

ATTI PARLAMENTARI
XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XC
n. 2

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

RELAZIONE

SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

(ANNI 1996-1997)

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

Trasmessa alla Presidenza il 22 febbraio 1999

PAGINA BIANCA

MODULARIO
C C 2

MOD. 2

n. 49/98 - REF



Corte dei Conti

a Sezioni riunite in sede referente, composte dai magistrati:

Presidente di sezione:	prof. dott. Manin	Carabba
Consiglieri:	dott. Enrico	Marotta
	dott. Benito	Caruso
	dott. Antonio	Ferrara
	dott. Giuseppe	Cogliandro
	dott. Antonio	De Salvo
	dott. Adriano	Schreiber
	dott. Giorgio	Putti
	dott. Adolfo Teobaldo	De Girolamo
	dott. Raffaele	Dainelli
	dott. Maurizio	Graffeo
	dott. Rosario	Scalia
	dott. Giovanni	Coppola
	dott. Marco	Pieroni
	dott. Mario	Nispi Landi
	dott. Cesare	Vetrella
	dott. Pier Giorgio	Della Ventura
Referendari:	dott. Antonio	Mezzera
	dott. Rossella	Scerbo Gabellini
	dott. Claudio	Chiarenza
	dott. Tommaso	Brancato
	dott. Bruno	Tridico
	dott. Franco	Massi
	dott. Cinzia	Barisano

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 la deliberazione n. 292/CP/98 con cui il Consiglio di Presidenza ha determinato la composizione delle Sezioni riunite in sede referente sul costo del lavoro pubblico fino al 31 dicembre 1999;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede referente del 28 settembre 1998 con cui è stato approvato il programma dell'attività di referto sul costo del lavoro pubblico per gli esercizi 1996 e 1997;

UDITI, nell'adunanza del 10 dicembre 1998, il relatore, Consigliere Giuseppe Cogliandro, e i correlatori, Referendario Cinzia Barisano per la premessa, Consigliere Cesare Vetrella per le considerazioni generali; Referendario Emanuela Pesel Rigo per il personale pubblico; Consigliere Marco Pieroni per i Ministeri; Consigliere Rosario Scalia per le Aziende Autonome; Referendario Rossella Scerbo per la Scuola; Referendario Franco Massi 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 Tommaso Brancato per le Regioni; Consigliere Piergiorgio Della Ventura per gli Enti del servizio sanitario nazionale; Consigliere Enrico Marotta e Referendario Claudio Chiarenza per gli Enti Locali; Consigliere Adolfo Teobaldo De Girolamo per gli Enti pubblici non territoriali di rilevanza nazionale;

PRESENTE il Vice Procuratore generale Consigliere Nunzio Piazza;

DELIBERA

la relazione sul costo del lavoro pubblico per gli anni 1996 e 1997.

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, del bilancio e della programmazione economica e al Ministro della funzione pubblica.

Così deciso nell'adunanza del giorno 10 dicembre 1998.

L'ESTENSORE
f.to Giuseppe Cogliandro

IL PRESIDENTE
f.to Manin Carabba

Depositato in Segreteria il 30 dicembre 1998.

IL DIRIGENTE SUPERIORE
f.to Eleonora Adornato

INDICE GENERALE

<i>Deliberazione</i>	pag.	I
<i>Premessa</i>	pag.	1
<i>Capitolo I - Considerazioni generali</i>		
1.1 La gestione delle risorse umane nei Paesi industrializzati	pag.	5
1.2 Le funzioni della Corte dei conti in tema di personale pubblico	"	5
1.3 Il controllo del costo del lavoro pubblico in Italia	"	6
1.3.1 Il quadro legislativo	"	6
1.3.2 L'aggregato "Amministrazioni pubbliche"	"	7
1.3.3 La nozione di lavoro pubblico	"	8
1.3.4 Il costo del lavoro pubblico	"	11
1.3.5 I controlli sul personale e i controlli del costo del lavoro	"	11
1.4 Rilevazione, verifica e diffusione dei dati sul personale	"	19
1.5 Completezza, affidabilità e tempestività dei dati	"	20
<i>Capitolo II - Il personale pubblico</i>		
2.1 Premessa	pag.	23
2.2 Il lavoro pubblico nel contesto OCSE	"	25
2.3 Consistenza, evoluzione e struttura del personale pubblico	"	26
2.4 La dinamica retributiva nel settore pubblico	"	29
<i>Capitolo III - Il personale statale</i>		
3.1 Premessa	pag.	53
3.2 Considerazioni d'insieme	"	53
3.2.1 Confronto tra il conto annuale del settore statale e il rendiconto generale dello Stato	"	53
3.2.2 Problemi di trasparenza nell'esposizione degli oneri di spesa per il personale	"	54
3.2.3 I nuovi procedimenti per la definizione della provvista finanziaria correlata ai rinnovi contrattuali	"	55
3.2.4 Gli strumenti per correlare la retribuzione accessoria ai risultati	"	56
3.3 Il personale dei ministeri	"	57
3.3.1 Premessa	"	57
3.3.2 Gli organici: il quadro normativo	"	58
3.3.3 Avvertenza metodologica nel commento dei dati	"	59
3.3.4 Consistenza del personale e copertura degli organici	"	59
3.3.4.1 L'indicatore di squilibrio organico	"	60
3.3.4.2 L'indicatore del personale di ruolo	"	62
3.3.4.3 Gli indicatori della dirigenza	"	62
3.3.4.4 L'indicatore di femminilizzazione	"	63
3.3.4.5 L'indicatore di assenza pro-capite	"	63
3.3.5 Movimento del personale di ruolo	"	64
3.3.6 Distribuzione del personale di ruolo per aree territoriali	"	65
3.3.7 Il costo del personale dei ministeri	"	65
3.3.7.1 I bienni economici 1994/1995 e 1996/1997 del C.C.N.L. relativo al comparto Ministeri	"	66
3.3.8 La spesa complessiva	"	67
3.3.8.1 Gli indicatori della retribuzione lorda	"	68
3.3.8.2 Gli indicatori finanziari del costo del lavoro: costo unitario medio e costo medio giorno lavorativo	"	71

3.3.9 La retribuzione accessoria	pag.	72
3.3.9.1 L'indice della retribuzione accessoria	"	74
3.3.9.2 La retribuzione media per qualifica	"	74
3.3.10 L'indicatore della formazione	"	76
3.4 Il personale delle aziende e delle amministrazioni autonome	"	81
3.4.1 Premessa	"	81
3.4.2 Gli organici: il quadro normativo	"	82
3.4.3 Consistenza del personale e copertura degli organici	"	82
3.4.4 L'indicatore di squilibrio organico	"	83
3.4.5 L'indicatore del personale di ruolo	"	83
3.4.6 Rapporto dipendenti complessivi su dirigenti	"	84
3.4.7 L'indicatore di femminilizzazione	"	85
3.4.8 L'indicatore di assenza pro-capite	"	85
3.4.9 Il costo del personale	"	86
3.5 Il personale della scuola	"	87
3.5.1 Premessa	"	87
3.5.2 Consistenza, movimento e struttura del personale	"	87
3.5.3 Il costo del personale	"	90
3.5.4 Le recenti riforme	"	93
3.5.5 Dati di comparazione con alcuni Paesi europei	"	94
3.6 Il personale dei corpi di polizia	"	99
3.6.1 Premessa	"	99
3.6.2 Caratteristiche dell'aggregato	"	99
3.6.3 Consistenza e variazione del personale nel periodo di riferimento	"	100
3.6.4 Costo del personale	"	107
3.7 Il personale delle forze armate	"	111
3.7.1 Premessa	"	111
3.7.2 Caratteristiche specifiche dell'aggregato	"	112
3.7.2.1 Procedimento per la disciplina del trattamento giuridico ed economico degli appartenenti all'aggregato	"	112
3.7.2.2 Ordinamento delle diverse carriere	"	113
3.7.2.3 Ulteriori caratteristiche dell'aggregato	"	115
3.7.3 Consistenza e variazioni del personale nel 1996	"	116
3.7.4 Dinamica economica del personale appartenente all'aggregato	"	118
3.8 Le rimanenti categorie di dipendenti statali non contrattualizzate	"	121
3.8.1 Premessa	"	121
3.8.2 Il personale della carriera prefettizia	"	121
3.8.2.1 Consistenza, struttura e anzianità	"	121
3.8.2.2 La spesa	"	121
3.8.3 Il personale diplomatico	"	123
3.8.3.1 Consistenza, struttura e anzianità	"	123
3.8.3.2 La spesa	"	123
3.8.3.3 La riforma dell'indennità per il servizio svolto all'estero	"	127
3.8.4 Il personale di Magistratura	"	128
3.8.4.1 Consistenza, struttura e anzianità	"	128
3.8.4.2 La spesa	"	130
<i>Capitolo IV - Il personale delle amministrazioni regionali</i>		
4.1 Caratteristiche dell'aggregato	pag.	135
4.2 Le regioni	"	137
4.2.1 Consistenza e variazioni del personale	"	137
4.2.2 Costo del personale e del lavoro	"	139
4.3 Analisi e valutazioni particolari per le regioni a statuto ordinario	"	140

4.3.1 Il personale	pag.	140
4.3.2 Competenze fisse accessorie e costo del personale	"	144
4.4 Gli enti sub regionali	"	145
4.4.1 Composizione del settore	"	146
4.4.2 Consistenza del personale	"	146
4.4.3 Dotazioni organiche e grado di copertura	"	146
4.4.4 Variazione della consistenza del personale	"	146
4.4.5 Assunzioni e cessazioni di personale di ruolo	"	147
4.4.6 Analisi della spesa	"	147
 <i>Capitolo V - Il personale del servizio sanitario nazionale</i>		
5.1 Considerazioni generali	pag.	159
5.1.1 Premessa	"	159
5.1.2 Il contesto normativo e le riforme in itinere	"	160
5.2 Le strutture del S.S.N ed il personale in generale	"	163
5.2.1 Consistenza, struttura e tendenza. La copertura degli organici e la presenza femminile	"	163
5.2.2 Cessazioni dal servizio ed assunzioni	"	167
5.2.3 La distribuzione territoriale	"	168
5.2.4 Il personale delle aziende sanitarie nazionali	"	169
5.2.5 Gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico	"	170
5.2.6 Gli Istituti zooprofilattici sperimentali	"	171
5.2.7 I restanti enti del S.S.N	"	171
5.3 Spesa e retribuzioni per il personale. Il costo del lavoro nel comparto	"	172
5.3.1 Gli accordi collettivi e le preintese del luglio 1998	"	172
5.3.2 L'incidenza della spesa del personale	"	173
5.3.3 Indici finanziari	"	175
5.4 Valutazioni finali	"	177
 <i>Capitolo VI - Il personale degli enti locali</i>		
6.1 Premessa: caratteristiche dell'aggregato	pag.	185
6.2 Profili ordinamentali	"	187
6.2.1 Dotazioni organiche	"	188
6.2.2 Struttura e riforma del personale	"	190
6.2.3 Assunzioni e mobilità del personale	"	197
6.2.4 Contrattazione collettiva	"	199
6.3 Dotazioni organiche. Consistenza e variazioni del personale	"	200
6.4 Cessazioni ed assunzioni. Indici di anzianità e di assenza del personale	"	204
6.5 Retribuzione media lorda pro-capite del personale di ruolo	"	205
6.6 Composizione del costo del personale e del lavoro. Formazione del personale	"	208
6.6.1 Costo del personale e del lavoro	"	208
6.6.2 Formazione del personale	"	210
6.7 Segretari	"	211
 <i>Capitolo VII - Il personale degli enti pubblici non territoriali a rilevanza nazionale</i>		
7.1 Caratteristiche dell'aggregato	pag.	233
7.1.1 Ambito dell'indagine	"	233
7.1.2 Contrattazione collettiva di comparto e rilevanza finanziaria degli interventi	"	234
7.1.3 Considerazioni metodologiche	"	237
7.2 Consistenza e variazione del personale nel periodo di riferimento	"	237
7.2.1 Consistenza del personale dell'aggregato	"	237
7.2.2 Dinamica del personale	"	239

7.2.3 Distribuzione territoriale del personale	pag.	240
7.3 Costo del personale	"	245
7.3.1 Retribuzione lorda, componenti fisse ed accessorie	"	245
7.3.2 Retribuzione media del personale dell'aggregato	"	246
7.3.3 Costo del personale dell'aggregato	"	247
7.3.4 Incidenza spese missione e trasferimento	"	251
7.4 Costo del lavoro	"	247
7.4.1 Costo del lavoro, costo del personale e fringe benefits	"	251
7.5 Profili di spesa per aggregati omogenei e per enti esponenziali	"	253
7.5.1 Enti previdenziali - Automobil club d'Italia, provinciali e locali	"	253
7.5.2 INPS - CNR	"	259
7.6 Notazioni di sintesi sull'aggregato	"	260
 <i>Capitolo VIII - Il personale delle università</i>		
8.1 Premessa	pag.	263
8.2 Consistenza del personale in servizio	"	263
8.3 Considerazioni generali sulla spesa per il personale	"	264
8.4 Analisi comparative fra categorie del comparto	"	264
8.4.1 Distribuzione del personale per categoria	"	264
8.4.2 Distribuzione per categoria della spesa per competenze fisse	"	265
8.4.3 Distribuzione per categoria della spesa per competenze accessorie	"	266
8.4.4 Distribuzione per categoria della spesa totale per retribuzioni lorde	"	266
8.4.5 Incidenza del costo del lavoro sulla quota del F.F.O.	"	267
8.4.6 Livello del servizio di docenza (rapporto fra studenti e corpo docenti)	"	267
8.4.7 Livello del costo del lavoro (in rapporto agli studenti iscritti)	"	267
8.4.8 Ripartizione della quota del finanziamento ordinario specifico per studente iscritto	"	268
8.4.9 Università non statali beneficiarie di finanziamenti statali	"	268
 <i>Capitolo IX - Conclusioni</i>		
9.1 Osservazioni generali	pag.	281
9.2 Il personale pubblico	"	281
9.2.1 Consistenza, evoluzione e struttura del personale pubblico	"	281
9.2.2 Il costo del personale	"	282
9.3 Ministeri	"	282
9.4 Aziende	"	283
9.5 Scuola	"	283
9.6 Corpi di polizia	"	284
9.7 Forze armate	"	285
9.8 Regioni	"	285
9.9 Enti locali	"	286
9.10 Servizio Sanitario Nazionale	"	286
9.11 Enti pubblici non territoriali	"	287
9.12 Università	"	287
 <i>Bibliografia di fonte amministrativa</i>	pag.	289

PREMESSA

Con la presente relazione, la Corte dei conti, attraverso uno speciale collegio delle Sezioni riunite, procede all'analisi della gestione delle risorse finanziarie destinate al personale dell'intero settore pubblico, costituito da circa 10.000 amministrazioni, con esclusione degli enti locali «minori» e considerando il settore scolastico come organizzazione unitaria.

Com'è noto, la gestione di alcune amministrazioni è soggetta al controllo di specifiche sezioni (quali la Sezione Enti Locali e la Sezione Controllo Enti che hanno la titolarità, normativamente prevista, di precise competenze in materia), e ciò ha reso consequenziale, posta la necessità imprescindibile di un' unica relazione per tutto il personale pubblico, che all'interno del collegio siano rappresentate tutte le articolazioni della Corte che si occupano di controllo, anche al fine di assicurare l'utilizzo e lo sviluppo di professionalità specialistiche.

I livelli di analisi della gestione sono diversi, a seconda che di essa si occupino le Sezioni riunite o le altre Sezioni: livello macro, nel primo caso, con analisi su dati aggregati per funzioni di generale rilevanza; livello micro, nel secondo, con analisi su dati disaggregati per settore. Tale ordine procedurale, oltre a rispondere ad esigenze differenziate, anche con riguardo ai destinatari delle varie relazioni, evita il rischio che le diverse pronunce della Corte, operando su scale diverse, vengano tra di loro ad interferire o a condizionarsi.

I problemi già posti in evidenza con le precedenti relazioni, attinenti alla tempestività ed alla qualità dei dati, non può dirsi che siano ancora risolti. Come dopo si illustrerà più dettagliatamente, un recente intervento del legislatore, modificatore ed integratore del decreto legislativo n. 29 del 3 febbraio 1993, fornisce alla Corte, sul piano metodologico e procedurale, nuovi strumenti per l'acquisizione e valutazione dei dati che verranno ad incidere e sulla tempestività e sul grado di affidabilità dell'analisi.

In ordine al fattore temporale, la Corte, per rispondere all'esigenza di maggiore tempestività nella presentazione della relazione, ha sperimentato l'anno scorso un nuovo approccio, idoneo a rompere la sequenzialità esistente tra pubblicazione del conto annuale da parte della Ragioneria generale dello Stato, che aggrega in maniera definitiva i dati di tutte le amministrazioni, ed inizio del lavoro di referto, logica inevitabilmente dilatoria anche se più garantista, stante l'ormai raggiunta immodificabilità del dato da valutare.

La relazione che qui si presenta, come quella precedente, è improntata ad un approccio differenziato: per l'anno 1996, espone una disamina approfondita dei dati disaggregati, definitivi, omogenei e validati dalla Ragioneria in quanto contenuti nel conto annuale, già parzialmente pubblicato; per l'anno 1997, la valutazione è sintetica, fondata su dati provvisori, eterogenei, di varia provenienza e, soprattutto, non interamente validati dalla Ragioneria e,

pertanto, suscettibili di modifiche. Nella prossima relazione, si procederà allo «scorrimento» degli esercizi di riferimento, per cui verranno consolidate, le valutazioni relative all'anno 1997 e provvisoriamente anticipate quelle relative al 1998.

Il risultato di questa reimpostazione, seppure più rispondente ad esigenze di carattere cronologico, non è peraltro del tutto soddisfacente, perdurando significative lentezze e carenze dei supporti strumentali.

Né più positivo può essere il giudizio della Corte in merito alla qualità dei dati forniti, che sembra addirittura peggiorata rispetto agli anni precedenti.

Gli errori e le incongruenze che caratterizzano i dati del personale potrebbero essere notevolmente ridotti attraverso la connessione tra sistemi informativi e la conseguente diretta acquisizione dei dati dagli stessi, dati coincidenti per definizione con quelli risultanti dai rendiconti. Con vantaggi notevolissimi in termini di qualità e tempestività delle informazione, nonché di economicità della rilevazione.

La precedente relazione, concernente il triennio 1994-1996, individuava tre itinerari percorribili per giungere a valutazioni non condizionate né distorte: informatico, motivazionale e statistico. Il primo, di cui si è già sopra dimostrata la necessità, inerisce all'opera di completamento del processo di connessione dei sistemi informatici così come prevede l'art. 63, comma 3, del decreto legislativo n. 29/1993; il secondo concerne l'esigenza di un'azione mirata a sensibilizzare le amministrazioni tenute a fornire i dati sul personale, rendendole consapevoli che l'attività di rilevazione dei dati non costituisce un vincolo esterno, bensì uno strumento indispensabile per un efficace governo del personale; il terzo attiene alla possibilità di integrare la tradizionale attività di rilevazione dei dati, con la costruzione di campioni statistici secondo criteri che assicurino maggiore tempestività dei dati soprattutto con riguardo al secondo dei due esercizi considerati nella relazione.

Quest'ultima riflessione di carattere propositivo sembra ora trovare accoglimento nell'art. 14, comma 2, del decreto legislativo n. 387 del 29 ottobre 1998, cui si è sopra accennato, con il quale il legislatore, proseguendo nell'opera di riforma del decreto legislativo n. 29/1993, ha aggiunto all'art. 52 il comma 6, che affida alla Corte dei conti, anche nelle sue articolazioni regionali, il compito di verificare periodicamente gli andamenti della spesa del personale, utilizzando, per ciascun comparto, insieme significativi di amministrazioni. Nell'esercizio di tale forma di controllo, la Corte potrà avvalersi anche dei servizi di controllo interno o nuclei di valutazione, nonché di esperti designati a sua richiesta dalle amministrazioni ed enti pubblici.

La norma in questione, nell'istituzionalizzare una forma di controllo in corso d'esercizio, connotato da caratteri di monitoraggio a finalità correttive, riconosce all'indagine «a campione» il carattere di sistema possibile di verifica periodica dell'andamento della spesa.

L'attività che la Corte esercita sul controllo della spesa per il personale pubblico, ai

sensi delle disposizioni di cui al titolo V del decreto legislativo n. 29/1993, viene, da tale previsione, considerevolmente arricchita, anche sul fronte metodologico, potendosi attivare nuove forme di rilevazione di dati, secondo criteri più celeri di quelli censuari e generalizzati.

La novella apportata all'art. 52 dal decreto legislativo n. 387/1998 contiene altri tre elementi di grande interesse ai fini del controllo svolto in funzione del referto al Parlamento sul costo del lavoro pubblico.

Il primo riguarda la previsione che l'attività di verifica in questione possa essere svolta, nelle sedi decentrate, anche dalle articolazioni regionali della Corte dei conti. La disposizione, che aggiunge un ulteriore elemento all'opera di regionalizzazione delle funzioni della Corte già avviata nel 1994, non potrà che rivelarsi proficua in considerazione della «vicinitas» logistica tra soggetto attivo e soggetto passivo del controllo e della possibilità, per la Corte, di elaborare una metodica unica di rilevazione dei dati sul personale, attivando una programmazione concertata e un raccordo sinergico tra le varie componenti della Corte (Sezioni riunite, Sezioni di controllo regionali, Collegi regionali di controllo e Delegazioni regionali) in vista del referto al Parlamento e ai Consigli regionali.

Il secondo attiene all'attribuzione alla Corte del potere di avvalersi direttamente dei servizi di controllo interno o nuclei di valutazione. La disposizione, che indirettamente reca una specificazione, ovviamente non esaustiva, dell'attività di verifica della corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche di cui all'art. 20, comma 2, del decreto legislativo n. 29/1993, dovrebbe stimolare un riassetto degli uffici in questione, in funzione della predisposizione di un sistema di controllo di gestione di ampio respiro, parimenti operante nei confronti delle Amministrazioni centrali e di quelle periferiche.

Il terzo concerne la facoltà per la Corte di avvalersi, sempre nello svolgimento delle verifiche in questione, di esperti designati, a sua richiesta, dalle amministrazioni ed enti pubblici. Con tale previsione, che si situa nel medesimo alveo già tracciato, anche se più dettagliatamente, dall'art. 51, comma 4, del decreto legislativo n. 29/1993 ("la Corte dei conti certifica l'attendibilità dei costi quantificati e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio, e può acquisire a tal fine elementi istruttori e valutazioni da tre esperti designati dal Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica»), si pone a disposizione della Corte una risorsa di grande potenziale contenutistico che, sagacemente utilizzata, migliorerà l'attività di referto al Parlamento.

PAGINA BIANCA

Capitolo I

CONSIDERAZIONI GENERALI

1.1 - La gestione delle risorse umane nei Paesi industrializzati

L'importanza del "capitale umano" per l'efficienza delle amministrazioni pubbliche è avvalorata dall'attenzione che al tema dedica l'Ocse. Nella precedente relazione si è riferito della ricerca¹ sulle riforme della gestione delle risorse umane nei Paesi industrializzati². Altri rapporti dell'Ocse hanno riguardato la misurazione del lavoro pubblico³ e l'evoluzione delle retribuzioni nel settore pubblico⁴.

Merita qui segnalazione un recente studio sulla comparazione delle remunerazioni tra Italia e Francia, di cui si dirà ad apertura del successivo capitolo nel quale sono anche citati i dati sul rapporto tra dipendenti pubblici e unità di lavoro complessive nei Paesi Ocse.

Altri dati particolarmente rilevanti in argomento sono quelli sui sistemi educativi, per i quali si rinvia al paragrafo sulla scuola.

1.2 - Le funzioni della Corte dei conti in tema di personale pubblico

Il personale, in quanto componente di ogni gestione pubblica, è naturalmente oggetto di tutte le relazioni generali della Corte dei conti. Attesa poi la sua rilevanza come settore di spesa, esso è analizzato dalla Corte in sede di audizione sulle manovre finanziarie e di referto sulla legislazione di spesa. La materia è inoltre sottoposta al controllo preventivo e successivo, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 20/1994 che sarà successivamente illustrato.

In aggiunta a queste competenze di carattere generale, spettano alla Corte le seguenti funzioni specifiche:

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 La ricerca aveva 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. Cfr. Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996*, Roma Centro fotolitografico della Corte dei conti, 1997, p. 7.

³ OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development), *Measuring Public Employment in OECD Countries: Sources, Methods and Results*, 1997.

⁴ OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development), *Trends in Public Sector Pay in OECD Countries: 1997 Edition*, 1997. V. pure *Performance Pay Schemes for Public Sector Managers: An Evaluation of the Impact*, 1997.

- analisi della gestione delle risorse pubbliche destinate al personale del settore pubblico (art. 65 d.lgs. n. 29/1993⁵), che costituisce l'oggetto della presente relazione;
- certificazione dei costi derivanti dai contratti collettivi nazionali di lavoro (Ccnl) e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio, in base all'art. 51 del d.lgs. n. 29/1993, modificato dall'art. 4 del d.lgs. n. 396/1997 e dall'art. 14 del d.lgs. n. 387, sul quale ci si soffermerà dopo:
- monitoraggio degli oneri finanziari derivanti dall'attuazione dei Ccnl⁶. Questo compito, previsto dal programma dell'attività di referto sul costo del lavoro pubblico approvato dalle Sezioni riunite nella Camera di consiglio del 28 settembre 1998, riveste particolare importanza. L'attività di monitoraggio ha infatti una triplice funzione: *conoscitiva* (rilevare l'effettiva spesa derivante dai contratti), *propositiva* (segnalare al Parlamento ed alle Amministrazioni interessate eventuali scostamenti di spesa rispetto alle previsioni: art. 66 d.lgs. n. 29/1993) e *metodologica* (migliorare, mediante la tecnica della retroazione, l'attività di valutazione *ex ante*).

1.3 - Il controllo del costo del lavoro pubblico in Italia

1.3.1 - Il quadro legislativo

Il titolo V del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 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".

A tal fine, secondo quanto dispone l'art. 65, le amministrazioni pubbliche presentano, "entro il mese di maggio di ogni anno, alla Corte dei conti, 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, compresi gli oneri previdenziali e le entrate derivanti dalle contribuzioni.

Il conto, che deve anche evidenziare "il rapporto tra contribuzioni e prestazioni previdenziali relative alle amministrazioni statali", è corredato di una relazione sui risultati di gestione, ossia 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. 30.11 della legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni ed integrazioni".

⁵ Il d.lgs. n. 29 è stato modificato dai seguenti provvedimenti legislativi: d.lgs. 18.11.1993, n. 470; d.lgs. 23.12.1993, n. 546; l. 23.12.1994, n. 724; d.l. 12.5.1995, n. 163, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 11.7.1995, n. 273; d.P.R. 28.7.1995, n. 316; d.l. 25.8.1995, n. 361, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 27.10.1995, n. 437; d.l. 10.5.1996, n. 254, convertito, con modificazioni, dalla l. 11.7.1996, n. 365; l. 15.3.1997, n. 59; l. 15.5.1997, n. 127; d.lgs. 4.11.1997, n. 396; d.lgs. 6.3.1998, n. 59; d.lgs. 31.3.1998, n. 80; d.lgs. 29.10.1998, n. 387. Il riferimento al d.lgs. n. 29/1993, contenuto nel testo, s'intende fatto al testo novellato.

⁶ L'art. 3 del d.P.R. 20.2.1998, n. 38 attribuisce alla Ragioneria generale dello Stato il compito di fare il monitoraggio degli oneri derivanti dall'attuazione dei contratti collettivi in materia di personale pubblico e la verifica del costo del lavoro pubblico. Va anche segnalato che l'art. 14 del citato d.lgs. n. 387/1998 demanda alla Corte dei conti il compito di verificare periodicamente gli andamenti della spesa per il personale pubblico.

Gli enti pubblici economici e le aziende che producono servizi di pubblica utilità, nonché gli enti e le aziende di cui all'art. 73, comma 5, invece del conto annuale, devono comunicare solamente i dati sul "costo annuo del personale comunque utilizzato" (art. 65.3).

Alla stregua di questi documenti delle amministrazioni (conti annuali e relazioni sui risultati di gestione), nonché degli esiti dei controlli propri e di quelli dei Servizi di controllo interno e, comunque, "avvalendosi di tutti i dati e delle informazioni disponibili presso le amministrazioni pubbliche", la Corte "riferisce annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico". "Con apposite relazioni in corso d'anno, anche a richiesta del Parlamento, la Corte riferisce altresì in ordine a specifiche materie, settori ed interventi".

La base normativa del costo del lavoro pubblico è stata recentemente integrata dal d.lgs. n. 387/1998, il quale all'art. 14, a modifica dell'art. 52 del d.lgs. n. 29/1993, dispone che ferme restando le disposizioni di cui al titolo V di quest'ultimo decreto legislativo, la Corte dei conti, anche nelle sue articolazioni regionali di controllo, verifica periodicamente gli andamenti della spesa per il personale delle pubbliche amministrazioni, utilizzando, per ciascun comparto, insiemi significativi di amministrazioni. A tal fine, aggiunge la norma, la Corte può avvalersi, oltre che dei Servizi di controllo interno o Nuclei di valutazione, di esperti designati a sua richiesta da amministrazioni ed enti pubblici.

Sarà ora esaminata la locuzione "controllo del costo del lavoro" (pubblico), che costituisce la rubrica dell'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993 e il titolo di questo paragrafo, attraverso la scomposizione nei suoi elementi costitutivi: amministrazioni del settore *pubblico*, *lavoro pubblico*, *costo* del lavoro pubblico e *controllo* sul personale pubblico

1.3.2 - L'aggregato "Amministrazioni pubbliche"

L'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993 prevede due categorie di soggetti obbligati 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, 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 dal citato 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-Unioncamere, Comitato nazionale per la ricerca e lo sviluppo dell'energia nucleare-Enea, Azienda autonoma per l'assistenza al volo-Enav, Registro aeronautico italiano-Rai, Istituto nazionale per il commercio con l'estero-Ice, Comitato olimpico nazionale-Coni, Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro-Cnel). 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 espressamente le cosiddette autorità indipendenti. Considerato però, da un lato, che la relazione della Corte dei conti è funzionale al conseguimento di obiettivi di contenimento del costo del lavoro e di razionalizzazione della gestione del personale pubblico e, dall'altro, che talune autorità indipendenti sono in atto soggette, come si dirà dopo, al più penetrante controllo della Corte dei conti, sembra legittimo ritenere che la dizione "amministrazioni pubbliche" vada interpretata estensivamente, includendovi pure queste strutture pubbliche. Anche perché è previsto che talune autorità indipendenti possono utilizzare personale di amministrazioni pubbliche.

Appare invece ineccepibile la non estensione dell'art. 65 al personale appartenente alle Camere, alla Presidenza della Repubblica e alla Corte costituzionale. 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". Essi esercitano "giustizia autonoma" (autodichia) nei confronti del personale dipendente, sicché sono sottratti ai controlli giuridici ed alla giurisdizione contabile.

Naturalmente, nulla vieterebbe a queste istituzioni sovrane di decidere, nella loro libera determinazione, di pubblicare con le forme, i tempi e le modalità che ritenessero opportuni, i dati sul loro personale. E ciò nella considerazione che il diritto dei cittadini di controllare la gestione di denaro pubblico è all'origine della storia del parlamentarismo europeo e costituisce oggi un principio generale, normalmente di rango costituzionale, degli ordinamenti giuridici contemporanei.

1.3.3 - La nozione di lavoro pubblico

Il sistema amministrativo italiano è stato interessato in questi anni '90 da una riforma che, senza forzature, può essere considerata la più importante dall'Unità d'Italia. La riforma investe tutte le componenti del sistema amministrativo, tra le quali, naturalmente la materia del lavoro pubblico.

Fino agli anni '70 il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici era regolato con legge. Negli anni '80 si è passati al sistema delegificato (l. 29 marzo 1983, n. 93), incentrato sul recepimento, con decreto del Presidente della Repubblica, dell'accordo sindacale, considerato in sé privo di efficacia. Gli anni '90 infine si caratterizzano per la contrattualizzazione del pubblico impiego, che viene realizzata in due tempi.

La prima fase prende corpo in un pacchetto di provvedimenti legislativi entrati in vigore nel biennio 1992-93: legge delega n. 421/1992, d.lgs. n. 29/1993 (e i suoi decreti correttivi n.ri 470 e 546 del 1993).

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

Sulla base di questi principi e delle altre norme contenute nel 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

¹ Sentenza Corte cost. n. 110/1970. ripresa dalla sentenza n. 129/1981

posizione di parità con il lavoratore, utilizza atti negoziali sottoposti alla giurisdizione del giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro (art. 68).

Questi atti negoziali sono sottratti ai controlli preventivi esterni. Il controllo esterno, incentrato sempre sullo strumento tradizionale del visto, è invece previsto sulla contrattazione collettiva, ma esso assume come suoi parametri (non solo la legittimità, ma) pure la compatibilità economica. Per cogliere il carattere radicalmente innovativo di questo modello di controllo si consideri che, per la prima volta negli oltre 130 anni di storia di questo istituto (incentrato sulla verifica di conformità di un atto a norme giuridiche), si attribuisce al controllo preventivo su atti un parametro non giuridico.

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 collettiva⁸. 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); magistrati ordinari, amministrativi e contabili; avvocati e i procuratori dello Stato; professori universitari; personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia (a partire rispettivamente dalla qualifica di segretario di legazione e 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 risparmio⁹.

L'area contrattuale è delimitata dalle materie attribuite dall'art. 68 alla giurisdizione del giudice ordinario (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 58) per i quali prevalgono le norme di diritto pubblico.

La linea di demarcazione tra le due aree è attenuata dall'art. 72 del d.lgs. n. 29/1993. Da questa norma si trae il principio che il rapporto di lavoro pubblico è disciplinato da fonti concorrenti: pubblicistiche e privatistiche. Le prime sopravvivono se non sono derogate dai contratti collettivi (e comunque cessano dal produrre effetti dal momento della sottoscrizione del secondo contratto collettivo); le seconde trovano immediata applicazione, in mancanza di norme speciali di diritto amministrativo.

Il criterio ispiratore di questa prima fase è quello di fare della contrattazione collettiva uno strumento di controllo della spesa (nell'accezione di controllo direzionale, di cui si dirà dopo) a disposizione degli organi centrali del Governo. Basti rilevare che il testo del d.lgs. n. 29/1993 contiene circa quaranta statuizioni di questo tipo¹⁰ e che la rubrica delle disposizioni di natura organizzativa, contenute nel collegato alla finanziaria 1994 (l. n. 537/1993), è intitolata "Disposizioni in materia di spesa".

Ed è proprio questo il tratto discriminante tra la prima e la seconda fase della contrattazione del pubblico impiego, la quale, pur senza rinunciare ad una politica finanziaria di rigore, in coerenza con i vincoli del patto di stabilità deciso in sede europea, si informa invece ai principi del cosiddetto federalismo amministrativo (che comporta un incisivo trasferimento di funzioni alle Regioni ed agli Enti locali), di una più marcata autonomia delle amministrazioni pubbliche (università, scuola, camere di commercio, enti pubblici non

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, p. 9.

economici, eccetera), della razionalizzazione organizzativa e semplificazione procedurale delle amministrazioni (specie quelle statali) e della valorizzazione dei controlli economico-finanziari.

Questi principi sono stati tradotti in numerose statuizioni contenute nella legge n. 59/1997 (in attuazione della quale sono stati emanati, per quanto qui interessa, i d.lgs. n. 396/1997 e n.ri 80 e 387 del 1998) e nella legge n.127/1997. Quelle più significative riguardano:

- 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;

- il rafforzamento del ruolo dell'Aran come "agente contrattuale" delle amministrazioni pubbliche e suo potenziamento organizzativo (l'Agenzia viene dotata di un apposito ruolo di personale e di proprie risorse);

- il conferimento all'Aran della rappresentatività negoziale e conseguente stipula dei contratti relativi alle aziende ed enti di cui all'art. 73, comma 5, del d.lgs. n. 29/1993;

- l'attribuzione alle pubbliche amministrazioni del potere di indirizzo all'ARAN, potere esercitato attraverso le rispettive 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, incentrato sulla certificazione, che sarà successivamente illustrato;

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

- la definizione delle condizioni in base alle quali le amministrazioni pubbliche, nel rispetto dei principi di imparzialità e trasparenza e delle disposizioni sul reclutamento e selezione del personale, possono applicare la legislazione sui rapporti di lavoro privato nell'impresa riguardante le forme contrattuali flessibili (contratti a termine, contratti a tempo parziale, contratti di formazione, lavoro interinale, ecc.);

- l'emanazione di disposizioni di adattamento per consentire anche nel lavoro pubblico l'applicazione delle norme privatistiche concernenti la partecipazione sindacale (con l'affidamento ai Ccnl della definizione delle relative modalità procedurali), il mutamento di mansioni, il passaggio diretto di dipendenti pubblici tra amministrazioni pubbliche, la successione nella titolarità dei rapporti di lavoro in caso di trasferimenti di attività esercitate da soggetti pubblici, la gestione delle eccedenze di personale, la mobilità individuale e collettiva nel comparto ed intercompartimentale, il collocamento in disponibilità del personale pubblico non altrimenti impiegabile e la conseguente risoluzione del rapporto di lavoro;

- la riorganizzazione della dirigenza dello Stato, con la contrattualizzazione del rapporto di servizi e di impiego anche dei dirigenti generali e l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri del ruolo unico interministeriale dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, articolato in due fasce (nella 1^a fascia i dirigenti generali; nella 2^a fascia gli altri dirigenti) ed in modo da garantire la necessaria specificità tecnica;

- la revisione delle norme in materia di incarichi retribuiti, dell'anagrafe delle prestazioni ed in materia di codici di comportamento dei dipendenti pubblici;

- il trasferimento al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, delle controversie in materia di rapporto di lavoro, previa predisposizione di misure di contenimento del contenzioso attraverso, in particolare, il rafforzamento del tentativo obbligatorio di conciliazione e la possibilità di ricorrere anche all'arbitrato volontario, ove previsto dai contratti collettivi (la attribuzione delle controversie in questione al giudice del lavoro attiene a quelle relative al periodo del rapporto di lavoro successivo al 30 giugno 1998; mentre restano attribuite alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie su questioni relative al periodo del rapporto di lavoro anteriore a detta data);

- la devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, a decorrere dal 1° luglio 1998, delle controversie aventi ad oggetto diritti patrimoniali consequenziali, ivi comprese quelle relative al risarcimento del danno, in materia edilizia, urbanistica e di servizi pubblici, e la previsione di un regime processuale transitorio per i procedimenti pendenti (resta ferma la giurisdizione prevista dalle norme in vigore per i giudizi pendenti alla data del 30 giugno 1998).

1.3.4 - Il costo del lavoro pubblico

Il conto annuale del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato utilizza la seguente terminologia (alla quale si adegua, per esigenze di uniformità, la presente relazione)¹¹:

- *spese per competenze fisse* = stipendio + indennità integrativa speciale + retribuzione individuale di anzianità + tredicesima mensilità + eventuali arretrati + assegni per nucleo familiare + indennità pagate con i capitoli di stipendio¹² - recuperi per ritardi e assenze;

- *spese per competenze accessorie* = compenso per lavoro straordinario + indennità di rischio + indennità derivanti da provvedimenti specifici + fondo di produttività collettiva + fondo per la qualità della prestazione individuale + altre spese accessorie ed indennità varie;

- *spesa per retribuzione lorda* = spese per competenze fisse + spese per competenze accessorie;

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

- *costo del lavoro* = costo del personale + gestione mense e assegni di vitto + vestiario per i dipendenti + benessere del personale + equo indennizzo al personale + formazione del personale + gestione dei concorsi + incarichi ai dipendenti e non dipendenti previsti da leggi + altre spese.

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

Si dà qui di seguito il quadro sintetico del sistema dei controlli sulla gestione del personale pubblico:

- controllo gerarchico. Fa parte, assieme all'indirizzo, del contenuto tipico del potere spettante al superiore gerarchico (artt. 16 e 17 d.lgs. n. 29/1993). Nelle organizzazioni moderne, sia pubbliche che private, orientate al risultato, la funzione del "capo" non è più

¹¹ Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1996. Il personale delle amministrazioni del settore statale* (in seguito *conto annuale 1996*), Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, vol. I, p. 111 sg.

¹² 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 secondo le tipologie di amministrazioni.

quella di verificare l'applicazione pedissequa delle procedure, per punire il dipendente che sbaglia, ma di coinvolgere e stimolare i collaboratori per indurli a dare il loro migliore apporto al raggiungimento dell'obiettivo.

L'art. 3 del d.lgs. n. 29/1993 demanda ai dirigenti la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, compresa l'organizzazione delle risorse umane, precisando che queste attribuzioni "possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative". 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 di "motivare, guidare e valutare i collaboratori e di generare un clima organizzativo favorevole alla produttività", evitando "formalismi e burocraticismi";

- controlli ispettivi. Si tratta di controlli intersoggettivi, interorganici o anche interni ad una singola struttura. Hanno competenza generale in materia i Servizi ispettivi (art. 1.62 l. 23.12.1996, 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 dall'art. 65, comma 6, del d.lgs. n. 29/1993. 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 verificava la congruità della metodologia utilizzata per determinare i carichi di lavoro. La materia è ora regolata dall'art. 39, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 che fa obbligo alle amministrazioni pubbliche di predisporre programmi triennali del fabbisogno di personale, "al fine di assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzare le risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie". A tale meccanismo fa rinvio l'art. 6 del d.lgs. n. 29/1993 (nel testo novellato dal d.lgs. n. 80/1998)¹³;

- 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 prevede che, in caso di scostamenti rispetto alle dotazioni finanziarie previste per il personale, il Ministero del tesoro, informato dall'Amministrazione competente, ne riferisce al Parlamento, proponendo misure correttive idonee a ripristinare l'equilibrio di bilancio. Lo stesso potere è riconosciuto al Ministero del tesoro nell'ipotesi di decisioni giurisdizionali che comportino nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio. Il termine "controllo" viene qui usato dalla legge nell'accezione inglese (*control*)¹⁴ di dominio, direzione, influenza, governo, contenimento, per indicare

¹³ Sul punto, v. Corte dei conti, deliberazione della Sezione del controllo n. 87/97.

¹⁴ Nell'altra più nota accezione, il termine, di derivazione francese (*contrôle*), ha il significato di verifica, riscontro, ed è il senso in cui l'espressione è ~~sarà~~ tradizionalmente usata per definire il controllo preventivo di legittimità sugli atti (verifica della conformità di un ~~atto~~ alla legge).

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 senso è utilizzato dall'espressione "controllo di gestione"¹⁵ (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.

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 parametri predeterminati; la seconda indica i meccanismi a disposizione delle autorità responsabili delle politiche finanziarie per evitare risultati non desiderati, ossia che la spesa pubblica di un certo settore superi il plafond stabilito in sede previsionale. 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 contenimento e razionalizzazione della spesa (art. 2 l. n. 421/1992);

- 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 (che non collide con la posizione di subordinazione al vertice, coerente con il ruolo del controllo interno come struttura di supporto all'attività di indirizzo, in quanto trattasi di autonomia tecnica, che presidia l'attività di valutazione, la quale, pertanto, non può essere sindacata dall'organo di direzione); 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. Inoltre, l'art. 5 del d.lgs. n. 396/1997, modificativo dell'art. 52 del d.lgs. n. 29/1993, attribuisce ai Servizi di controllo interno o Nuclei di valutazione la verifica della compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio;

- 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 tesoro¹⁶;

¹⁵ 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 usate 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, *I costi del lavoro pubblico nel 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, p. 8.

¹⁶ Art. 2 d.P.R. n. 154/1998.

- controlli su atti esercitati dalla Ragioneria generale dello Stato, attraverso gli Uffici centrali del bilancio (già Ragionerie centrali costituite presso i Ministeri) e le Ragionerie provinciali dello Stato, inordinate nei Dipartimenti provinciali del tesoro, bilancio e programmazione economica¹⁷. E' il caso di precisare che questi controlli non riguardano in particolare il personale, ma in generale l'attività di gestione delle amministrazioni statali.

La nuova normativa ha soppresso le tradizionali verifiche di legittimità della Ragioneria, che ha conservato solo il controllo di regolarità contabile (esistenza in bilancio delle risorse per il pagamento delle spese e corretta imputazione delle stesse al bilancio). Può sì fare osservazioni in ordine alla legittimità della spesa, ma queste osservazioni (a differenza di quelle attinenti alla regolarità contabile) non impediscono all'atto di diventare esecutivo, ossia di produrre effetti giuridici, se così decide il dirigente, nell'esercizio della sua autonomia (e connessa responsabilità), che è stata ulteriormente rinforzata dal d.lgs. n. 80/1998.

Alla riduzione delle competenze della Ragioneria in materia di controllo preventivo fa riscontro l'attribuzione di nuovi e significativi compiti. Si fa riferimento al monitoraggio della spesa pubblica e verifica degli andamenti (art. 3, comma 2, lettera b) d.lgs. n. 430/1997), con particolare riguardo ai contratti collettivi e alla verifica del costo del lavoro pubblico (art. 3 d.P.R. n. 38/1998), nonché all'analisi, verifica e valutazione dei costi dei servizi e dell'attività delle amministrazioni pubbliche (citato art. 3 del d.P.R. n. 38/1998), all'attività di valutazione dei risultati gestionali (art. 2 d.P.R. n. 154/1998) e al coordinamento della spesa pubblica (art. 3, comma 1, d.lgs. n. 430/1997).

- controlli preventivi esterni di legittimità su atti. Per il personale del settore statale, i controlli sono effettuati dalla Corte dei conti (art. 3, comma 1, l. 14 gennaio 1994, n. 20) e possono riguardare sia atti specifici (definizione di piante organiche, conferimento 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 ad alcuni atti diversi da quelli di mera gestione;

- controlli successivi sulla gestione demandati alla Corte dei conti. Questo controllo è previsto in generale per tutte le amministrazioni pubbliche¹⁸; 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 adottate¹⁹.

¹⁷ V. art. 7 l. 3.4.1997, n. 94, art. 7 d.lgs. 5.12.1997, n. 430; artt. 9 e 10 d.P.R. 20.2.1998, n. 38; art. 2, comma 4, d.P.R. 28.4.1998, n. 154.

¹⁸ 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) e viene svolto dai collegi regionali di controllo, istituiti con deliberazione della Corte del 13.6.1997. Sul punto, si v. l'art. 52, comma 6, del d.lgs. n. 29/1993.

¹⁹ 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 indipendenza e terzietà.

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, 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;

- 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-Sspa (art. 29, comma 4, d.lgs. n. 29/1993) e dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni-Aran (successivo art. 50, comma 10) 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 del Garante per l'editoria²⁰, dell'Antitrust²¹ e del Garante per la tutela della privacy²². Lo stesso vale per l'Isvap²³ e l'Aipa²⁴;

- controlli sui contratti collettivi nazionali di lavoro (Ccnl). Nel testo originario dell'art. 51 Ccnl del d.lgs. n. 29/1993, i contratti collettivi erano sottoposti a controlli preventivi di legittimità e compatibilità economica. 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 materia è ora disciplinata dall'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 396/1997, successivamente integrato dall'art. 14 del d.lgs. n. 387/1998. In base alla nuova norma, l'Aran, acquisito il parere favorevole del comitato di settore sull'ipotesi di accordo, trasmette il relativo testo, unitamente alla relazione tecnica contenente 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, bilancio e programmazione economica. Se la certificazione non è positiva, l'Aran sentito il comitato di settore, assume le iniziative necessarie per adeguare

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 il complessivo andamento della pubblica amministrazione e 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.

²⁰ Art. 8 l. 5.8.1991, n. 416.

²¹ Art. 10 l. 10.10.1990, n. 287.

²² Art. 33, comma 2, l. 31.12.1996, n. 675.

²³ Art. 16 l. 12.8.1982, n. 576.

²⁴ Art. 4 d.lgs. 12.2.1993, n. 39.

la quantificazione dei costi contrattuali ai fini della certificazione, ovvero, qualora non lo ritenga possibile, convoca le organizzazioni sindacali per la riapertura delle trattative.

Il dispositivo della certificazione è stato recentemente integrato dall'art. 14 del d.lgs. n. 387/1998, secondo cui "le iniziative assunte dall'Aran in seguito alla valutazione espressa dalla Corte dei conti sono comunicate in ogni caso al Governo ed alla Corte dei conti, la quale riferisce al Parlamento sulla definitiva quantificazione dei costi contrattuali, sulla loro copertura finanziaria e sulla loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio".

Secondo la Corte dei conti (deliberazione delle Sezioni riunite in sede referente n. 17/1998), "la certificazione dei contratti collettivi non si concreta in un atto di scienza, ma consiste in una valutazione dell'attendibilità degli oneri finanziari derivanti dai contratti collettivi e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio. L'esito di questa valutazione prende corpo in un rapporto diretto all'Aran, al comitato di settore ed al Governo (e, ora, anche al Parlamento).

Il rapporto di certificazione dei costi contrattuali richiama, per contenuto e tecniche di analisi, la relazione che la Corte presenta, con cadenza quadrimestrale, al Parlamento sulla quantificazione degli oneri finanziari recati dalle leggi di spesa e sulle relative coperture (art. 11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni). Da questo modello di referto, la valutazione dei costi contrattuali si differenzia tuttavia per due aspetti: il contratto collettivo ha un contenuto tipico, laddove la legge di spesa non ha un oggetto predeterminato; esso, inoltre si pone, a differenza della legge di spesa, come fonte regolatore di un rapporto senza soluzione di continuità. Tutto ciò dovrebbe facilitare l'attività di monitoraggio dell'applicazione dei contratti collettivi".

"Oggetto della valutazione della Corte", continua la citata deliberazione, "è la compatibilità dei contratti collettivi con gli strumenti di programmazione e di bilancio. Questa valutazione può essere riferita a due diversi criteri:

- la verifica della compatibilità dei costi della contrattazione (collettiva ed integrativa) con i vincoli di bilancio e, quindi, della copertura (*compatibilità finanziaria*): ciò senza escludere, in principio, la considerazione di ulteriori profili, come la congruità della stima delle risorse indicate nella legge finanziaria oppure l'effettiva disponibilità dei fondi nei bilanci degli enti pubblici non statali.

- la verifica della rispondenza tra la dinamica delle retribuzioni al personale pubblico e le grandezze macro-economiche assunte come parametri di riferimento nei documenti di programmazione economico-finanziaria e negli accordi sulla politica dei redditi, con particolare riguardo al tasso di inflazione (*compatibilità economica*).

Propedeutico alla valutazione di compatibilità finanziaria ed economica è il riscontro dell'attendibilità della quantificazione, l'accertamento cioè che la stima dei costi contrattuali, risultante dalla relazione tecnica che correda il testo dell'accordo, inviato alla Corte per la certificazione, sia congrua. È il punto cruciale della valutazione della Corte, per l'ovvio rilievo che la validità di ogni giudizio di compatibilità del contratto presuppone, a monte, un calcolo corretto degli oneri che esso implica".

"Per queste ragioni", secondo la deliberazione, "è necessario predefinire lo schema della relazione tecnica, che deve contenere tutti gli elementi (dati, fonti, informazioni, riferimenti normativi, metodi di quantificazione) necessari per ricostruire il procedimento di calcolo dei costi contrattuali.

Predefinire questo schema significa anche probabilmente migliorare la contrattazione collettiva. L'onere di dover dimostrare in modo esauriente e persuasivo l'affidabilità dei dati sulla consistenza del personale e l'esattezza degli importi dei relativi benefici economici

scaturenti dai contratti dovrebbe infatti indurre le parti a curare con meticolosità il reperimento dei materiali conoscitivi.

Va aggiunto, conclude la Corte, che uno schema ben progettato dovrebbe pure agevolare lo svolgimento dell'attività di monitoraggio, consentendo adeguate tecniche di retroazione per migliorare i metodi di stima *ex ante*".

La nuova funzione è stata concretamente esercitata dalla Corte a partire dal febbraio del corrente anno.

I rapporti di certificazione deliberati dalle Sezioni riunite in sede referente e relativi a circa venti contratti pervenuti ad oggi, denotano una significativa evoluzione metodologica e giurisprudenziale.

Infatti, il rapporto di certificazione è andato delineandosi come la risultante di una non facile attività istruttoria²⁵ che muove dalla individuazione e dall'analisi dei singoli istituti contrattuali comportanti oneri diretti e/o indiretti (costi contrattuali). Questa attività, affidata ad un nucleo tecnico di supporto²⁶, consente di dare risposta ad uno dei quesiti insiti nella certificazione: l'attendibilità delle quantificazioni illustrate nelle schede tecniche allegate ai contratti.

Essa costituisce altresì il presupposto per lo svolgimento delle successive valutazioni sulla copertura finanziaria (compatibilità finanziaria) e soprattutto sul rispetto dei vincoli risultanti dai documenti di programmazione economico-finanziaria (compatibilità economica).

Le Sezioni riunite in sede referente hanno reso una certificazione non positiva quando la quantificazione degli oneri nelle schede tecniche allegate ai contratti, è risultata errata ovvero basata su criteri non sufficientemente rigorosi²⁷.

Nei casi in cui la rappresentazione degli oneri non era tale da dimostrare con ragionevole certezza il contenimento dei costi contrattuali entro i limiti prefissati, la Corte ha ritenuto di esprimere, oltre a *riserve* su aspetti specifici, raccomandazioni affinché vengano segnalate eventuali esorbitanze rispetto alle quantificazioni dichiarate nelle schede tecniche, nel perdurare della vigenza del contratto²⁸.

In altre ipotesi le raccomandazioni si sostanziano in indicazioni positive circa gli strumenti correttivi che debbono essere adottati dall'ente²⁹ ovvero dalla Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni³⁰.

Si è anche fatto ricorso alle raccomandazioni anche per taluni contratti che non determinano il trattamento economico dei dipendenti pubblici, ma regolano l'esercizio di diritti, prerogative e libertà di natura sindacale comunque garantite dall'ordinamento giuridico

²⁵ La difficoltà è dovuta anche all'esiguità del termine entro cui rendere la deliberazione che è fissato in 15 gg. dal ricevimento dei contratti.

²⁶ Nella fase istruttoria si inserisce, come si è rilevato, altresì l'acquisizione del parere di esperti nominati di volta in volta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

²⁷ V. deliberazione n. 6/98 riguardante l'accordo integrativo del Ccnl, concernente il comparto Ministeri, relativamente all'art. 15 "assunzioni a tempo indeterminato", ed altresì la deliberazione concernente il contratto di raccordo riguardante il personale delle amministrazioni statali nella provincia di Bolzano.

²⁸ V. deliberazioni 6 e 27/98 relative al Ccnl del personale dirigente dell'ente EUR; deliberazione 9/98 relativa al Ccnl del personale dirigente dell'ICE; deliberazione 13/98 relativa all'accordo successivo per l'applicazione sperimentale degli art. 27 e 77 del Ccnl del comparto scuola; deliberazione 14/98 relativa al Ccnl del personale dei livelli della Unioncamere.

