cui alla legge 8 agosto 1995, n. 335.

Tale attenzione dedicata alle Regioni a statuto ordinario non deve tuttavia far trascurare che, come affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 352 del 1996, "i principi desumibili dalle disposizioni contenute nell'art. 2 della legge n. 421 del 1992, costituendo oggettivamente, per l'incisiva innovatività del loro contenuto normativo, norme fondamentali di riforma economico-sociale, sono suscettibili di vincolare anche la competenza delle Regioni a statuto speciale". D'altra parte, si possono richiamare gli altri insegnamenti del giudice delle leggi che, pur a proposito di diverso settore di competenza della Corte dei conti⁵, ha riconosciuto che la funzione di referto rappresenta una attività di conoscenza e di informazione che è imputata

¹ Tale comparto, ai sensi dell'art. 5 del d.P.C.M. 30 dicembre 1993, n. 593 comprende le Regioni a statuto ordinario e gli enti pubblici non economici da esse dipendenti, i comuni, le province, le comunità montane, i consorzi, associazioni e comprensori tra tali enti locali, le ex I.P.A.B., le università agrarie, le camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura, nonché gli istituti autonomi per le case popolari.

² In tal senso si esprime la direttiva impartita dal Presidente del Consiglio dei Ministri all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) del 5 settembre 1994.

³ Sulla base di tali principi, il TAR Lazio (Sez. I^a, n. 1218 del 24 giugno 1987) ed il Consiglio di Stato (Sez. IV, n. 446 del 23 maggio 1991) hanno escluso la necessità di un comparto autonomo di contrattazione collettiva per i dipendenti delle Regioni.

⁴ Sottoscritto il 6 aprile 1995 e pubblicato sul Suppl. Ord. G.U. n. 211 del 9.9.1995.

⁵ Si fa riferimento alla sentenza della Corte Costituzionale n. 961 del 1988 emessa a proposito del ricorso in via principale proposto dalla Regione Sicilia contro la legge 26 febbraio 1982, n. 51 istitutiva della Sezione enti locali di questa Corte.

all'organo ausiliario delle Camere al fine di permettere lo svolgimento di una funzione di controllo politico da parte del Parlamento, attività che, come tale, non soltanto è pienamente compatibile con il vigente quadro costituzionale, ma risponde anche al principio positivo del coordinamento della finanza statale con quella regionale e locale (art. 119 Costituzione).

In questa sede si deve, pertanto, ribadire⁶ la necessità che anche le Regioni e le Provincie ad autonomia differenziata adempiano all'obbligo imposto dall'art. 65, secondo comma, del d.lgs 29/1993 di presentare il conto annuale, come, peraltro, già avviene da parte di gran numero delle stesse.

In definitiva, mentre per il biennio 1994-95 tutte le Regioni a statuto ordinario hanno presentato il proprio conto annuale, ciò non è avvenuto invece da parte della Regione Sicilia e della Provincia autonoma di Bolzano, nonché, per il solo 1994, del Friuli Venezia Giulia⁷.

I dati dell'aggregato "Regioni" presi a base delle valutazioni e considerazioni espresse nel presente referto sono tratti dal conto annuale della Ragioneria generale dello Stato (RGS) e, ai fini di un giudizio qualitativo, appaiono complessivamente affidabili atteso che, pur essendo stati individuati, ad esempio, 15 enti "non congruenti" su 20 analizzati nel 1994, le anomalie evidenziate non appaiono quantitativamente significative per quanto riguarda l'organico e, relativamente alla spesa, sono conseguenza di più stringenti criteri adottati dalla RGS nella determinazione delle incongruenze. V'è, però, da segnalare l'erroneità del dato relativo al "costo del personale comunque in servizio" della regione Piemonte che dal sistema informativo della RGS risulta contabilizzato per 319.736.761.000, mentre in realtà è stato pari a 157.926.554.000⁸; tale grave inesattezza non è immediatamente percepibile in quanto incorporata e "compensata" nell'ambito dei risultati complessivi relativi a tutte le altre Regioni, ma si è resa palese allorquando si è proceduto ad analisi comparate su anni ed enti diversi. Del dato esatto si è ovviamente tenuto conto in tutte le elaborazioni effettuate dalla Corte nella presente relazione.

Come si è già accennato, verranno in prosieguo esaminati anche gli enti sub-regionali considerati nel conto annuale, cioè gli istituti autonomi per le case popolari (IACP), gli enti di sviluppo agricolo (ERSA), quelli per il turismo, i parchi naturali e gli enti per il diritto allo studio universitario (ERSU). L'individuazione di tali tipologie, pur non esaurendo evidentemente l'intera gamma di amministrazioni pubbliche strumentali all'attività delle Regioni, rappresenta tuttavia un primo utile approccio per un graduale ma costante avvio del completamento delle rilevazioni compiute in tale settore dalla RGS. Il Ministero del tesoro, già con la circolare n. 81 del 22 novembre 1994⁹ relativa al conto annuale dell'esercizio 1994, nel prendere atto che la molteplicità e varietà degli enti in questione non aveva reso possibile una rilevazione puntuale e completa degli stessi, aveva ritenuto di estendere l'attività di acquisizione dei conti annuali, oltre agli organismi già ricompresi nelle elaborazioni del 1993 (cioè IACP, ERSA ed enti per il turismo), anche a quelli ascrivibili alle categorie dei "parchi naturali ed enti per la difesa ambientale" e degli "enti per il diritto allo studio". Senonché i dati relativi a quest'ultimi gruppi, per motivi che in atto non si conoscono, sono stati pubblicati solamente nel conto annuale 1995¹⁰.

⁶ Per una più ampia trattazione della problematica affrontata nel testo, cfr. Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1992*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, par. 4.1.2, p. 104.

⁷ Cfr. Ministero del tesoro, Ragioneria Generale dello Stato, *Conto annuale 1994*, vol. 2°, p. 10 e 244. Nell'allegato 1 (Enti inadempienti) alla "Introduzione-note metodologiche" e nella "Scheda informativa - Regioni" ivi contenuti, sono, infatti, indicate come inadempienti solamente la regione Sicilia e la Provincia autonoma di Bolzano, mentre in tutte le elaborazioni effettuate in tale documento non risultano riportati neppure i dati della regione Friuli Venezia Giulia.

⁸ L'erronea rilevazione riguarda, in particolare, la voce "somme rimborsate alle amministrazioni per il personale comandato e fuori ruolo" (tabella 9A - codice P060) indicata nel sistema informativo per 162.761.240.000, anziché in 954.033.000.

⁹ In Suppl. ord. G.U. n. 297 del 21 dicembre 1994 - serie generale.

¹⁰ Per il conto annuale 1995 il Ministero del tesoro, con la circolare n. 13 del 6 febbraio 1996, ha infatti confermato l'ambito di ricognizione individuato nelle anzidette istruzioni relative al 1994.

La completezza del sub-aggregato risultante dal conto annuale 1994 soffre di un ulteriore limite in quanto sono venute a mancare quelle pur sintetiche notizie (numero di dipendenti in servizio e spesa complessiva) contenute nel documento dell'anno precedente relativamente agli enti definiti dalla RGS come "strumentali minori". Ed invero, pur affermandosi nelle note esplicative del comparto¹¹, che, per quanto riguarda gli altri enti dipendenti dalle Regioni, nonché i consorzi di bonifica, quelli per le aree di sviluppo industriale, ecc., anch'essi appartenenti al comparto degli enti locali, sarebbero state effettuate alcune elaborazioni in appendice (per come avvenuto nel 1993), di tale lavoro, al contrario, non v'è alcuna traccia.

Oltre a tal genere di incompletezze, i conti annuali, per quanto riguarda in particolare gli enti sub-regionali ivi considerati, registrano una forte variabilità sia, per come accennato, delle tipologie censite, sia del numero di organismi che nel corso degli anni 1993, 1994 e 1995 hanno ottemperato all'obbligo di presentare il proprio conto annuale¹². Tali circostanze, unitamente all'inidoneità del sistema informativo della RGS a procedere ad ulteriori disaggregazioni, compromettono, pertanto, qualsiasi indagine comparativa che si volesse intraprendere con i relativi dati complessivi annuali. Tenuto, inoltre, conto dei probabili scostamenti rispetto alla realtà indotti dalla metodologia seguita dalla RGS per determinare i dati inerenti agli enti inadempienti¹³, la Corte, non potendo garantire al Parlamento la ragionevole affidabilità di analisi simili a quelle contenute nel precedente referto, farà riferimento, sia per quanto riguarda la struttura e la dinamica del personale, che relativamente alla spesa degli enti sub-regionali, esclusivamente ai risultati più recenti, cioè a quelli del conto annuale 1995, rinunciando a qualsiasi comparazione temporale che, nella fattispecie, potrebbe rivelarsi fuorviante.

In definitiva gli enti dell'aggregato complessivamente tenuti alla presentazione dei conti annuali nel 1994 e nel 1995 e quelli adempienti per gli stessi anni, distinti per tipologia, risultano dalla seguente tabella.

Tabella 1 - Anni 1994/95 - Regioni ed enti sub-regionali:
enti tenuti all'invio del conto annuale ed enti adempienti.

Tipologia enti	1994			1995		
	Enti tenuti all'invio	Ademp.	% Ademp.	Enti tenuti all'invio	Ademp.	% Ademp.
Regioni ord.	15	15	100	15	15	100
Regioni s. speciale	7	4	57,1	7	5	71,4
Ersa	16	13	81,2	13	12	92,2
Iacp	108	105	97,2	108	103	95,3
Enti turismo	242	178	73,5	209	182	87,1
Ersu	-	-	-	27	26	96,2
Parchi	-	-	-	45	44	97,8
TOTALE	388	311	80,1	424	387	91,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Ciò premesso, nei successivi paragrafi le analisi saranno condotte essenzialmente su elementi forniti dalla RGS nei conti annuali per il 1994 ed il 1995, premettendo alcune considerazioni generali sull'intero aggregato ed approfondendo, poi, le indagini separatamente per quanto riguarda le Regioni e gli enti subregionali. Alcuni aspetti essenziali, quali il numero dei dipendenti in servizio ed il costo del personale delle Regioni a statuto ordinario, saranno, infine,

¹¹ Cfr. *Conto annuale 1994*, vol. 2°, p. 213.

¹² Le inadempienze, ad esempio, degli enti per il turismo sono lievitate da 49 del 1993 a 63 del 1994 per ridiscendere a 27 nel 1995.

¹³ Per tali enti si è operato ricavando i dati sulla base di una "stima diretta di ciascun ente, partendo dal dato inviato nel 1993 e rapportandolo al dato relativo all'aggregato congruente '94" (*Conto annuale 1994*, vol. 2°, p. 215).

comparati temporalmente anche con riferimento ai dati del 1996 che sono stati elaborati direttamente dalla Corte sulla base delle schede di rilevazione trasmesse da tali enti.

4.2 - L'aggregato Regioni - Enti subregionali

4.2.1 - Consistenza e struttura del personale

Nell'aggregato Regioni ed enti sub-regionali la consistenza numerica del personale dipendente si attesta su 76.908 unità nel 1994 e nell'anno successivo raggiunge le 82.147.

La componente più alta è rappresentata dal personale dei livelli che nel 1994 raggiunge da sola le 65.291 unità, con un totale complessivo (considerando anche i dirigenti) di 71.487 dipendenti di ruolo, rispetto al quale marginale, anche se in crescita percentuale significativa, rimane la consistenza del restante personale: 5.421 unità ripartite tra personale non di ruolo, temporaneo, contrattista ed a *part-time*.

Nel 1995 resta stazionaria la percentuale del personale dei livelli, diminuisce quella dei dirigenti (da 8,1 al 7,7 %), aumenta specularmente l'incidenza del restante personale.

Per interpretare correttamente il *gap* notevole tra le due serie di dati, ferme restando le considerazioni già svolte nella premessa¹⁴, va tenuto presente che quella relativa al 1995 comprende in più rispetto all'anno precedente il personale in servizio nel Friuli Venezia Giulia (nel complesso 3.055 unità), i dipendenti degli enti regionali per il diritto allo studio e dei parchi naturali (2.468 addetti).

La rilevata circostanza esclude l'utilità di qualsiasi valutazione comparativa riferita all'intero aggregato, sia sotto il profilo della consistenza degli organici, che sotto quello del costo del lavoro.

Inoltre alla luce di essa si spiega, sia pure in parte, la mancata coincidenza dei dati numerici relativi al personale in servizio rispettivamente alle date del 31 dicembre 1994 e del 1 gennaio 1995. L'incongruenza, peraltro, come segnalato dalla RGS¹⁵, va rapportata anche al fatto che le amministrazioni non si sono attenute al criterio indicato nella circolare di presentazione del conto annuale, in base al quale il personale assunto o cessato alla fine o all'inizio dell'anno va rilevato tra gli assunti o cessati nell'anno.

Tabella 2 - Anni 1994/95 - Regioni ed enti subregionali:
consistenza e struttura del personale

Personale	N.dip. al 31.12.1994	%	N. dip.al 31.12.1995	%
Dirigenti	6.196	8,1	6.340	7,7
Personale dei livelli	65.291	84,9	69.696	84,9
Restante personale	5.421	7	6.111	7,4
Totale	76.908	100	82.147	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.2.2 - Dotazioni organiche, vacanze ed esuberi

E' presente anche nel biennio in esame il fenomeno, segnalato nelle due precedenti relazioni, delle vacanze organiche.

Come evidenziato più analiticamente dalla *tabella* che segue, rispetto alle previsioni delle piante organiche le vacanze sono pari mediamente al 15,2 % nel 1994 ed al 10,3 % nell'anno successivo.

¹⁴ Cfr. paragrafo 4.1.

¹⁵ Cfr. *Conto annuale 1994*, vol. 2°, Note metodologiche, p. 7.

Tabella 3 - Anni 1994/ 95 - Regioni ed enti sub-regionali
Dotazioni organiche e vacanze

	Dotazioni organiche		Personale in servizio		Vacanze	
	1994	1995	1994	1995	1994	1995
Dirigenti	7.591	7.571	6.196	6.340	1.395	1.231
Livelli	76.704	77.272	65.291	69.696	11.413	7.576
Totale	84.295	84.843	71.487	76.036	12.808	8.807

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.2.3 - Variazioni della consistenza del personale

La consistenza numerica¹⁶ degli organici di fatto evidenzia, in entrambi gli anni di riferimento, una certa tendenza alla flessione per il personale di ruolo, che nel 1994 subisce una perdita totale di 3.219 dipendenti. Nel 1995 la diminuzione rispetto all'anno precedente è contenuta in 1.240 unità.

Il fenomeno, come evidenziato dai valori di seguito indicati in *tabella*, è più marcato per la categoria dei dirigenti e conferma un *trend*, già emerso nell'anno precedente, che riguarda, sia pure in misure percentuali meno significative, anche il personale dei livelli.

Per il restante personale si registra, invece, un andamento opposto. L'aumento è particolarmente rilevante per gli addetti a *part-time*, sia in valore assoluto (337) che percentualmente (+34%), ed interessa solo regioni del centro-nord

Tale tendenza è confermata anche nel 1995 con una variazione, però, più contenuta, sia in termini assoluti da 6.475 a 6.736 (+261), che percentuali (+4%).

Tabella 4 - Anno 1994 - Regioni ed enti subregionali
variazioni della consistenza del personale

Personale	1.1.1994	31.12.1994	variazioni	%
Dirigenti	6.566	6.196	-370	-5,6
Personale dei livelli	68.140	65.291	-2.849	-4,2
Totale pers. ruolo	74.706	71.487	-3.219	-4,3
Restante personale	4.928	5.421	+493	+9
Totale	79.634	76.908	-2.726	-3,4

Fonte : elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tabella 5 - Anno 1995 - Regioni ed enti subregionali
Variazioni della consistenza del personale

Personale	1.1.1995	31.12.1995	Variazioni	%
Dirigenti	6.541	6.340	-201	-3,07
Personale dei livelli	70.735	69.696	-1.039	-1,47
Totale pers. ruolo	77.276	76.036	-1.240	-1,6
Restante personale	5.830	6.111	+281	+4,8
Totale	83.106	82.147	-959	-1,15

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.2.4 - Cessazioni ed assunzioni del personale di ruolo

Le cifre relative al movimento del personale di ruolo evidenziano un limitato ricorso al *turn over*: nel corso del 1994, infatti, nell'aggregato Regioni - enti subregionali si sono verificate 5.365 cessazioni dal servizio, pari al 7% della consistenza del personale di ruolo all'inizio dell'anno, mentre le assunzioni sono state 2.263.

¹⁶ Per la mancata coincidenza dei dati relativi al 31.12.1994/1.1.1995, cfr. paragrafo 4.2 ultimo periodo.

Nell'anno successivo sono avvenute 2.953 cessazioni con un decremento della consistenza iniziale del 4%, a fronte di 2.069 assunzioni. Il minor numero di cessazioni rispetto all'anno precedente va interpretato verosimilmente come un effetto dei provvedimenti legislativi in materia di pensionamenti.

Solo per la categoria del restante personale il 1994 evidenzia il fenomeno inverso della preponderanza delle assunzioni rispetto alle cessazioni: di contro a 531 cessazioni dal servizio (pari al 10 % della consistenza iniziale), si sono, infatti, registrate 1.149 assunzioni.

Fenomeno già assorbito nell'anno successivo in cui si sono avute 2.423 cessazioni pari al 36 % del personale in servizio all'inizio dell'anno, a fronte di 2.350 assunzioni.

4.2.5 - Il personale femminile

Anche per il biennio 1994/95 risulta confermato il *trend* di una presenza femminile inferiore a quella maschile. In particolare nel 1994 il personale femminile raggiunge le 29.290 unità, pari al 38,1% dell'intero personale in servizio, percentuale che nell'anno successivo sale al 41,5%.

Nell'ambito del restante personale, la presenza femminile è quasi pari a quella maschile: le 2.648 dipendenti in servizio nel 1994 e le 3.248 nel 1995 costituiscono, infatti, rispettivamente il 48,9% ed il 53,1% del totale.

Le percentuali scendono per il personale di ruolo (rispettivamente 40,4 e 40,6%) e, in misura maggiore, per i dirigenti.

Tabella 6 - Anni 1994/95 - Regioni ed enti subregionali
incidenza del personale femminile sul totale del personale

Personale	Donne		Totale personale		Incidenza	
	1994	1995	1994	1995	1994	1995
Dirigenti	1.027	1.102	6.196	6.340	38,10%	17,4%
Livelli	27.826	29.775	65.291	69.696	42,7%	42,7%
Totale ruolo	28.853	30.877	71.487	76.036	40,4%	40,6%
Restante pers.	2.648	3.248	5.421	6.111	48,9%	53,1%
Totale generale	29.290	34.125	76.908	82.147	38,1%	41,5%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.3 - Le Regioni

4.3.1 - Consistenza e struttura

Il personale in servizio presso le Regioni ordinarie ed a statuto speciale, alle date del 31 dicembre 1994 e del 31 dicembre 1995, ammonta rispettivamente a 64.643 ed a 67.202 unità, pari, per il primo degli anni considerati, all'84% e, per il secondo, all'81,8% dell'intero aggregato Regioni - enti sub-regionali.

La categoria del restante personale rappresenta, in entrambi gli anni, il 7% circa del totale generale.

Nell'ambito di quest'ultima il ricorso al *part-time* costituisce sempre un fenomeno circoscritto: solo 599 dipendenti nel 1994 (12,7% dell'intera categoria) e 985 nel 1995, con una percentuale del 19,2%. La Provincia autonoma di Trento, la Regione Lombardia ed in minor misura alcune regioni del centro - nord rappresentano gli enti in cui è più elevato l'utilizzo di tale personale, del tutto sconosciuto, invece, nelle regioni meridionali.

Marginale il ricorso al personale contrattista, rispettivamente 68 unità nel 1994 (1,4 %) e 99 nel 1995 (1,9%).

La componente più consistente è costituita dal personale non di ruolo: 2.345 unità nel 1994 (49,9%) e 2.542 nel 1995 (49,5%). Segue il personale temporaneo con 1.706 (36%) unità nel 1994 e 1510 nel 1995 (49,5%).

Tabella 7 - Anni 1994/95 - Regioni : consistenza e struttura del personale

Personale	In servizio		% sul totale del personale	
	1994	1995	1994	1995
Dirigenti	5.366	5.515	8,3	8,2
Personale dei livelli	54.559	56.551	84,4	84,2
Totale personale ruolo	59.925	62.066	92,7	92,4
Restante personale	4.718	5.136	7,3	7,6
Totale generale	64.643	67.202	100	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.3.2 - Dotazioni organiche, vacanze ed esuberi

Il sub-aggregato Regioni negli anni 1994 e 1995 presenta una dotazione organica pari rispettivamente a 69.139 e 68.233 dipendenti.

La percentuale di copertura più bassa è quella del Molise che, in presenza di una dotazione organica di 1.297 unità, con 888 dipendenti nel 1994 e 913 nell'anno successivo registra rispettivamente tassi di copertura pari al 68,5 ed al 70,4%. La Puglia, in entrambi gli anni in considerazione, risulta essere la regione che presenta il tasso di copertura più elevato: nel primo anno pari al 91,5%, con 4.574 dipendenti a fronte di una dotazione organica di 5.001, e nel secondo al 90,6% con 4.529 dipendenti.

Tabella 8 - Anni 1994/95 - Regioni: dotazioni organiche e vacanze

Personale	Dotazioni organiche		In servizio		Vacanze		% Vacanze	
	1994	1995	1994	1995	1994	1995	1994	1995
Dirigenti	6.165	6.135	5.366	5.515	799	620	13	10,1
Pers. livelli	62.974	62.098	54.559	56.551	8.415	4.763	13,3	7,6
Totale generale	69.139	68.233	59.925	62.066	9.214	5.383	13,3	7,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.3.3 - Variazioni della consistenza del personale

Nelle amministrazioni regionali la tendenza alla flessione della consistenza numerica del personale è più accentuata nel 1994 rispetto all'anno successivo: nel primo anno, infatti, il numero dei dipendenti di ruolo in servizio è calato dalle 62.421 unità dell'inizio dell'anno, alle 59.925 della fine. Tale andamento è sostanzialmente omogeneo in tutte le Regioni, in controtendenza i dati relativi all'Umbria con un aumento di personale distribuito tra tutte le qualifiche pari a 137 unità (+7,8%) ed alla Valle d'Aosta dove l'incremento è stato di 154 unità (+6,2%).

Nel 1995 si passa da 63.392 a 62.066 dipendenti in servizio. Solo per la Regione Toscana i dati del conto annuale evidenziano una variazione significativa rispetto alla linea di tendenza generale con un decremento di 784 unità, pari ad una percentuale del 22,1%.

Di segno opposto, in tutti e due gli anni di riferimento, la situazione per quanto riguarda la categoria del restante personale che registra un incremento del personale in servizio pari a 369 unità nel 1994 ed a 243 nel successivo.

Tabella 9 - Anno 1994 - Regioni: variazioni della consistenza del personale

Personale	1.1.1994	31.12.1994	Variazione	%
Dirigenti	5.595	5.366	-229	-4,1
Personale livelli	56.826	54.559	-2.267	-4
Totale personale ruolo	62.421	59.925	-2.496	-4
Restante personale	4.349	4.718	369	8,5
Totale generale	66.770	64.643	-2.127	-3,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

Tabella 10 - Anno 1995 - Regioni: variazioni della consistenza del personale

Personale	1.1.1995	31.12.1995	Variazione	%
Dirigenti	5.682	5.515	-167	-3
Personale livelli	57.710	56.551	-1.199	-2,1
Totale personale ruolo	63.392	62.066	-1.326	-2,1
Restante personale	4.886	5.136	+250	+5,1
Totale generale	68.278	67.202	-1.076	-1,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.3.4 - Cessazioni dal servizio del personale di ruolo

Le cessazioni dal servizio registratesi nel 1994 sono superiori rispetto a quelle dell'anno successivo. In particolare, nel primo degli anni considerati si sono avute 4.267 cessazioni, nel 1995 esse sono invece ammontate a 2.444.

La Toscana è la regione con il numero più elevato di cessazioni dal servizio, 765 unità; seguono la Liguria (338), la Campania (329) ed il Lazio (325).

Valori più alti rispetto alla media si hanno nelle Regioni a statuto speciale: 135 nella Valle d'Aosta (20,4%), 316 nella Provincia autonoma di Bolzano (47,7%), 163 in Sardegna (24,6%) e 48 (7,3%) nel Trentino Alto Adige. Si osserva che, come nell'anno precedente, le cessazioni più numerose si hanno in termini percentuali tra i dirigenti.

Oltre la metà delle cessazioni dal servizio, e più precisamente il 53,2%, è dovuta a dimissioni; il raggiungimento del limite di età costituisce, invece, con una percentuale del 10%, la causa meno ricorrente. I passaggi ad altre amministrazioni, pari al 23,5% del totale, si configurano nel complesso come la seconda tra le cause di cessazione dal servizio, alla quale ha però fatto ricorso solo il 5% del personale dirigenziale. Le estinzioni del rapporto per altre cause (comprendenti ipotesi eterogenee quali decadenze, dispense, ecc.) rappresentano, infine, il 13,3% del totale e sono distribuite in modo uniforme tra le diverse qualifiche.

Nell'anno successivo l'analisi del sub-aggregato Regioni conferma il dato già evidenziato relativamente all'intero aggregato Regioni - enti regionali del sensibile decremento del numero di dimissioni, mentre il passaggio ad altra amministrazione costituisce la principale causa di cessazione dal servizio con una percentuale del 43%.

Tabella 11 - Anno 1994 - Regioni: cause di cessazioni dal servizio

Personale	Limiti età	%	Dimissioni	%	Passaggi ad altre ammin.	%	Altre cause	%	Totale
Dirigenti	74	12,3	416	70	30	5	77	12,7	597
Funzionari	126	8,1	825	53	361	23,4	235	15,2	1.547
Impiegati	227	10,7	1.031	48,6	609	28,7	256	12	2.123
Pers. livelli	353	9,6	1.856	50,6	970	26,4	491	13,4	3.670
Totale	427	10	2.272	53,2	1.000	23,5	568	13,3	4.267

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tabella 12 - Anno 1995 - Regioni: cause di cessazione dal servizio

Personale	Limiti età	%	Dimissioni	%	Passaggi ad altre ammin.	%	Altre cause	%	Totale
Dirigenti	88	28	131	42	52	7	41	13	312
Funzionari	163	16,3	212	21,1	524	52,2	104	10,4	1.033
Impiegati	268	24	238	21	464	41	159	14,1	1.129
Pers. livelli	431	20	450	21,1	988	46,3	263	12,4	2.132
Totale	519	21	581	24	1.040	43	304	12	2.444

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.3.5 - Assunzioni del personale di ruolo

Nel 1994 si sono avute 1.920 assunzioni e 1.435 nel 1995.

La linea tendenziale espressa dai dati statistici relativi alle assunzioni ed illustrati dalla tabella che segue è quella della prevalenza dell'accesso all'impiego mediante il pubblico concorso. Il fenomeno è omogeneo nella diverse qualifiche e caratterizza anche le assunzioni negli enti sub-regionali.

Nel 1995 appare in crescita rispetto all'anno precedente, mentre specularmente si verifica una forte flessione delle altre cause.

Va segnalato che le assunzioni di personale dirigenziale attraverso la procedura concorsuale nel 1994 si sono concentrate quasi esclusivamente nella Regione Abruzzo con 45 unità su 50, e in Molise nel 1995 con 26 nuovi dirigenti sui 35 dell'intero aggregato.

Tabella 13 - Anno 1994 - Regioni: modalità di assunzione

Personale	Concorsi	%	Prov. altre amm.	%	Altre cause	%	Totale
Dirigenti	50	42	18	15	52	43	120
Funzionari	402	65	102	16,5	115	18,5	619
Impiegati	684	58	232	19,6	265	22,4	1.181
<i>Tot. le pers. livelli</i>	<i>1.086</i>	<i>60,3</i>	<i>334</i>	<i>18,6</i>	<i>380</i>	<i>21,1</i>	<i>1.800</i>
Totale generale	1.136	59,1	352	18,3	432	22,6	1.920

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tabella 14 - Anno 1995 - Regioni: modalità di assunzione

Personale	Concorsi	%	Prov. altre amm.	%	Altre cause	%	Totale
Dirigenti	35	58,3	24	40	1	1,7	60
Funzionari	231	61	141	37,2	7	1,8	379
Impiegati	714	71,7	180	18	102	10,3	996
<i>Tot. le pers. livelli</i>	<i>945</i>	<i>68,7</i>	<i>321</i>	<i>23,3</i>	<i>109</i>	<i>8</i>	<i>1.375</i>
Totale generale	980	68,3	345	24	110	7,7	1.435

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.3.6 - Anzianità di servizio

L'indagine sull'anzianità di servizio del personale è condotta suddividendo i dipendenti in tre categorie (anni 0-15; 15-30; oltre i 30).

La distribuzione del personale per fasce di anzianità non è naturalmente uniforme nelle diverse qualifiche: la fetta più consistente del personale dei livelli ha un'anzianità di servizio non superiore ai 15 anni, mentre la maggior parte dei dirigenti ha un'anzianità compresa tra i 15 e i 30 anni.

Le caratteristiche evidenziate, comuni anche agli enti sub-regionali, sono presenti in entrambi gli anni di riferimento.

Tabella 15 - Anno 1994 - Regioni : distribuzione del personale in classi di anzianità

Personale	0 - 15	%	15 - 30	%	> 30	%	Totale
Dirigenti	1.108	19,5	3.734	65,8	834	14,7	5.676
Funzionari	11.848	56	8.481	40	850	4	21.179
Impiegati	26.060	74,2	8.409	24	654	1,8	35.123
Pers. livelli	37.908	67,3	16.890	30	1.504	2,7	56.302
Totale generale	39.016	63	20.624	33,3	2.338	3,7	61.978

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tabella 16 - Anno 1995 - Regioni: distribuzione del personale in classi di anzianità

Personale	0 - 15	%	15 - 30	%	>30	%	Totale
Dirigenti	901	22,4	2.251	56	867	21,6	4.019
Funzionari	10.718	52,2	8.923	43,4	909	4,4	20.550
Impiegati	26.195	72,8	9.283	25,8	523	1,4	36.001
Pers. livelli	36.913	64,8	18.206	32	1.776	3,2	56.895
Totale generale	37.814	62	20.457	33,6	2.643	4,4	60.194

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.3.7 - Costo del lavoro e costo del personale

Il costo del lavoro sostenuto dalle amministrazioni regionali per il personale in servizio nel corso del 1994 è pari a circa 3.401 miliardi.

Il costo del personale¹⁷ rappresenta, con una spesa di 3.330 miliardi circa, la parte più consistente (98%) di detto importo. Quella residuale, costituita dalle somme spese per forme di retribuzione indiretta¹⁸, ammonta invece a circa 71 miliardi.

Nell'anno successivo si ripropone essenzialmente lo stesso rapporto: il costo del lavoro ammonta infatti a circa 3.685 miliardi, di cui 3.607 relativi al costo del personale e 77 alle forme di retribuzione indiretta.

L'esame della struttura del costo del personale, come evidenziato dalla *tabella* che segue, in entrambi gli anni di riferimento presenta un'elevata incidenza sul totale, pari rispettivamente al 70,7% nel 1994 ed al 69% nel 1995, delle spese per competenze fisse ed indennità, seguite in ordine di valore da quelle per contributi.

Le voci più significative della componente fissa della retribuzione sono, nell'ordine, lo stipendio e l'indennità integrativa speciale, costituendo rispettivamente il 42,9% ed il 36% nel 1994, il 43,4% ed il 34,9% nel 1995; il loro importo, secondo i rilievi della Ragioneria Generale dello Stato¹⁹, non coincide con quello teorico. La rilevazione di tale anomalia è stata resa possibile dall'adozione di criteri di controllo più stringenti, vale a dire da una fascia di tollerabilità più limitata rispetto all'importo di stipendio stabilito dal CCNL.

¹⁷ Il costo del personale comprende, oltre alle retribuzioni fisse ed accessorie, anche le somme rimborsate ad altre amministrazioni il cui personale è comandato presso le regioni, le spese per contributi, missioni ed altre spese, detratti i rimborsi per il proprio personale comandato presso altre amministrazioni.

¹⁸ Trattasi di spese per mensa, vestiario, benessere, equo indennizzo, formazione, gestione concorsi, incarichi e spese varie, che, sommate al costo del personale, concorrono a costituire il costo del lavoro.

¹⁹ Cfr. *Conto annuale*, 1994, vol. 2, p. 213.

Tabella 17 - Anni 1994/1995 - Regioni: ripartizione del costo del personale

Costo del personale	Valori in migliaia		Valori percentuali	
	1994	1995	1994	1995
Comp. fisse ed indennità	2.334.702.018	2.494.751.810	70,1	69
Comp. accessorie	154.008.871	161.707.102	4,6	4,5
Contributi	747.368.764	825.461.529	22,5	22,9
Missioni	34.028.294	46.033.079	1,1	1,3
Somme rimb. amm.*	30.742.786	10.307.145	0,9	0,3
Altre spese	29.563.888	69.704.797	0,8	2
Totale	3.330.414.621	3.607.963.482	100	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

* Detratte le somme ricevute da altre amministrazioni per il proprio personale comandato

Quanto alle forme di retribuzione indiretta, poiché i dati afferenti le diverse Regioni non sono omogenei, il quadro complessivo non si presta a facili analisi.

Mediamente le spese per mensa e vitto costituiscono il 55% del totale nel 1994 ed il 67,3% nel 1995, quindi con un sostanzioso scostamento rispetto all'ammontare delle altre voci, tra le quali la maggior consistenza ha la spesa destinata alla formazione, pari al 9,2% del totale nel 1994 ed al 10% nell'anno successivo. In entrambi gli anni è la Lombardia la regione che destina la fetta più consistente a tale attività, con 1.153 milioni nel 1994 e 1.752 nel 1995.

4.3.8 - Ripartizione della spesa per Regioni

L'analisi della spesa suddivisa per Regioni²⁰ relativamente all'anno 1994 conferma sostanzialmente i dati rilevati nelle precedenti relazioni.

In particolare la Campania presenta la percentuale più alta di spesa per il personale, corrispondente al 13,5% della spesa complessiva di tutte le Regioni ed il 17,2% di quella delle Regioni ordinarie. La Lombardia, che è la regione con una maggiore densità demografica, nella graduatoria della spesa si colloca dopo il Lazio al terzo posto, con un importo pari al 7,6%.

Per una corretta valutazione dei dati è opportuno tenere presente che la Lombardia ha fatto ricorso anche a prestazioni esterne, a differenza del Lazio e della Campania che non le hanno mai utilizzate, sostenendo una spesa di circa 5.700 milioni.

In linea generale se si considerano solo le Regioni a statuto ordinario, quelle meridionali presentano nel complesso la percentuale più elevata, come è logico avendo il maggior numero di personale, anche se la popolazione è numericamente inferiore a quella delle Regioni del Nord. Viceversa, se si prende a parametro anche la spesa sostenuta per le Regioni a statuto speciale, i rapporti proporzionali mutano ed il Nord, nel complesso, presenta una spesa complessiva maggiore rispetto al Sud.

Al riguardo si rileva che la spesa sostenuta dalle Regioni a statuto ordinario di 2.613 miliardi e da quelle a statuto speciale di 716 miliardi rappresentano rispettivamente il 78,4% ed il 21,5% di quella complessiva.

Nelle Regioni a statuto speciale, tutte logicamente caratterizzate - in considerazione della maggiore ampiezza delle funzioni - da un elevato numero di dipendenti, la spesa per il personale appare alta in rapporto alla consistenza numerica della popolazione.

Analoghe anche se non identiche considerazioni, valgono per l'anno successivo: la Campania ha una spesa corrispondente al 10% del totale complessivo ed al 16,90% del totale speso dalle Regioni a statuto ordinario. In Lombardia la spesa complessiva pari al 7,12%, appare inferiore a quella della Calabria e del Lazio.

²⁰ Non sono disponibili i dati relativi alla Provincia autonoma di Bolzano, alle regioni Sicilia e Friuli Venezia Giulia, regione quest'ultima che ha invece inviato i dati relativi al 1995.

La spesa complessiva è così ripartita: Regioni a statuto ordinario 2.675 miliardi (74,1%), Regioni a statuto speciale 932 miliardi (25,8%).

Tabella 18 - Anno 1994 - Regioni: ripartizione della spesa

Regioni	(Importi in migliaia di lire)		
	Costo del personale	%	Popolazione
Piemonte	155.604.175	4,67	6,8
Lombardia	253.988.809	7,62	15,6
Liguria	61.129.703	1,83	2,9
Veneto	172.327.808	5,17	7,7
Emilia Romagna	183.837.674	5,51	6,8
Nord	826.888.169	24,8	39,8
Toscana	205.510.943	6,17	6,2
Umbria	90.409.699	2,71	1,4
Marche	117.436.556	3,52	2,5
Lazio	271.659.870	8,23	9,0
Centro	685.017.068	20,63	19,1
Abruzzo	95.546.000	2,86	2,2
Molise	46.522.115	1,39	0,6
Campania	450.366.058	13,52	10
Puglia	209.819.959	6,30	6,1
Basilicata	70.286.517	2,11	2,1
Calabria	229.047.459	6,87	3,6
Sud	1.101.588.108	33,05	24,6
Totale reg. stat. ord.	2.613.493.425	78,48	83,5
Valle D'Aosta	163.564.054	4,91	0,2
Trentino Alto Adige	50.143.907	1,50	1,6
Friuli Venezia Giulia	-	-	2,1
Provincia Trento	241.371.595	7,25	-
Sicilia	-	-	8,9
Sardegna	261.841.557	7,86	3,7
Totale reg. stat. spec.	716.921.113	21,52	16,5
Totale	3.330.414.538	100	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tabella 19 - Anno 1995 - Regioni: ripartizione della spesa

(Importi in migliaia di lire)

Regioni	Costo del personale	%	Popolazione
Piemonte	174.806.394	4,86	6,8
Lombardia	257.019.798	7,12	15,6
Liguria	67.153.274	1,9	2,9
Veneto	159.344.868	4,41	7,7
Emilia Romagna	197.712.800	5,47	6,8
Nord	856.037.134	23,76	39,8
Toscana	171.189.132	4,74	1,4
Umbria	109.092.335	3,02	2,5
Marche	103.347.408	2,90	2,5
Lazio	237.264.915	6,57	9,0
Centro	620.893.790	17,23	19,1
Abruzzo	112.355.013	3,11	2,2
Molise	50.270.816	1,39	0,6
Campania	452.370.748	12,53	10,0
Puglia	246.591.394	6,83	6,1
Basilicata	72.025.370	2,0	2,1
Calabria	264.757.770	7,30	3,6
Sud	1.198.371.111	33,16	24,6
Totale Reg. stat.ord.	2.675.302.035	74,15	83,5
Valle D'Aosta	172.582.229	4,78	0,2
Friuli Venezia Giulia	214.494.612	5,94	2,1
Trentino Alto Adige	45.870.589	1,3	1,6
Prov. Trento	235.577.579	6,51	-
Sicilia	-	-	8,9
Sardegna	264.136.418	7,32	3,7
Totale reg. stat. spec	932.661.427	25,85	16,5
Totale	3.607.963.462	100	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.3.9 - Spesa suddivisa per qualifiche

Si premette che i dati a disposizione consentono di effettuare l'analisi della spesa per qualifiche solo con riferimento al totale delle competenze fisse, indennità e competenze accessorie, e non relativamente al costo globale del personale di cui ai paragrafi precedenti.

Nel 1994 tra il personale di ruolo la spesa più bassa in termini di valore assoluto è quella per i dirigenti, se rapportata alla consistenza numerica della categoria l'incidenza percentuale sul totale appare elevata.

Come era prevedibile la spesa più alta si registra, data la loro maggiore consistenza numerica, tra gli impiegati.

Come risulta evidente dalla *tabella* che segue, in linea di massima le stesse considerazioni valgono per l'anno successivo.

Tabella 20 - Anno 1994 - Regioni: distribuzione della spesa per qualifiche

(Importi in migliaia di lire)

Personale	Spesa complessiva	%	Consistenza numerica	%
Dirigenti	409.729.021	16,46	5.366	8,3
Funzionari	829.361.833	33,30	20.388	31,5
Impiegati	1.094.556.397	44,0	34.171	52,9
Tot. pers. ruolo	2.333.647.251	93,7	59.925	92,7
Restante personale	155.063.638	6,24	4.718	7,3
Totale	2.488.710.889	100	64.643	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tabella 21 - Anno 1995 - Regioni: distribuzione della spesa per qualifiche

Personale	Spesa complessiva	%	(Importi in migliaia di lire)	
			Consistenza numerica	%
Dirigenti	455.646.046	17,15	5.515	8,1
Funzionari	855.560.251	32,21	20.550	30,24
Impiegati	1.169.016.397	44,0	36.001	52,96
Totale pers. ruolo	2.480.222.694	93,36	62.066	91,3
Restante personale	176.236.238	6,64	5.887	8,7
Totale	2.656.458.932	100	67.953	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.3.10 - Retribuzione accessoria

Anche negli anni in esame, come in quelli precedenti, l'incidenza della retribuzione accessoria (compenso per lavoro straordinario, indennità varie, compensi incentivanti la produttività, fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi) sul totale della retribuzione è esigua, rappresentandone nel 1994 solo il 6,19% a fronte del 93,81% delle competenze fisse, rapporto che rimane stazionario nell'anno successivo.

Il fenomeno è particolarmente accentuato per i dirigenti con un rapporto di 1,13 - 98,87% nel 1994, e di 1,29 - 98,71% nel 1995.

Nelle diverse aree geografiche e nel rapporto Regioni a statuto ordinario- Regioni a statuto speciale non si rilevano scostamenti particolarmente significativi rispetto alla media nazionale.

La componente più rilevante della retribuzione accessoria è costituita dai compensi incentivanti la produttività con un valore percentuale nazionale pari nel 1994 al 53,4%. La distribuzione nelle diverse aree geografiche è diversificata, dal valore più elevato pari al 78,3% dell'Emilia Romagna si passa al 27,6% della Basilicata. Nel complesso le Regioni del Nord presentano la percentuale più elevata.

I dati forniti dalla RGS evidenziano un rapporto di proporzionalità inversa tra straordinario e compenso incentivante la produttività, sicché in Basilicata se il compenso incentivante rappresenta il 27,6% della retribuzione accessoria, lo straordinario ne costituisce il 39,5%.

Nel 1995 il fondo per la produttività collettiva e lo straordinario costituiscono le componenti più significative della retribuzione accessoria, rappresentando rispettivamente il 53,9% ed il 34,3% del totale.

Per quanto riguarda il primo l'incidenza varia in misura significativa nelle diverse Regioni, risultando del tutto sconosciuta in Molise e Basilicata, che hanno compensato rispettivamente con l'utilizzo dello straordinario e del fondo per la qualità della prestazione individuale.

Fondo quest'ultimo non attivato da nessun'altra regione.

4.3.11 - Retribuzione media annua lorda pro-capite

Nel 1994 la retribuzione media annua lorda pro capite del personale di ruolo delle Regioni corrisponde a 38.942.000 circa.

Nel 1995 detta retribuzione è di lire 39.960.000 circa; in entrambi gli anni essa è più alta nelle Regioni a statuto speciale, rispetto a quelle ordinarie.

La situazione non è omogenea nei due anni di riferimento ed appare abbastanza diversificata tra le diverse Regioni.

Tabella 22 - anni 1994/95 - Regioni: retribuzione media annua

Regioni	Retribuzione media annua	
	1994	1995
Piemonte	39.170.000	40.710.000
Lombardia	36.900.000	39.920.000
Liguria	38.800.000	39.804.000
Veneto	42.600.000	38.000.000
Emilia Romagna	39.010.000	38.972.000
Toscana	39.300.000	40.582.000
Umbria	34.900.000	40.566.000
Marche	43.500.000	37.751.000
Lazio	39.200.000	37.256.000
Abruzzo	34.700.000	37.121.000
Molise	37.200.000	39.413.000
Campania	35.400.000	37.072.000
Puglia	35.600.000	38.553.000
Basilicata	39.700.000	39.517.000
Calabria	36.900.000	44.917.000
Totale regioni a statuto ordinario	37.800.000	39.014.115
Valle D'Aosta	35.792.000	36.247.000
Friuli Venezia Giulia	-	51.340.000
Trentino Alto Adige	53.868.000	46.149.000
Prov. aut. Trento	37.780.000	36.725.000
Sardegna	54.600.000	47.270.000
Totale regioni a statuto speciale	43.913.000	42.998.000
Totale	38.942.000	39.960.000

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.4 - Analisi e valutazioni particolari sulle Regioni a statuto ordinario

Il presente paragrafo contiene alcune analisi e conseguenziali valutazioni su fenomeni gestionali relativi alle sole 15 Regioni a statuto ordinario. Le motivazioni che hanno indotto la Corte ad effettuare tali specifiche indagini vanno ricercate nella circostanza che il campione così composto appare omogeneo sotto svariati profili, sia generali (normativo, contabile, funzionale), che di trattamento giuridico ed economico del relativo personale. Per avviare un tale disegno, si è reso necessario, pertanto, procedere a varie elaborazioni senza tener conto dei dati relativi alle Regioni e province ad autonomia differenziata, dati che avrebbero senz'altro reso incoerente il quadro che se ne sarebbe tratto²¹: si segnala, pertanto, l'opportunità che una tale linea venga seguita anche dalla RGS fin dalle prossime redazioni del conto annuale in modo da consentire agli utenti una corretta, distinta lettura di realtà solo apparentemente affini.

L'anzidetta omogeneità è stata ricercata al fine di poter procedere (nei limiti del possesso continuativo di elementi omologhi per l'intero triennio) a quelle comparazioni e a quei raffronti che il possesso di serie storiche di dati ormai consente di effettuare.

4.4.1 - Il personale

Il personale complessivamente in servizio presso le Regioni a statuto ordinario, comprensivo di quello di ruolo, non di ruolo e temporaneo, per come si evince dalla *tabella 23*, è diminuito nel triennio 1994/96 di 3,2 punti percentuali e da 51.952 a 50.307 in valore assoluto; il

²¹ Oltre alla notevole diversità di funzioni contemplate dai singoli statuti speciali rispetto a quelle attribuite alle altre Regioni dal vigente ordinamento, gli enti ad autonomia differenziata, relativamente alla problematica del personale, si caratterizzano per la circostanza di essere soltanto vincolati a recepire con proprio atto normativo i principi desumibili dalle disposizioni dell'art. 2 della legge 421/1992 e non già quelli fondamentali contenuti nel d.lgs. n. 29/1993.

tasso di variazione maggiore (-2,4%) si è verificato nel 1995. Tali risultati complessivi, se esaminati partitamente per ogni realtà regionale, appaiono effetto comunque di una serie complessa di fenomeni, anche di segno contrastante (trasferimenti di personale nei ruoli di enti regionali strumentali o degli enti locali²², più esatte determinazioni dell'effettivo numero degli addetti in servizio²³, assorbimento di unità provenienti da enti soppressi²⁴), che potrebbero indurre a considerazioni negative circa la loro effettiva rappresentatività di generali fenomeni gestionali sottostanti.

Tabella 23 - Anni 1994-1995-1996 - Personale di ruolo, non di ruolo e temporaneo in servizio presso le Regioni a statuto ordinario

Regioni	Personale al 31.12.1994	Personale al 31.12.1995	Personale al 31.12.1996	Var. 95	Var. 96	Var. 94-96
	n. unità	n. unità	n. unità	%	%	%
Piemonte	2.981	3.177	3.153	6,6%	-0,8%	5,8%
Lombardia	4.998	5.024	5.118	0,5%	1,9%	2,4%
Liguria	1.179	1.162	1.148	-1,4%	-1,2%	-2,6%
Veneto	3.074	3.038	3.055	-1,2%	0,6%	-0,6%
Emilia Rom.	3.666	3.590	3.352	-2,1%	-6,6%	-8,6%
Toscana	3.648	2.867	2.790	-21,4%	-2,7%	-23,5%
Umbria	2.024	2.024	1.919	0,0%	-5,2%	-5,2%
Marche	2.061	2.049	2.476	-0,6%	20,8%	20,1%
Lazio	4.878	4.752	4.563	-2,6%	-4,0%	-6,5%
Abruzzo	2.120	2.144	2.113	1,1%	-1,4%	-0,3%
Molise	895	916	866	2,3%	-5,5%	-3,2%
Campania	9.480	9.166	8.932	-3,3%	-2,6%	-5,8%
Puglia	4.915	4.875	5.115	-0,8%	4,9%	4,1%
Basilicata	1.364	1.391	1.382	2,0%	-0,6%	1,3%
Calabria	4.669	4.508	4.325	-3,4%	-4,1%	-7,4%
Totale	51.952	50.683	50.307	-2,4%	-0,7%	-3,2%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS per il 1994 ed il 1995, su dati delle schede di rilevazione compilate dalle Regioni per il 1996.

Senonchè, a parte le peculiarità proprie di ogni regione, sembra comunque potersi delineare una comune tendenza di fondo: l'andamento triennale innanzi riferito (-3,2%) circa il numero di addetti complessivamente in servizio presso le Regioni a statuto ordinario, appare, infatti, in linea con quello, indicato alla *tabella 24*, relativo ai posti previsti nelle dotazioni organiche registrato negli stessi anni. Ed invero, per le amministrazioni regionali che hanno avviato i processi di riorganizzazione delle proprie strutture, previsti dall'art. 3, comma 5, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (verifica dei carichi di lavoro e conseguente rideterminazione delle dotazioni organiche²⁵), si sono realizzate contrazioni di posti disponibili che, oltre a contribuire a

²² Ciò è avvenuto, ad esempio, in via straordinaria nella regione Toscana ove tale fenomeno ha interessato ben 820 addetti.

²³ In taluni casi nei conti annuali sono stati aggiunti i dipendenti dei consigli regionali, prima non considerati.

²⁴ Ad esempio, i 312 dipendenti dell'Ente di sviluppo agricolo dell'Emilia-Romagna.

²⁵ Dalle relazioni sui risultati di gestione compilate dalle Regioni ed in possesso della Corte, si evince che solamente 5 di esse hanno provveduto a rideterminare le dotazioni organiche a seguito di apposita rilevazione dei carichi di lavoro. Il Dipartimento della funzione pubblica - Ufficio per l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, al 30 aprile 1996, aveva, d'altra parte, verificato la congruità delle metodologie utilizzate per la

razionalizzare gli apparati, comporteranno in futuro sicure, benefiche contrazione dei correlati costi per il personale.

La regione che, nel triennio, incide maggiormente, sia a livello di personale in servizio che di dotazione organica, sugli omologhi dati complessivi è la Campania; seguono la Lombardia, la Puglia ed il Lazio²⁶.

Tabella 24 - Anni 1994-1995-1996 - Dotazioni organiche delle Regioni a statuto ordinario

Regioni	1993	1994	1995	1996	Var. 94	Var. 95	Var. 96	Var. Tot.
Piemonte	3.362	3.362	3.350	3.350	0,0%	-0,4%	0,0%	-0,4%
Lombardia	5.499	5.490	5.490	5.285	-0,2%	0,0%	-3,7%	-3,9%
Liguria	2.051	1.306	1.238	1.238	-36,3%	-5,2%	0,0%	-39,6%
Veneto	3.592	3.594	3.594	3.594	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%
Emilia Rom.	4.446	4.070	4.033	3.981	-8,5%	-0,9%	-1,3%	-10,5%
Toscana	4.179	4.179	3.260	3.228	0,0%	-22,0%	-1,0%	-22,8%
Umbria	2.004	2.231	2.231	2.231	11,3%	0,0%	0,0%	11,3%
Marche	NC	NC	NC	NC	ND	ND	ND	ND
Lazio	6.158	6.341	5.297	5.297	3,0%	-16,5%	0,0%	-14,0%
Abruzzo	2.404	2.551	2.551	2.551	6,1%	0,0%	0,0%	6,1%
Molise	1.297	1.297	1.297	1.296	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%
Campania	10.168	10.168	10.221	10.324	0,0%	0,5%	1,0%	1,5%
Puglia	5.001	5.001	5.001	6.020	0,0%	0,0%	20,4%	20,4%
Basilicata	1.699	1.699	1.699	1.654	0,0%	0,0%	-2,6%	-2,6%
Calabria	4.845	4.845	4.845	4.845	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TOTALE	56.705	56.134	54.107	54.894	-1,0%	-3,6%	1,5%	-3,2%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS per il 1994 ed il 1995, su dati delle schede di rilevazione compilate dalle Regioni per il 1996.

4.4.2 - Competenze fisse, accessorie e costo del personale

Nelle tavole 25, 26 e 27 sono stati messi a raffronto, per ognuna delle 15 Regioni in esame, i dati relativi alle competenze fisse, a quelle accessorie e al costo del personale; la fonte di tali elementi, per il biennio 1994/95, è costituita dai rispettivi conti annuali della RGS, mentre, per il 1996, gli stessi sono stati estratti direttamente dalle schede di rilevazione compilate dalle singole amministrazioni, senza aver provveduto ad alcuna verifica di congruenza.

Dalla tavola 25 si evince che il monte salariale (stipendio, retribuzione individuale di anzianità e tredicesima mensilità) ha registrato una variazione incrementativa tra il 1994 ed il 1995 di 1,5 punti percentuali, passando da 984 a 999 miliardi, ed una, dello stesso segno, pari però al 5 %, nel 1996 quando è lievitato a 1.048 miliardi. Quest'ultimo aumento va letto in connessione con la sottoscrizione, in data 6 luglio 1995, del primo CCNL per i dipendenti del comparto "Regioni-Enti locali" stipulato dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 29/1993, valido, sotto il profilo economico, per il biennio 1994/95: non tutte le amministrazioni regionali, per come si evince dalle apposite relazioni sulla gestione del personale dalle stesse allegate al proprio conto annuale, hanno però corrisposto i concordati aumenti stipendiali nel corso del 1995, talché l'assestamento a regime del monte salari si è completato solamente nell'anno successivo.

rilevazione dei carichi di lavoro da appena 6 Regioni a statuto ordinario (cfr., Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, *Funzione Pubblica*, 1996, n. 2, p. 96).

²⁶ In merito alla "politica distorta del personale" della regione Puglia ed ai suoi effetti sulla dinamica della spesa, si veda 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, vol. 1°, p. 68. Per quanto riguarda, invece, la situazione della regione Lazio, cfr. *ibidem*, p. 89.