²⁹ V. deliberazione 28/98 che auspica l'adozione, da parte della Regione Friuli V.G., di uno strumento programmatico regionale che fissi i parametri di evoluzione del costo del lavoro dei propri dipendenti.

³⁰ V. deliberazione 41/98 relativa all'ipotesi di accordo su integrazioni e modificazioni al Ccnl quadro 7/8/98 per la costituzione delle RSU, che invita l'ARAN ad adottare un adeguato sistema di rilevazione e monitoraggio dei conti derivanti dall'accordo.

(come ad es. l'accordo quadro sulla costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie (Rsu) ed i successivi accordi integrativi).

Ciò nella misura in cui il *costo amministrativo*, connesso all'esercizio di tali diritti e corrispondente al valore della mancata prestazione lavorativa da parte dei titolari, non sia di entità tale da poter essere agevolmente assorbito dalla flessibilità della struttura amministrativa interessata³¹.

A conclusione di questa epitome, e tenendo conto del complessivo quadro normativo, non può non rilevarsi che il sistema italiano dei controlli è frammentato in una marcatissima pluralità di modelli: controlli su atti³² e su attività; controlli preventivi (su atti), concomitanti (sia interni che esterni), consuntivi (quelli sulle gestioni dell'Aran e della Sspa) e successivi (su atti e su attività); controlli ispettivi e collaborativi (quelli "di gestione", sia interni che esterni); controlli gerarchici, interorganici ed intersoggettivi; di legittimità, di regolarità della gestione, di regolarità contabile, di regolarità organizzativa, di imparzialità, di correttezza, di trasparenza, di tempestività, di efficacia (realizzazione degli obiettivi), di funzionalità, di buon andamento, di economicità dei costi, di produttività, di coerenza (sui bilanci e rendiconti degli Enti locali), di proficuità, di valutazione della copertura finanziaria, di compatibilità economica; controlli di legittimità piena e di legittimità limitata³³; controlli con termine di 15 giorni (controlli sui contratti collettivi di lavoro), di 20 giorni (controlli delle Commissioni statali di controllo) e di 30 giorni (controlli della Corte dei conti e dei Comitati regionali di controllo); controlli con termine interrompibile (la regola) e con termine non interrompibile (quello relativo ai contratti collettivi di lavoro); controlli con sospensione dei termini e senza sospensione dei termini³⁴; controlli su atti esecutivi e su atti non esecutivi³⁵; controlli obbligatori, facoltativi ed eventuali³⁶; controlli definitivi e temporanei³⁷; controlli semplici (di regola) e doppi (controllo preventivo della Corte dei conti che si aggiunge, in alcune ipotesi, a quello della Ragioneria); controlli sistematici e a campione; controlli con referto e senza referto; referto con controllo e referto senza controllo (caso tipico: la presente relazione); controlli con visto e senza visto; controlli con visto semplice e con visto con riserva³⁸; controlli impeditivi e correttivi; controlli senza consulenza e con consulenza³⁹; controlli senza audizione (la regola) e con audizione⁴⁰; controlli con riesame e senza riesame⁴¹; controlli con riesame per motivi di legittimità e con riesame per qualsiasi motivo; controlli senza condizioni (la regola) e con condizioni⁴²; controlli con programma⁴³ e senza programma⁴⁴, e per finire, controlli svolti da organi di controllo e controlli svolti dai difensori civici⁴⁵. E' inutile dire che un sistema di tale complessità difficilmente può essere efficiente.

³¹ Cfr. deliberazioni 40 e 41 nell'adunanza del 13 ottobre 1998.

³² Provvedimenti amministrativi, atti normativi, statutari, di indirizzo, di programmazione, di attuazione di norme comunitarie, nonché titoli di spesa, conti, bilanci, consuntivi, contratti collettivi di lavoro.

³³ Art. 17, commi 38 e 41, l. n. 127/1997.

³⁴ Art. 2 l. n. 639/1996.

³⁵ Art. 3, comma 3, l. n. 20/1994.

³⁶ Art. 33 sg. l. n. 127/1997 e art. 3, comma 1, lett. 1, l. n. 20/1994.

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

³⁸ Art. 24 r.d. n. 1214/1934.

³⁹ Art. 17, comma 35, l. n. 127/1997.

⁴⁰ Art. 17, comma 32, l. n. 127/1997.

⁴¹ Art. 3, commi 3 e 8, l. n. 20/1994.

⁴² Art. 17, comma 43, l. n. 127/1997.

⁴³ Per il programma 1998, v. deliberazione della Sezione del controllo della Corte dei conti n. 5/98.

⁴⁴ Art. 3, comma 4, l. n. 20/1994.

⁴⁵ Art. 17, comma 39, l. 127/1997.

1.4 - Rilevazione, verifica e diffusione dei dati sul personale

Il titolo V del d.lgs. n. 29/1993 attribuisce la competenza di fissare i criteri di rilevazione dei dati sul personale alla 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. La circolare viene inviata a tutte le amministrazioni pubbliche tenute a presentare i conti annuali, corredati delle relazioni sui risultati di gestione.

Le informazioni riguardano la consistenza del personale, disaggregato per status, categorie e sesso; il relativo 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. La circolare in questione è stata emanata, per l'esercizio 1996, il 18 febbraio 1997⁴⁶ e per l'esercizio 1997 il 2 marzo 1998⁴⁷. La rilevazione non comprende il personale degli enti pubblici economici ed aziende di cui all'art. 65.3 del d.lgs. n. 29/1993, in quanto non è stata ancora definita la relativa procedura⁴⁸, mentre per gli enti di cui all'art. 73.5 dello stesso decreto non sono stati resi dalla Ragioneria elementi ulteriori rispetto a quelli contenuti nella precedente relazione.

I dati trasmessi dalle amministrazioni sono sottoposti dalla Ragioneria a verifiche plurime⁴⁹, 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) 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 conti⁵⁰.

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 giurisdizionale⁵¹, e ha funzione certatoria⁵², 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 esprime la sua valutazione sull'attendibilità dei "costi contrattuali" e sulla loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio. L'eventuale valutazione negativa della Corte comporta, come si

⁴⁶ S.O. alla G.U. n. 60 del 13.3.1997.

⁴⁷ S.O. alla G.U. n. 74 del 30.3.1997.

⁴⁸ In tema, v. capitolo VII.

⁴⁹ *Conto annuale 1996*, vol. 1, p. 4.

⁵⁰ Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996*, Roma, Centro fotolitografico della Corte dei conti, 1997, p. 21.

⁵¹ Corte cost. 13/12/1966, n. 121 e 18.12.1968, n. 142.

⁵² Per i possibili limiti della pronuncia di parificazione, v.. Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1996*, Roma, Centro fotolitografico della Corte dei conti, 1997, p. 14 sg.

è visto, 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 (a differenza del rendiconto che espone i risultati della gestione, estraendoli dal sistema informativo Ragioneria generale dello Stato-Corte dei conti, che assume il ruolo delle "scritture contabili", i conti annuali delle amministrazioni, sulla base dei quali viene costruito il conto annuale della Ragioneria, contengono dati rilevati mediante apposite schede, sicché non esiste un termine di raffronto). 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 affidabilità⁵³ dei dati, e non ad esprimere un giudizio di certezza sugli stessi.

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.

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 1993⁵⁴ 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, è stato costituito un gruppo di lavoro Ragioneria generale dello Stato-Istat per la riclassificazione delle funzioni organizzativo-gestionali (cosiddette macroattività) delle pubbliche amministrazioni⁵⁵.

1.5 - Completezza, affidabilità e tempestività dei dati

La prima relazione sul costo del lavoro pubblico, relativa al 1992, denunciava lacune, ritardi ed errori, rilevando che, se la novità e complessità dell'adempimento poteva spiegare le iniziali difficoltà, non poteva però ciò costituire un alibi per il futuro⁵⁶. La relazione 1993 ribadiva i rilievi critici, avvertendo che la persistenza delle inadempienze rischiava di

⁵³ 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 al Consiglio ed al Parlamento europeo (oltre la relazione generale ed eventualmente relazioni speciali) una dichiarazione in cui attesta l'affidabilità dei conti e la legittimità delle relative operazioni.

⁵⁴ Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel 1993*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1996, p. 13.

⁵⁵ Questa circostanza spiega probabilmente la ragione per cui la Ragioneria generale dello Stato, dopo quella relativa al 1995, non ha più elaborato la relazione al conto annuale, nonostante l'emanazione delle relative circolari.

⁵⁶ Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, p. 4.

vanificare la costosa ed impegnativa attività di rilevazione⁵⁷. La successiva relazione, concernente gli esercizi dal 1994 al 1996, reiterava le osservazioni, suggerendo possibili soluzioni lungo tre linee di intervento (informatica, statistica e motivazionale)⁵⁸. Si deve purtroppo constatare che la situazione non è punto migliorata: il conto annuale 1996 non è stato ancora pubblicato e, quanto alla qualità dei dati, la valutazione, come risulta dalle analisi sui vari comparti, alle quali si rinvia, registra un peggioramento⁵⁹. E' opinione della Corte che il sistema di rilevazione e verifica dei dati debba essere riprogettato. La Corte è disponibile a offrire il suo contributo. E, comunque, utilizzerà il nuovo strumentario previsto dall'art. 14 del d.lgs. n. 387/1998, illustrato in premessa, per tentare di migliorare la base informativa, sotto il duplice profilo della tempestività e della qualità.

⁵⁷ Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel 1993*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1996, p. 4.

⁵⁸ Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1997, p. 13.

⁵⁹ La scheda informativa sul pubblico impiego contenuta nel 2° volume del *conto annuale 1996* segnala le varie tipologie di incongruenze.

PAGINA BIANCA

Capitolo II

IL PERSONALE PUBBLICO

2.1 - Premessa

Questo capitolo contiene l'analisi riassuntiva e comparativa delle varie categorie di personale pubblico per gli esercizi 1996 e 1997. Per il primo dei due esercizi la trattazione è particolareggiata, basandosi su dati disaggregati, definitivi, omogenei e validati dalla Ragioneria generale dello Stato; per il secondo l'esposizione è invece sintetica, essendo fondata su dati parziali, provvisori, non compiutamente verificati dalla Ragioneria e resi disponibili per la Corte solo a ridosso dell'adunanza delle Sezioni riunite convocata per deliberare la relazione. Ciò ha indotto la Corte a utilizzare anche fonti diverse dal conto annuale della Ragioneria.

Nei successivi capitoli il personale sarà analizzato non nell'ottica dei comparti di contrattazione collettiva, ma secondo criteri prevalentemente istituzionali: amministrazioni dello Stato (ministeri, aziende autonome, scuola, università, corpi di polizia e forze armate), amministrazioni regionali (e sub-regionali), servizio sanitario nazionale, amministrazioni locali ed enti pubblici non territoriali di rilevanza nazionale.

Per intendere la ragione di questa scelta occorre considerare 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 strutture sanitarie locali, inquadrato nel comparto della sanità, nonostante tali strutture dipendano dalle regioni. Stesse considerazioni valgono per alcune figure incardinate nel Ministero della sanità (Istituto superiore di sanità e Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro), i cui dipendenti sono collocati nel comparto della ricerca (anziché in quello dei ministeri).

Considerazioni non dissimili valgono per 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'industria.

L'aggregazione dei dipendenti pubblici per comparti risponde ad esigenze di politica retributiva. Essa tende ad assicurare, da un lato, la corrispondenza tra prestazione lavorativa e remunerazione a carico del bilancio pubblico e, dall'altro, la parità di trattamento dei lavoratori che svolgono compiti simili.

A diverse finalità risponde invece il "controllo del costo del lavoro pubblico", volto al contenimento degli oneri finanziari e alla razionalizzazione della gestione del personale. Esso quindi si situa nella logica non della contrattazione collettiva, ma dell'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.

E' altresì da evidenziare che, nell'ambito di una determinata struttura amministrativa, spesso coesistono categorie di personale appartenenti a distinti comparti di contrattazione. Ad esempio, presso il Ministero dell'interno, presta servizio personale ministeriale non contrattualizzato (carriera prefettizia) e contrattualizzato, personale delle forze di polizia (Polizia di Stato, Carabinieri, guardia di finanza) e personale delle Aziende autonome (Vigili del fuoco).

L'opzione istituzionale si giustifica pure con la constatazione che 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 vincolato.

L'impostazione delle varie trattazioni, contenute nei successivi capitoli, dipende dalle caratteristiche specifiche dell'insieme istituzionale di riferimento o del comparto. C'è però un approccio metodologico tendenzialmente uniforme che caratterizza tutte le analisi, quello degli indicatori, qui di seguito illustrati:

- indicatore di squilibrio organico: rapporto tra personale di ruolo e dotazione organica. Esprime la percentuale del grado di copertura della disponibilità organica o l'esubero rispetto alla stessa;

- indicatore del personale di ruolo: rapporto tra personale di ruolo e totale del personale in servizio. Consente di valutare l'eventuale ricorso al "restante personale" (non di ruolo, temporaneo, contrattista, ecc.);

- indicatore di femminilizzazione: rapporto tra totale del personale femminile in servizio e totale del personale complessivo. Esprime l'incidenza percentuale delle donne all'interno delle strutture pubbliche;

- indicatore dirigenti/dipendenti: rapporto tra totale dei dipendenti e totale dei dirigenti. Evidenzia il numero di dipendenti gestiti da un dirigente;

- indicatore di assenza pro-capite: rapporto tra giorni di assenza complessivi e giorni lavorativi complessivi. Evidenzia il tasso di assenza delle varie strutture;

- indicatore di anzianità: rapporto percentuale tra numero dei dipendenti di ruolo con anzianità maggiore di 20 anni e totale del personale. Indica la percentuale del personale con anzianità superiore a 20 anni;

- indice di retribuzione accessoria: rapporto tra spesa per la retribuzione accessoria e spesa per la retribuzione lorda totale. Evidenzia l'incidenza percentuale della retribuzione accessoria sulla retribuzione lorda complessiva (competenze fisse + competenze accessorie);

- spesa media annua per retribuzione lorda dei dirigenti: rapporto tra spesa media annua per retribuzione lorda (competenze fisse + competenze accessorie) ai dirigenti e numero medio dei dirigenti. Evidenzia la spesa sostenuta annualmente in media dall'amministrazione per ogni dirigente;

- spesa media annua per retribuzione lorda dei livelli: rapporto tra spesa annua media per retribuzione lorda (competenze fisse + competenze accessorie) al personale dei livelli e numero

medio dei dipendenti. Evidenzia la spesa sostenuta annualmente in media dall'amministrazione per ogni dipendente dei livelli;

- rapporto spesa media annua per retribuzione lorda dirigenti/livelli: rapporto tra spesa media annua per retribuzione lorda ai dirigenti e spesa media annua per retribuzione lorda al personale dei livelli. Indica la forbice retributiva tra dirigenti e dipendenti;

- incidenza percentuale retribuzione lorda dirigenti: rapporto tra spesa per retribuzione lorda dei dirigenti e spesa per retribuzione lorda dei dipendenti e del personale dei livelli. Evidenzia l'incidenza percentuale della retribuzione lorda dei dipendenti sul totale;

- costo del lavoro unitario medio: rapporto tra costo del lavoro e personale medio. Indica il costo del lavoro complessivo per dipendente.

- costo del lavoro medio per giorno lavorativo: rapporto tra costo del lavoro e personale medio moltiplicato per i giorni lavorativi. Indica il costo del lavoro medio giornaliero per dipendente.

Nel conto annuale ~~permane~~ l'assenza dei dati relativi al conto della previdenza previsti dall'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993. Si tratta di una lacuna particolarmente grave, soprattutto perché riguarda un settore di spesa "sensibile" da un punto di vista finanziario.

2.2 - Il lavoro pubblico nel contesto Ocse

I rapporti tra dipendenti pubblici e lavoratori complessivi confermano nel 1996 la tendenza degli anni precedenti. Questo rapporto per l'Italia è del 15,9% (16,1% nel biennio 1994-1995).

Si situano pressapoco sullo stesso livello Germania e Spagna. Valori più bassi (da 4,4 a 6 per cento) si riscontrano per Australia, Giappone e Canada. Per contro, Finlandia e Francia si collocano su indici molto elevati.

Nel 1998 è stata pubblicata una ricerca dell'Ocse sulla comparazione tra Italia e Francia in ordine alla determinazione delle remunerazioni nel settore pubblico¹

L'interesse dello studio risiede nel fatto che utilizza dati longitudinali, a livello individuale. Ciò consente di prendere in considerazione il profilo salariale, vale a dire la progressione della remunerazione per tutta la durata del ciclo professionale, che riflette l'esperienza reale dell'individuo, e non un profilo teorico. Consente inoltre d'identificare gli effetti che agiscono sulla carriera salariale, come l'età, vista non solo come un semplice effetto dell'invecchiamento ma anche come frutto degli aumenti derivanti dall'esperienza e dalle promozioni dell'individuo.

Tra il 1970 e il 1984, il numero dei dipendenti nel settore pubblico italiano è aumentato del 43% (contro il 13% del settore privato). Soltanto nella seconda metà degli anni '80, la crescita dei pubblici dipendenti è rallentata. La tendenza è mutata dopo il 1990, quando l'evoluzione è diventata quasi negativa.

Mentre negli anni '70, l'aumento sostenuto dei dipendenti pubblici e il meccanismo d'indicizzazione avevano contribuito al raffreddamento della dinamica salariale ed alla riduzione progressiva degli scostamenti salariali, nel corso degli anni '80 (e in particolare durante la seconda metà), di fronte ad un rallentamento della crescita, le remunerazioni del settore pubblico hanno conosciuto un notevole tasso di aumento.

Il rapporto dell'Ocse dedica una particolare attenzione all'analisi degli scostamenti delle remunerazioni tra uomini e donne. Se si tiene presente la sola evoluzione nel tempo dello scarto

¹ OCDE-Gestion publique, *La détermination des rémunérations dans le secteur public. Une comparaison France/Italie*, Etudes hors série. Paris 1998.

medio, i risultati mostrano che un miglioramento delle condizioni salariali per le donne rispetto a quella degli uomini si è verificato nel corso della prima metà del periodo considerato in Francia, ma non in Italia, dove la situazione è migliorata nella seconda metà degli anni '80. Se invece si considerano le principali differenze relative alle caratteristiche osservate (età, categoria socio-economica, eccetera) lo scarto netto è sensibilmente inferiore.

2.3 - Consistenza, evoluzione e struttura del personale pubblico

Una prima valutazione dei dati che riguardano la consistenza del settore pubblico² negli anni 1995-96 mette in evidenza, come si può verificare dalla *tabella 1*, una lieve tendenza alla flessione (da 3.600.543 a 3.578.084 unità)³; attestatasi su una media, per l'intero settore pubblico, di 0,6%. Nel 1997 si riscontra, dai dati provvisori disponibili, un parziale recupero incrementale (0,2%).

La flessione (*tabella 1a*) riguarda il solo personale di ruolo (1,7% nel 1996 e 1,2% nel 1997). Il fenomeno sembra riconducibile alle preoccupazioni destinate nella base lavoratrice dai provvedimenti restrittivi in materia pensionistica, combinati con i contemporanei blocchi delle assunzioni, stabiliti per il risanamento dei conti pubblici.

Nonostante questa flessione, l'indicatore di squilibrio organico, risultante dal rapporto tra il personale di ruolo e i posti in organico, si aggira in generale nel 1996 sul 90% (84% regioni e enti pubblici non economici; 99% scuola). Si riscontrano peraltro lievi esuberi nelle università, a livello complessivo.

Il restante personale (non di ruolo, temporaneo, part-time, contrattista, agenti ausiliari e allievi dei corpi di polizia, nonché allievi, truppa volontaria e leva coscritta delle forze armate) registra invece un cospicuo aumento: 7,9% nel 1996 e 10,5% nel 1997.

L'aumento concerne prevalentemente il settore non statale (20,8% nel 1996 e, addirittura, 40,8% nel 1997: se il dato sarà confermato).

E' cresciuto conseguentemente il peso del "restante personale" del settore non statale nell'ambito del settore pubblico⁴.

Le variazioni più significative hanno interessato i dipendenti di ruolo della scuola che hanno registrato un calo (2,5% nel 1996; 3,4% nel 1997), compensato da una notevole espansione, in termini relativi, del "restante personale" (+22,6% nel 1996; +4,8% nel 1997).

Malgrado il ridimensionamento, il personale della scuola (*tabella 1c*) resta maggioritario nell'ambito del settore statale⁵.

In ordine al settore pubblico non statale, meritano segnalazione, con riguardo al personale complessivo, le variazioni del comparto regioni ed enti locali (cresciuto dello 0,7% nel 1996 e del 7,7% nel 1997) e quello degli enti pubblici non economici (diminuito dell'8,2% nel 1996 e del 3% nel 1997).

A fronte della variazione negativa del personale complessivo (-0,6% nel 1996, con recupero parziale nel 1997), quella femminile è invece di segno contrario: +1,2% nel 1996; +1,3% nel 1997.

² Comprende anche gli agenti ausiliari e allievi dei corpi di polizia, nonché allievi, truppa volontaria e leva coscritta delle forze armate.

³ Il dato del personale al 31.12.1995 è indicato in modo diverso nel conto annuale 1995 e nel conto annuale 1996. La presente relazione prende in considerazione il dato del conto annuale 1995. La non compatibilità dei dati negli anni considerati impedisce la costruzione di serie storiche e quindi un'analisi approfondita della gestione del personale.

⁴ Passato dal 22,9% del 1995 al 25,6% del 1996, per arrivare al 32,6% del 1997 (*tabella 1b*).

⁵ 51,2% nel 1996; 50,9% nel 1997.

Ne è conseguita la crescita della incidenza delle donne sul totale⁶.

La crescita del peso ha riguardato in particolare il settore non statale, dove le donne diventano nel 1997 la componente maggioritaria.

Si deve peraltro considerare che le donne, anche se rafforzano la loro incidenza, continuano ad occupare posizioni poco elevate. Con la conseguenza di poter contare limitatamente in termini decisionali.

L'aumento della componente femminile comporterà, presumibilmente, cambiamenti rilevanti, sia sotto il profilo strettamente finanziario⁷, correlato alla corresponsione dei trattamenti di maternità, sia sotto il profilo del perseguimento di una maggiore flessibilità nel rapporto di lavoro, in conseguenza del maggior impegno richiesto alle donne nell'ambito della famiglia (si veda al riguardo la *tabella 3*), con ricadute di ordine organizzativo.

Molto differenziata appare la distribuzione del personale di ruolo per fasce di anzianità (*tabella 4*). Mentre per i ministeri la fascia a più alta densità di personale ha un'anzianità compresa tra gli 11 e i 15 anni, nella scuola, come nel comparto regioni-enti locali, la componente numerica più consistente si trova tra i 16 e i 20 anni di servizio.

Le amministrazioni più "giovani", cioè con una maggiore concentrazione di personale sino a 10 anni, sono i corpi di polizia, le forze armate e la magistratura. I dati citati appaiono rilevanti da un duplice punto di vista: finanziario e di rinnovamento culturale delle amministrazioni.

Sotto il primo profilo, la presenza di cospicui contingenti di personale interessato, in tempi non troppo remoti, al collocamento in quiescenza, deve necessariamente far riflettere, in proiezione, su eventuali sofferenze del sistema pensionistico, mentre, al contrario, una prevalenza di personale con scassa anzianità di servizio consente la concertazione di manovre di più ampio respiro.

Sotto il secondo profilo, appare plausibile ritenere che sia più facile individuare una propensione all'aggiornamento in chi ha ancora davanti a sé una buona parte della propria carriera sulla quale è disposto ad investire.

In tal senso viene anche in considerazione la *tabella 5*, concernente la distribuzione del personale per livelli culturali. Nei ministeri, il titolo di studio più diffuso è il diploma di scuola media superiore, mentre i laureati rappresentano una componente non elevata della consistenza complessiva del personale, con un rapporto di 1 a 7.

Ancora più sfavorevole è la situazione nelle Regioni ed Enti locali, dove il rapporto laureati/totale personale è di 1 a 11 e dove la parte più numerosa ha appena il titolo della scuola dell'obbligo. E' evidente che, all'atto del trasferimento delle funzioni centrali alle periferie, previsto dalla legge n. 59/1997, sarà necessario invertire questa tendenza allo schiacciamento culturale, investendo adeguatamente nella formazione del personale, al fine di consentire alle Regioni ed agli Enti locali di far fronte ai nuovi rilevanti compiti attribuiti loro dall'ordinamento.

In materia di formazione, importanti interventi sono previsti nel campo della scuola, dove la riforma vedrà impegnati i nuovi presidi-manager nella gestione autonoma della retribuzione accessoria del personale da finalizzare al miglioramento della qualità del servizio.

Se si mette in relazione la spesa di formazione con la retribuzione complessiva, si rileva, come risulta dal conto annuale, che le forze armate hanno speso nel 1996, a fronte di circa 6.750 miliardi per la retribuzione lorda, 70 miliardi per la formazione, mentre le università nello stesso anno su una spesa quasi identica (6.340 miliardi) hanno investito in formazione

⁶ 46,3% nel 1995; 47,5% nel 1996; 47,6% nel 1997.

⁷ Sul punto si veda anche la ricerca dell'Ocse, prima citata.

solo 4 miliardi. Nel comparto regioni ed enti locali si registra, sempre per il 1996, un intervento più significativo rispetto ai ministeri.

Resta da analizzare l'area della dirigenza, che assume, senza dubbio, un ruolo da protagonista nell'attuale fase di privatizzazione del rapporto di pubblico impiego e, più in generale, di riforma del sistema amministrativo. Ai manager pubblici si chiede, attualmente, di fungere da volano per la modernizzazione dell'amministrazione.

Essi devono affrancarsi dalla cultura del perfetto procedimento per convertirsi al principio dell'ottimale erogazione dei servizi ai cittadini; devono individuare preliminarmente le finalità delle leggi, per assumerle come criteri ermeneutici dominanti per l'applicazione delle norme strumentali, quali quelle organizzative e procedurali; devono abbandonare la nozione del controllo come esclusivo procedimento di verifica della conformità degli atti a parametri predeterminati, secondo la tradizionale logica del controllo per modelli, per valorizzare, nel rispetto dei principi di legalità ed imparzialità, le metodiche di controllo di gestione, secondo la nuova logica del controllo per processi, assecondando, e non contrapponendosi agli sforzi degli uffici di controllo interno; devono saper cogliere lo spirito della riforma, individuando i punti critici del sistema di gestione e introdurre o proporre le misure correttive su piano organizzativo o procedurale; devono studiare a fondo la trama complessa del "fare amministrazione" per individuare i nessi tra i vari elementi del sistema (organizzazione, procedure, bilancio, personale e controllo), per assicurarne la coerenza; devono ripudiare la concezione autoreferenziale dell'amministrazione come "sistema chiuso", disciplinato da regole e meccanismi endogeni, e accostarsi alla rappresentazione dell'amministrazione come "sistema aperto", in relazione continua con l'ambiente; devono, infine, e soprattutto, considerare che il fattore determinante del successo di un'azione pubblica è costituita dal personale.

Il ruolo cruciale che gioca la risorsa umana e, in particolare, il management per il raggiungimento delle missioni di un'amministrazione o di un'impresa è chiaramente lumeggiato dall'uso che la letteratura economica fa dell'espressione "capitale umano"⁸. 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 individui⁹.

In questa concezione la funzione del "capo", non è più quella, come si è detto, di constatare l'ottemperanza formale delle procedure da parte dei dipendenti, ma quella di coinvolgere e stimolare i collaboratori alla migliore performance. Il suo atteggiamento non deve essere inquisitorio, ma "motivazionale". Non deve sempre punire un impiegato che ha sbagliato, ma piuttosto sensibilizzare il collaboratore per evitare che sbagli.

E' naturale che questo identikit rappresenta l'idealtipo, il modello teorico, in quanto richiede doti intellettuali, culturali, professionali e caratteriali non sempre facilmente rinvenibili in una persona. E' anche evidente che esiste sempre uno scarto tra mondo ideale e mondo reale. Ciò che conta però è che quel "tipo" di dirigente sia condiviso, e quindi costituisca un traguardo operativo di riferimento, ispiri le politiche di formazione, informi l'affidamento degli incarichi dirigenziali da parte degli organi di direzione politica o amministrativa.

⁸ V. OCDE-PUMA (Organisation de coopération et de développement économiques), *Gestion du capital humain et réforme de la fonction publique*, Paris, 1996.

⁹ Corte dei conti, *Relazione sul conto del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996*, Roma, Centro fotolitografico della Corte dei conti, 1997, p.7.

E', comunque, indiscutibile che questo tipo di dirigente è sotteso dalla più recente normativa la quale, proprio per consentirgli di svolgere al meglio il non facile ruolo prima abbozzato, attribuisce al management pubblico una sfera amplissima di autonomia, presidiata contro ogni interferenza e condizionamento da parte degli organi di vertice¹⁰: autonomia che investe l'adozione di tutti gli atti e provvedimenti (compresi quelli di rilevanza esterni), lo svolgimento di ogni attività (amministrativa, tecnica e finanziaria), l'esercizio di tutti i poteri di gestione (organizzativi, di spesa e di controllo), l'utilizzazione di tutte le risorse (materiali, logistiche ed umane).

L'incidenza dei dirigenti sulla consistenza del personale pubblico è indicata nelle tabelle 6 e 12 (la prima espone il rapporto percentuale dirigenti/totale del personale; la seconda, il rapporto - inverso - tra totale del personale e dirigenti e indica il numero di dipendenti gestiti da un dirigente). La comparazione tra i vari comparti e aggregati del settore pubblico è utile per le strutture aventi assetti omogenei, come i ministeri e le regioni. Non è invece significativa per il personale diplomatico, universitario, di ricerca, di magistratura e sanitario, in considerazione del fatto che, in questi settori, l'individuazione di una figura dirigenziale non comporta, automaticamente, l'esistenza di una correlata unità organizzativa.

Per i ministeri c'è un dirigente per quasi 60 dipendenti; per le Regioni l'indice è molto più sfavorevole: appena 12 impiegati per un dirigente; il rapporto è naturalmente molto più alto per gli Enti locali (1 dirigente per 87 impiegati¹¹), per le forze armate (1 a fronte di 127 militari) e i corpi di polizia (1 contro 230).

Per ministeri ed enti locali il rapporto relativo al 1996 è migliorato rispetto all'anno precedente. Il dato può essere valutato positivamente solo avendo la ragionevole certezza che il fenomeno non tragga origine esclusivamente dalle conseguenze dei pensionamenti, ma sia invece il risultato voluto di uno sforzo di razionalizzazione organizzativa, volto a diminuire il numero delle unità operative e, di conseguenza, il costo per i dirigenti.

2.4 - La dinamica retributiva nel settore pubblico

I contratti collettivi nazionali di lavoro per il quadriennio normativo 1994-1997 e per i bienni economici 1994-1995 e 1996-1997, sono stati conclusi sulla base delle risorse previste dalle leggi finanziarie 1994 (L. n. 536/1993), 1995 (L. n. 725/1994) e 1996 (L. n. 550/1995). Le relative disponibilità sono comprensive dei contributi a carico dell'amministrazione.

Nel corso del 1996, la spesa complessiva per il costo del personale pubblico¹² ha raggiunto 193 mila miliardi, contro i 162 del 1995, con un incremento del 18,7%. Lo scarto rispetto alla dinamica della consistenza del personale (-0,6%) è quindi notevole. Ciò vale in particolare per il settore statale che espone un aumento del costo del personale pari al 31,1% contro una flessione dello 0,8% della consistenza del personale.

Il rilevante scostamento dipende dal fatto che il dato del costo del personale include la somma versata, a titolo di contributi previdenziali, dalle amministrazioni pubbliche, a seguito dell'entrata in vigore della legge 8 agosto 1995 n. 355. Tale versamento ammonta a miliardi 24.163 nel settore statale e 15.789 nel settore pubblico non statale, portando, così, il reale incremento retributivo, rispettivamente all'11,3% ed al 9,1% nel 1996, rispetto al 1995.

¹⁰ Le attribuzioni dei dirigenti possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative (art. 3 d.lgs. n. 29/1993).

¹¹ La maggior parte dei comuni è di ridotta dimensione, per cui sono privi di personale dirigenziale.

¹² Comprende anche gli agenti ausiliari e allievi dei corpi di polizia, nonché allievi, truppa volontaria e leva coscritta delle forze armate.

Questi incrementi sono riferibili allo slittamento al 1996 dei benefici a regime dei rinnovi contrattuali del biennio 1994/95 e al cumulo con quelli relativi al successivo biennio 1996/97, slittati in parte al 1998.

Di fatto, pertanto, la spesa per retribuzioni dei dipendenti pubblici si incrementa nel 1995/96 dell'1% rispetto al tasso d'inflazione complessivo.

Considerato, comunque che, gli oneri contributivi a carico delle Amministrazioni costituiscono oneri a pieno titolo, gli stessi debbono essere ben determinati ai fini di una esatta copertura degli oneri contrattuali nelle relative leggi di bilancio e finanziarie.

Per il 1997, l'aumento del costo del personale (206 mila miliardi) è più contenuto: 6,7% (*tabelle 10 e 11*), contro lo 0,2 della consistenza del personale.

L'incidenza della spesa per competenze fisse sul costo del personale, relativamente al 1996, è diminuita dell'8,6%, per effetto soprattutto del settore statale (*tabelle 7a e 8a*). Il dato è da valutare positivamente, perché è il frutto delle nuove politiche retributive, volte a rafforzare il ruolo della retribuzione accessoria, al fine di incentivare la produttività del personale, il cui aumento però dovrà essere puntualmente verificato.

L'incidenza della retribuzione accessoria sulla retribuzione complessiva con riferimento al 1996 va dal valore minimo della scuola (2%) al valore massimo degli enti pubblici non economici (20%), (*tabella 12*), con il picco del 74,3% del personale diplomatico.

La scommessa che si giocherà, soprattutto nell'immediato futuro, sul binomio salario accessorio/incremento della produttività sarà determinante sia sotto il profilo del necessario miglioramento della qualità dei servizi destinati al cittadino utente, sia sotto il profilo di una maggiore razionalizzazione della spesa per il personale.

Lo strumento della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego è stato visto, infatti, proprio come un rimedio allo stato di cristallizzazione della situazione di inefficienza della pubblica amministrazione, a sua volta determinata anche dalla diffusa sensazione di appiattimento e scarsa motivazione che ha condizionato negativamente l'attività dei pubblici impiegati.

L'efficacia della leva della retribuzione accessoria, però, correva, e forse corre, tuttora, il rischio di essere sostanzialmente neutralizzato da sistemi di distribuzione a pioggia, tali da trasformare i sistemi mirati di incentivazione in incrementi surrettizi della retribuzione tabellare. Si deve, tuttavia, riconoscere che esiste uno sforzo delle parti contrattuali per destrutturare le rigidità retributive, ancorandole al risultato.

Il fenomeno merita qualche riflessione, anche in considerazione della necessità di una contabilizzazione trasparente di costi e produttività delle amministrazioni pubbliche, che ispira la recente riforma relativa alla struttura del bilancio e del rendiconto dello Stato (legge n. 94/1997).

Nei contratti dell'ultima tornata contrattuale per il personale non dirigente, la retribuzione accessoria era strutturata, grosso modo, su due fondi: uno per la qualità della prestazione individuale (cosiddetto "fondino") e uno per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi (cosiddetto "fondone"), che ricalcava, sostanzialmente, il sistema dei progetti finalizzati. Entrambi i fondi dovevano essere coperti con le risorse individuate dalla legge finanziaria. I contratti in fase di discussione, invece, commisurano la retribuzione accessoria a risorse indicate dal contratto collettivo nazionale, tra cui alcune economie di spesa.

Se quindi come sembra, la tendenza alla diminuzione dell'incidenza della retribuzione fissa risponde ad un'esigenza consolidata, appare utile formulare qualche riflessione sui possibili scenari futuri. Un'incentivazione collegata nella sua entità complessiva alle capacità della singola amministrazione di reperire i fondi necessari consentirà, probabilmente, la formazione di differenze retributive tra amministrazioni "ricche" ed amministrazioni "povere".

Questo potrebbe forse, nel medio periodo, indurre il personale più capace a spostarsi verso le amministrazioni che danno remunerazioni migliori contribuendo a migliorare ulteriormente il livello della qualità dei servizi.

Di primo acchito, si potrebbe pensare che questa soluzione rischi di spingere le amministrazioni meno efficienti in una spirale di scarsa produttività.

Si può anche ritenere, però, che con l'ausilio di strumenti, quali la contabilità per centri di costo ed una maggiore autonomia fiscale (si pensi agli Enti locali), finalizzati ad una maggiore trasparenza del rapporto costi-benefici del servizio pubblico, diventi invece prevalente l'impulso al miglioramento gestionale.

Un'ulteriore questione riguarderà, invece, la necessaria, strettissima correlazione tra corresponsione della retribuzione accessoria e miglioramento reale della produttività intesa ovviamente, non solo in senso quantitativo, ma, soprattutto, qualitativo. In concreto, l'operatività di questa correlazione comporterà problemi sotto il profilo del controllo della produttività, ma tale difficoltà non deve arrestare il processo di riforma. Diversamente, si rientrerebbe nel meccanismo perverso della vecchia giungla retributiva con sperequazioni salariali sostanzialmente ingiustificate e che potrebbero creare tensioni inflattive settoriali.

Appare dunque evidente come l'equazione incremento della retribuzione uguale maggiore produttività, che sembra essere davvero l'unico modo di elevare la tensione motivazionale di un'amministrazione, caratterizzata da un eccessivo appiattimento, potrà essere realizzata solo da una nuova dirigenza. Non può essere, peraltro, sottaciuto che il perseguimento di un maggiore coinvolgimento del personale, può passare anche attraverso altri strumenti, non comportanti incrementi di spesa; flessibilità dell'orario, part-time, telelavoro, possono, infatti contribuire, specialmente nei confronti delle lavoratrici donne, ad armonizzare le difficoltà derivanti da situazioni personali, spesso aggravate dalla carenza di servizi sociali.

Consentire la scelta dell'articolazione del rapporto di lavoro a persone già inserite nella struttura consente probabilmente di ottenere risultati pressapoco identici e, nello stesso tempo, economie di spesa. Come risulta dalla *tabella 3*, il part-time, in Italia, è uno strumento poco utilizzato, che riguarda prevalentemente la componente femminile ma che comincia timidamente ad interessare anche i lavoratori uomini.

In conclusione, un mix sinergico di tutti gli strumenti contabili e contrattuali attualmente esistenti o in corso di formazione nel nostro ordinamento consentirà un uso più razionale ed efficiente delle risorse umane nella pubblica amministrazione, a condizione che la dirigenza sappia stimolare il cambiamento.

Tabella I

PERSONALE COMPLESSIVO DEL SETTORE PUBBLICO^(*) NEL TRIENNIO 1995-1997

COMPARTO O AGGREGATO	PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.95			PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.96			PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.97 ^(**)		
	PERSONALE DI RUOLO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE	PERSONALE DI RUOLO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE	PERSONALE DI RUOLO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE
Ministeri	280.987	5.796	286.783	280.021	6.888	286.909	276.021	7.340	283.361
Aziende autonome	38.371	5.421	43.792	38.120	5.527	43.647	39.973	4.331	44.304
Scuola	948.416	82.686	1.031.122	924.790	101.338	1.026.128	891.170	106.230	999.400
Corpi di polizia ⁽¹⁾	302.467	27.554	330.021	304.002	28.847	332.849	301.271	27.284	328.555
Forze armate ⁽²⁾	124.488	189.508	313.996	119.866	180.863	300.729	115.003	178.525	293.528
Magistratura	9.685		9.685	9.767		9.767	9.753		9.753
Carriera diplomatica	901		901	906		906	904		904
Carriera prefettizia	1.797		1.797	1.820		1.820	1.763		1.763
Totale settore statale	1.707.132	310.965	2.018.097	1.679.292	323.463	2.002.755	1.637.858	323.710	1.961.568
Enti pubblici non economici	65.549	5.305	70.854	61.485	3.533	65.018	58.173	4.924	63.097
Regioni ed enti locali ⁽³⁾	640.533	58.282	698.815	632.142	71.709	703.851	644.080	114.153	758.233
Servizio sanitario nazionale	665.414	20.158	685.572	652.349	27.338	679.687	645.576	30.452	676.028
Istituzioni ed enti di ricerca	15.575	2.210	17.785	15.416	2.534	17.950	15.328	2.640	17.968
Università ⁽⁴⁾	103.258	6.162	109.420	102.646	6.177	108.823	103.338	4.474	107.812
Totale settore non statale	1.490.329	92.117	1.582.446	1.464.038	111.291	1.575.329	1.466.495	156.643	1.623.138
TOTALE SETTORE PUBBLICO	3.197.461	403.082	3.600.543	3.143.330	434.754	3.578.084	3.104.353	480.353	3.584.706

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragionieri generali dello Stato

^(*) Personale di ruolo, non di ruolo, temporaneo, a part-time e contrattista^(**) Dati non definitivi⁽¹⁾ Restante personale = agenti ausiliari+allievi⁽²⁾ Restante personale = truppa volontaria+leva coscritta+allievi⁽³⁾ Il personale di ruolo include i segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio (6.195 nel 1995, 6.221 nel 1996 e 6.227 nel 1997)⁽⁴⁾ Il comparto università, nel 1995, costituiva parte del settore statale

Tabella 1a
PERSONALE COMPLESSIVO DEL SETTORE PUBBLICO^(*) NEL TRIENNIO 1995-1997^(**) - VARIAZIONI %

COMPARTO O AGGREGATO	VARIAZIONE 1996/1995			VARIAZIONE 1997/1996		
	PERSONALE DI RUOLO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE	PERSONALE DI RUOLO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE
Ministeri	-0,3	+18,8	-0	-1,4	+6,6	-1,2
Aziende autonome	-0,7	+2,0	-0,3	+4,9	-21,6	+1,5
Scuole	-2,5	+22,6	-0,5	-3,4	+4,8	-2,6
Corpi di polizia ⁽¹⁾	+0,5	+4,7	+0,9	-0,9	-5,4	-1,1
Forze armate ⁽²⁾	-3,7	-4,6	-4,2	-4,1	-1,3	-2,4
Magistratura	+0,8	NC	+0,8	-0,1	NC	-0,1
Carriera diplomatica	+0,6	NC	+0,6	-0,2	NC	-0,2
Carriera prefettizia	+1,3	NC	+1,3	-3,1	NC	-3,1
Totale settore statale	-1,6	+4,0	-0,8	-2,5	-0	-2,1
Enti pubblici non economici	-6,2	-33,4	-8,2	-5,4	+39,4	-3,0
Regioni ed enti locali ⁽³⁾	-1,3	+23,0	+0,7	+1,9	+59,2	+7,7
Servizio sanitario nazionale	-2,0	+35,6	-0,9	-1,0	+11,4	-0,5
Istituzioni ed enti di ricerca	-1,0	+14,7	+0,9	-0,6	+4,2	+0,1
Università	-0,6	+0,2	-0,5	+0,7	-27,6	-0,9
Totale settore non statale	-1,8	+20,8	-0,4	+0,2	+40,8	+3,0
TOTALE SETTORE PUBBLICO	-1,7	+7,9	-0,6	-1,2	+10,5	+0,2

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

^(*) Personale di ruolo, non di ruolo, temporaneo, a part-time e contrattista

^(**) Dati 1997 non definitivi

⁽¹⁾ Restante personale = agenti ausiliari+allievi

⁽²⁾ Restante personale = truppa volontaria+leva coscritta+allievi

⁽³⁾ Il personale di ruolo include i segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio (6.195 nel 1995, 6.221 nel 1996 e 6.227 nel 1997)

⁽⁴⁾ Il comparto università, nel 1995, costituiva parte del settore statale

Tabella 1b

PERSONALE COMPLESSIVO DEL SETTORE PUBBLICO^(*) NEL TRIENNIO 1995-1997 - % DI COLONNA

COMPARTO O AGGREGATO	PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.95			PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.96			PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.97 ^(**)		
	PERSONALE DI RUOLO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE	PERSONALE DI RUOLO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE	PERSONALE DI RUOLO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE
Ministeri	8,8	1,4	8,0	8,9	1,6	8,0	8,9	1,5	7,9
Aziende autonome	1,2	1,3	1,2	1,2	1,3	1,2	1,3	0,9	1,2
Scuola	29,7	20,5	28,6	29,4	23,1	28,7	28,8	22,1	27,9
Corpi di polizia ⁽¹⁾	9,5	6,8	9,2	9,7	6,6	9,1	9,7	5,7	9,2
Forze armate ⁽²⁾	3,9	47,0	8,7	3,8	41,6	8,4	3,7	37,2	8,2
Magistratura	0,3	0,0	0,3	0,3	0,0	0,3	0,3	0,0	0,3
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	53,4	77,1	56,0	53,4	74,4	56,0	52,8	67,4	54,7
Enti pubblici non economici	2,1	1,3	2,0	2,0	0,8	1,8	1,9	1,0	1,8
Regioni ed enti locali ⁽³⁾	20,0	14,5	19,4	20,1	16,5	19,7	20,7	23,8	21,2
Servizio sanitario nazionale	20,8	5,0	19,0	20,8	6,3	19,0	20,8	6,3	18,9
Istituzioni ed enti di ricerca	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
Università ⁽⁴⁾	3,2	1,5	3,0	3,3	1,4	3,0	3,3	0,9	3,0
Totale settore non statale	46,6	22,9	44,0	46,6	25,6	44,0	47,2	32,6	45,3
TOTALE SETTORE PUBBLICO	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, a part-time e contrattista^(**) Dati non definitivi⁽¹⁾ Restante personale = agenti ausiliari + allievi⁽²⁾ Restante personale = truppa volontaria + leva coscritta + allievi⁽³⁾ Il personale di ruolo include i segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio (6.195 nel 1995, 6.221 nel 1996 e 6.227 nel 1997)⁽⁴⁾ Il comparto università, nel 1995, costituiva parte del settore statale

Tabella 1c

PERSONALE COMPLESSIVO DEL SETTORE PUBBLICO^(*) NEL TRIENNIO 1995-1997 - % DI COLONNA

COMPARTO O AGGREGATO	PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.95			PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.96			PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.97 ^(**)		
	PERSONALE DI RUOLO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE	PERSONALE DI RUOLO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE	PERSONALE DI RUOLO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE
Ministeri	16,5	1,9	14,2	16,7	2,1	14,3	16,9	2,3	14,4
Aziende autonome	2,2	1,7	2,2	2,3	1,7	2,2	2,4	1,3	2,3
Scuola	55,6	26,6	51,1	55,1	31,3	51,2	54,5	32,8	50,9
Corpi di polizia ⁽¹⁾	17,7	8,9	16,4	18,1	8,9	16,6	18,4	8,4	16,7
Forze armate ⁽²⁾	7,3	60,9	15,6	7,1	55,9	15,0	7,0	55,1	15,0
Magistratura	0,6	0,0	0,5	0,6	0,0	0,5	0,6	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	4,4	5,8	4,5	4,2	3,2	4,1	4,0	3,1	3,9
Regioni ed enti locali ⁽³⁾	43,0	63,3	44,2	43,2	64,4	44,7	43,9	72,9	46,7
Servizio sanitario nazionale	44,6	21,9	43,3	44,6	24,6	43,1	44,0	19,4	41,6
Istituzioni ed enti di ricerca	1,0	2,4	1,1	1,1	2,3	1,1	1,0	1,7	1,1
Università ⁽⁴⁾	6,9	6,7	6,9	7,0	5,6	6,9	7,0	2,9	6,6
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, a part-time e contrattista

(**) Dati non definitivi

(1) Restante personale = agenti ausiliari+allievi

(2) Restante personale = Irppva volontaria+leva coscritta+allievi

(3) Il personale di ruolo include i segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio (6.195 nel 1995, 6.221 nel 1996 e 6.227 nel 1997)

(4) Il comparto università, nel 1995, costituiva parte del settore statale

Tabella 2
PERSONALE FEMMINILE COMPLESSIVO DEL SETTORE PUBBLICO^(*) NEL TRIENNIO 1995-1997

COMPARTO O AGGREGATO	PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.95		PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.96		PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.97	
	PERSONALE COMPLESSIVO	DI CUI DONNE	PERSONALE COMPLESSIVO	DI CUI DONNE	PERSONALE COMPLESSIVO	DI CUI DONNE
Ministeri	286.783	127.582	286.909	130.071	283.361	130.014
Aziende autonome	43.792	4.467	43.647	4.313	44.304	4.090
Scuole	1.011.122	746.168	1.026.128	752.211	999.400	740.663
Corpi di polizia ⁽¹⁾	330.021	13.844	332.849	14.648	328.555	15.080
Forze armate ⁽²⁾	313.996		300.729		293.528	
Magistratura	9.685	2.608	9.767	2.763	9.753	2.896
Carriera diplomatica	901	69	906	74	904	80
Carriera prefettizia	1.797	728	1.820	769	1.763	755
Totale settore statale	2.018.097	895.466	2.002.755	904.849	1.961.568	893.578
Enti pubblici non economici	70.854	32.477	65.018	30.767	63.097	30.567
Regioni ed enti locali ⁽³⁾	698.815	308.058	703.851	317.171	758.233	346.862
Servizio sanitario nazionale	685.572	380.843	679.687	383.104	676.028	386.015
Istituzioni ed enti di ricerca	17.785	6.458	17.950	6.623	17.968	6.719
Università ⁽⁴⁾	109.420	43.136	108.823	43.581	107.812	43.767
Totale settore non statale	1.582.446	770.972	1.575.329	781.246	1.623.138	813.930
TOTALE SETTORE PUBBLICO	3.600.543	1.666.438	3.578.084	1.686.095	3.584.706	1.707.508

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

^(*) Personale di ruolo, non di ruolo, temporaneo, a part-time e contrattista

⁽¹⁾ Restante personale = agenti ausiliari + allievi

⁽²⁾ Restante personale = truppa volontaria + leva coscritta + allievi

⁽³⁾ Il personale di ruolo include i segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio (6.195 nel 1995, 6.221 nel 1996 e 6.227 nel 1997)

⁽⁴⁾ Il comparto università, nel 1995, costituiva parte del settore statale

Tabella 2a
PERSONALE FEMMINILE COMPLESSIVO DEL SETTORE PUBBLICO^(*) NEL TRIENNIO 1995-1997 - % DI COLONNA

COMPARTO O AGGREGATO	PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.95		PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.96		PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.97	
	PERSONALE COMPLESSIVO	DI CUI DONNE	PERSONALE COMPLESSIVO	DI CUI DONNE	PERSONALE COMPLESSIVO	DI CUI DONNE
Ministeri	8,0	3,5	8,0	3,6	7,9	3,6
Aziende autonome	1,2	0,1	1,2	0,1	1,2	0,1
Scuole	28,6	20,7	28,7	21,0	27,9	20,7
Corpi di polizia ⁽¹⁾	9,2	0,4	9,3	0,4	9,2	0,4
Forze armate ⁽²⁾	8,7	0,0	8,4	0,0	8,2	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
Carriera prefettizia	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1
Totale settore statale	56,0	24,9	56,0	25,3	54,7	24,9
Enti pubblici non economici	2,0	0,9	1,8	0,9	1,8	0,9
Regioni ed enti locali ⁽³⁾	19,4	8,6	19,7	8,9	21,2	9,7
Servizio sanitario nazionale	19,0	10,6	19,0	10,7	18,9	10,8
Istituzioni ed enti di ricerca	0,5	0,2	0,5	0,2	0,5	0,2
Università ⁽⁴⁾	3,0	1,2	3,0	1,2	3,0	1,2
Totale settore non statale	44,0	21,4	44,0	21,8	45,3	22,7
TOTALE SETTORE PUBBLICO	100,0	46,3	100,0	47,1	100,0	47,6

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

^(*) Personale di ruolo, non di ruolo, temporaneo, a part-time e contrattista

⁽¹⁾ Restante personale = agenti ausiliari+allievi

⁽²⁾ Restante personale = truppa volontaria+leva coscritta+allievi

⁽³⁾ Il personale di ruolo include i segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio di commercio (6.195 nel 1995, 6.221 nel 1996 e 6.227 nel 1997)

⁽⁴⁾ Il comparto università, nel 1995, costituiva parte del settore statale

Tabella 2b
PERSONALE FEMMINILE COMPLESSIVO DEL SETTORE PUBBLICO^(*) NEL TRIENNIO 1995-1997 - % DI COLONNA

COMPARTO O AGGREGATO	PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.95		PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.96		PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.97	
	PERSONALE COMPLESSIVO	DI CUI DONNE	PERSONALE COMPLESSIVO	DI CUI DONNE	PERSONALE COMPLESSIVO	DI CUI DONNE
Ministeri	14,2	6,3	14,3	6,5	14,4	6,6
Aziende autonome	2,2	0,2	2,2	0,2	2,1	0,2
Scuola	51,1	37,0	51,2	37,6	50,9	37,8
Corpi di polizia ⁽¹⁾	16,4	0,7	16,6	0,7	16,7	0,8
Forze armate ⁽²⁾	15,6	0,0	15,0	0,0	15,0	0,0
Magistratura	0,5	0,1	0,5	0,1	0,5	0,1
Carriera diplomatica	<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
Totale settore statale	100,0	44,4	100,0	45,2	100,0	45,6
Enti pubblici non economici	4,5	2,1	4,1	2,0	3,9	1,9
Regioni ed enti locali ⁽³⁾	44,2	19,5	44,7	20,1	46,7	21,4
Servizio sanitario nazionale	43,3	24,1	43,1	24,3	41,6	23,8
Istituzioni ed enti di ricerca	1,1	0,4	1,1	0,4	1,1	0,4
Università ⁽⁴⁾	6,9	2,7	6,9	2,8	6,6	2,7
Totale settore non statale	100,0	48,7	100,0	49,6	100,0	50,1

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

^(*) Personale di ruolo, non di ruolo, temporaneo, a part-time e contrattista

⁽¹⁾ Restante personale = agenti ausiliari+allievi

⁽²⁾ Restante personale = truppa volontaria+leva coscritta+allievi

⁽³⁾ Il personale di ruolo include i segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio di commercio (6.195 nel 1995, 6.221 nel 1996 e 6.227 nel 1997)

Tabella 3

IL PART-TIME NEL PUBBLICO IMPIEGO

COMPARTO O AGGREGATO	IN SERVIZIO AL 31.12.95			IN SERVIZIO AL 31.12.96		
	PERSONALE IN PART-TIME	DI CUI DONNE	INCIDENZA % DONNE IN PART-TIME	PERSONALE IN PART-TIME	DI CUI DONNE	INCIDENZA % DONNE IN PART-TIME
Ministeri	503	436	86,7	1.651	1.364	82,6
Aziende autonome	21	13	61,9	27	18	66,7
Scuola	ND	ND			ND	
Corpi di polizia	0	0		0	0	
Forze armate	0	0		0	0	
Magistratura	0	0		0	0	
Carriera diplomatica	0	0	0,0	0	0	
Carriera prefettizia	0	0	0,0	0	0	
Totale settore statale	524	449	85,7	1.678	1.382	82,4
Enti pubblici non economici	353	316	89,5	519	457	88,1
Regioni ed enti locali ⁽¹⁾	8.119	6.699	82,5	9.885	8.450	85,5
Servizio sanitario nazionale	3.876	3.654	94,3	5.001	4.749	95,0
Istituzioni ed enti di ricerca	25	21	84,0	35	30	85,7
Università ⁽²⁾	477	399	83,6	770	650	84,4
Totale settore non statale	12.850	11.089	86,3	16.210	14.336	88,4
TOTALE SETTORE PUBBLICO	13.374	11.538	86,3	17.888	15.718	87,9