La disciplina del trattamento accessorio introdotta dall'anzidetto nuovo contratto (art. 31) è basata su un sistema di risorse finanziarie differenziate: i fondi per il compenso del lavoro straordinario, per la remunerazione di particolari condizioni di disagio, pericolo o danno, l'indennità di area direttiva e per il personale che operi in particolari posizioni, vanno liquidati per l'effettivo svolgimento delle prestazioni a tali istituti correlate; il fondo per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi, nonché quello per la qualità della prestazione individuale sono, invece, collegati ad appositi progetti lavorativi per il conseguimento di più elevati livelli di efficienza ed efficacia nei servizi istituzionali, cosicché la loro erogazione, non generalizzata a tutto il personale, richiede una valutazione ex post dei risultati e della produttività. La particolare valenza di tali ultimi fondi induce la Corte a programmare per il futuro un'apposita indagine circa le modalità del loro impiego presso le Regioni, utilizzando a tal fine anche i rapporti conclusivi sui risultati conseguiti che, ai sensi degli artt. 33 e 34 del CCNL, devono essere trasmessi all'ARAN e le relazioni gestionali che gli enti devono allegare ai propri conti annuali. In questa sede si rimanda alla *tavola 26*, dal cui esame si evince l'andamento crescente delle risorse destinate ai trattamenti accessori (116 miliardi nel 1994; 120 nel 1995, +3,5%; 135 nel 1996, +11,7%). V'è da segnalare, comunque, la notevole incidenza (mediamente pari, nel triennio, al 28%) che continua ad avere sul salario accessorio la componente dei compensi per lavoro straordinario, componente che, sulla base di tale risultanza, appare più connessa a fattori strutturali (e, pertanto, sintomatici di patologie organizzative), che ad esigenze meramente temporanee.

Nella *tavola 27* sono, infine, riportati i raffronti dei dati relativi al costo del personale, costo che nel triennio risulta cresciuto del 6,2% : nel 1994 ammontava a 2.613 miliardi, nell'anno successivo a 2.675 (+2,4%) e nel 1996 è, infine, aumentato del 3,8% (estrapolando il dato della regione Umbria che non è in atto disponibile). Le apparenti discontinuità delle variazioni annuali rilevabili a livello di singola regione si possono spiegare in rapporto all'azione combinata di due fattori: da una parte, infatti, emergono gli effetti delle oscillazioni della consistenza del personale in servizio già rilevati nel precedente paragrafo; sotto altro profilo, occorre tener presente che dalla differenziata applicazione temporale del nuovo CCNL è derivata, presso ogni singolo ente, una differenziata tempistica dei procedimenti di liquidazione degli arretrati contrattuali, talché tale voce nel triennio ha ovviamente inciso in maniera eterogenea sul costo totale del personale²⁷.

Un fenomeno generalizzato che s'intende comunque segnalare per il significativo peso che esercita sulla componente in esame, è l'onere finanziario che grava sul comparto per i contributi posti a carico delle amministrazioni regionali. Come si evince dalla *tavola 28*, a tale titolo sono stati erogati 593,3 miliardi nel 1994, 616,1 nell'anno successivo (+3,8%) e 617,5 (+4,4%, non considerando il dato dell'Umbria in atto non disponibile) nel 1996. Complessivamente gli oneri contributivi sono, pertanto, aumentati nel triennio considerato di 8 punti percentuali e rappresentano ormai una componente del costo del personale pari quasi ad un quarto. V'è, peraltro, da avvertire che tale già notevole impatto sulla finanza regionale è comunque destinato a crescere ulteriormente ove si considerino le refluenze che comporterà l'applicazione di numerose disposizioni contenute nella legge 8 agosto 1995, n. 335 recante la "riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare"²⁸.

²⁷ Complessivamente a titolo di arretrati sono stati erogati 50,7 miliardi nel 1994, 79,8 miliardi nel 1995 e 48,4 nel 1996.

²⁸ Si fa riferimento, in particolare, all'art. 2.5 relativo al trattamento di fine rapporto, all'art. 2.9 che ridisciplina la determinazione della base contributiva pensionabile dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, ed all'art. 2.6 in materia di previdenza complementare. E' stato calcolato che gli oneri finanziari aggiuntivi, a totale carico dei bilanci regionali, conseguenti a tale normativa ammonterebbero a 121 miliardi (cfr. Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome, Gruppo tecnico di coordinamento per i problemi del personale, *Valutazione dei maggiori oneri a carico dei bilanci delle Regioni a statuto ordinario derivanti dalla riforma del sistema previdenziale e pensionistico e dai contratti collettivi di lavoro*, Roma, 1996).

4.4.3 - Indicatori

Utilizzando le elaborazioni dell'Istituto nazionale di statistica relativi ai consuntivi delle Regioni ²⁹, disponibili in atto solamente per il 1994 ed il 1995, e quelle tratte dai corrispondenti conti annuali della RGS, sono state predisposte (tavole 29 e 30) serie di indicatori comparabili sia sull'orizzonte territoriale (cioè tra le diverse Regioni), che su quello temporale del biennio considerato. Occorre precisare che la regione Campania non risulta rilevata dall'ISTAT in nessuno dei due anni considerati, talché per essa non è stato possibile elaborare alcuni indici.

L'attendibilità dei parametri così costruiti va opportunamente ponderata in funzione sia dell'eterogeneità delle fonti informative, che della probabile variabilità delle classificazioni effettuate dai soggetti che hanno rilevato i dati. Va anche considerato che alcune regioni affidano servizi all'esterno i cui costi non risultano ricompresi in bilancio tra le "spese per il personale", ma tra gli "acquisti di beni e servizi" ed i "trasferimenti". Entro questi limiti e con tali avvertenze le batterie di indicatori possono rappresentare un utile supporto per un approfondimento dei fenomeni gestori descritti al fine di rettificare, quale obiettivo minimo, l'imputazione statistica dei dati, o di modificare la stessa attività amministrativa connessa al fenomeno individuato.

Il costo medio unitario del lavoro afferente al personale comunque in servizio presso le Regioni a statuto ordinario è aumentato da 50,3 a 52,8 milioni; al di sopra di tali parametri medi risultano, sia nel 1994 che nell'anno successivo, le Regioni Piemonte, Liguria e Toscana.

Il costo del personale, espresso in termini di pagamenti, è stato confrontato sia con il totale generale della spesa (somma dei titoli I, II e III, con esclusione delle poste compensative), che con quella di parte corrente erogata (sia sulla competenza che in conto residui) dalle amministrazioni regionali: il primo indice segnala un'incidenza media che varia dal 2,1 al 2,3% rispettivamente per il 1994 ed il 1995. Per ben cinque Regioni (Umbria, Marche, Abruzzo, Molise, Basilicata e Calabria) la spesa per il personale dipendente supera l'indicatore medio in entrambi i periodi del biennio. Il rapporto complessivo del costo del personale sulle spese correnti, nei due anni, è lievemente superiore a quello costruito utilizzando le spese totali, a causa evidentemente dello scarso peso nei consuntivi regionali di quelle in conto capitale: si registrano, rispettivamente per il 1994 ed il 1995, percentuali del 2,3 e del 2,6: le medesime Regioni innanzi indicate presentano valori superiori a tali indicatori.

Si sono poi ricavati, sempre a livello di pagamenti, i costi medi sia dei giorni lavorativi (304 all'anno, per ogni dipendente), che di quelli effettivamente lavorati: lo scarto tra tali due valori mediamente calcolati su tutte le Regioni appare abbastanza simile in entrambi gli anni considerati (17% nel 1994 e 19% nel 1995): sostanzialmente il costo "teorico" di un giorno lavorativo che, rispettivamente nel 1994 e nel 1995, ammontava a 165.000 e a 173.000 circa, è cresciuto, in relazione alle effettive presenze del personale, a 193.000 e 206.000. E' evidente che tale scostamento si accentua per quelle amministrazioni ove l'indicatore di presenza è più basso.

A proposito di tale ultimo elemento, esso accusa una flessione di oltre sette punti percentuali tra il 1994 ed il 1995 passando da 91,7 a 83,9, variazione che, se confermata nella realtà, apparirebbe sufficientemente rappresentativa di andamenti gestionali collegati alle assenze del personale.

Un'ultima batteria di indicatori riguarda la dirigenza regionale di cui si sono misurati sia l'incidenza del relativo costo su quello dell'intero personale, che il rapporto numerico con il restante personale in servizio. I risultati nel biennio appaiono abbastanza omogenei atteso che i costi sostenuti dalle Regioni per i propri dirigenti sono mediamente pari al 19 % dell'intero costo del personale, così come, in media, ad ogni dirigente "corrispondono" più di nove addetti appartenenti a qualifiche diverse. Le Regioni Piemonte, Lombardia, Umbria, Puglia e Basilicata registrano, in entrambi gli anni presi in esame, valori superiori per più di 5 punti percentuali a

²⁹ ISTAT, *I bilanci consuntivi delle Regioni e delle province autonome anno 1994 e 1995*, collana Informazioni, settore Pubblica amministrazione, 1996 e 1997.

quelli di parametro, ma per tutte, tranne la Lombardia, tale fenomeno coincide con un rapporto dirigenti/personale in ogni caso più alto rispetto alla media generale.

4.5 - Gli enti sub-regionali

Come già riferito, il conto annuale della RGS, oltre alle Regioni ed agli enti locali, prende in specifica considerazione altre cinque tipologie di enti che gravitano nel comparto: gli istituti autonomi per le case popolari, gli enti per il turismo, quelli di sviluppo agricolo, quelli per il diritto allo studio universitario ed i parchi naturali.

Per i motivi indicati al precedente paragrafo 4.1, le considerazioni e le analisi che seguono si basano esclusivamente sui dati del conto annuale 1995.

4.5.1 - Consistenza del personale

La consistenza numerica del personale in servizio al 31 dicembre 1995 presso gli enti sub-regionali (cfr. *tavola 31*) risulta pari a complessive 14.945 unità³⁰: il personale di ruolo ammonta a 13.970 addetti in totale³¹, registrando un'incidenza preponderante (tra l'80 ed il 97%) su quello complessivamente in servizio. Nella struttura di tali enti il restante personale ha, infatti, un trascurabile peso (975 unità, pari al 6,5%), con l'unica eccezione costituita dalle unità a *part-time* delle aziende di turismo presso le quali sono in servizio a tale titolo 321 soggetti che incidono per il 18% circa sul totale generale del relativo personale.

A fine 1995 prestavano servizio 825 dirigenti³², pari al 5,5% del personale complessivo.

4.5.2 - Dotazioni organiche, vacanze ed esuberi.

Come si evince dalla *tavola 31*, le piante organiche degli IACP risultano al 31 dicembre 1995 coperte mediamente per il 96%³³, con indicazione di maggiori vacanze nell'ambito della dirigenza³⁴. Il rapporto tra pianta organica dei dirigenti e quella dell'altro personale di ruolo è di 1 dirigente ogni 10 dipendenti circa: nella realtà tale rapporto sale a 13 ove vengano considerati gli addetti delle due categorie effettivamente in servizio.

Per gli ERSA il tasso di copertura dell'organico risulta, invece, notevolmente più basso. I 3.319 dipendenti in servizio riescono ad occupare appena il 56% dei posti disponibili (5.880): per i dirigenti (621 in organico e 138 in servizio) tale indice diminuisce addirittura al 22% e comporta che il rapporto dirigenti/personale di ruolo salga da 8 a 23 a seconda che si considerino le previsioni d'organico o le presenze effettive. Anche per il personale dei livelli (5.259 in organico e 3.181 in servizio) la percentuale di copertura degli organici risulta bassa (60%).

Le altre tre tipologie di enti presentano tutti situazioni di esuberi di personale.

Gli enti per il turismo, con 1.408 posti in pianta organica e 1.419 dipendenti in servizio, mostrano tra gli enti sub-regionali il più equilibrato indice di copertura: gli esuberi si concentrano, infatti, tra i funzionari atteso che in attività ne risultano 368, mentre gli organici di diritto ne prevedono 340.

Vere e proprie eccedenze di personale sono, invece, riscontrabili presso gli enti preposti alla salvaguardia dell'ambiente: alla constatazione che il personale di ruolo in servizio (439) sopravanza di oltre 26 punti percentuali il numero dei posti previsti in organico (347), occorre,

³⁰ Di queste, 7.324 prestavano servizio presso gli IACP, 3.413 presso gli ERSA, 1.740 presso gli enti per il turismo, 473 presso i parchi naturali e 1.995 presso gli ERSU.

³¹ Di cui 6.890 unità presso gli IACP, 3.319 presso gli ERSA, 1.419 presso gli enti per il turismo, 439 presso i parchi naturali e 1.903 presso gli ERSU.

³² 491 presso gli IACP, 138 negli ERSA, 125 negli enti per il turismo, 20 presso i parchi naturali e 51 presso gli ERSU.

³³ A fronte di organici pari a 7.140 posti, le unità effettivamente in servizio ammontavano infatti a 6.890.

³⁴ 491 unità contro una previsione d'organico di 613 posti.

infatti, aggiungere la contraddittoria circostanza che, oltre a tali oneri, sulle amministrazioni in esame grava l'ulteriore peso di 34 addetti ricompresi nella categoria del "restante personale".

Una situazione analoga, pur se con valori attenuati, si verifica presso gli ERSU, ove il personale in servizio è pari a 1.903 unità a fronte di organici costituiti da 1.835 posti (+3,7%); v'è da segnalare che, nonostante la rilevata sovrabbondanza di personale, risultano in forza presso tali enti 82 addetti con contratto di lavoro temporaneo.

4.5.3 - Variazioni della consistenza del personale

Al 1° gennaio 1995, presso gli enti sub-regionali considerati nel conto annuale, prestavano servizio 14.828 addetti che, a fine anno, sono lievemente aumentati (+0,8%), attestandosi a 14.945.

Le amministrazioni con più significativo saldo negativo appaiono gli IACP, che, infatti, registrano una lieve flessione (-2,2%) tra inizio e fine anno, passando da 7.487 a 7.324 di unità di personale in servizio; gli ERSU ed i parchi naturali presentano, infatti, valori negativi più contenuti. I dipendenti sia degli ERSU che degli enti per il turismo aumentano, invece, rispettivamente da 3.206 a 3.413 (+ 6,5%) e da 1.652 a 1.740 (+5,3%).

4.5.4 - Assunzioni e cessazioni di personale di ruolo

685 assunzioni³⁵ hanno incrementalmente caratterizzato nel 1995 la dinamica del personale di ruolo degli enti sub-regionali. La costituzione del rapporto è avvenuta prevalentemente a mezzo di procedure concorsuali (per 499 unità, pari al 73% circa delle intere assunzioni) e mediante passaggio da altra amministrazione (128 dipendenti pari al 18%). V'è da segnalare che oltre la metà (391 unità) delle assunzioni tramite procedura concorsuale globalmente effettuate nel 1995 ha riguardato gli impiegati degli ERSU.

Tabella 32 - Anno 1995 - Enti sub regionali: personale di ruolo assunto in servizio

Cause di assunzione	ERSA	IACP	Enti turismo	Parchi naturali	ERSU	Totale
DIRIGENTI						
Proc. concorsuali	1	4	2	0	1	8
Da altre amm.	1	6	14	1	0	22
Altre cause	0	0	0	0	1	3
Totale dirigenti	2	10	10	1	2	33
FUNZIONARI						
Proc. concorsuali	57	15	15	2	4	80
Da altre amm.	3	7	7	4	0	36
Altre cause	8	0	0	0	2	11
Totale funzionari	68	22	22	6	6	127
IMPIEGATI						
Proc. concorsuali	333	46	18	9	5	411
Da altre amm.	4	28	26	11	1	70
Altre cause	0	29	5	0	10	44
Totale impiegati	337	103	49	20	16	525
PERS. RUOLO						
Proc. concorsuali	391	65	22	11	10	499
Da altre amm.	8	41	62	16	1	128
Altre cause	8	29	8	0	13	58
Totale generale	407	135	92	27	24	685

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

³⁵ Sono stati assunti 135 dipendenti presso gli IACP, 407 presso gli ERSU, 92 presso gli enti per il turismo, 27 presso i parchi naturali e 24 presso gli ERSU.

Nel corso dello stesso anno 588 unità hanno cessato di prestare servizio presso gli enti sub-regionali³⁶. L'analisi delle cause di cessazione mette in luce il peso prevalente di quelle imputabili a dimissioni volontarie dall'impiego (231 unità, pari al 39%) ed al collocamento a riposo per raggiungimento dei limiti d'età (224 addetti, pari al 38%).

Tabella 33 - Anno 1995 - Enti sub regionali: personale di ruolo cessato dal servizio

Cause di cessazione	ERSA	IACP	Enti turismo	Parchi naturali	ERSU	Totale
DIRIGENTI						
Limiti d'età	7	16	7	0	0	30
Dimissioni	10	18	7	0	1	36
Pass. altre amm.	1	3	5	1	0	10
Altre cause	3	2	1	0	0	6
Totale dirigenti	21	39	20	1	1	82
FUNZIONARI						
Limiti d'età	25	25	6	0	3	59
Dimissioni	21	14	4	1	4	44
Pass. altre amm.	3	3	5	1	2	14
Altre cause	6	11	2	0	1	20
Totale funzionari	55	53	17	2	10	137
IMPIEGATI						
Limiti d'età	23	92	4	1	15	135
Dimissioni	36	79	10	12	14	151
Pass. altre amm.	6	9	11	11	4	41
Altre cause	4	23	7	1	7	42
Totale impiegati	69	203	32	25	40	369
PERS. RUOLO						
Limiti d'età	55	133	17	1	18	224
Dimissioni	67	111	21	13	19	231
Pass. altre amm.	10	15	21	13	6	65
Altre cause	13	36	10	1	8	68
Totale generale	145	295	69	28	51	588

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.5.5 - Analisi della spesa

La tavola 34 espone i pagamenti effettuati nel 1995 dagli enti dell'aggregato per retribuzioni al personale in servizio. Complessivamente tali amministrazioni hanno corrisposto 512,6 miliardi di retribuzioni, che, al netto delle trattenute operate ai dipendenti per assenze, ritardi, scioperi ecc. e considerati gli emolumenti arretrati³⁷, fanno ascendere il totale delle competenze fisse a 519,5 miliardi. I compensi accessori hanno comportato erogazioni pari a 47,8 miliardi, talché le retribuzioni lorde complessivamente corrisposte ammontano a 567 miliardi. Su tale importo la parte salariale variabile, influenzata prevalentemente dal fondo per la produttività collettiva (24,2 miliardi) e dallo straordinario (13,8 miliardi), incide per l'8,4% a fronte del 91,6% delle componenti fisse.

Il costo complessivamente sostenuto da tali enti per il personale ascende a 829 miliardi atteso che alle retribuzioni lorde occorre aggiungere altre voci di spesa, quali le indennità e rimborsi spese per missioni e per trasferimenti (11 miliardi), il saldo delle somme rimborsate ad altre amministrazioni per l'utilizzo di personale comandato o posto fuori ruolo (6,9 miliardi) e di quelle ricevute in rimborso allo stesso titolo (5,5 miliardi): la voce di natura non retributiva che maggiormente grava su tale costo è rappresentata da quella dei contributi previdenziali ed

³⁶ Tale fenomeno ha riguardato 295 addetti degli IACP, 145 degli ERSa, 69 degli enti per il turismo, 28 dei parchi naturali e 51 degli ERSU.

³⁷ Non sono ricompresi in tale ammontare gli arretrati relativi all'anno 1995 corrisposti per incrementi contrattuali.

assistenziali posti a carico degli enti³⁸ che ha comportato erogazioni per complessivi 198 miliardi, pari al 24% circa del costo globale del personale.

Integrando il valore innanzi indicato in 829 miliardi per il costo del personale, con le ulteriori spese sostenute dagli enti dell'aggregato per la formazione professionale ed il benessere dei dipendenti, per la gestione delle mense, per il vestiario, ecc., pari a 28 miliardi, si perviene all'individuazione dell'onere complessivo sostenuto dalle amministrazioni in esame a fronte dell'attività prestata dal proprio personale, onere che nel 1995 è ammontato a 857,5 miliardi.

In sintesi, su tale costo gli elementi retributivi pesano per il 66,2% (il 60,6 le competenze fisse ed il 5,6 quelle accessorie), mentre l'incidenza degli oneri previdenziali ed assistenziali a carico dell'amministrazione è pari al 23%.

L'analisi disaggregata per tipologia di enti pone in evidenza i seguenti aspetti più significativi:

a) gli ERSU presentano in complesso un'incidenza delle retribuzioni lorde pari al 75% del costo del relativo personale, cioè un peso superiore alla media di settore (68%) di ben 7 punti percentuali, gran parte dei quali sono da mettere in connessione con l'omologa variazione che sussiste a livello di componenti fisse della retribuzione (68,4% a fronte della media di 62,7%). Il rapporto si riduce al 71% in relazione alla voce "costo del lavoro", a causa soprattutto della forte rilevanza che le somme rimborsate alle amministrazioni per utilizzo del personale comandato hanno per la tipologia di enti in questione. Anche per i parchi naturali si rileva una situazione simile a quella innanzi prospettata: le retribuzioni lorde, per tali enti, incidono sul costo del personale per il 73%, indice che però si ricompone al 67% in funzione del costo del lavoro;

b) il fondo per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi di cui all'art. 33 del contratto collettivo nazionale di lavoro è stato attivato presso tutte e cinque le tipologie di enti ed in particolare presso gli IACP ha dato luogo ad esborsi di 15,4 miliardi (5,4% delle retribuzioni lorde); presso gli altri enti è stato utilizzato in misura inferiore;

c) il fondo per la qualità della prestazione individuale risulta meno utilizzato rispetto al precedente e, addirittura, non ha comportato pagamenti a carico dei bilanci degli ERSU ;

d) l'incidenza degli oneri sociali appare notevole (mediamente pari al 24% del costo del personale), talché, per una valutazione più approfondita, sarebbe necessario impostare, nei modelli di rilevazione predisposti dalla RGS, una evidenziazione separata dei contributi in senso stretto rispetto agli accantonamenti;

e) appare oltremodo utile scorporare dalla voce "altre spese" i dati relativi all'indennità di fine rapporto;

f) presso gli ERSU si rilevano valori sopra la media sia per quanto riguarda le indennità di missione erogate, che per le "altre spese" sostenute;

al di sopra del parametro medio di aggregato (3,3%) appaiono le spese per il personale (tabella 9B) dei parchi naturali e degli ERSU ammontanti rispettivamente a 1,9 (8%) e 5,2 miliardi (5,4%).

³⁸ V'è da notare che in tale voce sono ricomprese le eventuali quote di accantonamento e di rivalutazione al fondo per il trattamento di fine rapporto.

Tavola 25

REGIONI A STATUTO ORDINARIO - STIPENDI - RIA - TREDICESIMA EROGATI NEGLI ANNI 1994, 1995 E 1996

REGIONI	1994			1995			1996			(Importi in migliaia di lire) VARIAZIONI	
	IMPORTI EROGATI	INCIDENZA %	IMPORTI EROGATI	IMPORTI EROGATI	INCIDENZA %	IMPORTI EROGATI	IMPORTI EROGATI	INCIDENZA %	94/95	95/96	
Piemonte	59.802	6,1	64.358	72.264	6,4	110.336	72.264	6,9	7,6%	12,3%	
Lombardia	88.818	9,0	96.216	110.336	9,6	110.336	110.336	10,5	8,3%	14,7%	
Liguria	21.694	2,2	22.941	24.236	2,3	24.236	24.236	2,3	5,7%	5,6%	
Veneto	66.914	6,8	58.334	61.710	5,8	61.710	61.710	5,9	-12,8%	5,8%	
Emilia Rom.	71.475	7,3	71.947	77.729	7,2	77.729	77.729	7,4	0,7%	8,0%	
Toscana	73.504	7,5	59.614	60.409	6,0	60.409	60.409	5,8	-18,9%	1,3%	
Umbria	34.999	3,6	41.877	44.666	4,2	44.666	44.666	4,3	19,7%	6,7%	
Marche	43.215	4,4	41.583	50.232	4,2	50.232	50.232	4,8	-3,8%	20,8%	
Lazio	94.629	9,6	94.302	103.646	9,4	103.646	103.646	9,9	-0,3%	9,9%	
Abruzzo	36.696	3,7	40.169	43.653	4,0	43.653	43.653	4,2	9,5%	8,7%	
Molise	17.434	1,8	19.812	20.854	2,0	20.854	20.854	2,0	13,6%	5,3%	
Campania	174.282	17,7	174.033	151.499	17,4	151.499	151.499	14,4	-0,1%	-12,9%	
Puglia	87.444	8,9	94.077	96.034	9,4	96.034	96.034	9,2	7,6%	2,1%	
Basilicata	27.004	2,7	29.145	32.348	2,9	32.348	32.348	3,1	7,9%	11,0%	
Calabria	86.968	8,8	90.761	99.087	9,1	99.087	99.087	9,4	4,4%	9,2%	
Totale	984.878	100,0	999.169	1.048.703	100,0	1.048.703	1.048.703	100,0	1,5%	5,0%	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS per il 1994 ed il 1995; su dati delle schede di rilevazione compilate dalle Regioni per il 1996

Tavola 26

REGIONI A STATUTO ORDINARIO - COMPENSI ACCESSORI EROGATI NEGLI ANNI 1994, 1995 E 1996

REGIONI	1994			1995			1996		(Importi in migliaia di lire) VARIAZIONI	
	IMPORTI EROGATI	INCIDENZA %	IMPORTI EROGATI	IMPORTI EROGATI	INCIDENZA %	IMPORTI EROGATI	INCIDENZA %	94/95	95/96	
Piemonte	6.208.395	5,3	6.981.306	7.887.536	5,8	7.887.536	5,8	12,4%	13,0%	
Lombardia	15.031.065	12,9	21.621.704	20.645.658	17,9	20.645.658	15,3	43,8%	-4,5%	
Liguria	3.366.541	2,9	2.925.260	3.096.805	2,4	3.096.805	2,3	-13,1%	5,9%	
Veneto	10.842.192	9,3	10.957.719	12.224.006	9,1	12.224.006	9,0	1,1%	11,6%	
Emilia Rom.	10.064.041	8,6	10.104.436	12.293.565	8,4	12.293.565	9,1	0,4%	21,7%	
Toscana	9.269.532	7,9	6.563.703	6.678.731	5,4	6.678.731	4,9	-29,2%	1,8%	
Umbria	3.016.248	2,6	6.267.540	4.134.092	5,2	4.134.092	3,1	107,8%	-34,0%	
Marche	3.028.868	2,6	2.798.910	3.010.895	2,3	3.010.895	2,2	-7,6%	7,6%	
Lazio	14.765.375	12,6	10.903.499	16.965.817	9,0	16.965.817	12,6	-26,2%	55,6%	
Abruzzo	5.465.723	4,7	4.871.944	4.474.648	4,0	4.474.648	3,3	-10,9%	-8,2%	
Molise	1.872.308	1,6	955.169	1.706.670	0,8	1.706.670	1,3	-49,0%	78,7%	
Campania	17.666.048	15,1	11.875.614	22.138.458	9,8	22.138.458	16,4	-32,8%	86,4%	
Puglia	5.291.839	4,5	11.498.822	7.857.017	9,5	7.857.017	5,8	117,3%	-31,7%	
Basilicata	3.684.098	3,2	3.175.395	3.235.584	2,6	3.235.584	2,4	-13,8%	1,9%	
Calabria	7.315.996	6,3	9.438.749	8.731.569	7,8	8.731.569	6,5	29,0%	-7,5%	
Totale	116.888.269	100,0	120.939.770	135.081.051	100,0	135.081.051	100,0	3,5%	11,7%	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS per il 1994 ed il 1995; su dati delle schede di rilevazione compilate dalle Regioni per il 1996

Tavola 27

REGIONI A STATUTO ORDINARIO - COSTO DEL PERSONALE - ANNI 1994, 1995 E 1996

REGIONI	1994			1995			1996			(Importi in migliaia di lire)	
	IMPORTI EROGATI	INCIDENZA %	IMPORTI EROGATI	IMPORTI EROGATI	INCIDENZA %	IMPORTI EROGATI	IMPORTI EROGATI	INCIDENZA %	IMPORTI EROGATI	94/95	95/96
Piemonte	155.604.175	6,0	174.806.394	183.379.407	6,5	289.273.971	183.379.407	6,9	183.379.407	12,3%	4,9%
Lombardia	253.988.809	9,7	257.019.798	289.273.971	9,6	61.522.736	289.273.971	10,9	289.273.971	1,2%	12,5%
Liguria	61.129.703	2,3	67.153.274	61.522.736	2,5	171.692.102	61.522.736	2,3	61.522.736	9,9%	-8,4%
Veneto	172.327.808	6,6	159.344.868	171.692.102	6,0	195.741.765	171.692.102	6,4	171.692.102	-7,5%	7,7%
Emilia Rom.	183.837.674	7,0	197.712.800	195.741.765	7,4	151.377.811	195.741.765	7,4	195.741.765	7,5%	-1,0%
Toscana	205.510.943	7,9	171.189.132	151.377.811	6,4	N.D.	151.377.811	5,7	151.377.811	-16,7%	-11,6%
Umbria	90.409.699	3,5	109.092.335	N.D.	4,1	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	20,7%	N.D.
Marche	117.436.556	4,5	103.347.408	121.313.233	3,9	288.566.786	121.313.233	4,6	121.313.233	-12,0%	17,4%
Lazio	271.659.870	10,4	237.264.915	288.566.786	8,9	113.913.021	288.566.786	10,8	288.566.786	-12,7%	21,6%
Abruzzo	95.546.080	3,7	112.355.013	113.913.021	4,2	51.595.423	113.913.021	4,3	113.913.021	17,6%	1,4%
Molise	46.522.115	1,8	50.270.816	51.595.423	1,9	465.615.404	51.595.423	1,9	51.595.423	8,1%	2,6%
Campania	450.366.058	17,2	452.370.748	465.615.404	16,9	245.627.941	465.615.404	17,5	465.615.404	0,4%	2,9%
Puglia	209.819.959	8,0	246.591.394	245.627.941	9,2	75.784.332	245.627.941	9,2	245.627.941	17,5%	-0,4%
Basilicata	70.286.517	2,7	72.025.370	75.784.332	2,7	247.278.338	75.784.332	2,8	75.784.332	2,5%	5,2%
Calabria	229.047.459	8,8	264.757.770	247.278.338	9,9	2.662.682.260	247.278.338	9,3	247.278.338	15,6%	-6,6%
Totale	2.613.493.425	100,0	2.675.302.035	2.662.682.260	100,0	100,0	2.662.682.260	100,0	2.662.682.260	2,4%	-0,5%

Fonte: Elaborazione Cortei dei conti su dati RGS per il 1994 ed il 1995; su dati delle schede di rilevazione compilate dalle Regioni per il 1996

ND = Non Disponibile

Tavola 28

REGIONI A STATUTO ORDINARIO - CONTRIBUTI PREVIDENZIALI ED ASSISTENZIALI A CARICO DELLE AMMINISTRAZIONI - ANNI 1994, 1995 E 1996

REGIONI	1994			1995			1996			VARIAZIONI	
	IMPORTI EROGATI	INCIDENZA %		IMPORTI EROGATI	INCIDENZA %		IMPORTI EROGATI	INCIDENZA %		94/95	95/96
Piemonte	36.951.973	6,2		47.659.406	7,7		44.789.009	7,3		29,0%	-6,0%
Lombardia	54.351.876	9,2		57.286.649	9,3		67.474.391	10,9		5,4%	17,8%
Liguria	13.408.311	2,3		18.898.142	3,1		14.643.486	2,4		40,9%	-22,5%
Veneto	40.404.095	6,8		35.406.603	5,7		36.115.621	5,8		-12,4%	2,0%
Emilia Rom.	37.080.204	6,2		48.932.830	7,9		44.161.812	7,2		32,0%	-9,8%
Toscana	45.849.619	7,7		34.622.302	5,6		32.962.244	5,3		-24,5%	-4,8%
Umbria	19.622.903	3,3		24.592.358	4,0		N.D.	0,0		25,3%	N.D.
Marche	27.058.395	4,6		22.144.763	3,6		28.759.044	4,7		-18,2%	29,9%
Lazio	78.529.732	13,2		55.197.055	9,0		69.460.272	11,2		-29,7%	25,8%
Abruzzo	21.642.467	3,6		24.469.534	4,0		21.849.265	3,5		13,1%	-10,7%
Molise	9.963.292	1,7		11.751.060	1,9		11.692.940	1,9		17,9%	-0,5%
Campania	103.871.691	17,5		105.605.864	17,1		110.364.407	17,9		1,7%	4,5%
Puglia	37.714.972	6,4		57.921.951	9,4		60.756.831	9,8		53,6%	4,9%
Basilicata	16.378.131	2,8		16.594.803	2,7		17.709.438	2,9		1,3%	6,7%
Calabria	50.491.203	8,5		55.052.728	8,9		56.800.282	9,2		9,0%	3,2%
Totale	593.318.864	100,0		616.136.048	100,0		617.539.042	100,0		3,8%	4,4%

Fonte: Elaborazione Cortei dei conti su dati RGS per il 1994 ed il 1995; su dati delle schede di rilevazione compilate dalle Regioni per il 1996

ND = Non Disponibile

Tavola 29

REGIONI A STATUTO ORDINARIO - INDICATORI - ANNO 1994

REGIONI	COSTO MEDIO UNITARIO ⁽¹⁾	INCIDENZA % SPESA PERSONALE SU SPESA TOTALE ⁽²⁾	INCIDENZA % SPESA PERSONALE SU SPESE CORRENTI ⁽³⁾	COSTO MEDIO GIORNI LAVORATIVI	COSTO MEDIO GIORNI LAVORATI	INDICE DI PRESENZA	(Importi in migliaia di lire)	
							INCIDENZA % COSTO DIRIGENZA SU COSTO PERSONALE	NUMERO DIRIGENTI SU TOTALE PERSONALE
Piemonte	52,2	1,5	1,8	171.706	189.662	90,5	26,8	14,3
Lombardia	50,8	1,3	1,4	167.164	175.648	95,2	16,8	7,6
Liguria	51,8	1,3	1,4	170.553	186.825	91,3	26,2	12,6
Veneto	56,1	1,5	1,7	184.406	200.797	91,8	19,8	8,2
Emilia Rom.	50,1	1,5	1,6	164.956	173.870	94,9	21,0	10,7
Toscana	56,3	2,1	2,2	185.312	187.334	98,9	19,3	10,2
Umbria	44,7	3,5	4,1	146.936	160.126	91,8	27,1	13,2
Marche	57,0	1,8	2,6	187.435	196.301	95,5	12,6	6,3
Lazio	55,7	2,1	2,3	183.193	204.782	89,5	19,5	8,7
Abruzzo	45,1	3,2	3,9	148.253	158.017	93,8	12,9	9,1
Molise	52,0	3,4	4,7	170.986	184.896	92,5	18,0	9,1
Campania	47,5	ND	ND	156.273	183.978	84,9	19,9	10,9
Puglia	42,7	2,0	2,2	140.427	151.190	92,9	23,5	12,1
Basilicata	51,5	3,1	4,3	169.504	178.241	95,1	23,4	12,0
Calabria	49,1	3,4	4,2	161.372	ND	ND	10,7	4,5
Totale	50,3	2,1	2,3	165.480	193.161	91,7	19,4	9,8

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS ed ISTAT

⁽¹⁾ Importi in migliaia di lire⁽²⁾ Nella spesa è compresa anche quella sanitaria

COSTO MEDIO UNITARIO = COSTO DEL LAVORO/N° DIPENDENTI

ND = Non Disponibile

Tavola 30

REGIONI A STATUTO ORDINARIO - INDICATORI - ANNO 1995

REGIONI	COSTO MEDIO UNITARIO ⁽¹⁾	INCIDENZA % SPESA PERSONALE SU SPESA TOTALE ⁽²⁾	INCIDENZA % SPESA PERSONALE SU SPESE CORRENTI ⁽²⁾	COSTO MEDIO GIORNI LAVORATIVI	COSTO MEDIO GIORNI LAVORATI	INDICE DI PRESENZA	(Importi in migliaia di lire)	
							INCIDENZA % COSTO DIRIGENZA SU COSTO PERSONALE	NUMERO DIRIGENTI SU SU TOTALE PERSONALE
PIEMONTE	55,0	1,9	2,1	181.592	219.673	82,7	26,8	12,8
LOMBARDIA	51,2	1,4	1,5	165.576	206.121	80,3	16,2	7,3
LIGURIA	57,8	1,7	1,8	190.729	232.266	82,1	27,1	12,4
VENETO	52,5	1,6	1,8	173.103	209.055	82,8	16,9	7,9
EMILIA ROM	55,1	2,2	2,5	181.759	228.374	79,6	21,6	10,0
TOSCANA	59,7	2,1	2,3	196.415	247.143	79,5	24,6	11,8
UMBRIA	53,9	5,0	5,9	177.300	216.675	81,8	26,6	12,6
MARCHE	50,4	2,3	3,6	165.914	172.950	95,9	12,0	5,6
LAZIO	49,9	2,0	2,2	164.241	194.761	84,3	17,0	8,4
ABRUZZO	52,4	3,7	4,6	172.383	203.693	84,6	20,2	8,9
MOLISE	54,9	5,2	7,2	180.526	216.880	83,2	26,6	15,1
CAMPANIA	49,4	ND	ND	162.346	200.272	81,1	19,3	10,8
PUGLIA	50,6	3,0	3,3	166.391	204.851	81,2	23,4	11,9
BASILICATA	51,8	5,1	8,0	170.327	199.313	85,5	22,8	11,7
CALABRIA	58,7	4,5	5,8	193.192	193.778	99,7	11,9	4,7
TOTALI	52,8	2,3	2,6	173.477	206.662	83,9	19,7	9,7

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS ed ISTAT

⁽¹⁾ Importi in migliaia di lire⁽²⁾ Nella spesa è compresa anche quella sanitaria

COSTO MEDIO UNITARIO = COSTO DEL LAVORO/N° DIPENDENTI

ND = Non Disponibile

ND = Non Disponibile

Tavola 31

ENTI SUB REGIONALI - PERSONALE IN SERVIZIO AL 31 DICEMBRE 1995

PERSONALE	I.A.C.P.				E.R.S.A.				ENTI TURISMO			
	Dotazione organica	Personale in servizio	Incidenza %	% Copertura	Dotazione organica	Personale in servizio	Incidenza %	% Copertura	Dotazione organica	Personale in servizio	Incidenza %	% Copertura
Dirigenti	613	491	6,7	80,1	621	138	4,0	22,2	134	125	7,2	93,3
Funzionari	2.390	2.183	29,8	91,3	1.994	1.270	37,2	63,7	340	368	21,1	108,2
Impiegati	4.137	4.216	57,6	101,9	3.265	1.911	56,0	58,5	934	926	53,2	99,1
Totale personale di ruolo	7.140	6.890	94,1	96,5	5.880	3.319	97,2	56,4	1.408	1.419	81,6	100,8
Part time		87	1,2			6	0,2			6	0,3	
Non di ruolo		245	3,3			7	0,2			6	0,3	
Temporaneo		102	1,4			80	2,3			309	17,8	
Contrattista		-	0,0			1	0,0			-	0,0	
Totale restante personale		434	5,9			94	2,8			321	18,4	
Totale generale		7.324	100,0			3.413	100,0			1.740	100,0	

PERSONALE	PARCHI NATURALI				E.R.S.U.				TOTALE ENTI SUB REGIONALI			
	Dotazione organica	Personale in servizio	Incidenza %	% Copertura	Dotazione organica	Personale in servizio	Incidenza %	% Copertura	Dotazione organica	Personale in servizio	Incidenza %	% Copertura
Dirigenti	22	20	4,2	90,9	46	51	2,6	110,9	1.436	825	5,5	57,5
Funzionari	46	55	11,6	119,6	264	268	13,4	101,5	5.034	4.144	27,7	82,3
Impiegati	279	364	77,0	130,5	1.525	1.584	79,4	103,9	10.140	9.001	60,2	88,8
Totale personale di ruolo	347	439	92,8	126,5	1.835	1.903	95,4	103,7	16.610	13.970	93,5	84,1
Part time		6	1,3			10	0,5			115	0,8	
Non di ruolo		17	3,6			-	0,0			275	1,8	
Temporaneo		11	2,3			82	4,1			584	3,9	
Contrattista		-	0,0			-	0,0			1	0,0	
Totale restante personale		34	7,2			92	4,6			975	6,5	
Totale generale		473	100,0			1.995	100,0			14.945	100,0	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tavola 34

ENTI SUB REGIONALI - ANALISI DELLA SPESA - ANNO 1995

VOCI	I.A.C.P.				E.R.S.A.				ENTI PER IL TURISMO			
	Importi erogati	Incid. %	Incid. % su costo del personale	Incid. % su costo del lavoro	Importi erogati	Incid. %	Incid. % su costo del personale	Incid. % su costo del lavoro	Importi erogati	Incid. %	Incid. % su costo del personale	Incid. % su costo del lavoro
Stipendio	102.927.530	35,9			49.156.346	38,5			28.222.519	41,6		
I.I.S.	88.402.967	30,9			39.584.854	34,0			20.881.767	30,8		
R.I.A.	30.674.724	10,7			10.581.496	8,3			3.804.254	5,6		
Tredicesima	19.160.856	6,7			11.497.229	9,0			5.188.970	7,6		
Assegno nucleo familiare	1.269.135	0,4			984.383	0,8			356.233	0,5		
Indennità	15.130.035	5,3			4.719.677	3,7			3.245.221	4,8		
TOTALE RETRIBUZIONE	257.565.247	89,9			116.523.985	91,2			61.698.984	91,0		
Recuperi assenze	-569.694	-0,2			-570.308	-0,4			-172.013	-0,3		
Arretrati	4.307.148	1,5			1.313.370	1,0			1.613.216	2,4		
TOTALE COMP. FISSE	261.302.701	91,2	62,8	60,7	117.267.047	91,8	57,3	56,3	63.140.187	93,1	67,1	64,8
Straordinario	6.306.196	2,2			4.090.602	3,2			2.037.667	3,0		
Ind. di reperibilità	138.836	0,0			53.980	0,0			1.458	0,0		
Ind. di rischio	125.146	0,0			973.502	0,8			30.942	0,0		
Fondo produttività collettiva	15.445.784	5,4			3.967.937	3,1			1.991.035	2,9		
Fondo qualità prestaz. individuale	639.803	0,2			-	0,0			125.211	0,2		
Altre spese accessorie	2.495.409	0,9			1.410.702	1,1			507.894	0,7		
TOTALE COMP. ACC.	25.151.174	8,8	6,0	5,8	10.496.723	8,2	5,1	5,0	4.694.207	6,9	5,0	4,8
TOTALE RETRIB. LORDE	286.453.875	100,0	68,8	66,6	127.763.770	100,0	62,4	61,3	67.834.394	100,0	72,1	69,6
Contributi a carico dell'amn.	101.924.137		24,5	23,7	47.476.093		23,2	22,8	23.402.296		24,9	24,0
Indennità di missione	3.464.940		0,8	0,8	5.945.533		2,9	2,9	1.340.252		1,4	1,4
Altre spese	25.167.109		6,0	5,8	22.126.174		10,8	10,6	2.700.372		2,9	2,8
Somme rimborsate alle amn.	1.190.169		0,3	0,3	3.003.969		1,5	1,4	484.442		0,5	0,5
Rimborsi ricevuti dalle amn.	-2.107.529		-0,5	-0,5	-1.636.113		-0,8	-0,8	-1.661.766		-1,8	-1,7
COSTO DEL PERSONALE	416.092.701		100,0	96,7	204.679.426		100,0	98,2	94.099.990		100,0	96,5
SPESE PER PERSONALE	14.264.470			3,3	3.734.808			1,8	3.384.333			3,5
COSTO DEL LAVORO	430.357.171			100,0	208.414.234			100,0	97.484.323			100,0
SPESE PREST. ESTERNE	15.355.241			3,6	4.691.653			2,3	1.170.389			1,2

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

(Segue)

Tavola 34

ENTI SUB REGIONALI - ANALISI DELLA SPESA - ANNO 1995

(Importi in migliaia di lire)

VOCI	PARCHI NATURALI				E.R.S.U.				TOTALE ENTI SUB REGIONALI			
	Importi erogati	Incid. %	Incid. % su costo del personale	Incid. % su costo del lavoro	Importi erogati	Incid. %	Incid. % su costo del personale	Incid. % su costo del lavoro	Importi erogati	Incid. %	Incid. % su costo del personale	Incid. % su costo del lavoro
Stipendio	6.351.044	40,4			27.167.098	39,0			213.824.537	37,7		
I.I.S.	5.869.623	37,3			25.105.416	36,1			179.844.627	31,7		
R.I.A.	227.982	1,5			3.032.499	4,4			48.320.955	8,5		
Tredicesima	1.001.670	6,4			5.443.258	7,8			42.291.983	7,5		
Asegno nucleo familiare	82.087	0,5			458.914	0,7			3.150.772	0,6		
Indennità	838.055	5,3			1.324.279	1,9			25.257.267	4,5		
TOTALE RETRIBUZIONE	14.370.461	91,4			62.531.464	89,9			512.690.141	90,4		
Recuperi assenze	-86.092	-0,5			-97.903	-0,1			-1.496.010	-0,3		
Arretrati	212.830	1,4			887.573	1,3			8.334.137	1,5		
TOTALE COMP. FISSE	14.497.199	92,2	67,3	61,7	63.321.134	91,0	68,4	64,7	519.528.268	91,6	62,7	60,6
Straordinario	242.717	1,5			1.134.142	1,6			13.811.324	2,4		
Ind. di reperibilità	12.445	0,1			14.684	0,0			221.403	0,0		
Ind. di rischio	5.598	0,0			158.856	0,2			1.294.044	0,2		
Fondo produttività collettiva	502.436	3,2			2.317.565	3,3			24.224.757	4,3		
Fondo qualità prestaz. individuale	177.206	1,1			1.665.857	2,4			2.608.077	0,5		
Altre spese accessorie	284.446	1,8			976.976	1,4			5.675.427	1,0		
TOTALE COMP. ACC.	1.224.848	7,8	5,7	5,2	6.268.080	9,0	6,8	6,4	47.835.032	8,4	5,8	5,6
TOTALE RETRIB. LORDE	15.722.047	100,0	73,0	67,0	69.589.214	100,0	75,1	71,1	567.363.300	100,0	68,4	66,2
Contributi a carico dell'amn.	5.439.157		25,3	23,2	20.041.156		21,6	20,5	198.282.839		23,9	23,1
Indennità di missione	153.702		0,7	0,7	114.085		0,1	0,1	11.018.512		1,3	1,3
Altre spese	204.073		0,9	0,9	734.556		0,8	0,8	50.932.284		6,1	5,9
Somme rimborsate alle amn.	82.875		0,4	0,4	2.197.237		2,4	2,2	6.958.692		0,8	0,8
Rimborsi ricevuti dalle amn.	-63.863		-0,3	-0,3	-66.114		-0,1	-0,1	-5.535.385		-0,7	-0,6
COSTO DEL PERSONALE	21.537.991		100,0	91,7	92.610.134		100,0	94,6	829.020.242		100,0	96,7
SPESE PER PERSONALE	1.940.901			8,3	5.247.029			5,4	28.571.541			3,3
COSTO DEL LAVORO	23.478.892			100,0	97.857.163			100,0	857.591.783			100,0
SPESE PREST. ESTERNE	1.966.984			8,4	8.488.818			8,7	31.673.085			3,7

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Capitolo V

IL PERSONALE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

5.1 - Considerazioni generali

5.1.1 - Premessa

Il capitolo relativo al servizio sanitario nazionale presenta, rispetto alle relazioni degli scorsi anni, alcuni problemi e qualche novità.

In primo luogo, esso terrà presente il profondo processo di riforma che, a partire dal 1993, ha riguardato le strutture operative del SSN., con la scomparsa delle vecchie USL e la creazione di aziende - sanitarie e ospedaliere - le quali nulla hanno a che vedere con le precedenti Unità sanitarie. La nuova normativa (decreti legislativi nn. 502/1992 e 517/1993; leggi nn. 537/1993, 724/1994, 662/1996) ha anche modificato il meccanismo di finanziamento e di spesa del sistema sanitario, prevedendo sistemi di graduale abbattimento dei *deficit* pregressi. Fondamentali novità riguardano infine il personale: una fra tutte, i nuovi *manager* assunti con contratto privatistico.

Di tutti questi aspetti si darà conto nella relazione, sia pure sinteticamente, data la loro incidenza sulla problematica del costo del lavoro.

Con riferimento invece alla disamina degli aspetti economico - finanziari del costo del lavoro, la relazione si occuperà - come noto - del triennio 1994 - 96. Appare perciò evidente che la struttura stessa della relazione dovrà essere modificata rispetto alle due precedenti, che erano relative, ciascuna, ad un solo anno.

Per il 1994 ed il 1995, sarà ancora possibile basarsi - tra le altre fonti - sui dati del conto annuale compilato dalla RGS¹, che tuttavia, - come già avvenuto in passato, saranno integrati dai dati forniti dal Ministero della sanità - Servizio centrale per la programmazione sanitaria e ufficio di statistica, nonché da quelli del Ministero del tesoro e del bilancio.

Per quel che riguarda in particolare i dati presenti nel conto annuale della RGS, va premesso che al momento è stato pubblicato il solo conto annuale relativo al 1994, mentre per il 1995 sono disponibili le bozze della predetta pubblicazione. Inoltre, occorre anche avvertire che gli stessi dati presentano delle approssimazioni, dovute all'incompletezza della rilevazione: ed infatti, per quanto riguarda il 1994, dei 641 enti che avrebbero dovuto partecipare complessivamente all'invio delle schede dalle quali sono rilevati i dati per il conto annuale, risultano avere contribuito all'invio dei dati solo 616 di essi, e anche per il 1995 alcune aziende sanitarie risultano non rilevate.

Relativamente all'esercizio 1996, in mancanza dei dati della RGS, le fonti utilizzate saranno quelle innanzi citate (Ministeri della sanità e del tesoro-bilancio), oltre alle elaborazioni effettuate in materia dal Sistema Statistico Nazionale - SISTAN. Le pubblicazioni dell'ISTAT e

¹ Ministero del Tesoro - Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato Generale degli Ordinamenti del Personale, *conto annuale 1994*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1996.

In particolare, saranno utilizzati i dati esposti nella *Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1996)*, presentata dal Ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica al Parlamento in data 4 aprile 1997.

quelle del ministero della sanità saranno poi di particolare utilità, come nel passato, per le valutazioni in merito al grado di efficienza dei servizi con riferimento ai diversi parametri quali la popolazione, le strutture esistenti, la distribuzione territoriale etc..

Un cenno, infine, alla qualità dei dati sui quali è basato il lavoro di redazione del capitolo. E' stato riscontrato un certo miglioramento per quel che riguarda il conto annuale; pur tuttavia, permangono differenze, talora notevoli, rispetto alle altre fonti di parte pubblica. Come sarà meglio evidenziato nel prosieguo, c'è una differenza di circa tremila unità nel numero dei dipendenti del SSN, con riferimento allo stesso periodo temporale, tra i dati del conto annuale e quelli del Ministero sanità; probabili incoerenze sono state poi rilevate, nel conto annuale, relativamente alla distribuzione delle varie voci retributive per le categorie del personale, con incongruenze di particolare evidenza per alcune voci accessorie (spese per le mense e per la formazione del personale), che variano eccessivamente e senza apparente giustificazione da un anno all'altro.

Va detto che, per quanto riguarda il periodo di riferimento (anni 1994 - 96) può trattarsi, spesso, di incoerenze dovute in buona misura alle contingenze legate al passaggio dal vecchio al nuovo sistema, e quindi alla riduzione del numero degli enti interessati, al relativo trasferimento del personale, alle modifiche dello stesso sistema di contabilità da adottare. In ogni caso, sembrerebbe opportuna un'opera di coordinamento fra le diverse fonti pubbliche di rilevazione dei dati, anche al fine di un'ottimizzazione del lavoro e del contenimento dei costi delle indagini.

Si avverte che in tutti i casi nei quali si riscontrano differenze fra i dati riportati nel conto annuale del 1994 e quelli, sempre relativi al 1994, presenti nelle bozze del conto annuale 1995 si sono presi in considerazione questi ultimi, in quanto considerati una correzione ed integrazione dei dati originariamente forniti, anche se non è disponibile al momento alcuna indicazione sui criteri in base ai quali essi sono stati corretti o integrati.

5.1.2 - *L'attuale quadro normativo di riferimento*

Il sistema sanitario nazionale è stato oggetto negli ultimi anni di una serie di importanti riforme, parallele a quelle avutesi per il resto degli apparati pubblici ma senz'altro più incisive, che si sono poste l'obiettivo di migliorare la qualità dei servizi e di rendere l'azione sanitaria più economica e più efficiente, nonché di armonizzare il livello delle prestazioni rese agli utenti a quelle degli altri paesi dell'Unione Europea.

Come noto, il processo riformatore della sanità nel nostro Paese prende avvio con la legge 23.10.1992, n. 421, con la quale il Governo è stato delegato ad emanare norme per il complessivo riordino - tra gli altri settori - del servizio sanitario nazionale.

La delega legislativa è stata attuata con il d.lgs. n. 502/1992, in seguito integrato e modificato con d.lgs. n. 517/1993 e, successivamente, con la l. n. 724/1994 (capo I). Le nuove norme hanno inteso orientare l'organizzazione in senso efficientistico, con la razionalizzazione della spesa sanitaria e la fine del principio di socialità pura del servizio. Le nuove linee direttrici sono l'aziendalizzazione, la regionalizzazione, la competizione, la responsabilizzazione e la partecipazione dei cittadini; l'organizzazione complessiva è poi ispirata al principio della rigida separazione tra momento programmatico e gestione delle attività.

La fase della programmazione è attribuita in primo luogo al Ministro della sanità ed al Governo, che adotta il piano sanitario nazionale triennale, su parere delle competenti Commissioni parlamentari e d'intesa con la Conferenza Stato - Regioni (art. 1 del d.lgs. n. 502/1992). La stessa norma - così come modificata dal d.lgs. n. 517/93 - individua poi il livello programmatico regionale, disponendo l'elaborazione dei piani regionali entro i 150 gg. successivi alla pubblicazione di quello nazionale. Sempre le Regioni sono tenute a disciplinare le modalità

³ Cfr. il paragrafo 5.2.1.

⁴ Come messo in rilievo nei paragrafi 5.3.2 e, sopra tutto, 5.3.3.

organizzative e di funzionamento delle nuove Aziende. I comuni interessati collaborano sia al momento della programmazione regionale, che alla successiva verifica dell'attività delle USL, ponendo in essere quindi una supervisione politico - amministrativa. Sono infine previste varie forme di (indiretta) partecipazione dei cittadini - utenti alla gestione, prevedendosi obblighi di efficienza connessi al diritto di prenotazione oraria delle prestazioni, il diritto di cittadini e familiari di conferire con i responsabili dei vari settori, la costituzione di comitati di tutela dei cittadini, etc..

E' stata prevista dalla legge la trasformazione delle USL e degli ospedali principali in altrettante Aziende (rispettivamente, sanitarie o ospedaliere), che si configurano come enti strumentali della regione (art. 3 d.lgs. n. 502/1992). Le nuove Aziende hanno comunque avuto riconosciuta un'ampia autonomia: sono dotate di personalità giuridica pubblica - a differenza delle vecchie USL - nonché di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, gestionale e tecnica.