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

ND = Non Disponibile; solo per l'anno 1996, per il comparto scuola, viene indicato il numero complessivo del personale in part-time, pari a 3.092 unità

⁽¹⁾ Inclusi i segretari comunali, provinciali e delle Camere di commercio⁽²⁾ Il comparto università, nel 1995, costituiva parte del settore statale

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 4

ANZIANITA' DI SERVIZIO DEL PERSONALE DI RUOLO DEL SETTORE PUBBLICO AL 31.12.96

COMPARTO O AGGREGATO	TRA 0 E 5 ANNI		TRA 6 E 10 ANNI		TRA 11 E 15 ANNI		TRA 16 E 20 ANNI		TRA 21 E 25 ANNI		TRA 26 E 30 ANNI		TRA 31 E 35 ANNI		TRA 36 E 40 ANNI		OLTRE 40 ANNI		TOTALE	
	Totale	Dl col donna	Totale	Dl col donna	Totale	Dl col donna	Totale	Dl col donna	Totale	Dl col donna	Totale	Dl col donna	Totale	Dl col donna	Totale	Dl col donna	Totale	Dl col donna	Totale	Dl col donna
Ministeri	45.124	21.154	55.191	28.291	74.207	37.455	46.844	18.859	26.593	8.664	18.241	5.213	10.708	2.865	3.342	670	3.304	2.161	281.761	127.540
Aziende autonome	5.836	630	8.107	724	8.067	1.153	9.601	1.337	4.254	318	1.500	115	588	19	157	15	37	2	38.147	4.313
Scuola	101.346	83.956	99.487	71.415	149.368	110.725	210.013	159.480	188.516	135.198	109.695	73.565	58.207	38.580	5.547	3.266	2.611	1.682	924.790	677.867
Corpi di polizia	73.971	5.040	62.413	8.149	66.699	807	44.264	64	28.695	122	15.360	40	8.571	44	3.348	7	681	0	304.002	14.273
Forze armate	24.912	0	26.503	0	23.540	0	14.496	0	14.160	0	11.018	0	3.959	0	1.134	0	144	0	119.866	0
Magistratura	2.287	1.133	1.444	680	1.026	348	1.279	362	656	92	1.129	109	970	38	554	1	422	0	9.767	2.763
Carriera diplomatica	106	19	133	16	98	9	76	5	122	12	183	11	102	2	72	0	14	0	906	74
Carriera prefettizia	219	120	437	255	309	173	334	164	133	24	134	21	142	11	78	1	34	0	1.820	769
Totale settore statale	254.001	114.056	233.715	109.532	321.314	150.670	326.917	180.271	263.126	144.630	157.260	79.074	83.247	41.559	14.232	3.960	7.247	3.847	1.681.059	827.599
Enti pubblici non economici	7.311	3.296	8.074	4.370	9.669	5.417	6.646	3.266	12.596	6.171	12.733	5.183	5.502	2.088	1.352	448	293	79	64.176	30.318
Regioni ed enti locali ⁽¹⁾	104.651	54.917	115.782	52.984	130.158	57.131	136.907	67.116	104.592	39.411	31.302	8.991	14.188	3.170	4.160	774	1.856	769	643.596	285.263
Servizio sanitario nazionale	126.374	79.721	151.484	93.429	98.396	58.242	121.287	64.057	99.841	47.693	44.980	19.121	12.311	4.732	2.750	981	234	100	657.657	368.076
Istituzioni ed enti di ricerca	1.446	629	2.280	1.012	2.858	1.154	1.725	716	2.916	835	2.582	797	1.314	350	443	109	48	9	15.612	5.611
Università	21.371	8.909	18.099	8.670	15.540	6.819	19.154	7.313	17.904	6.423	7.662	2.323	3.573	863	1.117	223	469	70	104.889	41.613
Totale settore non statale	261.153	147.472	295.719	160.465	256.621	128.763	285.719	142.468	237.849	100.533	99.259	36.415	36.888	11.203	9.822	2.535	2.900	1.027	1.485.930	730.881
TOTALE SETTORE PUBBLICO	515.154	261.528	549.434	269.997	577.935	279.433	612.636	322.739	500.975	245.163	256.519	115.489	120.135	52.762	24.054	6.495	10.147	4.874	3.166.989	1.558.480

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

⁽¹⁾ Inclusi i segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio

Tabella 5
TITOLI DI STUDIO DEL PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO IN SERVIZIO AL 31.12.96

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	94.917	35.215	132.535	70.069	34.065	15.116	754	347	262.291	120.747
Aziende autonome	31.139	2.309	10.080	1.746	793	223	615	35	42.627	4.313
Scuola ⁽¹⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Corpi di polizia	198.636	4.445	116.677	8.564	8.066	1.194	247	70	323.626	14.273
Forze armate	52.617	0	58.681	0	8.434	0	134	0	119.866	0
Magistratura	0	0	0	0	9.767	2.763	0	0	9.767	2.763
Carriera diplomatica	0	0	0	0	906	74	0	0	906	74
Carriera prefettizia	0	0	3	2	1.675	734	142	33	1.820	769
Totale settore statale	377.329	41.969	317.976	80.381	63.706	20.104	1.892	485	760.903	142.939
Enti pubblici non economici	17.108	8.147	32.464	15.989	14.582	6.235	278	77	64.432	30.448
Regioni ed enti locali ⁽²⁾	311.616	123.381	280.264	138.373	62.570	27.345	832	346	655.282	289.445
Servizio sanitario nazionale	294.234	171.636	224.754	151.489	71.062	25.517	58.857	14.185	648.907	362.827
Istituzioni ed enti di ricerca	3.628	1.316	6.291	2.530	7.066	2.406	173	46	17.158	6.298
Università	21.060	9.646	23.315	12.568	52.386	17.359	9.072	2.504	105.833	42.077
Totale settore non statale	647.646	314.126	567.088	320.949	207.666	78.862	69.212	17.158	1.491.612	731.095
TOTALE SETTORE PUBBLICO	1.024.975	356.095	885.064	401.330	271.372	98.966	71.104	17.643	2.252.515	874.034

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

⁽¹⁾ Il comparto scuola non ha comunicato i dati relativi ai titoli di studio

⁽²⁾ Inclusi i segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio

Tabella 6

LA DIRIGENZA NEL PUBBLICO IMPIEGO NEL TRIENNIO 1995-1997

COMPARTO O AGGREGATO	IN SERVIZIO AL 31.12.95			IN SERVIZIO AL 31.12.96			IN SERVIZIO AL 31.12.97 ^(*)		
	DIRIGENTI	PERSONALE COMPLESSIVO	INCIDENZA % DIRIGENTI	DIRIGENTI	PERSONALE COMPLESSIVO	INCIDENZA % DIRIGENTI	DIRIGENTI	PERSONALE COMPLESSIVO	INCIDENZA % DIRIGENTI
Ministeri	5.050	286.783	1,8	4.910	286.909	1,7	4.622	283.361	1,6
Aziende autonome	261	43.792	0,6	273	43.647	0,6	269	44.304	0,6
Stato ⁽¹⁾	0	1.031.122	0,0	0	1.026.128	0,0	0	999.400	0,0
Corpi di polizia ⁽²⁾	3.618	330.021	1,1	3.739	332.849	1,1	3.716	328.555	1,1
Forze armate ⁽²⁾	9.576	313.996	3,0	9.377	300.729	3,1	9.109	293.528	3,1
Magistratura ⁽¹⁾	0	9.685	0,0	0	9.767	0,0	0	9.753	0,0
Carriera diplomatica	639	901	70,9	648	906	71,5	646	904	71,5
Carriera prefettizia	718	1.797	40,0	700	1.820	38,5	692	1.763	39,3
Totale settore statale	19.862	2.018.097	1,0	19.647	2.002.755	1,0	19.054	1.961.568	1,0
Enti pubblici non economici	1.668	70.854	2,4	1.553	65.018	2,4	1.291	63.097	2,0
Regioni ed enti locali ⁽³⁾	14.811	698.815	2,1	13.926	703.851	2,0	13.296	758.233	1,8
Servizio sanitario nazionale ⁽⁴⁾	127.088	685.572	18,5	124.469	679.687	18,3	124.452	676.028	18,4
Istituzioni ed enti di ricerca ⁽⁵⁾	5.460	17.785	30,7	5.590	17.950	31,1	5.687	17.968	31,7
Università ⁽⁶⁾	116	109.420	0,1	123	108.823	0,1	134	107.812	0,1
Totale settore non statale	149.143	1.582.446	9,4	145.661	1.575.329	9,2	144.860	1.623.138	8,9
TOTALE SETTORE PUBBLICO	169.005	3.600.543	4,7	165.308	3.578.084	4,6	163.914	3.584.706	4,6

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

(*) Dati non definitivi

(1) Comparto privo di personale dirigente

(2) Incluso il personale con trattamento superiore

(3) Inclusi i segretari comunali, provinciali e delle Camere di commercio

(4) Inclusi medici e veterinari

(5) Inclusi ricercatori e tecnologi

(6) Il comparto università, nel 1995, costituiva parte del settore statale

Tabella 7

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

COMPARTO O AGGREGATO	Spese per comp. fisse e giudic. (**)	Competenze accessorie	Contributi a carico dell'ammine.	Spese per ind. di missione e di trasferimento	Altre spese	Somme rimborsate alle amministrazioni	Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	COSTO DEL PERSONALE
Militari	9.147.398.917	1.464.290.900	1.336.606.641	168.106.738	106.204.446	49.471.414	-1.444.240	11.378.634.816
A. fondo minimum	1.270.801.066	240.607.881	211.101.810	10.108.302	197.187		474.174	1.734.718.300
Scuola	37.196.398.630	800.530.049	3.982.499.622	23.302.441				43.004.730.742
Corpi di polizia	11.677.389.614	1.843.449.162	1.534.421.377	243.280.404			-113.491.185	15.185.049.372
Forze armate	5.644.274.346	580.193.139	891.957.717	302.350.600	1.141.646			7.439.917.448
Magistratura	1.327.492.757	1.144.858	142.165.514	7.760.429	7.609.600			1.486.173.158
Carriera diplomatica	41.545.938	158.573.744	4.546.593	22.012.837	5.870.619			232.549.731
Carriera prefettizia	87.907.038	17.689.942	14.097.670	5.173.079				124.867.729
Totale settore statale	66.393.212.206	5.116.479.448	8.119.686.804	784.186.930	131.023.693	49.471.474	-115.359.799	80.478.698.756
Enti pubblici non economici	2.346.934.177	633.188.634	967.985.427	78.120.370	210.081.842	9.873.714	-99.298.680	4.146.885.484
Regioni ed enti locali ⁽¹⁾	20.857.490.796	1.999.080.341	7.030.327.547	134.558.143	560.035.938	241.209.777	-729.805.755	30.092.896.787
Servizio sanitario nazionale	25.517.717.483	4.323.189.961	9.248.820.516	176.384.296	135.461.325	20.402.984	-35.839.373	39.386.137.192
Istituzioni ed enti di ricerca	781.795.028	105.123.951	321.536.327	126.793.570	22.572.697	426.445	-1.849.320	1.356.398.698
Università ⁽²⁾	5.769.103.436	243.045.250	749.470.271	202.977.311	21.435.031	5.332.791	-57.067.938	6.934.396.152
Totale settore non statale	55.273.040.920	7.303.628.137	18.318.140.081	718.833.690	948.586.833	272.245.711	923.861.066	81.916.616.313
TOTALE SETTORE PUBBLICO	121.666.253.126	12.420.107.585	26.437.826.892	1.503.018.620	1.080.610.526	376.717.185	-1.039.220.865	162.395.313.069

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 + Arretrati - Recuperi per ritardi, assenze etc.

(1) Compresi i segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio

(2) Il comparto università, nel 1995, costituiva parte del settore statale

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

Tabella 7a

COMPARTO AGGREGATO	Spesa per comp. fisse e indenn. ^(**)	Competenze accessorie	Contributi a carico dell'annone	Spese per ind. di missione e di trasferimento	Altre spese	Somme rimborsate alle amministrazioni	Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	COSTO DEL PERSONALE
Ministeri	13,8	28,0	16,9	21,4	81,1	100,0	1,3	15,2
Aziende autonome	1,9	4,1	2,6	1,1	0,7	0,0	0,1	1,2
Scuola	36,0	15,6	49,0	3,2	0,0	0,0	0,0	52,2
Corpi di polizia	17,6	36,0	18,9	31,0	0,0	0,0	98,4	18,9
Forze armate	8,5	11,5	11,0	38,6	8,5	0,0	0,0	9,2
Magistratura	2,0	<0,1	1,8	1,0	5,8	0,0	0,0	1,8
Carriera diplomatica	<0,1	3,1	<0,1	2,8	4,5	0,0	0,0	0,3
Carriera prefettizia	0,1	0,3	0,2	0,7	0,0	0,0	0,0	0,2
Totale settore statale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Enti pubblici non economici	4,2	8,7	5,3	10,9	22,1	3,6	10,7	5,1
Regioni ed enti locali ⁽¹⁾	37,7	27,4	38,4	18,7	59,0	87,0	79,0	36,7
Servizio sanitario nazionale	46,2	59,2	50,5	24,5	14,3	7,4	3,9	48,1
Istituzioni ed enti di ricerca	1,4	1,4	1,8	17,6	2,4	0,2	0,2	1,7
Università ⁽²⁾	10,4	3,3	4,1	28,2	2,3	1,9	6,2	8,5
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+ Arretrati+Recuperi per ritardi, assenze etc.

(1) Compresi i segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio

(2) Il comparto università, nel 1995, costituiva parte del settore statale

Tabella 8
COSTO DEL PERSONALE COMPLESSIVO DEL SETTORE PUBBLICO^(*) NEL 1996

COMPARTO AGGREGATO	Spesa per comp. fisc. e indenn. ^(**)	Competenze necessarie	Contributi a carico dell'ammi- nistrazione	Spese per ind. di missione e di trasferimento	Altre spese	Somme rimborsate alle amministrazioni	Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	(Importi in milioni di lire) COSTO DEL PERSONALE
Ministeri	9.088.248.710	1.167.877.333	3.862.567.964	151.367.410	214.317.400	98.744.191	-42.307.591	14.310.976.447
Aziende autonome	1.511.413.613	191.290.193	591.936.887	10.930.917	1.315.000		116.201	1.510.781.611
Scuola	37.883.912.985	926.673.156	17.328.467.984	9.264.841	66.032.864			56.414.351.850
Corpi di polizia	13.380.065.307	1.379.285.422	5.048.746.887	217.109.399	50.242		-109.553.994	19.915.703.263
Forze armate	6.408.962.302	349.067.199	2.177.965.338	310.697.462	6.627.153	28.521		9.253.347.975
Magistratura	1.387.688.924	1.363.543	484.090.577	7.348.506	591.751			1.881.083.301
Carriera diplomatica	46.369.614	134.335.152	19.824.826	30.048.588	13.069.098			243.647.378
Carriera prefettizia	87.301.184	20.331.339	38.645.225	4.367.200				150.644.948
Totale settore statale	70.596.121.689	4.170.133.537	29.754.837.288	740.723.963	322.024.498	58.772.572	-152.072.838	105.490.535.709
Enti pubblici non economici	2.349.973.732	750.775.257	1.010.767.858	74.948.168	198.933.388	9.420.078	-7.939.473	4.386.879.008
Regioni ed enti locali ⁽¹⁾	21.595.457.196	2.035.557.783	7.519.731.358	140.199.842	684.843.208	126.412.282	-828.483.517	31.273.718.152
Servizio sanitario nazionale	26.239.417.950	4.785.241.633	10.554.385.283	97.039.042	95.314.249	85.010.146	-64.110.238	41.792.298.065
Istituzioni ed enti di ricerca	854.076.061	66.693.358	329.381.609	46.296.837	37.244.308	601.082	-2.359.467	1.311.933.788
Università	6.109.809.620	239.085.666	2.187.715.624	48.779.469	41.192.315	7.801.964	-139.899.290	8.494.485.568
Totale settore non statale	57.148.734.559	7.877.353.697	21.601.981.722	402.263.358	1.057.527.468	229.245.532	-1.042.791.985	87.279.314.381
TOTALE SETTORE PUBBLICO	127.744.856.248	12.047.487.234	51.356.819.010	1.147.987.321	1.379.551.966	288.018.124	-1.194.869.823	192.769.850.090

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+ Arretrati -Recuperi per ritardi, assenze etc.

(1) Compresi i segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio

Tabella 8a

COSTO DEL PERSONALE COMPLESSIVO DEL SETTORE PUBBLICO(*) NEL 1996 - % DI COLONNA

COMPARTO O AGGREGATO	Spese per comp. fisse e indenn. (**)	Competenze necessarie	Contributi a carico dell'amm.ne	Spese per ind. di missione e di trasferimento	Altre spese	Summe rimborsate alle amministrazioni	Rimborzi ricevuti dalle amministrazioni	COSTO DEL PERSONALE
Militari	14,0	24,0	11,0	20,4	12,8	100,0	12,8	14,0
Aziende autonome	2,1	4,6	2,0	1,4	0,4	0,0	0,1	2,2
Scuola	53,7	22,2	58,9	1,3	20,5	0,0	0,0	53,5
Corpi di polizia	19,0	33,1	17,0	29,3	<0,1	0,0	72,0	18,9
Forze armate	9,1	8,4	7,3	41,9	2,1	<0,1	0,0	8,0
Magistratura	2,0	<0,1	1,6	1,0	0,2	0,0	0,0	1,8
Carriera diplomatica	<0,1	3,2	<0,1	4,1	4,1	0,0	0,0	0,2
Carriera prefettizia	0,1	0,5	0,1	0,6	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	4,1	9,5	4,7	18,4	18,8	4,1	0,8	5,0
Regioni ed enti locali ⁽¹⁾	37,8	25,8	34,8	34,4	64,8	55,1	79,4	35,0
Servizio sanitario nazionale	45,9	60,7	48,9	23,8	9,0	37,1	6,1	47,9
Istituzioni ed enti di ricerca	1,5	0,8	1,5	11,4	3,5	0,3	0,2	1,5
Università	10,7	3,0	10,1	12,0	3,9	3,4	13,4	9,7
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+ Arretrati -Recuperi per ritardi, assenze etc.

(1) Compresi i segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio

Tabella 9
COSTO DEL PERSONALE COMPLESSIVO DEL SETTORE PUBBLICO(*) NEL BIENNIO 1995-1996 - VARIAZIONI %

COMPARTO O AGGREGATO	Spesa per comp. fisc. e indenn. (**)	Competenze accessorie	Contributi a carico dell'amministrazione	Spese per ind. di missione e di trasferimento	Altre spese	Summe rimborsate alle amministrazioni	Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	COSTO DEL PERSONALE
Militari	8,1	-20,3	189,0	-10,0	120,6	18,7	2.870,4	24,9
Aziende autonome	10,1	-20,9	178,6	3,7	86,9	0,0	40,0	11,1
Scuole	1,8	15,8	340,1	-63,4	***	0,0	0,0	34,3
Corpi di polizia	14,6	-25,2	229,0	-10,8	***	0,0	-3,5	31,2
Forze armate	13,5	-40,9	144,2	2,8	-40,5	***	0,0	24,4
Magistratura	4,5	19,1	240,5	-5,3	-92,2	0,0	0,0	26,6
Carieta diplomatica	11,8	-15,3	336,0	36,5	122,6	0,0	0,0	4,8
Carieta prefettizia	-0,7	14,9	174,1	-15,6	0,0	0,0	0,0	20,6
Totale settore statale	6,3	-18,5	266,5	-5,5	145,8	18,8	31,8	31,1
Enti pubblici non economici	0,1	18,6	4,4	-4,1	-5,3	-4,6	-92,0	5,8
Regioni ed enti locali ⁽¹⁾	3,5	1,8	7,0	4,2	22,3	-47,6	13,5	3,9
Servizio sanitario nazionale	2,8	10,7	14,1	-45,0	-29,6	316,7	78,9	6,1
Istituzioni ed enti di ricerca	9,2	-36,6	2,4	-63,5	65,0	41,0	27,6	-1,8
Università ⁽²⁾	5,9	-1,6	191,9	-76,0	92,2	46,3	145,1	22,5
Totale settore non statale	3,4	7,9	17,9	-43,5	11,4	-17,3	12,9	6,5
TOTALE SETTORE PUBBLICO	5,0	-3,0	94,3	-23,6	27,7	-11,8	15,0	18,7

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 + Arretrati - Recupero per ritardi, assenze etc.

(1) Compresi i segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio

(2) Il comparto università, nel 1995, costituiva parte del settore statale

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 10

COSTO DEL PERSONALE COMPLESSIVO DEL SETTORE PUBBLICO(*) NEL 1997(**)

COMPARTIMENTO AGGREGATO	Spesa per comp. fisse e indenn. (***)	Competenze accessorie	Contributi a carico dell'ammi- nistrativa	Spese per ind. di missione e di trasferimento	Altre spese	Somme rimborsate alle amministrazioni	Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	COSTO DEL PERSONALE
Ministeri	10.661.908.762	1.297.415.408	3.942.445.070	150.521.302	740.505.900	87.666.711	-2.066.707	16.348.817.545
Aziende autonome	1.550.181.901	160.682.087	603.174.094	8.850.001	978.761	983.883	-1.417.091	3.114.011.919
Scuole	39.533.292.306	1.013.323.904	16.056.053.747	9.686.844	50.914.664	0	-59.256	56.663.316.209
Corpi di polizia	13.832.827.702	1.342.089.127	5.078.292.853	257.018.106	167.290	409	-146.910.545	20.363.484.942
Forze armate	6.598.552.100	335.677.547	1.862.574.292	251.895.252	6.721.644	0	-0	9.055.420.835
Magistratura	1.486.161.033	1.212.773	493.610.659	5.184.735	151.150.545	0	-0	2.137.319.745
Carriera diplomatica	52.979.553	157.892.838	23.993.769	16.191.278	11.355.959	0	-0	262.413.397
Carriera prefettizia	104.114.057	19.881.360	44.708.973	2.069.680	0	0	-0	170.774.070
Totale settore statale	73.820.309.414	4.328.199.134	28.105.837.439	701.318.998	461.794.263	58.252.603	-150.453.159	107.325.158.682
Enti pubblici non economici	2.338.610.316	866.196.275	1.124.356.145	76.778.699	234.774.345	9.133.636	-10.072.120	4.639.777.296
Regioni ed enti locali ⁽¹⁾	22.700.185.977	2.561.650.198	8.853.357.433	171.315.495	742.637.731	154.632.159	-824.415.836	34.359.383.157
Servizio sanitario nazionale	30.910.398.365	4.608.162.922	13.135.397.391	161.573.349	178.086.260	140.988.643	-107.055.396	49.027.551.534
Istituzioni ed enti di ricerca	930.591.807	48.017.953	350.069.658	35.863.384	32.546.544	1.355.901	-1.354.446	1.396.910.801
Università	6.587.623.159	323.344.825	2.444.146.531	57.453.672	45.743.402	5.300.426	-447.146.626	9.016.465.389
Totale settore non statale	63.467.405.624	8.407.372.173	25.907.372.158	502.984.599	1.233.808.282	311.410.765	-1.390.224.224	98.440.088.177
TOTALE SETTORE PUBBLICO	137.287.715.038	12.735.571.307	54.013.164.587	1.204.203.597	1.695.602.545	369.663.368	-1.540.677.583	205.765.246.859

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

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

(**) Dati non definitivi

(***) Stipendio + I.I.S. + R.I.A. + Tredicesima + Assegni familiari + Indennità pagate con capitoli di stipendio + Arretrati - Recuperi per ritardi, assenze etc.

(1) Compresi i segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio

Tabella 10a
COSTO DEL PERSONALE COMPLESSIVO DEL SETTORE PUBBLICO^(*) NEL 1997^(**) - % DI COLONNA

COMPARTO O AGGREGATO	Spesa per comp. fisse e indenn. (***)	Competenze necessarie	Contributi a carico dell'ente	Spese per ind. di missione e di trasferimento	Altre spese	Somme rimborsate alle amministrazioni	Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	COSTO DEL PERSONALE
Militari	14,4	30,0	14,0	21,5	42,1	99,0	1,4	16,1
Aziende miniere	7,1	1,7	2,1	1,2	0,2	1,0	0,9	1,1
Scuola	53,6	23,4	57,1	1,4	11,0	0,0	<0,1	52,8
Corpi di polizia	18,7	31,0	18,1	36,7	<0,1	<0,1	97,6	19,0
Forze armate	8,9	7,8	6,6	35,9	1,5	0,0	0,0	8,4
Magistratura	2,0	<0,1	1,8	0,7	32,7	0,0	0,0	2,0
Carriera diplomatica	<0,1	3,6	<0,1	2,3	2,5	0,0	0,0	0,2
Carriera prefettizia	0,1	0,5	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0	0,2
Totale settore statale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Enti pubblici non economici	3,7	10,3	4,3	15,3	19,0	2,9	0,7	4,7
Regioni ed enti locali ⁽¹⁾	35,8	30,5	34,2	34,1	60,2	49,7	59,3	34,9
Servizio sanitario nazionale	48,7	54,8	50,7	32,1	14,4	45,3	7,7	49,8
Istituzioni ed enti di ricerca	1,5	0,6	1,4	7,1	2,6	0,4	0,1	1,4
Università	10,4	3,8	9,4	11,4	3,7	1,7	32,2	9,2
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

(**) Dati non definitivi

(***) Stipendio+ I.I.S.+ R.I.A.+ Tredicesima+ Assegni familiari+ Indennità pagate con capitoli di stipendio+ Arretrati -Recuperi per ritardi, assenze etc.

(1) Compresi i segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio

Tabella 11
COSTO DEL PERSONALE COMPLESSIVO DEL SETTORE PUBBLICO^(*) NEL BIENNIO 1996-1997^(**) - VARIAZIONI %

COMPARTO O AGGREGATO	Spesa per equip. fisse e mobili ^(**)	Competenze necessarie	Contributi a carico dell'utente	Spese per ind. di missione e di trasferimento	Altre spese	Salute rimborsate alle amministrazioni	Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	COSTO DEL PERSONALE
Milioni	7,9	11,1	2,1	0,6	3,0	-1,8	-99,1	6,7
Aziende autonome	1,4	-16,0	1,6	-1,7	-15,6	***	***	0,6
Scuola	4,4	9,4	-8,4	4,6	-22,9	0,0	***	0,4
Corpi di polizia	3,4	-2,7	0,6	18,4	233,0	***	34,1	2,2
Forze armate	3,0	-3,8	-14,5	-18,9	1,4	-100,0	0,0	-2,1
Magistratura	7,1	-11,1	2,0	-29,4	25.442,9	0,0	0,0	13,6
Carteria diplomatica	14,3	17,5	21,0	-46,1	-13,1	0,0	0,0	7,7
Carriera prefettizia	19,3	-2,2	15,7	-32,6	0,0	0,0	0,0	13,4
Totale settore statale	4,6	3,8	-5,5	-5,1	43,4	-0,9	-1,1	1,7
Enti pubblici non economici	-0,5	15,4	11,2	2,4	19,0	-3,0	26,9	5,8
Regioni ed enti locali ⁽¹⁾	5,1	25,8	17,7	22,2	8,4	22,3	-0,5	9,9
Servizio sanitario nazionale	17,8	-3,7	24,5	66,5	86,8	65,8	67,0	17,3
Istituzioni ed enti di ricerca	9,0	-28,0	6,3	-22,5	-12,6	124,6	-35,0	4,9
Università	7,8	35,2	11,7	17,8	11,0	-32,1	219,6	6,1
Totale settore non statale	11,1	6,7	19,9	23,5	16,7	35,8	33,3	12,8
TOTALE SETTORE PUBBLICO	15,7	10,5	14,4	18,4	60,1	25,3	28,3	14,5

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

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

(**) Dati 1997 non definitivi

(***) Stipendio + I.R.S. + R.I.A. + Tredicesima + Assegni familiari + Indennità pagate con capitoli di stipendio + Arretrati - Recupero per ritardi, assenze etc.

(1) Compresi i segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue tabella 12

INDICATORI

INDICATORE	TIPO	AGGREGATO										(Migliaia di lire)	
		Regioni		S.S.N.		Enti locali		Enti pubblici		Università		1995	1996
		1995	1996	1995	1996	1995	1996	1995	1996	1995	1996		
1 Indicatore di equilibrio organico	D	91	84	91	89	90	88	82	84	102	103		
2 Indicatore del personale ruolo	D	92	92	97	96	91	89	92	93	94	94		
3 Indicatore di femminilizzazione	D	42	42	56	56	45	46	44	45	39	40		
4 Indicatore dipendenti/dirigenti	D	12	12	5	5	83	87			943	885		
5 Indicatore di assenza pro capite	D	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1		
6 Indicatore di addensamento dell'anzianità	D/F	26	24	24	24	23	24	51	50	28	30		
7 Incidenza retribuzione accessori	F	6	6	14	15			19	20	4	4		
8 Spesa media per retribuzione lorda dirigenti	F	81.394	81.260	81.922	83.596					93.392	100.993		
9 Spesa media per retribuzione lorda livelli	F	35.438	38.243	34.407	36.528			41.423	46.332	36.310	39.761		
10 Rapporto spesa media retribuzione lorda dirigenti/livelli	F	2	2	2	2					3	3		
11 Incidenza retribuzione lorda dirigenti	F	18	16	36	35	3	3			1	1		
12 Costo del lavoro unitario medio annuo	F	54.400	58.156	58.024	62.164	43.756	43.589	63.926	69.731	64.935	78.569		
13 Costo del lavoro medio giorno lavorativo	F	175	185	192	204	146	144	209	229	210	256		

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

Tabella 12

INDICATORI

INDICATORE	TIPO	AGGREGATO (Migliaia di lire)							
		Ministeri		Scuola		Corpi Polizia		Forze armate	
		1995	1996	1995	1996	1995	1996	1995	1996
1 Indicatore di equilibrio occupazionali	D	80	91	100	99	(1)	(1)	84	84
2 Indicatore del personale ruolo	D	98	98	92	90	92	91	40	40
3 Indicatore di femminilizzazione	D	44	45	72	73	4	4		
4 Indicatore dipendenti/dirigenti	D	57	58			230	240	51	51
5 Indicatore di assenza pro capite	D	0,1	0,1	0,1		0,1	0,2	0,2	0,1
6 Indicatore di addensamento dell'anzianità	D/F	20	22	36	39	20	19	28	25
7 Incidenza retribuzione accessoria	F	14	11	2	2	14	9	9	5
8 Spesa media per retribuzione lorda dirigenti	F	84.017	87.090			97.199	100.541	99.637	108.479
9 Spesa media per retribuzione lorda livelli	F	35.920	37.644			42.739	46.641	42.087	46.506
10 Rapporto spesa media retribuzione lorda dirigenti/livelli	F	2	2			2	2	2,4	2,3
11 Incidenza retribuzione lorda dirigenti	F	4	4			1	1	5	4
12 Costo del lavoro unitario medio annuo	F	42.576	53.873	40.702	54.964	47.095	65.723	55.995	71.104
13 Costo del lavoro medio giorno lavorativo	F	141	177	135	180	156	215	184	233

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

(1) Dato non disponibile

(Segue)

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), corpi di polizia (§ 3.6) e forze armate (§ 3.7), nonché le altre categorie di personale non contrattualizzato: carriera prefettizia, diplomazia e magistratura. Nell'ambito del personale dei ministeri (§ 3.3) vengono analizzati, oltre ai dipendenti contrattualizzati, anche i dirigenti generali che, in base alla pregressa normativa, applicabile agli esercizi esaminati, costituiscono una parte del personale non contrattualizzato. Il personale delle carriere prefettizia, diplomatica e di magistratura forma oggetto di apposita trattazione nel paragrafo 3.8.

Seguono sintetiche considerazioni di carattere generale sui dati relativi al personale statale.

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, si ripropone il problema della qualità e della tempestività dei dati contenuti nei conti annuali, che permangono insoddisfacenti¹.

Si è già detto, in premessa, che per risolvere questo grave problema occorre, da un canto, affinare i processi di rilevazione dei dati, unitamente alla definizione delle variabili e delle metodologie statistiche da impiegare e, dall'altro, accelerare il processo di interconnessione tra i sistemi informativi, giusta il disposto dell'art.63 del d.lgs. n. 29/1993.

E' noto che l'attuale sistema informativo del personale è costituito da un esteso "arcipelago di sottosistemi (nelle sole amministrazioni centrali se ne contano 37), tra di loro eterogenei nelle tecnologie e nelle applicazioni, scarsamente interconnessi, alimentati da flussi informativi caratterizzati da bassa copertura informativa, lenta elaborazione e scarsa accessibilità da parte degli utilizzatori istituzionali"².

La necessità di sistemi informativi efficienti per la reale cognizione dei fenomeni relativi al personale statale (oltre che per la gestione del personale medesimo) viene, poi, confermata dalle disposizioni di cui all'art. 39 della legge n. 449/1997, che, tra l'altro, hanno instaurato

¹ Sulla questione e sui riflessi che ne discendono, cfr., anche, Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - Commissione tecnica per la spesa pubblica, *Controllo della spesa e processo di risanamento della finanza pubblica italiana*, p. 20, marzo 1998.

² Cfr. Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, *Piano triennale per l'informatica della pubblica amministrazione 1998 - 2000*.

procedure triennali per la programmazione del fabbisogno del personale, rispetto agli obiettivi fissati da ogni amministrazione.

In proposito, con d.P.C.M. del 19 settembre 1997 è stato attivato il progetto intersettoriale "Sistema informativo unitario del personale delle amministrazioni dello Stato (SIUP) per: a) dare supporto alla gestione puntuale del personale alle attività direzionali; b) raccogliere tutte le informazioni in materia di trattamento giuridico, economico, previdenziale, di quiescenza, oltre che di contenzioso, di formazione e di gestione delle caratteristiche curriculari del personale pubblico.

3.2.2 - Problemi di trasparenza nell'esposizione degli oneri di spesa per il personale

In tutte le relazioni sul rendiconto generale dello Stato e nei referti sul costo del personale pubblico, la Corte ha sempre denunciato la scarsa trasparenza nell'esposizione degli oneri di spesa per il personale nei documenti di bilancio.

In sintesi, le osservazioni principali sono le seguenti: a) i dati di rendiconto relativi al personale in servizio non esauriscono (categoria II) le spese compiute a tale titolo; b) la spesa per il personale è spesso alimentata con il ricorso a variazioni di bilancio in aumento dal fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine, il che è indice di sottostima degli stanziamenti iniziali; c) la consistenza del personale pubblico continua ad essere fornita con un biennio di ritardo; d) gli stati di previsione dei singoli ministeri non distinguono 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; e) da ciò discende l'impossibilità di distinguere e di monitorare, all'interno di ciascuno stato di previsione, l'incidenza della spesa specificamente dovuta ai nuovi contratti; f) né i documenti di bilancio consentono di distinguere gli oneri indotti dall'effetto di trascinamento, consistente nell'effetto di aumento su un esercizio finanziario esclusivamente attribuibile ad erogazioni disposte in quello precedente; g) permane carente il monitoraggio dei reali andamenti di spesa che il d.lgs. n. 29/1993 richiede al Ministero del tesoro per porre in essere, eventualmente, interventi correttivi connessi ad eventuali esorbitanze dalle previsioni e per impostare le politiche contrattuali governative (art. 66 d.lgs. n. 29/1993); h) gli stati di previsione della spesa e del rendiconto non ripartiscono la spesa per il personale nelle voci stipendi, ritenute previdenziali e assistenziali a carico del lavoratore, contributi a carico del datore di lavoro, che invece rimangono commiste nella spesa per il "personale in servizio"; i) permane problematica la verifica dei "risparmi" realizzati con le misure di contenimento della spesa per il personale recate dalle annuali manovre finanziarie, per la carenza, nei documenti di bilancio, di elementi adeguati a misurare la riduzione della spesa storica del personale; l) i contratti collettivi attribuiscono taluni benefici economici (es. indennità) senza una precisa quantificazione degli aventi diritto, con il risultato di dare luogo a veri e propri *entitlements* (e cioè, a spese che, essendo collegate all'esercizio di diritti soggettivi, non sono contenibili entro i limiti dell'autorizzazione disposta); m) l'entità delle risorse da destinare al finanziamento dei contratti collettivi per i dipendenti dei comparti "non statali" (enti pubblici, regioni ed enti locali, servizio sanitario nazionale), per effetto del d.lgs. n. 387/98 (art. 14, comma 2, che ha sostituito l'articolo 52 del d.lgs. n. 29/93), non viene più neppure indicata nella finanziaria; l'onere corrispondente viene fatto gravare sui bilanci degli enti, a loro volta alimentati da trasferimenti statali. Per le dimostrazioni di copertura, occorrerebbe, dunque, un'analitica rappresentazione, nel bilancio dello Stato, dei flussi finanziari "dedicati", trasferiti agli enti, per fronteggiare gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali.

Va in proposito evidenziato che, in attuazione della legge di riforma del bilancio, presso il Ministero del tesoro, è in corso di predisposizione, da parte di un'apposita commissione, la

nuova classificazione economica, che fa riferimento al sistema di contabilità nazionale SEC95 e che verrà adottata (con ogni probabilità) in occasione della predisposizione del bilancio per l'anno 2000. Nel corso dei lavori, anche la spesa per il personale in servizio sta formando oggetto di un'attenta riconsiderazione proprio in funzione di un recupero di trasparenza di tutte le principali componenti retributive. In tale contesto, attraverso adeguata e puntuale articolazione della spesa in capitoli di bilancio, potrebbe pervenirsi anche ad una rappresentazione (eventualmente in allegato ai documenti di bilancio) degli oneri di personale che evidenzia sia gli effetti di trascinamento, correlati all'attuazione delle diverse *tranches* dei contratti collettivi di comparto, sia i nuovi oneri sottesi a rinnovi contrattuali.

3.2.3 - I nuovi procedimenti per la definizione della provvista finanziaria correlata ai rinnovi contrattuali

Di necessari approfondimenti necessita il procedimento mediante il quale viene definita la provvista finanziaria per i rinnovi contrattuali, che vede il Ministro del tesoro deputato a "quantificare l'onere derivante dalla contrattazione collettiva nazionale a carico del bilancio dello Stato con apposita norma da inserire nella legge finanziaria" (art. 52, comma 1, d.lgs. n. 29/1993, come novellato dall'art. 14, comma 2, d.lgs. n. 387/1998), e che stabilisce, quale unico limite ai costi della contrattazione, il rispetto dei "parametri previsti dagli strumenti di programmazione e di bilancio" in modo da garantirne la compatibilità con gli equilibri complessivi di finanza pubblica.

Tale punto di riferimento è stato ulteriormente caricato di significato per effetto delle modifiche introdotte con i d.lgs. n. 396/1997 e n. 387/1998. E' stato introdotto, infatti, un secondo livello di contrattazione, complementare e integrativo di quello nazionale. La contrattazione integrativa potrà comportare effetti di spesa "nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione". Va in proposito osservato che il limite costituito dai "vincoli di bilancio" rischia di costituire un argine debole, non soltanto per lo Stato (specie con riferimento alle componenti accessorie), ma soprattutto per le amministrazioni diverse dallo Stato in cui possono risultare carenti gli strumenti di programmazione a cui commisurare i predetti vincoli. Al riguardo, deve ribadirsi l'esigenza di disporre di dati relativi al personale pubblico il più possibile analitici (disaggregati per qualifica), anche con riferimento a quello in servizio presso gli uffici periferici dei diversi dicasteri (cfr. § 3.3.1).

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. 468/1978, come modificata dall'articolo 1 della legge n. 94/1997. In base a tale norma, le note preliminari della spesa oltre a contenere gli obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello di 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, sia in prima applicazione, e cioè in occasione dell'elaborazione del bilancio di previsione 1998, sia in sede di elaborazione del d.d.l. di bilancio 1999, non ha trovato però applicazione per nessuna delle note preliminari allegate al disegno di legge in questione.

Va evidenziato che, in tale contesto, il tasso d'inflazione 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 lavoro³.

3.2.4 - Gli strumenti per correlare la retribuzione accessoria ai risultati

Per legare effettivamente la retribuzione ai risultati e ad obiettivi di produttività collettiva, occorre una più convinta attuazione della riforma delle pubbliche amministrazioni avviata con la legge n. 421/1992 e dal d.lgs. n. 29/1993 (e successive modificazioni; da ultimo, d.lgs. n. 396/1997, n. 80/1998 e n. 387/1998), che riguarda l'autonomia gestionale dei dirigenti e la loro possibilità di avvalersi di un *budget*. Senza la decisa attuazione di dette riforme, non pare che la soluzione di legare i fondi di incentivazione alla realizzazione degli obiettivi di produttività potrà avere concreta realizzazione.

Un ulteriore impulso alle trasformazioni del rapporto di pubblico impiego, anche in ordine all'attribuzione della componente accessoria, si può ragionevolmente attendere dal completamento della riforma del bilancio dello Stato, avviata dalla legge n. 94/1997 e dal d.lgs. n. 279/1997. Tale normativa prevede, tra l'altro, l'introduzione della contabilità economico-analitica, che potrà utilmente essere impiegata per una più puntuale ricostruzione del costo del personale pubblico.

In ogni caso, il monitoraggio svolto dai Servizi di controllo interno, istituiti nei ministeri, la cui funzione è stata una volta ancora di recente rinforzata dal legislatore (art. 52, comma 6, d.lgs. n. 29/1993, come modificato dal d.lgs. n. 387/1998, art. 14, comma 4), è da ritenere essenziale, anche a garanzia dell'applicazione virtuosa della predetta disciplina da parte dei dirigenti responsabili per l'attribuzione al personale della componente accessoria.

La carenza di ulteriori analitiche informazioni relative alla componente accessoria si riflette sulla qualità dell'analisi, rendendo problematiche più articolate valutazioni sulla gestione di tale componente retributiva che, allo stato, costituisce, insieme al blocco del *turn over* (ora oggetto di riconsiderazione, con l'introduzione della programmazione triennale delle assunzioni, prevista dall'art. 39 l. n. 449/1997), l'esclusivo "punto di attacco" per una politica del contenimento della spesa per il personale pubblico, anche in funzione del recupero dell'uso economico del fattore lavoro.

³ Il tasso d'inflazione programmato è inteso come deflatore dei consumi. Il tasso di inflazione effettivo è costituito dalla percentuale di incremento annuo dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati.

3.3 - Il personale dei ministeri

3.3.1 - Premessa

I ministeri presi in considerazione sono 20.

Il personale dei ministeri cui si riferisce l'analisi contenuta nel presente paragrafo non coincide con quello relativo al corrispondente comparto di contrattazione "Ministeri", così come definito dall'articolo 3 del d.P.C.M. 30 dicembre 1993, n. 593 e anche dal contratto firmato in data 23 dicembre 1997, che ha rivisitato i comparti di contrattazione.

Il personale dei ministeri oggetto dell'analisi comprende, oltre al personale contrattualizzato, i dirigenti generali, che, in base alla pregressa normativa applicabile agli esercizi all'esame, costituiscono una parte del personale non contrattualizzato; non comprende, invece, il personale delle carriere prefettizia, diplomatica e di magistratura, che formerà oggetto di separata analisi, nell'ambito di questo capitolo.

Non sono stati resi disponibili i dati disaggregati per qualifica relativi al personale in servizio negli uffici periferici delle singole amministrazioni centrali (se non complessivamente per grandi aree territoriali, cfr. par. 3.3.6), il che non consente la 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 personale¹.

A tale ultimo riguardo, è da ritenere ineludibile la necessità di colmare tale lacuna, in considerazione del fatto che tali informazioni sono necessarie anche per valutare l'entità dell'impegno finanziario a disposizione per lo svolgimento della contrattazione integrativa e decentrata, che viene svolta a livello di singola amministrazione.

Con riferimento ai dati contenuti nel conto annuale 1995, incongruenze sulla reale consistenza del personale in servizio vengono rilevate anche dalla Ragioneria generale dello Stato².

Come rilevato nelle precedenti relazioni della Corte³, si ripresenta il fenomeno della non coincidenza tra i dati rilevati dal conto annuale 1995 al 31 dicembre 1995 e quelli rilevati dal conto annuale 1996 al 1° gennaio 1996.

Con riferimento all'esercizio 1996, nel tentativo di anticipare l'analisi dei dati non ancora resi disponibili dalla Ragioneria a fine anno 1997, la relazione resa dalla Corte dei conti sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1994 - 1996, ha preso in considerazione, con le dovute avvertenze in ordine alla possibile non omogenea aggregazione dei dati, gli elementi resi disponibili da parte del Dipartimento della funzione pubblica, che ha fornito i dati del personale dei ministeri in servizio alla data del 30 aprile 1997.

Pertanto i dati 1996, oggetto della presente analisi non coincidono con quelli commentati, con riferimento al medesimo esercizio 1996, nello scorso referto sul costo del lavoro pubblico.

La non tempestiva rilevazione dei dati relativi al personale dei ministeri anno per anno (a quasi due anni dalla scadenza dall'esercizio non sono ancora disponibili tutti i dati 1997), si

¹ Infatti, mentre il conto annuale alla tabella 1.1.10, riporta disaggregazioni per aree regionali, indicando, per Amministrazione, i soli dati complessivi, senza specificarne la composizione (dirigenti contrattualizzati e non, impiegati e funzionari), la tabella 1.6.6 ricostruisce il personale dei ministeri presente nelle sedi periferiche regionali con il dettaglio della composizione per qualifiche, senza però consentirne la riconduzione alle amministrazioni di appartenenza.

² Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato, *Il lavoro nei ministeri: attività risorse e tempi. Analisi della relazione al conto annuale 1995*, p. 22.

³ Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1993*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, par. 3.3.1, p. 44 e *Il costo del lavoro pubblico nel triennio 1994 - 1996*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, par. 3.3.1, p. 77.

riflette, con gli intuibili problemi che ne conseguono, sull'attendibilità delle previsioni di bilancio per la spesa di personale e sulla qualità dei parametri di riferimento necessari in materia di rinegoziazione dei contratti collettivi nazionali relativi al comparto e conseguentemente sull'esercizio dell'attività di certificazione dei costi contrattuali (sulla base delle quantificazioni operate dall'ARAN per ciascun contratto) affidata alla Corte ai sensi dell'articolo 51 del d.lgs. n. 29/1993 (come da ultimo modificato con il d.lgs. n. 396/1997 e dal successivo d.lgs. n. 387/1993), che necessita, anche in considerazione del ridotto spazio temporale a disposizione (15 giorni dalla trasmissione della quantificazione dei costi), di elementi il più possibile analitici e aggiornati.

Come anticipato nella precedente relazione, dell'attuale non tempestiva disponibilità dei dati relativi al personale in servizio, ha preso atto il legislatore con il collegato alla finanziaria 1998. In base all'art. 39, comma 2, della legge n. 449/1997, in funzione della riduzione⁴ del personale delle amministrazioni autonome, anche ad ordinamento autonomo, "il numero complessivo dei dipendenti in servizio è 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".

3.3.2 - Gli organici: il quadro normativo⁵

Con le precedenti relazioni sul costo del lavoro pubblico⁶, la Corte ha avuto modo di riferire sulla rideterminazione delle piante organiche dei ministeri.

Per i riflessi sulle piante organiche, così come definite dalla normativa previgente, va approfondita l'innovazione introdotta con l'articolo 5 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 (che ha sostituito il precedente articolo 6 del d.lgs. n. 29/1993). In base alle disposizioni di cui al citato articolo 5 del d.lgs. n. 80, le amministrazioni dovranno provvedere a ridefinire le proprie piante organiche periodicamente e comunque a scadenza triennale, nonché in caso di riordino, fusione, trasformazione o trasferimento di funzioni (art. 6, comma 3, d.lgs. n. 29/93). Le variazioni delle piante organiche dovranno avvenire in coerenza con la programmazione triennale del fabbisogno del personale e con gli strumenti di programmazione economico finanziaria pluriennale (art. 39, comma 4).

Per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, è previsto (art. 6, comma 2, d.lgs. n. 29/93) che la distribuzione del personale dei diversi livelli o qualifiche previsti dalla dotazione organica possa essere modificata con d.P.C.M. (su proposta del ministro competente, di concerto con il Ministro del tesoro).

Condizione di tale possibilità è che le variazioni avvengano senza incrementi di spesa avuto riguardo al personale effettivamente in servizio al 31 dicembre dell'anno precedente.

Con la nuova disciplina viene così delegificato il procedimento per modificare le piante organiche, che non hanno dunque più carattere di dotazione fissa immodificabile.

I nuovi procedimenti previsti dalle norme citate impongono, da un canto, l'affinamento degli strumenti per valutare la consistenza numerica degli effettivi in servizio nelle amministrazioni pubbliche per consentire alle amministrazioni medesime di tenere conto degli effettivi fabbisogni necessari in funzione della programmazione triennale, dall'altro, di potere

⁴ Si tratta della previsione di 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, con riferimento al personale in servizio alla data del 31 dicembre 1998, la riduzione è prevista in una misura non inferiore allo 0,5%, rispetto al numero delle unità in servizio al 31 dicembre 1998.

⁵ Sull'argomento, cfr. anche deliberazione della Sezione del controllo della Corte n. 101/97, p. 86 e sg.

⁶ Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel 1993*, p. 46 e *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1994 - 1996*, p. 78, Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1996 e 1997.

disporre di tutti gli elementi conoscitivi necessari per evitare che il ricorso alla fonte regolamentare possa aprire la strada a surrettizi e comunque incontrollabili incrementi di spesa⁷.

3.3.3 - Avvertenza metodologica nel commento dei dati

Per il commento dei dati relativi al biennio 1995/1996, sono stati costruiti appositi indicatori descrittivi e una serie di indicatori di natura finanziaria (che verranno illustrati nei paragrafi dedicati alle analisi relative alla spesa e al costo del personale). Gli indicatori descrittivi sono sei: di squilibrio (o di copertura) organica; del personale di ruolo; di femminilizzazione; della dirigenza (2 diversi indicatori); di assenza *pro - capite*. Negli appositi paragrafi, di volta in volta, verrà esplicitato il significato dei citati indicatori. I predetti indicatori sono stati elaborati avendo a riferimento i dati esposti in termini assoluti nella tabella riportata alla fine del presente capitolo.

3.3.4 - Consistenza del personale e copertura degli organici

Il prospetto che segue mostra la consistenza del personale in servizio negli esercizi 1995 (286.783 unità) e 1996 (286.909 unità) presso i singoli Ministeri. Gli andamenti complessivi segnano un leggero incremento del personale totale, pur a fronte di un decremento del personale di ruolo in servizio.

Nel 1997, si registra una flessione dell'1,2% del totale del personale in servizio.

L'incidenza dei dirigenti sul totale del personale in servizio risulta pari all'1,7%. In valore assoluto, si registra una variazione negativa per il personale dirigente contrattualizzato (-119 unità). Il personale diverso da quello di ruolo (personale *part time*, personale contrattista, personale non di ruolo e personale temporaneo), sul totale del personale in servizio incide, per il 1995, nella misura del 2%; nel 1996, tale incidenza, confermando il trend di crescita già rilevato nel 1995, rispetto al 1994, sale al 2,4%.

Tabella 1

	Pers.le ruolo	di cui Dirigenti			Restante pers.	Totale
		doc. contr.	contr.	totale		
1995 ⁸	280.987	417	4.633	5.050	5.796	286.783
1996	280.021	396	4.514	4.910	6.888	286.909
Var 95-96%	-0,34	-5,03	-2,56	-2,77	18,84	0,04
1997	276.021	-	-	-	7.340	283.361
Var 96-97%	-1,42	-	-	-	+6,56	-1,23

La tabella 2 espone la distribuzione del personale di ruolo e del restante personale in servizio nei ministeri, con la rappresentazione delle variazioni percentuali nel biennio.

Nel biennio in considerazione il personale dei livelli dal nono al settimo presentano una riduzione del 2,3% (in termini assoluti 84.088 unità di personale nel 1995 e 82.095 nel 1996); il personale dei livelli dal sesto al secondo presentano invece un leggero incremento dello 0,7% (190.513 unità nel 1995 e 191.917 nel 1996).

⁷ Sul punto, cfr. anche Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1994 - 1996*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1997, p. 79.

⁸ Come già anticipato in premessa, i dati relativi al conto annuale 1995, tavola 1.01, non coincidono con quelli del conto annuale 1996 riportati nella tavola 1.0.1. I dati esposti nella tabella riportata nel testo sono quelli rilevati dal conto annuale 1995.

Tabella 2

Ministeri	Distribuzione personale di ruolo			Distribuzione restante personale		
	31.12.95	31.12.96	var. % 95/96	31.12.95	31.12.96	var. % 95/96
Presidenza	7.573	7.324	-0,66	34	89	161,76
Tesoro	17.552	16.455	-7,83	256	478	86,72
Finanze	65.753	65.616	-0,25	243	564	132,10
Bilancio	531	520	-2,07	22	32	45,45
Grazia e giustizia	44.515	48.382	8,69	2.348	2.328	-0,85
Affari esteri	4.022	3.896	-3,13	1.760	1.766	0,34
Pubblica istruzione	10.112	9.594	-5,12	41	92	124,39
Interno	20.557	21.409	5,17	5	4	-20,00
Lavori pubblici	5.238	4.509	-13,92	55	73	32,73
Trasporti	8.164	8.661	6,09	176	139	-21,02
Comunicazioni	1.495	1.760	17,73	-	20	
Difesa	48.655	46.427	-4,64	15		-100,00
Politiche agricole	1.854	1.764	-6,86	3	10	233,33
Industria	1.555	1.523	-0,85	-	18	
Lavoro	15.429	14.810	-4,01	552	862	56,16
Commercio est.	531	528	-0,56	1	7	600,00
Sanità	2.331	2.176	-2,47	-	9	
Beni culturali	24.431	23.721	-2,91	209	393	88,04
Ambiente	393	413	3,77	-		
Università	409	533	30,32	76	4	-94,74
Totale	280.987	280.021	-0,34	5.796	6.888	18,84

Con riferimento al ~~residuo~~ personale, l'incidenza più rilevante è costituita dal personale temporaneo e dal personale non di ruolo; questi ultimi, nel biennio, si presentano rispettivamente in calo e in aumento (-249 e +236). Particolarmente significativo è l'innalzamento del personale *part time*, che passa da 503 unità a 1.651 unità. Nel corso del 1996, la maggiore concentrazione di tale tipologia di personale si riscontra presso i ministeri delle Finanze (554 unità), del Tesoro (307), del Lavoro e dei Beni culturali (rispettivamente con 203 e 201 unità).

3.3.4.1 - L'indicatore di squilibrio organico

Attraverso l'indicatore di squilibrio organico, che esprime il rapporto tra il personale di ruolo in servizio e la dotazione organica, è possibile valutarne il grado di copertura.

La *tabella 3* riporta per i singoli ministeri, l'indicatore di copertura organica e la variazione intervenuta nel biennio 1995/1996.

Tabella 3

Indicatore di squilibrio organico sul personale di ruolo

	1995	1996	Variazione %
Presidenza del Consiglio	77,4	75,5	-2,47
Ministero Tesoro	82,4	78,6	-4,61
Ministero Finanze	78,3	78,1	-0,22
Ministero Bilancio e P.E.	81,7	79,9	-2,22
Ministero Grazia e giustizia	69,2	78,0	12,76
Ministero Affari Esteri	81,4	78,6	-3,43
Ministero Pubblica Istruzione	81,1	81,9	1,00
Ministero Interno	76,6	80,6	5,17
Ministero Lavori Pubblici	93,4	83,2	-10,88
Ministero Trasporti	84,3	84,8	0,63
Ministero Comunicazioni	72,9	111,4	52,75
Ministero Difesa	88,4	244,2	176,21
Ministero Politiche agricole	209,1	200,2	-4,22
Ministero Industria	65,8	73,7	11,91
Ministero Lavoro e P.S.	82,2	82,5	0,37
Ministero Commercio Estero	90,6	87,9	-3,05
Ministero Sanità	72,3	77,2	6,70
Ministero Beni Culturali	91,4	88,8	-2,91
Ministero Ambiente	70,9	73,6	3,77
Ministero Università e R.S.T.	65,2	85,0	30,32
Totale	80,2	90,6	12,94

Con le eccezioni della Difesa, delle Politiche agricole e delle Comunicazioni, per gli altri ministeri, l'indice di copertura organica complessivo è inferiore all'unità in entrambi gli esercizi all'esame.

Si registra nel 1996, rispetto al 1995, un incremento dell'incidenza del personale di ruolo in servizio rispetto alla dotazione organica pari al 12,9%. In termini assoluti, a fronte di una complessiva riduzione dei posti in organico pari a 41.209 unità, il personale di ruolo si riduce di 966 unità.

I dati esposti nella *tabella* che precede evidenziano che cospicui esuberi di personale di ruolo si registrano per i ministeri della Difesa, delle Politiche agricole e delle Comunicazioni.

I dati 1996 rivelano che il Ministero della difesa presenta un indicatore due volte e mezza superiore all'unità e cioè in rilevante squilibrio rispetto alla dotazione organica. Il fenomeno è da imputare, oltre che alla cessazione pari a 2.164 unità di personale (cfr. § 3.3.5), alla drastica riduzione - pari -65,4 punti percentuali (in valore assoluto -36.062 posti in organico) - della dotazione organica 1995 rispetto a quella prevista per il 1996. Anche il Ministero delle politiche agricole espone un numero di personale di ruolo in servizio pari al doppio dei posti in organico, seppure in flessione rispetto ai dati relativi al 1995. Sopra l'unità (sempre nel 1996) si pone, altresì, il Ministero delle comunicazioni.

Il Ministero delle finanze, che assorbe, rispetto al totale, la quota parte di personale di ruolo in servizio più rilevante tra i ministeri (23,4% per entrambi gli esercizi 1995 e 1996), espone un indicatore di squilibrio inferiore all'unità senza variazioni nel biennio, anche se in termini assoluti il personale di ruolo del Ministero diminuisce di 167 unità.

I ministeri che, nel raffronto dei dati del biennio, presentano le più significative variazioni dell'indicatore di copertura in aumento rispetto alla dotazione organica sono i ministeri della Difesa (+176,2%) e delle Comunicazioni (+52,7%) e dell'Università (+30,2), con

ciò rappresentando un fenomeno non positivo rispetto alle politiche di razionalizzazione del personale pubblico.

Nel biennio, riduzioni delle presenze del personale di ruolo rispetto agli organici si presentano più marcate per i ministeri dei Lavori pubblici, Tesoro ed Esteri.

3.3.4.2 - L'indicatore del personale di ruolo

Attraverso il raffronto dei dati (riportati nei conti annuali 1995 e 1996) relativi al personale di ruolo con quelli del totale del personale in servizio, è stato elaborato l'indicatore del personale di ruolo che esprime, appunto, l'incidenza del personale di ruolo rispetto al totale del personale in servizio.

Come si è detto, nel 1996, la consistenza del personale di ruolo è in calo, in termini assoluti, di 966 unità. In relazione al totale del personale in servizio, l'incidenza delle presenze di personale di ruolo declina in tutti i ministeri, tranne che per Grazia e giustizia, Interno e Difesa, dove l'incidenza percentuale del personale di ruolo rispetto al totale del personale in servizio risulta in leggero aumento. Unica sostanziale eccezione a tale tendenza è rappresentata dal Ministero dell'università e della ricerca scientifica in cui si riscontra una variazione percentuale in aumento di tale indicatore del 17,7%, che corrisponde ad un aumento di 124 unità di personale di ruolo, con una incidenza del personale di ruolo sul totale del personale in servizio pari al 99%.

Le più cospicue riduzioni delle presenze del personale di ruolo nel biennio si riscontrano per i ministeri del Lavoro (-2,4), del Bilancio e del Tesoro (rispettivamente con -1,9 e -1,8%).

3.3.4.3 - Gli indicatori della dirigenza

Il personale della dirigenza presenta, nel biennio 1995/1996, una flessione del 2,8% (in termini assoluti di 140 unità). Più accentuata è la riduzione dei dirigenti non contrattualizzati (-5%), rispetto a quella riscontrabile per i dirigenti contrattualizzati (-2,5%).

In termini assoluti, il numero più elevato di dirigenti è collocato nei ministeri del Tesoro (941/915 nel biennio) e in quello delle Finanze (746/708). La più consistente riduzione di personale della dirigenza si riscontra nel Ministero della pubblica istruzione con -50 unità. Aumenti nel biennio si rilevano per i ministeri di Grazia e giustizia e per la Sanità con 25 e 7 unità in più.

Per l'esame dei dati relativi al personale dirigente, è stato elaborato un primo indicatore che, attraverso il raffronto del numero dei dirigenti rispetto al totale del personale in servizio, rappresenta la concentrazione del personale dirigente per i singoli ministeri.

I risultati dell'analisi mostrano che la maggiore incidenza di personale dirigente, rispetto al totale del personale in servizio, si riscontra per i ministeri del Bilancio (13/12,6% nel biennio), dell'Industria (10,7/10,1%), e dell'Università (9,6%).

Le variazioni percentuali, che risultano dal raffronto dei dati del biennio, si presentano tutte in diminuzione, tranne che per cinque ministeri, che vengono indicati secondo l'ordine di maggior incremento (che oscilla da +13,5 a +3,9%): Lavori pubblici; Ambiente; Sanità; Industria; Tesoro.

Il secondo indicatore concerne il rapporto tra il totale del personale dirigente e quello in servizio per singolo ministero: ha lo scopo di evidenziare il numero di personale che mediamente è gestito dal singolo dirigente.

Il rapporto più alto si registra, nel 1995, per i ministeri della Difesa (1 a 263), degli Esteri (1/199), di Grazia e giustizia (1/125) e dei Beni culturali (1/105). Il rapporto dirigenti altro personale in servizio presenta i più ridotti margini di incidenza per i ministeri del Bilancio, Industria, Università e Sanità (da 1/7 a 1/11).

3.3.4.4 - L'indicatore di femminilizzazione

Il personale femminile in servizio (di ruolo e restante), che costituisce mediamente il 44/45% del totale del personale in servizio, mostra negli anni 1995/1996, un incremento del 1,9% (in termini assoluti 2.489 unità). Nel biennio, ad eccezione dei Trasporti, dell'Università, dell'Ambiente e della Sanità, tutti gli altri ministeri espongono una variazione percentuale in aumento, nel raffronto tra i dati del biennio 1995/1996.

L'indicatore di femminilizzazione - che rappresenta il rapporto tra il personale femminile (di ruolo e restante) ed il totale del personale in servizio - consente di esaminare la concentrazione del personale femminile nei ministeri.

Con riferimento al personale femminile in servizio, il predetto indicatore rivela che la maggiore concentrazione di personale femminile, rispetto al totale del personale in servizio, si riscontra nei ministeri dell'Interno, dell'Università e del Commercio estero. I ministeri delle Comunicazioni e dei Lavori pubblici presentano, invece, i maggiori incrementi dell'incidenza percentuale del personale femminile sul totale del personale in servizio, rispettivamente con il 16,4% e 14,6%, anche se i Lavori pubblici, in termini assoluti (-12), fanno registrare un decremento del personale femminile.

La *tabella 4* rappresenta il personale femminile con qualifica dirigenziale e l'incidenza percentuale sul totale.

Tabella 4

	Dirigenti non contrattualizzati			Dirigenti contrattualizzati		
	uomini	donne	inc % donne su tot.	Uomini	donne	inc % donne su tot.
1995	389	28	6,71	3.669	964	20,80
1996	365	31	7,82	3.573	941	20,84
Var. 95/96	-6,16	-10,71	+1,11	-2,61	-2,38	+0,04

Nel 1995, rispetto al 1994, si registrava un incremento del personale femminile con qualifica dirigenziale: +43 unità (4 tra i dirigenti non contrattualizzati e 39 tra i dirigenti contrattualizzati).

L'incremento del personale femminile aumenta ancora nel 1996 per i dirigenti non contrattualizzati, mentre per quelli contrattualizzati si rileva una flessione di 23 unità, peraltro meno marcata di quella concernente il personale maschile (-96 unità), donde l'aumento dell'incidenza, sia pure contenuta (+0,04%).

3.3.4.5 - L'indicatore di assenze pro - capite

L'indicatore di assenza *pro - capite* è dato dal rapporto tra i giorni di assenza (rilevati dal conto annuale) e i giorni lavorativi (anno solare meno giorni festivi e cioè domeniche e ricorrenze ufficiali) moltiplicati per il personale medio totale⁹. Tale ultimo dato è stato elaborato sommando il personale in servizio al 31 dicembre dell'anno precedente (che dovrebbe coincidere con quello al 1° gennaio) con quello in servizio al 31 dicembre dell'anno oggetto della rilevazione diviso due.

Tenendo conto delle assenze medie rilevate per tutti i ministeri risulta che, per il 1995, le assenze medie sono pari a 39,2 giorni; per il 1996, le assenze medie scendono a 38,7 giorni.

Per tutti i ministeri si registra una riduzione delle assenze, tranne che per il ministero dell'Università, che mostra, in contro tendenza, un incremento del 7,2%, passando da un indice dello 0,119 (pari a 36 giorni medi di assenza che si poneva ben al disotto della media dei

⁹ Il personale medio totale viene calcolato facendo la media del personale in servizio all'inizio e alla fine dell'anno.

ministeri) allo 0,128, pari a 39 giorni. Nel 1996, fanno registrare gli indici più alti di assenza, pur con una riduzione rispetto al 1995, i ministeri delle Finanze, dell'Interno e della Difesa con lo 0,131 (pari a 40 giorni medi di assenza).

Le minori assenze si riscontrano presso il Ministero degli esteri che presenta una media, nel biennio, pari a 33,5 giorni di assenza (in diminuzione nel 1996, rispetto al 1995).

3.3.5 - Movimento del personale di ruolo

La tabella 5 illustra nel biennio, il movimento del personale di ruolo. Come già rappresentato nello precedente referto, va precisato che in ragione della non coincidenza dei dati al 31 dicembre rispetto a quelli rilevabili dai conti annuali al 1° gennaio si è tenuto conto dei dati al 31 dicembre riportati dai conti annuali 1994, 1995 e 1996¹⁰.

Tabella 5

Amministrazioni	31.12.94	Assunti	Cessati	31.12.95	Assunti	Cessati	31.12.96
Presidenza	7.469	97	202	7.373	198	240	7.324
Tesoro	18.420	117	357	17.852	365	1.526	16.455
Finanze	64.472	376	1.382	65.783	1.943	1.787	65.616
Bilancio	1.444	26	939	531	22	21	520
Grazia e giustizia	42.365	1.182	2.546	44.515	6.200	2.283	48.382
Affari esteri	4.083	33	94	4.022	13	138	3.896
Pubblica istruzione	10.575	15	437	10.112	30	497	9.594
Interno	20.655	381	679	20.357	1.469	417	21.409
Lavori pubblici	4.808	600	170	5.238	111	790	4.509
Trasporti	8.113	322	228	8.164	855	383	8.661
Comunicazioni	-	1	58	1.495	351	66	1.760
Difesa	50.390	11	1.721	48.686	9	2.164	46.427
Politiche agricole	1.918	61	85	1.894	39	159	1.728
Industria	1.244	335	45	1.536	63	58	1.523
Lavoro	15.826	153	521	15.429	81	572	14.810
Commercio estero	542	9	20	531	28	27	528
Sanità	2.261	72	102	2.231	64	108	2.176
Beni culturali	24.384	603	557	24.431	252	791	23.721
Ambiente	394	5	1	398	26	14	413
Università	370	44	5	409	53	13	533
Totale	279.733	4.443	10.149	280.987	12.172	12.054	280.021

La tabella che precede presenta, nel 1996, un'eccedenza di assunti rispetto ai cessati per 118 unità. Il dato, nonostante il c.d. blocco del *turn over* (fissato dall'art. 3, comma 8, l. n. 537/93, dagli art. 4 e 22, l. n. 724/94 e dall'art. 1, comma 4, l. n. 549/95), conferma la tendenza al travalicamento del vincolo alle assunzioni posto nella misura del 10% delle cessazioni. Nel corso del 1996, si registra un rapporto di 100,9 assunti su 100 cessati (in peggioramento rispetto al 1995 in cui il rapporto era di 43,7 assunti su 100 cessati).

Nel 1996, i ministeri che presentano maggiori eccedenze di assunti sui cessati sono: Interno, con una relazione pari a 352,2 assunti su 100 cessati e Grazia e giustizia, con 271,5 assunti su 100 cessati.

Nell'ambito del vincolo del 10% si pone la Difesa con 0,4 assunti su 100 cessati. Anche il Tesoro presenta una relazione assunti/cessati contenuta rispetto alla media (23 su 100).

¹⁰ I dati sono stati tratti dalle tavole 1.1.8 e 1.1.9 dei conti annuali 1995 e 1996.

Le cause più ricorrenti di assunzioni sono le procedure concorsuali (44,9% nel 1995 e 81,8% nel 1996). Per quanto riguarda le cessazioni, la fine del rapporto di servizio per limiti di età, già contenuta nel 1995, con il 25,9% del totale, scende al 21% nel 1996.

3.3.6 - Distribuzione del personale di ruolo per aree territoriali

La *tabella 6* che segue espone la distribuzione del personale per aree territoriali per il biennio 1995/1996, con la indicazione della ripartizione per qualifiche ed evidenziazione del personale femminile in servizio.

Oltre il 39% del personale in servizio si concentra nell'area del centro, in cui hanno sede i ministeri.

I dati, elaborati tenendo conto delle tavole del conto annuale, si riferiscono al personale di ruolo; per alcune centinaia di unità, non si presentano perfettamente congruenti con i totali del personale di ruolo in servizio riportati nel paragrafo 3.3.4, che indica i dati complessivi ufficiali, a causa, verosimilmente, di un non completo censimento del personale dei ministeri dislocato negli uffici periferici collocati nelle predette aree territoriali.

La *tabella 6* mostra che, nel biennio 1995/1996, si sono registrate riduzioni della presenza di personale ministeriale nelle aree settentrionale e meridionale - insulare, mentre, al centro il personale in servizio aumenta di 228 unità. L'incremento è dovuto principalmente all'aumento dei funzionari e degli impiegati.

Il settentrione si conferma l'area territoriale con minore concentrazione di personale ministeriale di ruolo: nel 1996, -14.491 unità di personale in meno rispetto al meridione.

Tabella 6

1995	Settentrionale		Centrale		Meridionale-insulare	
	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Dir. non contr.	34	2	397	25	26	2
Dirigenti	872	159	3.003	701	771	93
Funzionari	23.647	10.398	35.271	18.105	25.839	9.664
Impiegati	53.488	28.572	72.105	34.689	65.633	21.770
Totale	78.041	39.131	110.776	53.520	92.269	31.529
1996						
Dir. non contr.	28	3	413	29	24	1
Dirigenti	847	154	2.998	701	718	88
Funzionari	22.498	10.318	35.342	17.896	24.719	9.301
Impiegati	54.067	29.463	72.249	35.639	66.485	22.492
Totale	77.455	39.938	111.002	54.265	91.946	31.882
Variazioni %	-0,7%	2,1%	0,2%	+1,3%	-0,3%	1,1%

3.3.7 - Il costo del personale dei ministeri

I decreti legislativi da ultimo emanati (d.lgs. n. 396/97; 80/98; 387/98) a modifica del d.lgs. n. 29/1993 hanno realizzato una nuova riforma del pubblico impiego (c.d. seconda privatizzazione¹¹), assimilando quest'ultimo al regime del lavoro privato¹².

¹¹ Sulle caratteristiche della prima privatizzazione cfr. Corte dei conti, Relazioni sul Rendiconto generale dello Stato per gli esercizi finanziari 1992 (cap. IX, par. 2), 1993 (cap. IX, par. 1, 2), 1994 (cap. VII, par. 2), 1995 (cap. IX, par. 1) e 1996 (cap. IX, par. 1).

¹² Sulla legittimità costituzionale della riforma introdotta dalla legge delega n. 421/1992, si è pronunciata favorevolmente la Corte costituzionale con la sentenza 25 luglio 1996, n. 113. Con tale sentenza è stato affermato che con la trasformazione del tradizionale statuto del pubblico impiego in uno statuto privatistico non viene violato l'articolo 97 Cost., in quanto la riforma sottrae alla contrattazione tutti gli aspetti del rapporto di ufficio strettamente

Tale legislazione si presenta coerente con quella emanata nella prima metà dell'anno 1997 (l. n. 59/97, l. n. 94/97, l. n. 127/97¹³), che ha confermato la sussistenza di un nesso funzionale e strutturale della finanza pubblica con la modernizzazione dell'organizzazione della amministrazione pubblica.

In relazione alle innovazioni legislative introdotte, particolare interesse per la Corte riveste la valutazione dell'adeguatezza degli strumenti mediante i quali il Governo si propone di contenere l'andamento della spesa per il pubblico impiego entro i limiti della compatibilità con le regole di evoluzione della spesa pubblica fissate dai documenti di bilancio.

Va, in proposito, ricordato¹⁴ che l'esame del contratto collettivo nazionale di lavoro del personale dipendente dai Ministeri¹⁵ - la cui sottoscrizione è stata autorizzata con d.P.C.M. del 3 marzo 1995, ai sensi dell'articolo 51, comma 1, del d.lgs. n. 29/1993 - da parte della Corte¹⁶, ha evidenziato l'insufficienza di dati omogenei e aggiornati sulla 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 pubblica.

3.3.7.1 - I bienni economici 1994/1995 e 1996/1997 del CCNL relativo al comparto Ministeri

Per il quadriennio normativo 1994/1997 e per i bienni economici 1994/1995 e 1996/1997, i Contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) del pubblico impiego, ivi compreso quello relativo al comparto Ministeri, sono stati conclusi sulla base delle direttive impartite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (direttive 1° febbraio 1995, per il biennio economico 1994/1995 e 7 febbraio 1996, per il biennio economico 1996/1997, alle quali hanno fatto seguito le Linee di indirizzo all'ARAN del 18 luglio 1996).

Relativamente agli incrementi retributivi, nel 1994 è stato corrisposto, per nove mensilità (con decorrenza 1° aprile 1994), soltanto il miglioramento economico, corrispondente all'indennità di vacanza contrattuale, disposto, da ultimo, dal decreto legge 27 marzo 1995, n. 89, convertito dalla legge 17 maggio 1995, n. 186.

Per il successivo triennio 1995 - 1997, i CCNL del primo e secondo biennio economico hanno previsto la rivalutazione dello stipendio tabellare per adeguarli al costo della vita secondo i tassi programmati di inflazione per ciascun anno di riferimento e nel rispetto delle leggi di manovra di finanza pubblica, tenuto conto del Protocollo Governo - Parti sociali del 23 luglio 1993 sul costo del lavoro.

connessi al momento organizzativo della pubblica amministrazione. L'orientamento è stato ribadito con la sentenza 16 ottobre 1997, n. 309.

¹³ Sul carattere strategico di tali riforme definite strutturali, cfr. Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, *Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1998-2000*, par II-3, pagg. 67 - 70.

¹⁴ Cfr. Corte dei conti *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1994 - 1996*, pag. 94-95.

¹⁵ 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 ~~sempre~~ area di contrattazione per il personale con qualifica dirigenziale e relative specifiche tipologie professionali, ~~dipendente~~ dalle amministrazioni pubbliche comprese nel comparto Ministeri.

¹⁶ Sezione del controllo 26 maggio 1995, n. 71.

Per il 1995, gli incrementi retributivi dello stipendio tabellare sono stati definiti nella misura complessiva del 6% con attribuzione del 3,50% a decorrere dal 1 gennaio 1995 e di un ulteriore 2,50% a decorrere dal 1 dicembre 1995 (tali percentuali sono riferite al valore complessivo medio lordo della retribuzione spettante al personale pubblico alla data del 1 gennaio 1993).

Per il successivo biennio 1996-1997, gli incrementi tabellari sono stati contenuti nei limiti delle disponibilità finanziarie stabilite dalla legge finanziaria per il 1996 (l. n. 550/1995) e specificate nella citata direttiva del 7 febbraio 1996, con decorrenza dal 1° gennaio 1996, dal 1° novembre 1996 e, a regime, dal 1° luglio 1997.

Analoghi incrementi complessivi sono stati previsti sulle voci del salario accessorio destinate al finanziamento dei nuovi istituti incentivanti e di varie indennità correlate a specifiche funzioni.

Il salario accessorio è stato disciplinato, prevedendo strumenti di incentivazione sia collettiva che individuale, per il miglioramento dei servizi e della produttività dei dipendenti pubblici.

Nel biennio economico 1996/1997, si è dovuto tenere conto, oltre al 3,5% di inflazione programmata e al recupero dello scarto del precedente biennio, anche del fatto che la seconda tranche di aumenti retributivi del biennio 1994/1995 era stata prevista a dicembre 1995 e che quindi essa avrebbe comportato un trascinamento nel 1996 di oltre due punti percentuali. Tenuto conto delle risorse finanziarie disponibili (legge finanziaria), è stato previsto un aumento a regime dell'8,3% nel biennio 1996/1997, con un recupero poco superiore alla metà dello scarto tra inflazione effettiva e inflazione programmata del biennio 1994/1995. L'8,3% includeva il 6,5% dell'inflazione programmata del periodo 1996/1997 e il recupero dell'1,8% sullo scarto effettivo del 3,3% registrato dall'inflazione effettiva rispetto a quella programmata nel biennio 1994/1995.

3.3.8 - La spesa complessiva

La tabella 7 espone i dati relativi alla spesa per il personale dei ministeri. Nella terza colonna è riportata la spesa per le retribuzioni lorde, così come rappresentata nei conti annuali 1995 e 1996, costituita dalla somma della componente fissa e da quella accessoria, con evidenziazione, altresì, delle relazioni con e tra le voci "costo del personale" e del "costo del lavoro" per gli anni 1995 e 1996.

Più in particolare:

le retribuzioni lorde incidono, negli anni 1995 e 1996, rispettivamente, nella misura dell'86,4% e del 72,1%, sul totale del costo del personale. Con riferimento alla loro composizione, le spese fisse incidono nel biennio, rispettivamente nella misura dell'86,2 e dell'89,4% sulla retribuzione lorda, con un aumento di oltre tre punti percentuali nel 1996 rispetto al 1995. Declina, conseguentemente, l'incidenza della componente accessoria, sia per incidenza sulla composizione della retribuzione lorda (10,6 nel 1996, rispetto al 13,8% nel 1995), sia in valore assoluto. Questo declino conferma la tendenza già registrata nel 1995 rispetto al 1994, in cui la flessione era stata del 21,4%. Nel 1997, la componente fissa incide, sulla retribuzione lorda complessiva, nella misura dell'89,1%;

il costo del personale si compone delle retribuzioni lorde, più le seguenti voci (per ognuna delle voci è indicata l'incidenza sul valore complessivo del costo del personale): contributi (10,8% nel 1995 e 25,2% nel 1996); spese per indennità di missione, trasferimento e altre spese (2,2% nel 1995 e 2,5% nel 1996); somme rimborsate alle amministrazioni e rimborsi ricevuti dalle amministrazioni (0,3% nel 1995 e 0,6% nel 1996);

il costo del lavoro si compone - come detto in apertura della relazione - 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 0,3 nel 1995 e allo 0,8 nel 1996).

Tabella 7

	Comp.te fissa	Comp.te accessoria	Retrib. lorda	Costo personale	Costo lavoro	Spese prest. esterne
1995	9.147.398.917	1.454.290.900	10.611.689.817	12.270.634.876	12.318.035.208	269.646.195
1996	9.888.388.730	1.167.877.333	11.056.266.063	15.320.975.447	15.450.078.844	208.370.541
Var. %	3,2	-3,2	4,2	24,9	25,4	-22,7
1997	10.661.998.762	1.257.435.498	11.959.434.260	16.348.517.545		
Var. %	7,8	11,0	8,1	6,7	-	-

Analizzando più nel dettaglio i dati della retribuzione lorda sostenuta per ministeri, nel raffronto di tale componente di spesa percepita dai dipendenti ministeriali nel biennio, si registra (nel 1996) un innalzamento del 19,6% per il Ministero dell'università, a fronte di una crescita del personale in servizio di 52 unità (pari al 10,7% del personale in servizio nel 1995). Cospicui incrementi si rilevano anche per i ministeri degli Esteri +17,2% (-120 unità), dell'Industria +13,4% (+5 unità) e delle Risorse agricole +10,6% (-123 unità). Per la Difesa si assiste, nel biennio, ad una diminuzione di personale, pari a 2.274 unità, pur con incremento della retribuzione lorda complessiva dell'1,9%.

In relazione agli andamenti della retribuzione lorda, è inoltre da segnalare il dato relativo al Ministero del bilancio, per la variazione percentuale in diminuzione rilevata nel 1996, pari a -26,4%, nonostante che la consistenza totale del personale in servizio del Dicastero sia diminuita di una sola unità.

Gli incrementi non sono dunque necessariamente legati alla crescita del personale in servizio.

3.3.8.1 - Gli indicatori della retribuzione lorda

La *tabella 8* espone, distintamente per i dirigenti e il personale dei livelli, gli indicatori della spesa media per retribuzione lorda.

L'indicatore per la retribuzione lorda dei dirigenti è stato calcolato dividendo la spesa sostenuta per il totale dei dirigenti per il personale medio dirigenziale¹⁷.

Analogo indicatore è stato elaborato per i livelli, raffrontando la spesa sostenuta per il totale dei livelli e il personale medio dei livelli.

Tale indicatore misura la spesa sostenuta in media dai singoli ministeri per ogni dirigente e per ogni dipendente appartenente ai livelli. Il calcolo potrebbe essere applicato anche ai singoli livelli, per ottenere una più puntuale significatività del dato descritto.

Per i dirigenti, spicca in valori assoluti il dato relativo al Ministero degli affari esteri¹⁸, che nel 1996, risulta oltre 9 volte superiore alla spesa media per retribuzione lorda sostenuta

¹⁷ Prendendo in considerazione il personale medio (personale in servizio al 1° gennaio più personale al 31 dicembre diviso due), si tiene conto anche delle variazioni di consistenza intervenute nell'esercizio esaminato.

¹⁸ In tema, si veda il paragrafo 3.8.3.2 concernente il personale diplomatico.

per i dirigenti del Ministero del lavoro (che, per il 1996 è in decremento rispetto al 1995, presenta il valore più contenuto tra i venti ministeri). In termini assoluti, va segnalata, inoltre, la spesa sostenuta per i dirigenti della Presidenza del Consiglio e del Ministero del bilancio e della programmazione economica. Le variazioni nel biennio mostrano andamenti non omogenei: a fronte di incrementi pari al 37,3% per Grazia e giustizia, si osservano flessioni del 28,6% per Ambiente e del 22,6% per l'Interno.

L'analisi della spesa per la retribuzione lorda dei dirigenti è stata inoltre effettuata attraverso l'elaborazione dell'incidenza della retribuzione della dirigenza sul totale, che misura il rapporto tra la spesa per retribuzione lorda sostenuta per i dirigenti (di cui si è appena riferito) e il totale della spesa per retribuzione lorda dei dirigenti e dei livelli. Tale indicatore, non riportato nella *tabella*, è idoneo ad evidenziare l'incidenza della spesa per dirigenti sulla spesa per retribuzione lorda complessiva. I risultati dell'indagine rivelano che le maggiori incidenze si riscontrano per i ministeri del Bilancio (0,23/0,29% nel biennio), Industria (0,20/0,18), nonché per Ambiente, Università Sanità, Commercio estero e Presidenza. Rilevanti incrementi di tali incidenza presentano nel raffronto dei dati del biennio Grazia e giustizia (+32,5%) e Bilancio (+27,6%); marcata flessione dell'incidenza della retribuzione lorda dei dirigenti si rileva per il Ministero dell'interno.

Per il personale dei livelli, con l'eccezione del Ministero degli affari esteri (che nel 1996 presenta valori più che tripli rispetto alla retribuzione media lorda percepita dai dirigenti di alcuni ministeri, es. Lavoro e previdenza sociale), gli andamenti della spesa media per retribuzione lorda risultano piuttosto omogenei e comunque con oscillazioni tra ministeri naturalmente più ridotte rispetto a quelle rilevate nell'analisi dei dati relativi al personale della dirigenza.

In termini assoluti, le retribuzioni lorde per i livelli meno elevate si riscontrano, nel 1996, per i dipendenti dei ministeri dell'Interno, della Difesa e di Grazia e giustizia. Marcati incrementi segna il Ministero del bilancio, seguito dai ministeri degli Esteri e dei Lavori pubblici.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 8

	1995	1996	var. %	1995	1996	var. %
	Spesa media per retribuzione lorda dirig.			Spesa media per retribuzione lorda livelli		
Presidenza del Consiglio	112.768.439	114.514.611	1,55	42.531.051	44.800.911	5,34
Ministero Tesoro	77.995.447	78.500.264	0,76	37.867.056	38.101.143	0,62
Ministero Finanze	89.518.784	98.518.876	9,69	39.259.651	40.605.042	3,43
Ministero Bilancio e P.E.	105.150.083	111.471.423	8,12	33.095.250	43.044.581	30,06
Ministero Grazia e giustizia	72.683.061	99.833.118	37,35	34.304.593	33.196.124	-3,23
Ministero Affari Esteri	587.226.600	628.259.964	6,99	131.310.096	157.595.177	20,02
Ministero Pubblica Istr. ne	71.034.972	71.399.398	0,51	32.650.944	34.713.765	6,32
Ministero Interno	117.577.772	91.002.790	-22,63	31.641.015	32.023.098	1,21
Ministero Lavori Pubblici	87.207.645	73.666.963	-15,52	30.677.371	34.573.297	12,70
Ministero Trasporti	77.295.804	83.841.746	8,47	37.659.683	36.999.089	-1,75
Ministero Comunicazioni	103.765.054	86.747.306	-16,40	37.574.618	35.440.518	-5,68
Ministero Difesa	73.740.451	79.005.978	7,14	30.871.535	32.816.228	6,30
Ministero Politiche Agricole	65.547.217	69.607.956	9,54	33.866.368	38.640.841	14,10
Ministero Industria	73.414.741	74.467.130	1,43	38.748.733	40.556.075	4,66
Ministero Lavoro e P.S.	70.260.237	66.517.427	-5,33	34.922.685	34.881.075	-0,12
Ministero Commercio Est.	84.751.301	88.212.250	4,08	35.902.529	36.079.058	0,49
Ministero Sanità	82.145.547	78.205.900	-4,80	34.072.314	34.627.311	1,63
Ministero Beni Culturali	65.575.923	71.768.392	4,05	31.344.868	33.800.983	7,84
Ministero Ambiente	110.069.686	78.545.593	-28,64	35.741.379	37.126.787	3,88
Ministero Università	72.552.404	82.315.192	13,41	41.488.000	48.187.288	16,15

Incidenza percentuale del trattamento accessorio sulla retribuzione lorda

Tabella 9

	1995	1996	Var. %	1995	1996	Var. %
	Personale dirigente			Personale dei livelli		
Presidenza del Consiglio	38,71	40,20	3,84	16,85	12,25	-27,30
Ministero Tesoro	26,82	27,59	2,88	15,81	7,08	-55,24
Ministero Finanze	37,42	34,35	-8,21	11,14	7,45	-33,18
Ministero Bilancio e P.E.	11,26	10,36	-7,99	8,23	7,53	-8,57
Ministero Grazia e giustizia	11,65	14,59	25,20	4,92	1,53	-68,84
Ministero Affari Esteri	91,84	91,80	-0,04	83,53	83,75	0,27
Ministero Pubblica Istruzione	9,20	7,09	-23,02	4,87	1,10	-77,39
Ministero Interno	18,89	26,67	41,18	9,67	6,86	-29,09
Ministero Lavori Pubblici	16,61	19,20	15,56	5,32	5,58	4,81
Ministero Trasporti	23,90	29,35	22,79	15,39	5,61	-63,53
Ministero Comunicazioni	44,01	25,58	-41,88	17,40	4,68	-73,12
Ministero Difesa	13,04	22,70	74,02	8,14	4,64	-42,94
Ministero Politiche Agricole.	14,65	12,50	-14,68	7,70	6,05	-21,39
Ministero Industria	17,28	15,64	-9,49	7,49	4,71	-37,17
Ministero Lavoro e P.S.	29,39	19,84	-32,49	12,42	3,27	-73,66
Ministero Commercio Estero	28,00	29,28	4,60	8,23	5,74	-30,28
Ministero Sanità	21,21	21,64	2,01	10,17	3,57	-64,87
Ministero Beni Culturali	15,52	15,60	0,56	5,98	5,60	-6,36
Ministero Ambiente	31,57	17,27	-45,30	14,03	6,60	-52,95
Ministero Università e R.S.T.	15,80	29,03	83,68	13,17	8,80	-33,18

La tabella 9 espone l'incidenza percentuale del trattamento accessorio sulla retribuzione lorda. Per il personale del Ministero degli affari esteri, essa mostra che le spese medie per retribuzione lorda sopra evidenziate, che risultano le più elevate tra tutti i ministeri, risultano

influenzate in modo rilevante, sia per i dirigenti che per il personale dei livelli, dall'incidenza percentuale del trattamento accessorio.

L'elaborazione di un altro indice ha consentito di quantificare la forbice retributiva esistente tra la spesa media della retribuzione lorda percepita da dirigenti e quella percepita dai livelli. Nel biennio 1995/1996, la predetta forbice retributiva risulta mediamente più che doppia e, comunque, in leggera flessione dal 2,36 al 2,33. Analizzando i dati relativi ai ministeri, si rileva che per gli Esteri il divario di retribuzione lorda si presenta accentuato, risultando la retribuzione media dei dirigenti superiore di quasi quattro volte (e anche oltre nel 1995) rispetto a quella dei livelli, pur con una flessione di 10,4 punti percentuali nel 1996 rispetto al 1995. Elevati divari, pari a tre volte tra il trattamento dei dirigenti e quello dei livelli, presentano anche Grazia e giustizia e Beni culturali. Quest'ultimo Ministero fa registrare l'indice di scostamento con il maggiore incremento (+71%), dopo gli Esteri.

Divaricazioni più consistenti, al di sotto del doppio, presentano i ministeri delle Politiche agricole, dell'Università, dell'Industria, del Lavoro e della Pubblica istruzione.

Rilevanti attenuazioni del divario tra le retribuzioni lorde risultano, raffrontando i dati del biennio, per i ministeri dell'Ambiente (-31%), dei Lavori pubblici (-25%) e dell'Interno (-23,5).

3.3.8.2 - Gli indicatori finanziari del costo del lavoro: costo unitario medio e costo medio giorno lavorativo

Il primo indicatore, riportato nella *tabella* e definito come costo del lavoro unitario medio, rappresenta il rapporto tra il costo del lavoro e il personale totale in servizio. Esso evidenzia il costo medio annuale per dipendente.

Il secondo indicatore, di costo del lavoro per giorno lavorativo, indica il rapporto tra il costo del lavoro ed il personale medio totale moltiplicato per i giorni lavorativi. Esso evidenzia il costo sostenuto per ogni giorno lavorativo.

Tabella 10

	1995	1996	var. %	1995	1996	var. %
	Costo medio giorni lavorativi.			Costo unitario medio		
Presidenza del Consiglio	179.319	202.802	13,10	54.154.218	61.854.521	14,22
Ministero Tesoro	150.866	187.101	24,02	45.561.391	57.065.909	25,25
Ministero Finanze	152.836	186.556	22,06	46.156.356	56.899.528	23,28
Ministero Bilancio e P.E.	164.922	275.354	66,96	49.806.441	83.982.833	68,62
Ministero Grazia e giustizia	127.830	162.565	27,17	38.604.720	49.582.373	28,44
Ministero Affari Esteri	415.793	500.302	20,32	125.569.628	152.591.992	21,52
Ministero Pubblica Istr. ne	125.211	173.487	28,31	40.833.861	52.913.475	29,58
Ministero Interno	124.020	147.807	19,18	37.454.024	45.081.210	20,36
Ministero Lavori Pubblici	129.867	165.659	28,55	38.917.890	50.525.990	29,83
Ministero Trasporti	151.049	171.762	13,71	44.516.336	52.387.419	17,68
Ministero Comunicazioni	147.751	197.288	33,53	44.620.918	60.172.758	34,85
Ministero Difesa	115.594	155.871	34,73	34.939.610	47.540.635	36,07
Ministero Politiche Agricole	157.682	187.003	35,82	41.580.089	57.036.066	37,17
Ministero Industria	167.661	198.999	18,69	50.633.532	60.694.720	19,87
Ministero Lavoro e P.S.	140.313	165.617	18,03	42.374.385	50.513.324	19,21
Ministero Commercio Est.	154.974	189.071	22,00	46.802.216	57.666.519	23,21
Ministero Sanità	158.569	191.915	21,03	47.887.736	58.534.130	22,23
Ministero Beni Culturali	126.044	154.923	29,05	36.253.305	47.251.423	30,34
Ministero Ambiente	175.128	179.383	2,43	52.888.629	54.711.763	3,45
Ministero Università	177.399	230.632	30,01	53.574.491	70.342.798	31,30
Costo totale medio	161.296	201.204	24,7	48.656.488	61.367.469	26,12

L'esame dei dati esposti nella *tabella 10* conferma naturalmente che il personale del Ministero degli affari esteri è quello che "costa" di più. In termini di costo unitario medio, nel 1996, supera di quasi due volte e mezza l'importo medio del costo unitario (nel 1996 pari a lire 61.367.467) calcolato sui dati esposti per i venti ministeri all'esame. Della stessa entità risulta pertanto il costo medio per giorno lavorativo indicato per il Ministero degli esteri. Consistenti risultano altresì in termini assoluti i valori esposti, specie nel 1996, per il personale del Bilancio, dell'Università e della Presidenza del Consiglio.

L'esame dei due indicatori, attraverso il raffronto dei dati del biennio, rivela inoltre che i maggiori incrementi percentuali risultano per i ministeri dell'Università, delle Comunicazioni, della Difesa, delle Politiche agricole e del Bilancio.

3.3.9 - La retribuzione accessoria

In considerazione della non omogenea disaggregazione della componente accessoria, nei due anni in riferimento¹⁹, secondo la classificazione contenuta negli articoli 33 - 37 del C.C.N.L. del comparto "Ministeri", non è possibile sviluppare in modo completo l'analisi dei dati per monitorare gli esiti del contratto medesimo, che proprio con riferimento alla componente accessoria, ha previsto le innovazioni di maggiore rilevanza.

Si fa riferimento, in particolare, al Fondo per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi (c.d. Fondone), che tende a superare la previgente disciplina le cui disponibilità finanziarie venivano attribuite con il carattere della generalità e dell'automaticità ("a pioggia"). La nuova disciplina rende più selettiva l'attribuzione dei compensi; valorizza la funzione di valutazione del dirigente; vincola il pagamento dei compensi a consuntivo, previo accertamento del conseguimento dei risultati; stabilisce che una quota del Fondo, non inferiore al 40% deve essere utilizzata per progetti/obiettivo che coinvolgano solo una limitata percentuale del personale e che sono finalizzati al miglioramento dell'efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione. E' stato inoltre istituito il Fondo per la qualità delle prestazioni individuali (c.d. Fondino). Esso viene gestito direttamente dal dirigente, sulla base di un autonomo giudizio qualitativo e delle prestazioni lavorative, in modo da valorizzare le capacità del personale più meritevole. I compensi sono attribuiti semestralmente a non più del 15% del personale; gli importi variano da un minimo di 400.000, per la prima qualifica, ad un massimo di 700.000, per l'ottava.

La *tabella 11* mostra gli andamenti delle retribuzioni accessorie negli anni 1995 - 1996 per le diverse qualifiche di personale.

I rilevati scostamenti della retribuzione accessoria, soltanto per i funzionari sono strettamente correlati, in aumento o in diminuzione, ad altrettante variazioni, di pari segno, delle unità di personale di ruolo in servizio.

¹⁹ Per il 1995, infatti, il conto ~~annuale~~ oltre alla voce straordinario vengono indicate le seguenti altre componenti: indennità derivanti da provvedimenti specifici; compensi incentivanti e fondo miglioramento efficienza dei servizi; fondo produttività collettiva; fondo per la qualità della prestazione individuale; altre spese accessorie ed indennità varie. Per il 1996, invece viene ~~disaggregata~~ anche l'indennità di rischio.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 11

Spesa per le competenze accessorie 1995 - 1996 distinta per qualifiche

	1995	1996	var. % 95/96	var. personale 95/96
Dirigenti non contratt.	20.743.162	21.087.949	1,7	-21
Dirigenti contratt.	91.862.821	93.536.259	1,8	-129
Funzionari	590.166.690	477.753.386	-19,0	-2.274
Impiegati	555.320.270	570.033.532	-24,9	1.548

Le variazioni percentuali nel biennio risultano complessivamente in declino (confermando il trend evidenziato nel precedente referto per il biennio 1994/1995 in cui è stata registrata una riduzione del 21,4%), con punte del 24,9% per gli impiegati, anche se per i dirigenti la variazione della componente risulta in contenuto aumento. Nel biennio 1994/1995, per i dirigenti, la variazione percentuale si presentava in aumento (+10,4%) per quelli non contrattualizzati e in diminuzione per quelli contrattualizzati (-3,7%).

Proseguendo più nel dettaglio l'analisi relativa agli andamenti della componente accessoria si riportano di seguito prospetti che illustrano gli andamenti delle diverse voci della componente accessoria avuto riguardo alle diverse qualifiche.

Il confronto con i dati del biennio delle diverse voci di spesa in cui è disaggregabile la componente accessoria mostra per tutte le qualifiche una drastica riduzione della componente denominate "altre"²⁰, che in elevato aumento nel 1995, rispetto al 1994, si presenta ora (1995/1996) in diminuzione per i dirigenti contrattualizzati e per gli impiegati.

Tabella 12

Spesa per le competenze accessorie 1995 - 1996 - Dirigenti non contrattualizzati

	Straordinario		Varie		Altre	Totale
	Comp. Incent		Inden. provv. Specifici			
1995	9.185.347	1.672.041	4.877.405		5.008.369	20.743.162
1996	9.352.361	76.374	6.139.326		5.519.888	21.087.949
Variaz. % 95/96	1,8	-95,4	25,9		10,2	1,7

Nel 1996 il compenso incentivante è rappresentato dal Fondo di produttività collettiva.

Tabella 13

Spesa per le competenze accessorie 1995 - 1996 - Dirigenti contrattualizzati

	Straordinario		Varie		Altre	Totale
1995	39.323.884		31.004.166		21.534.771	91.862.821
1996	44.146.059		32.220.337		17.169.863	93.536.259
Variaz. %	12,3		3,9		-20,3	1,8

Tabella 14

Spesa per le competenze accessorie 1995 - 1996 - Funzionari

	Straordinario		Varie		Altre	Totale
1995	144.532.551		197.633.799		248.000.360	590.166.690
1996	127.331.455		84.525.735		265.896.186	477.753.386
Variaz. %	-11,5		-57,2		7,2	-19,0

²⁰ La locuzione è tratta dal conto ~~anziale~~

Tabella 15

Spesa per le competenze accessorie 1995 - 1996 - Impiegati

	Straordinario	Varie	Altre	Totale
1995	166.496.325	319.124.869	273.698.516	759.320.270
1996	133.759.553	179.185.679	257.088.263	570.033.535
Variaz. %	-19,2	-43,9	-6,1	-24,9

3.3.9.1 - L'indice della retribuzione accessoria

L'indice della retribuzione accessoria è stato calcolato dividendo l'ammontare della retribuzione accessoria (straordinario, compensi incentivanti la produttività, fondo miglioramento dell'efficienza dei servizi, altre indennità) per l'ammontare della spesa relativa alla retribuzione lorda totale (retribuzione fissa più accessoria). Esso evidenzia l'incidenza della retribuzione accessoria sulla retribuzione totale.

Il raffronto dei dati nel biennio mostra che, con l'eccezione del Ministero dei lavori pubblici (+2,8%), tutte le altre amministrazioni presentano decrementi dell'incidenza della retribuzione accessoria sul totale della retribuzione lorda. Le oscillazioni risultano peraltro disomogenee, con flessioni fino dal 71,2% per il Ministero del lavoro e intorno al 60% per i ministeri delle Comunicazioni, della Pubblica istruzione e di Grazia giustizia fino alle più contenute variazioni percentuali di Affari esteri (0,2%) Università (2,2%) e Lavori pubblici (2,8%).

3.3.9.2 - La retribuzione media per qualifica

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

Per i dirigenti contrattualizzati e non, la *tabella* 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 relative variazioni.

I dati 1996, raffrontati con quelli 1995, mostrano, per i dirigenti generali di livello B un leggero incremento (2,4%), a fronte del declino pari al 46,9% registrato nel raffronto dei dati 1994/1995. Per i dirigenti generali di livello C, il totale della componente accessoria si presenta in leggera riduzione, confermando la tendenza riscontrata nello scorso referto (-1,6% nel biennio 1994/1995). Per i dirigenti superiori, si inverte la variazione percentuale riscontrata nel 1995 rispetto al 1994 (-11,7%), attestandosi al +12,6%. Analogamente si presenta l'andamento delle variazioni percentuali nel triennio 1994/1996 per i dirigenti per i quali si registra nel 1996 un aumento del 2,7% del trattamento accessorio rispetto alla riduzione dell'1,2% rilevata nel 1995 sul 1994.

Per il personale della dirigenza, la variazione quantitativa nel 1996 è di -150 unità. Nel 1995, rispetto al 1994, era stata di -78 unità.

Tabella 16

Retribuzione media accessoria - Dirigenti contrattualizzati e non

Dir. Gen Liv. B							
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
1996							
	37.128	64,9	14.769	25,8	5.262	9,2	57.159
Var. % 1995-1996	9,2		-12,9		5,5		2,4

Dir. Gen Liv. C							
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
1996							
	5.387	10,9	20.226	41	23.693	48	49.306
Var. % 1995-1996	-12,2		2,8		-2,4		-1,6

Dir. Sup.							
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
1996							
	1.889	8,2	11.601	50,6	9.410	41	22.899
Var. % 1995-1996	33,5		40,6		-11,9		12,6

Dir.							
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
1996							
	2.227	10	8.622	38,9	11.317	51	22.166
Var. % 1995-1996	37,4		1,9		-1,6		2,7

Nel raffronto dei dati 1995 - 1996, per il personale dei livelli, la retribuzione media accessoria rivela un aumento di detto trattamento pari al 4,7%, confermando la crescita rilevata nel 1995 rispetto al 1994 (+5,6%).

La tabella 17 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).

Per il personale dei livelli la variazione quantitativa nel 1996 è di -726 unità, mentre nel 1995, rispetto al 1994 era stata di -1.857 unità.

Tabella 17

Retribuzione media accessoria - Personale dei livelli

1995	Varie	% sul totale	Straordinario	% sul totale	Altre	% sul totale	Totale
	2.776	35,9	1.138	14,7	3.799	49,2	7.713
1996	Varie	% sul totale	Straordinario	% sul totale	Altre	% sul totale	Totale
	4194	51,9	967	11,9	2913	36	8073
% 95-96	51,1		-15,0		-23,3		4,7

La tabella 18 espone una più analitica rappresentazione dei dati relativi alla retribuzione media del personale dei livelli.

Tabella 18

Qualifica	Varie 95	Varie 96	Var. %	Straor. 95	Straor. 96	Var. %	Altre 95	Altre 96	Var. %
Isp. Gen. R.E.	5.787	8.054	39,7	6.561	5.107	-22,2	10.122	4.012	-60,4
Dir. Div. R.E.	7.022	8.522	22,8	7.374	3.864	-47,6	4.335	1.349	-68,9
Nono livello	4.861	6.973	43,6	2.780	2.623	-5,6	4.445	2.831	-36,3
Ottavo livello	4.245	6.553	55,3	1.942	2.322	19,6	5.895	2.844	-51,8
Settimo livello	3.471	5.307	52,9	1.277	1.095	-14,3	5.461	4.962	-9,1
Sesto livello	2.893	4.554	50,8	1.455	934	-35,8	5.115	2.540	-50,3
Quinto livello	2.592	3.746	44,5	834	710	-14,9	3.353	2.709	-19,2
Quarto livello	1.632	2.532	73,5	658	550	-16,4	2.696	2.218	-17,7
Terzo livello	2.139	3.214	50,3	966	820	-15,1	1.558	925	-40,6
Secondo livello	2.846	3.306	16,2	1.925	1.401	-27,2	2.081	1.022	-50,9

3.3.10 - L'indicatore della formazione

Per quanto concerne l'aggiornamento professionale²¹, la spesa destinata a tale finalità (pari in termini assoluti a 10,594 mld nel 1995 e a 22,538 mld nel 1996) presenta nel biennio un incremento del 111%, anche se l'incidenza di tale componente di spesa sul costo del personale permane molto contenuto.

Le amministrazioni dello Stato, come già rilevato dalla Corte nell'indagine intersettoriale sullo stato di attuazione del d.lgs. n. 29/1993²², continuano ad attribuire alla formazione e all'aggiornamento del personale un'attenzione inferiore a quella che essa meriterebbe 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 citato d.lgs. n. 29/1993 e dalla legge n. 20/1994. Ciò, in modo particolare per la dirigenza, chiamata a svolgere, quale protagonista della riforma, le proprie funzioni, in specie quelle di carattere manageriale.²³

Le amministrazioni che (nel 1996) in termini assoluti hanno "investito" di più in formazione sono i ministeri delle Finanze (4,458 mld), Lavoro (4,241 mld), Grazia e giustizia (3,633 mld) e Beni culturali (3,540). Molto contenute sono le risorse dedicate alla formazione da parte dei ministeri dei Lavori pubblici, Bilancio e Sanità.

²¹ L'art. 7, comma 4, d.lgs. n. 29/1993 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. 29/1993 e l'art. 1 d.P.C.M. n. 207/1995 hanno attribuito alla Sspa 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.

²² Cfr. citata deliberazione della Sezione del controllo n. 101/97

²³ A tale proposito, va segnalata la disposizione contenuta nella legge n. 59/1997 secondo la quale, fra i criteri direnivi fissati al legislatore 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. 127/1997).

Apposito indice è stato elaborato per misurare il rapporto tra la spesa per la formazione e il costo del lavoro. Tale indice consente di verificare la spesa sostenuta dai ministeri per la formazione e in particolare la variazione percentuale intervenuta nel biennio.

L'indicatore rivela che le amministrazioni che presentano i maggiori incrementi nel 1996, rispetto al 1995, sono Lavoro e previdenza sociale (+694,2%), Presidenza del Consiglio (+638%) e Beni culturali (326,8%).