Titolare della gestione è il direttore generale, cui vengono riservati tutti i relativi poteri e la rappresentanza della USL; si tratta non di un dipendente dell'azienda, ma di un *manager* assunto dall'esterno con contratto di diritto privato, per un periodo di cinque anni rinnovabile fino ai settanta anni d'età; la sua nomina è effettuata dalla Giunta regionale. Il direttore generale, a sua volta, nomina discrezionalmente, sempre con contratto privatistico quinquennale i direttori sanitario ed amministrativo

Sul piano operativo, la nuova disciplina prefigura un meccanismo di competizione tra le nuove strutture pubbliche e quelle private, su un piano di tendenziale parità. L'art. 8 del d.lgs. n. 502/1992 prevede infatti la sostituzione del precedente regime convenzionale con un sistema di accreditamento delle istituzioni private presso il S.S.N. (comma 7); la piena operatività del nuovo meccanismo è subordinata alla definizione, da parte delle Regioni, delle tariffe remunerative delle prestazioni e di un idoneo sistema di verifica qualitativa delle prestazioni. L'art. 6 della legge n. 724/94, nel ribadire la piena operatività del nuovo meccanismo di finanziamento al termine della fase transitoria, stabilisce anche i relativi adempimenti per le Regioni e le USL. Infine, l'art. 1 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, al comma 19, ha fissato il principio che le strutture private, per poter ottenere l'accREDITAMENTO in questione, devono dimostrare la capacità di erogare servizi con personale proprio.

Relativamente alla disciplina contabile, la nuova normativa (art. 5 del d.lgs. n. 502/92, comma 4° e segg.) prevede che, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 517/93, vengano emanate norme regionali per la gestione economica, finanziaria e patrimoniale delle Aziende, secondo i principi del codice civile. Le Aziende devono quindi attivare una contabilità analitica con gli strumenti gestionali propri delle società per azioni (libro giornale, degli inventari, di magazzino, etc.) ed avvalersi di indicatori di produttività, di efficienza e di qualità dei servizi resi all'utenza. Il nuovo ordinamento contabile decorre dal 1° gennaio 1995 (art. 5, comma 6), con mantenimento, in via provvisoria, della precedente contabilità.

Il controllo amministrativo sull'attività delle Aziende è esercitato da un collegio di revisori, nominato dal direttore generale sulla base delle designazioni delle amministrazioni competenti (Tesoro, regione, sindaci), tenuto a vigilare sulla legittimità e la regolarità contabile; i revisori hanno anche poteri ispettivi e procedono, ogni tre mesi, alle verifiche di cassa (art. 3, comma 13).

La funzione di monitoraggio complessivo della spesa sanitaria è invece affidata dal d.lgs. 30.6.1993, n. 266, al Ministero della sanità.

⁵ Per conferire uniformità alla struttura dei bilanci, l'art. 5 d.lgs. n. 502/92 (al 5° comma) ha poi previsto la predisposizione di un apposito schema di bilancio, con decreto interministeriale (Ministri del Tesoro e della Sanità); il predetto schema è stato approvato con D.M. n. 1424 in data 24 ottobre 1994.

Il D.P.R. 2.2.1994, n. 196, che articola il Ministero in Dipartimenti e Servizi, demanda i relativi compiti al Dipartimento della programmazione. Da ricordare, allo stesso proposito, il ruolo dell'Agenzia per i servizi sanitari (art. 5 d.lgs. n. 266/93) che svolge compiti di supporto e monitoraggio dell'attività regionale in materia.

Per quanto riguarda gli aspetti più propriamente economico - finanziari, la legge delegata ha previsto un tetto massimo di spesa sanitaria statale per ogni cittadino, da integrare con quella regionale, allo scopo di incidere sui fattori di fondo degli squilibri economici e favorire, nel contempo, la responsabilità delle Regioni nella fase programmatica e dei direttori generali in quella dell'erogazione del servizio. La legge n. 421/1992 e il d.lgs. n. 502/1992 contengono anche disposizioni sulla programmazione della spesa sanitaria, funzionali all'individuazione di livelli uniformi di assistenza sanitaria, sulla cui base è stato operato, nella fase iniziale, il calcolo dei parametri per il finanziamento del sistema sanitario da parte pubblica.

La successiva L. 23 dicembre 1993, n. 537 (*Interventi correttivi di finanza pubblica*) ha stabilito all'art. 8, comma 18, che la dotazione media dei posti - letto ospedalieri è fissata in 5,5 P/L per 1.000 abitanti. L'art. 2, comma 5, della legge 28 dicembre 1995, n. 519, dispone, ancora, che le Regioni dovranno procedere alla trasformazione degli ospedali con meno di 120 posti - letto in residenze sanitarie assistenziali per anziani e soggetti non autosufficienti; inoltre, i posti eccedenti la dotazione media di 5,5 P/L per 1.000 ab. saranno utilizzati per l'attivazione di residenze sanitarie assistenziali e altre strutture residenziali, ospedaliere ed ambulatoriali.

Ai fini del nuovo assetto delle strutture sanitarie è anche fondamentale il decreto-legge 17 maggio 1996, n. 280, convertito con legge 18 luglio 1996, n. 382, sul riordino del piano ospedaliero. Tale provvedimento dispone che entro l'anno 2000 le Regioni, nel rispetto degli *standards* predefiniti dal legislatore (utilizzo dei posti - letto almeno del 75 %; 5,5 posti - letto ogni 1000 abitanti; tasso di ospedalizzazione del 160 per mille) provvedano alla riconversione degli ospedali di minori dimensioni, all'eliminazione dei posti - letto sottoutilizzati, all'accorpamento delle strutture ed alla mobilità del personale nei casi di esubero, pena il taglio del 2 % della relativa quota regionale del fondo sanitario nazionale.

Altre norme importanti sono contenute nella L. 23 dicembre 1996, n. 662 (cd. *collegato alla legge finanziaria*). In particolare, l'art. 1, comma 1, stabilisce un'ulteriore riduzione dei posti - letto (e conseguente rideterminazione delle piante organiche) negli ospedali che durante il 1996 hanno registrato un tasso medio di occupazione inferiore al 75 %; con alcune eccezioni nei reparti specialistici; i commi 2, 3 e 4 prevedono poi un incremento dell'assistenza domiciliare e dei posti in regime di *day hospital*, oltre ad un maggiore ricorso alla prevenzione, mentre i commi 20 e segg. ribadiscono la necessità di disporre la chiusura, entro il 31 dicembre 1996, degli ospedali psichiatrici.

Va in ultimo fatto cenno al recentissimo d.d.l. recante "delega al governo per la modifica e l'integrazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni e integrazioni, nonché ulteriori norme in materia sanitaria", che rappresenta uno dei provvedimenti collegati della legge finanziaria 1998, attualmente all'esame del Parlamento (A.C. n. 4230).

L'articolato risponde all'esigenza di completare il riordino strutturale dell'organizzazione sanitaria, attraverso una migliore articolazione del rapporto fra la linea di regionalizzazione e quella di aziendalizzazione, che caratterizzano la disciplina dei citati decreti legislativi nn. 502/1992 e 517/1993.

Lo strumento giuridico proposto è, anche questa volta, quello della delega legislativa, finalizzata al completamento del processo di aziendalizzazione, alla previsione di una più stretta collaborazione fra tutti i soggetti pubblici interessati e alla razionalizzazione delle strutture e attività connesse alla prestazione di servizi sanitari. Tra i criteri della delega, merita un cenno il rafforzamento del ruolo dei sindaci nella partecipazione alla programmazione sanitaria e sociosanitaria regionale; è poi prevista una maggiore flessibilità nella gestione del personale, con la responsabilizzazione dei dirigenti (per i quali si prevede la riconduzione del rapporto di lavoro

⁷ Dei quali si parlerà più specificamente nel paragrafo 5.4.1.

⁸ Alla fine del 1996 erano ancora operanti 68 istituti, con circa 18.000 pazienti: cfr. ISTAT, *Rapporto annuale 1996*, Roma 1997, pag. 297.

al diritto comune) ed infine la facoltà, da parte delle aziende, di stipulare contratti a tempo determinato con personale laureato.

5.1.3 - *Lo stato di attuazione della nuova normativa*

Il nuovo assetto del sistema sanitario, sopra delineato, è quindi divenuto pienamente operativo con l'inizio dell'esercizio finanziario 1995.

Attualmente risulta realizzato l'accorpamento delle strutture; da un totale di 657 USL del regime precedente, si è infatti passati, alla data del 31 dicembre 1996, a 228 aziende sanitarie e 91 aziende ospedaliere.

Ha poi avuto inizio, per le aziende ospedaliere, il nuovo sistema di finanziamento c. d. *a prestazione*, basato cioè non più sulle giornate di degenza ma su tariffe predeterminate, relative ad ogni singola tipologia di prestazione (D.R.G.). In materia sono intervenuti il D.M. 14 dicembre 1994 e le *Linee guida* n. 1/1995, sulla cui base sono stabilite le tariffe da parte delle Regioni e province autonome. Un successivo D.M. (in data 31 gennaio 1995) ha previsto i criteri di classificazione per gli ospedali specializzati. Infine, con D.M. in data 24 luglio 1995 sono stati definiti gli indicatori di efficienza e qualità dei servizi e delle prestazioni sanitarie (art. 10 d.lgs. n. 502/1992).

Il nuovo meccanismo di finanziamento ha contribuito a disincentivare gli ospedali a trattenere i pazienti per periodi di tempo più lunghi di quanto richiesto dalle effettive cure, favorendo la riduzione della durata media della degenza; la stessa, infatti, dal 1994 al 1995 è diminuita da 9,8 giorni a 9,2 giorni.

L'elaborazione dei piani sanitari regionali ha invece subito qualche rallentamento. Ed infatti, detti piani regionali avrebbero dovuto vedere la luce entro 150 giorni dalla pubblicazione del piano sanitario nazionale relativo al triennio 1994 - 1996, avvenuta il 23 luglio 1994; invece, a metà dello scorso 1996, solamente quattro Regioni avevano già provveduto e per le altre il piano risultava ancora in fase di elaborazione.

Relativamente alle prescrizioni organizzative, già entro la fine del 1994 tutte le Regioni avevano emanato le norme necessarie per l'ordinamento dei servizi socio - sanitari regionali e definito i rapporti delle relative strutture con province, comuni ed Università. A partire dal 1995, le medesime amministrazioni regionali hanno adottato gli atti necessari, contenenti modalità di organizzazione e funzionamento delle neonate Aziende. Da parte governativa, con il d.P.R. 14 gennaio 1997, n. 37, è stato approvato un atto d'indirizzo e coordinamento (art. 8, comma 4, d.lgs. n. 502/1992) relativo all'individuazione dei requisiti minimi strutturali, tecnologici ed organizzativi che gli istituti pubblici e privati dovranno possedere per poter esercitare l'attività sanitaria, con le relative modalità per i controlli sulla permanenza di detti requisiti.

Si è tuttora in attesa, infine, del nuovo piano sanitario nazionale (che segue quello relativo al triennio 1994 - 1996) il quale dovrà contenere, tra le altre, migliori e più aggiornate indicazioni sui parametri capitari da riconoscere e sui livelli uniformi di assistenza che le strutture saranno tenute a garantire all'utenza.

5.2 - Le strutture del S.S.N. ed il personale in generale

5.2.1 - *Consistenza, struttura e tendenza*

Il totale dei dipendenti del servizio sanitario nazionale risulta essere alla fine del 1994 pari a 692.757 unità, e alla fine del 1995 di 685.572 unità. Questi valori sono ricavati dalle rilevazioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato e riportate nelle bozze del conto annuale per il

⁹ ISTAT, *Rapporto annuale 1996*, cit., pag. 295.

¹⁰ ISTAT, *Rapporto annuale 1996*, cit., pag. 301.

¹¹ Cfr. la *Relazione sul programma pluriennale di interventi nel settore sanitario*, pubblicata dal Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, Roma 1996 (pag. 5 e segg.).

1995. Nella cifra su riportata, sono comprese anche le unità di personale non di ruolo (2901 unità nel 1994 e 1557 unità nel 1995) e di personale temporaneo (13.310 nel 1994 e 14.233 nel 1995). Dalle stesse tavole del conto annuale, si rileva che le dotazioni organiche complessive ammontano a 765.401 unità al 31 dicembre 1994 e a 729.095 al 31 dicembre 1995.

La copertura dei posti in organico è complessivamente del 90,5 % nel 1994 e 94 % nel 1995. Su quest'ultimo dato, particolarmente elevato in relazione all'intero ambito del pubblico impiego, occorre richiamare l'attenzione in quanto sicuramente connesso agli effetti dell'avvio della riforma.

In tutte le categorie considerate è evidente un ravvicinamento fra i valori del personale in servizio (in leggera diminuzione) e del personale previsto in organico (in più accentuata diminuzione), comportando ovunque un maggior tasso di copertura degli organici, rispetto agli anni scorsi.

La componente femminile è stata pari al 55,3 % nel 1994 e al 55,6 % nel 1995.

I dati del conto annuale della Ragioneria generale relativamente alle consistenze numeriche del personale in servizio sono riassunti ed esposti nella seguente tabella:

Tabella n° 1

CATEGORIE	PERSONALE IN SERVIZIO AL		
	31/12/93	31/12/94	31/12/95
Medici tempo pieno	94.696	97.706	96.724
Medici tempo definito	4.361	3.632	3.043
Veterinari	5.756	6.106	5.801
Dirigenti ruolo sanitario	14.238	15.186	14.831
Dirigenti ruolo amministrativo	5.411	4.964	4.732
Dirigenti ruolo tecn.-prof.	1.957	2.024	1.957
Livelli ruolo sanitario	299.866	309.719	309.141
Livelli ruolo amministrativo	66.833	67.387	66.681
Livelli ruolo tecnico-professionale	168.141	166.573	162.504
Personale non di ruolo	3.464	2.901	1.557
Personale temporaneo	14.612	13.310	14.233
Personale contrattista-equiparato	89	92	492
Personale part-time	2.442	3.157	3.876
TOTALE	681.866	692.757	685.572

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

Per una presentazione grafica delle variazioni nelle singole categorie si veda il grafico n° 1 a fine capitolo.

¹² Più in dettaglio, risultano in servizio 107.444 tra medici e i veterinari nel 1994 e 105.568 nel 1995, mentre gli organici ne prevedevano rispettivamente 119.747 e 116.094. Il personale di qualifica dirigenziale (sanitaria, amministrativa, non-medica) ammontava nel 1994 a 22.174 unità, su un organico di 26.192, e nel 1995 a 21.520 unità su un organico di 25.379. Il personale complessivamente inquadrato nei livelli del ruolo sanitario è stato, per il 1994, di 309.719 unità, su un organico di 337.207 unità e, per il 1995, di 309.141 unità, su un organico di 333.868 unità; 67.387 erano nel 1994 gli amministrativi (su 72.995 posti teorici) e, nel 1995, 66.681 su 72.126; 166.573 (su 185.722 unità di dotazione organica complessiva) sono stati invece i dipendenti appartenenti al ruolo tecnico - professionale nel 1994, e 162.504 su 181.272 nel 1995. In totale, pertanto, il personale inquadrato nei diversi profili professionali dei livelli non dirigenziali ammonta per il 1994 a 543.679 unità (595.884 unità, la dotazione organica) e, per il 1995, 538.326 unità su una dotazione organica di 587.266.

Secondo le rilevazioni compiute dal Ministero della sanità¹³, il personale dipendente dal S.S.N. al 1° gennaio 1995 - dato più recente disponibile - è costituito da 666.198 unità, distribuite nei classici quattro ruoli: sanitario, professionale, tecnico ed amministrativo.

E' evidente - ed anche più sensibilmente che negli anni scorsi - la differenza rispetto alle cifre, innanzi citate, del conto annuale (secondo il quale i dipendenti SSN, contando solo quelli di ruolo, al 31/12/1994 sarebbero 673.297); è d'uopo quindi ripetere i dubbi già espressi in passato, in merito al grado di attendibilità delle diverse rilevazioni effettuate sul medesimo oggetto.

Dai dati ministeriali si ricava poi che il ruolo sanitario - comprensivo del personale laureato (medici, odontoiatri, veterinari, biologi, chimici, farmacisti, etc.) e di quello infermieristico - rappresenta la quota maggiore di dipendenti, con 428.695 unità. Segue poi il personale tecnico (163.244 unità), quello amministrativo (71.800) ed, infine, quello professionale, che comprende avvocati, ingegneri, architetti, geologi e assistenti religiosi (1600 dipendenti). Vanno infine considerati 859 dipendenti con qualifiche definite atipiche (cioè non facilmente riconducibili alle precedenti categorie).

5.2.2 - L'andamento negli ultimi anni. Cessazioni dal servizio ed assunzioni

La tendenza rilevata nella precedente relazione, indicante una progressiva diminuzione percentuale delle qualifiche amministrazione ed ausiliarie con correlativo aumento dei medici e dei tecnici fino al 1992 e invece un lieve recupero nel 1993, vede nel 1994, in particolare per i medici, un andamento dapprima in leggera crescita con successiva diminuzione nel 1995. Ciò, a prescindere dagli effetti conseguenti al minor grado di "stabilizzazione" del dato relativo al 1995 rispetto a quello ora disponibile per il 1994, può essere attribuito al processo di assestamento conseguito alle vicende connesse alla disciplina del trattamento di quiescenza e alla riforma del SSN.

Risulta, dai dati del conto annuale, come l'andamento delle cessazioni dal servizio, con riferimento all'intero SSN, sia stato nel 1994 e nel 1995 in continua crescita; si registrano infatti i valori totali di cessazioni rispettivamente per 52.252 e 88.681 unità (molto più elevati pertanto rispetto ai 30.130 del 1993). L'effetto è sicuramente da riconnettere alla contrazione delle cessazioni verificatesi nel 1993 rispetto ai dati dell'anno precedente (1992: 43.676 cessazioni) e da ritenere condizionato dalle vicende normative restrittive dei pensionamenti nel 1993, e dai timori di inasprimenti delle condizioni di pensionamento negli anni successivi. Più difficile è invece valutare se l'attuazione della riforma abbia prodotto effetti in termini di variazione delle cessazioni. Si proverà a dare una risposta soffermandosi ora su tre particolari aspetti considerati significativi del fenomeno; con riferimento ai sessi, alle qualifiche, al transito ad altre amministrazioni.

Sotto il primo profilo si segnala che in entrambi gli anni di riferimento il rapporto fra donne cessate per dimissioni rispetto a quelle cessate per limiti di età è di 4,27 a 1, e di 2,32 a 1 nel 1995, mentre per gli uomini il corrispondente rapporto è nel 1994 di 3,94 a 1 e nel 1995 di 1,94 a 1. Ciò significa che per le donne la cessazione per dimissioni è proporzionalmente più incidente che per gli uomini.

Il secondo profilo connesso alle cessazioni mette in luce la consistente uscita dai ruoli del SSN del personale della dirigenza amministrativa: nel 1994 si è avuta la cessazione del 15% di tali dirigenti (con una punta del 20% per i direttori amministrativi capi servizio) e anche nel 1995, con un 13,7% di cessazioni rispetto ai dirigenti in servizio ad inizio dell'anno, che sale al

¹³ Ministero della sanità - Dipartimento della programmazione, *Personale delle USL e degli istituti di cura pubblici - anno 1995*, Roma, dicembre 1996, pag. 7 e segg.; cfr., inoltre, il *Primo compendio del servizio sanitario nazionale*, Roma, luglio 1996.

Cfr., ad es., la *Relazione sul costo del lavoro pubblico per il 1993*, cap. V, pag. 135.

16,2% per i direttori amministrativi capi servizio, si riscontra un dato superiore a quello delle altre qualifiche. Per quanto riguarda i medici, si riscontra nel 1994 un tasso di cessazioni del 6 % per i medici a tempo pieno e dell'11% per quelli a tempo definito, mentre i valori del 1995 sono rispettivamente del 13,7% e del 26,4%. Si tratta di valori che per i medici a tempo pieno in particolare non fanno pensare ad un "esodo", bensì ad un ricambio fisiologico, mentre evidentemente l'effetto della riforma sui medici a tempo definito e sulla dirigenza è da ritenersi più avvertito.

Il profilo del passaggio ad altra amministrazione mostra che tale causa di cessazione ha una incidenza anomala negli anni di riferimento; essa infatti rappresenta, ad esempio, per i medici a tempo pieno una quota consistente (35,5% nel 1994 e addirittura 70,7% nel 1995) delle cessazioni totali, a fronte di una più ridotta ma sempre notevole quota di passaggi ad altra amministrazione quale causa di cessazione per l'insieme del personale SSN pari al 27,4% nel 1994 e al 66,5% nel 1995; le elevate quote di passaggi ad altra amministrazione registrate nel 1995 sono il risultato della complessiva redistribuzione del personale nelle strutture risultanti dal nuovo assetto, con la particolarità che il fenomeno si sia verificato con un certo anticipo per le qualifiche mediche.

Per quel che riguarda le immissioni in servizio, si è riscontrato nel 1994 un valore di 41.318 unità assunte, e 80.979 nel 1995. Il saldo è pertanto negativo complessivamente per l'intero comparto. Esaminando i valori disaggregati, la più ampia forbice fra assunti e cessati si riscontra nel 1994 tra i medici a tempo definito (959 cessazioni a fronte di sole 414 assunzioni in servizio) e dei dirigenti del ruolo amministrativo nel 1994 e nel 1995 (rispettivamente 795 cessazioni a fronte di 168 assunzioni e 680 cessazioni a fronte di 429 assunzioni).

In controtendenza sia nel 1994 che nel 1995 il saldo degli operatori professionali I^a categoria-collaboratori, che per il 1994 ha registrato 15.237 cessazioni a fronte di 19.977 assunzioni, e per il 1995 29.849 cessazioni e 31.350 assunzioni.

5.2.3 - La distribuzione territoriale

La distribuzione percentuale del personale del servizio sanitario nazionale nelle varie Regioni dovrebbe, teoricamente e in linea di larga massima, corrispondere alla percentuale di popolazione residente, rispetto al totale nazionale, nelle Regioni stesse.

In realtà i dati rilevati delineano un quadro differente. Al Nord, infatti, la percentuale di personale del SSN è generalmente più alta rispetto alla percentuale di popolazione; godono di questa condizione "privilegiata" anche la Toscana, l'Umbria, le Marche e le province autonome di Trento e di Bolzano. Sull'altro lato della bilancia registriamo le Regioni del Centro-Sud, con un rapporto generalmente opposto.

Anche la distribuzione del personale fra le differenti aree professionali presenta variazioni da Regione a Regione: come risulta evidente anche dal grafico n° 2, posto a fine capitolo, abbiamo una quota anomala di personale amministrativo e tecnico in alcune Regioni a scapito di quello specificamente sanitario (si veda in particolare la Calabria), mentre in altre Regioni (segnatamente l'Emilia Romagna e l'Umbria) risulta maggiore la quota di personale sanitario. Anche all'interno dello specifico ruolo sanitario, il rapporto tra medici ed infermieri, secondo i

¹⁵ ISTAT, *Statistiche della sanità - anno 1994*, Roma 1997, nonché *Rapporto annuale 1996*, Ministero della sanità, *Personale delle USL e degli istituti di cura pubblici - anno 1995*, Roma 1996.

¹⁶ Più in dettaglio, per quel che riguarda il Nord, a parte la Lombardia (ove risiede il 15,6% della popolazione nazionale e ove opera solo il 14,6 del personale SSN) e il Piemonte (7,5% sia per popolazione che per quota di personale SSN), abbiamo le situazioni del Veneto (popolazione 7,7 e quota personale SSN 8,5), del Friuli V.G. (2,1% popolazione, 2,7% personale SSN), della Liguria (rispettivamente 2,9% e 3,6%) e dell'Emilia Romagna (6,8% della popolazione nazionale e 8,1% del personale nazionale del comparto Sanità). Per le Regioni del Centro-Sud riportiamo i dati della Campania (ove vive il 10% della popolazione nazionale e opera il 9,2% del personale SSN), della Puglia (7,1 % della popolazione e 5,9% del personale SSN) e della Sicilia (8,9% della popolazione e 7,7% del personale SSN). Fa eccezione la Sardegna (2,9% della popolazione e 3,3% del personale SSN).

dati del già citato documento del Ministero della sanità, Dipartimento della programmazione, varia da regione a regione, come evidenziato nel grafico n. 3 inserito ugualmente a fine capitolo.

5.2.4 - Il personale delle Aziende Sanitarie Locali

Le unità (ora aziende) sanitarie locali rappresentano tuttora le principali strutture della sanità pubblica a livello operativo; i relativi dipendenti costituiscono la stragrande maggioranza del totale degli occupati nel settore in esame.

I dati del conto annuale indicano per il 1994 un totale di 657.275 unità di personale in servizio presso le USL, escluso il personale temporaneo, mentre per il 1995 il totale indicato è di 649.896 unità, sempre senza il personale temporaneo; i dati inclusivi del personale temporaneo sono rispettivamente 670.097 e 663.225, presentando quindi una lieve flessione.

Secondo i dati del Sistema Informativo del Ministero della sanità, il personale delle USL ammonta a 677.062 unità nel 1994, e risulta ridotto a 537.881 unità nel 1995¹⁷, il che rappresenterebbe una variazione negativa assai più sensibile rispetto ai dati del conto annuale; ciò è spiegabile in quanto per il 1995 compare in detto sistema informativo lo specifico aggregato delle aziende ospedaliere, le cui unità di personale ammonterebbero complessivamente a 128.317¹⁸, andando a coprire quasi integralmente le unità complessivamente "perse" dall'aggregato delle USL (pari a 139.181). In base alla medesima fonte, la maggiore diminuzione riguarderebbe il personale del ruolo tecnico (-22,6%); la diminuzione meno rilevante concerne invece il ruolo amministrativo (-13,7%). Lo spostamento delle unità di personale da un aggregato all'altro appare evidente anche in tali valori parziali, come mostra la tabella seguente:

Tabella n° 2

	Ruolo sanit.	Ruolo profes.	Ruolo tecnico	Ruolo amm.	TOTALE
Usl 1994	431.854	1.658	169.901	72.686	677.062
Usl 1995	341.473	1.365	131.488	62.696	537.881
Variazione	-90.381	-293	-38.413	-9.990	-139.181
Var. %	-20,9%	-17,7%	-22,6%	-13,7%	-20,6%
Az. Osp. '95	87.222	235	31.756	9.104	128.317

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della sanità, Dipartimento della programmaz.

La redistribuzione del personale imputato nel 1994 alle USL, evidenziata dal Ministero, dà luogo ad una diminuzione delle unità riportate in tale aggregato riguardante quasi tutte le Regioni; in controtendenza le province autonome di Trento e Bolzano e la regione Abruzzo (invariate dal 1994 al 1995) e la Sardegna (addirittura in lieve incremento). Non a caso in nessuna di tali province o Regioni sono state istituite Aziende Ospedaliere.

Si nota inoltre che, mentre i dati della Ragioneria generale accostano medici e veterinari, il Sistema informativo sanitario inserisce questi ultimi nella categoria di "altro personale laureato", assieme a farmacisti, chimici, psicologi, etc., ricomprendendo poi questa categoria in quella più ampia del "ruolo sanitario" (assieme ad infermieri, vigilatrici d'infanzia etc.) distinto dal ruolo professionale, da quello tecnico e da quello amministrativo.

Tornando ai dati ricavabili dal conto annuale della RGS, può segnalarsi nel 1994 una presenza femminile pari al 55,2% del personale, mentre nel 1995 la quota in questione è del 55,4%. Si registra pertanto una lieve crescita della componente femminile. Fra i medici la componente femminile è pari al 24,71% nel 1994 e al 25,07 nel 1995, sicché in tale categoria la quota femminile appare in crescita in modo anche più sensibile rispetto al complesso del

¹⁷ Ministero della sanità, *Personale delle USL e degli istituti di cura pubblici*, cit., pag. 39.

¹⁸ Con esclusione del personale che, pur operando presso le medesime aziende, dipende tuttavia funzionalmente dalle Università; cfr. Ministero della sanità, *Personale delle USL e degli istituti di cura pubblici*, cit., p. 87.

personale USL. La rappresentazione dei fenomeni di variazione della componente femminile è proposta in una serie di grafici, contrassegnati dai numeri 4, 5 e 6, posti a fine capitolo.

5.2.5 - Gli altri enti del SSN

5.2.5.1 - Gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico¹⁹

Come già esposto nella precedente relazione¹⁹, gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (I.R.C.C.S.) operano nell'ambito del Servizio sanitario nazionale e perseguono gli obiettivi del piano sanitario nazionale in materia di ricerca sanitaria e formazione del personale; essi dipendono funzionalmente dal Ministero della sanità (anziché dalle Regioni). L'attuale normativa che disciplina tali enti è quella recata dall'ultima legge di riforma, il d.lgs. 30 giugno 1993, n. 269. Va però detto che è stato di recente presentato dal Governo un d.d.l. di riorganizzazione degli I.R.C.C.S. (Atto Camera n. 3856), volto a consentire loro di assumere un ruolo più significativo per lo sviluppo delle attività di ricerca, nell'ambito del piano sanitario nazionale, oltre che a semplificare e snellire le relative strutture.

Secondo i dati forniti dal conto annuale gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico assommano, alla fine del 1994, 16.788 dipendenti, in larga maggioranza donne, su una dotazione organica complessiva di 18.882 unità. Alla fine del 1995 i dipendenti in servizio erano 16.509, mentre l'organico ne prevedeva 18.315²⁰.

Nel corso dell'anno 1994, sono cessati dal servizio 1175 dipendenti, 35 tra di essi per passaggio ad altre amministrazioni. Le cessazioni per il 1995 sono in totale 1.352. Riguardo invece alle assunzioni, nel corso del 1994 sono state assunte 1196 persone, delle quali 49 provenienti da altre amministrazioni. Nel 1995 sono state assunte 1.073 unità.

In ordine alla distribuzione geografica, è di tutta evidenza la particolare concentrazione nella regione Lombardia, che occupa quasi il 44% del totale degli occupati.

5.2.5.2 - Gli Istituti zooprofilattici sperimentali

Gli Istituti zooprofilattici sperimentali, istituiti con legge 23 giugno 1970, n. 503 con compiti di ricerca scientifica sperimentale veterinaria e di salubrità dei prodotti di origine animale, sono stati riordinati con il d.lgs. 30 giugno 1993, n. 270, che li ha qualificati come organi operanti nell'ambito del SSN e sottoposti alla potestà legislativa e regolamentare delle Regioni²¹.

Risulta dal conto annuale che il personale in servizio al 31 dicembre 1994 ammontava a 1870 unità di ruolo e 86 di personale temporaneo. Si conferma solo in parte la segnalazione fatta nella precedente relazione in ordine alla rilevante scoperta dei posti previsti in organico: a fronte di una stabilità del personale in servizio, gli organici sono stati infatti ridotti nel 1994 di 643 unità rispetto al 1993 e prevedevano pertanto, al 31 dicembre 1994, 2485 posti in totale. Dopo una ulteriore riduzione, l'organico al 31 dicembre 1995 era di 2375 unità.

In ordine alla distribuzione del personale fra le diverse qualifiche, il personale dei livelli è lievemente calato in percentuale rispetto agli anni precedenti, scendendo sotto la soglia del 75%, e una leggera flessione si è riscontrata anche nella quota dei veterinari (da 27,7% a 27,3%); in aumento la dirigenza non medica.

La distribuzione territoriale, aggiornata al 31 dicembre 1994, vede una prevalenza di concentrazione in Lombardia (392 unità delle quali 44 veterinari), in Veneto (217 unità delle

¹⁹ Capitolo 5, p. 136.

²⁰ I medici e veterinari sono 2.851 nel 1994 e 2.753 nel 1995; i dirigenti non medici sono 623 nel 1994 e 610 nel 1995, i funzionari del ruolo sanitario 6.965 nel 1994 e 6.442 nel 1995, gli amministrativi 1.481 sia nel 1994 che nel 1995, gli addetti del ruolo tecnico - professionale 4.312 nel 1994 e 4.202 nel 1995. Da segnalare la cospicuità del personale non di ruolo (191 nel 1994 e 223 nel 1995) e di quello temporaneo (indicati in numero di 694 nel conto annuale per il 1994, poi corretto, nel successivo conto e in relazione al medesimo periodo, a 325; ben 750 unità sono poi indicate al 31 dicembre 1995).

Cfr. anche la Relazione dell'anno passato, cap. 5, paragrafo 5.1.4, p. 137.

quali 35 veterinari) e in Sardegna (190 unità di ruolo, più 30 di personale temporaneo, con 32 veterinari); seguono l'Abruzzo e il Piemonte.

Le cessazioni sono state 74 nel 1994; le assunzioni, nello stesso periodo, 116, dando luogo ad un saldo attivo.

5.2.5.3 - I presidi e gli ospedali multizonali

Si tratta di strutture, a servizio di più USL, create dalle singole Regioni con apposite leggi nell'ambito dei servizi presenti nel territorio. A livello nazionale, secondo il conto annuale sono complessivamente 13 gli enti rientranti nella categoria.

Sempre secondo il citato conto annuale, alla fine del 1994 i presidi e gli ospedali multizonali possono contare su 27.256 dipendenti, tra i quali 4.180 medici, 11.612 del ruolo sanitario e 7.720 appartenenti a ruoli tecnico - professionali. Il totale dei ruoli organici risulta ammontare a 25.399 unità.

Nel corso dell'anno sono cessati dal servizio 1.992 addetti, dei quali 177 per passaggio ad altre amministrazioni. Le nuove assunzioni hanno invece interessato 2.347 unità, 99 delle quali provenienti da altre pp.aa..

Rispetto al 1993, nel 1994 si sono verificate oltre 600 cessazioni dal servizio in più e 300 assunzioni in meno, con un conseguente, notevole incremento del personale in servizio (alla fine del 1993 gli addetti erano 26.897).

Si rammenta che questo aggregato, a seguito della ristrutturazione operata nel 1995, non è più individuabile separatamente.

5.2.5.4 - I restanti enti del SSN

In questa categoria residuale - seguendo la classificazione del conto annuale - rientrano l'Ordine Mauriziano di Torino e l'ospedale Galliera di Genova.

Risulta dal conto annuale che i su detti due enti contano complessivamente, alla fine del 1994, 3.914 dipendenti (ampia maggioranza femminile) su 4.499 posti in organico. La lieve riduzione è da ascrivere alla quota di personale temporaneo sceso dalle 119 unità del 1993 alle 77 del 1994. I medici sono 560, i sanitari 1.620 e gli appartenenti a ruoli tecnico - professionali 1.171.

Durante il 1994 sono cessati dal servizio 175 addetti; tra di essi, 6 risultano passati ad altre amministrazioni. Nello stesso periodo sono invece state assunte 195 persone, delle quali solo 3 in provenienza da altre pp.aa. Il saldo tra cessazioni e assunzioni risulta lievemente positivo.

5.2.6 - Il personale del S.S.N. in rapporto alla popolazione, alla domanda di prestazioni sanitarie, alle strutture esistenti. Considerazioni relative all'operatività e all'efficienza dei servizi

Può essere utile a questo punto un esame sul grado e sull'intensità di utilizzo del personale del SSN; viene pertanto effettuato un confronto tra i dati relativi al numero dei dipendenti e quelli sul numero e sul tipo di strutture, oppure di posti letto nelle diverse Regioni. Sono utilizzati, a tale scopo, i dati presenti nelle varie pubblicazioni del Ministero della sanità e dell'ISTAT.

Dalle fonti ministeriali²² si rileva innanzi tutto che il 70% del personale SSN presta servizio presso istituti di cura gestiti direttamente dal SSN medesimo, mentre la restante parte opera presso le strutture amministrative, oppure gli ambulatori e laboratori delle aziende sanitarie.

Il personale più propriamente "ospedaliero" - quello cioè operante presso gli ospedali pubblici a gestione diretta e gli ospedali psichiatrici residuali - ammonta così a circa 476.000

²² Primo compendio del servizio sanitario nazionale, cit., pagg. 38 e segg..

unità, delle quali il 17,2% è costituito da medici, il 44% da personale paramedico ed il restante 38,4% da amministrativi e tecnici.

Risulta, inoltre, che su base nazionale le strutture ospedaliere dispongono di un medico ogni 3,5 posti-letto ed un infermiere ogni 1,3 posti-letto; il relativo valore medio nazionale è di 1,9 addetti per posto letto, con un intervallo variabile da regione a regione, e che non risulta influenzato dalla differenti situazioni geografiche: si passa dalla percentuale di 1,5/1,6 di Abruzzo, Veneto o Basilicata, a quella di 2,3/2,5 del Piemonte, Campania e Valle d'Aosta.

Per quel che riguarda infine il personale in servizio presso le altre strutture (non ospedaliere) del S.S.N., le residue 201.000 unità di dipendenti corrispondono a circa 3,5 unità per mille abitanti a livello nazionale, stavolta con scarse differenze tra le diverse Regioni.

Sempre ai fini di una valutazione relativa alla distribuzione ed al grado di utilizzo del personale del SSN, deve essere poi evidenziato un altro fenomeno di rilievo, rappresentato dalla diminuzione, negli ultimi anni, del numero totale degli istituti di cura, con l'accorpamento di molte strutture sanitarie pubbliche, con l'ulteriore conseguenza della diminuzione della percentuale delle medesime strutture pubbliche rispetto a quelle private (dal 61% nel 1992 al 58% del 1995²³).

A partire dalla fine del 1994 hanno infatti iniziato a trovare concreta applicazione, tra le altre, le norme di riorganizzazione delle strutture sanitarie, tendenti²⁴ al progressivo abbandono della centralità dell'ospedale a favore di un'assistenza prestata, ove possibile, fuori da tali strutture, oltre alla razionalizzazione della spesa, con l'eliminazione degli istituti di minori dimensioni ed il cui utilizzo non sia risultato adeguato a determinati *standard* di utilizzo. Ha naturalmente influito, sul fenomeno in esame, anche l'accorpamento delle stesse USL e la nascita delle aziende.

Le rilevazioni dell'ISTAT²⁵ evidenziano anche come il su detto processo di riorganizzazione sia avvenuto in maniera molto differenziata a seconda delle aree territoriali, e come d'altro lato permangano tuttora evidenti differenze nella distribuzione delle strutture tra regione e regione, anche in relazione alla popolazione residente.

Sotto un primo profilo risulta, infatti, che mentre nelle Regioni meridionali l'incidenza delle strutture private è rimasta, negli anni 1992/1995, pressoché costante in rapporto al totale (41%), la percentuale degli istituti privati è invece aumentata nello stesso periodo nelle Regioni centrali (+ 9%) ed in quelle settentrionali (+ 2%).

Inoltre, per quel che riguarda l'offerta di posti-letto pubblici, sempre dai dati ISTAT si apprende che nel 1994 (ultimi dati disponibili) il numero di posti-letto ogni 1.000 abitanti, a fronte di uno *standard* fissato dalla legge di 5,5 posti²⁶, è, ad es., di 4,6 posti in Campania, 4,8 posti in Sicilia, 5,1 in Molise; al contrario, abbiamo 7,1 posti in Veneto, 7,6 in Abruzzo e nel Lazio, addirittura 7,8 posti in Friuli.

Rispetto alla rilevazione della Corte dei conti relativa all'esercizio 1993, viene allora confermata la disomogeneità nella distribuzione territoriale del personale e delle strutture, anche se - si ribadisce - con una certa inversione di tendenza.

Ai fini dell'esame della distribuzione dei dipendenti tra le diverse Regioni, non pare inutile un cenno sulla mobilità ospedaliera che, nel 1994, ha interessato circa il 7% del totale dei ricoveri: 600.000 persone hanno subito ricoveri in una regione diversa da quella di residenza, a fronte di 9,5 milioni di ricoveri totali. Le ragioni di tali migrazioni interregionali sono, prevalentemente, la carenza di strutture idonee in particolari specialità nella propria Regione, o la scarsa efficienza delle strutture regionali. Le Regioni con il maggior tasso di emigrazione sono state la Basilicata (20,8% dei ricoveri totali), il Molise (20%), la Valle d'Aosta (14,5%) e la

²³ Cfr. ISTAT, *Rapporto annuale 1997*, cit., p. 297.

²⁴ Come innanzi chiarito: cfr. paragrafo 5.1.

²⁵ *Rapporto annuale 1997*, cit., p. 297.

²⁶ Tale *standard*, su base nazionale, risulta di 6,2 posti per 1.000 abitanti.

Calabria (11%); quelle con la più alta immigrazione ancora il Molise (20%), l'Umbria (13,6) e la Liguria (12,8).

In definitiva, il tasso cd. di attrazione (rapporto tra gli indici di emigrazione e di immigrazione) è del 2,5 in Friuli, del 2,1 in Liguria, Emilia - Romagna ed Umbria, dell'1,9 in Veneto e dell'1,8 in Lombardia; ciò a fronte di un tasso dello 0,2 in Sicilia, dello 0,3 in Campania e Calabria e dello 0,4 in Basilicata e Sardegna. In definitiva, pertanto, il flusso migratorio è diretto, con netta prevalenza, dalle Regioni meridionali a quelle centro - settentrionali, che presentano maggiore capacità ricettiva e più alti *standard* qualitativi dei servizi.

Nel complesso, può dirsi che il processo di riorganizzazione del sistema sanitario ha incominciato, nel periodo di riferimento della presente relazione, a dare i suoi primi risultati, con un migliore rapporto tra strutture esistenti, offerta di prestazioni e distribuzione (territoriale e funzionale) degli operatori; ha preso pertanto concreto avvio la tendenza razionalizzatrice prevista dal legislatore. Pur tuttavia, i parametri ipotizzati come ottimali per la gestione efficiente dei servizi devono ancora essere conseguiti da molte Regioni, con un quadro territoriale ancora disomogeneo, alla fine del periodo di riferimento della presente relazione.

5.3 - Spesa e retribuzioni per il personale. Il costo del lavoro nel comparto

5.3.1 - I nuovi accordi collettivi

Il costo del lavoro per il personale del SSN è naturalmente determinato, in via principale, dagli emolumenti corrisposti al personale medesimo in virtù di quanto previsto dagli accordi collettivi di lavoro.

Per quel che riguarda il periodo triennale oggetto di questa relazione, va fatto presente che dal 1° gennaio 1994 sono in vigore i nuovi contratti collettivi (CCNL) per il comparto sanità.

Il primo accordo ad essere stato formalizzato riguarda il personale non dirigenziale; in data 4 agosto 1995, con provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri il Governo è stato infatti autorizzato alla sottoscrizione del vigente contratto collettivo di lavoro del personale non dirigenziale del comparto sanità, il primo concluso con la nuova procedura "privatizzata" di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 29/1993.

Il nuovo CCNL (art. 1) si applica a tutto il personale dipendente del comparto, esclusi i dirigenti. Gli effetti del contratto (art. 2) decorrono dal 1° gennaio 1994, fino al 31 dicembre 1997 per la parte normativa e fino al 31 dicembre 1995 per quella economica; alla scadenza, esso si rinnova automaticamente di anno in anno in mancanza di disdetta di una delle parti e, comunque, le disposizioni contrattuali restano in vigore fino a quando non vengano sostituite dal successivo CCNL (art. 2, cit., comma 4).

Per quel che riguarda il rinnovo biennale della parte economica, è stato previsto, per la determinazione degli importi, il riferimento alla comparazione fra l'inflazione programmata e quella effettivamente intervenuta (art. 2 comma 7).

Per la costituzione del rapporto di lavoro, a tempo indeterminato o determinato, è prevista la stipula di contratti individuali (art. 14). In particolare, l'assunzione a tempo determinato è possibile solo in taluni, specifici casi (sostituzione di personale assente per più di 45 giorni consecutivi, assenza per astensione obbligatoria o facoltativa per gravidanza e puerperio, esigenze straordinarie, etc.: art. 17).

La possibilità di opzione fra tempo pieno e tempo parziale è stata generalizzata (art. 14 comma 4) estendendola a tutte le categorie; è tuttavia previsto che il contingente di personale a regime di tempo parziale non possa superare il 25% della dotazione organica aziendale

²⁷ Per una valutazione relativa al grado di efficacia dei servizi offerti dagli enti del SSN, cfr. *"La soddisfazione dei cittadini e delle imprese nei confronti della pubblica amministrazione"*, relazione tenuta dai rappresentanti dell'ISTAT nell'ambito della III conferenza nazionale sulla misurazione - stazione di lavoro Comunicazione al cittadino e customer's satisfaction, organizzata dal CNEL, Roma, 10 giugno 1997, pagg. 13 e segg.

complessiva relativa al personale a tempo pieno di ciascuna posizione funzionale (art. 16 comma 2); inoltre, non è ammesso il tempo parziale in presenza di funzioni di natura ispettiva, di direzione o di coordinamento di strutture.

Sul fronte dell'orario di lavoro può solo annotarsi una particolare attenzione alle esigenze dell'utenza e, purché compatibile con queste, un favore per l'adozione della flessibilità (art. 18).

Merita di segnalare la disciplina della mobilità recepita nel CCNL di comparto (art. 33), che per il tramite di appositi accordi intende favorire la mobilità volontaria e, in subordine, quella d'ufficio.

Sotto il profilo del trattamento economico, la proporzionalità fra prestazione lavorativa e retribuzione spettante riguarda tutte le corrisposizioni, anche accessorie, e tutte le competenze, fisse e periodiche, compresa l'indennità integrativa speciale. (art. 16 comma 9).

La struttura della retribuzione, indicata dall'art. 40, distingue innanzitutto il "trattamento fondamentale" (stipendio tabellare, indennità integrativa speciale ed eventuale retribuzione individuale di anzianità), dal trattamento economico collegato a posizione di lavoro e produttività (straordinario, compensi produttività collettiva, premi produttività individuale e indennità varie). Sono disposti incrementi degli stipendi tabellari in due *tranches*, la prima corrisposta dal 1° gennaio al 30 novembre 1995, la seconda dal 1° dicembre 1995, con importi che per la prima *tranche* vanno dalle 66.000 lire lorde al I livello alle 109.000 all'VIII livello, mentre per la seconda, riassorbente la prima, vanno da 94.000 al I livello alle 161.000 dell'VIII. E' naturalmente riassorbita in questi aumenti anche l'indennità di vacanza contrattuale.

Per il finanziamento della parte variabile della retribuzione, connessa a particolari posizioni o a particolari risultati raggiunti, sono stati istituiti (art. 43) tre appositi fondi: il fondo per il compenso del lavoro straordinario, il fondo per la remunerazione di particolari condizioni di disagio pericolo o danno e il fondo per compensare particolari posizioni di lavoro in relazione alla qualificazione professionale e la valorizzazione delle responsabilità. Sono inoltre istituiti il fondo per la qualità della prestazione individuale e quello per la produttività collettiva e il miglioramento dei servizi.

Un'ultima notazione riguarda la verifica delle disponibilità finanziarie collettive prevista all'art. 54 del contratto collettivo: qualora vengano certificati maggiori oneri contrattuali rispetto a quelli previsti, si dà luogo ad un nuovo accordo che proroga o sospende, parzialmente o totalmente, l'esecuzione del contratto.

L'autorizzazione alla sottoscrizione del CCNL della dirigenza medica e veterinaria è del 12 settembre 1996, e così anche per quello della dirigenza non medica.

Comuni elementi di fondo sono la tendenziale responsabilizzazione del personale dirigenziale, la commisurazione delle competenze accessorie ai risultati e all'impegno, e in genere una maggiore flessibilità organizzativa a fini di razionalizzazione.

Per i dirigenti medici di II livello (rappresentati sostanzialmente da primari ospedalieri, dirigenti sanitari e sovrintendenti sanitari) è prevista l'assunzione diretta per incarico, ai sensi dell'art. 15 comma 3, 2° capoverso e seguenti del d.lgs. 502/1992.

Per quanto riguarda la mobilità, si prevede la possibilità di stipulare accordi che disciplinino la mobilità dei dirigenti anche tra aziende e enti di Regioni diverse.

Peculiare è nella disciplina della cessazione del rapporto di lavoro per recesso dell'Azienda o dell'Ente, la previsione di un contrasto in sede di recesso per giusta causa tra direttive aziendali e deontologia professionale, sicché se ne prevede la valutazione in apposite sedi negoziali.

L'orario di lavoro è fissato a 38 ore settimanali, che scendono a 28 ore e 30 minuti per l'area finora detta del "tempo definito".

²⁸ Era prevista originariamente anche la certificazione da parte del Nucleo di valutazione della spesa del pubblico impiego presso il CNEL, Nucleo ora soppresso con d.lgs. 4 novembre 1997 n. 396.

Per quanto riguarda infine la retribuzione, per le competenze accessorie non appare pienamente seguito il principio della commisurazione ai risultati: nel contratto della dirigenza medica sono previste infatti la "indennità di specificità medica" e la "retribuzione di posizione", entrambe svincolate da una valutazione della qualità della prestazione, anche se la seconda prevede in effetti una parte variabile, connessa agli incarichi affidati e può essere perduta in casi di gravi "scostamenti" nell'attività svolta. Sono anche previste indennità connesse alle condizioni di lavoro, retribuzioni di risultato e premi di produttività.

5.3.2 - La spesa retributiva per categorie di personale

Con riferimento alla scomposizione della spesa per singole categorie di personale, va evidenziato come i dati forniti dalla Ragioneria generale nel conto annuale presentino a volte difformità fra diverse tavole e mostrino alcuni andamenti di difficile giustificazione. Per la prima di tali evenienze, si segnala la non esatta corrispondenza dei valori del totale delle competenze fisse riportati rispettivamente nella tabella 11.0.10 e 11.0.13, e ciò sia nel conto annuale del 1994 sia nelle bozze di quello del 1995; in queste ultime ad esempio il valore nella prima tabella è di 25.518 miliardi, nella seconda è di 25.506 miliardi, e non è possibile, allo stato degli atti, fornire delucidazioni sulla eventuale differenza degli aggregati e/o dei criteri con i quali sono stati calcolati i valori suddetti.

Quanto agli andamenti apparentemente poco giustificati, si segnala la forte riduzione, dal 1994 al 1995, del totale dei recuperi per ritardi o assenze: da 54 miliardi si scende a meno di 40. In calo dal 1994 al 1995 sono anche le c.d. "indennità fisse e continuative", e parimenti l'indennità integrativa speciale e gli arretrati per gli anni precedenti. In crescita gli stipendi e la retribuzione individuale di anzianità, sicché il totale delle competenze fisse, al netto dei recuperi, risulta in leggera crescita (da 25.262 miliardi a 25.518).

Procedendo tuttavia, con la dovuta cautela, ad utilizzare i dati del conto annuale per le voci che appaiono più affidabili, si possono evidenziare alcuni aspetti relativi alle diverse categorie di personale.

Innanzitutto, si nota che le somme pagate nel 1994 per i medici a tempo pieno (che rappresentavano il 14,2 % del personale SSN) ammontavano a 6.885 miliardi, vale a dire il 28,2% delle somme pagate per il personale in totale. Nel 1995 i medici a tempo pieno, costituenti il 14,5% del personale, hanno percepito 7.093 miliardi, pari al 27,8% del totale. Ciò sta a significare che le altre categorie hanno eroso la quota attribuita ai medici, con probabile conseguente riduzione del divario fra le retribuzioni delle diverse categorie.

I dirigenti dei diversi ruoli non-medici nel 1994 erano il 3,1% del personale totale e percepivano 1.153 miliardi, ossia il 4,7% della spesa pagata per il personale. Nel 1995 le stesse categorie di dirigenti hanno ugualmente costituito il 3,1% del personale, ma hanno percepito 1.151 miliardi, pari al 4,5% della spesa complessiva per il personale.

Per le altre categorie si registra, sempre dai dati del conto annuale, una diversa incidenza delle singole voci di spesa che compongono l'insieme di quanto corrisposto a detto personale.

La voce "stipendio" nel 1994 incide per il 40% sulla retribuzione dei medici a tempo pieno, per il 50% per i medici a tempo definito e per il 43% per gli altri dirigenti. Con riguardo al personale dei livelli, abbiamo un'incidenza del 39% dello stipendio sul totale, e detta percentuale scende al 36% per il ruolo tecnico. Nel 1995 i su citati valori risultano lievemente in crescita, di uno o due punti percentuali, ma senza variazione nella composizione; la variazione potrebbe quindi attribuirsi all'incompletezza dei dati relativi a tale anno, prima evidenziata.

Più interessante appare l'esame dell'incidenza percentuale della voce "altri assegni e indennità straordinarie" per le diverse categorie. Nel 1994, per i medici a tempo pieno tale emolumento incide per il 33%, mentre per i medici a tempo definito l'incidenza è solamente del 13%. Per i dirigenti del ruolo sanitario gli "altri assegni" costituiscono il 22% del totale, per quelli

del ruolo amministrativo il 19% e per i tecnici il 17%. Ancora più bassa è la percentuale di tale voce per il personale dei livelli: 11% per il ruolo sanitario, 6% per il ruolo amministrativo e 4% per quello tecnico. Nel 1995 i dati appaiono conformi, con lievi scostamenti. Resta comunque notevole il decrescere di tali valori scendendo lungo le categorie e, soprattutto, passando dal ruolo sanitario agli altri ruoli.

Si ricava, da quanto sopra esposto, una persistente (e per certi versi ovvia) preferenza per l'attribuzione di una maggiore quota di indennità specifiche al personale impiegato nelle posizioni più delicate e proprie della funzione sanitaria. Questa forma di meccanismo premiale delle più alte e più specifiche professionalità, condivisibile in linea di principio, potrebbe tuttavia essere radicalmente rivisto, con maggiore beneficio per l'efficienza dei servizi, da altre forme di remunerazione del lavoro svolto, delle quali si farà cenno nel paragrafo finale.

La retribuzione media annuale (fissa e accessoria) nel comparto risulta nel 1994 di 43 milioni 137 mila lire e nel 1995 di 43 milioni 738 mila lire. Naturalmente il valore più alto si registra fra i medici a tempo pieno (87 milioni 850 mila lire nel 1994 e 88 milioni 63 mila lire nel 1995).

5.3.3 - Il costo del lavoro nel comparto

Per quanto riguarda la scomposizione del costo del lavoro nelle diverse voci, con enucleazione del costo del personale²⁹, viene meno l'ausilio del conto annuale. Infatti, la quantificazione delle voci di spesa diverse dal costo del personale risulta, per gli anni di riferimento, incoerente e non facilmente comprensibile, a causa di una eccessiva riduzione di alcuni valori dal 1994 al 1995: basti segnalare come esempio che la voce "spese per gestione mense/assegni di vitto" passa dai 5.524 miliardi del 1994 ai 201 miliardi del 1995 e che la voce "formazione del personale" risulta di 1.854 miliardi nel 1994 e di 129 miliardi nel 1995. In presenza di tali scostamenti si deve ricorrere ad altre fonti di dati.