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 19

1995	Dotaz. Organi	Totale pers. in servizio (ruolo + altro)	Pers. di ruolo	Pers. di ruolo in servizio	Totale pers. femmin. in servizio	Spesa per la formazione del personale	Costo del Inventario	Totale dirig. contrat. e non	Gioni medi di assenza	Pers. dei livelli in servizio	Retrib. fissa dirigenti contr. e non	Retrib. accessoria dirigenti contr. e non	Retrib. fissa livelli	Retrib. accessoria livelli	Retrib. lorda totale
Presid. del Consiglio	9.521	7.407	7.373	3.832	3.849	85.834.000	404.044.619.000	286	40	7.087	19.385.483	12.246.064	252.505.750	51.187.221	336.336.264
Legnano	21.665	18.108	17.852	8.680	8.861	380.285.000	838.079.008.000	941	40	16.911	54.478.405	19.963.116	547.730.484	102.844.480	730.942.370
Finanze	11.066	66.026	65.703	29.115	29.320	2.510.937.000	3.012.125.115.000	746	40	65.017	41.677.659	24.922.969	2.246.056.519	281.715.169	2.527.771.688
Interno e P.P.	650	553	531	268	270	1.998.000	50.451.925.000	72	18	459	7.731.225	980.732	27.424.758	2.460.253	40.884.193
Grazia e giustizia	64.359	46.863	44.515	23.272	24.551	3.325.381.000	1.818.262.989.000	372	39	44.143	24.561.431	3.239.840	1.404.350.160	72.719.842	1.521.495.940
Affari Esteri	4.944	5.782	4.022	2.006	3.012	342.150.000	728.617.768.000	29	34	3.993	1.437.723	16.179.075	86.994.775	441.200.088	651.132.039
Pubblica Istruzione	12.464	10.153	10.112	5.666	5.704	200.000.000	423.202.134.000	733	40	9.379	49.371.974	5.005.297	297.505.910	15.224.828	367.108.009
Interno	26.575	20.362	20.357	12.081	12.085	0	768.125.855.000	208	40	20.149	19.273.104	4.487.706	580.293.652	62.145.519	666.750.692
Lavori Pubblici	5.609	5.293	5.238	1.612	1.625	7.119.000	200.427.135.000	177	40	5.061	12.397.772	2.470.279	140.939.588	7.922.355	167.854.300
Trasporti	9.685	8.340	8.164	3.140	3.197	133.788.000	369.040.427.000	211	40	7.953	12.440.415	3.907.859	252.581.415	45.946.895	316.288.654
Poste e Telecom.	2.050	1.495	1.495	399	399	0	66.708.273.000	37	40	1.458	2.149.749	1.689.558	45.249.350	9.534.443	58.623.100
Difesa	55.077	48.701	48.686	12.132	12.138	2.148.474.000	1.731.362.482.000	185	40	48.501	12.087.046	1.813.029	1.399.545.730	123.949.078	1.537.967.635
Risorse Agricole e P.	906	1.897	1.894	650	650	7.132.000	79.376.390.000	114	40	1.780	5.884.646	1.010.227	55.643.056	4.639.079	67.236.008
Industria	2.333	1.536	1.536	577	577	14.551.000	70.380.609.000	165	40	1.371	9.838.280	2.054.908	44.018.369	3.565.075	59.476.632
Lavoro e P.S.	18.769	15.981	15.429	8.462	8.680	456.185.000	682.947.965.000	237	39	15.192	11.930.989	4.966.598	470.590.210	66.765.143	572.398.605
Commercio Estero	586	532	531	298	299	15.684.000	25.156.191.000	41	40	490	2.532.519	984.660	16.309.180	1.462.572	21.308.573
Sanità	3.084	2.231	2.231	1.125	1.125	0	107.555.855.000	187	40	2.044	11.293.827	3.040.571	63.399.900	7.180.898	84.915.196
Beni Culturali	26.718	24.640	24.431	10.621	10.750	646.841.000	898.121.256.000	234	40	24.197	13.606.840	2.499.038	712.449.471	45.281.373	779.344.337
Ambiente	561	398	398	196	196	30.000.000	20.943.897.000	28	39	370	1.920.697	886.080	11.384.739	1.857.442	16.048.958
Università e R.S.T.	627	485	409	253	294	288.196.000	22.903.095.000	47	36	362	2.719.444	510.473	12.428.353	1.885.007	20.506.434
TOTALE	350.249	286.783	280.987	124.385	127.582	10.594.555.000	12.318.035.208.000	5.050	785	275.937	316.719.228	112.605.983	8.667.401.369	1.349.486.960	10.611.689.817

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 20

1995	Dotaz. Organi.	Totale pers. in servizio (ruolo + altro)	Pers. di ruolo	Pers. femmin. di ruolo in servizio	Totale pers. femmin. in servizio	Spesa per la formazione del personale	Costo del lavoro	Totale dirig. contratt. e non	Gioni medi di assenza	Pers. dei livelli in servizio	Retrib. fissa dirigenti contr. e non	Retrib. accessori dirigenti contr. e non	Retrib. fissa livelli	Retrib. accessori livelli	Retrib. lorda totale
Presid. del Cons.	9.697	7.413	7.324	3.822	3.877	718.582.000	458.342.000.000	284	39	7.040	19.516.342	13.120.322	277.675.990	38.775.248	351.423.758.000
Consiglio	20.915	16.933	16.455	8.028	8.396	740.228.000	999.823.264.000	915	39	15.510	52.749.013	20.099.202	574.468.275	43.741.825	698.664.320.000
Finanze	84.034	66.180	65.616	29.002	29.457	4.348.928.000	3.761.229.409.000	708	40	6.1908	47.021.781	24.601.442	2.441.749.607	196.461.501	2.728.429.918.000
Bilancio e P.P.	651	552	520	265	276	6.631.000	46.400.515.000	70	37	450	7.094.685	819.786	18.091.273	1.472.489	30.027.410.000
Grazia e giust.	62.034	50.710	48.382	26.124	27.176	3.633.567.000	2.418.950.430.000	397	39	47.985	32.785.118	5.600.716	1.505.687.788	23.458.472	1.626.326.243.000
Affari Esteri	4.959	5.662	3.896	1.943	2.952	120.219.000	873.131.378.000	26	33	3.870	1.416.539	15.860.610	100.662.180	518.923.260	763.665.890.000
Pubblica Istruz.	11.708	9.686	9.594	5.407	5.484	300.000.000	524.875.216.000	683	39	8.911	46.968.731	3.582.043	313.962.534	3.494.851	368.008.159.000
Interno	26.575	21.413	21.409	12.719	12.722	1.264.900.000	941.633.773.000	197	40	21.212	13.514.203	4.913.862	616.824.787	45.428.898	680.786.066.000
Lavori Pubblici	5.418	4.582	4.509	1.570	1.613	1.880.000	249.472.074.000	174	39	4.335	10.446.351	2.482.201	153.365.566	9.059.785	177.819.083.000
Trasporti	10.210	8.800	8.661	3.099	3.169	175.722.000	448.960.183.000	214	39	8.447	12.587.125	5.229.246	286.361.147	17.031.384	321.915.799.000
Poste e Telecom.	1.580	1.780	1.760	543	553	0	98.532.892.000	35	39	1.725	2.324.118	798.785	53.764.519	2.639.066	62.423.763.000
Difesa	19.015	46.427	46.427	11.890	11.890	2.266.906.000	2.261.222.776.000	172	40	46.255	10.901.534	3.201.033	1.482.589.744	72.177.504	1.568.869.815.000
Risorse Agr. e F.	881	1.774	1.764	614	622	0	104.689.699.000	113	39	1.651	6.912.896	987.607	62.278.291	4.010.072	74.402.713.000
Industria	2.067	1.541	1.523	579	592	31.054.000	93.378.827.000	157	39	1.366	10.114.327	1.874.881	52.888.192	2.612.796	67.490.196.000
Lavoro e P.S.	17.950	15.672	14.810	8.209	8.662	4.241.265.000	799.449.122.000	224	39	14.586	12.289.759	3.042.508	502.350.678	16.993.653	553.843.727.000
Comun. Estero	601	535	528	303	309	35.716.000	30.765.088.000	39	39	489	2.495.227	1.033.263	16.647.321	1.013.378	21.311.326.000
Sanità	2.819	2.185	2.176	1.088	1.097	12.146.000	129.243.360.000	194	39	1.982	11.674.390	3.223.834	67.213.330	2.491.447	84.809.976.000
Beni Culturali	26.718	24.114	23.721	10.443	10.716	3.540.823.000	1.151.847.948.000	225	39	23.696	13.900.928	2.569.948	764.122.580	45.292.667	835.236.872.000
Ambiente	561	413	413	196	196	0	22.185.620.000	31	39	382	1.917.000	400.095	13.038.378	921.294	16.276.767.000
Univ. e R.S.T.	627	537	533	309	312	2.400.000	35.945.170.000	52	39	481	2.891.778	1.182.824	18.523.616	1.787.326	24.534.232.000
TOTALE	309.040	286.909	280.021	126.153	130.071	21.640.967.000	15.450.078.844.000	4.910		275.311	319.521.875	114.624.208	9.322.265.796	1.047.786.918	11.056.266.063.000

PAGINA BIANCA

3.4 - Il personale delle aziende e delle amministrazioni autonome

3.4.1 - Premessa

Le aziende e amministrazioni autonome, nei riguardi delle quali si è svolta l'attività di analisi, sono quattro.

Il personale di tali istituzioni comprende anche i dirigenti generali, che come si è già sottolineato (§ 3.3.1), solo a seguito di specifico orientamento normativo sono stati ricompresi nell'area dei contrattualizzati, venendo a ridursi così quella dei "non contrattualizzati" (art. 2, comma 4, d.lgs. n. 29/1993).

Il personale delle aziende e amministrazioni autonome presenta, nell'ambito del comparto di interesse, una serie di specificità che lo rappresentano come sostanzialmente differenziato rispetto al resto del sistema degli altri comparti: da un lato, la eterogeneità delle missioni istituzionali svolte (erogazione di servizi finanziari; produzione di beni; erogazione di servizi a tutela della pubblica incolumità), con la conseguente differenziazione dei profili professionali; dall'altro, la diversa articolazione tra le amministrazioni analizzate, del salario accessorio (tipicità) rispetto a quello che si qualifica "di base".

Altra caratteristica emergente dal comparto in analisi è la differente struttura del tempo lavorato: mentre per il personale del Corpo dei Vigili del Fuoco (VV.FF.) è da ritenere normale il ricorso a turni di lavoro, in ragione del fatto che l'attività istituzionale richiede una costante presenza, nell'arco della giornata, a presidio della tutela della vita umana o dei beni minacciati da eventi esterni, per il personale delle altre amministrazioni del comparto l'uso del tempo si ha nel rispetto di una disciplina identica a quella di cui fruisce il personale del comparto "Ministeri".

In definitiva, la evidenziata differenziazione costituisce stimolo per effettuare analisi che facciano emergere le ragioni del diverso trattamento giuridico - più che economico - quale risulta disciplinato dalla legislazione vigente:

a) il tasso di sindacalizzazione del personale delle diverse amministrazioni varia in ragione della storia delle relazioni industriali maturata dal movimento sindacale all'interno di ciascuna organizzazione;

b) il tasso di sindacalizzazione - così come avviene nelle organizzazioni private - diventa tangibile quando il sistema delle relazioni interpersonali risulta contraddistinto da un accentuato carattere di gerarchizzazione del rapporto;

c) la gravosità o anche la rischiosità insita nel tipo di lavoro svolto determina, in genere, una monetizzazione del tempo lavorato più consistente del normale;

d) la progressiva perdita dell'intensità del rapporto gerarchico, da riconnettere anche al mutato clima sociale, ha fatto spostare l'attenzione del movimento sindacale sulla qualità della vita del lavoratore nel luogo di lavoro, così che si è preferito ridurre la monetizzazione e scambiarla, in assenza di un adeguato livello di budget, con un sempre maggiore numero di ore non lavorate (ampliamento della fascia di riposo).

Tale processo decisionale, sia pure rinvenibile in una sola delle amministrazioni sottoposte ad analisi (VV.FF.) è in grado di fornire spiegazione, sia pure ex post, al riscontro verificarsi di fenomeni di crescita del personale in concomitanza o in successione temporale prossima rispetto alla chiusura di vertenze sindacali che si siano dimostrate poco inclini a recepire, per ragioni di mancanza di copertura finanziaria, le richieste di natura rivendicativa avanzate dalle organizzazioni sindacali di categoria per il personale in servizio.

D'altra parte, c'è da riconoscere il fatto che esiste, in qualsiasi società civile e non solo moderna, una compenetrazione viva dell'opinione pubblica nei riguardi delle esigenze di chi, tra i dipendenti pubblici, espone la propria vita a eventi che non sono casuali, ma diventano ricorrenti in ragione dell'aumentato livello di incuria o di negligenza diffuso tra la popolazione.

Non occorre dimenticare infine, che il grado di "influence" esercitato dal sindacato per anni sull'organo costituzionale "Parlamento", con il coinvolgimento in processi decisionali impropri (aumento della dotazione organica; attribuzione di benefici salariali aggiuntivi o speciali, etc.), è rinvenibile tra le diverse amministrazioni all'esame in misura più o meno intenso. Ed è tenendo conto di questa situazione gestionale che la Corte dei conti si impegna a svolgere considerazioni fondate su dati e informazioni la cui attendibilità deve essere ancora verificata.

L'analisi dei diversi aspetti della gestione del personale dipendente dalle indicate amministrazioni consente di notare come dal confronto tra i dati relativi agli anni 1995-1996 si possono trarre utili indicazioni per elaborare nuovi indirizzi orientati a migliorare la gestione.

3.4.2 - Gli organici: il quadro normativo

Al comparto in questione sono applicabili, ai fini della definizione della c.d. "pianta organica" le disposizioni di cui all'articolo 5 del d. lgs. 31 marzo 1988, n. 80.

La semplificazione procedurale introdotta consente al management di avviare tempestivamente quei processi di adeguamento, nella individuazione dei profili professionali, utili al perseguimento del miglioramento o riequilibrio dell'assetto delle risorse umane necessario a coprire il fabbisogno emergente dalla messa a punto o dall'avvio di nuovi progetti di interventi destinati a soddisfare esigenze inesprese degli utenti.

3.4.3 - Consistenza del personale e copertura degli organici

Il prospetto che segue dimostra la consistenza del personale il servizio nei due anni considerati presso le istituzioni del comparto; i dati sono esposti in modo che sia possibile enucleare un dato complessivamente significativo. In successione, vengono esposti i dati relativi in maniera disaggregata.

ANNO	Personale di ruolo	Di cui dirigenti	Restante personale	Totale Personale
1995	38.371	261	5.421	43.792
1996	38.120	273	5.527	43.647
Var. 1995/1996	-251	+12	+106	-145

Negli esercizi in questione si registra un sostanziale mantenimento dei livelli occupazionali; comunque, il ricorso al personale non di ruolo (+106 unità) non compensa la riduzione che si è avuta riguardo al personale di ruolo (- 251 unità). Nel 1997 il personale complessivo è pari a 44.304 unità (+1,5%).

La tabella che segue espone la distribuzione del personale di ruolo e del restante personale in servizio nelle quattro amministrazioni, con la rappresentazione delle variazioni percentuali nel biennio.

Aziende ed amm.ni aut.	Distribuzione personale di ruolo			Distribuzione restante personale		
	31/12/95	31/12/96	Var. %	31/12/95	31/12/96	Var. %
Monopoli di Stato	10.985	10.237	-6,9	21	26	+23,8
AIMA	429	421	-1,9	--	--	--
Cassa DD.PP.	558	542	-2,9	1	1	0
Vigili del Fuoco	26.399	26.921	+1,9	5.399	5.500	+1,8
Totale	38.371	38.120	-0,7	5.421	5.527	+1,9

I dati relativi al restante personale pongono in evidenza la sussistenza di un aumento del personale solo per una delle istituzioni considerate (VV.FF.); in tal caso, la crescita in assoluto (+101) non costituisce elemento di squilibrio, ritrovando cioè giustificazione nel dover far fronte a fatti calamitosi verificatosi nell'anno di riferimento.

3.4.4 - L'indicatore di squilibrio organico

Il ricorso a uno degli indicatori individuati per assicurare una lettura anche comparata dei dati gestiti, in particolare a quello di squilibrio organico, consente di porre in evidenza la seguente situazione:

Aziende e Amm.ni aut.	1995	1996	Variazione % 1996/1995
Monopoli di Stato	84%	79%	-5,9
A.I.M.A.	90%	88%	-2,2
Cassa DD.PP.	72%	70%	-2,7
Vigili del Fuoco	75%	74%	-1,3
Media	83%	77%	-4,9

L'indice di squilibrio, relativamente al 1995, assume significatività quando lo si ponga a raffronto con l'indice medio relativo: si constata, al riguardo, come l'AIMA e i Monopoli di Stato si posizionano al di sopra di esso, sia pure con uno scarto minimo (+8 e +2) rispetto alla media; più accentuato risulta lo scostamento rispetto alle due istituzioni che si pongono sotto l'indice medio indicato (- 10, per la Cassa DD.PP.; - 7, per i Vigili del Fuoco).

Nell'anno 1996, risultano in aumento le istituzioni che presentano in allontanamento da 1 (valore ottimale). Avuto riguardo al relativo indice medio calcolato, lo scostamento maggiore da esso riguarda l'A.I.M.A.

3.4.5 - L'indicatore del personale di ruolo

L'analisi dei dati rileva che nel 1996, rispetto al 1995, la consistenza del personale di ruolo è in calo, in termini assoluti, di 251 unità.

Aziende e Amm.ni aut.	1995	1996
Monopoli di Stato	99%	99%
A.I.M.A.	100%	100%
Cassa DD.PP.	99%	99%
Vigili del Fuoco	83%	83%
Media	95%	95%

Dal momento che l'indicatore utilizzato esprime l'Incidenza del personale di ruolo rispetto al totale del personale in servizio, si può cogliere la significatività della stazionarietà di quello medio (0,95) nei due anni considerati.

Mentre tre delle istituzioni considerate si possono rappresentare in una posizione di sostanziale coincidenza con 1, soltanto il Corpo nazionale dei VV.FF. se ne discosta. Tuttavia, ciò non costituisce ragione di valutazione negativa in quanto il grado di scostamento rispetto all'indice medio, si dimostra ragionevole in funzione della missione istituzionale svolta; così che deve essere lasciato - e forse anche accentuato - il margine di manovra riguardo all'utilizzo del personale non di ruolo per fare fronte a situazioni di emergenza con risorse giovani ma adeguatamente professionalizzate.

Il fatto che, nel tempo, si possa constatare la permanenza dell'incidenza evidenziato (83%) consentirà di valutare meglio la rispondenza di tale manifestazione gestionale al principio di buon andamento. Nel 1997 il personale di ruolo è pari a 39.973 unità (+4,9%).

3.4.6 - Rapporto dipendenti complessivi su dirigenti

Il personale della dirigenza presenta, sempre nel biennio considerato, un aumento relativamente modesto.

Aziende ed Ammin. aut.	1995	1996	Variazione % 1996/1995
Monopoli di Stato	74	79	+6,7
A.I.M.A.	26	25	-3,8
Cassa DD.PP.	22	21	-4,5
Vigili del Fuoco	139	148	+6,4
Media	261	273	+4,6

In termini assoluti il numero più elevato di dirigenti si ritrova allocato, per ciò che riguarda il comparto, nell'ultima delle istituzioni sopra elencate.

Ma, ad evitare conclusioni che possono essere lette in termini poco aderenti alla realtà organizzativa sottoposta ad analisi (livelli decisionali; allocazione delle risorse al centro/in periferia) è opportuno approfondire l'uso che di tale indicatore può essere fatto.

L'indicatore è stato elaborato per evidenziare il numero di personale che mediamente è gestito dal singolo dirigente.

Aziende ed Ammin. aut.	1995	1996
Monopoli di Stato	148	129
A.I.M.A.	16	16
Cassa DD.PP.	25	26
Vigili del Fuoco	228	219
Media	104	97

L'esame dei dati così evidenziati dimostra che il rapporto più alto si registra, sia nel 1995 che nel 1996, sia pure con uno scarto che si attesta sul 90%, nelle due amministrazioni dei Monopoli di Stato e dei VV.FF.; il più basso si rinviene in quella amministrazione che si occupa di erogazione di sussidi e contributi al settore agricolo (A.I.M.A.).

In ogni caso, è da sottolineare il fatto che presenta una certa anomalia, in senso opposto a quella richiamata, la situazione organizzativa dei VV.FF.; in particolare, può essere assunto come sintomo di irrazionalità lo scostamento dell'indicatore assoluto di pertinenza da quello medio, dato che esso si attesta su una differenza superiore al 100%.

Ove, poi, si ponga ~~meno~~ al fatto che la collocazione della dirigenza (livello di comando provinciale; livello di ~~ispezione~~ regionale/interregionale) ha, per ragioni storiche, privilegiato la posizione periferica (124 ~~dirigenti~~ periferici/24 dirigenti centrali) in ragione del fatto che il 95% del personale è applicato alla missione istituzionale sul territorio, è conseguenziale ritenere che, se si prendessero a base ~~gli~~ elementi, tale rapporto è destinato ad aumentare.

3.4.7 - L'indicatore di ~~femminilizzazione~~

Il personale ~~femminile~~ in servizio (di ruolo e restante), che costituisce il 10% del personale in servizio, mostra negli anni 1995/1996 una sostanziale stabilità (in termini assoluti si tratta di circa 4.300 unità).

Aziende ed Amm.ni aut.		1995	% di composizione	1996	% di composizione
Monopoli di Stato	M	8.307	75,5	7.729	75,3
	F	2.699	24,5	2.534	24,7
A.I.M.A.	M	252	58,3	247	58,7
	F	177	41,7	174	41,5
Cassa DD.PP.	M	329	58,9	318	58,6
	F	230	41,1	225	41,3
Vigili del Fuoco	M	30.437	95,7	31.040	95,7
	F	1.361	4,3	1.380	4,3
Totale	M	39.325	89,8	39.334	90,1
	F	4.467	10,2	4.313	9,9
Totale complessivo		43.792		43.647	

Il ricorso a tale ~~indicatore~~ pone in evidenza, comunque, una sostanziale differenza di presenza femminile nelle ~~amministrazioni~~ di comparto.

Infatti, si ha un ~~indicatore~~ di femminilizzazione pari al 41% circa nelle due amministrazioni dell'A.I.M.A. e della Cassa Depositi e Prestiti (sostanzialmente invariato sia nel 1995 che nel 1996); ~~invece~~, l'indicatore è solo del 4,3% se l'amministrazione sottoposta ad analisi è quella dei VV.FF..

3.4.8 - L'indicatore di ~~assente~~ pro-capite

Tenendo conto delle ~~assente~~ medie rilevate per tre delle amministrazioni del comparto (Monopoli di Stato; A.I.M.A.; Cassa Depositi e Prestiti) risulta che, per il 1995, le assenze si attesterebbero su una media ~~di~~ 27 giorni all'anno; per il 1996, si ha un lieve incremento (28 giorni).

Aziende ed Amm.ni aut.	1995	1996	%
Monopoli di Stato	26	23	-11,5
A.I.M.A.	28	31	+10,7
Cassa DD.PP.	27	31	+14,8
Vigili del Fuoco	n.p.	n.p.	n.p.
Media	27	28	+3,7

In due delle tre ~~amministrazioni~~ sottoposte ad analisi si registra, nell'anno 1996, un certo incremento del numero delle ~~assente~~ medie. In relazione a ciò sarebbe opportuno verificare se tale fenomeno sia da ~~imputare~~ alla nuova disciplina entrata in vigore in materia di assenze dal

servizio, o se, invece, sia da riconnettere ad anomalie dei sistemi di controllo adottate dalla dirigenza.

Parimenti, il registrato calo del fenomeno delle assenze nell'azienda dei Monopoli di Stato, nel 1996, potrebbe essere stato determinato da fattori contingenti; tra questi, si potrebbe richiamare l'annunciata trasformazione giuridica dell'istituzione.

3.4.9 - Il costo del personale

Nella tabella sono esposti i dati relativi alla spesa del personale delle istituzioni sottoposte a monitoraggio.

In particolare, nella prima colonna viene riportata la spesa per le retribuzioni lorde, così come esposte nei conti annuali 1995 e 1996; le voci, ricomprese in tale termine, sono quelle della c.d. "componente fissa" e della c.d. "componente accessoria".

Inoltre, si è ritenuto di dover evidenziare la relazione sussistente tra le voci richiamate e quelle del "costo del personale" e del "costo del lavoro".

ANNO	Comp.ze fisse	Comp.ze accessorie	Retrib. lorda	Costo personale	Costo lavoro
1995	1.270.804.966	240.607.654	1.511.412.620	1.734.775.700	1.813.081.870
1996	1.513.432.643	191.200.393	1.704.633.036	2.310.781.647	2.419.261.952
Var. %	+26	-21	-13	+33	+33

Le retribuzioni lorde incidono, negli anni 1995 e 1996, rispettivamente, nella misura del 87,3% e del 73,8 %, rispetto al totale costo del personale.

Spostando l'attenzione sulla composizione di esse si nota come la quota fissa incide nel biennio, rispettivamente, nella misura dell' 83,8% e dell' 88,7% sulla retribuzione lorda: si registra, quindi, un aumento di 19 punti percentuali nel 1996 rispetto al 1995.

L'incidenza, quindi, della componente accessoria tende a diminuire, restando, confermata, anche in questo comparto, la tendenza già sottolineata nel 1995 rispetto all'anno 1994.

in dettaglio i dati della retribuzione lorda erogata si registrano alcune specificità che solo dal confronto analitico si è in grado di far emergere:

Aziende e Amm.ni aut.	1995		1996	
	Comp. fisse	Comp. access.	Comp. fisse	Comp. access.
Monopoli di Stato	313.399.414	92.243.752	364.814.724	85.717.324
A.I.M.A.	12.844.179	2.972.855	15.446.476	1.613.345
Cassa DD.PP.	21.650.959	6.812.485	25.596.628	8.945.967
Vigili del Fuoco	922.910.414	138.578.562	1.107.574.815	94.923.757

Nel 1997 il costo del personale per l'intero comparto ammonta a 2.324.011 milioni (+0,6% rispetto all'anno 1995).

3.5 - Il personale della scuola

3.5.1 - Premessa

Nel presente paragrafo viene preso in considerazione il personale direttivo, docente, A.T.A.¹ ed "il restante personale" (non di ruolo, temporaneo e docenti di religione) delle scuole di ogni ordine e grado² appartenente al comparto contrattuale della scuola³.

Nonostante l'espressa riserva di revisione, di cui all'art.13, comma 2, lett. d) del d.P.C.M. 30 dicembre 1993, n. 593, nulla è stato innovato, rispetto al passato, per ciò che riguarda la componente soggettiva di questo comparto al di fuori del quale restano, pertanto, gli ispettori tecnici nonché quella parte di personale A.T.A. che, pur operando stabilmente, funzionalmente ed esclusivamente nell'ambito della scuola, è inquadrata nei ruoli degli enti locali e pertanto assoggettata alla contrattazione di quel comparto.

I dati utilizzati, estratti dal conto annuale elaborato dalla Ragioneria generale dello Stato, presentano le medesime carenze qualitative e quantitative riscontrate negli anni precedenti ed incidono negativamente sull'affidabilità e completezza dell'analisi relativa a questo comparto nonché dell'intero settore dei dipendenti statali, dei quali il personale di ruolo della scuola rappresenta una percentuale superiore al 50%.

In particolare, non sono stati forniti i dati relativi al personale temporaneo⁴, ai titoli di studio ed alle assenze. Sotto il profilo qualitativo si rilevano incongruenze relative alla consistenza ed al movimento del personale del comparto: il numero degli assunti e dei cessati dal servizio non coincide con il totale indicato nelle tabelle relative alle cause di assunzione e di cessazione.

Si impone, pertanto, una particolare cautela nella valutazione dei dati relativi, tenuto anche conto della specificità del comparto sotto il profilo della non coincidenza dell'anno scolastico con quello solare, da cui deriva una parziale sovrapposizione dei dati relativi a due anni diversi.

Nel complesso non si registrano variazioni significative rispetto alle rilevazioni degli anni precedenti, anche perché è rimasto sostanzialmente immutato il quadro normativo di riferimento, in particolare i decreti legislativi n. 29 e 35 del 1993 non sono entrati nella fase pienamente operativa.

3.5.2 - Consistenza, movimento e struttura del personale

I dati complessivi relativi alla consistenza del personale in servizio, illustrati nella *tabella 1*, evidenziano per il personale di ruolo una contrazione di 23.646 unità (2,5%) nel 1996; il fenomeno ha interessato (in ordine crescente) il personale docente, diminuito nel complesso dell'1,9%, seguito dal quello A.T.A., con un decremento del 4,9%, e quello direttivo il cui calo è stato del 7,6%.

¹ Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario della scuola.

² Scuole di grado preparatorio (scuola materna) inferiore (scuola elementare), medio (scuola media inferiore), di istruzione secondaria (istituti secondari di 2° grado, istituti professionali, artistici e conservatori).

³ Con sentenza n. 309 del 14-16 ottobre 1997 la Corte Costituzionale ha respinto l'eccezione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 39 e 97 Cost., del regime di contrattualizzazione, previsto per gli appartenenti al comparto della scuola dall'art. 2, comma 1, lett. a, l. 23.10.1992, n. 421 ed artt. 2, commi 2 e 3 e 4, comma 1 del dlgs. 3.2.1993, n. 29, nella misura in cui allo stesso è attribuita efficacia erga omnes. Secondo il giudice delle leggi tale sistema introduce un elemento di efficienza nell'organizzazione amministrativa della scuola in coerenza all'art. 97 e non viola l'art. 39 in quanto è volto a garantire la parità tra i lavoratori.

⁴ Ormai gestito a livello locale dai Provveditorati agli studi.

La contrazione del personale docente riflette in una certa misura il decremento della popolazione scolastica diminuita nell'anno 1995/96 di 3.368 unità rispetto all'anno precedente che, almeno in parte, costituisce il frutto dal piano di razionalizzazione della rete scolastica.⁵

Essa ha consentito il parziale riassorbimento delle eccedenze del personale in servizio rispetto alle piante organiche.⁶ Queste ultime sono state opportunamente ridimensionate per il 1996, anno nel quale l'indice di copertura è risultato del 99%, con una vacanza di 12.804 unità.

Di segno opposto la situazione del restante personale, il cui numero nel 1996 è ulteriormente lievitato fino a raggiungere quasi il 10% del totale del personale in servizio. Valori così alti non si riscontrano in nessun altro comparto: i 101.338 dipendenti della scuola costituiscono infatti il 73% di tutto il restante personale non di ruolo presente nell'impiego statale (al netto degli agenti ausiliari e allievi dei corpi di polizia e della truppa volontaria, leva coscritta ed allievi delle forze armate).

Il fenomeno si giustifica con la peculiarità della funzione docente (che postula la sostituzione del dipendente di ruolo temporaneamente assente dal servizio). E tuttavia deve essere fatto ogni sforzo per organizzare meglio i meccanismi di sostituzione per ridurre la consistenza di questo personale.

Si vedano al riguardo, nel paragrafo 3.5 le considerazioni sulle differenze del tempo scuola italiana rispetto a quello dei Paesi OCSE.

A ciò si aggiunga che i dati disponibili peccano per difetto in quanto non comprensivi di quelli relativi al personale temporaneo.

Per la categoria dei dipendenti non di ruolo l'incremento complessivo è stato del 36,6% ed - in assoluto - ha interessato in gran parte il personale docente non di ruolo annuale ed infra-annuale aumentato del 36,3%, mentre per il personale A.T.A la percentuale è stata del 37,6%.

Gli insegnanti di religione sono diminuiti dell'8,8%.

⁵ Per l'anno scolastico di riferimento il piano di razionalizzazione è regolamentato dal decreto del M.P.I. 11.4.1995, n. 549 esteso agli anni 1996/97 e 1997/98 dal decreto M.P.I. 8 maggio 1996 che ha come obiettivo la progressiva riduzione del ricorso a supplenze e alla sostituzione del personale di ruolo che cessa dal servizio. Per un quadro completo del sistema normativo che si tende alla determinazione delle piante organiche del personale della scuola, cfr. Sezione controllo n. 14/97.

⁶ In argomento, v. Corte dei conti, Sezione del controllo n. 14/97.

MOVIMENTO DEL PERSONALE DI RUOLO DELLA SCUOLA

Tabella 1

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1996									
	31.12.1995		Assunti		Cessati		Entrati		Usciti	
	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Pers. Direttivo	13.050	4.433	629	472	1.622	458			12.057	4.447
Doc. ottavo livello	5.955	1.979	95	16	799	315			5.252	1.680
Doc. settimo livello	420.602	278.169	7.332	5.979	18.494	13.243	3.020	2.007	409.686	271.131
Doc. sesto livello	363.317	323.562	11.390	10.805	15.012	11.364	1.113	1.083	359.449	322.777
Tot. pers. docente	789.874	603.710	18.817	16.800	34.305	24.922	4.133	3.090	774.386	595.588
Pers. A.T.A.	145.512	80.017	2.139	1.262	9.304	3.447			138.347	77.832
TOTALE	948.416	608.160	21.505	18.534	45.231	28.827	4.133	3.090	924.790	677.867

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

MOVIMENTO DEL PERSONALE DI RUOLO DELLA SCUOLA - % DI COLONNA

Tabella 2

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1996									
	31.12.1995		Assunti		Cessati		Entrati		Usciti	
	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Pers. Direttivo	1,4	0,5	2,9	2,2	3,6	1			1,3	0,6
Doc. ottavo livello	0,6	0,2	0,4	0,1	1,8	0,7			0,6	0,3
Doc. settimo livello	44,3	29,3	34	27,7	40,9	29	73	48,5	44,3	29
Doc. sesto livello	38,4	34,1	52,8	50	33,2	25,1	27	26,2	33	35
Tot. pers. docente	83,3	63,7	87,2	77,8	75,9	55,8	100	74,7	83,7	64,9
Pers. A.T.A.	15,3	8,4	9,9	9,8	20,5	7,6			15	8,4
TOTALE	100	72,5	100	85,8	100	63,4	100	74,7	100	73,3

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

Nel complesso il personale in servizio nel comparto scuola nel 1996 è di 1.026.128 unità, di cui il 73,3 % di sesso femminile, concentrato soprattutto tra i docenti (77%). La distribuzione di questo personale nell'ambito delle diverse categorie del comparto conferma un fenomeno noto: il numero delle donne è elevatissimo nelle scuole materne ed elementari, ma è basso nell'ambito del personale direttivo e in particolare dei presidi.

Il decremento della totalità del personale nel 1996 è di 4.994 unità, pari allo 0,5% circa (tabella 3); nel 1997 è più marcato (-2,6%).

Nel corso del 1996 si sono avute 45.231 cessazioni dal servizio del personale di ruolo: di esse la percentuale maggiore (quasi il 75%) è avvenuta per dimissioni che nel complesso sono state 33.800, a fronte delle 7.547 per limiti di età.

Anche se non si dispone di dati certi, è da ritenere che sulle richieste di dimissioni abbia svolto una qualche efficacia dissuasiva la recente legislazione penalizzante i trattamenti di anzianità, soprattutto nella parte in cui, nello stabilire al 1° gennaio 1996 la "finestra di uscita" per il personale in servizio senza considerare la specificità del comparto scuola, ha di fatto privato sia dello stipendio che della pensione i dipendenti ad esso appartenenti.⁷

Le assunzioni in servizio del personale di ruolo, avvenute quasi totalmente a seguito di precedenti procedure concorsuali (97,5%), sono state nel complesso 21.585.

Il 55% dei dipendenti di ruolo è concentrato nella fascia di anzianità di servizio intermedia che va dai sedici a trent'anni di servizio, la percentuale più bassa (del 7,2%) si registra tra il personale con un'anzianità di servizio superiore ai trent'anni. I "più giovani", compresi nella fascia fino a quindici anni rappresentano il 37,8% (tabella 4).

Per quanto riguarda la distribuzione del personale complessivo nell'ambito delle regioni, la maggiore concentrazione si registra in Campania e Lombardia (rispettivamente 12,6% e 12,5%), quella minore in Molise (0,7%).

3.5.3 - Il costo del personale

Il costo del personale del comparto della scuola nel 1996 è stato di 56.414 miliardi di lire (56.663 nel 1997); il consistente incremento di 14.410 miliardi rispetto all'anno precedente⁸ non deve trarre in inganno nel senso che non riflette, se non in minima parte, un aumento delle retribuzioni lorde medie.

I dati illustrati nella tabella 5 evidenziano, infatti, come conseguenza del nuovo regime di contribuzione INPDAP per il trattamento di quiescenza dei dipendenti, - introdotto dalla legge finanziaria 1996 a decorrere dal 1° gennaio 1996⁹ -, una sensibile lievitazione degli importi relativi ai contributi a carico dell'Amministrazione quantificabile in termini assoluti in 17.528 mila miliardi. In percentuale l'incidenza della voce contributi sul costo del lavoro, che nel 1995 era pari al 9,5%, è salita nell'anno in esame al 34%.

Per il resto, sono rimasti sostanzialmente immutati i rapporti proporzionali delle altre spese, tra cui la maggiore è costituita da quella per competenze fisse - comprendenti stipendio, indennità integrativa speciale, tredicesima mensilità, assegni per il nucleo familiare, indennità pagate con capitoli di stipendio (come indennità seconda lingua e per ore eccedenti) - che ammontano 37.883 miliardi.

⁷ Si intende fare riferimento alle leggi n. 724/1994, art. 13, comma 5, lett. b) e n. 335/1995, art. 1, comma 31, primo periodo, peraltro dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 347/97 nella parte in cui differivano al 1° gennaio 1996 la corresponsione della pensione anche per il personale della scuola collocato a riposo per dimissioni dal 1° settembre 1995.

⁸ Il dato non è comprensivo degli aumenti.

⁹ Il fenomeno riguarda, naturalmente, tutto il settore dell'impiego pubblico.

DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE COMPLESSIVO DELLA SCUOLA PER CATEGORIE

Tabella 3

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1995				RILEVAZIONE 1996			
	31.12.1994		31.12.1995		31.12.1995		31.12.1996	
	Dotazione organica	Totale	Di cui donne	Di cui donne	Dotazione organica	Totale	Di cui donne	Totale
Personale direttivo	14.007	13.433	4.632	4.433	13.805	13.050	4.433	12.057
Docenti ottavo livello	6.536	5.610	1.813	1.979	5.955	5.955	1.979	5.251
Docenti settimo livello	416.192	425.493	281.096	278.169	408.402	420.602	278.619	409.686
Docenti sesto livello	363.896	363.319	322.484	323.562	361.324	363.317	323.562	359.449
Tot. pers. docente	786.714	794.422	605.393	603.710	775.681	789.874	603.710	774.386
Personale A.T.A.	149.355	143.157	77.861	80.017	148.108	145.512	80.017	130.347
Tot. pers. di ruolo	950.076	951.212	687.006	688.160	937.494	940.436	688.160	924.790
Docenti di religione	-	25.654	17.187	17.324	-	25.555	17.324	23.306
Docenti n.d.r. annuali	-	13.403	8.536	8.451	-	13.355	8.451	10.580
Docenti n.d.r. non annuali	-	36.911	28.377	25.769	-	33.696	25.769	53.574
Tot. pers. doc. n.d.r.	-	50.134	36.873	34.220	-	47.051	34.220	64.154
Personale A.T.A. n.d.r.	-	11.282	7.567	6.464	-	10.080	6.464	13.878
Personale temporaneo	-	-	-	-	-	-	-	-
Tot. restante personale	-	61.596	44.440	40.684	-	82.686	58.008	101.338
TOTALE GENERALE	950.076	1.038.462	749.513	746.168	937.594	1.031.122	746.168	1026.128
								74.344
								752.211

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

ANZIANITA' DEL PERSONALE DI RUOLO DELLA SCUOLA PER CATEGORIE

Tabella 4

CATEGORIA	ANNO 1996				ANNO 1996 % DI RIGA			
	0-15 anni		16-30 anni		0-15 anni		16-30 anni	
	TOTALE	oltre 30 anni	TOTALE	oltre 30 anni	TOTALE	oltre 30 anni	TOTALE	oltre 30 anni
Personale direttivo	1.266	3.746	12.057	3.746	10,5	58,5	31	100
Docenti ottavo livello	1.803	3.044	5.251	3.44	35,5	58	6,5	100
Docenti settimo livello	147.496	237.068	409.686	25.122	36	57,9	6,1	100
Docenti sesto livello	134.656	192.120	359.449	32.673	36,7	55,9	7,4	100
Totale pers. docente	284.015	432.232	774.386	58.139	36,7	55,8	7,5	100
Personale A.T.A.	64.920	68.947	138.347	4.480	46,9	49,9	3,2	100
TOTALE	350.201	508.224	924.790	66.365	37,8	55	7,2	100

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

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nonostante il decremento del personale in servizio, è aumentata la voce stipendio, che copre il 55,8% di tutte le spese fisse: la tardiva stipulazione - nell'agosto 1995 - del nuovo contratto collettivo del comparto ha fatto sì che gli effetti degli aumenti contrattuali di competenza per l'anno 1996 si siano sommati a quelli dell'anno precedente per il quale era stata corrisposta solo un'indennità di vacanza contrattuale.

Le spese per competenze accessorie (compenso per lavoro straordinario, indennità di esame, indennità di istituto, compensi incentivanti la produttività, fondo per il miglioramento dei servizi, attività aggiuntive) hanno comportato l'erogazione di 926,7 miliardi (con un aumento rispetto all'anno precedente del 156,7 %), di cui 694,9 per attività aggiuntive. La loro incidenza sulla retribuzione lorda, pari al 2,3%, è la più bassa in assoluto.

La retribuzione media annua lorda del personale di ruolo del comparto della scuola (34,8 milioni) costituisce il valore minimo di tutto il settore statale.

Le spese per indennità di missione, di trasferta ed "altre spese" rappresentano lo 0,13% del costo del personale ¹⁰.

Sommando al costo del personale le spese relative all'equo indennizzo, alla gestione dei concorsi, alla formazione del personale e al benessere si ricava il costo del lavoro che raggiunge la cifra di lire 56.537 miliardi, la quale rapportata al totale medio del personale in servizio dà un costo unitario medio di 54,9 milioni.

L'incidenza di dette spese sul costo del lavoro è molto limitata; permane, in particolare la scarsa attenzione nei confronti della formazione del personale, attività per la quale sono stati spesi 91.472 milioni, cioè lo 0,23% della retribuzione lorda complessiva.

COSTO DEL PERSONALE ANNO 1996

Tabella 5 (in migliaia di lire)

	Importi 1995	Importi 1996	Variab. assoluta	Variab. %
Spese per competenze fisse	37.196.398.630	37.883.912.985	687.514.350	1,85%
Spese per competenze accessorie	80.530.049	926.673.156	126.143.107	1050,7%
Contributi a carico Amministrazione	3.982.499.622	17.528.467.984	13.545.968.362	340%
Spese inden. missione trasf. altre spese	25.302.441	75.297.726	*49.995.284	197%
Totale costo del personale	42.004.730.742	56.414.351.850	14.409.621.108	34,3%
Spese conc. benessere form equo ind.	112.933.250	123.042.531	10.109.281	8,95%
Totale costo del lavoro	42.117.603.992	56.537.394.381	14.419.730.389	34,2%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria regionale dello Stato

SPESE FISSE

Tabella 6 (in migliaia di lire)

Spese Fisse	Importi in lire	%
Stipendio	21.128.789.002	55,8
Indennità integrativa speciale	12.984.384.794	34,2
Tredicesima mensilità	2.842.867.271	7,5
Assegno per il nucleo familiare	127.321.845	0,3
Indennità pagate con capitoli stipendio	800.550.133	2,2
TOTALE	37.883.912.985	100

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

¹⁰ Il dato non è omogeneo rispetto a quello dell'anno precedente che non comprendeva le "altre spese".

RETRIBUZIONE MEDIA ANNUA LORDA

Tabella 7 (in migliaia di lire)

Personale Direttivo	Personale Docente	Personale A.T.A.	Docenti* Religione	Personale complessivo
60.940	38.993	28.505	28.572	157.010

* Dato calcolato sulla base della media delle retribuzioni percepite dai docenti di settimo e sesto livello

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria gen. dello Stato

3.5.4 - Le recenti riforme

Il processo di riforma della struttura amministrativa statale, perseguito dalle "leggi Bassanini" (n. 59/1997 e 127/1997), coinvolge anche l'Amministrazione scolastica per la quale significative innovazioni, oltre che sotto l'aspetto organizzativo, si profilano anche in relazione alla didattica.

Il punto qualificante della riforma delineata dalle citate leggi è individuabile nel riconoscimento alle singole istituzioni scolastiche di ampia autonomia nella gestione delle risorse umane e finanziarie.

Ciò comporta il ridimensionamento dei poteri di spettanza dell'Amministrazione centrale, limitati - ai sensi dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge n. 59/1997 - a compiti di coordinamento volti ad assicurare l'omogeneità in materia di ordinamenti e programmi scolastici, di organizzazione generale dell'istruzione scolastica e dello stato giuridico del personale.

Importanti funzioni, soprattutto nella materia della razionalizzazione della rete scolastica, sono attribuite alle regioni ed agli enti locali.

Il programma di realizzazione dell'autonomia si snoda attraverso due tappe fondamentali: a) l'aggregazione degli istituti scolastici (prevista dall'art. 1, comma 20, l. 28 dicembre 1995, n. 549 cui è stata data attuazione con il d.P.R. 2 marzo 1998, n. 157); b) il conferimento ai presidi di nuovi ed ampi poteri di direzione, coordinamento e valorizzazione delle risorse umane e finanziarie.

Coerente con i nuovi poteri è l'attribuzione della dirigenza ai capi di istituto in servizio che frequentino un apposito corso di formazione, che può essere gestito da enti pubblici ma anche da privati.

L'attività di formazione sembra destinata a ricevere una maggiore attenzione rispetto al passato anche per il restante personale della scuola. Infatti con la direttiva del Ministro della Pubblica Istruzione n. 238 del 19 maggio 1998 - volta a disciplinare l'utilizzazione per l'anno 1998 delle disponibilità finanziarie del "Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi" - le iniziative di formazione sono state individuate come uno degli obiettivi da conseguire in via prioritaria. In particolare, l'attività di formazione dovrà essere rivolta oltre che al miglioramento delle metodologie didattiche, anche alla diffusione della cultura dell'autonomia.

L'assegnazione da parte dello Stato alle istituzioni scolastiche di una dotazione finanziaria - utilizzabile senza vincoli di destinazione - favorisce l'introduzione nella struttura della retribuzione del personale scolastico di forme di incentivazione legate al merito ed a particolari attività svolte.

In conclusione, una riforma ambiziosa, allo stato lontana dalla effettiva attuazione, in parte affidata allo strumento della legislazione delegata, nell'ambito della quale sono stati adottati i primi regolamenti relativi alla formazione dei capi d'istituto ed al ridimensionamento della rete scolastica.

INDICATORI DEL COMPARTO CONTRATTUALE DELLA SCUOLA:
ANNO 1995

Tabella 8

1	Indicatore di ~~scuola~~ organico	100%
2	Indicatore ~~personale~~ di ruolo	91,9%
3	Indicatore di ~~fam.~~ inilizzazione	72,3%
4	Incidenza della ~~esigenza~~	-
5	Indicatore di ~~esigenza~~ pro- capite	-
6	Indicatore di ~~addebiamento~~ dell'anzianita'	32,8%
7	Incidenza ~~retribuzione~~ accessoria	2,1%
8	Indicatore ~~formazione~~	0,2%
9	Costo unitario ~~medio~~	42.117
10	Spesa media ~~per~~ retribuzione lorda ai dirigenti	-
11	Spesa media ~~per~~ retribuzione lorda livelli	-
12	Rapporto ~~spesa media~~ retribuzione lorda dirigenti e livelli	-
13	Incidenza ~~retribuzione~~ lorda dirigenti	-
14	Costo del lavoro ~~medio~~ giorno lavorativo	133,4

ANNO 1996

Tabella 9

1	Indicatore di ~~scuola~~ organico	98,6%
2	Indicatore ~~personale~~ di ruolo	90,1%
3	Indicatore ~~fam.~~ inilizzazione	73,3%
4	Incidenza della ~~esigenza~~	-
5	Indicatore di ~~esigenza~~ pro- capite	-
6	Indicatore di ~~addebiamento~~ dell'anzianità	35,5%
7	Incidenza ~~retribuzione~~ accessoria	2,3%
8	Indicatore ~~formazione~~	0,16%
9	Costo unitario ~~medio~~	54.964.
10	Spesa media ~~per~~ retribuzione lorda dirigenti	-
11	Spesa media ~~per~~ retribuzione lorda livelli	-
12	Rapporto ~~spesa media~~ retribuzione lorda dirigenti e livelli	-
13	Incidenza ~~retribuzione~~ lorda dirigenti	-
14	Costo del lavoro ~~medio~~ giorno lavorativo	180,2

3.5.5 - Dati di comparazione con alcuni Paesi europei

Nei Paesi europei la spesa complessiva unitaria (cioè per studente) evidenzia, nel biennio 1993-1995, una tendenza all'incremento che appare più accentuata per l'educazione primaria. In Italia anche nel 1995 la spesa complessiva unitaria si colloca al di sopra della media di paesi europei: 4.673 dollari PPP (dollari USA pesati secondo il potere d'acquisto del dollaro nel paese considerato), con un aumento del 13,8% rispetto al 1993, per la scuola primaria; 5.348 dollari PPP, con un aumento del 2,2% rispetto al 1993, per la scuola secondaria (tabella 10).

La spesa unitaria per il personale (cioè la quota di spesa relativa alla retribuzione del personale sopportata per ogni studente), nella scuola primaria e secondaria considerate congiuntamente, fa riscontrare rispetto al 1993 un aumento dell'1,9% largamente inferiore a quello degli altri paesi, ad eccezione della Svezia e del Regno Unito.

L'ammontare della cifra rimane comunque elevato rispetto ai paesi considerati: era il più alto nel 1993, risulta inferiore soltanto a quello della Danimarca nel 1995.

Come si era osservato anche nella relazione dell'anno scorso, l'alto costo del personale non è sicuramente da riferire all'elevata retribuzione percepita dai docenti, quanto piuttosto alle caratteristiche del servizio scuola ed alle sue modalità organizzative.

Come si evince dalla tabella 11 - che utilizza come esemplificativa la situazione del docente di scuola media inferiore con quindici anni di servizio - un insegnante in Italia fornisce

ogni anno 612 ore di lezione: contro le 910 dell'Olanda, le 900 della Spagna, le 750 della Danimarca. Solo in Svezia (576) ed in Norvegia (611) le ore di lezione risultano essere inferiori.

Non bisogna incorrere nell'errore di considerare questo dato come indicativo del carico di lavoro (che comprende numerose altre attività quali riunioni, esami, preparazione, aggiornamento) e trarne affrettate conclusioni in merito all'impegno effettivamente richiesto agli insegnanti.

Se comunque si raffronta la quantità di ore di istruzione fornite annualmente a ciascun studente di scuola media (ore di frequenza alunni) - 1.105 ore, la più elevata insieme a quella dell'Austria - con le ore di docenza annuali del singolo insegnante (612) si ottiene un valore di 1,8, più alto di tutti i Paesi considerati: questo valore, a parità di numero di studenti per classe e di salario orario tra i vari Paesi, concorre a spiegare la diversa intensità totale della spesa dell'Italia rispetto agli altri Paesi.

Un tempo scuola lungo quindi, affidato a docenti con un orario di cattedra mediamente breve e con uno stipendio decisamente basso.

Quest'ultimo dato emerge dal confronto tra le retribuzioni annuali percepite nei Paesi considerati, dal quale risulta che esistono stipendi inferiori a quelli italiani solo in Grecia e Svezia. Se si considera che gli stipendi del 1996 includono gli aumenti contrattuali allora appena entrati in vigore (alla data odierna scaduti e non ancora rinnovati) si può avere una misura della loro scarsa adeguatezza in rapporto al panorama europeo.

Tale considerazione è ulteriormente suffragata dai dati riportati nella *tabella 12* in cui si analizzano gli indici di variazione degli stipendi nel periodo 1990-96 ed il loro rapporto con il prodotto interno lordo (PIL) pro capite nello stesso periodo. In Italia (nonostante gli aumenti assoluti intervenuti) lo stipendio del 1996 ha mantenuto solo l'89% del potere d'acquisto di quello del 1990, perdendo quindi 11 punti percentuali¹¹. Anche il rapporto stipendio/PIL pro capite è sceso da 1,4 a 1,2 per cento.

Negli altri Paesi si sono registrati incrementi (+ 14 Irlanda, + 9 Regno Unito, +4 Portogallo, + 3 Austria ed Olanda) o, comunque, cali più contenuti (Svezia e Spagna).

Anche a questa situazione può essere collegato l'alto tasso di femminilizzazione del personale docente italiano: il più elevato tra i Paesi considerati (93% per la scuola primaria e 72% per la scuola secondaria inferiore). Il fenomeno è più accentuato nelle classi di età più giovani (*tabella 13*) e quindi in ulteriore aumento.

Nel recente rapporto OCSE sull'educazione (OECD *Education at a Glance*, 1998) è evidenziato che nella maggioranza dei Paesi lo stipendio ufficiale di un insegnante di scuola media con quindici anni di servizio è più basso dello stipendio medio di un laureato, ma questa discrepanza è particolarmente rilevante nel caso dell'Italia, pari solo all'Ungheria ed alla Cecoslovacchia.

Alcuni segnali di cambiamento del sistema cominciano ad essere espliciti: ne è un esempio l'aumento che si riscontra nel rapporto docenti/alunni che è passato da circa 8 nel 1994 a 10,8 nel 1996, certamente per effetto della progressiva razionalizzazione della rete scolastica (aggregazione di piccole unità scolastiche in unità più grandi con relativa minore dispersione di posti-docenti su classi piccole).

C'è da chiedersi in ogni caso se la configurazione della professione docente non debba essere oggetto di una consistente rivisitazione che comporti una ridefinizione dei compiti e degli impegni, unitamente ad un soddisfacente adeguamento delle remunerazioni. Ciò anche introducendo misure di differenziazione ed offrendo maggiori possibilità di prestazioni diversificate (per esempio, *part-time*), garantendo comunque a professionisti dal compito delicato e cruciale per lo sviluppo della società livelli salariali corrispondenti all'importanza delle proprie funzioni.

¹¹ Il rapporto stipendio PIL pro-capite è sceso da 1,4 a 1,2 per cento.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI DELLA SPESA DELL'ISTRUZIONE^(*) (ANNI 1993 e 1995)

Tabella 10

Paesi	Spesa compl. unitaria scuola primaria			Spesa compl. unitaria scuola secondaria			Spesa unitaria per il personale scuola primaria e secondaria			Incidenza % spesa personale/spese correnti	
	1993	1995	Var. %	1993	1995	Var. %	1993	1995	Var. %	1993	1995
Austria	4.291	5.572	29,9	6.721	6.769	0,7	4.202	---	---	80,6	76
Belgio	2.593	3.270	26,1	5.373	5.770	7,4	3.612	3.988(FL.)	10,4	84,1	86(FL.)
Danimarca	4.745	5.713	20,4	6.175	6.247	1,2	4.277	4.566	6,8	81,3	80
Finlandia	4.091	4.253	4,0	4.769	4.946	3,7	3.004	3.085	2,7	72,6	72
Francia	3.154	3.379	7,1	5.685	6.182	8,7	3.312	3.617	9,2	78,6	79
Germania	2.815	3.361	19,4	6.481	6.254	-3,5	3.052	3.262	6,9	87,2	76
Grecia	---	---	---	1.578	1.950	23,6	1.353	1.658	22,5	95,4	97
Irlanda	1.882	2.144	13,9	3.031	3.395	12,0	2.086	2.391	14,6	88,7	89
Italia	4.107	4.673	13,8	5.235	5.348	2,2	4.297	4.380	1,9	91,5	89
Norvegia	---	---	---	---	---	---	---	4.220	---	---	82
Olanda	2.793	3.121	11,7	3.979	4.405	10,7	2.619	2.869	9,5	80,5	78
Portogallo	2.581	---	---	2.491	3.429	37,7	2.239	---	---	92,4	96
Spagna	2.293	2.597	13,3	3.033	5.643	86,1	2.097	2.502	19,3	81,0	84
Svezia	4.917	5.189	5,5	5.651	4.246	-24,9	3.340	3.035	-9,1	62,9	56
Regno Unito	3.295	3.328	1,0	4.494	18.534	312,4	2.715	2.522	---	72,7	70

Fonte: elaborazione su dati OECD, *Education at a Glance*, 1998

* 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 - parità del potere d'acquisto).