Si segnala ad ogni buon conto che il conto annuale 1994 riporta una spesa per retribuzioni lorde di 30.161 miliardi, che concorre per il 76,05% a formare un costo del personale di 39.661 miliardi. Le bozze del conto annuale 1995 riportano una spesa per retribuzioni lorde di 29.839 miliardi, costituente il 75,76% di un costo del personale di 39.385 miliardi.

Per valutare l'incidenza del costo del personale in rapporto al complesso degli impegni di spesa di parte corrente assunti con riferimento al settore Usl e Aziende Ospedaliere³⁰, ci si avvale anche delle elaborazioni del Sistema Informativo Sanitario del Ministero.

In base ai dati del Ministero della sanità³¹, le somme complessivamente impegnate nel 1994 e nel 1995 per le retribuzioni del personale del SSN in servizio - somme che costituiscono il costo del personale per il comparto in esame - sono state pari, rispettivamente, a 38.625 miliardi di lire e a 39.581 miliardi di lire: rispetto al 1993 il 1994 ha comportato una flessione, seppur minima, in valore nominale (e naturalmente una maggiore flessione in termini reali) mentre per il 1995 si riscontra una crescita nominale del 2,47%, inferiore al tasso di inflazione nel periodo e quindi comportante una leggera flessione in termini reali.

E' possibile fornire anche i dati relativi al 1996, che costituiscono però una stima, elaborata dal Dipartimento della programmazione del Ministero della Sanità al IV trimestre del 1996 stesso, e se ne può fare quindi un uso solamente indicativo. Orbene, la spesa per l'aggregato

²⁹ Nell'aggregato "costo del personale", nella accezione della RGS, si sommano le voci relative alla spesa per retribuzioni (competenze fisse e accessorie), le spese per missioni, gli assegni per nuclei familiari e i contributi a carico dell'amministrazione; il "costo del lavoro" è invece l'aggregato comprendente il suddetto costo del personale con l'aggiunta di voci di spesa di natura strumentale, quali quelle per la gestione dei concorsi, per la formazione del personale, per la gestione di mense, per il vestiario dei dipendenti, etc.

³⁰ *Rendiconti trimestrali delle USL*, cit.

³¹ Ministero della sanità - Servizio centrale della programmazione sanitaria, *Rendiconti trimestrali delle USL*, anni 1994 e 1995.

del personale assommerebbe per il 1996 a 42.362 miliardi, il che rappresenta un incremento di oltre il 7% rispetto al 1995 (comparato col valore di 39.433 miliardi, giacché tale è il dato omogeneo con riguardo alla fonte). Per lo stesso anno, le stime del Ministero del tesoro e del bilancio espongono un dato ancora più elevato, 43.137 miliardi³².

Per quanto suscettibili di correzione o di assestamento, i dati appena forniti non possono non rappresentare un campanello d'allarme per i responsabili della fase programmatoria.

Sempre con riferimento al 1996, la *Relazione sul fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1997*³³ evidenzia un aumento della spesa per il personale, rispetto all'anno precedente, di 2.520 miliardi, con un incremento del 6,4%. Tale maggiore spesa viene attribuita al pagamento delle competenze relative ai rinnovi contrattuali, avvenuta a partire dal secondo semestre del 1995. La medesima Relazione prevede, per il 1997, un'ulteriore crescita del fabbisogno relativo alle spese per il personale (+8%), imputandola prevalentemente a maggiori oneri contributivi a favore dell'INPDAP.

La rappresentazione grafica dell'andamento qui descritto è inserita a fine capitolo con il numero 7.

I dati riportati nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese, presentata dal Ministro del Tesoro il 4 aprile 1997, sono lievemente differenti. Si veda in proposito quanto riportato nel grafico n. 8 a fine capitolo.

Dai dati del Ministero della sanità³⁴ si riscontra poi che, a fronte di una media nazionale di incidenza del 42,5% degli impegni di spesa per l'aggregato "personale" rispetto al totale delle spese correnti³⁵, si hanno per alcune Regioni scostamenti nel senso di una maggiore incidenza (Val d'Aosta 48,5%, Molise 48,3%, etc.) mentre per altre di una minore (Lazio 35,3%, Lombardia 38,4%). Può risultare interessante segnalare che nel medesimo documento del Ministero della sanità vengono rilevati gli scostamenti dalla media nazionale rapportando tali dati alla popolazione residente; in conseguenza dell'adozione di tale criterio lo scostamento più significativo del senso di maggiore incidenza del costo del personale è da attribuire alla Provincia autonoma di Bolzano (47,5% ma scostamento, rapportato alla popolazione, di +33,4%) e all'Umbria (con spese per il personale pari al 47% delle spese correnti totali e con scostamento "rapportato" pari a +28,3). Dal lato opposto della scala si riscontra il più significativo scostamento in negativo, sempre in rapporto alla popolazione, per la Puglia (scostamento di -16,6%) e per il Lazio (scostamento di -14,0%). Si possono tuttavia avanzare dubbi sulla significatività del dato regionalizzato della incidenza percentuale del costo del personale laddove non venga integrato in una più completa valutazione di altri fattori incidenti, quale ad esempio l'incidenza regionale dei servizi appaltati all'esterno.

Da altra pubblicazione dell'Ufficio di statistica del Ministero³⁶ - ufficio che opera nell'ambito del SISTAN (il Sistema statistico nazionale di cui al d.lgs. 6.9.1989, n. 322) - emergono dati leggermente differenti, che tuttavia consentono di delineare una serie storica anche su questo specifico aspetto della incidenza delle spese del personale sulla spesa totale. I dati disponibili permettono di mostrare la seguente tabella:

³² Cfr. la *Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1996)*, vol. III, p. 197, Roma 1997.

³³ Presentata dal Ministro del tesoro il 2 aprile 1997, ai sensi dell'art. 30 della L. 5.8.1978, n. 468 e succ. mod.; cfr. p. 67 e segg.

³⁴ *Rendiconti trimestrali delle USL - anno 1995*, cit.

³⁵ Si segnala che nel citato documento *Rendiconti trimestrali delle USL* il totale delle spese correnti non comprende le compartecipazioni sanitarie ed i trasferimenti al fondo sanitario nazionale.

³⁶ *Primo compendio del Servizio sanitario nazionale - anni 1991 - 1995*, Roma 1996.

Tabella n° 3

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Incid. % spesa person. su totale	38,79	38,77	39,4	39,79	40,74	40,35	41,45

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della Sanità, Dipartimento della programmazione

Per il 1996, con le cautele di cui si è già detto, si stima un valore di 42,6%, pertanto in ulteriore crescita. Le stime del Ministero del tesoro e del bilancio³⁷, a loro volta, ipotizzano per il 1996 una percentuale di incidenza delle spesa per il personale del 43,19% sul totale delle spese.

La tabella n° 4 riassume, per il triennio, il totale delle spese correnti delle USL, con la quota relativa alle spese del personale con l'indicazione spesa media per abitante:

Tabella n° 4

Regioni	Numero di Usi		Spesa totale (miliardi)			Spesa media per abitante		
	1994	1995	1994	1995	1996*	1994	1995	1996**
Piemonte	63	22	6.812	6.863	7.222	1.582.000	1.587.000	1.683.000
Valle d'Aosta	1	1	195	208	225	1.651.000	1.756.000	1.898.000
Lombardia	84	44	14.695	14.848	15.840	1.651.000	1.666.000	1.777.000
P.A. Bolzano	4	4	833	863	981	1.866.000	1.923.000	2.182.000
P.A. Trento	11	1	817	810	862	1.788.000	1.763.000	1.874.000
Veneto	36	22	7.470	7.426	7.960	1.692.000	1.679.000	1.798.000
Friuli V.G.	12	6	2.143	2.048	2.158	1.796.000	1.719.000	1.814.000
Liguria	5	5	3.193	3.148	3.116	1.920.000	1.892.000	1.879.000
Emilia-Rom.	41	13	7.363	7.487	8.042	1.876.000	1.909.000	2.051.000
Toscana	40	12	6.022	6.080	6.592	1.707.000	1.724.000	1.872.000
Umbria	12	5	1.398	1.539	1.458	1.707.000	1.872.000	1.769.000
Marche	24	13	2.528	2.514	2.709	1.758.000	1.744.000	1.879.000
Lazio	51	12	9.094	8.697	9.261	1.754.000	1.675.000	1.782.000
Abruzzo	15	6	1.928	1.910	2.148	1.526.000	1.507.000	1.693.000
Molise	7	4	523	499	545	1.574.000	1.504.000	1.643.000
Campania	61	13	8.657	8.233	8.962	1.516.000	1.433.000	1.557.000
Puglia	55	12	6.277	5.847	6.472	1.544.000	1.435.000	1.587.000
Basilicata	7	5	829	907	963	1.357.000	1.486.000	1.580.000
Calabria	11	11	2.900	2.933	3.239	1.394.000	1.413.000	1.561.000
Sicilia	62	62	8.022	7.270	7.928	1.596.000	1.430.000	1.557.000
Sardegna	22	22	2.858	2.664	2.789	1.725.000	1.605.000	1.681.000
ITALIA	624	295	94.557	92.794	99.472	1.655.000	1.620.000	1.737.000

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

Una rappresentazione grafica di tali fenomeni è stata elaborata ed inserita a fine capitolo; i riferimenti sono il grafico n° 9 e il n° 10.

³⁷ Cfr. la nota 32.

Un fenomeno emerge qui in modo molto chiaro ed è opportuno segnalarlo, anche se può apparire scontato e anche se le conclusioni riassuntive saranno svolte più avanti: nella complessiva operazione di contenimento e tendenziale riduzione per la spesa sanitaria, l'aggregato che risulta storicamente e anche attualmente più resistente alla compressione è quello della spesa per il personale; quest'ultima infatti, quando si riduce, lo fa molto più lentamente rispetto al resto delle spese e pertanto cresce in incidenza percentuale.

La ripartizione pro-capite della spesa per il personale, quale risulta dal su detto compendio del Ministero³⁸, evidenzia a livello regionale, una corrispondenza tra questa indicazione e quelle fatte in precedenza sulla incidenza del costo del personale per le diverse Regioni. Infatti, rispetto ad una spesa pro-capite nazionale per il personale sanitario di quasi 690.000 lire, presentano il valore più basso la Puglia e il Lazio (con meno di 600.000 lire pro-capite) e il più elevato la Provincia autonoma di Bolzano (oltre 900.000 lire pro capite).

5.4 - Valutazioni finali

Gli interventi di riforma del SSN hanno consentito sinora, come già fatto presente, un certo miglioramento nell'andamento gestionale delle strutture, con benefiche ricadute anche in termini di migliore gestione del personale ed efficienza nell'erogazione dei servizi³⁹. Alcune valutazioni relative ai possibili punti di crisi del sistema, per quel che riguarda in particolare gli aspetti relativi al personale e più in genere al costo del lavoro, sono tuttavia necessarie.

A tale riguardo, non può mancare un cenno alla figura dei nuovi direttori generali "privati", la cui introduzione ha rappresentato una delle più evidenti novità della riforma. Deve allora essere evidenziata una iniziale incertezza sul ruolo di questi *manager*, che appare solo in parte superata, a quattro anni di distanza⁴⁰ dalla loro entrata in opera. Al di là dei discreti risultati finanziari ottenuti da molti di essi⁴⁰, va rilevato il rapporto spesso non chiaro con le Regioni, nonché il sistema di reclutamento, non sempre garanzia di trasparenza, che ha causato un contenzioso rilevante ed il frequente commissariamento delle Aziende ad opera delle Regioni: a metà del 1995, per esempio, ben quattro Aziende su dieci risultavano commissariate. A ciò si aggiungano le mancate valutazioni dei risultati da parte regionale, oltre alla non avvenuta formalizzazione dei corsi ufficiali di formazione destinati ai direttori generali, in mancanza dei quali risulta ardua ed arbitraria la stessa selezione dei futuri *manager*.

Anche con riferimento al restante personale, si lamentano carenze nella formazione, proprio in un momento di grandi cambiamenti normativi e professionali, nonché la persistente assenza di una seria programmazione delle risorse umane. Lo stesso blocco generalizzato delle

³⁸ Vedi nota n. 36.

³⁹ Per quel che riguarda la situazione finanziaria, basti pensare che, per l'esercizio finanziario 1995, il disavanzo complessivo del settore è stato di soli 1.344 miliardi, laddove appena l'anno prima si era registrato un travalicamento dei fabbisogni per oltre 7.442 miliardi: i dati sono riportati nella *Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1996)*, cit., vol. II, pag. 193. Cfr. inoltre, sul punto, la *Relazione annuale della Corte dei Conti al Parlamento e ai consigli regionali (art. 3, comma 6, legge 14.1.1994, n. 20) per gli esercizi finanziari 1990 - 1994*, Volume I, Roma 1996. Un giudizio sostanzialmente positivo sull'efficacia delle misure di contenimento del disavanzo degli ultimi anni è anche espresso dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica: cfr. la pubblicazione *Regionalizzazione della sanità e controllo della spesa pubblica*, Roma 1996, pag. 7. Il disavanzo stimato alla fine del 1996, ammonta invece a L. 3.325 miliardi, ottenuti come differenza tra la spesa complessiva stimata, pari a 100.639 mld., ed il finanziamento complessivo (97.314 mld.): *Relazione Generale sulla situazione economica del Paese*, cit., vol. II, p. 193.

⁴⁰ Considerabile è stato, ad esempio, l'aumento complessivo delle entrate proprie delle aziende: 3.522 mld nel 1995, rispetto ai 3.265 del 1994 ma, soprattutto, ai 2.620 del 1993 e ai 2.331 del 1992: cfr. Corte dei conti, *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1995*, Roma 1996, vol. II, tomo III, cap. XII (appendice).

assunzioni, previsto dalla legge n. 724/1994 e ribadito dai successivi provvedimenti normativi, non ha considerato le possibili necessità di particolari profili professionali da parte della sanità rinnovata impedendo, anche qui, un'effettiva programmazione.

Per quel che riguarda in particolare la dirigenza, suscita qualche perplessità la netta separazione tra dirigenza sanitaria ed amministrativa, ugualmente sottoposte però a periodiche, analoghe verifiche degli obiettivi conseguiti; circostanza quest'ultima che potrebbe in futuro determinare conflitti tra le due componenti in ordine al contenuto dei risultati da perseguire, poiché la parte medica si preoccuperà maggiormente di ottenere successi nel campo medico, tendendo anche al superamento di rigidi *standard* organizzativi, mentre i dirigenti amministrativi saranno indotti a porre la loro attenzione sugli aspetti gestionali, finanziari e di legittimità. Dubbi suscitano, ancora, i sistemi di accesso al secondo livello dirigenziale, previsti dall'art. 17 d.lgs. n. 502/1992.

Con riferimento alla politica salariale - fonte principale, negli ultimi anni, dei deficit delle aziende - va premesso che i CCNL ultimamente siglati hanno in effetti rappresentato un primo passo verso l'obiettivo di correlare il trattamento economico accessorio ad obiettivi concreti, quali il raggiungimento di elevati livelli qualitativi delle prestazioni individuali o il contenimento delle spese: a quest'ultimo riguardo, va segnalata la positiva novità della possibilità, per gli enti, di incrementare il fondo aziendale per la produttività collettiva nel caso di avanzi di amministrazione e pareggio del bilancio, secondo criteri stabiliti dalle Regioni.

Appare necessario tuttavia, per il futuro, iniziare a rivedere i diversi aspetti del trattamento economico del personale medico, soprattutto per ciò che riguarda la parte variabile della retribuzione, dati anche gli scarsi risultati ottenuti sinora con i meccanismi di incentivazione alla produttività. A tale ultimo proposito, si potrebbe anche verificare la possibilità di definire rapporti di lavoro a termine, con selezione nominativa degli specialisti, almeno per i primi anni di carriera, onde incentivare la concorrenza e contenere i costi per l'amministrazione. Si ricorda, al riguardo, che il d.d.l. di delega per la riforma del SSN, collegato alla legge finanziaria 1998 (A.C. n. 4230, innanzi citato) contempla espressamente la possibilità che il legislatore delegato preveda per le aziende un ricorso generalizzato al contratto di collaborazione libero - professionale (artt. 2222 e 2230 del c.c.) per il personale laureato.

In ogni caso, sembra fin da ora indispensabile che vengano sviluppati ed approfonditi i meccanismi di controllo sulla qualità dei servizi erogati dalla aziende, meccanismi che - come noto - nell'intenzione del legislatore costituiscono il perno per una concreta operatività del nuovo sistema di finanziamento del sistema sanitario, basato appunto sulla remunerazione delle singole prestazioni. L'entrata a pieno regime dell'innanzi citato sistema di finanziamento cd. "prospettico" (o tariffario), oltre ad incidere sul comportamento dei medici ospedalieri, non potrà non avere effetto sui rapporti tra i medici e le strutture di riferimento, come pure tra gli stessi medici e i

⁴¹ Si fa presente, a tale riguardo, che il d.d.l. collegato alla legge finanziaria per il 1998 (A.C. n. 4354, recante *Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica*), all'art. 39 prevede la sostituzione del blocco attuale con un meccanismo programmatico che consenta una parziale sostituzione del *turn-over* secondo le necessità effettive delle amministrazioni, peraltro con rigide limitazioni nel numero totale di dipendenti pubblici da assumere annualmente.

Come più volte evidenziato nelle precedenti Relazioni sul costo del lavoro pubblico relative agli anni 1992 e 1993) di questa Corte dei conti. Cfr., infatti, la relazione per il 1993, cap. V, p. 147.

⁴² Cfr. il precedente cap. 5.3.1.

⁴³ La proposta viene, tra gli altri, dalla Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale: cfr. il volume *"Questioni aperte nel sistema sanitario italiano e linee di intervento"* - Documento di base n. 4, Roma 1996, pag. 25 e segg. La Commissione tecnica per la spesa pubblica, su citata, propone a sua volta una più decisa ed incisiva attuazione delle norme sul rapporto di lavoro di diritto comune per tutti i dipendenti del SSN: cfr. *Razionalizzazione e contenimento della spesa ospedaliera*, Roma 1996, p. 8.

Cfr. paragrafo 5.1.

pazienti, con possibili situazioni conflittuali tra i responsabili della programmazione aziendale ed il personale medico.

In tale prospettiva, potrà essere interessante esaminare l'applicazione delle previsioni relative all'esercizio della libera professione intramuraria, contenute nell'ultima legge collegata alla finanziaria, la legge n. 662/1996; l'auspicio è che in tal modo sia possibile mantenere le migliori capacità professionali all'interno delle strutture pubbliche, con un ottimale utilizzo delle stesse strutture. A tale proposito, si fa presente che da tale forma di attività il Ministero del tesoro e del bilancio prevede un maggiore introito complessivo di circa 400 miliardi per il 1997⁴⁶.

Anche su tale aspetto - unitamente all'altra previsione della legge n. 662/1996, relativa all'attivazione dei posti letto a pagamento negli ospedali pubblici - sarà fondamentale la fase di regolamentazione e di verifica, a livello ministeriale e regionale, ad evitare fenomeni di sperequazione tra strutture e tra pazienti, oppure l'uso strumentale delle liste di attesa per favorire il ricorso all'attività "libera" intramuraria.

Appare inoltre necessario rivedere gli stessi processi di trasferimento delle risorse dallo Stato alle Regioni e da queste ultime alle aziende, in modo che la contrattazione sia costantemente correlata alle esigenze di finanziamento dei livelli di assistenza da garantire.

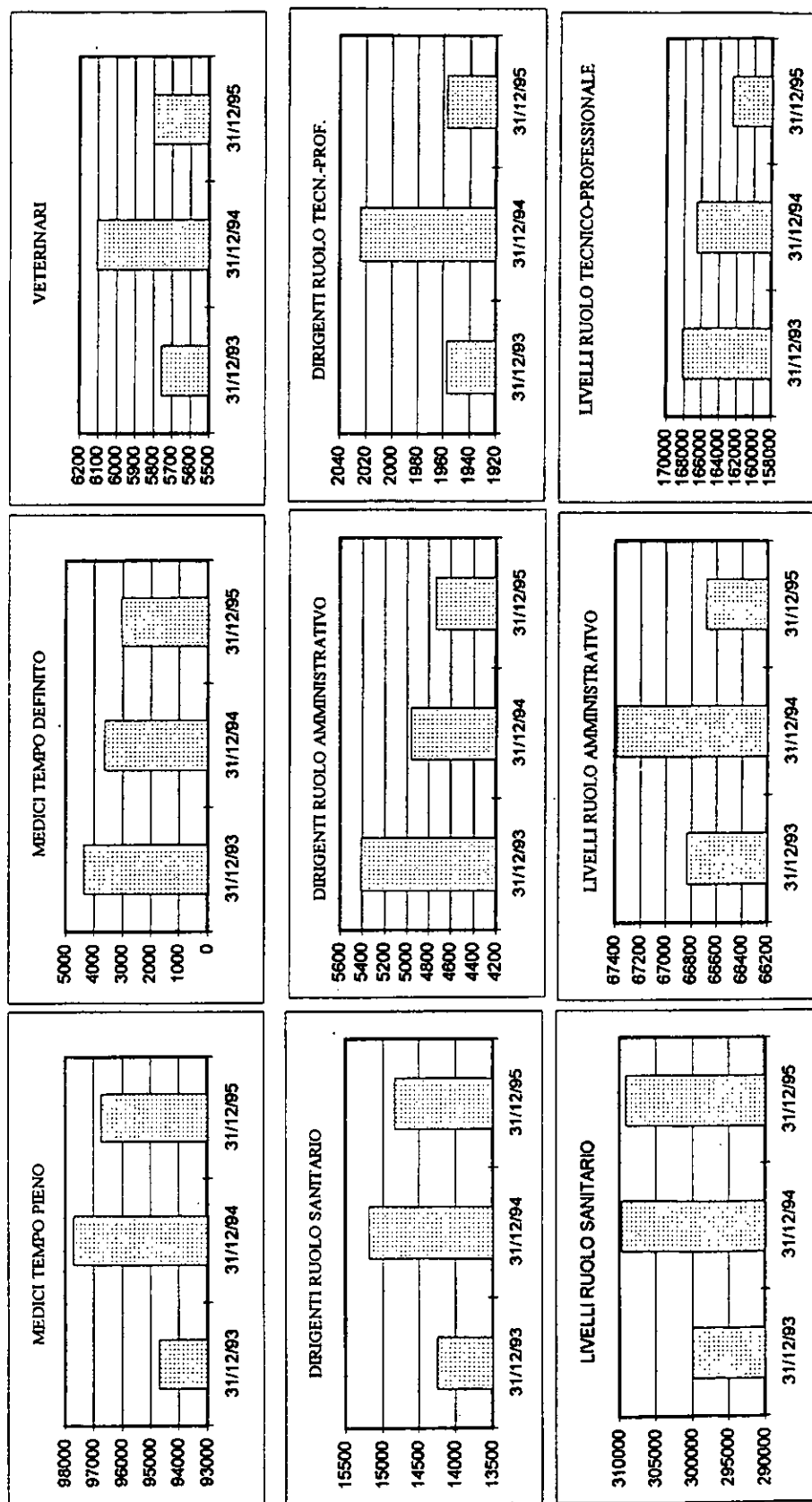
E' importante, infine, individuare efficaci forme di responsabilizzazione e di penalizzazione dei soggetti che erogano la spesa, favorendo una loro maggiore attenzione all'adozione di appositi sistemi di incentivazione al contenimento della spesa da parte dei singoli operatori; in proposito, potrebbe ipotizzarsi l'obbligatorietà, per le singole strutture, del pareggio di bilancio, con a fronte la possibilità di utilizzo dei residui⁴⁷ attivi all'interno degli uffici che li hanno conseguiti, per il miglioramento delle strutture stesse.

⁴⁶ *Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1997*, cit., p. 70.

⁴⁷ Come suggerito dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica: *Razionalizzazione e contenimento della spesa ospedaliera*, cit., p. 9. Cfr., inoltre, nello stesso senso, quanto affermato dalla Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale: *Relazione finale*, Roma 1997, p. 27.

Grafico n. 1

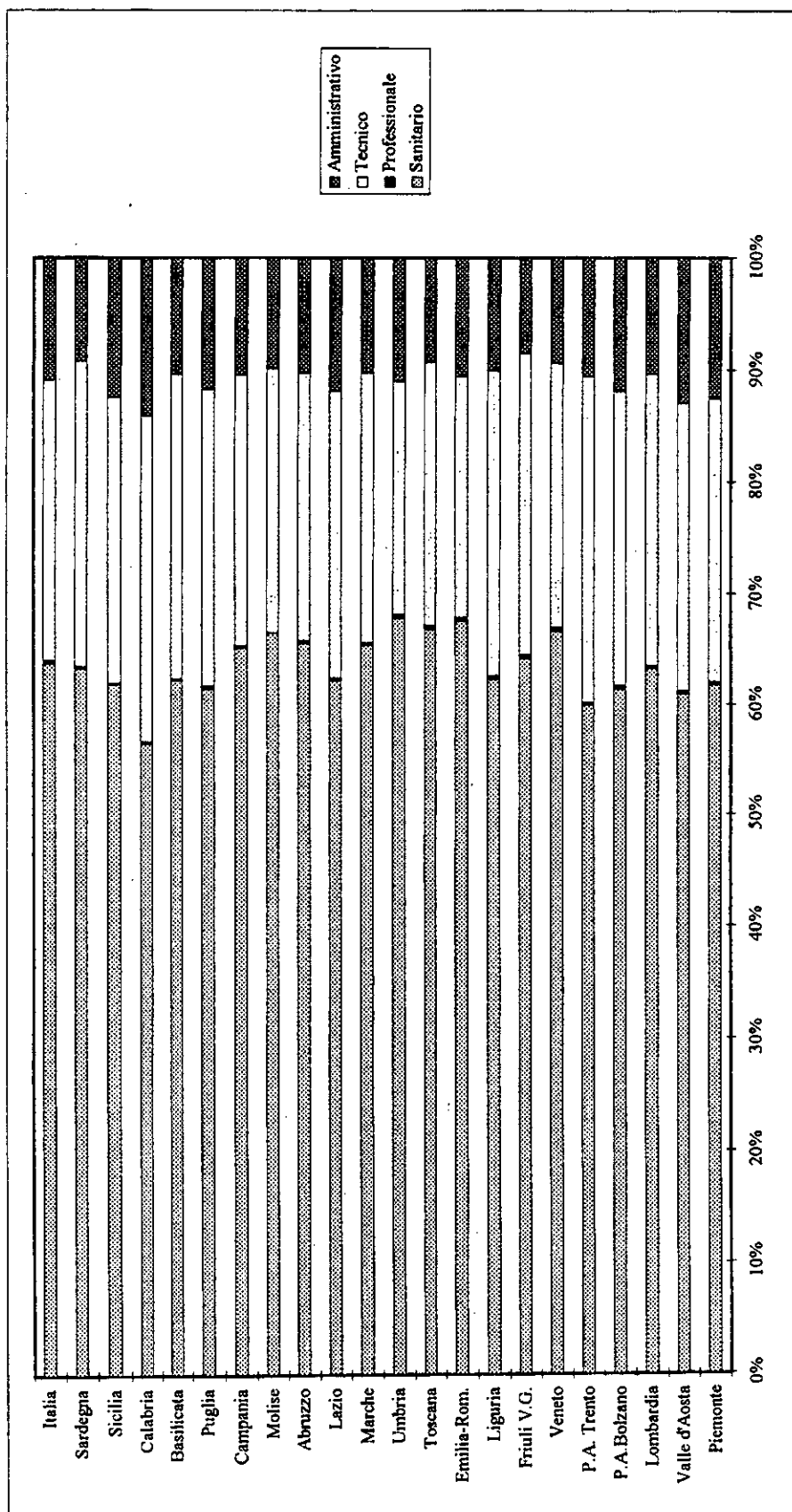
SSN - Variazioni quantitative per categorie di personale



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

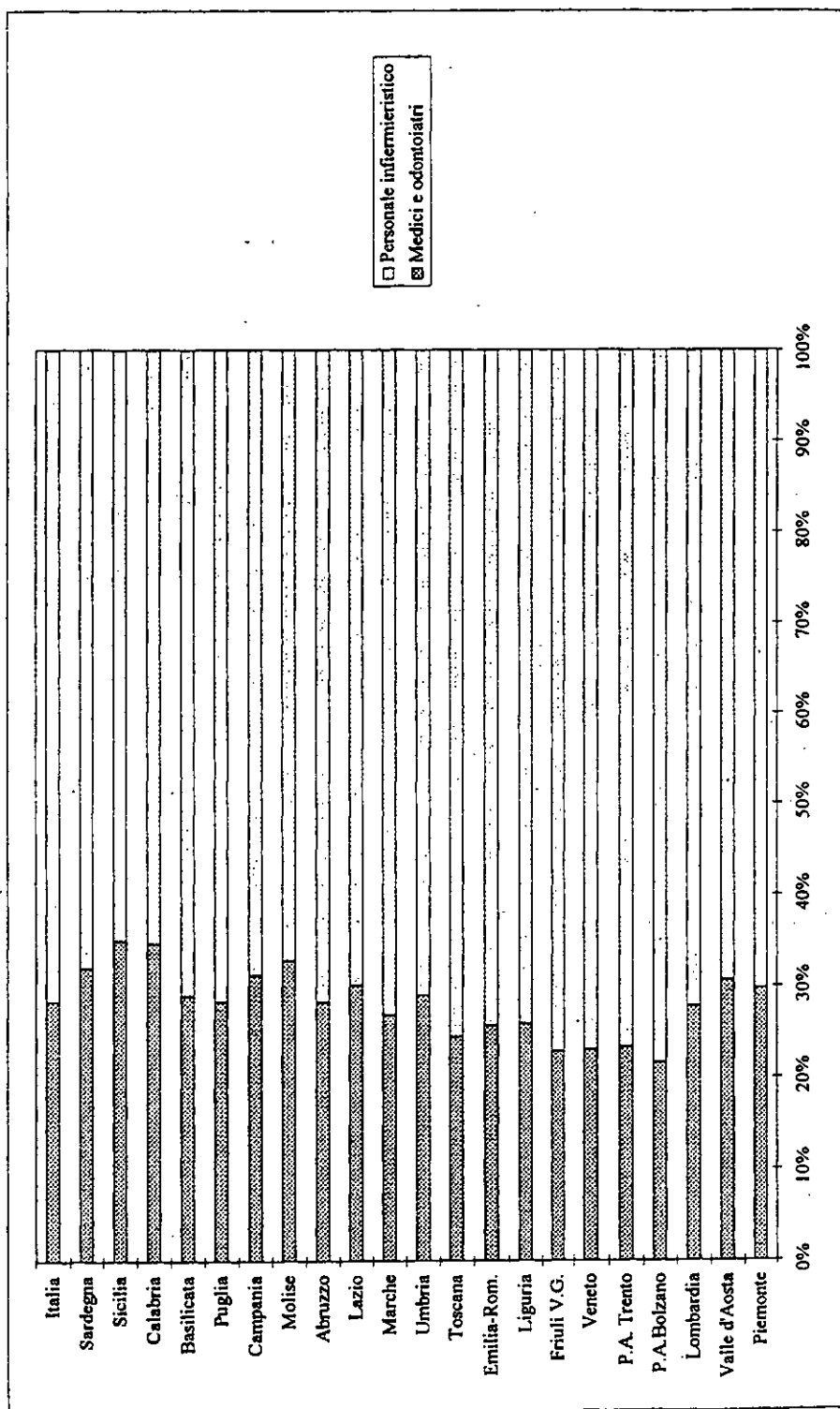
Grafico n. 2

U.U.S.S.I.L.L. - Ripartizione per ruoli nelle diverse Regioni - anno 1994



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della sanità - Sistema Informativo Sanitario - Dipart. Programmazione

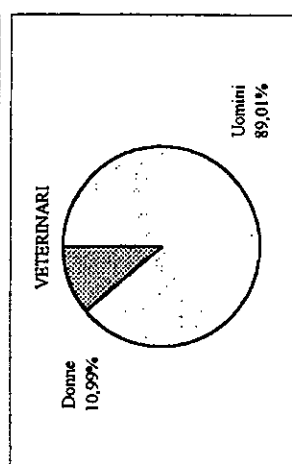
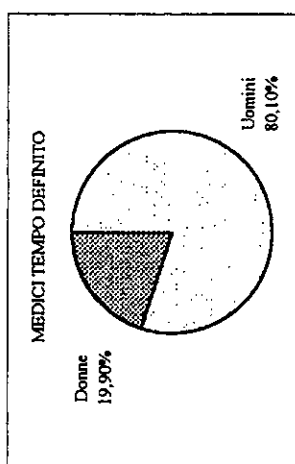
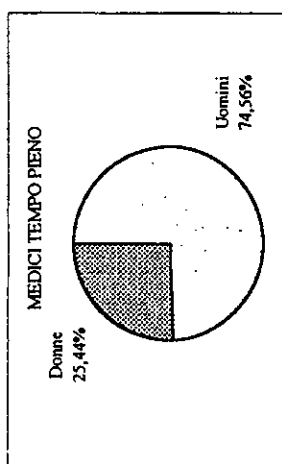
UU.SS.LL. - Ripartizione all'interno del ruolo sanitario nelle diverse Regioni - anno 1994 Grafico n. 3



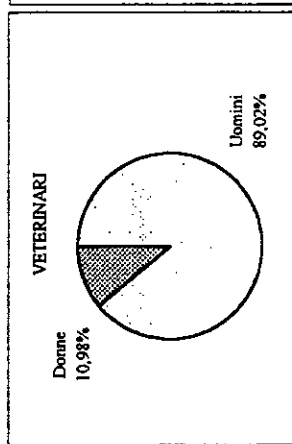
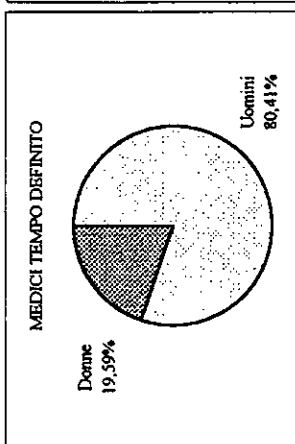
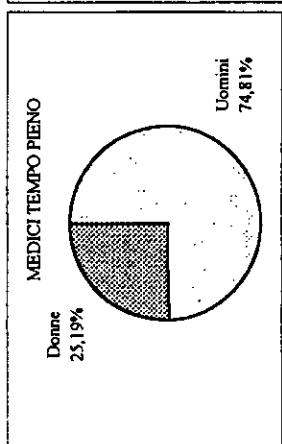
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della sanità - Sistema Informativo Sanitario - Dipart. Programmazione

Grafico n. 4

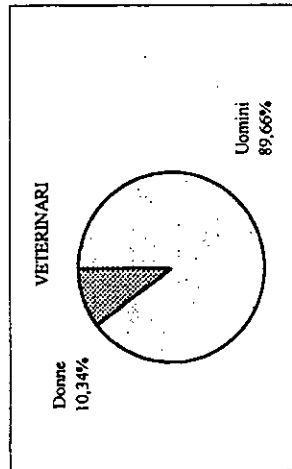
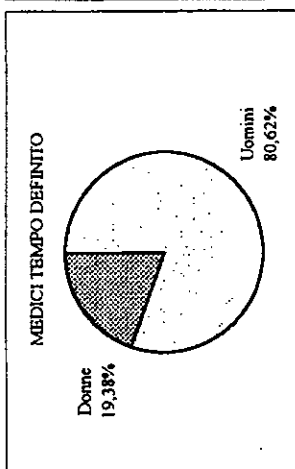
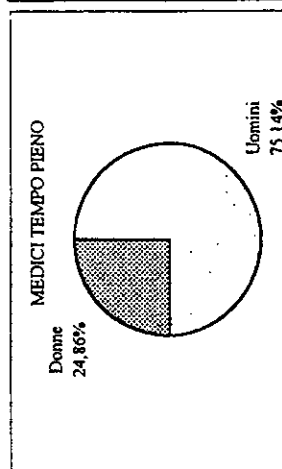
1995



1994

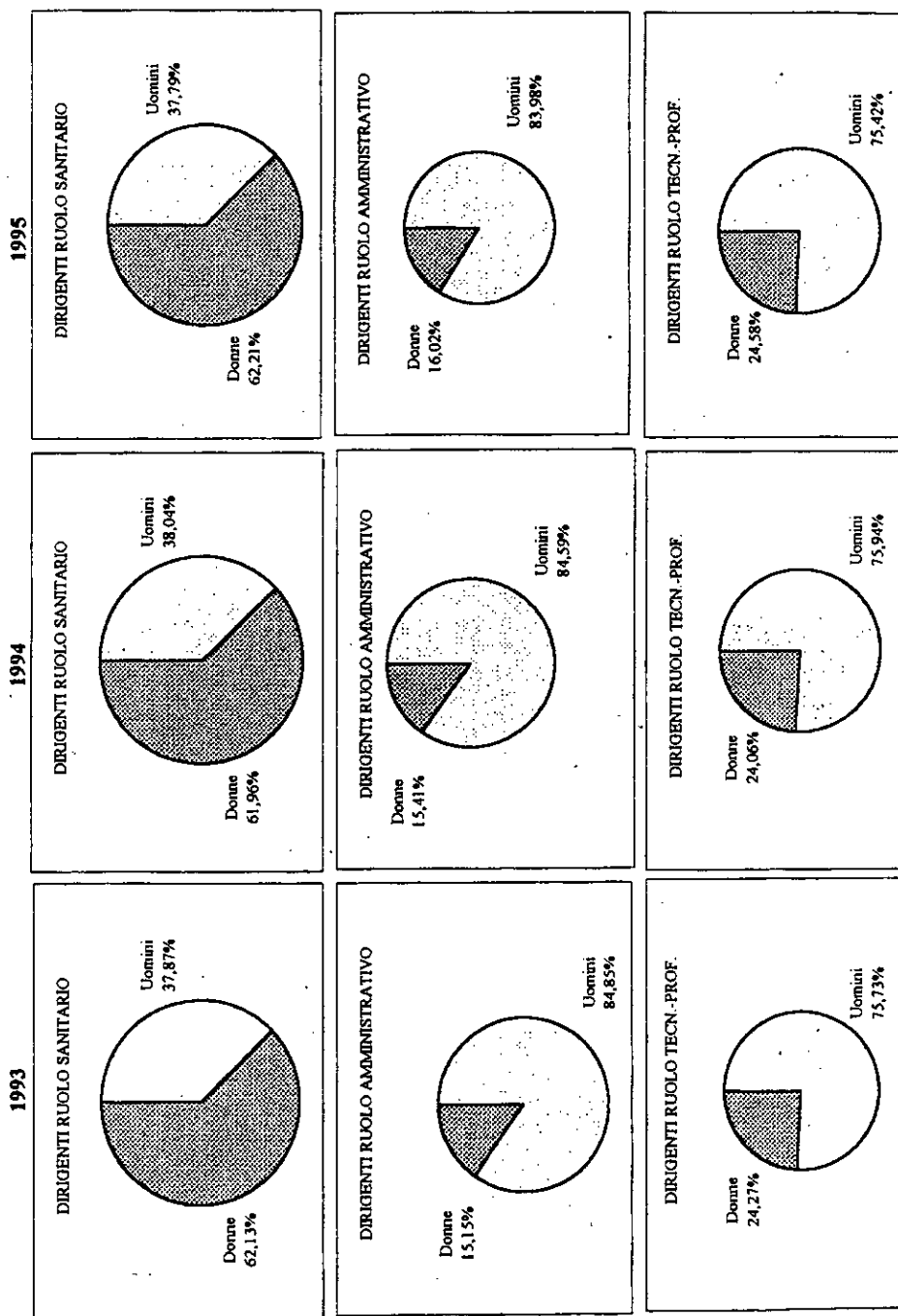


1993



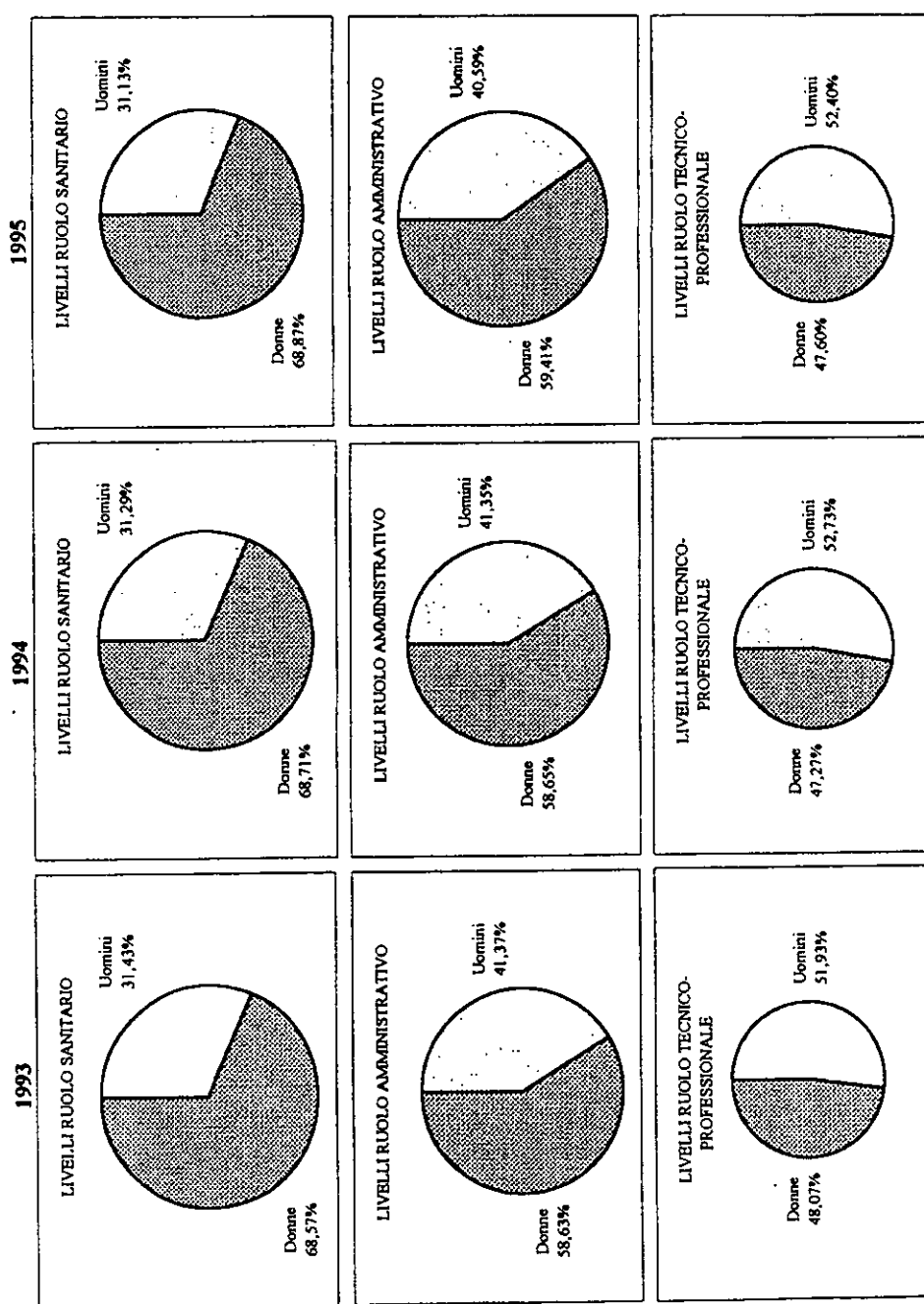
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ragioneria generale dello Stato

Grafico n. 5



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

Grafico n. 6



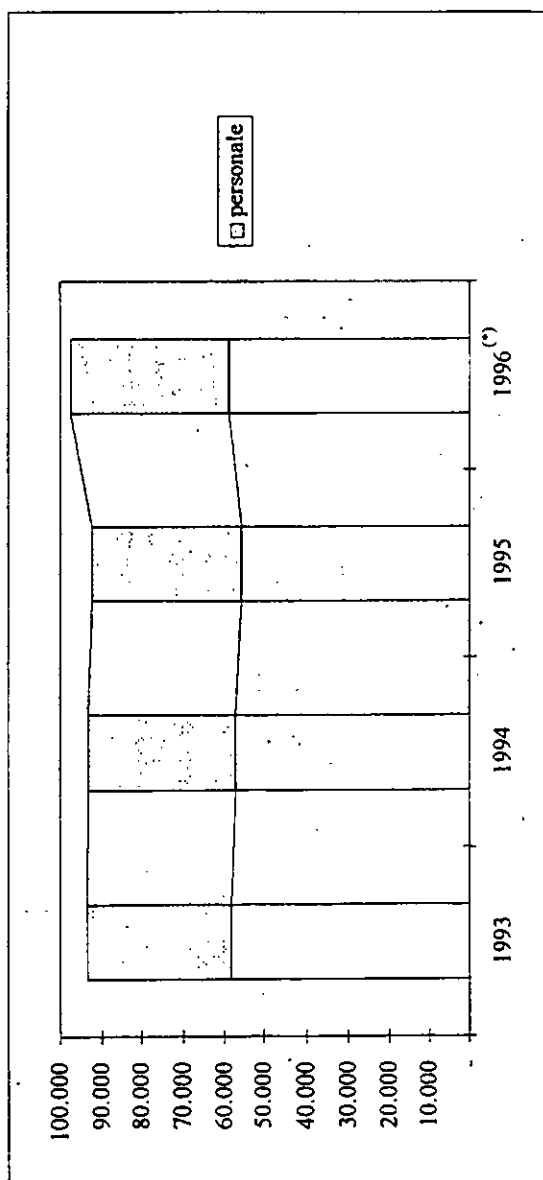
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Grafico n. 7

SSN - U.U.S.S.L.L. - IMPEGNI DI SPESA DI PARTE CORRENTE
TOTALE E AGGREGATO "PERSONALE"

(Importi in milioni di lire)

	1993	1994	1995	1996 ^(*)
totale	95.035.627	94.557.239	92.794.308	99.472.507
personale	38.774.536	39.054.307	39.433.239	42.362.666

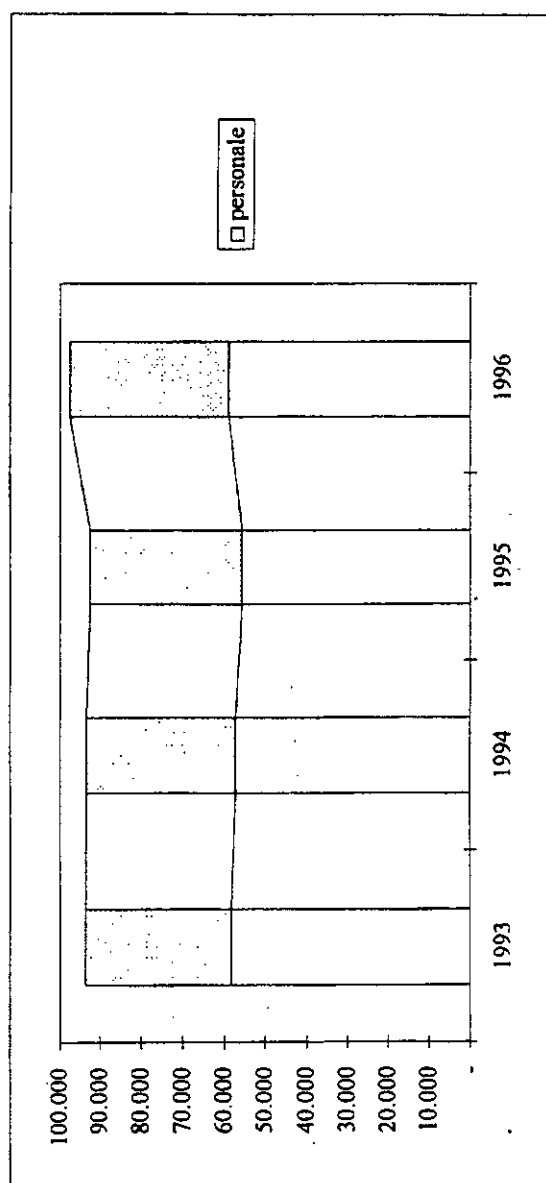


(*) Stima di spesa al IV trimestre 1996

Grafico n. 8

CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLE UU.SS.LL.
USCITE CORRENTI
TOTALE E AGGREGATO "PERSONALE"

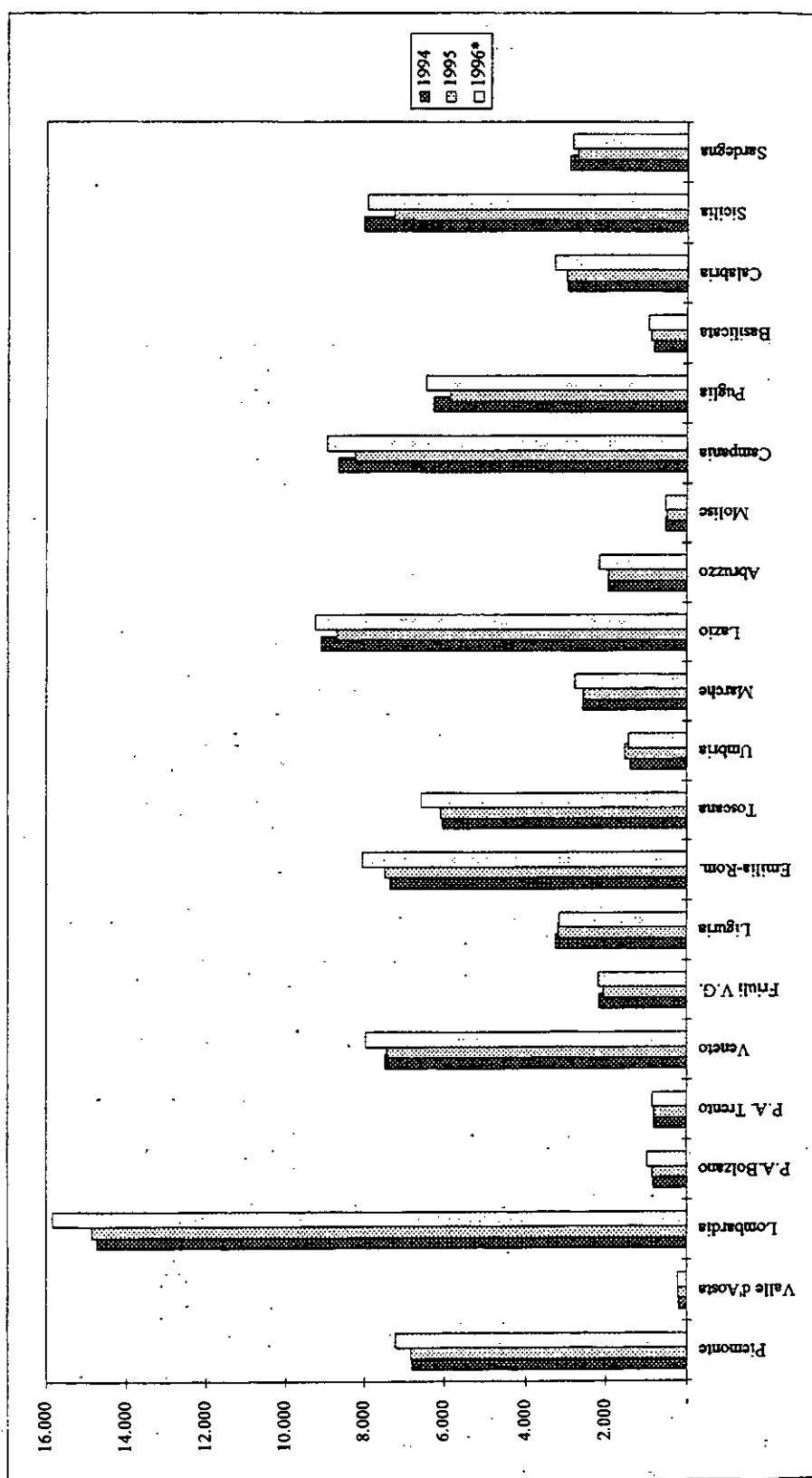
(Importi in miliardi di lire al netto di interessi)				
	1993	1994	1995	1996
totale	93.575	93.352	92.431	97.486
personale	35.274	35.996	36.667	38.480



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero del tesoro e del bilancio - Relazione generale sulla situazione economica del Paese

Grafico n. 9

S.S.N. - U.U.S.S.L.L. - Totale spese correnti - anni 1994-1995-1996

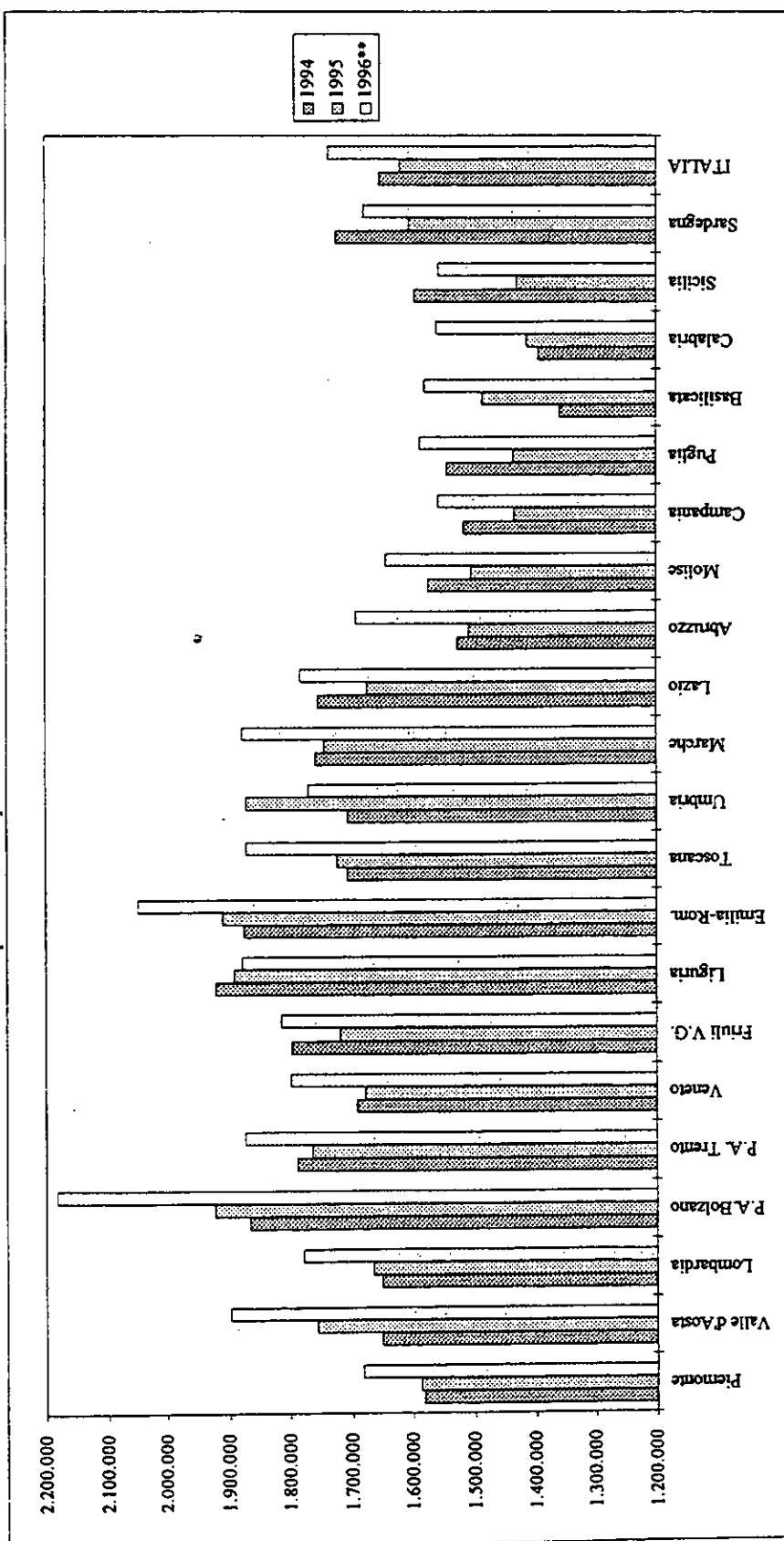


* stima di spesa al IV trimestre 1996

Fonte: Elaborazione Cortei dei conti su dati Ministero della Sanità - Dipartimento della programmazione

Grafico n. 10

S.S.N. - U.U.S.S.L.L. - Spesa media per abitante - anni 1994-1995-1996



** su valori di stima

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della Sanità - Dipartimento della programmazione

Capitolo VI

IL PERSONALE DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

6.1 - Premessa

L'aggregato "enti locali" qui esaminato risulta composto dalle amministrazioni provinciali, dai comuni, dalle comunità montane e dalle camere di commercio.

Al fine di illustrare al Parlamento i fenomeni di maggior rilievo concernenti la gestione del personale, il referto ha riguardato:

- le piante organiche ed il grado di copertura di esse;
- la consistenza e distribuzione del personale nonché le rispettive variazioni;
- la presenza femminile;
- le cessazioni ed assunzioni del personale di ruolo e le loro cause.

Le elaborazioni sugli aspetti finanziari hanno riguardato:

- la spesa per le retribuzioni del personale di ruolo, analizzata nella sua composizione (elementi fissi ed accessori) per ogni tipologia di enti e per categoria di personale;
- il costo del personale per le quattro tipologie di enti.

Al cospetto dell'ampio universo degli enti oggetto d'indagine, dei molteplici aspetti della tematica del costo del lavoro e dell'esigenza di dover riferire sugli accadimenti del biennio 1994-1995 entro i limiti assegnati al presente capitolo nel quadro generale del referto, è stato ritenuto opportuno organizzare ed esporre i dati disponibili soprattutto in modo da offrire l'andamento dei fenomeni secondo le variazioni percentuali intervenute nel periodo.

Si è avuto cura di collocare le tabelle elaborate sullo sfondo delle principali tendenze normative, giurisprudenziali e risultanti dalla nuova contrattazione collettiva nazionale. Ciò al fine di consentire una valutazione della situazione degli enti locali nella prospettiva del rapido e profondo cambiamento dei modelli organizzativi della pubblica amministrazione, voluto da Parlamento e Governo.

Il referto è stato condotto, secondo quanto disposto dall'art. 65 del d.lgs.n. 29/1993, sulla base del conto annuale che le amministrazioni sono tenute a presentare alla Corte dei conti per il tramite della Ragioneria generale dello Stato (RGS).

Per l'esercizio 1994 sono stati disponibili i dati del sistema informatico RGS-Corte dei conti ed il testo del secondo volume del conto annuale pubblicato dalla Ragioneria generale, preceduto a titolo di supporto conoscitivo da accurate note metodologiche ed esplicative.¹ Si rammenta che la principale innovazione strutturale introdotta nel 1994 è costituita dal passaggio della rilevazione della spesa dalla fase dell'impegno a quella del pagamento.

Per l'esercizio 1995 sono stati disponibili i dati telematici, mentre il volume II del conto annuale della Ragioneria generale non ha ancora visto la luce. Tuttavia sono state utilizzate le tavole e le apposite schede informative fornite dalla RGS, che figureranno nel predetto volume. Viceversa non si conosce il contenuto delle note introduttive.

¹ Ministero del Tesoro - Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1994*, Vol. II. Il personale delle amministrazioni del settore pubblico.

Confrontando i dati cartacei e telematici di fonte RGS sono state osservate alcune discrepanze numeriche relative alla consistenza ed alle spese del personale, derivanti dal fatto che la Ragioneria generale continua ad aggiornare e migliorare i dati stessi, cosicché in questa sede sono stati scelti ed elaborati quelli più recenti. Il presente referto si è avvalso anche di elementi di conoscenza in possesso della Sezione enti locali della Corte nonché di altre fonti integrative istituzionali, sotto forma di notizie e dati provenienti dai Ministeri dell'Interno e dell'Industria, dal Dipartimento della funzione pubblica e dall'Istituto nazionale di statistica.

Le tabelle allegate 1 e 2 mostrano il numero degli enti dell'aggregato, distinti per tipologia, tenuti all'invio del conto nel 1994 e nel 1995 nonché la conseguente situazione in termini di adempienze ed inadempienze, di conti congruenti, incongruenti ed incompleti.

Anno 1994 - Aggregato enti locali: enti tenuti all'invio - inadempienze - adempienze

Tabella 1

Enti locali	Enti tenuti all'invio (a)	Enti inadempienti (b)	% b/a (c)	Enti adempienti (d)	% d/a (e)	Enti con conto congruente (f)	% f/d (g)	Enti con conto incongruente (h)	% h/d (i)	Enti con conto incompleto (l)	% l/d
Province	92	1	1,1	91	98,9	54	59,3	37	40,7		0,0
Comuni	8.102	97	1,2	8.005	98,8	4.783	59,8	3.208	40,1	14	0,2
Comunità montane	346	9	2,6	337	97,4	208	61,7	125	37,1	4	1,2
Camere di commercio	100	1	1,0	99	99,0	48	48,5	49	49,5	2	2,0
Totale	8.640	108	1,3	8.532	98,8	5.093	59,7	3.419	40,1	20	0,2

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

Anno 1995 - Aggregato enti locali: enti tenuti all'invio - inadempienze - adempienze

Tabella 2

Enti locali	Enti tenuti all'invio (a)	Enti inadempienti (b)	% b/a (c)	Enti adempienti (d)	% d/a (e)	Enti con conto congruente (f)	% f/d (g)	Enti con conto incongruente (h)	% h/d (i)	Enti con conto incompleto (l)	% l/d
Province	92		0,0	92	100,0	76	82,6	16	17,4		0,0
Comuni	8.103	2	0,0	8.101	100,0	7.286	89,9	815	10,1		0,0
Comunità montane	344	2	0,6	342	99,4	295	86,3	47	13,7		0,0
Camere di commercio	102	2	2,0	100	98,0	78	78,0	22	22,0		0,0
Totale	8.641	6	0,1	8.635	99,9	7.735	89,6	900	10,4	0	0,0

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

Un semplice sguardo alle tabelle è sufficiente per apprezzare il netto miglioramento della situazione nel 1995, nel senso che le inadempienze sono passate da 108 a 6, i conti incongruenti si sono ridotti da 3.419 a 900 e quelli incompleti sono scomparsi. Comunque, a seguito di operazioni tecniche (descritte nella parte introduttiva del conto annuale 1994) di forzatura delle incongruenze, di estrapolazioni e stime dei dati mancanti, la Ragioneria generale è stata in grado di fornire in sostanza i dati per l'intero aggregato, costituito da 8.640 enti nel 1994 e 8.641 nel 1995. Per le varie anomalie riscontrate si rinvia alle apposite schede informative del conto annuale redatte per ogni tipologia di enti.

Non fanno parte delle amministrazioni provinciali le province autonome di Trento e Bolzano che, per la loro particolare configurazione nell'ordinamento costituzionale, ai fini del referto sono assimilate alle regioni. Comunque, a seguito delle otto nuove istituzioni, le province ordinarie sul territorio nazionale sono ormai 100.

In base ai dati RGS i comuni tenuti all'invio del conto sono stati 8.102 nel 1994 e 8.103 nel 1995. Nel censimento nazionale del 1991 erano stati rilevati 8.100 comuni.

Quanto alle comunità montane, si rammenta che tale categoria di enti manca in Sicilia, perché i compiti istituzionali loro propri sono affidati alle province regionali. Si fa presente anche che, ad avviso della Corte dei conti, i dati relativi alle comunità montane devono essere valutati alla luce della situazione particolarmente fluida che caratterizza da alcuni anni questi enti, il cui riordino (artt. 28, 29, 61 della l. n. 142/1990) procede lentamente. Da notizie recentemente

comunicate dall'Unione nazionale comunità enti montani (UNCEN) risulta che dopo 7 anni dall'emanazione della legge di riforma soltanto 11 regioni hanno emesso gli indispensabili provvedimenti normativi di competenza. Il prospetto che segue riporta anche il numero delle comunità istituite finora a seguito della riforma.

Regione	Legge	N. comunità montane
Piemonte	18 giugno 1992, n. 28, modificata con l.r. 9 ottobre 1995, n. 72	13
Veneto	3 luglio 1992, n. 19	19
Toscana	18 agosto 1992, n. 39	18
Lombardia	9 aprile 1993, n. 13	30
Emilia Romagna	5 gennaio 1993, n. 1, modificata con legge 11 maggio 1993, n. 24	17
Basilicata	17 febbraio 1993, n. 9	14
Campania	1 settembre 1994, n. 31	27
Abruzzo	6 dicembre 1994, n. 92	19
Marche	16 gennaio 1995, n. 12	13
Valle d'Aosta	6 maggio 1994, n. 16	16
Liguria	19 aprile 1996, n. 20	19

Sempre secondo la RGS le camere di commercio tenute all'invio del conto annuale sono state 100 nel 1994 e 102 nel 1995. L'istituzione delle otto nuove province ha implicato l'aumento delle camere di commercio da 94 a 102. Nella provincia di Aosta non esiste la camera, le cui funzioni sono svolte dall'ente regione.

Sempre in tema di consistenza, si segnala che il saldo tra entrate nei livelli ed uscite dagli stessi, anziché essere uguale a zero in considerazione della mobilità verticale all'interno della stessa amministrazione, ha presentato talvolta dati positivi o negativi, incidendo sia pure limitatamente sull'affidabilità dei dati esposti. Alla stregua delle schede informative della RGS tale situazione si è verificata nel 1994 per 2 province, 31 comuni, 3 comunità montane ed 1 camera di commercio; nel 1995 per 1 provincia, 12 comuni ed 1 comunità montana.

La categoria dei segretari è stata oggetto di separata indagine per la peculiarità degli ordinamenti e trattamenti retributivi dei segretari di comuni e province e dei segretari generali delle camere di commercio. Dove possibile, i dati della RGS sono stati messi a confronto con quelli forniti dai Ministeri dell'Interno e dell'Industria al fine di stabilire il grado di attendibilità degli elementi di conoscenza trasmessi dagli enti. Le tabelle elaborate sui dati RGS relative alla consistenza, per esigenza di semplificazione, non hanno tenuto conto dei livelli in cui le carriere dei segretari (in particolare quelli comunali) sono articolate.

Nell'effettuare valutazioni sulla consistenza del personale dei comuni, è stato rilevato che il numero dei dipendenti è correlato ai servizi attivati dall'ente ed al tipo di gestione adottata. Da una recente indagine effettuata dalla Sezione enti locali della Corte è emerso infatti che nell'area centro-nord risulta notevole l'affidamento della gestione dei servizi a strutture esterne al comune e quindi il personale addetto non risulta a carico dell'ente.

Esaminando i dati relativi alle voci specifiche che compongono il costo del lavoro secondo la definizione della RGS, sono risultati, ad avviso della Corte, alcuni valori assoluti e percentuali allo stato inspiegabili, tenendo anche conto che le operazioni di verifica sono difficoltose, in quanto andrebbero condotte su numerosi capitoli di bilancio disseminati in vari comparti del

conto consuntivo degli enti senza un'uniforme metodologia di classificazione. Pertanto le *tabelle* elaborate hanno riguardato solo le retribuzioni totali ed il costo del personale.

Attesa la recente introduzione nell'ordinamento della qualifica dirigenziale unica, i dirigenti di I e II livello sono stati considerati unitariamente. Il personale di ruolo non dirigente, a sua volta, è stato distinto tra funzionari (VII e VIII livello) ed impiegati (dal I al VI livello), per evidenziare meglio le peculiarità dei due gruppi di dipendenti entrambi inseriti nelle qualifiche funzionali. Nel referto sono state utilizzate per ragioni di uniformità le stesse definizioni e classificazioni adottate dalla RGS, che qui si riportano sinteticamente, rinviando per i particolari al conto annuale 1994.

A) Il restante personale comprende i dipendenti a tempo parziale, quelli temporanei, non di ruolo e contrattisti. Per contrattista si intende il personale di ruolo, il cui rapporto di lavoro è regolato da un contratto di tipo privatistico (tipografo, chimico, edile, ecc.). Tra il personale non di ruolo sono compresi i dipendenti il cui rapporto di lavoro, se pure a tempo indeterminato, rientra nel concetto di precarietà, non coprendo posti nel ruolo organico. Il personale temporaneo indica poi i dipendenti assunti a tempo determinato e tra essi vanno inclusi i temporanei con rapporto di lavoro a tempo parziale.

B) La spesa per le retribuzioni lorde (trattamento economico fisso ed accessorio) è quella sostenuta per le seguenti voci: stipendio, indennità integrativa speciale, retribuzione individuale di anzianità, tredicesima mensilità, assegno per nucleo familiare, arretrati, compenso per lavoro straordinario, incentivi alla produttività, indennità e compensi vari.

C) Il costo del personale si determina aggiungendo alla retribuzione lorda (trattamento fisso ed accessorio) i contributi a carico degli enti, le spese per indennità di missione ed altre varie, nonché le somme rimborsate alle amministrazioni per il proprio personale comandato; si deducono, invece, i rimborsi ricevuti allo stesso titolo.

L'ultima segnalazione riguarda le relazioni di accompagnamento ai conti annuali previste dall'art. 65.2 del d.lgs. n. 29/1993. In proposito il referto della Corte nel 1993 aveva osservato che, in mancanza di schemi metodologici uniformi per le diverse tipologie di amministrazioni, allo stato non era stato possibile costruire, attraverso procedure informatiche, pochi e semplici indicatori di efficienza sulla base delle relazioni degli enti, la cui utilità consisteva nell'esporre in via puramente discorsiva le numerose sfaccettature dei propri problemi di funzionamento.

Per ovviare a tali inconvenienti la RGS, con circolare 18 aprile 1996 n. 33, ha provveduto ad inviare ai comuni appositi modelli di rilevazione gestionale, in modo che anche questi enti sono stati messi in condizione di redigere la relazione di accompagnamento al conto 1996 secondo schemi informatizzabili, in sintonia con quelli introdotti per i ministeri negli anni 1994 e 1995 nonché per le aziende sanitarie locali ed ospedaliere negli anni 1995 e 1996.

La Sezione enti locali della Corte ha ricevuto 6.036 conti 1996 dei comuni, di cui 1.318 corredati dalla relazione informatizzabile sulle attività, 2.398 corredati dalla relazione libera e discorsiva, 2.320 privi di qualsiasi relazione.

6.2 - Dotazioni organiche

L'organico si riferisce ai posti coperti o da coprire per rapporti di lavoro a tempo indeterminato (sia a tempo pieno che parziale) ed esclude quindi il numero delle posizioni temporanee, coperte con contratti di lavoro a termine presenti in un determinato momento.

Nella valutazione del livello di copertura delle piante organiche degli enti locali per gli anni 1994 e 1995 occorre avvertire preliminarmente che spesso si tratta di dati da considerare con cautela. Infatti all'epoca l'attività di revisione delle stesse era ancora in corso e, pertanto, i dati risultanti non sono calibrati sulle effettive esigenze operative di ciascun ente.

Nel sistema normativo previgente, infatti, l'organico si caratterizzava per la sua sostanziale rigidità, causa almeno in parte della formazione del precariato (alla cui sanatoria si è prima o poi

provveduto) e della estrema vischiosità con cui gli enti si adeguavano alle proprie esigenze organizzative.

La rigidità del sistema ha provocato anomalie e distorsioni nel corso del tempo. La Sezione enti locali della Corte, in occasione della verifica dei comuni dissestati, ha potuto riscontrare, per esempio, che a molti erano stati approvati organici sovradimensionati. Per converso, il pulviscolo degli enti di piccole dimensioni si dibatte ancora in effettive difficoltà di funzionamento perchè, in relazione ai parametri normativi legati alla popolazione, essi dovrebbero assicurare tutti i servizi con pochissimi dipendenti di bassa qualifica. Vero è, peraltro, che oggi l'art. 26 della legge 8 giugno 1990, n. 142 li stimola a sperimentare forme associative in modo da svolgere congiuntamente molteplici attività con riduzione dei costi.

In materia di dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni il legislatore è intervenuto più volte, in questi ultimi anni, nell'intento di sottoporle ad un periodico monitoraggio, passando attraverso un'operazione di ricognizione, verifica e valutazione delle esigenze di ciascuna organizzazione. L'operazione di verifica dei carichi di lavoro è stata imposta nel presupposto, peraltro non esplicitato, dell'esistenza di un esubero generalizzato di posti rispetto alle reali necessità. Le disposizioni del d.lgs n. 29/1993, seguite da quelle della legge 24 dicembre 1993 n. 537, sono intervenute dopo un persistente periodo di limitazione delle assunzioni, che aveva determinato larghi vuoti nel personale di molti enti. La legge n. 537 ha fissato poi una cadenza biennale alla revisione dei carichi di lavoro.

In attesa di pervenire ad una nuova dotazione organica ricavata dall'analisi dei carichi di lavoro, tutte le dotazioni sono state, per legge, provvisoriamente determinate nella misura del numero dei posti coperti alla data del 31 agosto 1993, più quelli impegnati da operazioni di concorso o di selezione pubblica (art. 3.6, l. n. 537).

Per effetto del nuovo testo dell'art. 3.11 della legge n. 537 più volte citata, gli enti locali con popolazione non superiore a 15.000 abitanti non sono più tenuti alla rilevazione dei predetti carichi, purchè non versino in situazioni strutturalmente deficitarie.

La recente legge 15 maggio 1997 n. 127 con l'art. 6.14 ha confermato l'esenzione degli enti sani non superiori a 15.000 abitanti dall'obbligo di questa rilevazione, modulando così la loro autonomia gestionale con riferimento alla situazione finanziaria.

L'intenzione del legislatore di orientare l'operazione anche al contenimento della spesa è stata chiaramente espressa dall'art. 1.9 della legge 28 dicembre 1995 n. 549 collegata alla Finanziaria 1996.

In concreto gli enti locali si sono dovuti confrontare con un meccanismo di rilevazione complicato e con il susseguirsi di farraginosi provvedimenti legislativi volti a disciplinare diversamente la materia per enti sani o dissestati, di piccole dimensioni o no, con strascico di dubbi interpretativi.

A prescindere dalle difficoltà tecniche di attuazione del programma di ridefinizione degli organici, nel mondo degli enti locali è stato comunque osservato che si tratta in sostanza di un meccanismo non ancora sufficientemente rispettoso della loro autonomia, prefiggendosi l'obiettivo di regolare centralisticamente la consistenza e la distribuzione del personale. In punto di assetto organizzativo, accanto alla caduta di qualsiasi blocco delle assunzioni, si propugna per gli enti sani l'abolizione del concetto di pianta organica, perchè entrambi gli istituti ingessano le strutture operative impedendo così il necessario dinamismo gestionale. Il vero organico dell'ente, insomma, dovrebbe essere rappresentato dal numero di stipendi annui che può pagare.

Si tratta di una prospettiva evolutiva, che a ben vedere però non appare in contrasto con le finalità ultime perseguite dalla disciplina normativa vigente negli anni 1994 e 1995, basata su impulsi centrali e generalizzati. Considerata poi la situazione in cui si trova ad operare la pubblica amministrazione, è probabilmente indispensabile passare attraverso la presente prima fase, rigorosamente procedimentalizzata, per riorganizzare gli uffici e verificare che ci siano i dipendenti "giusti".

La validità dei criteri prescelti dal legislatore sarà misurata alla stregua dei risultati raggiunti ad operazione conclusa, ma non si può negare che l'elenco dei "prodotti" realizzati e delle correlative risorse umane necessarie rappresenti un'utile base su cui costruire indici di efficienza.

Gli enti locali, nel quadro della loro autonomia, hanno scelto di verificare i carichi di lavoro secondo metodologie proprie ovvero utilizzando quelle predisposte per tempo dalle rispettive associazioni (Upi, Anci, Uncem, Unioncamere), per venire incontro alle peculiarità di ciascuna categoria di enti e semplificare le operazioni degli organismi più piccoli.

Lo stato di attuazione delle norme relative alla verifica dei carichi di lavoro nei comuni ha formato oggetto di indagine da parte dell'Istat nel 1994².

Nel campione sono stati compresi 1.256 enti, tra cui tutti quelli con popolazione superiore ai 20.000 abitanti (cioè 460). Il tasso di risposta al questionario è risultato pari al 42% per questi ultimi, pari al 37% per quelli inferiori ai 20.000 abitanti. L'indagine ha confermato la scarsa flessibilità con cui in passato è stata gestita la pianta organica. Al momento della rideterminazione provvisoria delle dotazioni alla data del 31 agosto 1993 il grado di copertura della pianta risultava pari in media al 77% (nelle regioni centrali pari all'83%; nelle meridionali pari al 72% e nelle isole al 66%; in quelle settentrionali pari alla media nazionale).

A fronte di tale quota di posti vacanti, solo il 48% dei comuni rispondenti al questionario aveva attivato le procedure per la misurazione dei carichi di lavoro entro la fine del terzo trimestre 1994, con netta prevalenza di quelli appartenenti alle aree settentrionali e centrale e con una regolare tendenza all'aumento in connessione col crescere dell'ampiezza demografica. Tra i motivi più frequenti del ritardo gli enti hanno segnalato la difficoltà di individuare una metodologia adatta, l'indisponibilità di risorse interne capaci di svolgere le operazioni necessarie, la scelta di attendere modifiche normative.

Tra gli enti che hanno attivato la rilevazione circa il 66% ha concluso l'operazione e deliberato la nuova pianta organica. In media il 46% di essi ha diminuito i posti in ruolo, il 40% ha aumentato le precedenti dotazioni organiche ed infine il 14% non ha prodotto alcuna variazione. Dal punto di vista delle classi dimensionali i comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti hanno mostrato tendenza a diminuire i posti in ruolo; al contrario quelli più piccoli hanno indicato un incremento.

Alla stregua di un censimento effettuato dal Ministero dell'Interno è risultato poi che nel 1995 il 50% delle province, il 39% dei comuni ed il 29% delle comunità montane avevano rideterminato le piante organiche³.

Da notizie di fonte Uncem si è appreso che attualmente le comunità montane superiori a 15.000 abitanti (quelle inferiori sono esentate) hanno provveduto a ridefinire le dotazioni organiche.

Dietro richiesta della Corte, il Ministero dell'Industria ha comunicato recentemente che le camere di commercio hanno rideterminato le proprie dotazioni organiche. Al momento le unità di personale previste sono complessivamente 8.104 e risultano suddivise nel modo seguente:

² Rapporto annuale sulla situazione del Paese nel 1994.

³ Guida normativa Anci 1997, vol. I, p. 309.

Dirigenti	n.	248
VIII livello	n.	522
VII livello	n.	1.250
VI livello	n.	1.820
V livello	n.	3.029
IV livello	n.	639
III livello	n.	565
II livello	n.	13
I livello	n.	18

In proposito il medesimo Ministero ha fatto presente che l'entrata in vigore del Registro delle imprese (art. 8 l. n. 580/1993) e l'applicazione del principio di ripartizione della competenza tra organi politici e dirigenziali (art.3. d.lgs. n. 29) hanno comportato riflessi sull'assetto delle piante del personale camerale, con riferimento in particolare ai dirigenti e ad uno spostamento verso livelli di maggiore qualificazione delle piante stesse dei singoli enti⁴.

Questi accenni all'evoluzione impressa dal legislatore all'istituto delle piante organiche consente una migliore comprensione dei dati che vengono ora esposti e che si riferiscono al biennio in cui numerosi enti sono stati impegnati nel compimento delle operazioni necessarie per passare alla nuova disciplina. I dati quindi sono espressione di realtà non omogenee, in quanto spesso non riflettono gli organici rideterminati.

La tabella 3 illustra la situazione per tipologia di enti, distinta tra dirigenti e personale dei livelli ad esclusione dei segretari nonché l'indice di variazione nel periodo e le vacanze di personale rispetto agli organici del 1995.

Anni 1994-95 - Enti locali: dotazioni organiche. Variazioni e vacanze

Tabella 3

Amministrazione	Dirigenti				Personale dei livelli			
	Dotazioni organiche			Vacanze 95	Dotazioni organiche			Vacanze 95
	31.12.94	31.12.95	Var. 95-94		31.12.94	31.12.95	Var. 95-94	
Province	2.171	2.088	-3,8	-443	66.915	69.003	3,1	-7.278
Comuni	5.957	6.521	9,5	-1.402	530.970	537.491	1,2	-51.392
Comunità montane	381	272	-28,6	-60	8.309	8.581	3,3	-1.387
Camere di commercio	182	386	112,1	-88	5.976	6.362	6,5	-1.080
TOTALE	8.691	9.267	6,6	-1.993	612.170	621.437	1,5	-61.137

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

Nell'ambito dell'aggregato la dotazione complessiva dei dirigenti è aumentata del 6%, ma è risultata una vacanza di 1.993 unità. In particolare, detto organico è cresciuto di oltre il doppio negli enti camerali e di quasi il 10% nei comuni, ma si è contratto nelle province (-3,8%) e nelle comunità montane (-28,6%). In tutte le categorie di enti vi è stata vacanza di dirigenti.

L'organico complessivo del personale dei livelli è aumentato dell'1,5% nell'aggregato, con una vacanza peraltro di 61.137 unità. Le dotazioni sono variate positivamente nel biennio nelle quattro tipologie di enti, ma la situazione di vacanza di personale si è verificata ovunque. E' ragionevole, pertanto, ritenere che gli enti come in passato abbiano fronteggiato almeno in parte le difficoltà derivanti da carenze di personale e dai vincoli normativi alle nuove assunzioni, ricorrendo più o meno largamente al restante personale.

⁴ Nota 8-4-1997 del Ministero dell'Industria-Direzione generale del commercio interno e dei comuni industriali.

6.3 - Struttura del personale, consistenza e variazioni

Com'è noto, la normativa del d.lgs. n. 29/1993 ha profondamente rinnovato la precedente disciplina del pubblico impiego espressa dalla legge quadro n.93/1983, ricostruendo l'intera materia intorno ai principi della privatizzazione e contrattualizzazione⁵.

Le norme del d.lgs. n. 29 sull'organizzazione degli uffici e sui rapporti di impiego, sia pure nel rispetto delle autonomie, sono dirette anche agli enti locali e nel complesso può dirsi che il loro processo di adattamento si va sviluppando gradualmente. Nel periodo transitorio per molti istituti sono state mantenute in vigore le norme preesistenti, disapplicate solo a seguito della stipulazione dei contratti collettivi nuovi (art. 72 del d.lgs. n. 29, modificato dall'art. 36 del d.lgs. n. 546 del 1993).

Nel rinnovato scenario delle amministrazioni pubbliche i decreti legislativi di attuazione della legge n. 421/1992 attribuiscono ai dirigenti un ruolo decisivo, avendo inteso favorire la loro autonomia ed il decentramento delle decisioni.

Alla luce degli articoli 30 e 31 del d.lgs. n. 29 anche gli enti locali devono individuare gli uffici dirigenziali ed attribuire gli incarichi di direzione relativi.

Attualmente molti enti stanno ancora portando a termine la definizione dell'organico ed il riassetto della struttura organizzativa, che sono la premessa per graduare le posizioni dirigenziali con le relative retribuzioni. Tali vischiosità sono sintomatiche della complessità tecnica e gestionale della *job evaluation* all'interno di amministrazioni non abituate ad utilizzare la leva retributiva.

L'art. 15 del d.lgs. n. 29 ha previsto anche per gli enti locali la dirigenza su un unico livello. Ne deriva quindi l'unificazione dei due livelli dirigenziali di IX e X qualifica, con salvezza delle posizioni precedenti fino all'entrata in vigore del primo contratto collettivo nazionale. Sembra così favorita una maggiore capacità di adattamento della dirigenza al principio della dinamicità degli uffici e degli organici.

Quanto al personale non dirigente, il d.lgs. n. 29 non ha modificato l'assetto ordinamentale degli enti locali basato sulle qualifiche funzionali, in cui ogni mutamento di qualifica è equiparabile ad un "accesso" e presuppone una idoneità verificata a mezzo di procedure selettive.

Neppure è stata variata la ripartizione dei comuni secondo classi demografiche e poichè l'eventuale elevazione di classe non comporta in alcun caso l'automatica istituzione di profili professionali superiori rispetto a quelli già presenti, ha trovato conferma quanto già avveniva in precedenza, cioè che le funzioni gestionali ed amministrative dirigenziali nei piccoli enti devono essere affidate al personale appartenente alle figure apicali (generalmente di VII ed VIII livello) ovvero al segretario comunale in assenza anche di queste (v. in proposito l'art. 45 del contratto collettivo sottoscritto ad aprile 1995, che si applica se l'amministrazione non abbia dettato disposizioni diverse nello statuto o nel regolamento di organizzazione). Oggi, comunque, l'art. 6.3 della legge n. 127/1997 non specifica più il livello di appartenenza del personale a cui vanno attribuite le funzioni dirigenziali.

L'assetto degli uffici e del personale delle comunità montane è stato definito con la legge n. 440/1987, a conclusione del processo non lineare volto a rendere completa l'assimilazione di tale personale a quello degli enti locali territoriali.

Sino al 1987 gli aspetti giuridici ed economici del personale delle camere di commercio erano disciplinati da apposito regolamento emanato dal Ministro dell'industria. Con d.P.R. 13

⁵ In proposito tuttavia il TAR del Lazio, con ordinanza n.985/1997, ha chiesto alla Corte Costituzionale una pronuncia sulla legittimità di alcune norme del d.lgs. n.29, assumendo che la privatizzazione generale e globale del pubblico impiego non sarebbe obiettivamente possibile e che non è sostenibile l'efficacia "erga omnes" dei contratti collettivi dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche fino a quando i sindacati non accetteranno di essere registrati ai sensi dell'art. 39, quarto comma della Costituzione.

maggio 1987 n. 268 il personale degli enti camerali è stato inserito nel comparto delle autonomie locali; pertanto è soggetto alla contrattazione collettiva del settore pubblico e la disciplina ad esso applicata è la stessa del personale degli enti locali. L'inserimento di questo personale nel comparto ha contribuito all'omogeneizzazione del trattamento giuridico ed economico del personale pubblico, anticipando l'allineamento delle Camere agli enti locali in sintonia con lo spirito della legge n. 580/1993 di riordino del sistema camerale.

Si deve poi ricordare che la struttura complessiva del personale degli enti locali è tuttora il frutto dell'applicazione di favore della riforma del pubblico impiego dei primi anni '80 (l. n. 312/1980 estesa anche al settore non statale e legge-quadro sul pubblico impiego n. 93/1983), nata per migliorare la qualità dell'amministrazione ed eliminare le sperequazioni del trattamento economico, sostituendo le carriere tradizionali col sistema delle qualifiche professionali.

Al contrario, la soppressione in linea di massima della progressione verticale e la previsione solo di quella economica per classi di stipendio e scatti periodici determinarono la scomparsa dei meccanismi di accelerazione/rallentamento delle carriere connessi al merito/demerito. Ciò ha comportato appiattimento e demotivazione del personale, causa ed effetto di miglioramenti economici generalizzati attraverso la rincorsa di concorsi interni, passaggi di livello, riallineamenti, reinquadramenti in qualifiche superiori, ecc.

In proposito occorre accennare sinteticamente ad una vicenda emblematica che interessa ancora oggi decine di migliaia di dipendenti degli enti locali di tutta l'Italia, precisando tuttavia che essa ha inciso limitatamente nell'ambito delle comunità montane, enti "giovani" dotati per lo più di personale con pochi anni di servizio.

Con la sentenza n. 1 del 1996 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 3, comma 6-bis della legge n. 537/1993 (inserito dall'art. 2 della l. n. 596/1994 di conversione del d.l. n. 515/1994) così redatto: "I provvedimenti deliberativi riguardanti il trattamento del personale degli enti locali che, adottati prima del 31 agosto 1993, abbiano previsto profili professionali od operato inquadramenti in modo difforme dalle disposizioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983 n. 347 e successive modificazioni ed integrazioni, sono validi ed efficaci". Il giudice delle leggi ha rilevato che si tratta di una "sanatoria in bianco" per la indeterminatezza della previsione e col suo intervento ha posto in condizioni di dubbia legittimità gli inquadramenti del personale di una moltitudine di enti locali, con immaginabili ripercussioni sulla gestione delle risorse umane e sulla funzionalità delle amministrazioni.

D'altra parte è noto che in passato erano stati attribuiti spesso inquadramenti in qualifiche superiori a quelle effettivamente spettanti, con oneri aggiuntivi per la finanza pubblica e diffuso contenzioso davanti alla giustizia amministrativa. Di qui l'esigenza ineludibile di una sanatoria mirata e responsabile per la massima parte di posizioni comunque consolidate nel corso degli anni. Il legislatore, con la recente legge n. 127/1997 (art. 6.17), ha così imposto agli enti di annullare i provvedimenti illegittimi, con contestuale bando dei concorsi per la copertura dei posti resisi vacanti per effetto dell'annullamento. La selezione è da effettuare con concorsi interni per titoli e colloquio.

In sede di applicazione della norma si sono, comunque, manifestati vari problemi, tra cui spiccano l'esigenza di criteri interpretativi sull'esatta portata del concetto di "inquadramento difforme" e la richiesta di riaprire almeno fino al 31 marzo 1998 il termine per la sanatoria spirato il 18 agosto 1997.

A causa del funzionamento deludente della riforma degli anni '80, già la piattaforma unitaria proposta dalle tre confederazioni sindacali nel 1992 in vista della nuova contrattazione collettiva conteneva la richiesta di revisione dell'ordinamento professionale basato sulle qualifiche e sui profili, perché rigido e viziato da un'eccessiva frammentazione di funzioni e mansioni che ostacolano qualsiasi flessibilità nella gestione delle risorse umane. Invero, ormai, esistono poche possibilità per i dipendenti pubblici di godere, in relazione alla crescita professionale, di una corrispondente prospettiva di aumenti retributivi nel corso della propria vita lavorativa.

Veniva ipotizzata, pertanto, la riduzione delle qualifiche funzionali ed una classificazione più flessibile del personale, in grado di prevedere percorsi retributivi all'interno di ciascuna qualifica. L'argomento, nel frattempo, ha formato oggetto di un apposito confronto negoziale tra le parti ancora in corso, a cui si farà cenno in prosieguo in occasione dell'esame della nuova contrattazione collettiva.

Il rapporto di lavoro a tempo determinato è stato ed è tuttora nel settore pubblico una questione delicata, perchè la legislazione ha perseguito di volta in volta obiettivi diversi: alleggerimento della pressione sociale a titolo di ammortizzatore; attenuazione del rigore del blocco del *turn-over*; strumento per spingere a soluzione problemi operativi mediante progetti finalizzati oppure per affrontare eccezionali punte di lavoro (scadenze elettorali, censimenti della popolazione, ecc.). Nel contempo i vincoli e le innegabili cautele eretti dalle norme intorno a questo istituto non hanno impedito il formarsi nel corso degli anni di ampie sacche di precariato, a cui si è periodicamente provveduto con generose sanatorie.

La legge n. 3/1979 aveva consentito agli enti locali la costituzione di rapporti di lavoro a termine di durata non superiore a 90 giorni e non immediatamente rinnovabili, per fare fronte ad esigenze straordinarie. Le leggi finanziarie degli anni successivi confermarono tali possibilità. Parallelamente gli accordi sindacali e poi il legislatore (l. n. 554/1988) sviluppavano negli anni 1985-1988 il tema del lavoro temporaneo per progetti speciali, intesi a realizzare nuovi servizi o a migliorare quelli esistenti. Lo scopo evidente era anche quello di combattere la disoccupazione. La predetta legge n. 554, che ha assunto notevole rilevanza nell'ambito degli enti locali, consentiva anche la proroga dei rapporti a termine da uno a due anni per eccezionali esigenze.

L'eventuale passaggio in ruolo di questo personale era disciplinato dall'accordo sindacale recepito con DPR n. 494/1987 (art. 25). Dopo la legge n. 236/1993 sono intervenuti altri provvedimenti, che in vario modo hanno offerto agli enti la possibilità di inserimento in ruolo dei soggetti utilizzati con rapporti di lavoro a termine, costituiti in esecuzione di numerose norme succedutesi nel tempo.

L'introduzione del rapporto di lavoro a tempo parziale, già previsto per gli enti locali dai precedenti accordi collettivi, è stata generalizzata per tutte le amministrazioni pubbliche dalla legge n. 554/1988 e dal successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 177/1989. La disciplina è stata richiamata all'art. 36 del d.lgs. n. 29. L'utilizzo dell'istituto era comunque riservato alla discrezionalità dei singoli enti, molti dei quali non hanno ritenuto di inserirlo nel proprio ordinamento.

Il personale dell'aggregato, com'è noto, non ha mostrato finora propensione per questa forma di rapporto di lavoro, che ha interessato in prevalenza le donne per motivi familiari.

Ora il part-time è stato ridisegnato dall'art. 1, commi 56-59 della legge n. 662/1996 (collegata alla Finanziaria per il 1997) e reso applicabile a tutti i profili professionali appartenenti alle varie qualifiche e livelli, ad esclusione di alcune categorie come il personale militare e di polizia, i vigili del fuoco, i dipendenti con funzioni di direzione e coordinamento di strutture operative. Pertanto resta precluso per i posti in organico superiori alla VI qualifica funzionale (v. art. 15.4 del contratto collettivo). L'istituto non si applica infine ai comuni la cui pianta organica sia inferiore a cinque unità di personale (art. 1, 65 l. n. 662/1996). Si tratta di una provvida disposizione apprezzata nel mondo delle autonomie locali come un tangibile segno di attenzione per le peculiarità organizzative e funzionali degli enti di minori dimensioni demografiche, che altrimenti avrebbero corso il rischio di una paralisi operativa.

E' presto per dire se il part-time da ora in poi avrà la diffusione sperata dal Parlamento e dal Governo per sconfiggere il doppio lavoro "sommerso" nella pubblica amministrazione e risparmiare risorse finanziarie.

Certo, i risultati finora raggiunti anche tra i dipendenti degli enti locali non hanno soddisfatto il legislatore che è ancora intervenuto in materia con l'art. 6 del d.l. 28 marzo 1997 n. 74 convertito dalla legge n. 140/1997.

Resta da dire nel complesso che la disciplina dell'istituto è stata comunque pensata ancora secondo una disciplina sostanzialmente rigida ed uniforme per tutte le amministrazioni.

La *tabella 4* mostra, per il biennio 1994-1995, la consistenza complessiva del personale in servizio presso le quattro tipologie degli enti esaminati, la sua distribuzione, ripartita nelle tre grandi categorie di segretari, personale di ruolo e restante personale nonché le rispettive percentuali di variazione.

Anni 1994-95 - Enti locali: consistenza e distribuzione del personale

Tabella 4

Amministrazione	Segretari			Personale di ruolo			Restante personale			Totale		
	31.12.94 Totale	31.12.95 Totale	Var. 95-94 %	31.12.94 Totale	31.12.95 Totale	Var. 95-94 %	31.12.94 Totale	31.12.95 Totale	Var. 95-94 %	31.12.94 Totale	31.12.95 Totale	Var. 95-94 %
Province	85	84	-1,2	60.737	61.282	0,9	3.204	3.410	6,4	63.941	64.692	1,2
Comuni	6.126	6.039	-1,4	483.444	484.697	0,3	42.247	45.769	8,3	525.691	530.466	0,9
Comunità montane	10	11	10,0	4.684	4.915	4,9	2.497	2.475	-0,9	7.181	7.390	2,9
Camere di commercio	77	72	-6,5	7.046	7.413	5,2	488	517	5,9	7.534	7.930	5,3
TOTALE	6.298	6.206	-1,5	555.911	558.307	0,4	48.436	52.171	7,7	604.347	610.478	1,0

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

Il totale degli addetti è passato da 604.347 a 610.478 unità (+1%). Si osservi con l'occasione che il personale dei comuni da solo ha superato gli 8/10 del totale con 525.691 unità nel 1994 e con 530.466 nel 1995.

I dati relativi ai segretari presentano una riduzione complessiva dell'1,5%, dovuta essenzialmente alla diminuzione dei segretari comunali da 6.126 a 6.039 unità. Per la situazione di questo personale si fa, comunque, rinvio all'apposito paragrafo redatto in considerazione dei problemi di status che caratterizzano tali dipendenti pubblici e dei dati forniti dai Ministeri dell'Interno e dell'Industria.

Nelle quattro tipologie di enti è aumentato leggermente il personale di ruolo, che in totale è passato da 555.911 a 558.307 unità. Anche il restante personale è aumentato tranne che nelle comunità montane. L'incremento massimo si è verificato nei comuni con l'8,3%. Le camere di commercio presentano un incremento superiore al 5% sia per il personale di ruolo che per quello restante.

La percentuale media del restante personale rispetto al totale dei dipendenti dell'aggregato è stata nel 1994 del 7,9% e nel 1995 dell'8,5%. L'incidenza del medesimo restante personale sul totale è salita nelle comunità montane al 34,7% nel 1994 ed al 33,5% nel 1995. Il fenomeno trova spiegazione nel fatto che in generale le regioni hanno autorizzato gli enti ad assumere personale a tempo determinato (molto più raramente a tempo indeterminato) per attività di forestazione.

Nell'effettuare valutazioni sulla consistenza del personale dei comuni si deve tenere presente in linea di massima che il numero dei dipendenti è correlato ai servizi che il singolo ente ha ritenuto di dovere attivare ed al tipo di gestione adottata. Infatti solo nel caso di servizi gestiti direttamente il personale risulterà in carico al comune.

Da indagini effettuate nel corso del tempo dalla Corte dei conti, in sede di referto sulla finanza locale, è emerso che nel centro-nord d'Italia è diffuso l'affidamento della gestione di servizi a strutture esterne al comune.⁶

⁶ Corte dei conti. *Il costo del lavoro pubblico nel 1993*, p. 190.

Per approfondire in via generale lo studio di tale fenomeno, la Sezione enti locali della Corte ha effettuato recentemente un'analisi dei servizi gestiti dai comuni, con particolare riferimento proprio alla tipologia di gestione adottata.

L'indagine ha preso in esame i 1.326 enti con popolazione superiore a 8.000 abitanti. I dati sono stati tratti dai certificati a consuntivo relativi all'anno 1995. Per 152 enti che non hanno presentato detto certificato i dati provengono dallo stesso documento disponibile per l'anno 1994 ovvero per il 1993.

Ai fini del presente referto, nella *tabella* riassuntiva 5 sono stati considerati i servizi gestiti con azienda municipalizzata o a mezzo di istituzione costituita ai sensi degli artt. 22-23 della legge n. 142/1990, quelli gestiti con azienda provincializzata consortile, quelli in concessione ad impresa privata o ad impresa ed ente pubblico ovvero gestiti a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale ovvero, infine, a mezzo di azienda speciale costituita sempre ai sensi dei medesimi artt. 22-23. La *tabella* (recante per ogni regione il numero degli enti esaminati, il numero totale dei servizi, la media dei servizi per ente e l'incidenza percentuale dei medesimi per regione sul totale nazionale) consente di verificare facilmente che i maggiori addensamenti di servizi a gestione indiretta sono effettivamente localizzati nelle regioni centro-settentrionali, anche se una variegata diffusione è presente su tutto il territorio nazionale.

Comuni. Ripartizione regionale dei servizi gestiti non direttamente dagli enti

Tabella 5

REGIONE	Enti oggetto di indagine	Totale dei servizi gestiti non direttamente dall'ente	Media dei servizi per ente	Totale dei servizi gestiti non direttamente dall'ente in %
Piemonte	79	583	7,38	8,74
Valle d'Aosta	1	11	11,00	0,16
Lombardia	203	1.523	7,50	22,83
Liguria	30	173	5,77	2,59
Trentino Alto Adige	13	66	5,08	0,99
Veneto	124	683	5,51	10,24
Friuli Venezia Giulia	28	170	6,07	2,55
Emilia Romagna	92	525	5,71	7,87
Toscana	96	399	4,16	5,98
Umbria	19	120	6,32	1,80
Marche	38	162	4,26	2,43
Lazio	73	282	3,86	4,23
Abruzzo	28	83	2,96	1,24
Molise	6	22	3,67	0,33
Campania	140	545	3,89	8,17
Puglia	126	543	4,31	8,14
Basilicata	14	45	3,21	0,67
Calabria	48	124	2,58	1,86
Sicilia	133	468	3,52	7,02
Sardegna	35	143	4,09	2,14
Totale	1.326	6.670	5,03	100,00

Fonte: Elaborazione a cura del Servizio Elaborazione Dati della Sezione Enti Locali su dati tratti dai certificati a consuntivo

La *tabella* 6 allegata riporta consistenza e variazioni del personale di ruolo degli enti, ripartito tra dirigenti, funzionari (VII e VIII qualifica funzionale) e impiegati, con le rispettive situazioni di vacanze-esuberi rispetto alle dotazioni organiche del 1995 già esaminate al paragrafo precedente.

In merito si rileva che le variazioni dei dirigenti nel 1995 rispetto all'anno precedente sono state trascurabili, quelle dei funzionari sono state di +3,9%, essendo passati da 62.441 a 64.858 unità, mentre gli impiegati sono rimasti stazionari. In ogni categoria di enti i funzionari sono

aumentati (specie nelle camere di commercio con più 26,2%) e gli impiegati non hanno praticamente subito variazioni.

Situazioni più o meno accentuate di vacanza si sono verificate per dirigenti, funzionari e impiegati in tutte le tipologie di enti, a parte le camere di commercio dove risulta un esubero di 288 unità per i funzionari.

Tra i dipendenti degli enti camerali il personale dei livelli (funzionari ed impiegati) è stato di 6.880 unità nel 1994 e di 7.229 unità nel 1995. A proposito di tale personale si deve rilevare che, dopo lunghe vicende davanti alla giurisdizione amministrativa (Tribunali regionali e Consiglio di Stato), solo l'art. 3.8 del d.l. n. 547/1994 convertito dalla legge n. 644/1994 ne ha consentito l'inquadramento definitivo nelle qualifiche funzionali, superando così la fase transitoria di passaggio dall'ordinamento per carriera a quello per qualifiche funzionali.

A giudizio del Ministero dell'Industria resterebbero tuttora residui problemi interpretativi, ma è chiaro che per quasi tutti gli interessati si tratta di confermare posizioni giuridiche ed economiche acquisite nel frattempo.⁷

Proseguendo l'esame della distribuzione del personale, la *tabella 7* indica l'incidenza del personale femminile di ruolo sul totale e la variazione percentuale nel biennio.

Anni 1994-95 - Enti locali: incidenza del personale femminile di ruolo

Tabella 7

Amministrazione	Dirigenti			Funzionarie			Impiegate			Totale		
	31.12.94	31.12.95	Var. % 95/94	31.12.94	31.12.95	Var. % 95/94	31.12.94	31.12.95	Var. % 95/94	31.12.94	31.12.95	Var. % 95/94
Province	16,1	16,9	0,8	38,1	39,0	0,9	35,6	36,1	0,5	35,4	36,0	0,6
Comuni	19,1	20,0	0,9	43,3	44,2	0,9	43,7	44,3	0,6	43,4	44,0	0,6
Comunità montane	14,9	17,2	2,3	28,3	28,3	0,0	44,6	45,1	0,5	38,9	39,4	0,5
Camere di commercio	13,9	14,7	0,8	40,7	43,8	3,1	56,4	57,8	1,4	51,5	52,6	1,1
TOTALE	18,1	19,0	0,9	42,3	43,3	1,0	43,0	43,5	0,5	42,6	43,2	0,6

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

Nelle quattro categorie di enti considerati insieme la presenza femminile è stata pari al 42,6% nel 1994 ed al 43,2% nel 1995. Secondo i dati analitici, alla fine del 1995 essa è risultata nel complesso del 52,6% nelle camere di commercio, del 44% nei comuni, del 39,4% nelle comunità montane e del 36% nelle province. Vi è stato un leggero incremento rispetto ai dati dell'anno precedente.

Analoga è l'entità della crescita del personale femminile tra dirigenti, funzionari e impiegati nelle province, nei comuni e negli enti camerali, mentre nelle comunità montane il numero delle funzionarie è rimasto invariato.

Si tratta quindi di una presenza ampia nel complesso ed in graduale crescita, a cui peraltro si può continuare ad applicare ancora la valutazione già fornita nel referto della Corte dei conti sul costo del lavoro pubblico nel 1993 dove si era rilevata (pag. 21) una tendenza costante: l'incidenza delle donne diminuisce al crescere del livello della categoria di personale. E' questo un fenomeno dipendente certamente da cause molteplici e profonde, così che un'inversione di tendenza potrebbe probabilmente verificarsi solo nell'arco di un periodo comprendente più anni.

La *tabella 8*, in allegato, espressa in valori assoluti, descrive il movimento del personale di ruolo in servizio presso gli enti in esame, ripartito tra dirigenti, funzionari ed impiegati, tenendo conto sia delle assunzioni e cessazioni, sia della mobilità verticale indicata dalle colonne "entrati"

⁷ Nota 8-4-1997 del Ministero Industria - direzione generale del commercio interno e dei consumi industriali.

ed "usciti", che registrano il passaggio da un livello inferiore a quello superiore all'interno della medesima amministrazione. Questa dinamica dovrebbe essere per definizione complessivamente uguale a zero, ma in realtà nei conti annuali trasmessi dagli enti locali talvolta tali numeri sono discordanti.

Alla fine del 1994 i dipendenti di ruolo sono stati complessivamente 555.911, aumentati a 558.307 unità alla fine del 1995, in conseguenza del lieve aumento di questo personale intervenuto in ciascun tipologia di enti.

L'analisi specifica per categorie di personale evidenzia, a sua volta, che i dirigenti nell'aggregato sono rimasti praticamente invariati (da 7.288 a 7.274 unità), giacché gli scarsi movimenti in diminuzione nelle province e nei comuni sono compensati da quelli altrettanto limitati in aumento nelle comunità montane e nelle camere di commercio.

Risulta, comunque, che i dirigenti dell'aggregato cessati nel 1995 (484 unità) hanno superato i neo-assunti (215 unità).

Quanto ai funzionari, essi sono aumentati nel complesso da 62.441 a 64.858 unità, come risultato di incrementi nelle quattro specie di enti. Le loro assunzioni (3.452 unità) hanno superato nell'aggregato le cessazioni (2.667 unità).

Infine, anche gli impiegati nell'aggregato sono rimasti in sostanza invariati (da 486.182 a 486.175 unità) come conseguenza dei lievi incrementi nelle province e nelle comunità montane, a fronte di altrettante contenute riduzioni nei comuni e nelle camere di commercio.

La *tabella* successiva, strettamente collegata alla precedente, riporta le variazioni di tali movimenti in valori percentuali.

Si osservino in proposito le incidenze di ogni categoria di personale rispetto al totale del personale di ruolo, incidenze considerate per il complesso degli enti e per singola tipologia di essi. Risulta così nel 1995 per il dirigenti un rapporto del 2,7% nelle province (2,8% nel 1994), dell'1% nei comuni (come nel 1994), del 6,6% nelle comunità montane (6,9% nel 1994) e del 2,5% nelle camere di commercio (2,3% nel 1994).

Si è già accennato che i dirigenti nelle comunità montane ricoprono anche le funzioni di segretario dell'ente e che la bassa percentuale dei dirigenti nei comuni dipende dalla circostanza che nei numerosissimi enti di piccole dimensioni le responsabilità di vertice vengono affidate al personale del livello più elevato presente.

L'analogia incidenza per i funzionari è stata del 13,6% nelle province (12,8% nel 1994), dell'11% nei comuni (10,7% nel 1994), del 23% nelle comunità montane (22,8% nel 1994) e del 29,3% negli enti camerali (24,4% nel 1994).

Per quanto riguarda il personale impiegatizio è sufficiente notare che la sua incidenza nelle camere di commercio è stata la più bassa col 68,2%, diminuendo di 5 punti rispetto all'anno precedente.

La *tabella* 9 allegata, analoga alle precedenti, espone consistenza e variazioni (anche percentuali) del restante personale (distribuito secondo le categorie della Ragioneria generale), che nel biennio è passato complessivamente da 48.436 a 52.171 unità, con un incremento del 7,2%.

In particolare, nell'aggregato il personale a tempo parziale è aumentato da 6.239 a 7.016 unità, quello temporaneo da 27.618 a 31.662 unità e quello contrattista da 1.964 a 2.006 unità, mentre il personale non di ruolo è diminuito da 12.615 a 11.487 unità.

Il personale a tempo parziale è aumentato in ciascuna categoria di enti e le assunzioni totali del medesimo sono state complessivamente 1.119 a fronte di 433 cessazioni dal servizio. Il personale non di ruolo viceversa è diminuito dovunque e le cessazioni totali sono state 1.285 a fronte di 1.078 assunzioni. Il personale temporaneo, a sua volta, è aumentato nelle province, nei comuni e nelle camere di commercio, restando stazionario nelle comunità montane; gli assunti sono stati complessivamente 22.154 a fronte di 18.110 cessati. Il personale contrattista, infine, è aumentato nelle province, nei comuni e nelle comunità montane, diminuendo negli enti camerali; gli assunti sono stati 542 a fronte dei 500 cessati.