Tutte le cifre riferite a spese ed emolumenti riportate nelle tabelle che seguono sono calcolate con il medesimo criterio

DATI ORGANIZZATIVI E FINANZIARI SULLA SCUOLA (ANNI 1994 e 1996)

Tabella 11

Paesi	Rapporto alunni/docenti scuola media		Ore di frequenza dell'alunno di 12 anni		Ore di docenza (di ogni docente)		Rapporto ore frequenza alunni / ore docenza		Stipendio annuale doc. scuola media 15 anni di servizio		Stipendio annuale doc. scuola media 15 anni di servizio	
	1994	1996	1994	1996	1994	1996	1994	1996	1994	1996	1994	1996
Austria	8,2	9,2	1105	1105	651	658	1,69	1,68	25.553	26.249	39	40
Belgio	---	---	987	---	720	741	1,37	---	27.997	28.846	39	39
Danimarca	9,2	10,1	840	840	750	750	1,12	1,12	28.096	28.388	37	38
Finlandia	---	12,4	730	832	---	---	---	---	22.727	27.758	---	---
Francia	19,3	---	810	779	660	647	1,23	1,2	27.587	28.949	42	45
Germania	15,7	16	930	874	712	715	1,3	1,22	36.273	38.826	51	54
Grecia	13,3	11,4	918	1064	569	629	1,61	1,69	14.946	17.146	26	27
Irlanda	24,4	---	935	957	735	735	1,27	1,3	34.248	37.154	46	51
Italia	8	10,8	1105	1105	612	612	1,8	1,8	23.133	23.487	38	38
Norvegia	---	---	---	805	---	611	---	1,32	---	---	---	35
Olanda	---	18,6	1067	1067	954	910	1,12	1,17	28.191	30.898	30	34
Portogallo	12,1	---	949	840	681	644	1,39	1,3	30.079	24.500	44	38
Spagna	17,1	17,8	900	900	900	900	1	1	26.955	28.783	30	32
Svezia	10,8	12,2	828	741	576	576	1,44	1,29	20.413	22.845	35	40
Regno Unito	17,8	16	---	---	---	---	---	---	---	29.948	---	41

Fonte: elaborazione Cdc su dati OECD, *Education at a Glance*, 1998.

(*) Il numero di ore di frequenza dell'alunno è 1.020 (30 ore 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.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

STIPENDI ANNUALI DEI DOCENTI CON 15 ANNI DI SERVIZIO
INDICI DI VARIAZIONE TRA IL 1990 E IL 1996 E RAPPORTO CON IL PIL (1990, 1996)

Tabella 12

Paesi	Indice di var. degli stipendi 1990 - 1996			Rapporto percentuale Stipendio /pil pro-capite 1990			Rapporto percentuale Stipendio /pil pro-capite 1996		
	1990	1995	1996	1990	1995	1996	1990	1995	1996
Austria	103	100	102	1,3	1,5	1,4	1,2	1,3	1,3
Belgio (Fr.)	97	97	97	1,5	1,9	1,5	1,3	1,7	1,4
Danimarca	97	101	---	1,5	1,9	---	1,3	1,7	1,3
Finlandia	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Francia	101	101	101	1,4	1,4	1,4	---	1,4	1,4
Germania	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Grecia	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Irlanda	114	114	114	2,3	2,3	2,3	2	2	2
Italia	89	89	89	1,4	1,4	1,4	1,2	1,2	1,2
Norvegia	100	98	103	1	1,1	1	0,9	0,9	0,9
Olanda	103	100	100	1,6	2,2	2	1,5	2,1	1,8
Portogallo	104	104	104	2	2	2	1,9	1,9	1,9
Spagna	99	94	104	2,1	2,5	2,3	1,9	2,2	1,9
Svezia	94	95	101	1,2	1,2	1,1	1,2	1,2	1,2
Regno Unito	109	109	---	1,5	1,5	---	1,6	1,6	---

Fonte: elaborazione Cdc su dati OECD, *Education at a Glance*, 1998.INCIDENZA DELLE DONNE SUL PERSONALE DOCENTE PER FASCE DI ETÀ'
(Scuola primaria e media inferiore, anno 1996)

Tabella 13

Paesi	Scuola primaria					Scuola media inferiore				
	< 30 anni	30-39 anni	40-49 anni	> 50 anni	Sul totale	< 30 anni	30-39 anni	40-49 anni	> 50 anni	Sul totale
Austria	92	89	81	62	83	76	68	53	42	61
Belgio	89	84	79	68	80	70	61	54	40	52
Danimarca	63	62	62	62	62	64	62	62	61	62
Finlandia					68					68
Francia	88	74	77	74	77	63	55	58	53	56
Germania	100	85	81	74	81	(*)	68	57	45	56
Grecia					55					61
Irlanda					79					
Italia	100	55	94	88	93	(*)	76	73	67	72
Olanda	86	77	67	73	74	57	42	30	24	33
Spagna					64					48
Svezia	88	81	82	84	83	64	59	57	58	58
Regno Unito	89	87	91	93	90					57

Fonte: elaborazione Cdc su dati OECD, *Education at a Glance*, 1998.

(*) non applicabile

PAGINA BIANCA

3.6 - Il personale dei 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 1995¹. Il livello qualitativo delle informazioni contenute in questo documento resta insoddisfacente. In proposito, ed a mero titolo esemplificativo, si rinvia a quanto si dirà sui dati relativi ai titoli di studio ed alla componente accessoria di retribuzione del personale della Guardia di finanza, nonché alle spese per gestione mense/assegni vitto della Polizia penitenziaria.

3.6.2 - Caratteristiche dell'aggregato

La specificità dei corpi di polizia e, segnatamente, delle funzioni ad essi attribuite dall'ordinamento, si riflette sulle organiche discipline normative per essi dettate, spesso divergenti dal diritto comune del pubblico impiego e talora implicanti limitazioni all'esercizio di diritti previsti, in via generale, per il personale di altri settori.

Una trattazione relativa al costo del lavoro delle forze di polizia non può non muovere da un fondamentale intervento del legislatore con chiara valenza aggregativa: la legge 1° aprile 1981 n. 121, che ha sancito il principio di equiparazione economica delle forze di polizia, siano esse ad ordinamento civile o militare. Tale principio, tecnicamente realizzato 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 dell'aggregato *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 e tesi soprattutto alla perequazione dei trattamenti economici riconosciuti al personale dei diversi corpi di polizia. Gli interventi normativi sono stati avviati con il d.l. 7 gennaio 1992 n. 5, convertito con modificazioni nella legge 6 marzo 1992 n. 216, con i quali, per espressa asserzione della Corte costituzionale (sentenza 12-17 marzo 1998, n. 63), si è andati oltre il semplice adeguamento alla statuizione di incostituzionalità, relativa alla mancata comparazione tra ispettori e sottufficiali dei Carabinieri, provvedendo ad attuare un'unificazione completa, a decorrere dal 1° gennaio 1992, del trattamento economico dei sottufficiali di tutte le forze di polizia. Le modifiche legislative sono culminate dapprima nell'emanazione dei decreti legislativi 12 maggio 1995, n. 195, 197, 198, 199, 200 e 201, di attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 197, e successivamente nella 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, come si è rilevato nella precedente relazione, 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 provvedimento normativo è emanato a seguito di

¹ Ministero del tesoro, Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1996. Il personale delle amministrazioni del settore statale*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, vol. I, pp. 259 e seguenti.

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. Il successivo d.P.R. 10 maggio 1996, n. 359, recepisce l'accordo sindacale ed il provvedimento di concertazione del 18 aprile 1996 e regola gli aspetti retributivi per il biennio 1996-1997.

Nonostante l'ingresso, nell'ordinamento giuridico, della legge n.121/81, vigono ancora assetti normativi differenziati per i singoli corpi di polizia e sono fatte salve le peculiarità concernenti, tra l'altro, modalità e limiti nell'arruolamento, *status*, dipendenze, gradi e qualifiche, sistemi di avanzamento. Anzi, in uno con l'insegnamento della Corte costituzionale (sentenza 21 marzo 1997, n. 65), si può affermare che il conferimento *ob relationem* del trattamento economico spettante al personale della Polizia di Stato anche a quello degli altri corpi di polizia resta l'unico aspetto immediatamente unificante della legge n.121/1981. Il trattamento economico di questo personale subisce infatti, oltre le differenziazioni dipendenti dallo svolgimento di funzioni collegate a specifiche indennità, i riflessi sostanziali derivanti dalle diverse forme e tempi 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. 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, in linea con il principio secondo il quale a trattamenti economici omogenei dovrebbero corrispondere pari incarichi di responsabilità e prestazioni lavorative di onerosità similari.

In ogni modo, stante la persistente sperequazione esistente nei meccanismi di progressione in carriera vigenti per le singole forze di polizia, non risulta ancora realizzato l'effettivo equilibrio di cui parla la Corte costituzionale.

3.6.3 - Consistenza e variazione del personale nel periodo di riferimento

I corpi di polizia, al 31 dicembre 1996, sono composti complessivamente da 332.849 persone (il 16,6% del personale del settore statale), compresi 19.624 ausiliari e 9.223 allievi².

² Conto annuale 1996. Si segnala che la Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1997) include gli ausiliari e gli allievi nel personale in ruolo (cfr. anche Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul rendiconto*

Rispetto al 1995 (330.021 unità di personale)³ v'è quindi un incremento dello 0,9%. Si omettono valutazioni relative agli organici poiché tutte le forze di polizia, tranne l'Arma dei Carabinieri ed 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 1*, ove è indicata la consistenza dei singoli corpi al termine del 1995 e del 1996, con le variazioni assolute e percentuali. Si è ritenuto opportuno accorpere pure quest'anno i dati, anche finanziari, dei cappellani milizii 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. Da notare il particolare aumento di personale, in termini assoluti e soprattutto percentuali, della Polizia penitenziaria.

Tabella 1

Distribuzione del personale complessivo tra le forze di polizia

	31.12.95	31.12.96	Variazione 1996/1995	Variazione % 1996/1995
Polizia di Stato	104.895	105.163	+268	0,26
Carabinieri	114.996	114.501	-495	-0,43
Guardia di finanza	64.157	65.412	+1.255	1,96
Polizia penitenziaria	38.264	39.812	+1.548	4,05
Corpo forestale	7.709	7.961	+252	3,27
Totale	330.021	332.849	2.828	0,86

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

Al 31 dicembre 1997 risultano in servizio 328.555 unità di personale, di cui 301.271 di ruolo e 27.284 non di ruolo (ausiliari ed allievi). Si registra quindi un calo, rispetto al 1996, pari all'1,3%.

L'indicatore del personale di ruolo esprime un valore pari al 91%. Considerato però che il personale non di ruolo è costituito dal personale ausiliario e dagli allievi, e che questi, terminato il periodo di formazione, sono destinati a transitare nei ruoli, l'indicatore evidenzia meglio il fenomeno del ricorso a personale ausiliario, di supporto al personale di ruolo nello svolgimento dei compiti istituzionali, se il dato riferito agli allievi viene espunto da elaborazioni. Applicando tale correttivo, l'indicatore in esame è pari al 94%.

Quanto alla movimentazione del personale di ruolo, i dati concernenti il personale cessato dal servizio nel corso del 1996 sono indicati nella *tabella 2*. Le cessazioni sono state pari a 10.162, corrispondenti al 3,4% del personale di ruolo in servizio al 31 dicembre 1995. Netamente al di sopra della media, sotto questo profilo, è la percentuale di personale del Corpo forestale (pari al 6,3%), nel quale ben tre dipendenti su quattro hanno interrotto il rapporto di lavoro per dimissioni. Si è così ripetuto, in questa forza di polizia, il fenomeno riscontrato per il 1994 e che sembrava mitigarsi nel corso del 1995. Numerose, anche in termini percentuali, sono state anche le cessazioni dal servizio nella Guardia di finanza e nell'Arma dei Carabinieri. Per contro, la percentuale di cessazione dal servizio nella Polizia penitenziaria si conferma, come negli anni precedenti, particolarmente bassa rispetto alla media (2%). Come già avvenuto per i precedenti periodi di rilevazione, anche per il 1996 questo è il corpo con la maggiore percentuale di pensionamenti per limiti di età (oltre l'87%). Si rileva inoltre che, relativamente alla Polizia di Stato ed alla Guardia di finanza, per due militari cessati dal servizio su tre la causa di cessazione è per dimissioni e che, per l'Arma dei Carabinieri, il dato relativo

generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1997, Roma, Corte dei conti - Centro fotolitografico, 1998, vol. I, p. 438).

³ Conto annuale 1995. Il Conto annuale 1996 riporta invece 330.028 unità di personale al 31 dicembre 1995.

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, considerato anche che il fenomeno era già stato segnalato per il 1995 nella precedente relazione sul costo del lavoro pubblico.

Tabella 2

Cessazioni del personale di ruolo dei corpi di polizia durante il 1996

	31.12.95	1996						
	Consistenza	Limiti di età	Dimissioni		Altre cause		Totale	% su consistenza
Polizia di Stato	97.212	509 17,7%	1.773 61,6%	598 20,8%	2.880	3,0%		
Carabinieri	98.887	427 11,6%	- 0,0%	3.247 88,4%	3.674	3,7%		
Guardia di finanza	61.599	383 16,2%	1.497 63,4%	483 20,4%	2.363	3,8%		
Polizia penitenziaria	57.663	661 87,1%	54 7,1%	44 5,8%	759	2,0%		
Corpo forestale	7.709	58 11,9%	357 73,5%	71 14,6%	486	6,3%		
Totale	302.457	2.038 20,1%	3.681 36,2%	4.443 43,7%	10.162	3,4%		

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

A fronte, come si è detto, di 10.162 cessazioni, per il 1996, vi sono 2.270 assunzioni, come risulta dalla *tabella 3*. 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 26.148 unità di personale, corrispondente al 7,9% della consistenza complessiva a fine '95. Come già accaduto durante i precedenti anni sottoposti a rilevazione, fra i vari corpi spiccano, in termini non solo assoluti (oltre 16.000 militari) ma anche relativi con riferimento alla consistenza complessiva del personale (quasi il 14%), le assunzioni nell'Arma dei Carabinieri. Elevate, rispetto alla media, sono anche quelle nel Corpo forestale che, però, non effettua arruolamenti annuali, bensì biennali. Pertanto, le assunzioni del 1996 di questa amministrazione vanno rapportate alle cessazioni dal servizio verificatesi nel biennio 1995-96. Notevolmente più contenute sono invece le percentuali di assunzione nella Polizia di Stato, come peraltro già accaduto nel corso del 1995.

Tabella 3

Assunzione di personale complessivo nei corpi di polizia nel 1996

	31.12.1995	Durante il 1996			
	Consistenza complessiva (a)	Assunti di ruolo (b)	Assunti non di ruolo (c)	Totale (d) = (b+c)	% d/a
Polizia di Stato	104.895	112	3.198	3.310	3,16%
Carabinieri	114.996	387	15.639	16.026	13,94%
Guardia di finanza	64.157	259	3.405	3.664	5,71%
Polizia penitenziaria	38.264	1.480	929	2.409	6,30%
Corpo forestale	7.709	32	707	739	9,59%
Totale	330.021	2.270	23.878	26.148	7,92%

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 transitato in diversi gradi, qualifiche e livelli, pari, per il 1996, ad oltre 45.000 unità

(esclusi gli ausiliari i quali, costituendo nuove assunzioni, non sono rappresentativi del fenomeno di mobilità verticale). Il dato numerico, anche se molto elevato, è comunque nettamente inferiore a quello relativo al 1995 (quasi 170.000 persone). A tal proposito giova precisare che l'aggregato, normalmente caratterizzato da una mobilità verticale estremamente elevata e connessa principalmente ai meccanismi di progressione di carriera tipici dei corpi di polizia, aveva altresì risentito, nel 1995, degli effetti dei provvedimenti normativi adottati per la perequazione fra le diverse forze di polizia e, l'anno seguente, è tornato a livelli ordinari.

Su un totale, come si è detto, di 332.849 appartenenti alle forze di polizia, le donne sono 14.648 ed incidono per il 4,4%. 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 1996, il 9,6% del totale, confermando la tendenza all'aumento già rilevata negli anni precedenti (1993: 8%; 1994: 8,6%; 1995: 9,2%). Il corpo con maggior presenza di personale femminile, sia in termini assoluti (oltre 11.000) che in termini percentuali (10,7%) è la Polizia di Stato. La positiva tendenza ad una maggiore presenza di donne in un settore, giova ricordarlo, tradizionalmente riservato agli uomini, è confermata dalle assunzioni avvenute nel corso del 1996. Ed invero, nei corpi ad ordinamento civile, le assunzioni di personale femminile hanno costituito mediamente quasi il 26% del totale. La valutazione è stata effettuata escludendo gli ausiliari, che sono solo uomini.

La presenza di personale femminile aumenta nel corso del 1997 (15.080 unità, con un'incidenza pari al 4,6%), nonostante, come si è detto, la generale diminuzione di personale complessivo.

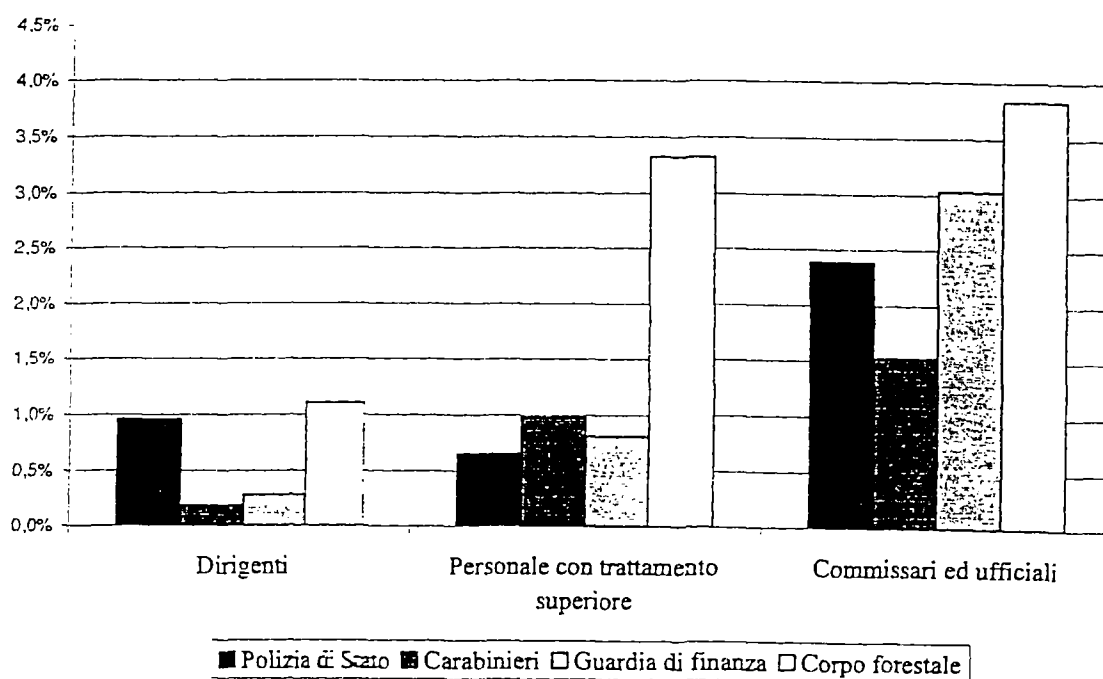
Nell'ambito del personale di ruolo, l'esame dei dati relativi alla consistenza delle singole categorie, riassunti nella *tabella 4*, mette in evidenza un'evoluzione significativa. Il personale di ruolo, nel suo complesso, aumenta nel corso del 1996 di circa 1.500 unità, pari allo 0,5% circa, analogamente agli anni precedenti, sia pure in misura maggiore. L'aumento è particolarmente evidente, soprattutto in termini percentuali, tra il personale con trattamento superiore (oltre il 7,5%, pari a 165 unità), solo in parte bilanciato dal calo registratosi nella categoria immediatamente superiore, ossia tra i dirigenti (in linea con la tendenziale diminuzione rilevata negli ultimi anni), e dal lieve calo di commissari ed ufficiali (categoria immediatamente inferiore). Da ciò si trae ulteriore conferma del positivo 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.

Di particolare momento si presenta l'analisi riferita alle singole categorie. Tra i dirigenti spicca, così come era avvenuto nel 1994, il dato percentuale relativo alla Guardia di finanza (aumento di quasi il 5%, corrispondente ad 8 unità). Si segnala anche il tendenziale calo dei dirigenti nell'ambito della Polizia di Stato e del Corpo forestale (situazione già verificatasi negli anni precedenti), ma trattasi comunque di corpi con un rapporto tra dirigenti e totale del personale di ruolo ancora superiore alla media. Infatti, al 31 dicembre 1996, i dirigenti del Corpo forestale sono l'1,1% del totale del personale di ruolo e quelli della Polizia di Stato sono l'1%, a fronte dello 0,2% per l'Arma dei Carabinieri e dello 0,3% per il Corpo della Guardia di Finanza. In altri termini, a titolo esemplificativo, per il Corpo forestale vi è un dirigente ogni 91 persone, mentre per l'Arma dei Carabinieri vi è un dirigente ogni 532 militari (l'indicatore del rapporto dipendenti complessivi su dirigenti per l'intero aggregato esprime un valore pari a 240), ossia il dirigente dell'Arma è chiamato a gestire mediamente un numero di personale di quasi sei volte superiore. Peraltro, con riferimento alla categoria del personale con trattamento superiore, la Polizia di Stato e il Corpo forestale sono le uniche forze di polizia a presentare incrementi percentuali superiori alla media. 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



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

Nell'ambito dei sovrintendenti, ispettori e sottufficiali la Polizia penitenziaria si distingue per un netto aumento in termini percentuali (oltre il 22%, pari ad oltre 1.300 unità), mentre nella categoria inferiore del ruolo degli agenti e assistenti, generalmente in diminuzione, spicca il calo, rilevato, del Corpo forestale, in misura maggiore (oltre l'11%) rispetto alle diminuzioni degli ultimi anni.

Tabella 4

Distribuzione del personale di ruolo tra i corpi di polizia per categorie

	Dirigenti			Personale con trattamento superiore			Commissari ed ufficiali		
	31.12.94	31.12.95	31.12.96	31.12.94	31.12.95	31.12.96	31.12.94	31.12.95	31.12.96
Polizia di Stato	1.010	992	938	612	575	640	2.280	2.316	2.340
Carabinieri	172	187	185	766	909	965	1.643	1.579	1.506
Guardia di finanza	169	167	175	477	495	503	1.782	1.824	1.879
Polizia penitenziaria	0	0	10	0	0	2	55	46	36
Corpo forestale	92	86	80	207	207	241	297	306	278
Totale	1.443	1.432	1.388	2.062	2.186	2.351	6.057	6.071	6.039

	Sovrintendenti, ispettori e sottufficiali			Agenti, assistenti ed equiparati			TOTALE		
	31.12.94	31.12.95	31.12.96	31.12.94	31.12.95	31.12.96	31.12.94	31.12.95	31.12.96
Polizia di Stato	20.639	38.580	41.365	70.801	54.749	52.687	95.342	97.212	97.970
Carabinieri	27.745	45.108	45.563	68.923	50.104	50.264	99.249	98.887	98.483
Guardia di finanza	21.387	34.016	34.223	38.074	25.097	25.157	61.889	61.599	61.937
Polizia penitenziaria	2.624	5.891	7.194	33.859	31.123	31.115	36.538	37.060	38.357
Corpo forestale	2.309	3.048	3.058	4.225	4.062	3.598	7.130	7.709	7.255
Totale	74.704	127.643	131.403	215.882	165.135	162.821	300.148	302.467	304.002

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

	Dirigenti		Personale con trattamento superiore		Commissari ed ufficiali	
	Variazione 1995 su 1994	Variazione 1996 su 1995	Variazione 1995 su 1994	Variazione 1996 su 1995	Variazione 1995 su 1994	Variazione 1996 su 1995
Polizia di Stato	-1,8	-5,4	-6,0	11,3	1,6	1,0
Carabinieri	8,7	-1,1	12,7	6,2	-3,9	-4,6
Guardia di finanza	-1,2	4,8	3,8	1,6	2,4	3,0
Polizia penitenziaria					-16,4	-21,7
Corpo forestale	-6,5	-7,0	0,0	16,4	3,0	-9,2
Totale	-0,8	-3,1	6,0	7,5	0,2	-0,5

	Sovrintendenti, ispettori e sottufficiali		Agenti, assistenti ed equiparati		TOTALE	
	Variazione 1995 su 1994	Variazione 1996 su 1995	Variazione 1995 su 1994	Variazione 1996 su 1995	Variazione 1995 su 1994	Variazione 1996 su 1995
Polizia di Stato	86,9	7,2	-22,7	-3,8	2,0	0,8
Carabinieri	66,2	-1,2	-27,3	0,3	-0,4	-0,4
Guardia di finanza	59,0	0,6	-34,1	0,2	-0,5	0,5
Polizia penitenziaria	124,5	22,1	-8,1	0,0	1,4	3,5
Corpo forestale	32,0	0,3	-3,9	-11,4	8,1	-5,9
Totale	70,9	2,9	-23,5	-1,4	0,8	0,5

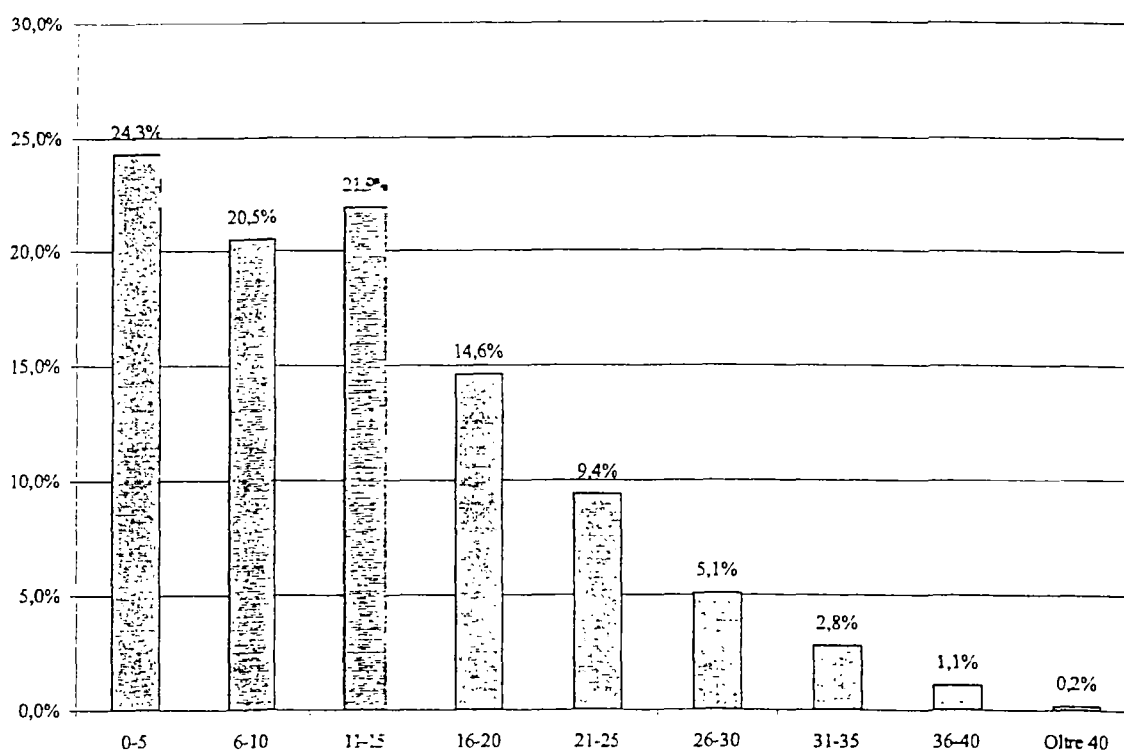
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Dall'analisi dei dati relativi all'anzianità di servizio si evince che oltre due unità di personale su tre hanno meno di 15 anni di servizio ed una persona su quattro rientra nella prima fascia di anzianità (da 0 a 5 anni di servizio). Per quanto concerne le singole forze di polizia, il personale con meno di sedici anni di servizio si presenta molto consistente nella Polizia penitenziaria (quasi l'80%, comunque in diminuzione rispetto agli anni precedenti) e scarso nel

Corpo forestale (circa il 54%, in aumento rispetto al 1994 ed al 1995), che presenta invece la maggior concentrazione di personale tra i 16 ed i 30 anni di servizio (40%). Tra il personale con oltre 30 anni di servizio il più numeroso, in termini assoluti (quasi 4.800) e percentuali (8% degli appartenenti al corpo), è quello della Guardia di finanza, mentre in senso contrario si distingue la Polizia penitenziaria, con meno dell'1%, a conferma del fatto che, nell'aggregato in esame, questo è senza dubbio il corpo "più giovane". L'indicatore di addensamento dell'anzianità esprime un valore pari al 19% ed è espresso, anche visivamente e ripartito per fasce di anzianità, nel seguente grafico 2.

Grafico 2

Andamento dell'anzianità di servizio nel 1996 nei corpi di polizia



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

Dai dati sui titoli di studio possono emergere considerazioni attendibili solo se si tiene conto che il personale direttivo della Polizia penitenziaria è normalmente in forza al Ministero di grazia e giustizia 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.

Tanto premesso, dalla rilevazione si evince che, del personale di ruolo appartenente all'aggregato in esame, oltre il 63% ha il diploma di scuola media inferiore, il 34% ha il diploma di scuola media superiore e solo il 2,5% è laureato (quest'ultimo dato è però in aumento rispetto agli anni precedenti). La maggior presenza, in termini percentuali, di personale laureato si ha nel Corpo forestale dello Stato (oltre il 9% della consistenza complessiva del corpo), seguito dalla Polizia di Stato (circa 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. Emergono perplessità sull'attendibilità dei dati relativi alla Guardia di

finanza per l'eccessivo ed incomprensibile aumento di personale con diploma di scuola media inferiore (quasi 49.000, a fronte degli oltre 35.000 nel 1995) e, per contro, del notevole calo, pressoché uguale in termini numerici, di personale con diploma di scuola media superiore (quasi 12.000, rispetto ai quasi 26.000 del 1995).

L'indicatore di assenza *pro capite* per l'aggregato forze di polizia è pari al 15%. Il valore più elevato è riferito alla Polizia di Stato (19%), quello più basso è relativo all'Arma dei Carabinieri (10%).

3.6.4 - Costo del personale

La spesa complessiva dei corpi di polizia per retribuzioni lorde, comprensiva delle voci retributive a carattere fisso e continuativo e del trattamento accessorio è stata, per il 1996, di 14.759 miliardi di lire, con un incremento di 1.235 miliardi, pari al 9,1% rispetto all'anno precedente. Per il 1997 tale spesa è stata di 15.175 miliardi di lire, con un ulteriore incremento di 416 miliardi, pari al 2,8%, rispetto al 1996. L'aumento rilevato per il 1996, obiettivamente elevato, è conseguenza soprattutto dei provvedimenti normativi di perequazione e riordino degli inquadramenti retributivi, oltre che, ovviamente, dei miglioramenti economici riconosciuti con il d.P.R. di recepimento dell'accordo sindacale e del provvedimento di concertazione. Le somme complessivamente erogate per le retribuzioni del personale di ruolo ammontano a 14.222 miliardi per il 1996 (a fronte di 12.699 miliardi per il 1994 e 12.959 miliardi per il 1995).

La spesa sostenuta complessivamente nel 1996 è composta per il 91% da retribuzione ordinaria (stipendio, indennità integrativa speciale, indennità pensionabile, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità ed altre componenti minori). L'incidenza della retribuzione accessoria (prevalentemente lo straordinario) è pari al 9%. I valori percentuali restano sostanzialmente immutati per il personale di ruolo, mentre per il restante personale il trattamento ordinario presenta un valore percentuale, rispetto alla retribuzione complessiva, leggermente superiore (92%). Come negli anni precedenti, l'analisi disaggregata per singoli corpi di polizia evidenzia valori percentuali leggermente più elevati rispetto alla media per il trattamento accessorio erogato al personale della Polizia penitenziaria (quasi il 12%), mentre il Corpo forestale dello Stato è l'amministrazione con la maggiore componente di retribuzione ordinaria (quasi il 94%). Degno di nota per la sua anomalia, che fa pensare a differenti modalità di rilevazione dei dati o ad errori, è anche il fatto che, per la Guardia di finanza, la componente accessoria per il personale non di ruolo raggiunge il 41% dell'intera retribuzione.

Tra le singole voci di retribuzione, la voce stipendi è quella che incide maggiormente ed è pari al 29% della retribuzione complessiva, seguita dall'indennità integrativa speciale, che incide per il 27%. Di rilievo è anche l'incidenza dell'indennità pensionabile, pari al 19%. La quasi totalità della retribuzione accessoria è costituita dallo straordinario, pari quasi all'8% della retribuzione complessiva. Rispetto all'anno precedente si rileva un aumento della spesa sostenuta pari al 42% per l'indennità mensile pensionabile ed al 14% per la voce stipendi.

Il costo del personale delle forze di polizia nel 1996 è pari a 19.916 miliardi di lire ed incide per il 19% circa sull'intero settore statale, in misura quindi superiore rispetto all'incidenza della consistenza personale dell'aggregato rispetto all'intero settore Stato (che, come si è detto, è del 16,6%). Nel 1997 il costo del personale è di 20.363 miliardi di lire, con un aumento del 2,2% rispetto all'esercizio precedente.

Come si evince dalla *tabella 5*, la retribuzione media del personale di ruolo appartenente ai corpi di polizia, che nel 1995 era stata di 42,8 milioni, aumenta a 45,6 milioni. I corpi con la più elevata retribuzione media sono la Guardia di finanza (46,5 milioni) e l'Arma dei Carabinieri (46,3 milioni), mentre al di sotto del valore medio si colloca la Polizia penitenziaria (44 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

normalmente in forza al Ministero e non appartiene al corpo, e quindi non è considerato in questa rilevazione.

Riguardo al personale dirigenziale la retribuzione media è di poco superiore ai 134 milioni annui per i dirigenti generali ed ai 100 milioni annui per i dirigenti. I valori più elevati riguardano la Guardia di finanza (oltre 148 milioni per i dirigenti generali ed oltre 112 milioni per gli altri dirigenti) ed all'Arma dei Carabinieri (140,6 milioni per i dirigenti generali ed oltre 107 milioni per i dirigenti). Anche il Corpo forestale, privo di dirigenti generali, presenta valori superiori alla media (108,5 milioni). La Guardia di finanza è il corpo con le retribuzioni medie più elevate anche nelle altre categorie del personale con trattamento superiore e dei livelli. Considerato che la spesa complessivamente sostenuta nel 1996 per la retribuzione lorda (comprensiva delle voci a carattere fisso e continuativo e del trattamento accessorio) del personale dirigenziale delle forze di polizia è pari a 142 miliardi, e che il personale medio dirigenziale è pari a 1.410 unità, l'indice di spesa media per retribuzione lorda dirigenti esprime un valore pari a 100.541. Il medesimo indice esprime un valore di 89.184 per il personale con trattamento superiore e di 46.311.000 per il personale dei livelli (46.641.000 per il personale dei livelli comprensivo anche di quello con trattamento superiore). Il rapporto tra la spesa media per retribuzione lorda dirigenti e livelli è pari a 2,2 se il personale con trattamento superiore viene ricompreso tra i livelli, e scende a 2 se detto personale è incluso tra quello dirigenziale. L'indicatore d'incidenza retribuzione lorda dirigenti è pari all'1%, che aumenta al 2% se nei dirigenti si include anche il personale con trattamento superiore.

Retribuzione media del personale dei corpi di polizia (in migliaia di lire)

Tabella 5

	Dirigenti generali		Dirigenti		Personale con trattamento superiore			
	1995	1996	1995	1996	1995	1996	diff.	diff. %
Polizia di Stato	non esp.	122.670	99.497	97.200	84.973	81.237	-3.736	-4,4%
Carabinieri	non esp.	140.602	106.472	107.142	80.345	86.814	6.469	8,1%
Guardia di finanza*	non esp.	148.167	110.067	112.206	89.938	90.289	351	0,4%
Polizia penitenziaria	non esp.	=====	=====	80.227	=====	77.148		
Corpo forestale	non esp.	0	97.130	108.521	78.841	81.610	2.769	3,5%
Media	non esp.	134.388	101.469	100.360	83.584	86.152	2.568	3,1%

	Livelli				Totale				Scostamento da media	
	1995	1996	diff.	diff. %	1995	1996	diff.	diff. %	1995	1996
Polizia di Stato	42.620	44.118	1.498	3,5%	43.480	44.875	1.395	3,2%	1,6%	-1,6%
Carabinieri	42.364	45.833	3.469	8,2%	42.835	46.331	3.496	8,2%	0,1%	1,6%
Guardia di finanza*	42.785	45.931	3.146	7,4%	43.354	46.507	3.153	7,3%	1,3%	2,0%
Polizia penitenziaria	39.918	44.016	4.098	10,3%	39.918	44.026	4.108	10,3%	-6,7%	-3,5%
Corpo forestale	42.103	43.887	1.784	4,2%	43.794	45.683	1.889	4,3%	2,3%	0,2%
Media	42.202	45.033	2.831	6,7%	42.796	45.604	2.808	6,6%		

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

Si omettono raffronti tra il 1995 ed il 1996 per i dirigenti poiché il dato 1995 comprendeva tra i dirigenti anche i dirigenti generali

(*) Con esclusione dei Cappellani militari

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 6*, è pari, per il 1996, a 21.783 miliardi, con un aumento quindi di 6.240 miliardi, pari al 40%, rispetto all'anno precedente. E' lecito nutrire però dubbi sull'attendibilità dei dati relativi alla Polizia penitenziaria, per la quale risulterebbero spesi ben 1.295 miliardi per gestione mense/assegni vitto. Pertanto, escluso tale corpo, si osserva che il costo del lavoro delle singole forze di polizia rispecchia, in linea di massima, la consistenza complessiva. 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 (esclusa, si ripete, la Polizia penitenziaria), è pari a 62 milioni (in forte aumento rispetto ai circa 47 milioni del 1994 e 1995). Rispetto a tale valore, si pone al di sotto il Corpo forestale (50,5 milioni), mentre al di sopra è il valore riferito alla Guardia di finanza, che sfiora i 65 milioni. L'indice di costo del lavoro unitario medio, comprensivo, questa volta, anche della Polizia penitenziaria, esprime il valore di 65.723.

Tabella 6

Costo del lavoro per il personale dei corpi di polizia

	1995			1996		
	Costo del lavoro (a)	Personale complessivo (b)	Costo del lavoro medio individuale (a/b)	Costo del lavoro (c)	Personale complessivo (d)	Costo del lavoro medio individuale (c/d)
Polizia di Stato	5.051.909.211.000	104.895	48.161.583	6.642.672.447.000	105.163	63.165.490
Carabinieri	5.319.740.768.000	114.996	46.260.224	6.900.342.449.000	114.501	60.264.473
Guardia di finanza	3.121.388.618.000	64.157	48.652.347	4.248.852.503.000	65.412	64.955.245
Polizia penitenziaria	1.664.945.457.000	38.264	43.512.060	3.589.076.468.000	39.812	
Corpo forestale	385.248.046.000	7.709	49.973.803	402.047.613.000	7.961	50.502.150
TOTALE	15.543.232.100.000	330.021	47.097.706	21.782.991.480.000	332.849	62.087.433 (*)

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

(*) Con esclusione della Polizia penitenziaria

PAGINA BIANCA

3.7 - Il personale delle forze armate

3.7.1 - Premessa

Le forze armate, così come definite dall'art. 1 della legge 24 dicembre 1986, n. 958, sono costituite dall'organizzazione di uomini e mezzi al servizio della Repubblica per la difesa della Patria e concorrono alla salvaguardia delle libere istituzioni e al benessere della collettività nazionale in caso di calamità naturali. Il personale delle forze armate rappresenta la componente tecnico-operativa dell'Amministrazione della difesa.

L'aggregato - è preferibile usare tale termine anziché quello di comparto per sottolineare come, almeno formalmente, il trattamento giuridico ed economico e, più in generale, lo status del personale non deriva da una vera e propria contrattazione collettiva - è tuttora diviso nei tre grandi settori dell'Esercito, della Marina militare e dell'Aeronautica militare.

Ed in effetti, nonostante la riunificazione in un unico Ministero (quello della Difesa) dei precedenti dicasteri della Guerra, della Marina e dell'Aeronautica (d.C.p.S. 4 febbraio 1947, n. 17) ciascuna forza armata ha mantenuto un elevato grado di autonomia e un distinto organico, non essendo tra l'altro prevista una mobilità del personale tra le diverse armi.

L'Arma dei carabinieri è parte integrante dell'Esercito, di cui, anzi, rappresenta tradizionalmente la prima struttura operativa. Tuttavia, considerata la prevalenza, almeno in tempo di pace, dei compiti istituzionali di tutela dell'ordine pubblico interno rispetto quelli di polizia militare, il trattamento giuridico ed economico degli appartenenti all'Arma segue la normativa delle altre forze di polizia.

Unitamente alla Guardia di finanza, i carabinieri, per quanto attiene alla organizzazione e alla disciplina, sono tuttavia inseriti in un'ordinamento di tipo militarizzato.

Fanno altresì parte dell'aggregato forze armate i dipendenti delle Capitanerie di porto e i Cappellani militari (con esclusione di quelli inquadrati nell'Arma dei carabinieri), sacerdoti cattolici incaricati di espletare il servizio di assistenza spirituale alle forze armate, ai sensi della legge 1 giugno 1961, n. 512.

Il personale appartenente all'aggregato risulta suddiviso in due grandi categorie:

- personale di ruolo (ufficiali in servizio permanente e di complemento, sottufficiali, volontari in servizio permanente);
- personale non di ruolo (militari di leva, allievi ufficiali di complemento, fino alla nomina a sottotenente, volontari in ferma breve).

La predetta distinzione non si basa sul carattere stabile o precario del rapporto (gli Ufficiali di complemento sono, infatti, inseriti tra il personale di ruolo) nè sulla esistenza di una dotazione organica prestabilita di personale (esistente anche per i militari di leva e per i volontari in ferma breve), quanto piuttosto sull'equiparazione stipendiale di una parte del personale militare alla dirigenza statale o ai diversi livelli funzionali. Tale equiparazione sussiste infatti anche per gli Ufficiali di complemento, ma non già per i militari di leva e gli allievi (i quali percepiscono un compenso estremamente esiguo, stabilito con cadenza biennale mediante un decreto del Ministro del tesoro di concerto con il Ministro della difesa), né per i volontari in ferma breve, il cui trattamento economico è determinato in una cifra mensile omnnicomprensiva, senza alcun riferimento alla dinamica retributiva dei livelli del personale statale.

L'analisi che segue, premesse alcune brevi indicazioni sulla specificità dell'aggregato, è volta ad approfondire relativamente all'anno 1996 le variazioni intervenute nella consistenza e nella distribuzione del personale e nella dinamica retributiva.

La precedente relazione, relativa al triennio 1994-96, per tale ultimo anno, conteneva solamente alcune indicazioni generali di tendenza, considerata la mancanza di dati certi, significativi e completi sull'andamento delle diverse variabili che incidono sul costo del lavoro.

Le considerazioni di seguito esposte sono basate essenzialmente sui dati contenuti nel conto annuale del Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato - relativo al 1996, documento peraltro ancora non ufficialmente pubblicato, reso però disponibile in una fase avanzata di elaborazione finale.

Con riferimento allo specifico aggregato i dati rilevati dalla Ragioneria presentano caratteristiche di completezza e di sufficiente congruità interna. Eventuali anomalie saranno comunque segnalate nel corso della relazione.

Fra il numero elevatissimo dei dati contenuti nel conto annuale della Ragioneria sono stati selezionati, evidenziati ed elaborati quelli maggiormente indicativi della dinamica dell'aggregato.

Le rilevazioni effettuate dalla Ragioneria, per motivi di omogeneità con il restante settore statale e pubblico, prevedono una classificazione del personale, basata sull'equiparazione economica del personale ai diversi gradi della dirigenza o all'inquadramento nei livelli economico-retributivi.

Nella presente relazione, invece, è stata adottata una differente riaggregazione che, sulla base delle caratteristiche specifiche dell'aggregato forze armate (sinteticamente esposte nel capitolo successivo), privilegia l'appartenenza alle diverse carriere (ufficiali, sottufficiali, volontari in servizio permanente).

L'analisi della dinamica retributiva è stata effettuata con riferimento pressoché esclusivo al personale di ruolo. Inizialmente, l'inserimento anche del restante personale, elevato numericamente, al quale viene corrisposto un compenso estremamente esiguo, avrebbe alterato i dati globali, non consentendo significativi raffronti con il restante personale statale e pubblico.

Nell'analisi relativa alle variazioni della consistenza del personale, sono stati considerati separatamente gli ufficiali di complemento, in quanto la categoria presenta un fisiologico totale rinnovamento annuale, che si differenzia dal normale andamento delle assunzioni e cessazioni dal servizio del restante personale.

Ai fini di una migliore intelligibilità del contenuto della presente relazione, si è ravvisata l'opportunità di far precedere i dati e le considerazioni relative alle variazioni quantitative e alla dinamica retributiva del personale appartenente all'aggregato forze armate da alcune brevi considerazioni sulle caratteristiche specifiche principali dell'aggregato, con particolare riferimento ai mutamenti normativi ed ordinamentali aventi effetto nel periodo di riferimento delle presente relazione, rinviando, per ulteriori approfondimenti di carattere generale, allo specifico capitolo della relazione relativa al triennio 1994-96¹.

3.7.2 - Caratteristiche specifiche dell'aggregato

3.7.2.1 - Procedimento per la disciplina del trattamento giuridico ed economico degli appartenenti all'aggregato

Il rapporto di lavoro del personale militare non deriva da una vera e propria contrattazione collettiva.

Il d. lgs. 12 maggio 1995, n. 196, in attuazione della delega contenuta nell'art. 2 della legge 6 marzo 1992, n. 216, delinea, un particolare procedimento di concertazione tra i

¹ Cfr. Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996*, Corte dei conti, Centro fotolitografico, 1997 par. 3.7.2, p. 216

Ministeri interessati (Difesa, Tesoro, Funzione pubblica), il capo di Stato Maggiore della Difesa e i rappresentanti del Cocer, massimo organo rappresentativo del personale militare (istituito con il d.P.R. 14 novembre 1979, n. 691), destinato a concludersi con un decreto del Presidente della Repubblica, per la determinazione di alcuni aspetti concernenti il rapporto di impiego delle forze armate (trattamento economico fondamentale e accessorio, durata massima dell'orario di lavoro, licenze, aspettative e permessi).

Con la procedura sopradescritta è stato emanato il d.P.R. 31 luglio 1994, n. 394, di recepimento del primo provvedimento di concertazione riguardante il quadriennio 1994-97 per la parte normativa, e il biennio 1994-95 per la parte economica.

Con successivo d.P.R. 18 aprile 1996, n. 360, viene invece disciplinato il trattamento economico per il biennio 1996-97.

La fondamentale differenza fra il provvedimento di concertazione e il normale accordo collettivo deriva dal fatto che gli organi di rappresentanza del personale dovrebbero porsi in una posizione collaborativa e non antagonista rispetto alle autorità incaricate di decidere in materia. Gli organismi di rappresentanza militare, infatti, non sono assimilabili ad un'associazione sindacale.

Nei confronti del personale militare sussiste ancora, ai sensi della legge 11 luglio 1968, n. 383, non solo il divieto di esercitare il diritto di sciopero, valevole altresì per le forze di polizia ad ordinamento civile, ma anche quello di costituire associazioni professionali a carattere sindacale, e di aderire ad altre associazioni sindacali già costituite.

Il sistema attualmente in vigore, nelle intenzioni del legislatore, avrebbe dovuto rappresentare un bilanciamento fra la particolare natura del servizio militare, che richiede necessariamente gerarchia e disciplina, e i diritti costituzionali spettanti a tutti i cittadini, richiamati dall'art. 53, comma 3, della Costituzione, in base al quale l'ordinamento delle forze armate, si informa allo spirito democratico della Repubblica.

Pertanto, relativamente ai predetti divieti e allo stesso meccanismo di concertazione, il Consiglio di Stato, esaminando il ricorso di alcuni militari nei confronti dei quali il Ministero della difesa aveva rigettato l'istanza di costituire una vera e propria associazione sindacale, sollevava, con ordinanza n. 837 del 2 giugno 1998 (pubblicata sulla Gazzetta ufficiale, prima serie speciale, n. 46, del 18 novembre 1998) questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della citata legge 382 del 1978.

A parere del giudice rinviante, relativamente al personale delle forze armate e delle forze di polizia a ordinamento militarizzato, fermo restando il divieto di utilizzare lo strumento dello sciopero, le altre limitazioni all'esercizio del diritto di associazione sindacale e la stessa impossibilità di stipulare veri e propri accordi collettivi, sarebbero in contrasto con gli articoli 3, 39 e 52 della Costituzione, considerati altresì i diritti che la legge riconosce al personale delle forze di polizia a ordinamento civile.

3.7.2.2 - Ordinamento delle diverse carriere

L'aggregato, costituito esclusivamente da personale di sesso maschile, è articolato, come detto, nelle tre diverse carriere degli ufficiali, dei sottufficiali e dei volontari in servizio permanente.

L'inquadramento nei livelli, e la stessa equiparazione dei gradi di vertice alla dirigenza civile, si sono venuti a sovrapporre al tradizionale ordinamento militare con la sola funzione, peraltro, di determinare il trattamento stipendiale di base di ciascun appartenente al comparto.

Ufficiali, sottufficiali e truppa volontaria mantengono quindi un diverso stato giuridico. Diverse sono le modalità di accesso e le possibilità di carriera. Diversa è altresì la

considerazione sociale di cui godono gli appartenenti alle diverse categorie di personale, che mantengono al loro interno particolari vincoli di solidarietà e appartenenza, cementati e favoriti da numerose forme di protezione sociale, estese, spesso, anche ai familiari e al personale a riposo.

La disciplina concernente lo stato giuridico, i diritti e gli obblighi degli ufficiali, originariamente contenuta nella legge 10 aprile 1954, n. 113, successivamente modificata dalla legge 12 novembre 1995, n. 1137 che ha unificato le modalità di avanzamento fra le diverse armi, è stata di recente profondamente modificata dal d. lgs. 30 dicembre 1997, n. 490, emesso in attuazione della delega contenuta nell'art. 1, comma 97, della legge finanziaria 1997 (legge 23 dicembre 1996, n. 662). Tale nuova normativa prevede un particolare e complesso sistema di avanzamento volto a contemperare il diritto di tutti gli appartenenti che non abbiano demeritato a una progressione nei diversi gradi, con l'esigenza di consentire una carriera più veloce ai più capaci e meritevoli, attraverso un meccanismo basato in parte sull'anzianità, in parte su complessi meccanismi di scelta, in parte su meriti eccezionali. A seconda dei gradi le promozioni possono essere a ruolo chiuso o a ruolo aperto.

La carriera degli ufficiali inizia dal VI livello, che corrisponde al grado di sottotenente, e prosegue teoricamente fino ai più alti gradi della dirigenza.

Per gli appartenenti alle forze armate, infatti, a differenza di quanto avviene per il restante personale del pubblico impiego, l'accesso ai gradi dirigenziali rappresenta il naturale proseguimento della carriera nel ruolo degli ufficiali e avviene mediante promozione analoga alle altre in precedenza conseguite, non essendo prevista in alcun caso la possibilità di un accesso alla dirigenza in favore di personale non appartenente all'aggregato.

Anche se, con riferimento ai gradi più alti della dirigenza militare, assume particolare rilevanza l'elaborazione di indirizzi strategici e la definizione di obiettivi e priorità, tuttavia diritti, obblighi e responsabilità dei dirigenti sono sostanzialmente gli stessi del restante personale appartenente al ruolo degli ufficiali, correlati allo svolgimento della precipua funzione di comando di unità operative di dimensione sempre maggiori.

Le modalità di reclutamento e la carriera dei sottufficiali e dei volontari sono state profondamente modificate con il d. lgs. 12 maggio 1995, n. 196 che ha altresì previsto la categoria dei volontari in servizio permanente.

La predetta normativa, nell'ambito di un profondo mutamento strutturale, teso a delineare un nuovo modello di difesa, ha inteso consentire un'effettiva possibilità di stabilità di rapporto e di carriera ai volontari di truppa (in precedenza solo il 3% degli appartenenti a tale categoria, decorso il periodo di ferma prolungata, riusciva a transitare nei ruoli delle forze armate) attraverso l'istituzione di un apposito ruolo di volontari in servizio permanente (VSP) per il quale è previsto un organico complessivo a regime di 24.262 unità. In tale ruolo gli interessati potranno permanere fino al 56° anno di età. I volontari in servizio permanente dovrebbero essere adibiti a compiti operativi di alta specializzazione (guida e manutenzione di veicoli particolari, uso di armi e di tecnologie sofisticate) che richiedono un lungo periodo di addestramento e la frequenza di corsi particolari. Relativamente al 1996 risultano in servizio 2.683 unità di volontari in servizio permanente, sulla base di una norma di salvaguardia che ha consentito il transito nel predetto ruolo dei volontari in ferma prolungata previsti dalla precedente normativa.

La carriera dei sottufficiali viene suddivisa in due distinti ruoli:

- il ruolo dei marescialli cui si accede di regola dopo la frequenza della scuola allievi, riservata ai giovani in possesso di scuola superiore;
- il ruolo dei sergenti, possibile sbocco, invece, della nuova categoria dei volontari in servizio permanente.

Da una parte quindi un ruolo di sottufficiali (i marescialli), in possesso di una migliore cultura generale per lo svolgimento di compiti amministrativi e organizzativi in grado di collaborare effettivamente con gli ufficiali, dall'altra la presenza di un notevole numero di personale volontario fortemente motivato e professionalmente addestrato allo svolgimento di incarichi operativi, anche in relazione alla partecipazione ad operazioni coordinate con le forze armate di altri paesi appartenenti all'alleanza atlantica.

Per i volontari in ferma breve che non trovino possibilità di sbocco nei ruoli del servizio permanente, sono previste diverse percentuali di riserva (fino al 60%) dei posti messi a concorso per l'arruolamento tra i militari di truppa nell'Arma dei carabinieri, gli Agenti del Corpo di polizia penitenziaria, del Corpo forestale, della Guardia di finanza, nonché, in generale per l'assunzione nelle qualifiche del personale operaio presso l'Amministrazione della Difesa e le altre Amministrazioni statali.

3.7.2.3 - Ulteriori caratteristiche dell'aggregato

Per comprendere la dinamica quantitativa dell'aggregato occorre altresì considerare la particolarità delle cause che determinano la cessazione del rapporto di impiego. Infatti, raggiunti determinati limiti di età, diversi a seconda dell'appartenenza all'una o all'altra delle forze armate, alla carriera e al grado conseguito, in ogni caso comunque al raggiungimento di un'età inferiore rispetto a quella prevista per il collocamento a riposo degli altri pubblici dipendenti, il personale militare viene collocato in ausiliaria e cessa dal servizio attivo, con possibilità, peraltro, di un richiamo per lo svolgimento di quegli incarichi non riservati per legge al personale in servizio permanente effettivo.

Da un punto di vista statistico il collocamento in ausiliaria è considerato come una cessazione dal servizio ed il richiamo come una nuova assunzione.

Il collocamento in ausiliaria comporta l'attribuzione del trattamento pensionistico, maggiorato di un'indennità pari all'80% della differenza rispetto allo stipendio dei pari grado in servizio. Decorso il periodo massimo di permanenza in ausiliaria si ha il collocamento nella riserva, con obbligo di servizio solo in caso di guerra, ovvero il congedo assoluto, in relazione all'età e ai requisiti fisici e professionali di ciascuno.

Per quanto attiene al trattamento economico, accanto allo stipendio e all'indennità integrativa speciale, sono previste 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 altre forze di polizia, ha previsto oltre a un particolare assegno, cosiddetto di omogeneizzazione, l'attribuzione del trattamento economico superiore ai tenenti colonnelli che abbiano prestato servizio per almeno 15 anni dalla nomina a tenente, e ai colonnelli con almeno 25 anni di anzianità.