Tabella 6

Anni 1994-95 - Enti locali: consistenza e distribuzione del personale di ruolo

Amministrazione	Dirigenti				Funzionari				Impiegati				Totale			
	31.12.94	31.12.95	Var. % 95-94	Vacanze Esuberi	31.12.94	31.12.95	Var. % 95-94	Vacanze Esuberi	31.12.94	31.12.95	Var. % 95-94	Vacanze Esuberi	31.12.94	31.12.95	Var. % 95-94	Vacanze Esuberi
Province	1.678	1.645	-2,0	-443	7.801	8.328	6,8	-2.129	51.258	51.309	0,1	-5.149	60.737	61.282	0,9	-7.721
Comuni	5.122	5.119	-0,1	-1.402	51.851	53.231	2,7	-10.808	426.471	426.347	0,0	-40.584	483.444	484.697	0,3	-52.794
Comunità montane	322	326	1,2	-60	1.070	1.129	5,5	-254	3.292	3.460	5,1	-1.133	4.684	4.915	4,9	-1.447
Camere di commercio	166	184	10,8	-88	1.719	2.170	26,2	288	5.161	5.059	-2,0	-1.368	7.046	7.413	5,2	-1.168
TOTALE	7.288	7.274	-0,2	-1.993	62.441	64.858	3,9	-12.903	486.182	486.175	0,0	-48.234	555.911	558.307	0,4	-63.130

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

Tabella 8

Enti locali - Anni 1994-95: movimento del personale di ruolo

	Dirigenti					Funzionari					Impiegati					TOTALE								
	31.12.94	Assunti	Cessati	Entrati	Usciti	31.12.95	31.12.94	Assunti	Cessati	Entrati	Usciti	31.12.95	31.12.94	Assunti	Cessati	Entrati	Usciti	31.12.95						
Amministrazione																								
Province	1.678	67	137	64	27	1.645	7.801	798	371	326	226	8.328	51.258	2.243	2.085	3.041	3.148	51.309	60.737	3.108	2.593	3.431	3.401	61.282
Comuni	5.122	134	317	235	55	5.119	51.851	2.483	2.143	3.261	2.221	53.231	426.471	14.207	13.889	32.651	33.093	426.347	483.444	16.824	16.349	36.147	35.369	484.697
Comunità montane	322	11	14	8	1	326	1.070	91	43	60	49	1.129	3.292	253	104	221	202	3.460	4.684	355	161	289	252	4.915
Camere di commercio	166	3	16	32	1	184	1.719	80	110	794	313	2.170	5.161	593	164	529	1.060	5.059	7.046	676	290	1.355	1.374	7.413
TOTALE	7.288	215	484	339	84	7.274	62.441	3.452	2.667	4.441	2.809	64.858	486.182	17.296	16.242	36.442	37.503	486.175	555.911	20.963	19.393	41.222	40.396	558.307

	Dirigenti					Funzionari					Impiegati							
	31.12.94	Assunti	Cessati	Entrati	Usciti	31.12.95	31.12.94	Assunti	Cessati	Entrati	Usciti	31.12.95	31.12.94	Assunti	Cessati	Entrati	Usciti	31.12.95
Amministrazione																		
Province	2,8	2,2	5,3	1,9	0,8	2,7	12,8	25,7	14,3	9,5	6,6	13,6	84,4	72,2	80,4	88,6	92,6	83,7
Comuni	1,0	0,8	1,8	0,6	0,2	1,0	10,7	14,8	13,1	9,0	6,3	11,0	88,2	84,4	85,0	90,3	93,6	88,0
Comunità montane	6,9	3,1	8,7	2,8	0,4	6,6	22,8	25,6	26,7	20,8	19,4	23,0	70,3	71,3	64,6	76,5	80,2	70,4
Camere di commercio	2,3	0,4	5,3	2,4	<0,1	2,5	24,4	11,8	37,9	58,6	22,8	29,3	73,2	87,7	56,6	39,0	77,1	68,2
TOTALE	1,3	1,0	2,4	0,8	0,2	1,3	11,2	16,5	13,8	10,8	7,0	11,6	87,5	82,5	83,8	88,4	92,8	87,1

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

Tabella 9

Anni 1994-95 - Enti locali: movimento del restante personale

Amministrazione	Personale part-time					Personale non di ruolo					Personale temporaneo						
	31.12.94	Assunti	Cessati	Entrati	Usciti	31.12.95	Assunti	Cessati	Entrati	Usciti	31.12.95	Assunti	Cessati	Entrati	Usciti	31.12.95	
Province	5.182	1.055	392	619	610	5.834	986	1.181	80	872	10.495	24.243	16.099	0	0	28.064	
Comuni	649	34	19	50	26	688	531	12	38	2	55	452	1.905	1.062	0	2.096	
Comunità montane	123	13	6	38	13	155	14	3	1	0	6	10	346	241	242	0	345
Camere di commercio	285	17	16	40	7	319	588	77	65	1	71	530	1.124	740	707	0	1.157
TOTALE	6.239	1.119	433	747	656	7.016	12.615	1.078	1.285	83	1.004	11.487	27.618	18.110	0	0	31.662

	Personale contrattista						TOTALE					
	31.12.94	Assunti	Cessati	Entrati	Usciti	31.12.95	31.12.94	Assunti	Cessati	Entrati	Usciti	31.12.95
Amministrazione												
Province	1.340	464	448	0	0	1.356	42.247	22.425	18.120	699	1.482	45.769
Comuni	119	66	11	0	0	174	3.204	1.365	1.130	52	81	3.410
Comunità montane	5	3	1	0	0	7	488	260	250	38	19	517
Camere di commerci	500	9	40	0	0	469	2.497	843	828	41	78	2.475
TOTALE	1.964	542	500	0	0	2.006	48.436	24.893	20.328	830	1.660	52.171

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

6.4 - Assunzioni e cessazioni del personale

Le assunzioni nella P.A. sono state per anni soggette a drastiche limitazioni che hanno riguardato anche gli enti locali, temperate peraltro da deroghe e speciali autorizzazioni.

La ricorrente insistenza sul blocco dell'ingresso di personale stabile ha lasciato agli enti la valvola delle assunzioni di elementi a titolo precario, peraltro a continua rotazione con conseguente spreco di risorse per addestramento a fondo perduto.

Più recentemente l'orientamento del legislatore è stato quello di subordinare la possibilità di nuove assunzioni alla verifica delle reali necessità, cioè previa rilevazione dei carichi di lavoro. In questo senso e con tale obiettivo si sono espressi il d.lgs. n. 29 e la legge n. 537, entrambe del 1993.

Sia pure in modo farraginoso, dalla stessa legge n. 537 e da altri testi normativi successivi è emersa poi una diversa considerazione degli enti locali che si trovino in equilibrio finanziario, per i quali il regime vincolistico appare attenuato, sempre ovviamente nei limiti delle disponibilità finanziarie.

In coerenza con tale linea di considerazione dell'autonomia istituzionale degli enti locali sani e dell'estrema varietà delle loro situazioni, si è espressa anche la legge 28 dicembre 1995, n. 549 (collegata alla Finanziaria 1996). Infatti il combinato disposto dell'art. 1, commi 4 e 9 è stato interpretato come una esenzione per gli enti locali in condizioni di equilibrio finanziario dal limite corrispondente al volume di spesa per il personale sostenuto dalle amministrazioni alla data del 31 agosto 1993. Inoltre i commi 14 e 15 del medesimo art. 1 concedevano agli enti la facoltà di bandire concorsi riservati per trasformare rapporti di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato.

La legge n. 662/1996 (collegata alla Finanziaria 1997) stabilisce chiaramente all'art. 1.46 l'esonero degli enti locali sani e di quelli dissestati, per i quali sia intervenuta l'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato, dal regime di blocco delle assunzioni, previsto per il 1997 dal medesimo provvedimento per la generalità delle amministrazioni.

La successiva legge n. 127/1997 all'art. 6.12 ha infine ripristinato i concorsi riservati interamente al personale degli enti sani, in relazione a particolari profili professionali, caratterizzati da capacità acquisite esclusivamente all'interno dell'ente stesso.

La concreta affermazione nella legislazione recente del principio di responsabile autonomia degli enti locali in condizioni di equilibrio finanziario in materia di dimensionamento degli organici e di acquisizione del personale pone in evidenza il problema dell'adeguatezza o meno della normativa concernente l'ordinamento professionale, il reclutamento e la progressione in carriera. Attualmente la legge e la giurisprudenza del Consiglio di Stato impongono che la selezione per l'accesso ed il successivo sviluppo del rapporto di lavoro avvengano sulla base della generale regola del concorso.

I criteri per la selezione del personale sono fissati dall'art. 8 del d.lgs. n. 29, ma la potestà statutaria e regolamentare riconosciuta agli enti locali permette ad essi di modulare in concreto certi aspetti della disciplina dell'accesso all'impiego.

Il regolamento di cui al d.P.R. n. 487/1994 ha disciplinato i requisiti per le assunzioni, le modalità e le fasi concorsuali, giungendo a penetranti dettagli di tipo operativo. Il provvedimento ha avuto il pregio di puntualizzare ed uniformare la materia per esigenze di garanzia e trasparenza, però ha introdotto non pochi elementi di rigidità con conseguente riduzione degli spazi di autonomia degli enti locali. Per queste ragioni essi hanno rivendicato una disciplina nazionale semplice e costituita da un numero limitato di indirizzi programmatici generali. L'istanza sembra essere stata recepita dal legislatore, ora che l'art. 6.9. della legge n. 127/1997 affida alla potestà regolamentare degli enti la disciplina della materia, nel rispetto dei principi fissati dall'art. 36 del d.lgs. n. 29.

Il successo del nuovo disegno della dirigenza pubblica dipenderà in gran parte dalla selezione e dalla formazione professionale di questo personale. Nel processo di riqualificazione della stessa, infatti, è di primaria importanza l'immissione in carriera di soggetti giovani, con alto grado di preparazione e ben motivati.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 439/1994 riguarda l'accesso alla dirigenza nello Stato e negli enti pubblici non economici, ma può essere considerato anche per gli enti locali un primo esempio di regolamentazione della materia, ovviamente derogabile da essi sulla base di circostanze peculiari e nel quadro dell'autonomia che li caratterizza. La via d'accesso privilegiata resta comunque il pubblico concorso per esami, a cui resta destinato il 70% dei posti disponibili, mentre il residuo 30% va coperto tramite il corso-concorso, che in linea di principio sembra più idoneo a coniugare il momento della selezione con quello della formazione professionale di base.

Più interessante ed innovativa si presenta invece la nuova procedura di reclutamento per i dirigenti attraverso il contratto a tempo determinato.

L'art. 51 della legge n. 142 aveva esteso anche agli enti locali questa facoltà, in precedenza prevista per le regioni e le camere di commercio, assecondando un'esigenza avvertita in vista della trasformazione delle amministrazioni in aziende capaci di competere.

Attualmente risulta in crescita il ricorso dei comuni ai *manager* esterni, mentre la gestione della relativa domanda ed offerta passa attraverso banche dati. Basti qui rammentare l'apposito servizio telematico sorto presso l'ANCI, a cui ricorrono molti comuni.

Si osserva poi che l'art. 6.4 della legge n. 127/1997 consente a certe condizioni l'assunzione a tempo determinato anche di funzionari di area direttiva (VII e VIII qualifica).

Infine, in base all'art. 6.10 della medesima legge n. 127 le province e i comuni con oltre 15.000 abitanti possono avere un direttore generale che sovrintende alla gestione dell'ente e, qualora il regolamento lo preveda, ne è permessa l'assunzione con contratto a tempo determinato.

Le procedure di reclutamento del personale non dirigente degli enti locali con rapporto a tempo determinato rientrano tra le materie soggette alla disciplina pubblicistica. Il principio fondamentale è quello di operare comunque una selezione, che può essere disciplinata dagli enti con propri provvedimenti regolamentari.

La consolidata tendenza normativa diretta all'inserimento in ruolo del personale precario è proseguita anche in anni recenti, perchè per esempio l'art. 1.14 della legge n. 549/1995 ha autorizzato gli enti sani ad indire concorsi per titoli per la trasformazione dei rapporti di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato.

L'assunzione tramite gli uffici circoscrizionali per l'impiego è stata riordinata col d.P.R. n. 487 del 1994. L'uso di tale sistema è indefettibile per la copertura dei posti di ruolo per i quali è richiesto il titolo di studio della scuola dell'obbligo e perciò per i posti fino alla IV qualifica funzionale.

Dal 1994 è in corso di realizzazione una esperienza innovativa per le assunzioni negli enti locali mediante l'immissione di quadri limitati nel numero ma altamente qualificati⁸. Si tratta di un meccanismo di reclutamento del personale basato sulla selezione e poi sulla formazione dei candidati, tramite il corso-concorso, che consente di mettere a disposizione delle amministrazioni anche elementi tecnici, utilizzabili al meglio fin dall'inizio del servizio.

L'occasione è stata offerta dal progetto Riqualificazione delle pubbliche amministrazioni meridionali (RIPAM), adottato dal Comitato Interministeriale Programmazione Economica nel 1991 e governato da convenzione tra l'Agensud e il consorzio RIPAM (costituito da Fornez, Scuola superiore della P.A., Iri, Eni, Cnr). Il progetto dà la possibilità a più enti locali di mettere a concorso posti dello stesso profilo professionale, dando vita ad un concorso unico ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 29 affidato direttamente al Fornez.

⁸ Relazione sullo stato della P.A. 1995-1996, vol. I pag. 168 e segg.

L'iniziativa risulta avere un costo finanziario complessivo di oltre 31 miliardi ed è cofinanziata al 75% dal Fondo sociale europeo, che per la prima volta in Italia partecipa ad attività formative dirette alle pubbliche amministrazioni. Il reclutamento del personale è a costo zero per gli enti che operano nelle regioni meridionali, i cui territori ricadono nel programma.

Nella prima fase del progetto, rivolto alle aree delle province di Frosinone, Chieti, Campobasso, Benevento, Cosenza, Catanzaro, Reggio Calabria, Potenza e Nuoro, 59 comuni hanno messo a concorso 113 posti di VI, VII e VIII qualifica funzionale, previa assegnazione di 161 borse di studio. Nel corso del 1996 i vincitori della selezione finale sono entrati in servizio.

Nel 1995 è stato pubblicato un nuovo bando di concorso per 178 posti nelle predette qualifiche, messi in palio da 54 comuni di regioni centro-meridionali (Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sardegna), previa assegnazione di 261 borse di studio. La procedura relativa sta per concludersi.

Il Fornez, visto il buon esito dell'iniziativa, ha proposto al Fondo sociale europeo un programma quinquennale per la prosecuzione del progetto e l'estensione anche ai comuni del centro-nord. Ma nel frattempo è già iniziata la terza fase, con 401 borse di studio da assegnare e 287 posti messi a concorso da parte di 19 amministrazioni, tra cui i comuni di Napoli e Sassari e la provincia di Roma.

Superata la fase sperimentale, il progetto costituisce ormai un modo collaudato e moderno di accesso all'impiego presso gli enti locali, idoneo ad immettere, soprattutto in quelli del Mezzogiorno, giovani capaci di fornire elevati contributi professionali.

Ora, alcune considerazioni in tema di mobilità.

E' in atto da tempo un graduale processo di redistribuzione del personale nelle diverse amministrazioni e in ambito territoriale per razionalizzare l'impiego delle risorse umane, nell'intento di un migliore uso delle professionalità già presenti (prima di procedere a nuove assunzioni) e quindi, in definitiva, di un contenimento del costo del personale. La rideterminazione degli organici ha, appunto, lo scopo di evidenziare esuberi e carenze da riequilibrare mediante la mobilità, prima di ricorrere alle nuove assunzioni.

Le meno recenti disposizioni in materia derivanti da accordi sindacali e circoscritte ai singoli comparti si sono intrecciate con quelle statali, di portata ed incidenza ben maggiori (art. 35 d.lgs. n. 29 e art. 3 legge n. 537).

La mobilità volontaria può essere attuata anche mediante accordi decentrati tra le amministrazioni e le rappresentanze sindacali alla stregua dell'art. 35.8 del d.lgs. n. 29. L'art. 24 del contratto collettivo dei dirigenti del comparto regioni-autonomie locali e l'art. 27 bis dell'accordo integrativo sottoscritto a luglio 1995 hanno gettato le basi di tali procedure, volte a prevenire la dichiarazione di eccedenza e successivamente i trasferimenti d'ufficio.

Però finora, in sostanza, a parte i casi di mobilità volontaria, si è verificata l'attivazione della sola mobilità d'ufficio per i dipendenti in eccesso dei comuni dissestati da riassorbire nell'ambito della regione e della provincia di appartenenza dell'ente interessato (art. 6.15 l. n. 127/1997). Nel corso del 1995 il Dipartimento della funzione pubblica, a tal fine, ha emesso 79 decreti per 399 unità trasferite.⁹

La tabella 10, in allegato, analizza le cause di cessazione dal servizio, disaggregando i dati per ogni tipo di ente secondo quattro categorie di dipendenti (dirigenti, funzionari, impiegati e restante personale).

La dizione "passaggio ad altre amministrazioni" usata dalla RGS indica i dipendenti che hanno lasciato l'ente di appartenenza a seguito di processi attivati dalla mobilità o da istituti similari e non a seguito di comando o posizione di fuori ruolo. Le cessazioni complessive nel 1994 sono risultate 43.698, pari al 7% della consistenza totale del personale dell'anno (610.646 unità); quelle nel 1995 sono state 21.651, pari a circa il 3,5% della consistenza dell'anno

⁹ Relazione sullo stato della P.A. 1994-1995, vol. I, pag. 173 e segg.

(616.687 unità). Ciò significa che nell'ambito dell'aggregato il fenomeno delle cessazioni è diminuito in media di oltre il 50%. Sono infatti radicalmente calate le dimissioni passate nel biennio da 19.730 a 6.056 unità (-69%) e le cessazioni per altre cause, non meglio specificate dalla RGS, passate da 13.511 a 5.746 unità (-57%). Più contenuta la contrazione delle cessazioni per limiti di età (da 6.893 a 5.445 unità), mentre sono cresciuti i passaggi ad altre amministrazioni (da 3.564 a 4.404 unità).

E' degno di nota che nel 1995 il collocamento a riposo per limiti di età ha riguardato solo il 25% delle cessazioni complessive, mentre il transito ad altre amministrazioni ha interessato circa il 20% delle medesime.

In genere è risultata nel 1995 una minore utilizzazione delle varie cause di cessazione in ciascuna tipologia di enti, mentre il numero dei passaggi ad altre amministrazioni è molto aumentato tra il personale delle province, essendo salito da 74 a 844 unità.

E' chiaro che la situazione si presenta diversificata in ogni categoria di enti e per le varie figure di personale. Basterà qui far presente che le dimissioni nel 1995 non sono state più causa preponderante di cessazione come dovunque nel corso dell'anno precedente.

In conclusione, si può ragionevolmente ritenere che nel 1994, tramite l'utilizzo diffuso delle dimissioni, molti dipendenti abbiano inteso tutelare al meglio la posizione pensionistica e previdenziale già raggiunta alla stregua della normativa ancora vigente, nel timore che l'annunciata riforma del settore potesse introdurre elementi di peggioramento o incertezza nella propria situazione. Per quanto riguarda in particolare la dirigenza, può anche darsi che soggetti meno motivati abbiano optato per l'abbandono del servizio non desiderando affrontare le nuove responsabilità di tipo manageriale.

Nel 1995 non vi sono stati blocchi veri e propri del pensionamento, ma è effettivamente intervenuta la c.d. riforma Dini del sistema pensionistico obbligatorio e complementare (l. 8 agosto 1995 n. 335). Una volta che molti dipendenti psicologicamente propensi alle dimissioni avevano realizzato il proposito l'anno prima, la forte contrazione delle dimissioni nel 1995 trova quindi spiegazione anche nell'esigenza diffusa tra il personale di conoscere le modalità concrete di attuazione della riforma, prima di valutare la convenienza o meno a proseguire il servizio.

Il fenomeno delle assunzioni è analizzato nella *tabella 11* allegata, disaggregando i dati secondo lo schema adottato per le cessazioni dal servizio.

La RGS ha incluso le assunzioni per chiamata numerica degli appartenenti alle categorie protette sotto la dizione "altre cause".

Le assunzioni complessive nel 1994 sono risultate 22.445, pari al 3,7% della consistenza totale del personale dell'anno (610.646 unità); quelle nel 1995 sono state 23.636 pari al 3,8% della consistenza totale dell'anno (616.651 unità). Ciò significa che nell'ambito dell'aggregato il fenomeno delle assunzioni è aumentato in media del 5,3%.

In particolare, sono cresciute nel biennio le assunzioni per concorso (da 13.673 a 15.034 unità) e quelle tramite provenienza da altre amministrazioni (da 2.980 a 5.018 unità), mentre le immissioni in servizio per altre cause si sono ridotte (da 5.972 a 3.584 unità).

Tra le modalità di costituzione del rapporto di servizio nel 1995 l'accesso tramite procedure concorsuali, che nella pubblica amministrazione rappresenta tuttora la via normale, ha riguardato circa il 63% delle assunzioni totali. Al secondo posto si trovano gli ingressi tramite procedimenti attivati dalla mobilità o da istituti similari, pari a circa il 21%. Restano infine le varie modalità inserite sotto la voce altre cause, pari a circa il 15%.

Nello stesso 1995 le assunzioni per concorso sono state prevalenti nei comuni (oltre il 66%), nelle comunità montane (56,5%) e negli enti camerali (circa l'83%).

L'accesso alle camere di commercio è aumentato nel 1995 del 121%, in conseguenza del forte incremento del personale entrato per concorso (da 234 a 576 unità) e di quello proveniente da altre amministrazioni (da 42 a 81 unità).

Ciascuna specie di enti ha mostrato nel biennio una variazione positiva delle diverse modalità di assunzione per ogni categoria di dipendenti, ad eccezione del restante personale i cui ingressi sono diminuiti.

Le variazioni assolute e percentuali tra il numero totale delle cessazioni e delle assunzioni nel biennio, distinte per tipologia di enti e di personale (ivi compreso quello restante), sono illustrate ora dalla *tabella 12* allegata.

La differenza complessiva negativa per l'intero aggregato è stata di 19.268 unità, pari al 29,9%. Le cessazioni dal servizio superano le assunzioni ovunque tranne nelle comunità montane.

Variazioni in diminuzione tendono a prevalere in ogni categoria di personale. Per i dirigenti spicca il differenziale negativo del 64% nelle province, del 75% circa nei comuni e di oltre l'85% nelle camere di commercio. In controtendenza le variazioni dei funzionari, positive per il 19,4% nelle province e per il 74% nelle comunità montane, nonché quelle degli impiegati, positive per il 49,5% nei predetti enti montani e per il 65,4% nelle camere di commercio.

Per il restante personale, infine, il differenziale è stato negativo nelle province e nelle comunità montane, positivo negli enti camerali e praticamente insignificante nei comuni.

Tabella 10

Anni 1994-95 - Enti locali: cause di cessazione

Tipo ente	Personale	Limiti di età		Dimissioni		Passaggio ad altre P.A.		Altre cause		TOTALE		
		1994	1995	1994	1995	1994	1995	1994	1995	1994	1995	Var. %
Province	Dirigenti	46	56	102	50	6	11	21	20	175	137	- 21,7
	Funzionari	99	82	488	133	14	96	82	60	683	371	- 45,7
	Impiegati	637	584	2.259	473	54	727	452	301	3.402	2.085	- 38,7
	Restante personale	4	3	14	17	-	10	293	38	311	68	- 78,1
	TOTALE	786	725	2.863	673	74	844	848	419	4.571	2.661	- 41,8
Comuni	Dirigenti	116	97	287	95	84	29	226	96	713	317	- 55,5
	Funzionari	509	319	2.079	842	494	610	1.318	373	4.400	2.144	- 51,3
	Impiegati	5.275	4.085	13.380	3.836	2.632	2.701	7.886	3.278	29.173	13.900	- 52,4
	Restante personale	141	135	467	373	144	84	3.040	1.457	3.792	2.049	- 46,0
	TOTALE	6.041	4.636	16.213	5.146	3.354	3.424	12.470	5.204	38.078	18.410	- 51,7
Comunità montane	Dirigenti	1	4	8	5	2	4	3	1	14	14	-
	Funzionari	4	-	19	17	13	17	10	9	46	43	- 6,5
	Impiegati	12	11	111	27	62	36	38	30	223	104	- 53,4
	Restante personale	21	26	49	43	15	11	105	41	190	121	- 36,3
	TOTALE	38	41	187	92	92	68	156	81	473	282	- 40,4
Camere di commercio	Dirigenti	-	5	22	10	1	-	2	1	25	16	- 36,0
	Funzionari	10	21	170	69	9	15	6	5	195	110	- 43,6
	Impiegati	17	17	271	59	32	53	28	35	348	164	- 52,9
	Restante personale	1	-	4	7	2	-	1	1	8	8	-
	TOTALE	28	43	467	145	44	68	37	42	576	298	- 48,3
TOTALE	Dirigenti	163	162	419	160	93	44	252	118	927	484	- 47,8
	Funzionari	622	422	2.756	1.061	530	738	1.416	447	5.324	2.668	- 49,9
	Impiegati	5.941	4.697	16.021	4.395	2.780	3.517	8.404	3.644	33.146	16.253	- 51,0
	Restante personale	167	164	534	440	161	105	3.439	1.537	4.301	2.246	- 47,8
	TOTALE	6.893	5.445	19.730	6.056	3.564	4.404	13.511	5.746	43.698	21.651	- 50,5

Fonte: Elaborazioni Cortei dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Tabella 11

Anni 1994-95 - Enti locali: modalità di assunzione

Tipo ente	Personale	Concorsi		Prov. ti da altre P.A.		Altre cause		Totale	
		1994	1995	1994	1995	1994	1995	1994	1995
Province	Dirigenti	19	16	25	50	1	1	45	67
	Funzionari	203	221	254	566	4	11	461	798
	Impiegati	1.110	1.071	466	1.019	293	153	1.869	2.243
	Restante personale	115	24	50	31	48	57	213	112
	TOTALE	1.447	1.332	795	1.666	346	222	2.588	3.220
Comuni	Dirigenti	90	82	25	37	10	15	125	134
	Funzionari	1.472	1.842	297	516	97	128	1.866	2.486
	Impiegati	9.280	9.942	1.730	2.499	2.881	1.664	13.891	14.105
	Restante personale	985	1.000	38	115	2.230	1.421	3.253	2.536
	TOTALE	11.827	12.866	2.090	3.167	5.218	3.228	19.135	19.261
Comunità montane	Dirigenti	7	7	3	3	-	1	10	11
	Funzionari	28	47	11	43	24	2	63	92
	Impiegati	110	184	29	54	96	16	235	254
	Restante personale	20	22	10	4	70	77	100	103
	TOTALE	165	260	53	104	190	96	408	460
Camere di commercio	Dirigenti	2	1	1	-	-	2	3	3
	Funzionari	23	59	-	13	3	8	26	80
	Impiegati	197	502	39	68	18	23	254	593
	Restante personale	12	14	2	-	17	5	31	19
	TOTALE	234	576	42	81	38	38	314	695
Totale	Dirigenti	118	106	54	90	11	19	183	215
	Funzionari	1.726	2.169	562	1.138	128	149	2.416	3.456
	Impiegati	10.697	11.699	2.264	3.640	3.288	1.856	16.249	17.195
	Restante personale	1.132	1.060	100	150	2.365	1.560	3.597	2.770
	TOTALE	13.673	15.034	2.980	5.018	5.792	3.584	22.445	23.636

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

Tabella 12.

Anni 1994-95 - Enti locali: variazione assoluta e percentuale tra il numero delle cessazioni e il numero delle assunzioni

Tipo ente	Personale	Totale assunti 1994+1995	Totale cessati 1994+1995	Variazione assoluta	Variazione percentuale
Province	Dirigenti	112	312	-200	-64,1
	Funzionari	1.259	1.054	205	19,4
	Impiegati	4.112	5.487	-1.375	-25,1
	Restante personale	325	379	-54	-14,2
	TOTALE	5.808	7.232	-1.424	-19,7
Comuni	Dirigenti	259	1.030	-771	-74,9
	Funzionari	4.352	6.544	-2.192	-33,5
	Impiegati	27.996	43.073	-15.077	-35,0
	Restante personale	5.789	5.841	-52	-0,9
	TOTALE	38.396	56.488	-18.092	-32,0
Comunità montane	Dirigenti	21	28	-7	-25,0
	Funzionari	155	89	66	74,2
	Impiegati	489	327	162	49,5
	Restante personale	203	311	-108	-34,7
	TOTALE	868	755	113	15,0
Camere di commercio	Dirigenti	6	41	-35	-85,4
	Funzionari	106	305	-199	-65,2
	Impiegati	847	512	335	65,4
	Restante personale	50	16	34	212,5
	TOTALE	1.009	874	135	15,4
TOTALE	Dirigenti	398	1.411	-1.013	-71,8
	Funzionari	5.872	7.992	-2.120	-26,5
	Impiegati	33.444	49.399	-15.955	-32,3
	Restante personale	6.367	6.547	-180	-2,7
	TOTALE	46.081	65.349	-19.268	-29,5

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

6.5 - Nuova contrattazione collettiva

Nel mese di aprile 1996 è stato sottoscritto il nuovo contratto collettivo nazionale dei dirigenti del comparto regioni-autonome locali (il primo del suo genere), valido per il biennio economico 1994-1995.

Tra gli elementi di maggiore novità vi è l'introduzione della qualifica dirigenziale unica, salva la conservazione del trattamento economico in godimento, se più elevato rispetto a quello attribuito alla nuova qualifica, la quale però implica posizioni diversificate a seconda dell'importanza dei ruoli e degli incarichi assegnati. Ciò favorirà l'autonomia organizzativa degli enti locali, consentendo una gestione flessibile dell'attribuzione degli incarichi e quindi dei percorsi di sviluppo professionale e di carriera, secondo il principio della dinamicità degli uffici fissato dal d.lgs. n. 29.

Il contratto si è posto l'obiettivo di avviare la trasformazione della struttura retributiva della dirigenza pubblica, avendo come riferimento tendenziale quella dei dirigenti privati, in base al principio del trattamento economico variabile alla stregua delle funzioni attribuite nonché dei risultati raggiunti e non della mera maturazione dell'anzianità di servizio. Si tratta quindi di un assetto economico elastico, rispettoso dell'autonomia degli enti e coerente con una pluralità di modelli organizzativi adatti alle diverse realtà.

Al fine di stimolare gli enti a riprogettare la propria organizzazione, il contratto prevede una forte limitazione delle risorse destinabili agli emolumenti di posizione e risultato per i dirigenti nel caso che sia stata omessa la revisione degli organici e l'istituzione di strumenti di valutazione e di controllo di gestione. Idem nell'ipotesi di enti dismessati o strutturalmente deficitari.

Gli emolumenti variabili di posizione e di risultato sono entrati in vigore solo dal 1° dicembre 1995 e, una volta erogati, assorbono tutti i compensi accessori tradizionali.

I cardini dell'accordo per il secondo biennio economico (sottoscritto a dicembre 1996) sono una più ampia flessibilità nell'utilizzo dei fondi destinati alle voci della retribuzione variabile e l'introduzione di una assicurazione per la responsabilità civile, cioè per i danni causati dai dirigenti con atti e fatti collegati alla loro attività, che implica oggi nuove e maggiori responsabilità. Il processo di privatizzazione del rapporto di lavoro dirigenziale è stato recentemente completato dall'art. 11.4 lett. a) della legge n. 59/1997 con l'estensione anche ai dirigenti generali.

Va comunque osservato che nel complesso gli enti locali si stanno muovendo con un certo ritardo nell'applicazione dei nuovi istituti retributivi previsti per i dirigenti, nel senso che molte amministrazioni non hanno ancora completato l'attività di graduazione delle posizioni e la conseguente definizione dei livelli retributivi di posizione e di risultato. E' stato poi rilevato che a causa della limitatezza delle risorse finanziarie disponibili - a meno di riduzione dell'organico - di norma le indennità di posizione sono sotto il tetto massimo previsto contrattualmente. Si manifesta, comunque, la tendenza prudenziale degli enti a limitare il differenziale della retribuzione dei dirigenti con contratto a termine rispetto a quella dei dirigenti a tempo indeterminato.

Il nuovo contratto collettivo nazionale del personale non dirigente del comparto è stato sottoscritto ad aprile 1995. Si applica a tutti i dipendenti inquadrati dalla I alla VIII qualifica funzionale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato (di ruolo) ed a tempo determinato, nelle varianti a tempo pieno ed a tempo parziale. La validità biennale della parte economica è scaduta il 31 dicembre 1995 ed il nuovo accordo specifico è stato firmato nel maggio 1996.

Il contratto, stipulato in un momento difficile del Paese che ha imposto e impone forti vincoli della spesa, è contrassegnato da incrementi economici a regime decisamente contenuti entro i ristretti limiti delle compatibilità finanziarie generali. Pertanto l'entità delle risorse

destinate al salario accessorio incentivante è debole e tale da non favorire ancora un forte impatto dei relativi istituti sull'organizzazione del lavoro.

Quanto ai contenuti, un elemento caratteristico è la flessibilità delle strutture retributive sotto vari aspetti, per esempio l'erogazione di compensi incentivanti, anche a livello individuale, legati a concreti risultati migliorativi di produttività. Per converso sono aboliti gli automatismi di aumento delle retribuzioni per anzianità. In seguito alla stipula del nuovo accordo la struttura retributiva del personale del comparto consta delle voci qui di seguito elencate.

A) Elementi fondamentali:

stipendio tabellare, indennità integrativa speciale, retribuzione individuale di anzianità e livello economico differenziato ove già acquisiti, assegno per nucleo familiare, XIII mensilità.

B) Elementi accessori:

compenso per lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi; premio individuale per la qualità delle prestazioni; indennità per lavori disagiati e/o pericolosi, di reperibilità, di turno, ecc.; indennità fisse; compensi per particolari posizioni di lavoro e responsabilità.

A questo punto sembra opportuno completare il quadro, accennando al tema della riforma dell'ordinamento professionale del personale degli enti locali (inquadramenti, profili, progressione economica), affidata ad una apposito confronto negoziale tra le parti tuttora in corso.

La discussione s'incentra su una proposta caratterizzata da 3 qualifiche professionali (A, B, C), 6 classi di profili professionali e 15 parametri retributivi. Ad ogni dipendente verrebbero attribuiti una qualifica, un profilo ed un parametro retributivo. La classificazione del personale ai diversi livelli retributivi non sarebbe in relazione al tipo di mansioni, ma al livello delle competenze professionali di ciascuno. All'interno di ogni qualifica si prevederebbero due distinte tipologie di profili (profili di base e profili evoluti). Secondo questo modello l'assunzione di nuovo personale sarebbe possibile in ciascuna delle due classi di profili, istituite per ogni qualifica, al parametro retributivo iniziale della classe di profili nella quale è inserito il posto messo a concorso. La progressione economica nell'ambito della stessa classe di profili avverrebbe nel primo passaggio (dal parametro iniziale al secondo) tramite verifiche dei requisiti e dell'accrescimento delle potenzialità professionali, nel secondo tramite una selezione anche mediante percorso formativo e valutazione delle prestazioni. Quest'ultimo criterio sarebbe il principale metro per l'ultimo passaggio.

6.6 - Elementi della retribuzione

Si richiamano in forma sintetica i principali istituti retributivi, effettivamente applicati nel biennio in esame.

A) In base all'art. 38 del d.P.R. n. 333 del 1990 ai dirigenti era stata attribuita un'indennità di funzione, graduata in relazione a vari parametri e commisurata allo stipendio iniziale secondo coefficienti variabili da 0,1 a 1, con esclusione di questo personale dagli istituti incentivanti.

B) L'indennità integrativa speciale, istituita con la legge n. 324 del 1959 e più volte modificata, ha avuto lo scopo di aggiungere alla remunerazione complessiva un quid che tenesse conto dell'indice del costo della vita. Il meccanismo di incremento, come disciplinato dall'art. 16 del d.P.R. n. 13/1986, era stato sospeso dal Governo già nel 1992. La decisione, parallela a quella assunta dalla Confindustria nel settore privato, traeva giustificazione dall'apertura di un confronto globale con le parti sociali sul costo del lavoro. La nuova contrattazione biennale delle retribuzioni ha sostituito l'eliminazione degli automatismi di adeguamento al costo della vita.

C) E' noto che gli inquadramenti ed i passaggi di qualifica effettuati nel corso del tempo avevano determinato incoerenze notevoli tra l'anzianità di servizio reale ed il corrispondente valore economico, a causa dell'automatica maturazione periodica di scatti e classi stipendiali. Il

d.P.R. n. 347/1983 con l'art. 41 intese perciò ricostruire il valore economico dell'anzianità su basi omogenee con un'operazione di riequilibrio che è stata espressione normativa di un sistema di progressione economica per anzianità legata a coefficienti percentuali di incremento retributivo. Si tratta della cosiddetta retribuzione individuale di anzianità (ria).

D) L'art. 35 dell'accordo collettivo per gli anni 1988-1990 introdusse la novità di un livello economico differenziato (led) nell'ambito delle qualifiche funzionali dalla I alla VII, acquisibile mediante selezione per titoli da una certa percentuale di personale, variabile a seconda delle qualifiche. Per espressa previsione dell'art. 37 del nuovo contratto nazionale la disciplina di questo istituto resterà vigente fino alla revisione dell'ordinamento professionale del personale degli enti locali.

E) Il ricorso a prestazioni di lavoro straordinario è stato considerato in un'ottica sempre più restrittiva dalla normativa contrattuale che si è succeduta nel tempo (art. 10, d.P.R. n. 268/1987; art. 50, d.P.R. n. 330 già citato), ma poichè il d.lgs. n. 29 nulla ha disposto al riguardo, le regole già applicate sono rimaste valide fino all'entrata in vigore dei nuovi accordi collettivi.

F) Con legge dello Stato i contratti collettivi pubblici furono bloccati fino al 31 dicembre 1993, fatta salva la corresponsione di L. 20.000 mensili forfettarie a titolo di "vacanza contrattuale", uguali per tutti per 13 mensilità, a decorrere dal 1° gennaio 1993.

In attesa dei nuovi accordi collettivi, nel 1994 è restata valida la disciplina del vecchio accordo del comparto, fatto salva la corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale riassorbibile nei successivi benefici.

Non hanno trovato più applicazione le norme che comunque implicavano incrementi retributivi in conseguenza di automatismi stipendiali. Gli emolumenti di qualsiasi genere, comprensivi di una quota dell'indennità integrativa speciale o comunque rivalutabili in relazione alla variazione del costo della vita, sono stati corrisposti nella stessa misura del 1992.

La contrattazione collettiva per il biennio 1994-1995 si è fondata in generale su aumenti retributivi del 6%, pari all'inflazione programmata, ma a causa delle difficoltà dei conti pubblici nel 1994, il Governo ed i sindacati hanno deciso di dare un aumento del 3,5% a partire dal 1° gennaio 1995 (quindi con un anno di ritardo) ed uno ulteriore del 2,5% da dicembre dello stesso anno.

G) L'art. 34 dell'accordo collettivo dei dirigenti del comparto ha previsto incrementi mensili lordi dello stipendio tabellare per gli ex due livelli dirigenziali a decorrere dal gennaio 1995, nella misura di L. 173.000 (1° livello) e 207.000 (2° livello), con riassorbimento dell'indennità di vacanza contrattuale corrisposta; incrementi poi rideterminati a decorrere dal dicembre 1995, secondo valori comprensivi degli incrementi già attribuiti da gennaio. Gli aumenti per l'ex prima e seconda qualifica dirigenziale sono fissati a regime, rispettivamente, in L. 213.000 e 256.000 mensili lorde. Lo stipendio tabellare annuo per 12 mensilità della nuova qualifica unica dirigenziale è invece fissato a decorrere dal dicembre 1995 in L. 32.977.000 lorde.

H) Il contratto collettivo del personale non dirigente del comparto, per il biennio economico 1994/1995, ha rivalutato nella predetta misura del 6% lo stipendio tabellare nonchè le voci del salario accessorio destinate al finanziamento dei nuovi istituti incentivanti e delle indennità correlate a specifiche funzioni.

Da gennaio a novembre 1995 la retribuzione base è stata aumentata con somme mensili lorde variabili da L. 66.000 a 109.000, previo assorbimento dell'indennità di vacanza contrattuale. Dal dicembre 1995 la stessa è stata incrementata ulteriormente con somme variabili da L. 94.000 a 156.000, comprensive degli importi già attribuiti da gennaio.

E' stato previsto un fondo per la qualità delle prestazioni individuali, da attribuire al termine di ogni semestre a non più del 15% del personale in servizio in ciascuna qualifica, con importi variabili da 400 a 700 mila lire lorde (art.34). Per l'anno 1995 l'erogazione del premio è

stata disposta solo per il 2° semestre e quindi non figura tra le spese retributive fatte dagli enti nell'esercizio.

In conclusione, il primo biennio economico dei nuovi contratti (1994-1995) è il risultato di:¹⁰

- a) un tetto agli aumenti del 6%;
- b) un disposto normativo (la legge finanziaria 1995) che ha concentrato nell'esercizio 1995 le decorrenze effettive degli aumenti, prevedendo per il 1996 unicamente il trascinamento degli incrementi concordati;
- c) un'attività di contrattazione che si è articolata nel 1995 e nell'anno successivo;
- d) incrementi effettivi nelle retribuzioni dei dipendenti interessati solo successivamente alla definitiva formalizzazione dei diversi contratti.

6.7 - Retribuzione del personale di ruolo

Sono state predisposte anzitutto apposite *tabelle* per analizzare separatamente nel 1994 e nel 1995 la composizione percentuale della retribuzione fissa ed accessoria del personale di ruolo, *tabelle* distinte per dirigenti, funzionari ed impiegati e per categoria di enti, le quali riportano in valore assoluto soltanto il totale degli importi erogati da ciascun tipo di ente. Le ultime cifre di ogni colonna indicano la percentuale complessiva media delle singole voci di spesa calcolata rispetto al totale in valore assoluto per ciascuna tipologia di enti.

Sono state poi predisposte per ogni categoria di personale *tabelle* idonee a mostrare le variazioni percentuali delle voci retributive intervenute nel biennio, che riportano in valore assoluto soltanto la differenza del totale degli emolumenti erogati da ciascun tipo di ente nel 1994 e 1995.

La situazione relativa al 1994 è descritta nelle *tabelle* 13, 14 e 15 allegata a cui si fa senz'altro rinvio per economia di trattazione dell'argomento.

Si passa ora ad illustrare i risultati dell'indagine per il 1995 unitamente agli andamenti biennali.

La *tabella* 16 allegata si riferisce al personale dirigente.

La spesa complessiva è stata di circa 594 miliardi, contro i 555 miliardi nel 1994.

Nell'ambito dell'aggregato lo stipendio ha costituito in media il 34,3% del totale degli emolumenti (fissi ed accessori), l'indennità integrativa speciale il 16,4%, mentre le indennità fisse hanno rappresentato il 27,5% e le competenze accessorie complessive solo l'1,7%.

Nelle quattro categorie di enti la percentuale dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale è stata abbastanza omogenea.

L'incidenza delle competenze fisse negli enti camerali è la più bassa (93,9%).

L'entità complessiva delle spese per la produttività collettiva e la qualità della prestazione individuale è stata del tutto trascurabile.

Posto che il totale della spesa sostenuta ammonta ad oltre 594 miliardi, la parte relativa ai dirigenti dei comuni (L. 416 miliardi) ha assorbito oltre il 70% dell'intera erogazione.

La *tabella* 17 allegata espone ora in valori percentuali l'andamento delle voci retributive dei dirigenti nel biennio.

Nell'ambito dell'aggregato il totale delle varie competenze fisse è aumentato appena dello 0,2% in virtù dell'erogazione di arretrati, perché nel complesso la spesa per gli stipendi è diminuita del 4% e quella per le indennità integrative dell'1,8%. In tutte le categorie di enti si è verificata una variazione negativa per le predette voci.

¹⁰ Rapporto Aran sulle retribuzioni 1996, pagg. 40-41.

I dirigenti delle camere di commercio hanno avuto una variazione positiva del 6% nel totale delle competenze fisse, variazione quindi molto superiore alla media, avendo percepito emolumenti arretrati di circa il 9% superiori a quelli dell'anno precedente.

Le competenze accessorie totali sono rimaste praticamente stazionarie, perché diminuite complessivamente in tutte le categorie di enti, tranne le comunità montane.

Le voci di spesa per compensare il lavoro straordinario, la produttività collettiva e la qualità delle prestazioni individuali non hanno subito variazioni significative complessivamente e nell'ambito delle singole tipologie.

Il fenomeno della riduzione nel 1995 della spesa complessiva per gli stipendi e le indennità integrative speciali dei dirigenti dell'aggregato merita una breve riflessione, perché nel paragrafo 6.3 è risultato che la consistenza della categoria alla fine del medesimo anno è rimasta praticamente invariata rispetto all'anno precedente (*tabella 6*). D'altro canto, nel successivo paragrafo 6.4 è risultato che, a fronte di 1.411 dirigenti cessati dal servizio nel 1994 e 1995, ne sono stati assunti 398 nello stesso periodo (*tabelle 10 e 11*). La contrazione della spesa in questione potrebbe quindi significare l'inizio di un processo di graduale "ringiovanimento" della dirigenza degli enti locali, che va nel senso voluto dalle recenti riforme legislative del pubblico impiego.

La *tabella 18* allegata si riferisce ai funzionari (VII e VIII livello).

La spesa complessiva è stata di circa 2.574 miliardi, contro i 2.394 miliardi nel 1994.

Nell'ambito dell'aggregato lo stipendio ha costituito in media il 43% degli emolumenti totali, l'indennità integrativa speciale il 31,4%, mentre le indennità fisse pagate con capitoli di stipendio hanno rappresentato solo il 2,2% e le competenze accessorie complessive il 9,7%. Tra queste ultime le spese per il premio di produttività collettiva sono risultate il 3,9%, ma quelle per la qualità della prestazione individuale sono state insignificanti.

In proposito si rammenta che le risorse finanziarie destinate ad incentivare la produttività del personale dei livelli, messe a disposizione dal nuovo contratto collettivo, sono state modeste e che il primo premio individuale era erogabile soltanto alla fine del 1995.

Confrontando le incidenze ora riportate con quelle precedenti relative ai dirigenti, si constata che la percentuale delle competenze fisse del personale di VII e VIII livello è stata più bassa (91% contro 98,3%) soprattutto a causa della scarsa entità delle indennità pagate con capitoli di stipendio (2,2%). D'altra parte è stata più alta per i funzionari la percentuale degli emolumenti accessori complessivi rispetto a quella della dirigenza (1,7%).

L'incidenza dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale dei funzionari camerali è risultata abbastanza vicina alle corrispondenti percentuali medie dell'intera categoria dei dirigenti. I medesimi funzionari camerali sono stati caratterizzati dalla più alta incidenza per compenso straordinario (4,7%) e per il premio di produttività collettiva (4,6%), cosicché i loro compensi accessori complessivi sono arrivati all'11%.

Posto che il totale della spesa sostenuta ammonta ad oltre 2.574 miliardi, la parte relativa ai funzionari dei comuni (L. 2.080 miliardi) ha assorbito più dell'80% dell'intera erogazione.

La *tabella 19* allegata espone ora le variazioni percentuali delle voci retributive dei funzionari intervenute nel biennio.

Nell'ambito dell'aggregato il totale delle competenze fisse ha subito una lieve variazione negativa (-0,4%), mentre è aumentata di quasi il 6% nelle camere di commercio, grazie all'erogazione di arretrati più elevati del 21,7% rispetto al 1994. La spesa complessiva per gli stipendi è aumentata molto leggermente; per i funzionari delle camere di commercio vi è stata una variazione negativa del 7,8%. L'indennità integrativa speciale complessiva ha avuto un andamento negativo di quasi il 2%. Questa voce di spesa si è contratta in ciascuna tipologia di enti, soprattutto nelle camere di commercio con oltre il 6%. Le altre voci delle competenze fisse hanno presentato variazioni trascurabili.

Le competenze accessorie totali hanno avuto un andamento positivo di poco superiore all'1% e le varie voci di spesa hanno presentato bassi indici complessivi di variazione. La stessa situazione si riproduce in ciascuna categoria di enti.

La *tabella 20* allegata si riferisce agli altri impiegati dei livelli.

La spesa complessiva è stata di 14.772 miliardi, contro i 14.196 miliardi nel 1994.

Nell'ambito dell'aggregato lo stipendio ha costituito in media il 37% del totale degli emolumenti, l'indennità integrativa speciale il 39,9%, mentre le indennità fisse hanno rappresentato solo l'1,5% e le competenze accessorie complessive il 9,3%.

Tenuto conto che sono molto numerosi i dipendenti degli enti locali addensati in livelli medio-bassi, dove cioè lo stipendio base è schiacciato, si spiega il fenomeno secondo cui al confronto con questo la percentuale dell'indennità integrativa speciale è più elevata nella media generale e nelle singole categorie di enti.

La percentuale delle competenze fisse (90,3%) è stata molto prossima a quella già vista per i funzionari (91%). *Idem* per quanto riguarda le voci di spesa della produttività collettiva ed individuale (3,5% e, rispettivamente, 0,2%).

A paragone con gli altri impiegati, quelli delle camere di commercio hanno avuto i compensi accessori complessivi più alti (11,7%). Il fenomeno è stato già osservato per i funzionari delle stesse camere.

Posto che il totale della spesa sostenuta ammonta ad oltre L. 14.772 miliardi, la parte relativa agli impiegati dei comuni (L. 12.996 miliardi) ha assorbito praticamente l'88% dell'intera erogazione.

La *tabella 21* allegata espone ora le variazioni percentuali delle voci retributive degli impiegati intervenute nel biennio.

Nell'ambito dell'aggregato il totale della spesa per competenze fisse ha subito una variazione in diminuzione dello 0,8%, ma solo per le camere di commercio si è verificato un andamento positivo del 6,4%. Nel complesso l'erogazione per gli stipendi è aumentata dell'1,5% e un andamento favorevole (oscillante tra il 2,1% delle province e lo 0,8% delle camere di commercio) è risultato in ogni categoria di enti. L'indennità integrativa speciale, viceversa, ha avuto complessivamente la variazione negativa superiore al 2% e un andamento negativo è stato presente in ogni categoria di enti.

Le competenze accessorie totali hanno avuto l'andamento positivo dell'1,4%. Leggere percentuali complessive in aumento sono risultate ovunque tranne nelle camere di commercio. Le singole voci di spesa hanno presentato indici complessivi di variazione bassi. Il compenso per lavoro straordinario ha avuto andamento positivo solo nei comuni. Le spese per la produttività collettiva nelle camere di commercio sono aumentate del 2,8% e quelle per la qualità della prestazione individuale sono diminuite ovunque.

Tabella 13

Anno 1994 - Enti locali. Dirigenti: composizione percentuale della spesa per competenze fisse e indennità

Tipo ente	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di stipendio	Recuperi per assenze, ritardi ecc.	Arretrati per anni precedenti	TOTALE (*) (A)
Province	38,8	18,2	4,5	5,5	0,0	28,9	-0,2	2,8	98,4
Comuni	38,1	18,3	4,3	5,2	0,0	29,5	-0,5	3,3	98,1
Comunità montane	39,0	18,8	3,6	5,3	0,0	28,7	-0,2	6,9	102,1
Camere di commercio	37,8	16,0	7,3	5,3	0,0	19,5	-0,6	2,5	87,9
TOTALE	38,3	18,2	4,4	5,3	0,0	29,0	-0,4	3,2	98,0

(*) Nel calcolo del totale, l'importo relativo ai recuperi per assenze, ritardi, ecc. non viene sommato ma sottratto

Composizione percentuale della spesa per competenze accessorie

Tipo ente	Straordinario	Indennità di reperibilità	Indennità di rischio	Fondo di produttività collettiva	Fondo per la qualità della prest. indiv.	Altre spese accessorie e indennità varie	(importi in migliaia di lire)	
							Totale accessorio (B)	TOTALE A+B (in valore assoluto)
Province	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	1,6	128.223.589
Comuni	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0	1,5	1,9	390.717.628
Comunità montane	0,3	0,0	0,0	0,0	0,1	1,8	2,3	22.327.942
Camere di commercio	3,7	0,0	0,0	1,5	0,3	2,2	7,7	13.997.910
TOTALE	0,3	0,0	0,0	0,1	0,0	1,5	2,0	555.267.069

Fonte: Elaborazioni Cortei dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Tabella 14

Anno 1994 - Enti locali. Funzionari: composizione percentuale della spesa per competenze fisse e indennità

Tipo ente	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di stipendio	Recuperi per assenze, ritardi ecc.	Arretrati per anni precedenti	TOTALE (*) (A)
Province	44,1	32,7	5,1	6,6	0,2	3,3	-0,3	0,8	92,6
Comuni	42,4	33,6	4,7	6,4	0,2	3,4	-0,5	1,3	91,4
Comunità montane	44,9	33,7	4,6	6,6	0,5	2,7	-0,2	4,4	97,2
Camere di commercio	38,9	27,1	8,0	6,5	0,0	2,0	-1,1	1,9	83,4
TOTALE	42,5	33,3	4,8	6,5	0,2	3,3	-0,5	1,4	91,5

(*) Nel calcolo del totale, l'importo relativo ai recuperi per assenze, ritardi, ecc. non viene sommato ma sottratto

Composizione percentuale della spesa per competenze accessorie

Tipo ente	Straordinario	Indennità di reperibilità	Indennità di rischio	Fondo di produttività collettiva	Fondo per la qualità della prest. indiv.	Altre spese accessorie e indennità varie	(importi in migliaia di lire)	
							Totale accessorio (B)	TOTALE A+B (in valore assoluto)
Province	2,1	0,1	0,0	3,3	1,5	0,6	7,4	298.544.231
Comuni	3,5	0,3	0,0	2,8	1,0	0,9	8,6	1.978.505.426
Comunità montane	1,2	0,1	0,0	1,7	1,7	0,5	5,2	41.056.336
Camere di commercio	6,2	0,0	0,1	3,5	2,5	1,8	14,2	76.044.511
TOTALE	3,4	0,2	0,0	2,9	1,1	0,9	8,5	2.394.150.504

Fonte: Elaborazioni Cortei dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Tabella 15

Anno 1994 - Enti locali. Impiegati: composizione percentuale della spesa per competenze fisse e indennità

Tipo ente	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di stipendio	Recuperi per assenze, ritardi ecc.	Arretrati per anni precedenti	TOTALE (*) (A)
Province	35,6	43,1	3,1	6,6	1,4	2,1	-0,2	0,8	92,5
Comuni	35,5	42,2	3,3	6,5	1,4	2,8	-0,6	0,9	92,1
Comunità montane	39,5	42,7	3,1	6,6	1,7	1,7	-0,3	6,4	101,4
Camere di commercio	31,9	35,0	6,6	6,5	0,4	1,5	-0,7	0,9	82,2
TOTALE	35,5	42,2	3,3	6,5	1,4	2,7	-0,5	1,0	92,1

(*) Nel calcolo del totale, l'importo relativo ai recuperi per assenze, ritardi, ecc. non viene sommato ma sottratto

Composizione percentuale della spesa per competenze accessorie

Tipo ente	Straordinario	Indennità di reperibilità	Indennità di rischio	Fondo di produttività collettiva	Fondo per la qualità della prest. indiv.	Altre spese accessorie e indennità varie	(importi in migliaia di lire)	
							Totale accessorio (B)	TOTALE A+B (in valore assoluto)
Province	2,0	0,3	0,2	3,1	1,5	0,5	7,5	1.460.404.658
Comuni	2,9	0,4	0,2	2,4	1,2	0,8	7,9	12.455.225.669
Comunità montane	1,0	0,0	0,1	1,4	1,2	0,4	4,1	96.138.389
Camere di commercio	4,5	0,0	0,5	3,2	3,0	1,1	12,3	184.264.853
TOTALE	2,8	0,4	0,2	2,4	1,3	0,8	7,9	14.196.033.569

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

Tabella 16

Anno 1995 - Enti locali. Dirigenti: composizione percentuale della spesa per competenze fisse e indennità

Tipo ente	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di stipendio	Recuperi per assenze, ritardi ecc.	Arretrati per anni precedenti	TOTALE (*) (A)
Province	34,1	16,2	4,2	6,5	0,0	27,9	-0,2	10,0	98,7
Comuni	34,3	16,4	4,4	6,8	0,0	27,7	-0,3	9,1	98,4
Comunità montane	35,8	17,5	3,8	6,3	0,0	27,5	-0,2	6,0	96,9
Camere di commercio	33,9	14,6	7,8	6,2	0,0	20,1	-0,1	11,5	93,9
TOTALE	34,3	16,4	4,4	6,7	0,0	27,5	-0,3	9,2	98,3

(*) Nel calcolo del totale, l'importo relativo ai recuperi per assenze, ritardi, ecc. non viene sommato ma sottratto

Composizione percentuale della spesa per competenze accessorie

Tipo ente	Straordinario	Indennità di reperibilità	Indennità di rischio	Fondo di produttività collettiva	Fondo per la qualità della prest. indiv.	Altre spese accessorie e indennità varie	(importi in migliaia di lire)	
							Totale accessorio (B)	TOTALE A+B (in valore assoluto)
Province	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	1,0	1,3	138.461.982
Comuni	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0	1,2	1,6	416.045.775
Comunità montane	0,3	0,0	0,0	0,2	0,1	2,5	3,1	23.818.484
Camere di commercio	2,2	0,0	0,0	1,4	0,0	2,4	6,1	15.710.697
TOTALE	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	1,3	1,7	594.036.938

Fonte: Elaborazioni Cortei dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Tabella 17

Anni 1994-1995 - Enti locali. Dirigenti: spesa per competenze fisse e indennità. Variazione %

Tipo ente	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di stipendio	Recuperi per assenze, ritardi, ecc.	Arretrati per anni precedenti	TOTALE (*) (A)
Province	-4,7	-2,0	-0,2	1,0	0,0	-1,0	0,0	7,2	0,3
Comuni	-3,8	-1,8	0,1	1,7	0,0	-1,8	0,2	5,8	0,2
Comunità montane	-3,2	-1,3	0,3	1,0	0,0	-1,2	0,0	-0,9	-5,2
Camere di commercio	-3,9	-1,4	0,5	0,8	0,0	0,6	0,5	8,9	6,0
TOTALE	-4,0	-1,8	0,0	1,4	0,0	-1,5	0,1	6,0	0,2

(*) Nel calcolo del totale, l'importo relativo ai recuperi per assenze, ritardi, ecc. non viene sommato ma sottratto

Spesa per competenze accessorie. Variazione % 1994-1995

Tipo ente	Straordinario	Indennità di reperibilità	Indennità di rischio	Fondo di produttività collettiva	Fondo per la qualità della prest. indiv.	Altre spese accessorie e indennità varie	Totale accessorio (B)	(importi in migliaia di lire)	
								TOTALE A+B	(in valore assoluto)
Province	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,4	-0,3	10.238.393	
Comuni	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,3	-0,2	25.328.147	
Comunità montane	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,7	0,8	1.490.542	
Camere di commercio	-1,4	0,0	0,0	-0,1	-0,3	0,2	-1,6	1.712.787	
TOTALE	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,3	-0,2	38.769.869	

Fonte: Elaborazioni Cortei dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Tabella 18

Anno 1995 - Enti locali. Funzionari: composizione percentuale della spesa per competenze fisse e indennità

Tipo ente	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di stipendio	Recupero per assenze, ritardi ecc.	Arretrati per anni precedenti	TOTALE (*) (A)
Province	44,9	32,2	5,3	6,9	0,2	2,0	0,1	1,4	93,0
Comuni	43,4	31,9	4,7	6,8	0,3	2,3	0,4	0,9	90,7
Comunità montane	46,2	32,3	4,5	6,8	0,7	2,0	0,1	1,8	94,4
Camere di commercio	31,0	21,0	7,6	5,1	0,1	0,8	0,1	23,6	89,3
TOTALE	43,0	31,4	4,9	6,7	0,3	2,2	0,4	2,2	91,0

(*) Nel calcolo del totale, l'importo relativo ai recuperi per assenze, ritardi, ecc. non viene sommato ma sottratto

Composizione percentuale della spesa per competenze accessorie

Tipo ente	Straordinario	Indennità di reperibilità	Indennità di rischio	Fondo di produttività collettiva	Fondo per la qualità della prest. indiv.	Altre spese accessorie e indennità varie	(importi in migliaia di lire)	
							Totale accessorio (B)	TOTALE A+B (in valore assoluto)
Province	1,9	0,1	0,0	4,2	0,3	0,7	7,2	321.616.132
Comuni	4,6	0,2	0,0	3,8	0,2	1,2	10,1	2.080.059.855
Comunità montane	1,4	0,1	0,0	3,6	0,2	0,6	5,8	42.957.210
Camere di commercio	4,7	0,0	0,1	4,6	0,0	1,5	11,0	130.009.288
TOTALE	4,2	0,2	0,0	3,9	0,2	1,1	9,7	2.574.642.485

Fonte: Elaborazioni Cortei dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Anni 1994-1995 - Enti locali. Funzionari: spesa per competenze fisse e indennità. Variazione %

Tabella 19

Tipo ente	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di stipendio	Recuperi per assenze, ritardi ecc.	Arretrati per anni precedenti	TOTALE (*) (A)
Province	0,8	-0,5	0,2	0,2	0,0	-1,3	0,4	0,6	0,5
Comuni	1,0	-1,7	0,1	0,3	0,1	-1,1	1,0	-0,4	-0,7
Comunità montane	1,3	-1,4	-0,1	0,2	0,1	-0,7	0,4	-2,6	-2,8
Camere di commercio	-7,8	-6,2	-0,4	-1,5	0,0	-1,2	1,2	21,7	5,9
TOTALE	0,5	-1,9	0,1	0,2	0,1	-1,1	0,9	0,8	-0,4

(*) Nel calcolo del totale, l'importo relativo ai recuperi per assenze, ritardi, ecc. non viene sottratto ma sommato

Spesa per competenze accessorie. Variazione % 1994-1995

Tipo ente	Straordinario	Indennità di reperibilità	Indennità di rischio	Fondo di produttività collettiva	Fondo per la qualità della prest. indiv.	Altre spese accessorie e indennità varie	Totale accessorio (B)	TOTALE A+B (in valore assoluto)
Province	-0,1	0,0	0,0	0,9	-1,1	0,1	-0,2	23.071.901
Comuni	1,1	0,0	0,0	1,0	-0,8	0,3	1,5	101.554.429
Comunità montane	0,2	0,0	0,0	1,9	-1,6	0,1	0,6	1.900.874
Camere di commercio	-1,5	0,0	0,0	1,1	-2,5	-0,4	-3,2	53.964.777
TOTALE	0,8	0,0	0,0	1,1	-0,9	0,2	1,2	180.491.981

(importi in migliaia di lire)

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

Tabella 20

Anno 1995 - Enti locali. Impiegati: composizione percentuale della spesa per competenze fisse e indennità

Tipo ente	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di stipendio	Recuperi per assenze, ritardi ecc.	Arretrati per anni precedenti	TOTALE (*) (A)
Province	37,7	41,8	3,2	6,9	1,5	0,6	0,1	0,7	92,5
Comuni	37,0	39,8	3,4	6,7	1,6	1,7	0,4	0,7	91,3
Comunità montane	40,9	40,5	3,2	6,7	1,8	1,1	0,2	1,3	95,7
Camere di commercio	32,7	32,9	5,7	6,0	0,5	0,5	0,2	10,1	88,6
TOTALE	37,0	39,9	3,4	6,8	1,6	1,5	0,3	0,8	91,3

(*) Nel calcolo del totale, l'importo relativo ai recuperi per assenze, ritardi, ecc. non viene sommato ma sottratto

Composizione percentuale della spesa per competenze accessorie

Tipo ente	Straordinario	Indennità di reperibilità	Indennità di rischio	Fondo di produttività collettiva	Fondo per la qualità della prest. indiv.	Altre spese accessorie e indennità varie	(importi in migliaia di lire)	
							Totale accessorio (B)	TOTALE A+B (in valore assoluto)
Province	1,9	0,3	0,2	4,3	0,4	0,6	7,7	1.492.779.847
Comuni	4,1	0,4	0,2	3,4	0,2	1,2	9,5	12.996.026.454
Comunità montane	1,0	0,1	0,1	2,9	0,1	0,5	4,7	106.895.591
Camere di commercio	4,2	0,0	0,4	6,0	0,0	1,1	11,7	176.545.644
TOTALE	3,9	0,4	0,2	3,5	0,2	1,1	9,3	14.772.247.536

Fonte: Elaborazioni Cortei dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Tabella 21

Anni 1994-1995 - Enti locali. Impiegati: spesa per competenze fisse e indennità. Variazione %

Tipo ente	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di stipendio	Recuperi per assenze, ritardi ecc.	Arretrati per anni precedenti	TOTALE (*) (A)
Province	2,1	-1,3	0,1	0,3	0,1	-1,5	0,3	-0,1	0,0
Comuni	1,5	-2,4	0,1	0,2	0,2	-1,1	1,0	-0,2	-0,8
Comunità montane	1,4	-2,2	0,1	0,1	0,1	-0,6	0,5	-5,1	-5,7
Camere di commercio	0,8	-2,1	-0,9	-0,5	0,1	-1,0	0,9	9,2	6,4
TOTALE	1,5	-2,3	0,1	0,3	0,2	-1,2	0,8	-0,2	-0,8

(*) Nel calcolo del totale, l'importo relativo ai recuperi per assenze, ritardi, ecc. non viene sommato ma sottratto

Spesa per competenze accessorie. Variazione % 1994-1995

Tipo ente	Straordinario	Indennità di reperibilità	Indennità di rischio	Fondo di produttività collettiva	Fondo per la qualità della prest. indiv.	Altre spese accessorie e indennità varie	Totale accessorio (B)	TOTALE A+B (in valore assoluto)
Province	-0,1	0,0	0,0	1,2	-1,1	0,1	0,2	32.375.189
Comuni	1,2	0,0	0,0	1,0	-1,0	0,4	1,6	540.800.785
Comunità montane	0,0	0,1	0,0	1,5	-1,1	-0,1	0,6	10.757.202
Camere di commercio	-0,3	0,0	-0,1	2,8	-3,0	0,0	-0,6	-7.719.209
TOTALE	1,1	0,0	0,0	1,1	-1,1	0,3	1,4	576.213.967

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

6.8 - Segretari

I vari problemi relativi ai segretari degli enti locali, con particolare riferimento alla posizione di status rivestita da quelli di province, comuni e camere di commercio, hanno suggerito l'opportunità di una separata trattazione per l'intera categoria di questo personale, come avvenuto d'altra parte nel referto per il 1993.

Esiste un solo segretario per ciascun ente, ma è relativamente diffusa la situazione di affidamento della segreteria di un secondo ente allo stesso soggetto (scavalco).

Ai sensi della normativa vigente le funzioni di segreteria delle comunità montane sono affidate a primi dirigenti inquadrati nei ruoli degli enti, a cui fanno ovviamente carico gli oneri retributivi e previdenziali relativi.

Prima della riforma operata con la legge n. 580 del 29 dicembre 1993 i segretari generali delle camere di commercio si trovavano in posizione analoga a quella dei segretari provinciali e comunali, in quanto dirigenti superiori appartenenti ai ruoli del Ministero dell'Industria in rapporto di servizio con gli enti camerali, che provvedevano al trattamento economico e a quello previdenziale. Nel sistema previsto dalla legge n. 580 sul riordinamento delle camere, invece, il segretario generale è incardinato a tutti gli effetti nell'ente ed è nominato dal Ministro dell'Industria secondo la procedura prevista dall'art. 20¹¹. Il Ministero è competente per la nomina dei segretari generali di 91 camere di commercio, ad esclusione degli 11 enti della Sicilia e del Trentino-Alto Adige, regioni a statuto speciale.

Con l'istituzione delle nuove otto province, e di conseguenza di altrettante camere di commercio, non è stato necessario aumentare l'organico dei segretari generali, poichè con l'entrata in vigore della legge di riforma si è inteso come istituito il relativo posto in ogni ente.

Pertanto, stante la fase transitoria in cui si è operato negli anni in riferimento e la garanzia offerta dalla legge ai segretari generali in servizio circa il mantenimento della posizione giuridica e funzionale posseduta, si rileva che a partire dall'entrata in vigore delle norme di attuazione dell'art. 20 della legge n. 580 (decreto ministeriale 19 giugno 1995, n. 422) ed a seguito delle prime nomine ai sensi della nuova disciplina si è venuto a creare un doppio regime anche in termini di organici.

L'organico statale dei segretari generali appartenenti ai ruoli del Ministero deve considerarsi ad esaurimento, nel senso che i posti che si rendono vacanti non saranno più ricoperti da funzionari appartenenti a detto ruolo ma da funzionari nominati con le procedure previste dal citato art. 20, i quali entrano a far parte dell'organico delle singole camere di commercio. Comunque, considerato che alle prime nomine si è potuto provvedere soltanto a decorrere dal marzo 1996, fino alla predetta data si è proceduto alla copertura delle sedi vacanti con l'invio, a scavalco, di un segretario generale da altra sede.

Anche dal punto di vista retributivo la riforma ha dato ingresso, sia pure provvisoriamente, ad un regime ibrido. Resta però il fatto che negli anni 1994 e 1995, il trattamento economico dei segretari camerali è stato sostanzialmente quello dei dirigenti dello Stato.

I comuni e le province hanno un segretario titolare, funzionario statale iscritto in un apposito albo nazionale territorialmente articolato, istituito col decreto 14 giugno 1997 del Ministro dell'Interno. Ai sensi degli articoli 24 e 25 della legge n. 142/1990 i piccoli comuni appartenenti alla stessa provincia possono associarsi per il servizio di segreteria.

Alla stregua degli impiegati dello Stato la carriera dei segretari degli enti locali territoriali è divisa in due tronconi: direttiva e dirigenziale. I segretari generali (dirigenti) delle province e dei comuni unitamente ai segretari comunali inquadrati nell'VIII e IX qualifica costituiscono una categoria a parte, in quanto pure essendo inseriti nei ruoli dello Stato dipendono funzionalmente dall'organo politico di vertice degli enti ove prestano servizio, sui bilanci dei quali gravano gli oneri relativi al trattamento economico e previdenziale (l. 8 giugno 1962 n. 604). Diversa è la

¹¹ Nota 8.4.1997 del Ministero dell'Industria - Direzione generale commercio interno e consumi industriali.

situazione nei comuni del Trentino-Alto Adige, dove i segretari sono dipendenti degli enti e non inquadrati nei ruoli del Ministero dell'Interno.

L'art. 73 del d.lgs. n. 29 stabilisce al comma 3 che l'ordinamento dei segretari provinciali e comunali è disciplinato con legge, come già previsto dall'art. 52 della legge n. 142/90, con l'aggiunta però che il trattamento economico è definito nei contratti collettivi. Quest'ultimo è ovviamente diversificato per i segretari appartenenti alla carriera dirigenziale o direttiva. Si rammenta poi che la predetta categoria ha atteso per anni la riforma del proprio stato giuridico, intervenuta ora con l'entrata in vigore della legge n. 127/1997. Nella fase di attuazione in via regolamentare della riforma saranno disciplinati i pilastri su cui poggia il nuovo ordinamento: l'albo, l'Agenzia (una specie di organo di autogoverno), la nomina, la revoca, il passaggio dalle vecchie alle nuove fasce professionali e, soprattutto, gli istituti che regoleranno la fase transitoria.

A) Segretari generali (II Classe; I classe A e B)

Prima dell'intervento della nuova contrattazione collettiva si applicava anche ad essi la norma secondo cui il trattamento economico, fondamentale ed accessorio, dei dirigenti delle amministrazioni statali era aggiornato annualmente con decreto del Presidente della Repubblica.

Attualmente, in sede di definizione dei nuovi contratti della separata area dirigenziale del comparto Ministeri viene disciplinato solo il trattamento economico fondamentale dei segretari generali, restando rinviato ad uno specifico accordo successivo la regolamentazione di quello accessorio.

Nel gennaio 1997 è stato stipulato il contratto dei dirigenti statali per i periodi 1994-1995 e 1996-1997. Lo stipendio tabellare dei segretari generali è stabilito nelle stesse misure e decorrenze valide per i dirigenti. Gli aumenti sono differenziati tra i due livelli dirigenziali. Dal 1° gennaio al 30 novembre 1995 viene corrisposto, rispettivamente, un incremento stipendiale mensile lordo di L. 230.000 e L. 260.000, che riassorbe l'indennità di vacanza contrattuale. A decorrere dal 1° dicembre 1995 il predetto incremento è rideterminato in L. 480.000 e L. 500.000. Al segretario di I classe A è stato mantenuto il differenziale del 14% dei benefici attribuiti a quello di I B. Gli incrementi hanno effetto fino al conseguimento di quelli successivi.

Per quanto riguarda la parte accessoria della retribuzione, anche per i segretari generali, sulla base dell'apposito accordo, sono stati aboliti sia i compensi per lavoro straordinario sia i premi incentivanti la produttività, per dare vita a partire dal 1997 alle retribuzioni di posizione e di risultato. I trattamenti di posizione sono quantificati con riferimento a quelli massimi raggiungibili dai dirigenti dell'amministrazione presso cui ogni segretario presta servizio e vanno da L. 70.000.000 lordi per quelli di I classe A a L. 23.000.000 per quelli di II classe. Occorre però precisare che, per rispettare le disponibilità finanziarie, le misure della retribuzione di posizione a regime sono raggiungibili solo dal 31 dicembre 1997.

Il trattamento di risultato, poi, può essere finanziato per il 1997 con un importo annuale pari all'1,15% della massa retributiva di ciascun segretario riferita al 1995.

B) Segretari (VIII e IX qualifica)

Prima della nuova contrattazione collettiva, il trattamento economico della categoria era regolato in sostanza in base al d.P.R. 17 gennaio 1990 n. 44 e successive modifiche, che aveva recepito la disciplina dell'accordo del 1989 per il personale del comparto Ministeri.

Ora, il medesimo è disciplinato dal contratto collettivo nazionale del comparto Ministeri sottoscritto nel maggio 1995 (con riferimento agli artt. 32 e 40) nonché dagli specifici accordi di settembre 1995 e maggio 1996.

Lo stipendio tabellare dal 1° gennaio al 1° novembre 1995 è aumentato delle seguenti misure mensili lorde: L. 123.000 per l'VIII qualifica; L. 140.000 per la IX qualifica. Dal 1° dicembre 1995 è aumentato di L. 161.000 per l'VIII qualifica; di L. 182.000 per la IX qualifica. Gli incrementi hanno effetto fino al conseguimento di quelli successivi, con riassorbimento

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.

Tabella 22

Anno 1995 - Enti locali. Segretari: retribuzione media annua pro-capite

(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 I/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 I/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 I/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 I/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.

Tabella 23

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

(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

Tabella 24

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

	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	480.719.808	100,00

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

Tabella 25

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

	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 conguaglio 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 prescindersi 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 legge 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

ANNO 1995

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	5	166,7	4	80,0
Dirigente generale liv. C	109	82	75,2	68	82,9
Non contrattualizzati (1)	112	87	77,7	72	82,8
Dirigente superiore	365	425	116,4	374	88,0
Primo dirigente	1.662	1.157	69,6	848	73,3
Dirigenti (2)	2.027	1.582	78,0	1.222	77,2
Ispettore Generale r.e.	0	1.634		1.384	84,7
Direttore Divisione r.e.	0	391		157	40,2
Ruolo ad esaurimento (3)	0	2.025		1.541	76,1
Dirigenti + r.e. (2+3)	2.027	3.607	177,9	2.763	76,6
Decimo livello II ^a diff.	-	260	-	179	68,8
Decimo livello I ^a diff.	-	470	-	169	36,0
Decimo livello	1.706	523	30,7	26	5,0
Nono livello	3.538	598	16,9	255	42,6
Ottavo livello	15.577	12.068	77,5	6.967	57,7
Settimo livello	27.346	23.331	85,3	4.998	21,4
Sesto livello	13.644	13.051	95,7	2.166	16,6
Quinto livello	8.086	5.944	73,5	686	11,5
Quarto livello	3.642	4.401	120,8	342	7,8
Terzo livello	1.629	1.288	79,1	84	6,5
Secondo livello	30	18	60,0	0	0,0
Primo livello	-	1	-	-	0,0
Personale livelli (4)	75.198	61.953	82,4	15.872	25,6
TOTALE GENERALE	77.337	65.647	84,9	18.707	28,5

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

ANNO 1994

Tabella 4

**ISTITUZIONI ED ENTI DI RICERCA E SPERIMENTAZIONE
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 di Ricerca I	1.145	536	46,8	187	34,9
Primo Ricercatore II	2.512	1.560	62,1	358	22,9
Ricercatore III	2.877	2.358	82,0	46	2,0
Ricercatori (1)	6.534	4.454	68,2	591	13,3
Dirigente Tecnologo I	304	150	49,3	32	21,3
Primo Tecnologo II	372	199	53,5	144	72,4
Tecnologo III	648	530	81,8	148	27,9
Tecnologi (2)	1.324	879	66,4	324	36,9
Ricercatori + Tecnologi (1+2)	7.858	5.333	67,9	915	17,2
Dirigente Generale I	40	34	85,0	12	35,3
Dirigente di I fascia II	62	38	61,3	31	81,6
Dirigente III	89	31	34,8	14	45,2
Dirigenti (3)	191	103	53,9	57	55,3
Totale (1+2+3)	8.049	5.436	67,5	972	17,9
Ispettore Generale r.e. IV	0	8		5	62,5
Direttore Divisione r.e. IV	0	52		31	59,6
Collaboratore TER IV	1.501	1.205	80,3	663	55,0
Funzionario Amministrativo IV	541	194	35,9	112	57,7
Collaboratore TER V	2.102	1.424	67,7	348	24,4
Funzionario Amministrativo V	550	642	116,7	164	25,5
Collaboratore Amministrativo V	256	128	50,0	35	27,3
Collaboratore TER VI	2.407	2.126	88,3	217	10,2
Operatore Tecnico VI	594	662	111,4	355	53,6
Collaboratore Amministrativo VI	380	293	77,1	94	32,1
Operatore Tecnico VII	891	1.085	121,8	63	5,8
Operatore Amministrativo VII	168	116	69,0	33	28,4
Collaboratore Amministrativo VII	627	429	68,4	35	8,2
Ausiliario Tecnico VIII	118	91	77,1	23	25,3
Operatore Tecnico VIII	1.482	762	51,4	15	2,0
Operatore Amministrativo VIII	254	320	126,0	11	3,4
Ausiliario Tecnico IX	177	275	155,4	32	11,6
Ausiliario Amministrativo IX	114	90	78,9	0	0,0
Operatore Amministrativo IX	406	206	50,7	0	0,0
Ausiliario Tecnico X	284	68	23,9	0	0,0
Ausiliario Amministrativo X	112	63	56,3	1	1,6
Personale livelli (4)	12.964	10.239	79,0	2.237	21,8
TOTALE GENERALE	21.013	15.675	74,6	3.209	20,5

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

ANNO 1995

Tabella 4

**ISTITUZIONI ED ENTI DI RICERCA E SPERIMENTAZIONE
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 di Ricerca I	1.149	590	51,3	242	41,0
Primo Ricercatore II	2.552	1.519	59,5	444	29,2
Ricercatore III	2.874	2.339	81,4	77	3,3
Ricercatori (1)	6.575	4.448	67,7	763	17,2
Dirigente Tecnologo I	306	171	55,9	41	24,0
Primo Tecnologo II	384	194	50,5	134	69,1
Tecnologo III	661	542	82,0	153	28,2
Tecnologi (2)	1.351	907	67,1	328	36,2
Ricercatori + Tecnologi (1+2)	7.926	5.355	67,6	1.091	20,4
Dirigente Generale I	40	32	80,0	12	37,5
Dirigente di I fascia II	72	36	50,0	29	80,6
Dirigente III	79	37	46,8	14	37,8
Dirigenti (3)	191	105	55,0	55	52,4
Totale (1+2+3)	8.117	5.460	67,3	1.146	21,0
Ispettore Generale r.e. IV	0	5		3	60,0
Direttore Divisione r.e. IV	0	48		29	60,4
Collaboratore TER IV	1.511	1.235	81,7	748	60,6
Funzionario Amministrativo IV	541	209	38,6	117	56,0
Collaboratore TER V	2.111	1.364	64,6	441	32,3
Funzionario Amministrativo V	549	612	111,5	193	31,5
Collaboratore Amministrativo V	264	155	58,7	41	26,5
Collaboratore TER VI	2.404	2.116	88,0	291	13,8
Operatore Tecnico VI	596	623	104,5	411	66,0
Collaboratore Amministrativo VI	389	270	69,4	89	33,0
Operatore Tecnico VII	896	1.077	120,2	79	7,3
Operatore Amministrativo VII	171	119	69,6	47	39,5
Collaboratore Amministrativo VII	644	444	68,9	42	9,5
Ausiliario Tecnico VIII	118	114	96,6	32	28,1
Operatore Tecnico VIII	1.488	752	50,5	25	3,3
Operatore Amministrativo VIII	258	312	120,9	16	5,1
Ausiliario Tecnico IX	177	220	124,3	20	9,1
Ausiliario Amministrativo IX	114	100	87,7	0	0,0
Operatore Amministrativo IX	405	212	52,3	0	0,0
Ausiliario Tecnico X	285	65	22,8	0	0,0
Ausiliario Amministrativo X	113	63	55,8	1	1,6
Personale livelli (4)	13.034	10.115	77,6	2.625	26,0
TOTALE GENERALE	21.151	15.575	73,6	3.771	24,2

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

La distribuzione per regioni del personale dell'aggregato risulta dalle *tabelle 5 e 6*.

Nel ribadire la relativa significatività del dato, già segnalata nel precedente referto sul costo del lavoro per il 1993, in considerazione della circostanza che la maggior parte degli enti pubblici nazionali ha unica sede o rappresentanze territoriali numericamente limitate (ad eccezione degli enti previdenziali ed assistenziali maggiori e dell'ACI), si osserva che risulta confermata la elevata concentrazione di dipendenti nell'area centrale - determinata prevalentemente dall'incidenza del personale della ricerca. L'elevato dato dell'Italia centrale trova la sua ovvia spiegazione nell'alta densità di presenze a Roma e nel Lazio, in linea con l'esistenza della maggior parte delle strutture centrali dei vari enti.

Per la distribuzione del personale in servizio presso l'INPS (pari a circa il 50 % dell'intero comparto, di cui il 42 % al nord, il 30 % al centro ed il 28 % al sud ed isole) e presso l'INAIL (pari al 17 % del comparto e distribuito in misura preponderante al centro ed al nord), che insieme assorbono circa il 67 % delle risorse umane in servizio negli enti pubblici non territoriali, si sono elaborate le *tabelle 7 e 8*.

ANNO 1995

Tabella 5

ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI
DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE DI RUOLO
E NON DI RUOLO SUL TERRITORIO

Regioni	Personale assegnato Percentuale sul totale	Popolazione	Personale per 1000 abitanti
Valle d'Aosta	0,4	115.938	2,29
Piemonte	5,8	4.302.565	0,97
Lombardia	10,3	8.856.074	0,84
P.A. Trento	0,7	449.852	1,16
P.A. Bolzano	0,6	440.508	0,98
Veneto	5,0	4.380.797	0,83
Friuli Venezia Giulia	2,0	1.197.666	1,22
Liguria	2,7	1.676.282	1,17
Emilia Romagna	6,2	3.909.512	1,14
Toscana	5,5	3.529.946	1,12
Umbria	1,5	811.831	1,29
Marche	2,1	1.429.205	1,08
Lazio	27,6	5.140.371	3,87
Abruzzo	2,1	1.249.054	1,23
Molise	0,7	330.900	1,42
Campania	6,5	5.630.280	0,83
Puglia	6,9	4.031.885	1,23
Basilicata	1,6	610.528	1,89
Calabria	2,7	2.070.203	0,95
Sicilia	5,9	4.966.386	0,86
Sardegna	2,8	1.648.248	1,23
Personale all'estero	0,2		
Totale	100,0	56.778.031	

Fonti: Elaborazione Cortei dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Le Regioni in cifre, Istituto Nazionale di Statistica, 1994

ANNO 1995

Tabella 6

ENTI DI RICERCA

DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE DI RUOLO
E NON DI RUOLO SUL TERRITORIO

Regioni	Personale assegnato Percentuale sul totale	Popolazione	Personale per 1000 abitanti
Valle d'Aosta	0,0	115.938	0,00
Piemonte	4,0	4.302.565	0,17
Lombardia	7,7	8.856.074	0,15
P.A. Trento	0,3	449.852	0,12
P.A. Bolzano	0,1	440.508	0,02
Veneto	4,7	4.380.797	0,19
Friuli Venezia Giulia	1,4	1.197.666	0,21
Liguria	2,0	1.676.282	0,22
Emilia Romagna	5,1	3.909.512	0,23
Toscana	8,0	3.529.946	0,40
Umbria	0,7	811.831	0,15
Marche	0,6	1.429.205	0,07
Lazio	48,4	5.140.371	1,67
Abruzzo	0,8	1.249.054	0,12
Molise	0,1	330.900	0,07
Campania	6,9	5.630.280	0,22
Puglia	3,2	4.031.885	0,14
Basilicata	0,4	610.528	0,12
Calabria	0,9	2.070.203	0,08
Sicilia	3,6	4.966.386	0,13
Sardegna	0,9	1.648.248	0,10
Personale all'estero	0,0		
Totale	100,0	56.778.031	

Fonti: Elaborazione Cortei dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Le Regioni in cifre, Istituto Nazionale di Statistica, 1994

ANNO 1995

Tabella 7

I.N.P.S.

DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE DI RUOLO
E NON DI RUOLO SUL TERRITORIO

Regioni	Personale assegnato	Popolazione	Personale per 1000 abitanti
Valle d'Aosta	117	115.938	1,01
Piemonte	2.608	4.302.565	0,61
Lombardia	4.482	8.856.074	0,51
P.A. Trento	329	449.852	0,73
P.A. Bolzano	230	440.508	0,52
Veneto	2.195	4.380.797	0,50
Friuli Venezia Giulia	845	1.197.666	0,71
Liguria	1.095	1.676.282	0,65
Emilia Romagna	2.543	3.909.512	0,65
Toscana	2.126	3.529.946	0,60
Umbria	564	811.831	0,69
Marche	851	1.429.205	0,60
Lazio	6.033	5.140.371	1,17
Abruzzo	845	1.249.054	0,68
Molise	296	330.900	0,89
Campania	2.800	5.630.280	0,50
Puglia	1.910	4.031.885	0,47
Basilicata	430	610.528	0,70
Calabria	1.333	2.070.203	0,64
Sicilia	2.705	4.966.386	0,54
Sardegna	936	1.648.248	0,57
Personale all'estero	9		
Totale	35.282	56.778.031	

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

Le Regioni in cifre, Istituto Nazionale di Statistica, 1994

ANNO 1995

Tabella 8

I.N.A.I.L.

DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE DI RUOLO
E NON DI RUOLO SUL TERRITORIO

Regioni	Personale assegnato	Popolazione	Personale per 1000 abitanti
Valle d'Aosta	54	115.938	0,47
Piemonte	752	4.302.565	0,17
Lombardia	1.399	8.856.074	0,16
P.A. Trento	92	449.852	0,20
P.A. Bolzano	98	440.508	0,22
Veneto	730	4.380.797	0,17
Friuli Venezia Giulia	273	1.197.666	0,23
Liguria	427	1.676.282	0,25
Emilia Romagna	973	3.909.512	0,25
Toscana	910	3.529.946	0,26
Umbria	234	811.831	0,29
Marche	367	1.429.205	0,26
Lazio	2.496	5.140.371	0,49
Abruzzo	334	1.249.054	0,27
Molise	92	330.900	0,28
Campania	710	5.630.280	0,13
Puglia	487	4.031.885	0,12
Basilicata	106	610.528	0,17
Calabria	299	2.070.203	0,14
Sicilia	666	4.966.386	0,13
Sardegna	331	1.648.248	0,20
Personale all'estero			
Totale	11.830	56.778.031	

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

Le Regioni in cifre, Istituto Nazionale di Statistica, 1994

7.2.3 - Il costo del personale dell'aggregato

Nel 1994 il costo complessivo del personale comunque in servizio nell'aggregato degli enti pubblici non territoriali a rilevanza nazionale è stato pari a 5.232,2 miliardi di lire, corrispondente al 3,25 % delle risorse finanziarie destinate all'intero settore pubblico, con una riduzione rispetto all'anno precedente di circa 59 miliardi.

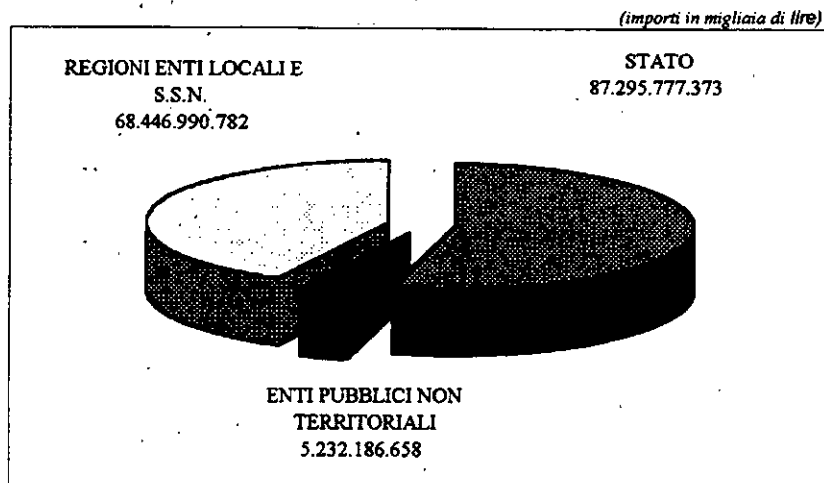
Nel 1995 il corrispondente costo è salito a 5.503,5 miliardi, con un aumento di circa 271 miliardi²⁷ (+5 %); tale valore, in quota percentuale di spesa globale per il settore pubblico, è pari al 3,5 % e resta quindi inferiore al 4 % rilevato per il 1993. (cfr. grafico 1)

L'incidenza sul P.I.L.²⁸ di tale complesso di risorse finanziarie si è attestato sullo 0,31 % sia per il 1994 sia per il 1995, con una riduzione dello 0,2 % rispetto al 1993.

RIPARTIZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE ASSEGNATE ALL'INTERO SETTORE PUBBLICO

Grafico 1

ANNO 1994



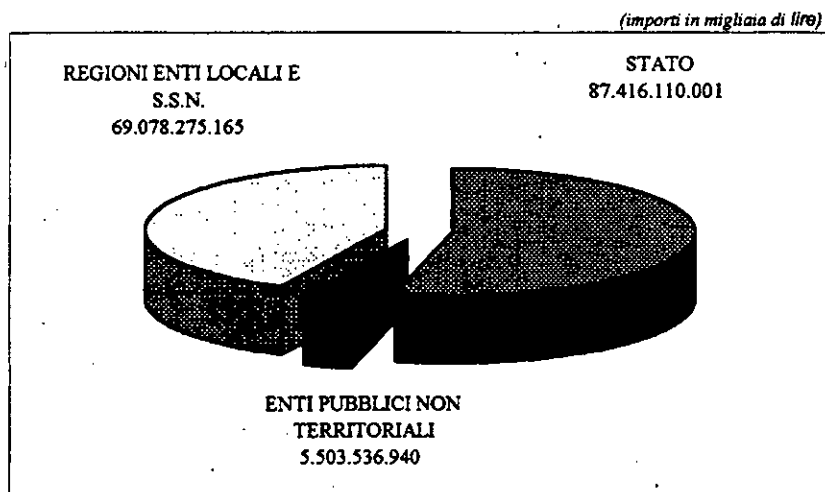
²⁷ Di tale incremento di spesa, non risulta ancora possibile, sulla base delle rilevazioni della Ragioneria, quantificare con esattezza il costo dei rinnovi contrattuali per il 1995, autorizzati dalla legge n. 725 del 1994 (legge finanziaria 1995) e dalla direttiva finanziaria della Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 1° febbraio 1995, come riferito al paragrafo 7.1, nel limite massimo di 177 miliardi.

²⁸ Il P.I.L. risultante per i due anni è rispettivamente di 1.641.105 miliardi e di 1.770.949 miliardi (cfr. *Relazione generale sulla situazione economica del Paese* per il 1994 e per il 1995, vol. I, pagg. 48 e segg.).

**RIPARTIZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE ASSEGNATE
ALL'INTERO SETTORE PUBBLICO**

Grafico 1

ANNO 1995



La spesa per le retribuzioni lorde è stata di 3.807,7 miliardi nel 1994 e di 3.870,8 miliardi nel 1995 (cfr. tabella 9). Alla retribuzione di base²⁹ sono stati destinati 3.113 miliardi di lire, corrispondenti all'81,8 % della spesa totale, per il 1994, e 3.132,1 miliardi, pari all'80,9 % del totale, per il 1995. Il trattamento accessorio³⁰ ha richiesto 694,7 miliardi di lire (pari al 18,2 % del totale) per il 1994 e 738,6 miliardi (pari al 19,1 %) per il 1995.

La ripartizione delle due componenti retributive all'interno dell'aggregato evidenzia come il trattamento economico fondamentale incida per il 1995 per il 78,8 % (di contro al 79,4 % del 1994) per il comparto enti pubblici non economici e per l'88,1 % (rispetto all'89,7 % del 1994) per quello ricerca, mentre il trattamento economico accessorio (e, per un verso, eventuale) incida per il 21,2 % (20,6 % nel 1994) per il primo comparto e per l'11,9 % (10,3 % per il 1994) in quello della ricerca.

La retribuzione media lorda pro-capite per qualifiche e livelli del personale di ruolo (v. tabelle 10 e 11) è pari a 42,6 milioni per il 1995 (42,4 nel 1994) nel comparto enti pubblici non economici ed a 51,1 milioni (51,044 nel 1994) nel comparto ricerca; in media ponderata nell'intero aggregato essa è pari a 44,2 milioni per il 1995 (44,1 milioni nel 1994), valore che si conferma superiore a quello analogo dell'aggregato ministeriale ed a quello delle regioni ed enti locali.

Tali valori restano superiori anche al rapporto³¹ - di relativa significatività - tra il reddito interno lordo ed il totale delle unità di lavoro dipendente in ambito nazionale che si attesta sui 31 milioni per il 1994 e sui 33 per il 1995.

All'interno dell'aggregato le retribuzioni unitarie del personale del comparto ricerca si presentano in genere, anche nel periodo in considerazione, superiori a quelle del corrispondente

²⁹ Comprendente le voci: stipendio, indennità integrativa speciale, r.i.a., tredicesima, arretrati, assegni familiari, indennità gravanti su capitoli stipendio, recuperi ritardi assenze.

³⁰ Comprendente le voci straordinario, indennità, incentivi e le altre spese collegate.

³¹ I dati per il raffronto si sono desunti dalle citate *Relazioni generali sulla situazione economica del Paese* per il 1994 e per il 1995 (vol. I pagg. 48 e segg.).

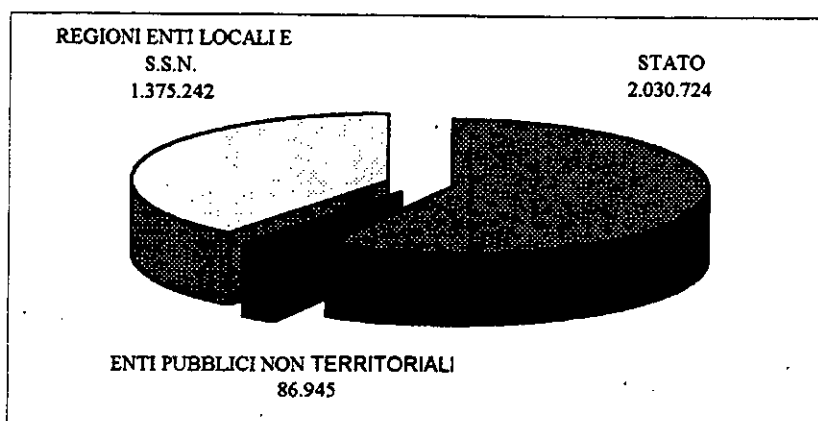
personale del comparto enti non economici, ad eccezione dei livelli V, VIII e superiori. Lo scostamento maggiore, a favore del personale della ricerca, si riscontra nella fascia della dirigenza e nel III livello.

Con riferimento alle retribuzioni del comparto ricerca, invece, l'analogo raffronto vede il primato dell'VIII livello e superiori, seguito dalla dirigenza; la somma dei due valori, che raggiunge quasi il 70% del totale, conferma la particolare natura delle posizioni lavorative del comparto e la sua sostanziale specificità.

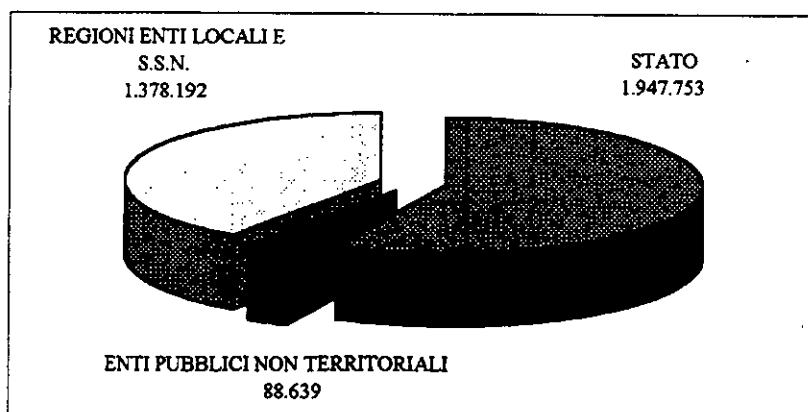
*RIPARTIZIONE DELLE UNITA' DI PERSONALE
ASSEGNATO ALL'INTERO SETTORE PUBBLICO*

Grafico 2

ANNO 1994

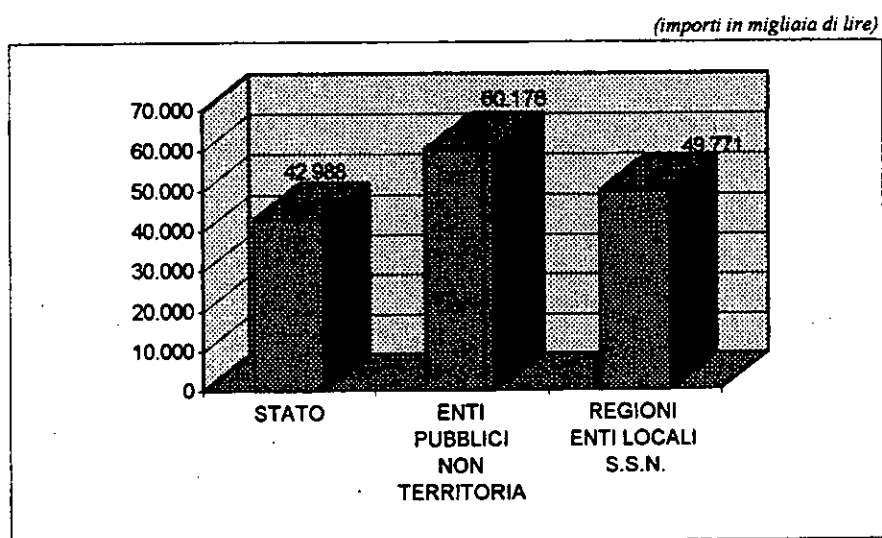


ANNO 1995

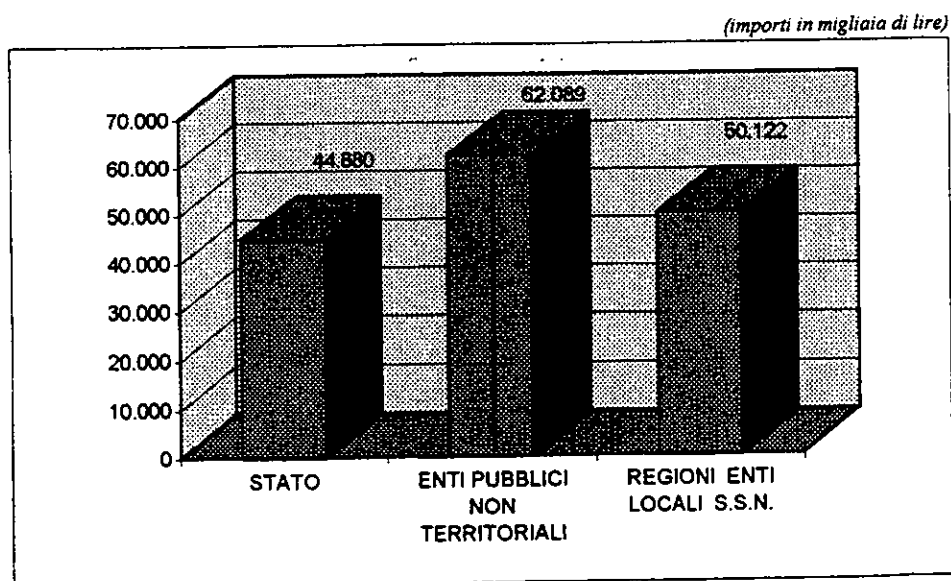


**RAPPORTO TRA RISORSE E UNITA' ASSEGNATE
AI COMPARTI DEL SETTORE PUBBLICO**

Grafico 3

ANNO 1994

**RAPPORTO TRA RISORSE E UNITA' ASSEGNATE
AI COMPARTI DEL SETTORE PUBBLICO**

ANNO 1995

ANNO 1995

Tabella 9

ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI

PERSONALE DI RUOLO E NON DI RUOLO
COMPOSIZIONE DELLA RETRIBUZIONE LORDA

(in migliaia di lire)

	Enti pubb. non economici	%	Enti di ricerca	%	Totale	%
Stipendio	1.071.228.103		392.915.068		1.464.143.171	
I.i.s.	864.643.196		226.979.497		1.091.622.693	
R.i.a.	131.613.977		26.454.684		158.068.661	
Tredicesima	173.644.747		57.638.440		231.283.187	
Arretrati	9.766.249		8.251.863		18.018.112	
Assegni familiari	9.249.403		962.680		10.212.083	
ind. capitoli stipendio	93.308.386		71.705.628		165.014.014	
Recuperi rit. assenze	-3.059.130		-3.112.832		-6.171.962	
Totale a)	2.350.394.931	78,8	781.795.028	28,1	3.132.189.959	80,9
Straordinario	108.261.385		10.963.644		119.225.029	
Indennità	172.989.704		1.889.441		174.879.145	
Incentivi	314.994.111		78.492.451		393.486.562	
Altre spese	37.303.782		13.778.415		51.082.197	
Totale b)	633.548.982	21,2	105.123.951	11,9	738.672.933	19,1
Retrib. lorda (a+b)	2.983.943.913	100,0	886.918.979	100,0	3.870.862.892	100,0

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

La retribuzione lorda non comprende i contributi a carico delle Amministrazioni

ANNO 1995

Tabella 10

INCIDENZA DELLA RETRIBUZIONE MEDIA PRO-CAPITE PER QUALIFICHE E LIVELLI
DEL PERSONALE DI RUOLO DEI SINGOLI COMPARTI

(in migliaia di lire)

Categorie e livelli	ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI						ENTI DI RICERCA					
	Unità personale (c)	Mensilità liquidate (d)	Retribuzione complessiva (e)	Retribuzione unitaria (e/d)*13	Retrib. unitaria (e/c)	Incidenza su retrib. compless. (f)	Unità personale (i)	Mensilità liquidate (j)	Retribuzione complessiva (k)	Retribuzione unitaria (k/j)*13	Retrib. unitaria (k/i)	Incidenza su retrib. compless. (l)
Dirigenti + r.e.	3.694	44.111	304.288.478	89.677	82.374	10,88	2.632	30.998	227.064.684	95.227	86.271	28,48
ottavo livello e superiori	13.919	166.460	733.322.549	57.270	52.685	26,21	6.456	77.872	329.471.560	55.002	51.033	41,33
settimo livello	23.331	278.387	949.081.248	44.320	40.679	33,92	3.009	36.503	119.334.980	42.499	39.659	14,97
sesto livello	13.051	146.956	434.499.283	38.437	33.292	15,53	1.640	19.795	61.264.126	40.234	37.356	7,69
quinto livello	5.944	69.262	199.539.730	37.456	33.573	7,13	1.178	13.735	38.772.769	36.698	32.914	4,86
quarto livello	4.401	52.076	139.566.506	34.841	31.712	4,99	532	6.684	17.551.070	34.136	32.991	2,20
terzo livello	1.288	15.548	36.960.881	30.904	28.696	1,32	128	1.484	3.689.370	32.319	28.823	0,46
primo e secondo livello	19	162	359.509	28.849	18.922	0,01						0,00
TOTALI	65.647	772.962	2.797.638.184	47.052	42.616	100,00	15.575	187.071	797.148.559	55.396	51.181	100,00

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

**CONFRONTO TRA LE UNITA' DI PERSONALE DI RUOLO E RETRIBUZIONI DEI
COMPARTI
MINISTERI - ENTI LOCALI - ENTI PUBBLICI**

ANNO 1995

Tabella 11

(importi retribuzioni in migliaia di lire)

Categorie e livelli	MINISTERI				Media (1)
	Unità pers. (a)	Retrib. compl. (b)	Retr. unitar. (b/a)	Scost. %	
dirigenti + r.e.	6.386	534.593.997	83.713	0,9	82.965,1
ottavo livello e superiori	23.553	1.184.056.481	50.272	2,3	49.137,4
settimo livello	60.535	2.504.872.988	41.379	4,5	39.585,0
sesto livello	24.368	823.607.451	33.799	1,3	33.360,2
quinto livello	87.354	3.000.174.857	34.345	2,5	33.504,2
quarto livello	53.298	1.651.635.079	30.989	3,3	29.993,0
terzo livello	24.827	713.259.852	28.729	4,2	27.575,1
primo e secondo livello	666	34.012.835	51.070	88,1	27.148,9
TOTALI	280.987	10.446.213.548	37.177	5,9	35.121,2

Categorie e livelli	ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI				Media (1)
	Unità pers.	Retrib. compl.	Retr. unitar.	Scost. %	
dirigenti + r.e.	6.326	531.353.162	83.995	1,2	82.965,1
ottavo livello e superiori	20.375	1.062.794.109	52.162	6,2	49.137,4
settimo livello	26.340	1.068.416.228	40.562	2,5	39.585,0
sesto livello	14.691	495.763.409	33.746	1,2	33.360,2
quinto livello	7.122	238.332.499	33.464	-0,1	33.504,2
quarto livello	4.933	157.117.576	31.850	6,2	29.993,0
terzo livello	1.416	40.650.251	28.708	4,1	27.575,1
primo e secondo livello	19	359.509	18.922	-30,3	27.148,9
TOTALI	81.222	3.594.786.743	44.259	26,0	35.121,2

Categorie e livelli	REGIONI ED ENTI LOCALI				Media (1)
	Unità pers.	Retrib. compl.	Retr. unitar.	Scost. %	
dirigenti	13.614	1.118.191.533	82.135	-1,0	82.965,1
ottavo livello	30.030	1.387.250.168	46.195	-6,0	49.137,4
settimo livello	59.520	2.221.758.787	37.328	-5,7	39.585,0
sesto livello	141.715	4.711.281.408	33.245	-0,3	33.360,2
quinto livello	117.117	3.850.741.839	32.879	-1,9	33.504,2
quarto livello	112.923	3.324.668.310	29.442	-1,8	29.993,0
terzo livello	147.907	4.048.289.464	27.371	-0,7	27.575,1
primo e secondo livello	11.512	296.763.179	25.779	-5,0	27.148,9
TOTALI	634.338	20.958.944.688	33.041	-5,9	35.121,2

(1) Determinato quale rapporto tra la somma delle retribuzioni complessive dei tre comparti e la somma delle rispettive unità di personale

Lo scostamento percentuale è riferito rispetto alla media

7.2.4 - Il costo del lavoro

L'obiettivo perseguito dalla normativa introdotta dal d.lgs. n. 29 del 1993 è evidentemente quello di pervenire progressivamente ad una conoscenza, compiuta ed approfondita, dell'intero complesso di risorse destinate al fattore lavoro. Gli elementi raccolti dalla Ragioneria tendono, quindi, correttamente a dare contezza non soltanto del costo del personale, cioè delle spese retributive in senso proprio, al lordo dei contributi a carico dell'Amministrazione, ma anche del più ampio costo del lavoro, che comprende, in aggiunta, tutte le ulteriori spese a carattere non retributivo, relative a provvidenze a favore del personale, miranti comunque a "remunerare" in senso lato l'attività lavorativa del personale dipendente. In tale ambito, sono ricomprese, nella rilevazione effettuata dalla Ragioneria, erogazioni più o meno discrezionali che possono farsi rientrare in forme di retribuzione indiretta (quali gli assegni di vitto o le spese per il vestiario) ed erogazioni cui l'Amministrazione è tenuta in relazione alla titolarità di determinati diritti o status da parte dei dipendenti (equo indennizzo o compensi per incarichi previsti da leggi).

Nella necessaria consapevolezza della natura non omogenea delle spese considerate, si può comunque procedere alle notazioni che seguono.

Il costo del lavoro del lavoro per l'intero aggregato degli enti pubblici territoriali è pari a 5.369,4 miliardi per il 1994 ed a 5.654,8 miliardi per il 1995 (cfr. tabella 12).

L'incidenza percentuale del costo del personale si attesta sul 97,4 % per entrambi gli anni, con una incidenza residuale delle altre provvidenze non retributive pari al 2,6 %.

Il peso di tali voci di spesa è peraltro differente se si considerano separatamente i due comparti: per gli enti pubblici non economici il valore percentuale è del 2,5 per il 1994 e del 2,3 per il 1995; per gli enti di ricerca del 2,7 per il 1994 e del 3,6 per il 1995.

Rapportando il valore assoluto di tali oneri aggiuntivi, o remunerativi indiretti, per ciascun comparto, alle unità di personale, si perviene ad un costo unitario di 1,52 milioni per il 1994 e di 1,41 per il 1995 per gli enti non economici ed a 1,78 milioni per il 1994 ed a 2,87 milioni per il 1995 per il comparto della ricerca.