A differenza, peraltro, di quanto avviene per le forze di polizia di ordinamento civile, per il conseguimento del predetto beneficio è prevista non solo il raggiungimento di una determinata anzianità di servizio ma anche il conseguimento del grado immediatamente inferiore a quelli equiparati alla dirigenza.

Peraltro, l'effetto peregrino di tale istituto è destinato a diminuire in considerazione dell'importanza, sempre maggiore, all'interno del trattamento economico dei dirigenti, di quelle indennità legate all'effettivo svolgimento delle relative funzioni, indennità escluse dal citato beneficio.

L'organico del personale militare, la ripartizione fra le varie armi, carriere e gradi e la distribuzione sul territorio seguono una logica diversa e particolare rispetto a quella del restante personale del settore statale e di quello pubblico in generale.

Occorre infatti rispondere prioritariamente ed esclusivamente a criteri strategici, spesso stabiliti in attuazione degli obblighi internazionali derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla *North Atlantic Treaty Organisation* (N.A.T.O.).

Sussiste inoltre una interdipendenza fra l'organico delle varie categorie di personale, compresi i militari di leva, derivante dall'applicazione di regole proprie dell'arte militare, per cui a un determinato numero di soldati deve corrispondere un altrettanto determinato numero di sottufficiali e ufficiali dei diversi gradi.

Un organico, una ripartizione nei ruoli e carriere e una dislocazione sul territorio dunque estremamente rigidi nel breve periodo, suscettibili di significativi mutamenti solo in connessione con l'adozione di una diversa impostazione strategica e un cambiamento della politica militare.

Proprio con riferimento a quanto sopra occorre allora segnalare per la sua importanza il d. lgs. 28 novembre 1997, n. 454, non a caso intitolato "riforma strutturale delle forze armate", emesso ai sensi della delega contenuta nell'art. 1, comma 1, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, in base al quale viene prevista la soppressione e il successivo riaggruppamento delle principali strutture operative del Ministero della difesa, con una significativa riduzione del numero degli ufficiali dei gradi più elevati.

3.7.3 - Consistenza e variazioni del personale nel 1996

Alla data del 31 dicembre 1996, secondo i dati riportati nel conto annuale della Ragioneria generale dello Stato, il personale di ruolo appartenente alle forze armate (ufficiali, sottufficiali e volontari in servizio permanente) ammonta a 119.866 unità.

Tale personale rappresenta il 39,85% del totale dell'aggregato costituito anche da 180.863 unità di personale non di ruolo (militari di leva, allievi, volontari in ferma breve).

Rispetto ai dati rilevati dalla medesima fonte relativi al 1995² si rileva una diminuzione del personale di ruolo pari a 4.622 unità (-3,71%). Quanto sopra a fronte di una diminuzione del personale del settore statale del 1,6% e dell'1,68% di quello del settore pubblico in genere.

L'incidenza del solo personale di ruolo appartenente all'aggregato forze armate al termine del 1996 è pari al 7,12% di quello del settore statale, e al 3,81% rispetto a quello del settore pubblico.

Il personale di ruolo è distribuito per il 41,4% nell'Esercito, per il 36,4% nell'Aeronautica, per il 18,3% nella Marina. Il 3,7% appartiene al ruolo delle Capitanerie di porto. La percentuale dei Cappellani militari, 217 unità (0,2% del personale di ruolo) appare del tutto irrilevante sul totale dell'aggregato.

La diminuzione del personale di ruolo appare meno evidente nell'Esercito e nella Marina (rispettivamente il 2,8 e il 2,9% in meno), decisamente marcata nell'Aeronautica (6,28%). Si conferma invece l'aumento del personale delle Capitanerie di porto (+384 unità, pari al 9,5%).

Il personale di ruolo, in servizio al 31 dicembre 1996, risulta costituito per il 2% da ufficiali equiparati a fini economici ai dirigenti dello Stato; per il 21,6% da altri ufficiali inquadrati a fini economici nei livelli funzionali; per il 5% da ufficiali di complemento e per il

²Nel conto annuale relativo al 1995 il personale di ruolo in servizio al 31 dicembre 1995 è stimato in 124.484 unità. Per omogeneità espositiva e per effettuare significativi raffronti, nella presente relazione si fa riferimento invece al dato, superiore di 4 unità, riportato nel conto annuale relativo al 1995.

69,2% da sottufficiali. I volontari in servizio permanente rappresentano nel 1996 il 2,2% di tale categoria di personale.

In pratica, nell'aggregato forze armate si riscontra la presenza di un dirigente ogni 50 unità di personale di ruolo. Considerando anche il personale non di ruolo, il predetto rapporto diviene 1 a 127.

Nel 1995 risultano assunte 4.634 unità pari al 3,4%, a fronte di 11.576 cessazioni, pari al 9,6% (dato peraltro depurato dal fisiologico movimento degli ufficiali di complemento - ammontante a 5.176 unità congedate nell'anno), con un saldo negativo di 6.942 unità. Nel periodo di riferimento risultano peraltro entrate nel personale di ruolo ulteriori 7.496 unità, non considerate a fini statistici come assunzioni in quanto provenienti dall'interno delle forze armate (in massima parte allievi ufficiali che hanno terminato la frequenza del prescritto corso e sono stati immessi nel ruolo dei sottotenenti di complemento).

In dettaglio, le assunzioni hanno riguardato:

- 4 dirigenti (si tratta peraltro di richiami dall'ausiliaria);
- 1.376 ufficiali;
- 934 sottufficiali;
- 2.320 volontari in servizio permanente.

Le predette assunzioni risultano equamente distribuite fra le varie armi, in considerazione della loro diversa incidenza quantitativa del personale di ciascun arma sul totale dell'aggregato (53,86 nell'Esercito; 24,84% nell'Aeronautica; 9,75% nella Marina; 11,26% nelle Capitanerie; 0,29% tra i cappellani militari). La maggior concentrazione nell'Esercito deriva dalla presenza in tale arma del maggior numero di volontari in servizio permanente.

Salvo quanto detto a proposito dei dirigenti, le assunzioni risultano tutte avvenute a seguito di procedure concorsuali, alle qualifiche iniziali previste per ciascuna carriera (sottotenenti e tenenti per gli ufficiali e sergenti per i sottufficiali).

Le cessazioni dal servizio hanno riguardato 398 dirigenti, 3.119 ufficiali, 8.052 sottufficiali e 7 volontari.

Risultano in percentuale avvenute a seguito di dimissioni volontarie (50,4%), collocamento in ausiliaria (33,4%) e per raggiungimento dei limiti di età per il congedo definitivo (16,2%).

L'aggregato presenta un tasso di copertura dell'organico pari al 87%.

I prospetti contenuti nel conto annuale della Ragioneria, peraltro, non rilevano l'organico relativo ai sottotenenti di complemento dell'Esercito.

Non considerando allora il dato relativo agli ufficiali di complemento la copertura dell'organico è pari all'83,5%.

Anche relativamente al 1996 elevata è stata la mobilità verticale del personale inquadrato a fini economici nei livelli, sia a seguito del fisiologico svolgimento della carriera, che molto spesso comporta una progressione all'interno delle diverse qualifiche funzionali, sia in relazione al nuovo inquadramento al IX livello dei tenenti colonnelli a seguito del provvedimento di concertazione recepito con d.P.R. 394 del 1995.

La mobilità verticale ha riguardato 38.197 unità, pari al 34,6% del personale inquadrato nei livelli.

Al termine del 1996 la maggior concentrazione di personale si rileva al VI livello (48.654 unità, pari al 44%), livello che ricomprende sottotenenti in servizio permanente, sottotenenti di complemento e i sottufficiali del ruolo dei sergenti.

Fra il personale di ruolo i dipendenti, con un'anzianità di servizio superiore a 20 anni sono 30.415 (con un'incidenza percentuale del 25,4%).

Per una migliore intelligibilità di tale dato è opportuno, peraltro, richiamare da una parte la particolare disciplina delle cause di cessazione dal servizio che prevedono il collocamento in ausiliaria al raggiungimento di limiti di età decisamente più brevi rispetto a quelli del restante personale del settore statale e pubblico, dall'altra il fatto che l'accesso alle diverse carriere avviene in età giovanissima.

L'indicatore di assenze pro-capite (cioè il rapporto tra i giorni di assenza e i giorni lavorativi relativi al totale medio del personale in servizio) relativamente all'aggregato forze armate è pari al 13,2%.

3.7.4 - Dinamica economica del personale appartenente all'aggregato

Il costo del personale delle forze armate, relativamente al 1996 è pari a 9.253,3 miliardi, e rappresenta l'8,8% del costo complessivo del personale statale.

Il dato relativo all'aggregato forze armate è peraltro comprensivo anche dei compensi corrisposti al personale non di ruolo (militari di leva, allievi e volontari in ferma breve).

Rispetto all'anno precedente il costo del personale evidenzia un aumento di 1.813,4 miliardi, imputabile per la maggior parte al notevole incremento dei contributi a carico dell'Amministrazione per cui il predetto dato appare sotto tale aspetto in parte falsato che passano da 891,9 miliardi a 2.177,9 miliardi con una differenza di 1.286 miliardi (+244%).

Concorrono alla determinazione del costo del personale:

- la spesa per retribuzioni lorde (competenze fisse e accessorie): 73,03%
- i contributi a carico dell'Amministrazione: 23,54%;
- le indennità di missione e di trasferimento, le altre spese e il saldo netto dei rimborsi effettuati dall'Amministrazione: 3,43%.

Il costo del solo personale di ruolo ammonta allora a 8.523,9 miliardi, pari all'8,1% del costo complessivo del personale statale.

Nel 1996 la spesa relativa alla retribuzione lorda del solo personale di ruolo è pari a 6.028,5 miliardi, con un aumento di 416,9 miliardi, pari al 7,43%. Considerato che le rilevazioni della Ragioneria avvengono sulla base dei dati di cassa, non è possibile stabilire in che misura il predetto aumento derivi dai benefici previsti dal provvedimento di concertazione del 18 aprile 1996, in quanto non si hanno notizie circa la loro effettiva corresponsione agli interessati nei termini stabiliti.

La retribuzione media annua degli appartenenti all'aggregato ammonta, nel 1996, a 48.947.000 lorde, superiore del 16,3% rispetto alla media del settore statale.

I dirigenti generali delle forze armate e gli altri dirigenti percepiscono un compenso rispettivamente del 7,5% e del 25,8% superiore rispetto a quello percepito dai pari grado del comparto Ministeri.

La retribuzione media è composta per il 94,83% da competenze fisse e indennità a carattere generale. Il restante 5,17% è dato dalle competenze accessorie (straordinario e indennità particolari).

L'incidenza totale delle indennità, generali e speciali, sulla retribuzione lorda è pari al 20,9%, a fronte di un dato relativo al settore statale del 13,3%.

Lo straordinario rappresenta il 4,2% della retribuzione lorda media, a fronte di una incidenza di tale voce, per tutto il personale del settore statale, del 2,5%.

La spesa media per la retribuzione lorda dei dirigenti, considerando cioè la media del personale appartenente alle relative qualifiche in servizio nell'anno, è pari a 108.479.000, quella per il personale inquadrato nei livelli è pari a 46.506.000 (ogni dirigente, cioè, percepisce in media uno stipendio del 2,33% superiore rispetto al restante personale di ruolo).

La spesa per la retribuzione lorda dei dirigenti incide per circa il 4 per mille sul totale delle retribuzioni lorde corrisposte al personale di ruolo dell'aggregato.

Con riferimento all'aggregato forze armate il costo del lavoro - voce comprensiva del costo del personale più le spese necessarie al mantenimento in efficienza di quest'ultimo, alla formazione, alla eventuale corresponsione di equo indennizzo, alla gestione dei concorsi - è pari a Lire 9.416,6 miliardi.

In disparte l'aumento già evidenziato in sede di analisi del costo del personale, si rileva che la spesa per la gestione delle mense e gli assegni di vitto aumenta da 12,6 a 57,7 miliardi mentre quella relativa al vestiario passa da 7,9 a 14,2. Le spese di formazione, sostanzialmente equivalenti al dato dell'anno precedente, rappresentano una percentuale assolutamente irrilevante del costo del lavoro. Il costo del lavoro, peraltro, così come rilevato dalla Ragioneria dello Stato, è comprensivo anche dei compensi corrisposti al personale non di ruolo.

Con riferimento al solo personale di ruolo il costo del lavoro è invece pari a 8.687,1 miliardi.

Partendo da tale ultimo dato è possibile ricavare il costo medio unitario annuale di ciascuna unità di personale di ruolo, considerando la media del personale in servizio nel 1996, pari a Lire 71.104.050.

Dividendo tale dato per il numero convenzionale dei giorni lavorativi (305), si ricava il costo di ciascuna giornata lavorativa di un'unità di personale di ruolo, pari a 233.130 lire.

Scheda riepilogativa Anno 1996		Aggregato forze armate		
CONSISTENZA E DINAMICA DEL PERSONALE				
DIPENDENTI IN SERVIZIO	1995	1996	DIFFERENZA	
Ruolo	124.488	119.866	-4.622	
Restante personale	189.508	180.863	-8.645	
Totali	313.996	300.729	-13.267	
PERSONALE DI RUOLO 1996	Quantità	%		
Dirigenti	2.376	2,00		
Ufficiali	25.877	21,60		
Ufficiali di complemento	6.030	5,00		
Sottufficiali	82.900	69,20		
Volontari in servizio permanente (VSP)	2.683	2,20		
DINAMICA DEL PERSONALE DI RUOLO 1996				
Assunzioni	4.634	3,36		
Assunzioni Ufficiali di complemento	5.176	4,15		
Cessazioni	11.576	9,65		
Entrati nel livello	7.496	6,00		
INDICATORI DESCRITTIVI				
	1995	1996		
1 - Indicatore di squilibrio	84	84		
2 - Indicatore personale ruolo	40	40		
3 - Indicatore di femminilizzazione	=	=		
4 - Indicatore incidenza dirigenza	51	51		
5 - Indicatore assenza pro-capite	0,2	0,1		
6 - Indicatore di anzianità sup. 20 anni	28	25		
SPESA	1995	1996	diff.	%diff.
	mld	mld	mld	
COSTO DEL PERSONALE	7.439,9	9.253,3	+1.813,4	+24,37
COSTO DEL PERSONALE DI RUOLO	6.817,1	8.523,9	+1.706,8	+25,03
RETRIB. LORDA PERS. DI RUOLO	5.611,6	6.028,5	+ 416,9	+ 7,43
RETRIB. MEDIA ANNUA PERS. DI RUOLO (in migliaia)	44,927	48,947	+4,020	+ 8,94
	mld	mld	mld	
COSTO DEL LAVORO	7.645,4	9.416,6	+1.771,2	+23,16
COSTO DEL LAVORO PERS. DI RUOLO	7.022,6	8.687,1	+1.664,5	+23,70
INDICATORI FINANZIARI				
	1995	1996		
7 - Incidenza retrib. accessoria	9	5		
8 - Spesa media per retrib. dirigenti (in migliaia)	99.657	108.479		
9 - Spesa media per retrib. lorda livelli (in migliaia)	42.087	46.506		
10 - Rapporto retrib. dirigenti/livelli	2,4	2,3		
11 - Incidenza retrib. lorda dirigenti	5	4		
12 - Costo annuo unitario medio (in migliaia)	55.995	77.074		
13 - Costo giorno lavorativo medio (in migliaia)	184	253		

3.8 - Le rimanenti categorie di dipendenti statali non contrattualizzate

3.8.1 - Premessa

Il presente paragrafo riguarda il personale della carriera prefettizia, dei diplomatici, dei magistrati ed avvocati dello Stato. 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 spesso automatici, cosa che comporta un elevato tasso di mobilità verticale.

Tale dinamica interna di promozione incide non poco sull'evoluzione stipendiale.

La qualità dei dati desunti dal conto annuale della Ragioneria generale dello Stato - stante anche la limitatezza dei flussi finanziari - non presenta particolari problemi. Alcune macroscopiche imperfezioni segnalate nella precedente relazione sono state sanate nel conto annuale di quest'anno.

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. In tal senso si è orientata anche la Ragioneria generale dello Stato, innovando rispetto alle rilevazioni degli anni precedenti.

3.8.2 - Il personale della carriera prefettizia

3.8.2.1 - Consistenza, struttura e anzianità

Alla fine del 1996 il personale constava di 1.820 unità (*tabella 1*), con una percentuale femminile attestata oltre il 40% che tuttavia - nelle qualifiche non dirigenziali - risulta ormai superiore nettamente alla metà. Il personale complessivo inquadrato nei livelli non dirigenziali si attesta sul 62%. Nel complesso, l'organico risulta coperto al 95%, seppure sussistono eccedenze nella copertura delle qualifiche elevate (138% per i dirigenti generali) e carenze fra il personale dei livelli non dirigenziali (86%).

Oltre la metà del personale ha un'anzianità di servizio inferiore ai 15 anni.

Tre quarti dei dirigenti generali ha, però, più di 30 anni di anzianità.

Nel 1996 non vi sono stati significativi mutamenti nella struttura del personale rispetto all'anno precedente. Va rilevato, tuttavia, un sia pur modesto riallineamento nella copertura degli organici di fatto agli organici di diritto, con ridimensionamento dell'eccedenza nella copertura delle qualifiche elevate e conseguente aumento del personale dei livelli non dirigenziali.

Mette conto di sottolineare che la regione Lazio continua ad assorbire un terzo delle unità di personale, pur essendo la struttura prefettizia radicata capillarmente su tutto il territorio nazionale (nel complesso delle regioni settentrionali, per esempio, è distribuito appena un quarto del personale).

3.8.2.2 - La spesa

La spesa erogata per retribuzioni nel 1996 ammonta a 107,6 miliardi (*tabella 2*), di cui i quattro quinti per retribuzioni ordinarie (stipendio ed indennità integrativa speciale). Il residuo di retribuzione accessoria è costituito da compenso per lavoro straordinario (poco meno del 10%) ed altre indennità che concernono sostanzialmente il personale delle qualifiche meno elevate.

Tabella 1
Personale in servizio della carriera prefettizia per categorie

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1995				RILEVAZIONE 1996					
	Dotazione organica	31.12.94		31.12.95		Dotazione organica	31.12.95		31.12.96	
		Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne		Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Dirigenti generali	146	199	7	212	146	212	10	202	11	
Dirigenti	452	535	100	506	452	506	108	498	129	
Personale livelli	1.304	1.089	612	1.079	1.304	1.079	610	1.120	629	
TOTALE	1.902	1.823	719	1.797	1.902	1.797	728	1.820	769	

Personale in servizio della carriera prefettizia per categorie
% di copertura, di colonna e variazioni percentuali

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1995					RILEVAZIONE 1996				
	% copertura	% colonna		Variazione % 1995/1994		% copertura	% colonna		Variazione % 1996/1995	
		Totale	Di cui donne	Totale	Donne		Totale	Di cui donne	Totale	Donne
Dirigenti generali	145,2	11,8	0,6	6,5	42,9	138,4	11,1	0,6	-4,7	10,0
Dirigenti	111,9	28,2	6,0	-5,4	8,0	110,2	27,4	7,1	-1,6	19,4
Personale livelli	82,7	60,0	33,9	-0,9	-0,3	85,9	61,5	34,6	3,8	3,1
TOTALE	94,5	100,0	40,5	-1,4	1,3	95,7	100,0	42,3	1,3	5,6

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

Spesa per competenze fisse e indennità nel 1996 per il personale della carriera prefettizia

Tabella 2

CATEGORIA	Stipendio	Indennità integrative	R.L.A.	Triestensione mensile	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con espianti all'aspianto	TOTALE (A)	Recuperi per assenze, ritardi, ecc.	Acconti per anni precedenti	TOTALE (*) (B)
Dirigenti generali	12.368.852	2.704.498	0	1.538.861	0	3.067.794	19.700.005	-15.639	154.995	19.839.361
Dirigenti	20.253.646	6.389.417	0	2.419.189	970	88.862	29.152.084	-56.398	710.015	29.805.701
Livelli	19.945.157	12.935.625	1.060.887	2.994.164	23.085	118.932	37.077.850	-233.755	812.027	37.656.122
TOTALE	52.567.655	22.029.540	1.060.887	6.972.214	24.055	3.275.588	85.929.939	-305.792	-1.677.037	87.301.184

(*) Nel calcolo del totale, l'importo relativo ai recuperi per assenze, ritardi, ecc. non viene sommato ma sottratto

Spesa per competenze accessorie nel 1996 per il personale della carriera prefettizia

CATEGORIA	Strordinario	Compensi incentivanti la produttività	Fondo di produttività collettiva	Indennità derivanti da provvedimenti specifici	Fondo per la qualità della prestaz. individ.	Altre spese accessorie e indennità varie	TOTALE COMPETENZE (C)	TOTALE A+C	TOTALE B+C
Dirigenti generali	257.657	0	0	0	0	0	257.657	19.957.662	20.097.018
Dirigenti	5.245.689	0	0	3.842.724	0	0	9.088.413	38.240.497	38.894.114
Livelli	4.213.893	0	0	6.771.376	0	0	10.985.269	48.063.119	48.641.391
TOTALE	9.717.239	0	0	10.614.100	0	0	20.331.339	106.261.278	107.632.523

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

La retribuzione media lorda *pro capite* del personale di prefettura è stata di 65,5 milioni, con un aumento di oltre 7 milioni rispetto al 1995.

I contributi a carico dell'Amministrazione superano i 38 miliardi e risultano, perciò, più che raddoppiati rispetto al 1995.

3.8.3 - Il personale diplomatico

3.8.3.1 - Consistenza, struttura e anzianità

Su 938 posti disponibili risultano in servizio (al 31 dicembre 1996) 906 diplomatici, con una copertura del 96% (tabella 3), che rende il settore in una posizione di particolare privilegio rispetto alla situazione normale del pubblico impiego. Peraltro, sussistono eccedenze nella copertura della qualifica più elevata (dirigenti generali) dove su una dotazione organica di 168 posti risultano inquadrati ben 238 unità (copertura pari al 141%). L'incidenza delle donne è minima: appena l'8%. Né si scorge alcuna inversione di tendenza, nemmeno fra il personale non dirigenziale. Pertanto, quello diplomatico continua a rimanere il settore del pubblico impiego meno permeabile alla presenza femminile.

Consistenza e struttura rimangono pressoché invariate rispetto agli anni precedenti. Oltre due terzi del personale ha qualifica dirigenziale.

L'anzianità di servizio media si attesta intorno a 20 anni, che anche quest'anno 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 permangono pari al 60%; il rimanente 40% svolge le proprie funzioni nella sede centrale di Roma.

3.8.3.2 - La spesa

Nel corso del 1996 è stata spesa per le retribuzioni la somma di 180 miliardi, con riduzione di circa 20 miliardi rispetto al 1995 (tabella 4). La riduzione riguarda sostanzialmente l'indennità per il servizio all'estero, per l'entrata a regime della legge 22 marzo 1995, n. 85, di conversione del d.l. 23 febbraio 1995, n. 41, che ha provveduto alla riduzione di tale indennità dell'8%.

Notevolissime, tuttavia, le spese per indennità di missione e di trasferimento, che hanno superato nel loro complesso i 43 miliardi e che continuano a lievitare rispetto agli anni precedenti. Queste spese comprendono 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. Rispetto all'anno precedente, la spesa è lievitata di 15 miliardi.

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 tre quarti della retribuzione.

La retribuzione media di 210 milioni l'anno pone la categoria di gran lunga al primo posto nel settore statale.

I contributi a carico dell'Amministrazione sfiorano i 20 miliardi, praticamente triplicati rispetto all'anno precedente.

Tabella 3
Personale in servizio della carriera diplomatica per categorie

CATEGORIA	Dotazione organici	RILEVAZIONE 1995				RILEVAZIONE 1996			
		31.12.94		31.12.95		31.12.95		31.12.96	
		Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Dirigenti generali	168	250	4	257	4	257	4	238	4
Dirigenti	460	382	31	402	31	402	31	410	32
Personale livelli	310	269	32	262	34	262	34	258	38
TOTALE	938	901	67	901	69	901	69	906	74

Personale in servizio della carriera diplomatica per categorie
% di copertura, di colonna e variazioni percentuali

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1995					RILEVAZIONE 1996				
	% copertura	% colonna		Variazione % 1995/1994		% copertura	% colonna		Variazione % 1996/1995	
		Totale	Di cui donne	Totale	Donne		Totale	Di cui donne	Totale	Donne
Dirigenti generali	141,1	26,3	0,4	-5,2	0,0	141,7	26,3	0,4	0,4	0,0
Dirigenti	87,4	44,6	3,4	5,2	0,0	89,1	45,3	3,5	2,0	3,2
Personale livelli	84,5	29,1	3,8	-2,6	6,3	83,2	28,5	4,2	-1,5	11,8
TOTALE	96,1	100,0	7,7	0,0	3,0	96,6	100,0	8,2	0,6	7,2

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

Spesa per competenze fisse e indennità nel 1996 per il personale della carriera diplomatica

Tabella 4

CATEGORIA	Stipendio	Indennità integrativa spese	R.A.A.	Indennità inquinabilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitali di risparmio	TOTAL E (A)	Recupero per assenze, ritardi, ecc.	Anziosità per non precedenti	TOTAL E (*) (B)
Dirigenti generali	16.020.427	3.455.263	0	1.655.992	0	3.795	21.135.477	-2.275.868	940	18.860.549
Dirigenti	15.646.936	5.543.689	0	1.777.370	34.455	10.509	23.012.959	-3.073.449	43.444	19.982.954
Livelli	5.929.421	3.454.186	0	707.761	9.914	0	10.101.282	-2.587.775	12.604	7.526.111
TOTALE	37.596.784	12.453.138	0	4.141.123	44.369	14.304	54.249.718	-7.937.092	-56.988	46.369.614

(*) Nel calcolo del totale, l'importo relativo ai recuperi per assenze, ritardi, ecc. non viene sommato ma sottratto

Spesa per competenze accessorie nel 1996 per il personale della carriera diplomatica

CATEGORIA	Straordinario	Compensi incentivanti la produttività	Fondo di produttività collettiva	Indennità derivanti da provvedimenti specifici	Fondo per la qualità della prestaz. individ.	Altre spese accessorie e indennità varie	TOTAL E COMPETENZE (C)	TOTAL E A+C	TOTAL E B+C
Dirigenti generali	1.020.039	0	288.588	0	0	48.088.703	49.397.330	70.532.807	68.257.879
Dirigenti	829.338	0	531.669	0	0	51.558.220	52.919.227	75.932.186	72.902.181
Livelli	219.997	0	130.151	0	0	31.668.447	32.018.595	42.119.877	39.544.706
TOTALE	2.069.374	0	950.408	0	0	131.315.370	134.335.152	188.584.870	180.704.766

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

3.8.3.3 - La riforma dell'indennità per il servizio svolto all'estero

La materia è ora disciplinata dal d.lgs. 27 febbraio 1998 n. 62 "Disciplina del trattamento economico delle pubbliche amministrazioni in servizio all'estero" in attuazione della legge 23 dicembre 1996, n. 662 che ha modificato il d.lgs. 5 gennaio 1967, n. 18.

Si riportano qui di seguito alcune brevi note sulle disposizioni contenute nel d.lgs in questione che risultano maggiormente innovative rispetto alla precedente normativa di settore.

L'art. 5, comma 2, stabilisce che l'indennità di servizio all'estero è costituita da due componenti: indennità base di cui alla tabella A e maggiorazioni relative a ciascuna sede; il nuovo sistema non si discosta dal precedente; in particolare, le proporzioni fra le indennità base relative ai vari gradi e qualifiche del personale in servizio all'estero sono state sostanzialmente mantenute.

Una novità è invece contenuta nel comma 3, in particolare dalla lettera a), laddove si stabilisce che i coefficienti di sede sono fissati, nei limiti delle disponibilità finanziarie, sulla base del costo della vita, desunti dai dati statistici elaborati dalla Nazioni Unite e dall'Unione Europea, con particolare riferimento al costo degli alloggi e dei servizi.

Il comma 5 introduce poi un'altra novità, la maggiorazione dell'indennità connessa a situazioni di rischio o di disagio nella sede di servizio. Tale maggiorazione, che nel precedente regime era invece conglobata nel generico coefficiente di sede, è ora distinta e più trasparente e verificabile. Importante è anche il fatto che l'attribuzione di tale maggiorazione è determinata tenendo conto delle classifiche delle sedi estere in base al disagio adottate dalla Commissione dell'Unione Europea.

Altra importante novità è contenuta nel comma 6, laddove si prevede che per dipendenti fra loro coniugati destinati a prestare servizio nello stesso ufficio o nella stessa città, seppure in uffici diversi, l'indennità di servizio all'estero viene ridotta per ciascuno di essi nella misura del 14%, mentre prima venivano percepite per intero.

L'art. 6 introduce la novità dell'assegno per oneri di rappresentanza, che in precedenza era invece conglobato nella generale indennità di servizio all'estero, mentre ora è distintamente attribuito ad alcune categorie di personale; è importante notare che tale assegno è formalmente aggiuntivo rispetto all'indennità base, ma - nella sostanza - non rappresenta un di più concesso ai dipendenti. Infatti, le precedenti indennità sono state in massima parte ridotte di una percentuale corrispondente, che è stata poi attribuita ai singoli funzionari quale assegno di rappresentanza.

Tale assegno è fissato, per le varie categorie di personale, in una misura percentuale correlata alle specifiche funzioni svolte e compresa tra l'8 ed il 20% dell'indennità di servizio, al netto delle maggiorazioni di famiglia e di quelle eventualmente attribuite in relazione alle condizioni di disagio.

Soltanto per i capi delle rappresentanze diplomatiche l'assegno per oneri di rappresentanza è stabilito annualmente con decreto del Ministero degli Affari Esteri di concerto con quello del Tesoro.

Il comma 6 dell'articolo disciplina poi le modalità di corresponsione e rendicontazione del detto assegno, rimandando per i dettagli ad una circolare applicativa la quale, peraltro, non è stata ancora emanata.

L'art. 7 tratta degli aumenti dell'indennità per situazioni di famiglia e contiene due importanti novità rispetto alla situazione precedente.

Nel caso di coniuge pensionato per il quale si percepisce l'aggiunta del 20%, l'importo della pensione viene dedotto dall'aggiunta.

Per ciascun figlio a carico si percepisce ora, indipendentemente dalla qualifica del personale, lo stesso ammontare uguale per tutti, mentre prima l'aggiunta di famiglia per ciascun figlio era calcolata in ragione del 5% della propria indennità personale.

L'art. 8 tratta dell'indennità di sistemazione spettante al personale trasferito da Roma all'estero o da una sede estera ad un'altra.

La novità da segnalare è contenuta nel comma 4, laddove si stabilisce che - nel caso di dipendenti fra loro coniugati trasferiti in una stessa sede - l'indennità spetta soltanto ad uno dei due (quella di importo più elevato) mentre antecedentemente veniva percepita da entrambi i dipendenti.

L'art. 10 prevede ora una sostanziale indennità di richiamo dal servizio all'estero, da corrispondersi al rientro al Ministero, che è pari a circa una mensilità di indennità di servizio aumentata del 50%, mentre antecedentemente nella sostanza tale indennità era ridotta ad un ammontare risibile.

Il comma 2 dell'articolo sostituisce il testo dell'articolo 178 del d.P.R. n. 18/67 e tratta del contributo per spese di abitazione; la novità è qui costituita dalla possibilità di concedere al dipendente un anticipo pari al primo anno di canone di locazione dell'abitazione in quelle situazioni in cui sia accertato che, secondo l'uso locale, viene preteso dal locatario il pagamento di almeno un intero anno anticipato di canone.

L'art. 12 tratta delle provvidenze scolastiche per i figli a carico e prevede una possibilità di rimborso per i costi eccedenti l'importo dell'aggiunta di famiglia spettante per ciascun figlio. La novità è costituita dal fatto che tali provvidenze scolastiche sono ora previste anche quando il dipendente rientri al Ministero, limitatamente alle tre classi finali della scuola superiore e qualora lo studente debba completare il ciclo di studi precedentemente iniziato in una scuola straniera.

L'art. 13 che tratta delle spese di viaggio per congedo o ferie. La novità da segnalare qui è che il termine per avere diritto al cosiddetto viaggio prepagato (che in realtà comporta solo un rimborso pari al 90% del costo del biglietto) è stato accorciato di sei mesi, per cui il diritto si matura ora dopo 18 mesi di servizio e non più dopo due anni.

L'art. 15 disciplina il trattamento economico di reggenza di un ufficio all'estero. Non ci sono grosse novità rispetto al precedente sistema, salvo che ora è previsto che al reggente spetta la corresponsione dell'assegno per oneri di rappresentanza previsto per il titolare dell'ufficio in luogo di quello a lui spettante in base alla sua qualifica.

L'art. 18 si stabilisce che anche ai componenti delle delegazioni diplomatiche speciali spetta un'indennità adeguata ed un assegno per oneri di rappresentanza.

Il Capo III del d.lgs., infine, modifica la disciplina del trattamento economico del personale scolastico in servizio all'estero. Le modifiche ricalcano in buona sostanza quelle apportate per il personale del Ministero degli Affari esteri. Novità di rilievo riguarda il trattamento economico dei Presidi e Direttori didattici - che ora viene equiparato - mentre prima era fortemente squilibrato a favore dei Presidi.

3.8.4 - Il personale di magistratura

3.8.4.1 - Consistenza, struttura e anzianità

Il numero totale dei Magistrati alla fine del 1996 ammontava a 9.767 unità (tabella 5). La preminenza assoluta è data dalla Magistratura ordinaria con un peso di poco inferiore ai nove decimi del totale. Il residuo è costituito, nell'ordine, da Corte dei conti, Magistratura

Tabella 5
Personale in servizio nella Magistratura negli anni 1995 e 1996

MAGISTRATURA	Dotazione organica	RILEVAZIONE 1995				RILEVAZIONE 1996			
		31.12.94		31.12.95		31.12.95		31.12.96	
		Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Avvocatura dello Stato	370	337	85	330	85	330	85	328	84
Consiglio di Stato e T.T.A.A.RR.	425	410	40	412	41	412	41	401	47
Corte dei conti	537	528	48	523	58	523	58	514	59
Magistratura ordinaria	9.109	8.388	2.335	8.351	2.420	8.351	2.420	8.450	2.570
Magistratura militare	103	75	2	69	2	69	2	74	3
TOTALE	10.544	9.738	2.510	9.685	2.608	9.685	2.608	9.767	2.763

Personale in servizio nella Magistratura negli anni 1995 e 1996
% di copertura, di colonna e variazioni percentuali

MAGISTRATURA	% copertura	RILEVAZIONE 1995				RILEVAZIONE 1996			
		% colonna		Variazione % 1995/1994		% colonna		Variazione % 1996/1995	
		Totale	Di cui donne	Totale	Donne	Totale	Di cui donne	Totale	Donne
Avvocatura dello Stato	89,2	3,4	0,9	-2,1	0,0	3,4	0,9	-0,6	-1,2
Consiglio di Stato e T.T.A.A.RR.	96,9	4,3	0,4	0,5	7,5	4,1	0,5	-2,7	9,3
Corte dei conti	97,4	5,4	0,6	-0,9	20,8	5,3	0,6	-1,7	1,7
Magistratura ordinaria	91,7	86,2	25,0	-0,4	3,6	86,5	26,3	1,2	6,2
Magistratura militare	67,0	0,7	<0,1	-8,0	0,0	0,8	<0,1	7,2	50,0
TOTALE	91,9	100,0	26,9	-0,5	3,9	100,0	28,3	0,8	5,9

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

amministrativa (Consiglio di Stato e Tribunali amministrativi regionali), Avvocatura dello Stato e, con valori più modesti, Magistratura militare.

Rispetto al 1995, i magistrati sono aumentati di 88 unità. Di fronte ad un quasi impercettibile arretramento dell'Avvocatura dello Stato, della Magistratura amministrativa e della Corte dei conti, si è registrato un notevole aumento di unità nella Magistratura ordinaria (99). La Magistratura militare presenta la più critica situazione per quel che concerne la copertura organica (71%).

Le donne rappresentano, nel complesso, il 28% del personale ma superano il 50% della composizione magistratuale dei livelli più bassi, ciò che comporterà - nei prossimi anni -, per gli effetti congiunti del *net 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 (oltre 28 anni)¹ e minime per la magistratura ordinaria (poco più di 16 anni), fatto che determina rilevanti conseguenze sulla retribuzione media.

Anzianità media del personale di Magistratura

MAGISTRATURA	1995	Scostamento media	1996	Scostamento media
Avvocatura dello Stato	16,77	-0,46	17,24	+0,06
Consiglio di Stato e T.A.A.R.	19,33	+2,10	20,02	+2,84
Corte dei conti	28,93	+11,70	28,60	+11,42
Magistratura ordinaria	16,42	-0,81	16,37	-0,81
Magistratura militare	16,56	-0,67	15,20	-1,98
TOTALE	17,23		17,18	

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), che si sono recentemente potenziate con l'istituzione dei Collegi regionali di controllo.

3.8.4.2 - La spesa

La spesa per le retribuzioni è caratterizzata dall'adeguamento retributivo automatico di cui alla legge n. 27/1981 e dalla mobilità verticale conseguente al meccanismo automatico di avanzamento in carriera.

La spesa sostenuta per le retribuzioni nel 1996 ammonta a 1.389 miliardi (tabella 6). Il costo del personale si attesta a 1.881 miliardi, con un notevole aumento rispetto al 1995, essendo triplicate le spese per contributi a carico dell'Amministrazione, che superano i 480 miliardi.

La retribuzione media annua riferita all'anno 1996 (tabella 7) è più elevata per la Corte dei conti (216 milioni annui) e la Magistratura amministrativa - Consiglio di Stato e Tribunali amministrativi regionali - (201 milioni annui), rispetto ai minimi rappresentati dalla Magistratura militare (128 milioni) e dalla Magistratura ordinaria (135 milioni). Il dato è

¹ Ciò a causa del concorso di accesso che richiede per i dipendenti pubblici un requisito minimo di anzianità non prevista per la magistratura ordinaria.

Tabella 6

Spesa per competenze fisse e indennità nel 1996 per il personale di Magistratura

MAGISTRATURA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Indennità mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitolati di stipendio	TOTALE (A)	Recuperi, per assenze, ritardi, ecc.	Arretrati per anni precedenti	TOTALE (*) (B)
Avvocatura dello Stato	42.392.449	5.350.478	0	3.978.576	0	5.238.992	56.960.495	-70.196	559.691	57.449.990
Consiglio di Stato e T.T.AA.RR.	61.744.149	6.649.815	0	5.589.281	0	6.224.023	80.207.468	-107.415	1.086.092	81.186.145
Corte dei conti	85.190.878	8.556.364	0	7.663.445	0	8.369.236	109.779.923	-0	228.406	110.008.329
Magistratura ordinaria	794.103.493	128.430.057	0	77.469.756	8.110	124.404.896	1.124.416.312	-4.864.494	9.982.918	1.129.534.736
Magistratura militare	6.598.576	1.141.361	0	644.994	0	1.129.618	9.514.549	-14.862	10.037	9.509.724
TOTALE	990.029.745	150.128.075	0	95.346.052	8.110	145.366.765	1.380.878.747	-5.056.967	-11.867.144	1.387.688.924

(*) Nel calcolo del totale, l'importo relativo ai recuperi per assenze, ritardi, ecc. non viene sommato ma sottratto

Spesa per competenze accessorie nel 1996 per il personale di Magistratura

MAGISTRATURA	Straordinario	Indennità di rischio	Indennità derivanti da provvedimenti specifici	Fondo di produttività collettiva	Fondo per la qualità della prestaz. individ.	Altre spese accessorie e indennità varie	TOTALE COMPETENZE (C)	TOTALE A+C	TOTALE B+C
Avvocatura dello Stato	417.538	0	0	0	0	0	417.538	57.378.033	57.867.528
Consiglio di Stato e T.T.AA.RR.	125.874	0	12.168	0	0	0	138.042	80.345.510	81.324.187
Corte dei conti	203.225	0	0	0	0	543.859	747.084	110.527.007	110.755.413
Magistratura ordinaria	0	0	0	0	0	0	0	1.124.416.312	1.129.534.736
Magistratura militare	0	1.172	0	0	0	59.707	60.879	9.575.428	9.570.603
TOTALE	746.637	1.172	12.168	0	0	603.566	1.363.543	1.382.242.290	1.389.052.467

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

Tabella 7

Retribuzione media annua pro-capite del personale della Magistratura nel 1996

MAGISTRATURA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	TOTALE	Indennità varie	Straordinario	Altre indennità e competenze accessorie	(Importi in migliaia di lire)		
									TOTALE	Retribuzione	Recuperi
Avvocatura dello Stato	127.054	16.031	0	11.924	155.009	15.723	1.253	0	16.976	171.984	211
Consiglio di Stato e T.T.A.A.R.R.	154.171	16.603	0	13.955	184.729	15.563	315	30	15.908	200.637	269
Corte dei conti	166.606	16.733	0	14.987	187.327	16.368	397	1.064	17.829	216.155	0
Magistratura ordinaria	95.574	15.436	0	9.322	120.332	15.043	0	0	15.043	135.375	588
Magistratura militare	87.947	15.070	0	8.585	111.602	15.416	0	837	16.252	127.854	204
TOTALE	102.881	15.580	0	9.906	128.367	15.165	78	64	15.308	143.674	528

Retribuzione media annua pro-capite del personale della Magistratura nel 1996 - % di scostamento dalla media

MAGISTRATURA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	TOTALE	Indennità varie	Straordinario	Altre indennità e competenze accessorie	(Importi in migliaia di lire)		
									TOTALE	Retribuzione	Recuperi
Avvocatura dello Stato	+23,5	+2,9		+20,4	+20,8	+3,7	+1.506,4	-100,0	+10,9	+19,7	-60,0
Consiglio di Stato e T.T.A.A.R.R.	+49,9	+6,6		+40,9	+43,9	+2,6	+303,8	-53,1	+3,9	+39,6	-49,1
Corte dei conti	+61,9	+7,4		+51,3	+45,9	+7,9	+409,0	+1.562,5	+16,5	+50,4	-100,0
Magistratura ordinaria	-7,1	-0,9		-5,9	-6,3	-0,8	-100,0	-100,0	-1,7	-5,8	+11,4
Magistratura militare	-14,5	-3,3		-13,3	-13,1	+1,7	-100,0	+1.207,8	+6,2	-11,0	-61,4

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

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 l'insignificanza degli emolumenti accessori.

PAGINA BIANCA

Capitolo IV

IL PERSONALE DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI

4.1 - Caratteristiche dell'aggregato

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 questione ².

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: i contratti collettivi nazionali di lavoro 1994-1997 ³, 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. 421/1992, 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

¹ Tale comparto, come è noto, 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. Tale composizione è stata, peraltro, confermata, con la sola aggiunta delle autorità di bacino, nell'accordo quadro per la definizione dei comparti di contrattazione sottoscritto dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e dalle Organizzazioni sindacali il 23 dicembre 1997.

² In tal senso si esprime la direttiva impartita dal Presidente del Consiglio dei Ministri all'ARAN del 5 settembre 1994. Di tale tipicità delle amministrazioni regionali, pur nella loro omogeneità ed affinità con gli altri enti del comparto, c'è, peraltro, vasta eco nella 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.

³ Trattasi, per il personale dei livelli dei contratti sottoscritti il 6 aprile 1995 (biennio economico 1994/95 in S.O. G.U. n. 110 del 9.9.1995) ed il 16 giugno 1996 (biennio economico 1996/97 in S.O. G.U. n. 178 del 31.7.1996), e, per i dirigenti, dei contratti stipulati il 10 aprile 1996 (in S. O. G.U. n. 72 del 2.5.1996) ed il 28 febbraio 1997 (in S.O.G.U. n. 61 del 14.3.1997) rispettivamente per il 1° ed il 2° biennio economico.

leggi che, pur a proposito di diverso settore di competenza della Corte dei conti ⁴, ha riconosciuto che la funzione di referto rappresenta una attività di conoscenza e di informazione che è imputata 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, ribadire⁵ la necessità che anche le Regioni e province ad autonomia differenziata adempiano all'obbligo imposto dall'art. 65, 2° 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 dal 1994 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.

I dati dell'aggregato "Regioni" presi a base delle valutazioni e considerazioni espresse nel successivo paragrafo sono tratti dal conto annuale 1996 della Ragioneria generale dello Stato (RGS) ancora in corso di stampa e reso recentemente disponibile per la Corte in bozza ed incompleto delle schede informative di comparto. Tenuto conto di tali circostanze, nonché delle incoerenze interne⁶ ed esterne⁷ di cui sembra soffrire il documento in questione, la Corte, non potendo garantire al Parlamento la ragionevole affidabilità di analisi fondate su simile base informativa, farà riferimento alle anzidette risultanze, in modo più sintetico rispetto al passato, solamente nel successivo paragrafo 4.2, mentre per le considerazioni e le valutazioni particolari relative alle Regioni a statuto ordinario (par. 4.3) ci si è avvalsi dei conti annuali direttamente presentati alla Corte dalle singole amministrazioni.

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).

In definitiva gli enti dell'aggregato complessivamente tenuti alla presentazione dei conti annuali nel 1994, nel 1995 e nel 1996, nonché quelli adempienti per gli stessi anni, distinti per tipologia, risultano dalla seguente tabella.

⁴ 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.

⁵ Per una più ampia trattazione della problematica affrontata nel testo, cfr. Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico 1992*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, par. 4.1.2, p. 104.

⁶ Quale, ad esempio, la mancata concordanza dei dati contenuti nelle tavole 10.1.1 e 10.1.6..

⁷ Il confronto con i conti annuali presentati alla Corte da parte delle singole Regioni mette in luce scostamenti notevoli sia nei dati fisici che in quelli finanziari, evenienza che induce a ritenere che non siano stati presi in considerazione, ad esempio, alcuni Consigli regionali il cui organico è separato da quello della relativa Giunta regionale (Lombardia e Calabria).

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 1 - Anni 1994/96 - Regioni e enti sub regionali: enti tenuti all'invio del conto annuale ed enti adempienti

Tipologia Enti	1994			1995			1996		
	Enti tenuti all'invio	Ademp.	% Ademp.	Enti tenuti all'invio	Ademp.	% Ademp.	Enti tenuti all'invio	Ademp.	% Ademp.
Regioni ordinarie	15	15	100,00	15	15	100,00	15	15	100,00
Regioni stat. Speciale	7	4	57,14	7	5	71,43	7	5	71,43
ERSA	16	13	81,25	13	12	92,31	11	9	81,82
IACP	108	105	97,22	108	103	95,37	100	100	100,00
Enti turismo	242	178	73,55	209	182	87,08	208	203	97,60
ERSU	0	-	-	27	26	96,30	34	33	97,06
Parchi	0	-	-	45	44	97,78	54	52	96,30
TOTALE	388	315	81,19	424	387	91,27	429	417	97,20

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.2 - Le Regioni

4.2.1 - Consistenza e variazione del personale

Il personale complessivamente ⁸ in servizio al 31 dicembre 1996 presso le Regioni ordinarie ed a statuto speciale ammontava, secondo le rilevazioni effettuate dalla R.G.S. ed in corso di pubblicazione nel relativo Conto annuale, a 66.278 unità, con un'incidenza sul settore pubblico pari al 4,5 % e sull'intero pubblico impiego del 2 % circa ⁹.

Tale dato, confrontato con quelli omologhi degli anni precedenti, segnalerebbe una variazione negativa del 2,5 % rispetto al 1995 che, sommata a quella dello 0,4 % registrata nell'esercizio precedente, farebbe ascendere la contrazione totale subita nel triennio 1994/1996 dal personale regionale a quasi tre punti in termini percentuali ed a 2.000 unità in valore assoluto: la diminuzione appare significativa per quanto attiene ai dirigenti (- 11 %, pari a 617 unità ¹⁰) e costante nel triennio, ad un ritmo annuale superiore al punto percentuale e per complessive 1.835 unità, relativamente al personale dei livelli. La categoria del "restante personale" è l'unica che sostanzialmente nel periodo 1994/96 registra un aumento (12 % circa).

Tabella 2 - Anni 1994/96 - Regioni: consistenza e struttura del personale

PERSONALE IN SERVIZIO				% SUL TOTALE DEL PERSONALE			VARIAZIONI %	
	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994/95	1995/96
DIRIGENTI	5.682	5.542	4.925	8,3%	8,1%	7,4%	-2,5%	-12,5%
PERS. LIVELLI	57.710	56.977	55.875	84,5%	83,8%	84,3%	-1,3%	-2,0%
TOT. PERS. RUOLO	63.392	62.519	60.800	92,8%	91,9%	91,7%	-1,4%	-2,8%
RESTANTE PERS.	4.886	5.488	5.478	7,2%	8,1%	8,3%	11,0%	-0,2%
TOT. GENERALE	68.278	68.007	66.278	100,0%	100,0%	100,0%	-0,4%	-2,6%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

⁸ Di ruolo, non di ruolo e temporaneo.⁹ Il peso del personale regionale nel comparto di contrattazione "Regioni - autonomie locali" ammonta a poco più del 10 %.¹⁰ Le cessazioni dal servizio dei dirigenti nel 1996 sono ammontate a 517.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La riduzione della consistenza complessiva verificatasi nel 1996 è stata causata da 1.951 assunzioni e da 3.813 cessazioni dal servizio avvenute nello stesso anno, mentre l'ulteriore differenza è da imputare a modifiche del rapporto d'impiego del personale non di ruolo ed ai comandi in entrata ed uscita.

Tabella 3 - Anni 1995/96 - Regioni: modalità di assunzione

PERSONALE	1995			
	CONCORSI	PROV. ALTRE AMM.	ALTRE CAUSE	TOTALE
DIRIGENTI	35	24	1	60
LIVELLI	945	321	109	1.375
TOTALE RUOLO	980	345	110	1.435
RESTANTE PERS.	22	4	519	545
TOTALE	1.002	349	629	1.980

PERSONALE	1996			
	CONCORSI	PROV. ALTRE AMM.	ALTRE CAUSE	TOTALE
DIRIGENTI	12	7	4	23
LIVELLI	1.299	210	130	1.639
TOTALE RUOLO	1.311	217	134	1.662
RESTANTE PERS.	4	1	284	289
TOTALE	1.315	218	418	1.951
VARIAZIONE 1995/96	31,2%	-37,5%	-33,5%	-1,5%

Le assunzioni del personale di ruolo sono aumentate, rispetto al 1995, da 1.435 a 1.662 unità (+ 15,8 %) prevalentemente a mezzo di procedure concorsuali, mentre per il restante personale si segnala un rallentamento delle immissioni in servizio (da 545 a 289 unità, -47 %).

Tabella 4 - Anni 1995/96 - Regioni: modalità di cessazione dal servizio

PERSONALE	1995				TOTALE
	LIMITI ETÀ	DI MISSIONI	PASS. ALTRE AMM.	ALTRE CAUSE	
DIRIGENTI	88	131	52	41	312
LIVELLI	431	450	988	263	2.132
TOTALE RUOLO	519	581	1.040	304	2.444
RESTANTE PERS.	101	60	4	223	388
TOTALE	620	641	1.044	527	2.832

PERSONALE	1996				
	LIMITI ETÀ	DI MISSIONI	PASS. ALTRE AMM.	ALTRE CAUSE	TOTALE
DIRIGENTI	104	315	29	69	517
LIVELLI	515	1.363	265	658	2.671
TOTALE RUOLO	619	1.678	294	727	3.188
RESTANTE PERS.	22	100	12	469	625
TOTALE	641	1.778	306	1.196	3.813

Fonte: elaborazione Corte dei conti su ~~CC~~ R.C.C.

Le dimissioni volontarie dall'impiego, che nel 1996 hanno interessato 1.778 dipendenti regionali, registrano rispetto al 1995 (641 unità) una forte impennata, pari a circa il triplo di tale ultimo dato.

4.2.2 - Costo del personale e del lavoro

Il costo del lavoro sostenuto dalle amministrazioni regionali per il personale in servizio nel corso del 1996 è stato pari a 3.904 miliardi ¹¹ e segna un aumento del 6 % rispetto ai 3.685 miliardi erogati nell'anno precedente.

Tabeliz 5 - Anni 1995/ 96 - Regioni : costo del personale e del lavoro

VOCI SPESA	1995	Inc. %	1996	Inc. %	Var 96/95
Comp. fisse	2.494.751.810	69,1	2.567.633.893	67,7	2,9
Comp. acces.	161.707.102	4,5	172.756.087	4,6	6,8
Contributi	825.461.529	22,9	895.128.897	23,6	8,4
Missioni	46.033.079	1,3	49.126.804	1,3	6,7
Somme rimb.	10.305.145	0,3	27.730.995	0,7	169,1
Altre spese	69.704.797	1,9	82.565.342	2,2	18,5
Totale costo pers.	3.607.963.462	100	3.794.942.018	100	5,2
Mense	51.852.788	67,2	76.660.048	69,8	47,8
Vestiaro	1.467.975	1,9	3.684.106	3,4	151,0
Benessere	7.990.207	10,4	8.304.165	7,6	3,9
Equo indenn.	2.143.395	2,8	1.994.397	1,8	- 7,0
Formazione	8.472.825	11,0	12.124.747	11,0	43,1
Gest. concorsi	1.471.277	1,9	1.400.838	1,3	- 4,8
Incarichi	2.469.921	3,2	3.276.851	3,0	32,7
Spese varie	1.256.933	1,6	2.349.012	2,1	86,9
TOTALE	77.125.321	100,0	109.794.164	100,0	42,4
Totale costo lavoro	3.685.088.783		3.904.736.182		6,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La parte più consistente (97 %) di detto importo è rappresentata dal costo del personale che, con una spesa di 3.794 miliardi, registra una lievitazione di 5 punti percentuali nei confronti dell'omologo dato del 1995 (3.607 miliardi). La sua struttura non presenta significativi mutamenti rispetto all'anno precedente poiché la componente delle spese fisse continua ad avere una elevata incidenza (67 %) sul totale: appare utile, comunque, segnalare che il ritmo di crescita di tale tipologia di emolumenti (da 2.494 a 2.567 miliardi; + 2,9 %) è risultato inferiore a quello delle competenze accessorie che, infatti, sono passate da 161 a 172 miliardi (+6,8 %). I contributi a carico delle amministrazioni hanno accresciuto la loro incidenza sul totale del costo del personale in quanto sono aumentati dell'8 % (da 825 a 895 miliardi), mentre la forte lievitazione (da 10 a 27 miliardi) del saldo dei rimborsi per il personale comandato è probabilmente da riconnettere a regolazioni arretrate ed a più esatti accertamenti.

Per quanto riguarda le altre voci di spesa del costo del lavoro, queste sono ammontate complessivamente a 109 miliardi e fanno registrare un sostanzioso incremento, pari al 42 %, rispetto ai 77 miliardi pagati allo stesso titolo nel 1995: gli aumenti maggiori in valore assoluto

¹¹ Tale costo è pari al 2 % circa di quello registrato per tutto il pubblico impiego, mentre incide per il 12,3 % nell'ambito dell'intero comparto delle autonomie locali.

hanno riguardato le spese per mensa e vitto (da 51 a 76 miliardi) e quelle per la formazione del personale (da 8 a 12 miliardi).