Si riscontrano, quindi, differenze di un certo rilievo che postulano, per il futuro, ulteriori analisi per verificare il livello di discrezionalità e di rigidità della spesa.

Tabella 12

ANNO 1995

ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI
RIEPILOGO UNITA' DI PERSONALE E COMPETENZE

(importi competenze in migliaia di lire)

SOTTOCOMPARTI	UNITA' DI PERSONALE		SPESA PER COMPETENZE Fisse		SPESA PER COMPETENZE ACCESSORIE			TOTALE RETRIBUZIONI LORDE		COSTO DEL PERSONALE (1)	COSTO DEL LAVORO (2)
	Ruolo (a)	Restante personale (b)	Totale (a+b)	Ruolo (c)	Restante personale (d)	Totale (c+d)	Ruolo (e)	Restante personale (f)	Totale (e+f)	Ruolo (g+e)	Ruolo + restante pers. (g+d)+(e+f)
Enti pubblici non economici	65.549	5.305	70.854	2.170.769.850	176.164.327	2.346.934.177	623.047.232	10.141.402	633.188.634	2.793.817.082	2.980.122.811
Enti ricerca e speriment.	15.575	2.210	17.785	697.226.492	84.568.536	781.795.028	99.922.067	5.201.884	105.123.951	797.148.559	886.918.979
Totale	81.124	7.515	88.639	2.867.996.342	260.732.863	3.128.729.205	722.969.299	15.343.286	738.312.585	3.590.965.641	3.867.041.790

(1) Comprende: totale retribuzioni, contributi a carico delle Amm. n., indennità per missioni.
(2) Comprende: costo del personale; gestione mensa, vestiario, equo indennizzo, formazione, concorsi e varie.

REGIONI E ENTI LOCALI E S.S.N.
RIEPILOGO UNITA' DI PERSONALE E COMPETENZE

(importi competenze in migliaia di lire)

SOTTOCOMPARTI	UNITA' DI PERSONALE		SPESA PER COMPETENZE Fisse		SPESA PER COMPETENZE ACCESSORIE			TOTALE RETRIBUZIONI LORDE		COSTO DEL PERSONALE (1)	COSTO DEL LAVORO (2)
	Ruolo (a)	Restante personale (b)	Totale (a+b)	Ruolo (c)	Restante personale (d)	Totale (c+d)	Ruolo (e)	Restante personale (f)	Totale (e+f)	Ruolo (g+e)	Ruolo + restante pers. (g+d)+(e+f)
Regioni ed enti locali	634.338	58.282	692.620	19.126.091.294	1.395.998.159	20.522.089.453	1.832.833.394	102.419.679	1.935.273.073	20.958.944.688	22.457.362.526
Servizio sanitario nazionale	665.414	20.158	685.572	24.908.097.826	609.619.657	25.517.717.483	4.221.198.781	101.991.180	4.323.189.961	29.129.296.607	29.840.907.444
Totale	1.299.752	78.440	1.378.192	44.034.189.120	2.005.617.816	46.039.806.936	6.054.032.175	204.410.859	6.258.463.034	50.088.241.295	52.298.269.970

(1) Comprende: totale retribuzioni; contributi a carico delle Amm. n., indennità per missioni.
(2) Comprende: costo del personale; gestione mensa, vestiario, equo indennizzo, formazione, concorsi e varie.

7.3 - Analisi e valutazioni per aggregati omogenei (previdenziali, ricerca, Automobil club)

7.3.1 - Consistenza del personale e grado copertura organici

Ai fini di un approccio conoscitivo di maggior significato, cercando di conciliare l'esigenza di una ricognizione più specifica con la rilevata situazione di eterogeneità delle figure soggettive operanti nel settore, si è proceduto ad una serie di analisi e comparazioni per tre distinti raggruppamenti di enti che possono considerarsi unitariamente con riguardo al profilo funzionale di ciascuno.

I tre raggruppamenti presi in esame sono: quello degli "enti previdenziali"³² (29 per il 1994 e 25³³ per il 1995) quello degli enti di ricerca³⁴ (54 per il 1994 e 55³⁵ per il 1995) e quello dell'ACI e degli Automobil club locali e provinciali³⁶ (102 per il 1994 e 104³⁷ per il 1995).

L'aggregato più consistente, per il profilo numerico del personale (cfr. tabelle 13, 14 e 15), è quello degli Enti previdenziali, che, di contro ad una dotazione organica complessiva di 63.687 posti, registra, al 31 dicembre 1995, 53.574 presenze con uno scostamento del 15,9 % rispetto all'organico stabilito. Tale mancata copertura è, peraltro, compensata da una notevole presenza di personale contrattista (circa 2.829 unità).

L'aggregato degli enti di ricerca, con una dotazione organica di 21.151 posti, ha vacanze per 5.576 unità, pari al 26,4 %, al 31 dicembre 1995.

Il complesso degli Automobil club, con una consistenza organica complessiva di 6.100 posti, ha disponibilità per 468 unità (pari al 7,7 % del ruolo) alla medesima data di riferimento.

Per i primi due aggregati le carenze organiche si rilevano soprattutto per le qualifiche dirigenziali ed apicali dei livelli, mentre gli Automobil club hanno i vuoti più rilevanti nei livelli più bassi (III e IV).

³² Il personale comunque in servizio presso gli enti del raggruppamento, rilevato con riferimento alla situazione al 31 dicembre 1995, è pari a 56.403 unità.

³³ Sulla intervenuta variazione numerica si rinvia a quanto riferito nel paragrafo 7.1.2.

³⁴ Il personale complessivo in servizio nell'aggregato, al 31 dicembre 1995, assomma a 17.785 unità.

³⁵ Cfr. paragrafo 7.1.2.

³⁶ Con 5.721 dipendenti al 31 dicembre 1995.

³⁷ Cfr. paragrafo 7.1.2.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabella 13

ANNO 1995

ENTI PREVIDENZIALI
RAPPORTO GRADO DI COPERTURA ORGANICI COMPLESSIVO E PER LIVELLI/QUALIFICHE
INCIDENZA COMPONENTI ACCESSORIE SU RETRIBUZIONE

Qualifica/livello	Dotazione organica	In servizio al 31/12/95	Retribuzione totale	Strord.	% su retri. tot.	Incentivi (1)	% su retri. tot.	Indennità capitolari stipendi	% su retri. tot.	Competenze fisse (2)	% su retri. tot.	Strordinario incentivi Indennità	% su retri. tot.	Recupero ritardi assenze	% su retri. tot.	Emolum. anni preced.	% su retri. tot.
Personale di ruolo e non temporaneo e contratt.	(a)	(b)	(b-a)														
Dirigente Generale LIV.	3	3	0	56.961	17,8	7.733	2,4	2.336	0,7	252.745	79,0	67.030	21,0		0,0		0,0
Dirigente Generale LIV.	83	57	-26	8.376.288	13,7	2.021.799	24,1	115.300	1,4	5.001.095	59,7	3.282.694	39,2	922	0,0	93.421	1,1
Dirigente Superiore	255	324	69	36.996.871	10,1	9.894.447	26,7	1.119.165	3,0	21.643.503	58,5	14.753.220	39,9	12.092	0,0	612.240	1,7
Primo Dirigente	1.469	1.000	-469	82.506.842	8,8	20.245.713	24,5	2.422.533	2,9	52.047.960	63,1	29.900.916	36,2	11.851	0,0	569.817	0,7
Ispettore Gen. R.E.		1.601	1.601	120.805.602	7,7	14.904.315	12,3	1.509.789	1,2	94.546.151	78,3	25.692.153	21,3	37.971	0,0	603.269	0,5
Direttore Div. R.E.		352	352	23.672.545	7,6	3.120.643	13,2	348.435	1,5	18.205.029	76,9	5.266.292	22,2	16.997	0,1	218.221	0,9
Decimo Liv. II diff.		209	209	33.463.893	2,8	3.099.794	9,3	14.727.487	44,0	14.453.058	43,2	18.753.921	56	8.067	0,0	264.981	0,8
Decimo Liv. I diff.		379	379	47.148.180	1,9	4.750.007	10,1	20.932.373	44,4	20.492.409	43,5	26.596.588	56,4	6.788	0,0	65.971	0,1
Decimo Liv.	1.357	432	-925	28.797.621	2,8	4.105.873	14,3	8.990.870	31,2	14.773.255	51,3	13.898.816	48,3	6.015	0,0	131.565	0,5
Nono Liv.	3.280	482	-2.798	25.813.534	4,3	5.657.914	21,9	972.093	3,8	18.034.241	69,9	7.750.546	30,0	16.056	0,1	44.803	0,2
Ottavo Liv.	14.330	11.114	-3.216	530.764.788	3,8	115.384.866	21,7	1.502.291	0,3	393.271.095	74,1	137.035.433	25,8	140.966	0,0	599.226	0,1
Settimo Liv.	25.044	21.407	-3.637	870.025.378	2,5	177.502.436	20,4	1.771.876	0,2	668.061.028	76,8	201.161.808	23,1	332.121	0,0	1.134.663	0,1
Sesto Liv.	10.068	9.799	-269	318.265.953	2,7	60.693.709	19,1	1.421.225	0,4	247.380.206	77,7	70.787.087	22,2	286.293	0,1	384.953	0,1
Quinto Liv.	4.637	2.597	-2.040	83.990.637	2,7	20.339.896	24,2	930.871	1,1	60.425.499	71,9	23.496.623	28,0	128.239	0,2	196.754	0,2
Quarto Liv.	2.161	3.258	1.097	103.599.944	3,2	20.833.137	20,1	284.568	0,3	79.110.846	76,4	24.431.846	23,6	116.991	0,1	174.243	0,2
Terzo Liv.	988	543	-445	15.956.603	3,2	3.809.298	23,9	61.028	0,4	11.574.073	72,5	4.384.693	27,5	40.117	0,3	37.954	0,2
Secondo Liv.		17	5	299.717	5,4	42.953	14,3	993	0,3	244.994	81,7	60.043	20,0	5.320	1,8		0,0
Primo Liv.																	
Personale di Ruolo	63.687	53.574	-10.113	2.330.804.171	3,6	466.414.533	20,0	57.113.233	2,5	1.719.517.187	73,8	607.319.709	26,1	1.166.806	0,1	5.134.081	0,2
Personale non di ruolo	0	11	11	365.161	12,0	33.692	9,2	8.769	2,4	279.306	76,5	86.102	23,6	247	0,1		0,0
Personale temporaneo	0	95	95	4.740.947	0,8	5.733	0,1	119.182	2,5	4.635.389	97,8	161.224	3,4	66.467	1,4	10.801	0,2
Personale contrattista	1.041	2.388	1.347	71.419.176	556.905	2.252.976	3,2	9.690.573	13,6	58.656.761	82,1	12.500.454	17,5	83.049	0,1	345.010	0,5
Personale part-time	0	335	335	7.836.087	2.643	1.620.244	20,7	28.318	0,4	6.193.534	79,0	1.051.205	21,1	9.534	0,1	882	0,0
Totale altro personale	1.041	2.829	1.788	84.361.371	639.498	3.912.645	4,6	9.846.842	11,7	69.764.990	82,7	14.398.985	17,1	159.297	0,2	356.693	0,4
TOTALE GENERALE	64.728	56.403	-8.325	2.415.165.542	84.431.441	470.327.178	19,5	66.960.075	2,8	1.789.282.177	74,1	621.718.694	25,7	1.326.103	0,1	5.490.774	0,2

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

(1) Comprende: indennità di turno, pronta disponibilità, compensi ecc., Fondi ecc., altre spese.

(2) Comprende: Stipendio, i.e.s., r.i.a., tredicesima mensilità, assegni familiari.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabella 14

ENTI RICERCA - rapporto grado copertura organici complessivo e per livelli/qualifiche - incidenza componenti fissi ed accessorie su retribuzione totale

Qualifica/livello	Deduzione organica	In servizio al 31/12/95	(b-a)	Ributazione totale	Struord.	% su tot.	Incentivi	% su tot.	Indennità	% su tot.	Competenze	% su tot.	Struordinario	% su tot.	Recupero	% su tot.	Emolum. ann. pred.	% su tot.
Personale di ruolo e non temporaneo e contratt.	(a)	(b)					(1)		capitoli		base		Indennità		mensile			
Dirigente di Ricerca I	1.149	590	-559	59.615.693	0	0,0	262.903	0,4	10.104.039	16,9	48.618.811	81,6	10.366.944	17,4	332.740	0,3	765.022	1,3
Primo Ricercatore II	2.552	1.519	-1.033	119.836.023	0	0,0	1.376.634	1,2	17.477.417	14,6	100.676.204	84,0	18.956.031	15,7	332.740	0,3	656.506	0,5
Ricercatore III	2.874	2.339	-535	125.646.211	4.714	0,0	1.580.824	1,2	16.753.317	13,3	105.702.491	84,0	18.326.391	14,6	488.749	0,4	2.126.082	1,7
Dirigente Tecnico I	306	171	-135	15.418.829	0	0,0	34.183	0,2	2.966.601	14,9	12.824.779	83,2	2.336.784	15,1	11.080	0,1	274.346	1,8
Primo Tecnico II	304	194	-110	17.640.023	0	0,0	1.260.271	7,1	2.273.794	12,7	14.285.044	80,0	2.336.784	15,1	23.824	0,1	64.218	0,4
Tecnico III	661	542	-119	30.036.533	0	0,0	440.862	2,1	3.897.178	13,0	25.552.988	83,1	4.338.040	15,1	124.264	0,4	69.769	0,2
Dirigente Generale I	40	32	-8	3.925.701	0	0,0	19.576	0,5	634.741	16,2	3.223.034	82,4	634.317	17	9.458	0,2	57.808	1,5
Dirigente Prima Funzione II	72	34	-36	1.840.283	0	0,0	37.205	1,0	1.013.717	26,2	2.702.493	69,7	1.050.922	27,2	10.166	0,3	125.106	3,2
Dirigente III	79	37	-42	2.375.310	0	0,0	9.594	0,4	681.500	28,7	1.653.010	69,7	691.094	29,1	3.038	0,1	32.364	1,4
Ispezioni Ord. R.E. IV	0	5	5	540.670	29.232	5,4	61.226	12,1	781	0,1	395.293	73,2	91.239	17,6	1.822	0,3	51.370	9,5
Dirigente Div. R.E. IV	0	48	48	3.624.770	271.811	6,1	581.775	16,0	18.067	0,5	2.540.848	70,1	821.653	22,7	13.855	0,4	276.124	7,6
Collaboratore TER. IV	1.511	1.235	-276	64.525.772	1.615.206	2,5	14.592.816	22,6	1.234.717	1,9	46.906.139	72,7	17.443.739	27,0	146.974	0,2	323.868	0,5
Fasciamento Ann. vo IV	541	209	-332	11.284.825	399.183	3,5	2.679.939	23,7	193.068	1,7	7.913.644	70,1	3.271.210	29,0	37.461	0,3	135.712	1,2
Collaboratore TER. V	2.111	1.364	-747	63.378.172	1.228.030	1,9	12.960.718	20,5	1.425.623	2,3	47.838.011	75,5	15.534.371	24,7	257.734	0,4	163.524	0,3
Fasciamento Ann. vo V	549	612	63	28.312.044	850.538	3,0	5.906.300	20,9	481.164	1,7	21.511.204	74,7	7.240.002	25,6	104.877	0,4	25.795	0,1
Collaboratore Ann. vo V	264	155	-109	6.267.999	224.172	3,6	1.315.903	21,0	146.816	2,3	4.380.948	71,1	1.648.891	26,9	13.812	0,2	13.973	0,2
Collaboratore TER. VI	2.404	2.116	-288	80.919.561	1.371.419	1,9	15.367.690	19,0	1.741.025	2,2	62.461.845	77,2	18.680.134	23,1	410.736	0,5	188.278	0,2
Operatore Tecnico VI	596	623	27	26.571.745	487.635	1,8	5.405.934	20,3	567.815	2,1	20.149.202	75,8	6.461.404	24,3	112.310	0,4	73.449	0,3
Collaboratore Ann. vo VI	389	270	-119	11.843.674	288.498	2,4	2.327.987	21,3	236.123	2,0	8.804.134	74,3	3.052.608	25,8	70.471	0,6	57.103	0,5
Operatore Tecnico VII	856	1.077	181	41.002.209	759.943	1,9	8.414.511	20,5	1.002.349	2,4	30.110.280	73,4	10.176.803	24,8	208.325	0,5	923.451	2,3
Operatore Ann. vo VII	171	119	-52	4.629.371	105.020	2,3	910.899	19,7	131.199	2,8	3.480.078	75,2	1.147.118	24,8	10.823	0,2	12.998	0,3
Collaboratore Ann. vo VII	644	444	-200	15.632.546	419.236	2,7	3.345.230	21,4	321.806	2,1	11.640.377	74,5	4.086.272	26,1	107.530	0,7	13.427	0,1
Auxiliario Tecnico VIII	118	114	-4	3.422.915	160.439	4,1	636.439	18,6	73.873	2,3	2.543.023	74,3	850.771	24,9	6.450	0,2	35.571	1,0
Operatore Tecnico VIII	1.488	752	-736	24.847.624	699.820	2,8	4.681.805	18,9	618.089	2,5	18.816.913	75,7	6.003.714	24,2	74.680	0,3	101.677	0,4
Operatore Ann. vo VIII	758	312	-446	10.507.230	199.239	1,9	1.837.731	17,5	396.184	3,8	8.001.200	76,2	2.433.174	23,2	50.032	0,5	117.888	1,1
Auxiliario Tecnico IX	177	220	43	8.183.001	313.476	3,8	1.347.283	16,5	188.495	2,3	6.379.178	77,3	1.840.256	22,6	26.447	0,3	31.014	0,4
Auxiliario Ann. vo IX	114	100	-14	3.256.484	90.049	2,8	527.115	16,2	149.142	4,6	2.479.010	76,1	766.306	23,5	5.700	0,2	16.868	0,5
Operatore Ann. vo IX	405	212	-193	6.111.585	139.160	2,3	1.024.561	16,8	188.996	3,1	4.787.584	78,3	1.352.717	22,1	35.982	0,6	7.266	0,1
Auxiliario Tecnico X	285	65	-220	1.949.651	119.629	6,1	333.643	17,2	46.120	2,4	1.444.932	74,1	501.392	25,7	6.196	0,3	9.503	0,5
Auxiliario Ann. vo X	113	63	-50	1.739.719	37.874	2,2	273.603	15,8	67.830	3,9	1.351.131	77,7	381.327	21,9	3.840	0,2	11.101	0,6
Totale Personale di Ruolo	21.151	13.975	-7.176	797.148.559	9.943.863	3,2	89.978.204	11,2	64.361.602	8,1	628.968.460	78,9	164.343.649	20,6	2.864.453	0,4	6.761.081	0,8
Personale non di ruolo	0	1.364	1.364	51.306.790	479.693	0,9	2.123.514	4,0	4.393.563	8,6	44.860.120	84,2	7.198.770	13,5	101.580	0,2	1.351.480	2,5
Personale temporaneo	0	675	675	30.928.209	322.666	1,0	1.903.457	6,1	2.187.647	7,1	28.435.940	85,5	4.411.770	14,3	38.456	0,1	119.555	0,4
Personale contrattista	0	146	146	4.954.561	217.422	4,4	59.267	1,2	545.493	10,9	4.232.633	84,7	822.182	16,5	78.232	1,6	17.978	0,4
Personale part-time	0	25	25	540.860	0	0,0	97.865	18,1	17.323	3,2	453.016	83,9	113.188	21,3	29.913	5,5	1.769	0,3
Totale altro personale	0	2.110	2.110	85.770.420	1.019.181	1,1	4.182.103	4,7	7.344.076	8,1	75.981.599	84,6	12.545.910	14,0	248.181	0,3	1.490.782	1,7
TOTALE GENERALE	21.151	17.785	-3.366	882.918.979	10.963.044	1,2	94.160.307	10,6	71.705.678	8,1	704.950.059	79,5	176.889.559	19,9	3.112.632	0,4	8.251.863	0,9

Fonte: Conti dei conti - elaborazioni su dati R.O.S.

(1) Comprende: indennità di turno, preposta disponibilità, compensi ecc. Fondi ecc. - altre spese.

(2) Comprende: Sostegno, i.e., i.r.a., indennità mensilità, assegni familiari.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabella 15

A.C.I. E A.C. LOCALI E PROVINCIALI
RAPPORTO GRADO DI COPERTURA ORGANICI COMPLESSIVO E PER LIVELLI QUALIFICATIVE
INCIDENZA COMPONENTI ACCESSORIE SU RETRIBUZIONE

ANNO 1995

Qualificativo/ livello Personale di ruolo e non temporaneo e contratt.	Dotazione organica (a)	In servizio al 31/12/95 (b)	(b - a)	Retribuzione totale	Strord	% su retr. tot.	Incentivi: (1)	% su retr. tot.	Indennità capitoli stipendi	% su retr. tot.	Competenze fisse (2)	% su retr. tot.	Strordinario incentivi Indennità	% su retr. tot.	Recupero ritardi assenze	% su retr. tot.	Emolum. anni preced.	% su Retr. Tot.
Dirigente Generale liv. B		1	1	151.822	24.435	16,1	4.374	2,9	0	0,0	122.682	80,8	28.809	19,0		0,0	331	0,2
Dirigente Generale liv. C	16	13	-3	1.560.755	243.610	15,6	9.444	0,6	155.063	9,9	1.152.433	73,8	408.117	26,1	457	0,0	662	0,0
Dirigente Superiore	70	64	-6	6.568.070	403.404	6,1	197.388	3,0	1.819.424	27,7	4.097.541	62,4	2.420.216	36,8	11.219	0,2	61.532	0,9
Primo Dirigente	95	91	-4	6.892.095	577.869	8,4	360.237	5,2	1.088.548	15,8	4.126.851	59,9	2.026.654	29,4	21.897	0,3	760.487	11,0
Ispettore Gen. R.E.		7	7	455.671	30.427	6,7	14.361	3,2	24.386	5,4	387.032	84,9	69.174	15,2	535	0,1		0,0
Direttore Div. R.E.		6	6	321.866	31.011	9,6	11.851	3,7	942	0,3	272.791	84,8	43.804	13,6	130	0,0	5.401	1,7
Decimo Liv. II diff.		4	4	422.736	9.156	2,2	38.595	9,1	22.800	5,4	345.743	81,8	70.551	16,7	91	0,0	6.533	1,5
Decimo Liv. I diff.		5	5	407.020	20.519	5,0	39.584	9,7	18.098	4,4	328.898	80,8	78.201	19,2	79	0,0		0,0
Decimo Liv.	20	9	-11	436.667	33.645	7,7	46.899	10,7	24.694	5,7	331.903	76,0	105.238	24,1	474	0,1		0,0
Nono Liv.	134	79	-55	3.933.524	237.675	6,0	547.084	13,9	131.151	3,3	3.005.644	76,4	915.910	23,3	35.808	0,9	47.778	1,2
Ottavo Liv.	608	549	-59	24.211.467	1.156.120	4,8	3.229.298	13,3	261.254	1,1	19.642.703	81,1	4.646.672	19,2	229.724	0,9	151.816	0,6
Settimo Liv.	1.227	1.028	-199	42.236.722	1.677.808	4,0	5.655.362	13,4	608.872	1,4	34.211.081	81,0	7.941.992	18,8	195.208	0,5	278.857	0,7
Sesto Liv.	1.896	1.801	-95	62.728.320	1.997.869	3,2	7.746.367	12,3	382.781	0,6	52.606.244	83,9	10.127.017	16,1	406.871	0,6	401.930	0,6
Quinto Liv.	1.063	1.058	-5	32.811.151	911.437	2,8	3.849.413	11,7	156.076	0,5	28.011.011	85,4	4.916.926	15,0	246.178	0,8	129.392	0,4
Quarto Liv.	507	464	-43	14.402.073	541.383	3,8	1.404.897	9,8	110.111	0,8	12.064.860	83,8	2.056.391	14,3	80.113	0,6	360.935	2,5
Terzo Liv.	451	453	2	12.627.478	428.645	3,4	1.180.877	9,4	68.132	0,5	10.860.637	86,0	1.677.654	13,3	38.921	0,3	128.108	1,0
Secondo Liv.	13		-13			0,0		0,0		0,0	0	0,0	0	0,0		0,0	1	100,0
Primo Liv.																		
Totale Personale di Ruolo	6.100	5.632	-468	210.167.438	8.325.013	4,0	24.336.031	11,6	4.872.282	2,3	171.568.054	81,6	37.533.326	17,9	1.267.705	0,6	2.333.763	1,1
Personale non di ruolo		16	16	763.625	18.617	2,4	23.878	3,1	9.364	1,2	710.865	93,1	51.859	6,8	56	0,0	957	0,1
Personale temporaneo		57	57	1.928.225	64.963	3,4	45.354	2,4	112.198	5,8	1.697.668	88,0	222.515	11,5	755	0,0	8.797	0,5
Personale contrattista		1	1	18.166		0,0		0,0	0	0,0	18.166	100,0	0	0,0		0,0		0,0
Personale part-time		15	15	255.560	167	0,1	25.280	9,9	5.035	2,0	222.279	87,0	30.482	11,9	223	0,1	3.022	1,2
Totale altro personale		89	89	2.965.576	83.747	2,8	94.512	3,2	126.597	4,3	2.648.978	89,3	304.856	10,3	1.034	0,0	12.776	0,4
TOTALE GENERALE	6.100	5.721	-379	213.133.014	8.408.760	3,9	24.430.543	11,5	4.998.879	2,3	174.217.032	81,7	37.838.182	17,8	1.268.739	0,6	2.346.539	1,1

Fonte: Corte dei conti - elaborazioni su dati R.G.S.

- (1) Comprende: indennità di turno, pronta disponibilità, compensi ecc., Fondi ecc., altre spese.
 (2) Comprende: Stipendio, i.i.s., r.i.a., tredicesima mensilità, assegni familiari.

7.3.2 - Retribuzione media ed accessoria

Si è riferito in precedenza sul dato della retribuzione unitaria³⁸ per il comparto degli enti pubblici non territoriali, che è nel biennio 1994-1995 di 44,1 e di 44,2 milioni.

Limitando l'analisi agli aggregati omogenei qui considerati, risulta confermata l'elevata misura dei valori rilevati per gli enti di ricerca anche in rapporto ai due settori degli enti previdenziali e degli Automobil club e dovuta all'incidenza determinante della percentuale numerica dei dirigenti di ricerca, dei ricercatori e dei tecnologi ed al loro trattamento economico.

Di contro alla retribuzione annua unitaria dei tre aggregati, pari, mediamente per il biennio 1994-1995, a 44,5 milioni, la corrispondente retribuzione unitaria media del personale della ricerca è di 51,1 milioni, quella del personale degli enti previdenziali è di 43,6 milioni e quella dei dipendenti degli Automobil club è di 35,1 (cfr. tabella 16). La notevole percentuale di scostamento dalla media che si riscontra per gli Automobil club - rilevabile per quasi tutte le qualifiche e livelli - si è ridotta nel 1995, passando dal -24,9 % del 1994 al -16,9 %, mentre quella dei previdenziali è aumentata dal -1,6 % del 1994 al -2,5 % del 1995.

L'incidenza sul trattamento economico complessivo della retribuzione accessoria (nella quale sono ricompresi il compenso per il lavoro straordinario, gli incentivi alla produttività e le altre indennità analoghe non pagate sui capitoli degli stipendi) - come risulta più specificamente dalla citata tabella 14 e dalla tabella 17 - è particolarmente elevata per gli enti previdenziali, raggiungendo una media del 22 e 23 % nel 1994 e nel 1995, di contro al 10,3-11,9 % del personale degli enti di ricerca ed al 14,9-15,4 % del personale dipendente degli Automobil club.

Le categorie di personale che fruiscono in maggior misura del trattamento accessorio risultano essere gli appartenenti al X livello (non presente per gli Enti di ricerca) e le qualifiche dirigenziali intermedie (con punte del 35-50 % sulla retribuzione totale) per "previdenziali" ed Automobil club, i collaboratori amministrativi e tecnici ed il personale dei livelli VII, VI, e V per l'aggregato "ricerca" (nell'ambito del quale, peraltro, non si registrano marcate differenze per tale profilo).

³⁸ Cfr. paragrafo 7.2.1.

Tabella 16

ANNO 1995

CONFRONTO TRA RETRIBUZIONI MEDIE DEL PERSONALE DI RUOLO APPARTENENTE AI SETTORI
PREVIDENZIALE, DELLA RICERCA E DEGLI AUTOMOBIL CLUB (a)

(in migliaia di lire)

Categorie e livelli	ENTI PREVIDENZIALI				ENTI RICERCA				ACIED AUTOMOBILE CLUB LOCALI				Media gener.
	Unità	Retribuz. totale	Retribuz. unitaria	Scost. %	Unità	Retribuz. totale	Retribuz. unitaria	Scost. %	Unità	Retribuz. totale	Retribuz. unitaria	Scost. %	
Dirigenti + r.e.	3.277	263.981.860	80.556	-2,89	2.632	227.064.684	86.271	4,00	182	14.237.702	78.229	-5,70	82.955,9
ottavo liv. e sup.	12.616	665.988.016	52.789	1,56	6.456	329.471.560	51.033	-1,81	646	29.411.414	45.529	-12,41	51.976,4
settimo livello	21.407	870.025.378	40.642	0,24	3.009	119.334.980	39.659	-2,18	1.028	42.236.722	41.086	1,34	40.543,8
sesto livello	9.799	318.265.953	32.479	-2,77	1.640	61.264.126	37.356	11,83	1.801	62.728.320	34.830	4,27	33.403,2
quinto livello	2.597	83.990.637	32.341	0,47	1.178	38.772.769	32.914	2,25	1.058	32.811.151	31.012	-3,66	32.190,1
quarto livello	3.258	103.599.944	31.799	-0,21	532	17.551.070	32.991	3,53	464	14.402.073	31.039	-2,59	31.864,9
terzo livello	543	15.956.603	29.386	2,34	128	3.689.370	28.823	0,38	453	12.627.478	27.875	-2,92	28.713,0
1° e 2° livello	17	299.717	17.630										17.630,4
TOTALI	53.514	2.322.108.108	43.393	-2,57	15.575	797.148.559	51.181	14,92	5.632	208.454.860	37.013	-16,89	44.535,2

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

(a) il confronto non comprende l'indennità di missione e trasferimento, altre spese e contributi a carico dell'Amministrazione.

Anno 1995

CONFRONTO TRA RETRIBUZIONI MEDIE DEL PERSONALE DI RUOLO E NON DI RUOLO
APPARTENENTE AI SETTORI PREVIDENZIALE, DELLA RICERCA E DEGLI AUTOMOBILE CLUB (*)

Tabella 17

(in migliaia di lire)

Categorie e livelli	ENTI PREVIDENZIALI					ENTI DI RICERCA					ACI ED AUTOMOBIL CLUB PROVINCIALI				
	Retribuzione base (1)	% base	Retribuzione accessoria (2)	% access.	Retribuzione totale	Retribuzione base (1)	% base	Retribuzione accessoria (2)	% access.	Retribuzione totale	Retribuzione base (1)	% base	Retribuzione accessoria (2)	% access.	Retribuzione totale
Non contrattual.	5.463.975	62,8	3.232.088	37,2	8.696.063						1.430.714	83,5	281.863	16,5	1.712.577
Dirigenti + r.e.	193.769.201	73,4	70.212.659	26,6	263.981.860	223.164.272	98,3	3.900.412	1,7	227.064.684	12.611.154	88,6	1.626.548	11,4	14.237.702
ottavo liv. e sup.	509.077.826	76,4	156.910.190	23,6	665.988.016	285.463.835	86,6	44.007.725	13,4	329.471.560	24.052.839	81,8	5.358.575	18,2	29.411.414
settimo livello	670.635.446	77,1	199.389.932	22,9	870.025.378	93.685.797	78,5	25.649.183	21,5	119.334.980	34.903.552	82,6	7.333.170	17,4	42.236.722
sesto livello	248.900.091	78,2	69.365.862	21,8	318.265.953	47.309.287	77,2	13.954.839	22,8	61.264.126	52.984.084	84,5	9.744.236	15,5	62.728.320
quinto livello	61.424.885	73,1	22.565.752	26,9	83.990.637	30.573.256	78,9	8.199.513	21,1	38.772.769	28.050.301	85,5	4.760.850	14,5	32.811.151
quarto livello	79.452.666	76,7	24.147.278	23,3	103.599.944	14.109.424	80,4	3.441.646	19,6	17.551.070	12.455.793	86,5	1.946.280	13,5	14.402.073
terzo livello	11.632.938	72,9	4.323.665	27,1	15.956.603	2.920.621	79,2	768.749	20,8	3.689.370	11.017.956	87,3	1.609.522	12,7	12.627.478
1° e 2° livello	240.667	80,3	59.050	19,7	299.717										
Restante pers.	79.809.228	94,6	4.552.143	5,4	84.361.371	84.568.536	94,2	5.201.884	5,8	89.770.420	2.787.317	94,0	178.259	6,0	2.965.576
TOTALI	1.860.406.923	77,0	554.758.619	23,0	2.415.165.542	781.795.028	88,1	105.123.951	11,9	886.918.979	180.293.710	84,6	32.839.303	15,4	213.133.013

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

(1) Comprende stipendio, i.i.s., arretrati, R.I.A., tredicesima mensilità, assegni familiari, indennità pagate con capitoli di stipendio, recuperi ritardi.

(2) Comprende straordinario, incentivi alla produttività, altre indennità

7.3.3 - Costo del personale, costo del lavoro e costi remunerativi indiretti

Dai dati disponibili è possibile quantificare per gli aggregati in esame anche il costo del lavoro, e cioè il complesso globale delle spese dirette ed indirette destinate a remunerare il fattore lavoro, complesso che è costituito dalla somma delle spese retributive in senso stretto (il già rilevato costo del personale) e dalle altre spese di varia natura che si concretizzano sostanzialmente in provvidenze per il personale (cfr. tabella 18).

In tali provvidenze sono ricomprese, nella ricognizione della Ragioneria utilizzata dalla Corte, - come già riferito in precedenza - diverse categorie di spesa (gestione mense e assegni vitto, formazione del personale, gestione dei concorsi, vestiario, spese per il benessere del personale, spese per la liquidazione del diritto all'equo indennizzo etc.) che postulano comunque, data la diversa natura ed il differente fondamento logico-giuridico, ulteriori specificazioni ed approfondimenti per il futuro. Cionondimeno le rilevazioni effettuate consentono talune utili valutazioni d'assieme per gli aggregati omogenei di riferimento.

Gli enti previdenziali, di contro ad un costo globale del personale³⁹ di 3.316,9 miliardi per il 1994 e di 3.453 miliardi per il 1995, presentano un costo del lavoro per i due anni rispettivamente di 3.409,6 e di 3.539,7 miliardi. L'incidenza percentuale sul costo del lavoro degli oneri remunerativi indiretti è pari al 2,7 % per il 1994 ed al 2,4 % per il 1995. Il valore unitario medio che si ottiene rapportando il valore assoluto di tali oneri al numero dei dipendenti, in servizio per ciascun anno considerato, è pari a 1,68 milioni per il 1994 ed a 1,53 milioni per il 1995.

Per gli enti della ricerca, che presentano un costo del lavoro di 1.216 miliardi per il 1994 e di 1.407,5 miliardi per il 1995 - come già riferito, sotto tale profilo, in precedenza⁴⁰ - l'incidenza percentuale di tali oneri remunerativi indiretti è del 2,7 per il 1994 e del 3,6 % per il 1995, i rispettivi costi unitari di 1,78 milioni e di 2,87 milioni.

Il costo del lavoro dell'aggregato degli Automobil club è pari a 314,7 miliardi per il 1994 ed a 315,9 miliardi per il 1995. Il costo del personale è invece, rispettivamente per ciascun anno, di 311 miliardi e di 311,5 miliardi. L'incidenza degli oneri remunerativi indiretti risulta così estremamente limitata, pari all'1,17 % per il 1994 ed all'1,37 % per il 1995. Rapportando i valori di tali oneri per ciascun anno (3,68 miliardi per il 1994 e 4,3 miliardi per il 1995) alle unità di personale in servizio, si ottengono costi unitari dell'ordine di 614 mila lire per il 1994 e di 761 mila lire per il 1995, in ogni caso molto inferiori alle medie degli altri aggregati.

³⁹ L'importo comprende la spesa per le retribuzioni lorde, i contributi a carico dell'amministrazione, le indennità di missione e trasferimento ed i conguagli con le altre amministrazioni.

⁴⁰ Cfr. paragrafo 7.2.4.

Tabella 18

ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI

ANNO 1994/1995

(importi in migliaia di lire)

SOTTOCOMPARTI	TOTALE RETRIBUZIONI LORDE		COSTO DEL PERSONALE		COSTO DEL LAVORO	
	1994	1995	1994	1995	1994	1995
Enti Previdenziali	2.416.227.430	2.415.165.545	3.316.965.222	3.453.008.342	3.409.585.998	3.539.723.207
Automobil Club Italia	136.296.318	140.142.754	213.566.047	213.463.845	215.744.122	216.071.994
Automobil Club locali	71.511.450	72.990.259	97.463.990	98.121.040	98.970.944	99.872.037
Totale Automobili Club	207.807.768	213.133.013	311.030.037	311.584.885	314.715.066	315.944.031
Enti di ricerca	870.505.753	886.918.979	1.183.053.967	1.356.398.698	1.216.070.994	1.407.592.633

7.3.4 - Costo del personale e risorse finanziarie per INPS, CNR ed ACI

Per tre enti rappresentativi di ciascuno degli aggregati in considerazione si sono poste in rapporto le entrate e le spese correnti⁴¹ con le spese per il personale risultanti dal conto annuale.

Si sono quindi elaborati dei valori numerici, in parte tra loro comparabili, che costituiscono indici del livello di incidenza delle spese per il personale rispetto alle risorse finanziarie ed alle spese correnti.

Se ne dà dimostrazione nel prospetto che segue.

Spese per il personale
Indici di utilizzazione delle risorse finanziarie e di incidenza sulle spese correnti

Istituto nazionale della previdenza sociale

Spese per il personale x 100
Entrate correnti

Importi in miliardi di lire

1994	indice
<u>2.077,2</u> x 100	0,94
220.318	
1995	indice
<u>2.216,1</u> x 100	0,94
234.732	

Spese per il personale x 100
Spese correnti

Importi in miliardi di lire

1994	indice
<u>2.077,2</u> x 100	0,89
231.908	
1995	indice
<u>2.216,1</u> x 100	0,91
242.047	

Consiglio nazionale delle ricerche

Spese per il personale x 100
Entrate correnti

Importi in miliardi di lire

1994	indice
<u>528,9</u> x 100	43,6
1.211,6	
1995	indice
<u>615,9</u> x 100	52,7
1.166,6	

Spese per il personale x 100
Spese correnti

Importi in miliardi di lire

1994	indice
<u>528,9</u> x 100	50,4
1.048,2	
1995	indice
<u>615,9</u> x 100	55,3
1112,9	

Automobil club d'Italia

Spese per il personale x 100
Entrate correnti

Importi in miliardi di lire

1994	indice
<u>213,5</u> x 100	30,9
690,7	
1995	indice
<u>213,4</u> x 100	28
760,9	

Spese per il personale x 100
Spese correnti

Importi in miliardi di lire

1994	indice
<u>213,5</u> x 100	30,1
707,5	
1995	indice
<u>213,4</u> x 100	29,2
729,8	

⁴¹ I dati utilizzati si sono desunti dagli atti in possesso della Corte dei conti - Sezione di controllo sugli enti sovvenzionati acquisiti in occasione del controllo di competenza.

7.4 - Il costo del personale degli enti di cui all'art. 73 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 del 1993

7.4.1 - Note introduttive

Si è già riferito in premessa che gli enti di cui all'art. 73.5 del d.lgs. n. 29 non sono ricompresi nel conto annuale sul costo del lavoro, ma sono tenuti ai sensi dell'art. 65.3 e 65.4 del medesimo d.lgs. n. 29 ad una mera "comunicazione" del costo annuo del personale, comunque utilizzato, al Dipartimento della funzione pubblica ed al Ministero del tesoro, ai fini di un referto differenziato.

Per il complesso di tali enti, che restano fuori dell'ambito dei comparti di contrattazione collettiva, ma che rientrano nell'ambito della finanza pubblica (e quindi nel novero delle pubbliche amministrazioni) per quanto concerne la disciplina del costo del lavoro, la Ragioneria generale dello Stato ha di recente reso disponibili, in apposito referto⁴², i dati acquisiti per gli anni 1992-1994.

Nella presente parte della trattazione si espongono i principali elementi di costo, alla data di riferimento del 1994, dei suddetti enti individuati dall'art. 73.5 del d.lgs. n. 29, e che esercitano attività istituzionali estremamente differenziate in settori distinti.

7.4.2 - I principali elementi del costo del personale

Con riguardo alla evidente eterogeneità e peculiarità degli enti, non sembra utile procedere ad alcuna aggregazione per figure soggettive, ma limitarsi a segnalare per ciascun ente le principali caratteristiche della spesa per il personale per l'anno 1994. A ciò si procede nei prospetti riepilogativi che seguono.

L'esame dei dati di spesa per il periodo 1992-1994, raffrontati sulla base delle categorie generali considerate, stante la diversità della condizione giuridica ed economica dei dipendenti di ciascun ente, consente di rilevare che il costo del personale⁴³ nei valori assoluti è in tendenziale diminuzione per quasi tutti gli enti (con le sole limitate eccezioni del C.O.N.I. e dell'Unioncamere). Sostanzialmente corrispondente è l'andamento delle spese per gli oneri retributivi, che appare in lieve aumento soltanto per il C.O.N.I. e l'Unioncamere predetti.

Tale tendenza è da porre in relazione con la situazione numerica del personale che registra contrazioni più o meno pronunciate per quasi tutti gli enti⁴⁴ (da un minimo dell'1 % del R.A.I. ai valori significativi del 11,7 % e del 10 % dell'ENEA, dell'EUR e dell'ICE).

La retribuzione media pro-capite (sostanzialmente stazionaria per l'EUR e l'Unioncamere) è in aumento per tutti gli enti, con valori notevoli per l'E.N.A.V. e gli Enti lirici. I valori assoluti annui sono estremamente diversificati, ad ulteriore riprova della peculiarità dei complessi ordinamentali in argomento, e sono ricompresi tra i minimi del C.O.N.I., dell'EUR e dell'Ente Poste (38,9 - 36,4 - 36,7 milioni annui) ai massimi dell'E.N.A.V., del Registro aeronautico italiano e dell'Unioncamere (73,5 - 66,1 e 70,5 milioni)⁴⁵. Limitatamente agli enti che svolgono attività di ricerca, quali l'E.N.E.A. e l'A.S.I., può osservarsi che la retribuzione media non si discosta di molto da quella degli enti del relativo comparto.

Per gli altri enti, che svolgono un'attività in senso lato "di servizio", la retribuzione media è estremamente differenziata ed il raffronto con il comparto degli enti pubblici non economici non risulta significativo.

⁴² Cfr. precedente nota 10.

⁴³ Nello stesso sono ricompresi i contributi a carico dell'amministrazione, le spese per indennità di missione, gli assegni familiari e le altre spese.

⁴⁴ Anche per tale profilo fa eccezione l'Unioncamere, che ha peraltro una dotazione limitata di 83 dipendenti.

⁴⁵ Si ricorda che la retribuzione media annua pro-capite per il 1994 del comparto degli enti pubblici non economici e degli enti di ricerca si attesta rispettivamente sui 42,4 e sui 51 milioni.

(Importi in migliaia di lire)

ENTI	Totale personale		Retribuzione media annua pro-capite		
	Unità	Variazioni su 1992	Base	Totale	Variazione su 1992
E.N.E.A.					
Costo personale	340.327.869				
Spesa annua retribuzioni	238.591.252	4.356	-11,73%	89,48% (47.445)	53.023 +4,59%
E.N.A.V.					
Costo personale	229.923.688				
Spesa annua retribuzioni	224.698.323	2.414	-4,05 %	72,19 % (53.076)	73.520 +18,07%
R.A.I.					
Costo personale	39.093.292				
Spesa annua retribuzioni	14.817.440	217	-0,93	79,77% (52.789)	66.171 +4,64%
C.O.N.I.					
Costo personale	181.038.206				
Spesa annua retribuzioni	129.868.206	3.111	-5,0%	78,04% (30.383)	38.932 +3,58%
UNIONCAMERE					
Costo personale	7.669.539				
Spesa annua retribuzioni	5.677.252	83	+9,21%	84,56% (59.671)	70.560 -0,73%
I.C.E.					
Costo personale	85.839.568				
Spesa annua retribuzioni	62.774.639	1.221	-10,74%	84,06% (48.051)	57.158 -5,73%

Il costo del personale è comprensivo delle spese per l'indennità di missione, degli assegni per il nucleo familiare, delle altre spese e dei contributi a carico dell'Amministrazione.

La spesa annua per le retribuzioni è comprensiva dell'importo di tutte le indennità e degli arretrati eventualmente corrisposti, che non è, invece, considerato per la determinazione della retribuzione media.

Enti lirici		Totale personale		Retribuzione media annua pro-capite		
Costo personale		Unità	Variazioni su 1992	Base	Totale	Variazione su 1992
415.684.541						
Spesa annua retribuzioni	312.142.376	5.932	-8,94%	81,64 (42.148)	51.625	+7,80%
A.S.I. ^(*)						
Costo personale	7.304.153					
Spesa annua retribuzioni	4.438.354	94	(al 1992)	92,42% (41.829)	45.257	—
(*) disponibili solo dati 1992						
E.U.R. ^(*)		Totale personale		Retribuzione media annua pro-capite		
Costo personale		Unità	Variazioni su 1993	Base	Totale	Variazione su 1993
5.919.001						
Spesa annua retribuzioni	4.457.114	117	-9,30%	80,91% (29.471)	36.422	-0,27%
(*) non disponibili dati 1992						
E.P.I. ^(*)		Totale personale		Retribuzione media annua pro-capite		
Costo personale	9.465.665.000					
Spesa annua retribuzioni	7.359.666.000	197.543	—	80,24% (29.530)	36.798	—
(*) disponibili solo dati 1994						

Il costo del personale è comprensivo delle spese per l'indennità di missione, degli assegni per il nucleo familiare, delle altre spese e dei contributi a carico dell'Amministrazione.

La spesa annua per le retribuzioni è comprensiva dell'importo di tutte le indennità e degli arretrati eventualmente corrisposti, che non è, invece, considerato per la determinazione della retribuzione media.

Allegato I

Enti compresi nell'elenco della Ragioneria generale dello Stato NON assoggettati al riscontro della Sezione di controllo della Corte dei conti sugli enti sovvenzionati.

1. Accademia delle scienze di Torino ⁽¹⁾
2. Accademia nazionale di San Luca ⁽¹⁾
3. Ass. naz. Istituti autonomi case popolari
4. Cassa conguaglio acquedotti genovesi ⁽²⁾
5. Cassa conguaglio gas al petrolio liquefatto ⁽²⁾
6. Cassa conguaglio per il settore elettrico ⁽²⁾
7. Cassa conguaglio settore telefonico ⁽²⁾
8. Cassa conguaglio zucchero ⁽²⁾
9. Cassa di previdenza per l'assicurazione degli sportivi
10. Centro alti studi europei di Urbino
11. Centro nazionale di studi leopardiani ⁽¹⁾
12. Ente "Casa Oriani" ⁽¹⁾
13. Fondazione "Claudio Monteverdi" ⁽¹⁾
14. Fondazione "Il Vittoriale degli italiani" ⁽¹⁾
15. Fondazione Guglielmo Marconi ⁽¹⁾
16. Fondo naz. prev. impiegati imprese spediz. ecc.
17. Istituto di studi europei "A. De Gasperi" ⁽¹⁾
18. Istituto di studi filosofici di Napoli ⁽¹⁾
19. Istituto di studi filosofici di Roma ⁽¹⁾
20. Istituto italiano di numismatica ⁽¹⁾
21. Istituto italiano per la storia della musica ⁽¹⁾
22. Istituto italiano studi germanici ⁽³⁾
23. Istituto italiano studi legislativi
24. Istituto nazionale di archeologia e storia dell'arte ⁽¹⁾
25. Istituto storico italiano per il Medioevo ⁽¹⁾
26. Istituto superiore di sanità ⁽⁴⁾
27. Istituto superiore prevenzione e sicurezza lavoro ⁽⁴⁾
28. Istituto veneto di scienze lettere ed arti ⁽¹⁾

- ⁽¹⁾ Assoggettati al riscontro dell'ufficio di controllo della Corte dei conti sul Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali fino al 15 maggio 1993 (dd.l. 15 maggio 1993, n. 143; 15 luglio 1993, n. 232 e 15 novembre 1993, n. 453; legge 14 gennaio 1994, n. 20).
- ⁽²⁾ Assoggettati al riscontro dell'Ufficio di controllo della Corte dei conti sul Ministero dell'Industria - Gestioni f.b. e Casse conguaglio.
- ⁽³⁾ Assoggettati al riscontro dell'Ufficio di controllo sul Ministero Università.
- ⁽⁴⁾ Assoggettati al riscontro dell'Ufficio di controllo sul Ministero della Sanità.

Allegato 2/1

Enti assoggettati al controllo della Corte dei conti - Sezione di controllo sugli enti sovvenzionati
NON ricompresi nell'elenco della Ragioneria Generale

1. Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (A.N.P.A.)
2. Agenzia per i servizi sanitari regionali
3. Agenzia regionale sviluppo e servizi in agricoltura (A.R.S.S.A.)
4. Associazione nazionale combattenti e reduci (A.N.C.R.)
5. Associazione nazionale famiglie caduti e dispersi in guerra (A.N.F.C.D.G.)
6. Associazione nazionale fra mutilati e invalidi del lavoro (A.N.M.I.L.)
7. Associazione nazionale fra mutilati e invalidi di guerra (A.N.M.I.G.)
8. Associazione nazionale vittime civili di guerra (A.N.V.C.G.)
9. Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVI.MEZ.)
10. Autorità portuale di Ancona
11. Autorità portuale di Bari
12. Autorità portuale di Brindisi
13. Autorità portuale di Cagliari
14. Autorità portuale di Catania
15. Autorità portuale di Civitavecchia
16. Autorità portuale di Genova
17. Autorità portuale di La Spezia
18. Autorità portuale di Livorno
19. Autorità portuale di Marina di Carrara
20. Autorità portuale di Messina
21. Autorità portuale di Napoli
22. Autorità portuale di Palermo
23. Autorità portuale di Piombino
24. Autorità portuale di Ravenna
25. Autorità portuale di Savona
26. Autorità portuale di Taranto
27. Autorità portuale di Trieste
28. Autorità portuale di Venezia
29. Cassa di previdenza e assistenza fra i dipendenti della Direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione
30. Cassa sottufficiali della marina militare
31. Cassa ufficiali della Marina Militare
32. Cassa ufficiali Esercito Italiano
33. Collegio nazionale dei periti agrari
34. Comitato nazionale italiano per il collegamento fra il Governo italiano e l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (COMITATO F.A.O.)
35. Concessionaria servizi assicurativi pubblici (CONSAP S.p.A.)
36. Consiglio nazionale degli Ordini degli agenti di cambio
37. Consiglio nazionale del notariato
38. Consiglio nazionale dell'Ordine degli attuari
39. Consorzio interuniversitario lombardo per l'elaborazione automatica (C.I.L.E.A.)
40. Consorzio obbligatorio per l'impianto, la gestione e lo sviluppo dell'area per la ricerca scientifica e tecnologica nella provincia di Trieste⁽³⁾
41. Ente nazionale per l'energia elettrica (E.N.E.L. S.p.A.)
42. Ente nazionale idrocarburi (E.N.I. S.p.A.)
43. Ente autonomo di gestione per il cinema (E.A.G.C.)

Allegato 2/2

44. Ente autonomo per la mostra d'oltremare e del lavoro italiano nel mondo
45. Ente Colombo '92
46. Enta nazionale per l'aviazione civile (E.N.A.C.)
47. Ente nazionale per le strade (E.N.A.S.)⁽²⁾
48. Ente nazionale risi
49. Ente nazionale sordomuti (E.N.S.)
50. Ente Parco Nazionale dei Monti Sibillini
51. Ente Parco Nazionale del Pollino
52. Ente Parco Nazionale della Val Grande
53. Ente Parco Nazionale delle Dolomiti Bellunesi
54. Ente Parco Nazionale delle Foreste Casentinesi, Monte Falterona - Campigna
55. Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera (E.F.I.M.) (in liquidazione)
56. Ente per la zona industriale di Trieste (E.Z.I.T.)
57. Ente regionale di sviluppo agricolo in Campania (E.R.S.A.C.)⁽³⁾
58. Ente regionale di sviluppo agricolo per il Molise⁽³⁾
59. Ente Rossini Opera Festival
60. Federazione nazionale degli Ordini dei farmacisti italiani
61. Federazione nazionale dei Collegi degli infermieri professionali, assistenti sanitari, vigilatrici d'infanzia
62. Federazione nazionale dei Collegi delle ostetriche
63. Ferrovie dello Stato S.p.a.
64. Fondazione F.A.S.C. (Fondo Agenti Spedizionieri Corrieri)
65. Fondazione Festival dei due Mondi di Spoleto
66. Fondo di assistenza per i finanzieri (F.A.F.)
67. Fondo di assistenza per il personale della P.S.
68. Fondo di previdenza per il personale del Ministero delle Finanze
69. Fondo di previdenza sottufficiali dell'esercito
70. Istituti fisioterapici ospitalieri (I.F.O.)
71. Istituto centrale per il credito a medio termine - Mediocredito centrale S.p.A.
72. Istituto della Enciclopedia italiana G. Treccani
73. Istituto di previdenza per il settore marittimo (I.P.SE.MA.)
74. Istituto italiano per l'Africa e l'Oriente (Is.I.A.O.)
75. Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (I.N.P.D.A.P.)
76. Istituto nazionale di studi romani
77. Istituto nazionale di fisica della materia (I.N.F.M.)
78. Istituto per gli studi di politica internazionale (I.S.P.I.)
79. Istituto per l'oriente C.A. Nallino (I.P.O.)
80. Istituto per la ricostruzione industriale (I.R.I. S.p.A.)
81. Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (IS.V.A.P.)
82. Istituto per studi, ricerche e informazioni sul mercato agricolo (I.S.ME.A.)
83. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato⁽¹⁾
84. Opera nazionale di assistenza per il personale del corpo nazionale dei Vigili del fuoco
85. S.p.A. di navigazione Adriatica
86. S.p.A. di navigazione Italia
87. S.p.A. di navigazione Lloyd triestino
88. S.p.A. di navigazione Tirrenia
89. S.p.A. RAI - Radiotelevisione italiana
90. Sezione speciale per l'assicurazione del credito all'esportazione (S.A.C.E.)
91. Società italiana autori editori (S.I.A.E.)
92. Società italiana per l'organizzazione internazionale (S.I.O.I.)

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 il 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.