La retribuzione media annua lorda corrisposta al personale regionale nel biennio 1995/96 è aumentata di circa il 6 % passando da 38.296.000 a 40.584.000: l'incremento ha interessato principalmente le competenze fisse che nel 1996 hanno raggiunto i 35.397.000 a fronte dei 33.193.000 dell'anno precedente (+ 6,6 %). Relativamente alla parte accessoria della retribuzione, invece, l'accrescimento appare minimo (da 5.103.000 a 5.187.000; + 1,6 %), talché l'incidenza di tale componente sul valore medio annuo *pro-capite* è diminuita di quasi un punto percentuale.

4.3 – Analisi e valutazioni particolari per le Regioni a statuto ordinario

Proseguendo l'iniziativa intrapresa nella precedente relazione ¹², la Corte continua anche per il biennio 1996/97 a dedicare alcune analisi e specifiche valutazioni al comparto più ristretto delle 15 Regioni a statuto ordinario, escludendo ancora dalle relative elaborazioni i dati delle Regioni e Province ad autonomia differenziata, dati che, in considerazione delle notevoli differenze normative, contabili e funzionali esistenti tra tali due tipologie di enti, non avrebbero assicurato l'omogeneità necessaria per effettuare quelle comparazioni e quei raffronti che il possesso di serie storiche di informazioni numeriche e finanziarie ormai consente di effettuare.

A tal fine si è ritenuto opportuno estendere l'analisi, fino ad ora basata sui dati rilevati dal conto annuale, prendendo in esame lo stato di attuazione degli obiettivi fissati dal legislatore in tema di razionalizzazione e contenimento della spesa per il personale, nonché le modalità di applicazione della particolare disciplina del contratto collettivo riguardante l'attribuzione delle competenze di natura accessoria.

Per conseguire questa specifica finalità, sono state richieste, attraverso la predisposizione e l'invio di un apposito questionario, notizie in merito allo stato della verifica dei carichi di lavoro, alla determinazione delle piante organiche ed ai criteri di distribuzione dei fondi del trattamento economico accessorio, previsti dall'art.31 del contratto collettivo.

Analoga richiesta di notizie è stata trasmessa alle Regioni a statuto speciale onde acquisire le informazioni necessarie per consentire in futuro l'avvio di analoghe specifiche indagini relativamente a tali enti.

4.3.1 - Il personale

Nel quadriennio 1994-97 il personale complessivamente in servizio ¹³ presso le Regioni a statuto ordinario (si veda la tabella 6) è diminuito da 51.952 a 51.283 unità, pari a 1,3 punti percentuali.

Tale risultato, alla luce delle attese connesse ai processi di riorganizzazione della pubblica amministrazione, potrebbe apparire alquanto modesto ove non si approfondisse l'analisi procedendo alla differenziazione tra impiegati regionali di ruolo e restante personale (comprendente quello a part-time, contrattista, non di ruolo, temporaneo e, dal 1997, anche quello addetto ai lavori socialmente utili). Ed invero il personale di ruolo, che nel 1994 prestava servizio per complessive 48.576 unità, al 31 dicembre 1997 risultava pari a 46.323 unità, registrando un decremento triennale del 5 % con tassi annuali del 3 e dell'1,7 % rispettivamente nel 1995 e nel 1996. A decorrere da quest'ultimo anno il fenomeno in questione

¹² Cfr. Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996*, Roma, Centro fotolitografico della Corte dei conti, 1997, capitolo IV, par. 4.4, p. 257 e segg..

¹³ Di ruolo, non di ruolo e temporaneo.

sembra in rallentamento, considerato che la variazione decrementativa realizzatasi nel 1997 è pari ad appena lo 0,4 % (da 46.514 a 46.323 unità). Un consolidamento della rilevata tendenza dovrebbe comunque realizzarsi con il completamento dei processi di riorganizzazione delle strutture regionali previsti dall'art. 3, comma 5, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (verifica dei carichi di lavoro e rideterminazione delle dotazioni organiche): è da segnalare, a tal proposito, che nel 1997 tali operazioni condotte da quattro regioni hanno complessivamente comportato una riduzione di 817 posti d'organico ¹⁴, pari a circa il 5 % delle dotazioni precedentemente in vigore.

¹⁴ Tali riduzioni hanno interessato l'Emilia-Romagna (-79), la Toscana (-44), l'Abruzzo (-174) e la Puglia (-520).

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PERSONALE COMPLESSIVO DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO 1994/1997

Tabella 6

REGIONI	1994			1995			1996			1997		
	Ruolo	Reddito personale	Totale	Incid. %	Ruolo	Reddito personale	Totale	Incid. %	Ruolo	Reddito personale	Totale	Incid. %
Piemonte	2.943	38	2.981	5,7	2.981	196	3.177	6,3	2.980	173	3.153	6,3
Lombardia	4.342	656	4.998	9,6	4.348	676	5.024	9,9	4.333	785	5.118	10,2
Liguria	1.136	43	1.179	2,3	1.118	44	1.162	2,3	1.090	58	1.148	2,3
Veneto	2.987	87	3.074	5,9	2.888	150	3.038	6,0	2.788	267	3.055	6,1
Emilia Rom.	3.552	114	3.666	7,1	3.435	155	3.590	7,1	3.134	218	3.352	6,7
Toscana	3.541	107	3.648	7,0	2.757	110	2.867	5,7	2.635	155	2.790	5,5
Umbria	1.887	137	2.024	3,9	1.886	138	2.024	4,0	1.827	92	1.919	3,8
Marche	1.981	80	2.061	4,0	1.947	102	2.049	4,0	2.307	169	2.476	4,9
Lazio	4.639	239	4.878	9,4	4.521	231	4.752	9,4	4.402	161	4.563	9,1
Abruzzo	2.082	38	2.120	4,1	2.104	40	2.144	4,2	2.089	24	2.113	4,2
Molise	888	7	895	1,7	913	3	916	1,8	862	4	866	1,7
Campania	9.082	398	9.480	18,2	8.822	344	9.166	18,1	8.614	318	8.932	17,8
Puglia	4.574	341	4.915	9,5	4.529	346	4.875	9,6	4.474	641	5.115	10,2
Basilicata	1.317	47	1.364	2,6	1.343	48	1.391	2,7	1.382	-	1.382	2,7
Calabria	3.805	864	4.669	9,0	3.725	783	4.508	8,9	3.597	728	4.325	8,6
Totale	48.756	3.196	51.952	100	47.317	3.366	50.683	100	46.514	3.793	50.307	100
									46.323	4.960	51.283	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS per il 1994 e il 1995; su dati delle schede di rilevazione compilate dalle regioni per il 1996 e il 1997.

Le procedure per l'individuazione dei carichi di lavoro e per la quantificazione degli organici risultano, in base agli esiti del questionario trasmesso dalla Corte, attivate in tutte le Regioni che hanno fornito risposta ¹⁵.

Relativamente alla Regione Umbria e Piemonte, le metodologie adottate per la rilevazione dei carichi di lavoro hanno registrato un giudizio di congruità da parte del Dipartimento per la funzione pubblica.

Sulla base degli esiti di queste rilevazioni, le citate amministrazioni hanno determinato le piante organiche, sia per la dotazione dei dirigenti, sia per quella del restante personale.

Per le qualifiche dirigenziali, in attuazione degli artt. 30 e 31 del decreto legislativo n. 29/1993, è stata disposta, in entrambe le Regioni, la riduzione delle posizioni dirigenziali con la relativa revisione delle strutture organizzative.

La Regione Molise, nel corso dell'anno 1996, ha approvato la pianta provvisoria, in attesa di procedere alla determinazione di quella definitiva sulla base dell'esito della quantificazione dei carichi di lavoro.

Tabella 7 - Anni 1994-1997 - Dotazioni organiche delle regioni a statuto ordinario

REGIONE	1993	1994	1995	1996	1997	VAR. 1994/93	VAR. 1995/94	VAR. 1996/95	VAR. 1997/96
Piemonte	3.362	3.362	3.350	3.350	3.550	0,00	-0,36	0,00	5,97
Lombardia	5.499	5.490	5.490	5.285	5.285	-0,16	0,00	-3,73	0,00
Liguria	2.051	1.306	1.238	1.238	1.238	-36,32	-5,21	0,00	0,00
Veneto	3.592	3.594	3.594	3.594	3.594	0,06	0,00	0,00	0,00
Emilia Rom.	4.446	4.070	4.033	3.981	3.902	-8,46	-0,91	-1,29	-1,98
Toscana	4.179	4.179	3.260	3.228	3.184	0,00	-21,99	-0,98	-1,36
Umbria	2.004	2.231	2.231	2.231	2.231	11,33	0,00	0,00	0,00
Marche	NC	NC	NC	NC	NC	ND	ND	ND	ND
Lazio	6.158	6.341	5.297	5.297	5.297	2,97	-16,46	0,00	0,00
Abruzzo	2.404	2.551	2.551	2.551	2.377	6,11	0,00	0,00	-6,82
Molise	1.297	1.297	1.297	1.296	1.296	0,00	0,00	-0,08	0,00
Campania	10.168	10.163	10.221	10.324	10.324	0,00	0,52	1,01	0,00
Puglia	5.001	5.001	5.001	6.020	5.500	0,00	0,00	20,38	-8,64
Basilicata	1.699	1.699	1.699	1.654	1.654	0,00	0,00	-2,65	0,00
Calabria	4.845	4.845	4.845	4.845	4.845	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE	56.705	56.134	54.167	54.894	54.277	-1,0%	-3,6%	1,5%	-1,1%

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 ed il 1997.

Le categorie incluse nel "restante personale" registrano, invece, un *trend* decisamente inverso a quello innanzi illustrato: al 31 dicembre 1994 presso le Regioni ordinarie erano presenti a tale titolo 3.196 unità che, a fine 1997, lievitano ad un totale di 4.960 (+ 55 %): la forte impennata, pari a circa un terzo, verificatasi nell'ultimo anno è da ascrivere

¹⁵ Hanno risposto al questionario le seguenti Regioni: Umbria, Campania, Basilicata, Puglia, Molise, Toscana, Emilia - Romagna, Piemonte, Valle D'Aosta, Friuli Venezia - Giulia, Sardegna, Trentino - Alto Adige.

essenzialmente alla rilevazione di 2.994 lavoratori addetti a lavori socialmente utili presso la regione Campania ¹⁶.

Quest'ultima regione è quella che, nel periodo considerato, incide maggiormente sul dato complessivo del personale in servizio, seguita da Lombardia, Puglia e Lazio.

4.3.2 - Competenze fisse, accessorie e costo del personale

Nelle tavole 8, 9, 10 e 11 sono stati messi a raffronto per ognuna delle 15 Regioni a statuto ordinario, i dati relativi alle competenze fisse, a quelle accessorie, al costo del personale e ai contributi; le basi informative sono costituite, per il biennio 1994/95, dai rispettivi conti annuali della R.G.S. e, per gli anni 1996/97, dalle schede di rilevazione compilate dalle singole amministrazioni senza aver provveduto ad alcuna verifica di congruenza.

In base ai dati riportati nella tavola 8 il monte salariale dei dipendenti regionali, costituito da stipendi, retribuzioni individuali di anzianità e tredicesime mensilità, nel quadriennio 1994/97 è stato oggetto di una variazione incrementativa da 984 a 1.123 miliardi, pari a 13,6 punti percentuali. Dello risultato, pur tenendo conto del recupero salariale dell'1,6 % calcolato in sede di rinnovi contrattuali, si rivela superiore sia ai tassi d'inflazione programmati (9 %) ¹⁷, sia a quelli dell'inflazione effettiva (11 %) ¹⁸ registrati nei medesimi anni, ma in sintonia con l'indice delle retribuzioni contrattuali delle Amministrazioni pubbliche (comparti contrattualizzati) che, in detto periodo, segnala appunto un valore cumulato del 13,6 % ¹⁹.

Come già anticipato nella precedente relazione, la concentrazione degli incrementi retributivi negli anni 1996 e 1997 è da porre in connessione con gli effetti dello scaglionamento in tranche dei benefici sanciti dai nuovi CCNL sottoscritti negli anni 1995/97.

Per quanto riguarda l'erogazione delle risorse destinate al trattamento accessorio, dalle risposte pervenute all'apposito questionario trasmesso dalla Corte, emerge, almeno per il periodo 1996-1997, l'utilizzo di tutti i fondi dell'art. 31, comma 2, del contratto collettivo del comparto Regioni-autonomie locali, compreso quello destinato alla retribuzione del lavoro straordinario.

Tra le varie tipologie dei fondi elencati nel menzionato art. 31, va segnalata la netta prevalenza di quello costituito per la produttività e per il miglioramento dei servizi che, in tutte le amministrazioni rilevate, risulta in misura superiore al 50% dell'intero ammontare dei finanziamenti dei fondi accessori.

Significativa, nell'ambito delle modalità di utilizzo del fondo in questione, è la quota riservata ai progetti finalizzati che in media coinvolgono il 50% del personale.

Va sottolineata la presenza nelle realtà che è stato possibile analizzare, delle condizioni di stabilità economica necessarie per procedere all'incremento, con oneri a proprio carico, delle competenze accessorie, in applicazione dell'art. 32 dello stesso contratto collettivo.

Dai dati rilevabili nella tavola 9 si evince l'andamento crescente delle risorse complessivamente destinate ai trattamenti accessori (116 miliardi nel 1994; 120 nel 1995, + 3,5 %; 135 nel 1996, + 11,7 %; 165 nel 1997, + 22,7 %). V'è da segnalare, comunque, la

¹⁶ Trattasi dei lavoratori impegnati ai sensi del d.lgs. 1 dicembre 1987, n. 468, nella realizzazione di opere e nella fornitura di servizi di utilità collettiva che non instaurano con l'Ente promotore alcun rapporto di lavoro. Tenuto conto di detta circostanza, appare impropria l'imputazione numerica (tabella 1A) e della relativa spesa (tabella 8 C - voce "altre spese accessorie ed indennità varie") al conto annuale 1997 imposta per tali unità dalla circolare del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica n. 19 del 2 marzo 1998.

¹⁷ Pari, in base ai DPEF dei rispettivi periodi, al 2,5 % nel 1995, al 3,5 % nel 1996 ed al 3 % nel 1997.

¹⁸ Pari, in base all'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati dei rispettivi periodi, al 5,4 % nel 1995, al 3,9 nel 1996 ed all'1,7 nel 1997.

¹⁹ Pari, in base alle retribuzioni contrattuali di competenza pubblicate dall'ISTAT, al 3 % nel 1995, al 5,9 % nel 1996 ed al 4,7 % nel 1997.

notevole incidenza (mediamente pari, nel periodo considerato, al 20 %) 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 10* sono, infine, riportati i raffronti dei dati relativi al costo del personale, costo che nel quadriennio risulta cresciuto del 12,9 % : nel 1994 ammontava a 2.613 miliardi, nell'anno successivo a 2.675 (+ 2,4 %), nel 1996 a 2.752 (+ 2,9 %) e, infine, nel 1997 è aumentato del 7,6 % pervenendo a 2.960 miliardi.

Come già segnalato dalla Corte nel precedente referto, a causa dell'applicazione di numerose disposizioni contenute nella legge 8 agosto 1995, n. 335 recante la "riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare" ²⁰, il peso che sulla componente del costo del personale esercita l'onere finanziario connesso al pagamento dei contributi posti a carico delle amministrazioni regionali è notevolmente aumentato nel 1997. Come si evince dalla *tavola 11*, a tale titolo in detto anno sono stati erogati 737 miliardi a fronte dei 642 del 1996 (+ 14,7 %). Complessivamente gli oneri contributivi sono, pertanto, aumentati nel quadriennio considerato più di 27 punti percentuali e rappresentano ormai una componente del costo del personale pari quasi ad un quarto.

4.4 - Gli enti sub-regionali

Il capitolo riservato all'analisi dell'aggregato "Regioni ed enti locali" va completato con la rilevazione dei dati quantitativi sulla consistenza del personale e sul costo del lavoro per la miriade di enti che svolgono attività strumentale nell'ambito dell'ampia sfera delle competenze regionali.

L'indagine è stata condotta su elementi rilevati dalla prima stesura del conto annuale 1996, utilizzando, come unica fonte di conoscenza, le rappresentazioni numeriche riportate nei prospetti elaborati dalla Ragioneria generale dello Stato.

Al riguardo, è necessario precisare che la variazione, nei diversi esercizi finanziari, del numero dei soggetti rilevati (387 nel 1995, 407 nel 1996), si riflette in maniera negativa, in assenza di un parametro di valutazione omogeneo e stabile nel tempo, sull'analisi della dinamica del costo del lavoro in questo specifico settore.

Sotto il profilo qualitativo, va evidenziato che i dati del conto annuale rappresentano la quasi totalità degli enti sub - regionale rilevati (solo 9 inadempienze registrate su 407 soggetti interessati); il livello di affidabilità, tuttavia, resta sensibilmente condizionato dalle numerose "incongruenze" rilevate dalla Ragioneria generale dello Stato e dalle "forzature" operate da quest'ultima in alcuni casi di mancata concordanza.

Inoltre, nelle elaborazioni di alcuni prospetti della spesa annuale del personale, va segnalata la presenza di errori di calcolo che, anche se in termini contenuti, tendono ad alterare in qualche modo la realtà gestionale del settore.

Le carenze qualitative che emergono dall'analisi dei dati del conto annuale consentono un esame solo parziale delle variazioni del costo del lavoro e finiscono per limitare, in maniera

²⁰ 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. È 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).

inevitabile, l'effettiva possibilità di indagine in un settore che, per il numero consistente di enti, presenta un particolare interesse sotto il profilo economico e gestionale.

Va segnalata, al riguardo, la necessità di migliorare il sistema di controllo della congruenza dei dati esposti dalla Ragioneria nel conto annuale, in modo tale da assicurare affidabilità nella successiva fase della valutazione dei fenomeni finanziari connessi con l'utilizzo delle risorse umane.

4.4.1 - Composizione del settore

Come accennato nelle premesse del presente capitolo, il settore in esame comprende le seguenti cinque tipologie di enti, caratterizzati tutti dal rapporto di strumentalità rispetto alle amministrazioni regionali: istituti autonomi per le case popolari, enti per il turismo, enti di sviluppo agricolo, enti per il diritto allo studio universitario e parchi naturali.

4.4.2 - Consistenza del personale

La consistenza numerica del personale in servizio alla stessa data risulta pari a 14.984, con una variazione in aumento contenuta nella percentuale dello 0,3% sul dato del precedente anno. In particolare, in questo settore, i dati del conto annuale indicano un rapporto percentuale tra il numero del personale di ruolo (pari circa al 93% delle unità in servizio) e non di ruolo (7% circa), che tende nel tempo a rimanere costante e senza variazioni di rilievo.

Significativo il dato relativo alle posizioni "part - time" con una incidenza percentuale rispetto al totale dei dipendenti limitata allo 0,7%.

I dirigenti (813 unità) rappresentano il 5,4% del complessivo personale in servizio al 31.12.1996.

4.4.3 - Dotazione organiche e grado di copertura

Le piante organiche del personale di ruolo prevedono al 31 dicembre 1996 complessivamente 15.259 posti con una riduzione rispetto all'anno 1995 di 1.351 unità (- 8,8%).

Dall'analisi dei dati relativi all'indice di copertura delle piante organiche (tabelle da 12 a 17) si rilevano, nell'ambito dell'intero sub - aggregato, carenze di personale compensate, in linea di massima dall'utilizzo di dipendenti non di ruolo o assunti con contratto a termine.

Nel dettaglio, gli IACP, che all'interno della categoria degli enti strumentali costituiscono il settore numericamente più rappresentativo, evidenziano (avuto riguardo il personale complessivo) consistenti esuberi quantificabili nell'ordine dell'1% circa.

L'analisi dei dati relativi al tasso di copertura degli organici per gli enti per il turismo, per quelli di sviluppo agricolo, presentano situazioni analoghe a quelle rilevate per gli IACP.

Gli ERSA, invece, continuano a registrare sensibili carenze di personale, con coperture che in media superano di poco il 70% dei posti disponibili.

Per i dirigenti dello stesso settore, questo rapporto si attesta addirittura sulla percentuale del 44,2%.

Significative in ordine percentuale possono considerarsi le eccedenze di personale riscontrabili presso i Parchi che presentano, nel complesso, 118 unità in più rispetto alla previsione dell'organico e un tasso di esubero calcolabile in misura pari al 28 % circa, sempre considerando il personale complessivo.

4.4.4 - Variazione della consistenza del personale

Rispetto ai dati relativi al precedente anno 1995, il numero dei dipendenti del settore non ha subito variazioni significative (tabella 17).

Al 31 dicembre 1996, prestavano servizio complessivamente 14.984 unità, contro i 14.984 dell'inizio dell'anno (+0,3%).

Ma, all'interno del settore, in relazione alle diverse tipologie di enti interessati, sensibili differenze si possono riscontrare nell'andamento della consistenza del personale.

Nel dettaglio, il personale in servizio presso gli ERSA ha subito una riduzione di 479 unità (-14%), mentre più contenuta è stata la flessione del settore degli LACP, che complessivamente hanno perso 148 unità (-2%).

Le restanti amministrazioni registrano saldi positivi, che variano dalla percentuale minima del 7% per gli Enti del turismo a quella massima del 24,3% per gli ERSU.

4.4.5 - Assunzioni e cessazioni di personale di ruolo

Le tabelle 18 e 19 indicano la movimentazione del personale durante l'anno 1996.

Nel complesso, le unità che hanno cessato di prestare servizio sono state 880, mentre quelle assunte nello stesso periodo sono state 337.

Tra le cause di interruzione del rapporto di lavoro prevalgono decisamente le dimissioni (59%) rispetto al raggiungimento dei limiti di età (11%).

La costituzione dei nuovi rapporti è avvenuta in 132 casi tramite l'espletamento di procedure concorsuali e in 51 casi per passaggio da altra amministrazione.

4.4.6 - Analisi della spesa

I dati forniti dalla Ragioneria generale dello Stato nel conto annuale relativo all'anno 1996 (tabelle 20 e 21) indicano che le amministrazioni del settore sub regionale hanno corrisposto retribuzioni - comprensive degli emolumenti arretrati ed al netto delle trattenute operate per assenze, ritardi e scioperi in misura pari a 594,3 miliardi di lire (+14,4 % rispetto al 1995).

Il dato percentuale assume, però, un valore relativo, considerato che nel 1996 le rilevazioni sono state condotte su un numero più ampio di enti (407 contro i 387 dell'anno 1995).

Le competenze fisse ammontano a 543 miliardi e rappresentano il 91,4 % del totale delle retribuzioni lorde corrisposte durante l'anno 1996, mentre quelle accessorie, pari a 51,2 miliardi, l'8,6%.

Tenendo conto, poi, delle somme erogate a titolo di indennità di missione e di trasferimento, dei rimborsi a favore di altre amministrazioni per l'utilizzo di personale comandato o fuori ruolo, nonché di quelle versate a titolo di contributi previdenziali ed assistenziali, il costo del personale per l'intero settore raggiunge il totale di 892,5 miliardi (+7,2 % rispetto al 1995).

Va sottolineata l'incidenza della spesa contributiva (207,9 miliardi), che rappresenta il 23,3 % del costo globale del personale.

Rispetto al precedente anno, anche la spesa destinata alla formazione professionale, al benessere dei dipendenti, alla gestione delle mense e del vestiario, all'espletamento dei concorsi, ha subito un significativo aumento (+ 42% circa) passando dai 63,5 miliardi del 1995 ai 90,7 miliardi del 1996.

In conclusione, l'effettivo onere sostenuto dagli enti sub regionali, considerando le diverse componenti del costo del lavoro, è stato pari a 983,3 miliardi (+ 14,7% sul dato del 1995).

Dall'analisi disaggregata dei singoli elementi che concorrono a formare il costo del lavoro, emerge che le retribuzioni pesano sul totale in ragione del 60,4% (il 55,2% per competenze fisse e il 5,2 % per quelle accessorie), mentre l'incidenza delle contribuzioni

previdenziali e assistenziali può quantificarsi nell'ordine del 23,3% dell'intero ammontare del costo del personale.

Va opportunamente sottolineato che il fondo per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi, previsto dall'art. 31 del contratto collettivo nazionale, è stato attivato per tutte le tipologie di enti del settore.

Tabella 8

REGIONI A STATUTO ORDINARIO
Stipendio, R.I.A. e Tredicesima mensilità erogati
Anni 1994/97

REGIONI	1994		1995		1996		1997		Variazioni		
	Importi erogati	Incidenza %	Importi erogati	Incidenza %	Importi erogati	Incidenza %	Importi erogati	Incidenza %	95/94	96/95	97/96
Piemonte	59.802	6,1	64.358	6,4	72.264	6,9	76.096	6,8	7,60%	12,30%	5,30%
Lombardia	88.818	9	96.216	9,6	110.336	10,5	130.736	11,6	8,30%	14,70%	18,50%
Liguria	21.694	2,2	22.941	2,3	24.236	2,3	26.081	2,3	5,70%	5,60%	7,60%
Veneto	66.914	6,8	58.334	5,8	61.710	5,9	68.035	6,1	-12,80%	5,80%	10,20%
Emilia Rom.	71.475	7,3	71.947	7,2	77.729	7,4	77.011	6,9	0,70%	8,00%	-0,90%
Toscana	73.504	7,5	59.614	6	60.409	5,8	65.124	5,8	-18,90%	1,30%	7,80%
Umbria	34.999	3,6	41.877	4,2	44.666	4,3	44.926	4	19,70%	6,70%	0,60%
Marche	43.215	4,4	41.583	4,2	50.232	4,8	42.932	3,8	-3,80%	20,80%	-14,50%
Lazio	94.629	9,6	94.302	9,4	103.646	9,9	102.998	9,2	-0,30%	9,90%	-0,60%
Abruzzo	36.696	3,7	40.169	4	43.653	4,2	43.184	3,8	9,50%	8,70%	-1,10%
Molise	17.434	1,8	19.812	2	20.854	2	21.474	1,9	13,60%	5,30%	3,00%
Campania	174.282	17,7	174.033	17,4	151.499	14,4	195.710	17,4	-0,10%	-12,90%	29,20%
Puglia	87.444	8,9	94.077	9,4	96.034	9,2	102.950	9,2	7,60%	2,10%	7,20%
Basilicata	27.004	2,7	29.145	2,9	32.348	3,1	33.463	3	7,90%	11,00%	3,40%
Calabria	86.968	8,8	90.761	9,1	99.087	9,4	92.600	8,2	4,40%	9,20%	-6,50%
Totale	984.878	100	999.169	100	1.048.703	100	1.123.320	100	1,50%	5,00%	7,10%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS per il 1994 e il 1995; su dati delle schede di rilevazione compilate dalle regioni per il 1996 e il 1997.

Tabella 9

REGIONI A STATUTO ORDINARIO
Compensi accessori erogati
Anni 1994/97

REGIONI	1994		1995		1996		1997		(Rapporti in migliaia di lire) Variazioni %			
	Importi erogati	Incidenza %	Importi erogati	Incidenza %	Importi erogati	Incidenza %	Importi erogati	Incidenza %	95/94	96/95	97/96	
Piemonte	6.208.395	5,3	6.981.306	5,8	7.887.536	5,8	9.179.625	5,5	12,4	13,0	16,4	
Lombardia	15.031.065	12,9	21.621.704	17,9	20.645.658	15,3	17.725.454	10,7	43,8	-4,5	-14,1	
Liguria	3.366.541	2,9	2.925.260	2,4	3.096.805	2,3	5.219.588	3,1	-13,1	5,9	68,5	
Veneto	10.842.192	9,3	10.957.719	9,1	12.224.006	9	12.497.547	7,5	1,1	11,6	2,2	
Emilia Rom.	10.064.041	8,6	10.104.436	8,4	12.293.565	9,1	14.818.600	8,9	0,4	21,7	20,5	
Toscana	9.269.532	7,9	6.563.703	5,4	6.678.731	4,9	8.249.182	5	-29,2	1,8	23,5	
Umbria	3.016.248	2,6	6.267.540	5,2	4.134.092	3,1	4.460.516	2,7	107,8	-34,0	7,9	
Marche	3.028.868	2,6	2.798.910	2,3	3.010.895	2,2	6.604.951	4	-7,6	7,6	119,4	
Lazio	14.765.375	12,6	10.903.499	9	16.965.817	12,6	15.297.573	9,2	-26,2	55,6	-9,8	
Abruzzo	5.465.723	4,7	4.871.944	4	4.474.648	3,3	7.652.935	4,6	-10,9	-8,2	71,0	
Molise	1.872.308	1,6	955.169	0,8	1.706.670	1,3	2.234.262	1,3	-49,0	78,7	30,9	
Campania	17.666.048	15,1	11.875.614	9,8	22.138.458	16,4	37.029.677	22,3	-32,8	86,4	67,3	
Puglia	5.291.839	4,5	11.498.822	9,5	7.857.017	5,8	4.790.862	2,9	117,3	-31,7	-39,0	
Basilicata	3.684.098	3,2	3.175.395	2,6	3.235.584	2,4	4.261.219	2,6	-13,8	1,9	31,7	
Calabria	7.315.996	6,3	9.438.749	7,8	8.731.569	6,5	15.764.884	9,5	29,0	-7,5	80,6	
Totale	116.888.269	100	120.939.770	100	135.081.051	100	165.786.875	100	3,5	11,7	22,7	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS per il 1994 e il 1995; su dati delle schede di rilevazione compilate dalle regioni per il 1996 e il 1997.

Tabella 10

REGIONI A STATUTO ORDINARIO
Costo del personale
Anni 1994/97

REGIONI	1994		1995		1996		1997		Variazioni		
	Importi erogati	Incidenza %	Importi erogati	Incidenza %	Importi erogati	Incidenza %	Importi erogati	Incidenza %	95/94	96/95	97/96
Piemonte	155.604.175	6	174.806.394	6,5	182.953.507	6,6	193.503.690	6,5	12,30%	4,70%	5,80%
Lombardia	253.988.809	9,7	257.019.798	9,6	285.541.866	10,4	316.893.725	10,7	1,20%	11,10%	11,00%
Liguria	61.129.703	2,3	67.153.274	2,5	60.303.762	2,2	68.269.996	2,3	9,90%	-10,20%	13,20%
Veneto	172.327.808	6,6	159.344.868	6	170.502.304	6,2	176.585.318	6	-7,50%	7,00%	3,60%
Emilia Rom.	183.837.674	7	197.712.800	7,4	193.396.314	7	208.912.236	7,1	7,50%	-2,20%	8,00%
Toscana	205.510.943	7,9	171.189.132	6,4	148.928.854	5,4	171.098.506	5,8	-16,70%	-13,00%	14,90%
Umbria	90.409.699	3,5	109.092.335	4,1	106.514.625	3,9	118.106.964	4	20,70%	-2,40%	10,90%
Marche	117.436.556	4,5	103.347.408	3,9	121.313.233	4,4	116.387.014	3,9	-12,00%	17,40%	-4,10%
Lazio	271.659.870	10,4	237.264.915	8,9	284.076.659	10,3	280.171.815	9,5	-12,70%	19,70%	-1,40%
Abruzzo	95.546.080	3,7	112.355.013	4,2	113.913.021	4,1	121.629.287	4,1	17,60%	1,40%	6,80%
Molise	46.522.115	1,8	50.270.816	1,9	51.593.854	1,9	57.821.927	2	8,10%	2,60%	12,10%
Campania	450.366.058	17,2	452.370.748	16,9	465.401.080	16,9	528.993.420	17,9	0,40%	2,90%	13,70%
Puglia	209.819.959	8	246.591.394	9,2	245.627.941	8,9	281.105.202	9,5	17,50%	-0,40%	14,40%
Basilicata	70.286.517	2,7	72.025.370	2,7	74.784.168	2,7	83.454.486	2,8	2,50%	3,80%	11,60%
Calabria	229.047.459	8,8	264.757.770	9,9	247.278.328	9	238.041.629	8	15,60%	-6,60%	-3,70%
Totale	2.613.493.425	100	2.675.302.035	100	2.752.129.516	100	2.960.975.215	100	2,40%	2,90%	7,60%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS per il 1994 e il 1995; su dati delle schede di rilevazione compilate dalle regioni per il 1996 e il 1997.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 11

REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Contributi previdenziali ed assistenziali a carico delle amministrazioni
Anni 1994/97

REGIONI	1994		1995		1996		1997		(Importi in migliaia di lire)		
	Importi erogati	Incidenza %	Importi erogati	Incidenza %	Importi erogati	Incidenza %	Importi erogati	Incidenza %	95/94	96/95	97/96
Piemonte	36.951.973	6,2	47.659.406	7,7	44.789.009	7	49.182.233	6,7	29,00%	-6,00%	9,8
Lombardia	54.351.876	9,2	57.286.649	9,3	67.474.391	10,5	77.600.158	10,5	5,40%	17,80%	15,0
Liguria	13.408.311	2,3	18.898.142	3,1	14.643.486	2,3	17.787.994	2,4	40,90%	-22,50%	21,5
Veneto	40.404.095	6,8	35.406.603	5,7	36.115.621	5,6	45.451.071	6,2	-12,40%	2,00%	25,8
Emilia Rom.	37.080.204	6,2	48.932.830	7,9	44.161.812	6,9	51.390.091	7	32,00%	-9,80%	16,4
Toscana	45.849.619	7,7	34.622.302	5,6	32.962.244	5,1	41.131.418	5,6	-24,50%	-4,80%	24,8
Umbria	19.622.903	3,3	24.592.358	4	25.256.333	3,9	31.932.507	4,3	25,30%	2,70%	26,4
Marche	27.058.395	4,6	22.144.763	3,6	28.759.044	4,5	28.941.548	3,9	-18,20%	29,90%	0,6
Lazio	78.529.732	13,2	55.197.055	9	69.460.272	10,8	68.706.822	9,3	-29,70%	25,80%	-1,1
Abruzzo	21.642.467	3,6	24.469.534	4	21.849.265	3,4	29.108.918	3,9	13,10%	-10,70%	33,2
Molise	9.963.292	1,7	11.751.060	1,9	11.692.940	1,8	15.783.025	2,1	17,90%	-0,50%	35,0
Campania	103.871.691	17,5	105.605.864	17,1	110.364.407	17,2	130.515.508	17,7	1,70%	4,50%	18,3
Puglia	37.714.972	6,4	57.921.951	9,4	60.756.831	9,5	74.047.908	10	53,60%	4,90%	21,9
Basilicata	16.378.131	2,8	16.594.803	2,7	17.709.438	2,8	20.905.634	2,8	1,30%	6,70%	18,0
Calabria	50.491.203	8,5	55.052.728	8,9	56.800.282	8,8	55.018.685	7,5	9,00%	3,20%	-3,1
Totale	593.318.864	100	616.136.048	100	642.795.375	100	737.503.520		3,80%	8,70%	14,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS per il 1994 e il 1995; su dati delle schede di rilevazione compilate dalle regioni per il 1996 e il 1997.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 12

ENTI SUB - REGIONALI I.A.C.P.

	PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.1995				PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.1996				VARIAZIONE 1995/96	
	Pianta organica	Personale in servizio	Incidenza % sul totale	% di copertura	Pianta organica	Personale in servizio	Incidenza % sul totale	% di copertura	Num.	%
Dirigenti	613	491	6,70%	80,10%	552	481	6,70%	87,10%	-10	-2,00%
Funzionari	2.390	2.183	29,80%	91,30%	2.430	2.134	29,70%	87,80%	-49	-2,20%
Ingegneri	4.137	4.216	57,60%	101,90%	4.017	4.140	57,70%	101,10%	-76	-1,80%
TOTALE PERS. DI RUOLO	7.140	6.890	94,10%	96,50%	6.999	6.755	94,10%	96,50%	-115	-2,00%
Part-time		87	1,20%			83	1,20%		-4	-4,60%
Non di ruolo		245	3,30%			245	3,40%		0	0,00%
Temporaneo		102	1,40%			93	1,30%		-9	-8,80%
Contrattista		0	0,00%			0	0,00%		0	
TOTALE RESTANTE PERSONALE	0	434	5,90%		0	421	5,90%		-13	-3,00%
TOTALE GENERALE	7.140	7.324	100,00%		6.999	7.176	100,00%		-148	-2,00%

Tabella 13

ENTI SUB - REGIONALI E.R.S.A.

	PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.1995				PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.1996				VARIAZIONE 1995/96	
	Pianta organica	Personale in servizio	Incidenza % sul totale	% di copertura	Pianta organica	Personale in servizio	Incidenza % sul totale	% di copertura	Num.	%
Dirigenti	621	138	4,00%	22,20%	265	117	4,00%	44,20%	-21	-15,20%
Funzionari	1.994	1.270	37,20%	63,70%	1.402	1.162	39,60%	82,90%	-108	-8,50%
Ingegneri	3.265	1.911	56,00%	58,50%	2.364	1.570	53,50%	66,40%	-341	-17,80%
TOTALE PERS. DI RUOLO	5.880	3.319	97,20%	56,40%	4.031	2.849	97,10%	70,70%	-470	-14,20%
Part-time		6	0,20%			0	0,00%		-6	-100,00%
Non di ruolo		7	0,20%			7	0,20%		0	0,00%
Temporaneo		80	2,30%			77	2,60%		-3	-3,80%
Contrattista		1	0,00%			1	0,00%		0	0,00%
TOTALE RESTANTE PERSONALE	0	94	2,80%		0	85	2,90%		-9	-9,60%
TOTALE GENERALE	5.880	3.413	100,00%		4.031	2.934	100,00%		-479	-14,00%

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 14

ENTI SUB - REGIONALI ENTI TURISMO

	PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.1995				PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.1996				VARIAZIONE 1995/96	
	Pianta organica	Personale in servizio	Incidenza % sul totale	% di copertura	Pianta organica	Personale in servizio	Incidenza % sul totale	% di copertura	Num.	%
Dirigenti	134	125	7,20%	93,30%	137	132	7,10%	96,40%	7	5,60%
Funzionari	340	368	21,10%	108,20%	407	434	23,30%	106,60%	66	17,90%
Impiegati	914	926	53,20%	99,10%	1.044	994	53,40%	95,20%	68	7,30%
TOTALE PERS. DI RUOLO	1.408	1.419	81,60%	100,80%	1.588	1.560	83,80%	98,20%	141	9,90%
Part-time		6	0,30%			6	0,30%		0	0,00%
Non di ruolo		6	0,30%			6	0,30%		0	0,00%
Temporaneo		309	17,80%			289	15,50%		-20	-6,50%
Contrattista		0	0,00%			0	0,00%		0	
TOTALE RESTANTE PERSONALE	0	321	18,40%		0	301	16,20%		-20	-6,20%
TOTALE GENERALE	1.408	1.740	100,00%		1.588	1.861	100,00%		121	7,00%

Tabella 15

ENTI SUB - REGIONALI PARCHI NATURALI

	PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.1995				PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.1996				VARIAZIONE 1995/96	
	Pianta organica	Personale in servizio	Incidenza % sul totale	% di copertura	Pianta organica	Personale in servizio	Incidenza % sul totale	% di copertura	Num.	%
Dirigenti	22	20	4,20%	90,90%	24	22	4,10%	91,70%	2	10,00%
Funzionari	46	55	11,60%	119,60%	62	59	11,00%	95,20%	4	7,30%
Impiegati	279	364	77,00%	130,50%	330	401	75,10%	121,50%	37	10,20%
TOTALE PERS. DI RUOLO	347	439	92,80%	126,50%	416	482	90,30%	115,90%	43	9,80%
Part-time		6	1,30%			6	1,10%		0	0,00%
Non di ruolo		17	3,60%			17	3,20%		0	0,00%
Temporaneo		11	2,30%			29	5,40%		18	163,60%
Contrattista		0	0,00%			0	0,00%		0	
TOTALE RESTANTE PERSONALE	0	34	7,20%		0	52	9,70%		18	52,90%
TOTALE GENERALE	347	473	100,00%		416	534	100,00%		61	12,90%

Tabella 18

ENTI SUB-REGIONALI
Personale assunto e personale cessato dal servizio
Anno 1996

CAUSE DI ASSUNZIONE	E.R.S.A.	I.A.C.P.	ENTI TURISMO	PARCHI NATURALI	E.R.S.U.	TOTALE
DIRIGENTI						
Proc. concorsuali	-	3	1	1	2	7
Da altre amm.	-	4	-	-	-	4
Altre cause	-	3	-	-	-	3
Totale	-	10	1	1	2	14
FUNZIONARI						
Proc. concorsuali	29	28	2	13	16	88
Da altre amm.	-	4	1	1	4	10
Altre cause	-	-	5	-	-	5
Totale	29	32	8	14	20	103
IMPIEGATI						
Proc. concorsuali	10	51	20	47	32	160
Da altre amm.	1	10	4	7	15	37
Altre cause	1	2	5	-	3	11
Totale	12	63	29	54	50	208
PERS. NON DI RUOLO						
Proc. concorsuali	-	-	-	-	-	-
Da altre amm.	-	-	-	-	-	-
Altre cause	-	1	9	-	2	12
Totale	-	1	9	-	2	12
TOTALE GENERALE	41	106	47	69	74	337

Tabella 19

CAUSE DI CESSAZIONE	E.R.S.A.	I.A.C.P.	ENTI TURISMO	PARCHI NATURALI	E.R.S.U.	TOTALE
DIRIGENTI						
Limiti di età	10	15	3	-	1	29
Dimissioni	5	23	12	1	2	43
Pass. altre amm.	-	3	1	-	-	4
Altre cause	2	11	1	-	1	15
Totale	17	52	17	1	4	91
FUNZIONARI						
Limiti di età	20	34	4	1	4	63
Dimissioni	61	64	14	4	20	163
Pass. altre amm.	2	3	-	1	2	8
Altre cause	5	7	1	-	1	14
Totale	88	108	19	6	27	248
IMPIEGATI						
Limiti di età	34	37	9	2	23	105
Dimissioni	46	112	23	16	107	304
Pass. altre amm.	6	17	15	6	7	51
Altre cause	2	18	13	1	15	49
Totale	88	184	60	25	152	509
PERS. NON DI RUOLO						
Limiti di età	-	-	-	-	-	-
Dimissioni	1	4	-	-	1	6
Pass. altre amm.	-	-	-	-	-	-
Altre cause	-	-	9	17	-	26
Totale	1	4	9	17	1	32
TOTALE GENERALE	194	348	105	49	184	880

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 20

ENTI SUB REGIONALI - Analisi della Spesa - Anno 1996.

VOCI DI SPESA	IACP			Incid. sul costo del lavoro	ERSA			Incid. sul costo del lavoro	ENTI TURISMO		
	Importo	Incid. sul totale	Incid. sul costo del personale		Importo	Incid. sul totale	Incid. sul costo del personale		Importo	Incid. sul totale	Incid. sul costo del personale
Stipendio	113.615.304	38,40%			48.071.454	39,50%			33.288.153	43,60%	
I.L.S.	87.176.789	29,40%			35.187.594	28,90%			22.366.223	29,10%	
R.L.A.	30.369.094	10,10%			9.571.620	7,90%			3.957.155	5,20%	
Indicennia	20.425.747	6,90%			10.453.029	8,60%			5.843.159	7,70%	
Ass. nucleo familiare	1.849.780	0,60%			1.019.911	0,80%			539.392	0,70%	
Indennità	12.949.816	4,40%			4.754.782	3,90%			3.198.081	4,20%	
TOTALE RETRIBUZIONE	266.336.530	90,00%			109.058.390	89,60%			69.192.163	90,70%	
Recuperi assenze	487.551	-0,20%			-446.376	-0,40%			-35.051	0,00%	
Arretrati	3.081.208	1,00%			3.091.762	2,50%			1.783.240	2,30%	
TOTALE COMPETENZE	268.930.187	90,90%	63,40%	60,80%	111.703.776	91,80%	50,00%	49,30%	70.940.352	93,00%	65,70%
Strordinario	5.939.243	2,00%			3.130.431	2,60%			1.970.277	2,60%	
Reperibilità-rischio	658.388	0,20%			19.265	0,00%			71.566	0,10%	
Retrib. di risultato	379.138	0,10%			0	0,00%			82.961	0,10%	
Fondo prod. coll.	16.739.044	5,70%			5.713.989	4,70%			2.388.963	3,10%	
Fondo qualità	640.899	0,20%			47.141	0,00%			89.384	0,10%	
Altre spese acc.	2.704.926	0,90%			1.114.188	0,90%			732.812	1,00%	
TOTALE COMPETENZE	27.061.638	9,10%	6,40%	6,10%	10.025.014	8,20%	4,50%	4,40%	5.335.963	7,00%	4,90%
TOTALE RETRIBUZIONE	295.991.825	100,00%	69,70%	67,00%	121.728.790	100,00%	54,40%	53,70%	76.276.315	100,00%	70,70%
Contributi a carico dell'am.	104.517.307		24,60%	23,60%	42.864.815		19,20%	18,90%	28.377.354		26,30%
Ind. di missione	3.404.533		0,80%	0,80%	4.532.268		2,00%	2,00%	1.488.563		1,40%
Altre spese	22.197.671		5,20%	5,00%	55.679.395		24,90%	24,60%	3.183.970		3,00%
Somme rimb. alle amun.	855.958		0,20%	0,20%	1.140.359		0,50%	0,50%	348.355		0,30%
Rimb. ricevuti dalle amun.	-2.582.531		-0,60%	-0,60%	-2.336.288		-1,00%	-1,00%	-1.779.557		-1,60%
COSTO DEL PERSONAL	424.384.763		100,00%	96,00%	223.609.339		100,00%	98,70%	107.895.000		100,00%
Spese per personale	17.664.512		4,00%	4,00%	3.005.434			1,30%	4.298.709		
COSTO DEL LAVORO	442.049.275			100,00%	226.614.773			100,00%	112.193.709		
Spese prestaz. esterne	16.457.522				1.705.431				1.971.259		

(Importi in migliaia)

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 21

ENTI SUB REGIONALI - Analisi della Spesa - Anno 1996

VOCI DI SPESA	PARCIII			ERSU			TOTALI			(Importi in migliaia)		
	Importo	Incid. sul totale	Incid. sul costo del personale	Incid. sul costo del lavoro	Importo	Incid. sul totale	Incid. sul costo del personale	Incid. sul costo del lavoro	Importo		Incid. sul totale	Incid. sul costo del personale
Stipendio	7.979.843	41,80%			32.269.733	39,70%			235.224.487	39,60%		
I.L.S.	6.511.596	34,10%			27.804.574	34,20%			178.996.776	30,10%		
R.R.I.A.	353.299	1,90%			4.135.531	5,10%			48.386.699	8,10%		
Indicessina	1.257.084	6,60%			5.965.650	7,30%			43.944.669	7,40%		
Ass. nucleo familiare	125.861	0,70%			1.199.023	1,50%			4.733.967	0,80%		
Indennità	966.221	5,10%			1.623.277	2,00%			23.492.177	4,00%		
TOTALE RETRIBUZIONE	17.193.904	90,10%			72.997.788	89,90%			534.778.775	90,00%		
Recuperi assenze	-10.679	-0,10%			-117.958	-0,10%			-1.097.615	-0,20%		
Arretrati	102.810	0,50%			1.334.791	1,60%			9.393.811	1,60%		
TOTALE COMPETENZE FISSE	17.286.035	90,60%	66,40%	61,20%	74.214.621	91,40%	67,10%	42,60%	543.074.971	91,40%	60,80%	55,20%
Straordinario	313.564	1,60%			1.233.670	1,50%			12.587.185	2,10%		
Reperibilità-rischio	119.279	0,60%			221.546	0,30%			1.090.044	0,20%		
Retrib. di risultato	67.550	0,40%			40.008	0,00%			569.657	0,10%		
Fondo prod. coll.	901.016	4,70%			3.399.318	4,20%			29.142.330	4,90%		
Fondo qualità	139.822	0,70%			932.319	1,10%			1.849.565	0,30%		
Altre spese acc.	254.558	1,30%			1.189.000	1,50%			5.995.484	1,00%		
TOTALE COMPETENZE ACCESSORIE	1.795.789	9,40%	6,90%	6,40%	7.015.861	8,60%	6,30%	4,00%	51.234.265	8,60%	5,70%	5,20%
TOTALE RETRIBUZIONE LORDA	19.081.824	100,00%	73,30%	67,60%	81.230.482	100,00%	73,40%	46,60%	594.309.236	100,00%	66,60%	60,40%
Contributi a carico dell'amm.	6.214.686		23,90%	22,00%	25.987.351		23,50%	14,90%	207.961.513		23,30%	21,10%
Ind. di missione	206.605		0,80%	0,70%	156.596		0,10%	0,10%	9.788.565		1,10%	1,00%
Altre spese	399.160		1,50%	1,40%	1.804.656		1,60%	1,00%	83.264.852		9,30%	8,50%
Somme rimb. alle amm.	302.255		1,20%	1,10%	1.517.887		1,40%	0,90%	4.164.814		0,50%	0,40%
Rimb. ricevuti dalle amm.	-172.225		-0,70%	-0,60%	-39.878		0,00%	0,00%	-6.910.479		-0,80%	-0,70%
COSTO DEL PERSONALE	26.032.305		100,00%	92,20%	110.657.094		100,00%	63,50%	892.578.501		100,00%	90,80%
Spese per personale	2.197.888		7,80%	7,80%	63.571.339			36,50%	90.737.882			9,20%
COSTO DEL LAVORO	28.230.193			100,00%	174.228.433			100,00%	983.316.383			100,00%
Spese prestaz. esterne	3.642.092				61.158.635				84.934.939			

(Importi in migliaia)

Capitolo V

IL PERSONALE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

5.1 - Considerazioni generali

5.1.1 - Premessa

Il capitolo relativo al servizio sanitario nazionale, come i precedenti, esaminerà un arco temporale biennale - 1996 e 1997 - più ampio quindi di quello interessato dal conto annuale redatto dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che si riferisce al solo 1996¹. E' pertanto evidente che, mentre per il 1996 sarà possibile basarsi - tra le altre fonti utilizzate - sui dati del predetto conto annuale, per il 1997 sarà giocoforza ricorrere in via esclusiva a fonti diverse, rappresentate - come già nel passato - dai dati forniti dal Ministero della sanità - Servizio centrale per la programmazione sanitaria, da quelli elaborati nell'ambito del SISTAN (sistema statistico nazionale) e, infine, dalle pubblicazioni del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica² e dell'ARAN³.

Sempre con riferimento ai dati presenti nel conto annuale 1996 della RGS, va poi precisato che, per quel che riguarda il Servizio sanitario nazionale, la presente trattazione dovrà necessariamente basarsi sulle bozze di detto conto annuale, contenenti (si presume) dati provvisori: al momento, infatti, non è stato ancora pubblicato dalla Ragioneria generale il secondo volume del conto, che contiene i dati del settore pubblico non statale (nel quale è compreso, appunto, il SSN). La vicenda ripete, peraltro, quanto già accaduto in passato: in particolare, la relazione dello scorso anno relativa al SSN era anch'essa basata sui dati provvisori forniti dalla Ragioneria, e che in quanto tali risultarono poi diversi da quelli presenti nella pubblicazione definitiva del conto annuale⁴. Vanno pertanto ripetute le - ormai solite - negative considerazioni sulla mancanza di un raccordo tra i diversi momenti istituzionali, ai fini di un effettivo rispetto delle prescrizioni del legislatore in tema di analisi dei conti pubblici nel settore del pubblico impiego⁵.

¹ Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *conto annuale 1996*, Roma 1998, II° volume, in corso di pubblicazione.

² In particolare, cfr. la fondamentale *Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1997)*, presentata dal Ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica al Parlamento in data 3 aprile 1998.

³ ARAN - *Rapporto trimestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti, anno 1, nn. 1 - 2 - 3*; Roma 1998.

⁴ Come sarà evidenziato tra poco: ad esempio, infatti, il dato relativo al numero totale degli addetti del SSN nel 1995, che risultava diverso, nelle *bozze* e "definitive" bozze del conto annuale 1995, rispetto a quello indicato nelle bozze del conto annuale 1996, fornite dalla medesima RGS.

⁵ Si ricorda, in proposito, che l'art. 45 del d.lgs. n. 29/1993 prescrive l'invio annuale alla Ragioneria, da parte delle varie amministrazioni, dei dati in questione entro il trentuno maggio, per la redazione del conto annuale, anche ai fini del successivo referto annuale della Corte dei conti (art. 65, quarto comma); adempimento al quale tutti gli enti del SSN sembrerebbero avere ottemperato con sufficiente tempestività (cfr. la "scheda informativa" del conto annuale sul SSN). Orbene, la mancata pubblicazione del conto annuale 1996 a novembre inoltrato del 1998 (quindi, all'epoca in

Per quanto riguarda la qualità dei dati sui quali è basato il presente lavoro, va poi ribadita la precedente avvertenza circa la provvisorietà dei dati del conto annuale, dei quali pertanto non si è in grado di pronunciarsi in merito all'attendibilità. Peraltro, occorre avvertire che gli stessi dati in possesso presentano delle approssimazioni, dovute all'incompletezza della rilevazione: ed infatti, dei 337 enti che hanno complessivamente partecipato nel 1996 all'invio delle schede dalle quali sono state tratte le informazioni per il conto annuale, risultano avere inviato dati incongruenti ben 74 di essi⁶.

In ogni caso, e premesso quanto sopra, possono riscontrarsi alcune differenze, a volte rilevanti, con le altre fonti di parte pubblica utilizzate.

Come sarà meglio evidenziato nel prosieguo, c'è una differenza di ben 25.000 unità nel numero dei dipendenti del SSN, con riferimento allo stesso periodo temporale, tra i dati del conto annuale e quelli del Ministero della sanità. Altra incoerenza è rappresentata dal dato sull'incidenza delle componenti accessorie, che presenta una consistente difformità fra il conto annuale e quelli ricavati da altre fonti. Infatti sia per il 1995 che per il 1996 il documento della RGS calcola un 28,1% di incidenza a livello di retribuzione media, a fronte di dati più bassi ricavabili dalle pubblicazioni dell'ARAN.

Non tutte queste incongruenze appaiono legate - come pure si ipotizzava nella relazione dello scorso anno - alle contingenze legate al passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento degli enti del SSN, dato anche il loro ripetersi nel corso degli anni. Piuttosto, le incoerenze tra rilevazioni differenti, unite ai gravi ritardi nell'elaborazione dei dati da parte della RGS, prima ricordati, rendono urgente il coordinamento fra le varie fonti pubbliche, puntualmente invocato da anni da questa Corte dei conti.

5.1.2 - Il contesto normativo e le riforme in itinere

Il capitolo relativo al Sistema sanitario nazionale non può non tener conto delle profonde innovazioni e modifiche che hanno investito la materia di riferimento negli anni recenti, delle quali si è già fatto ampio cenno nelle passate relazioni di questa Corte dei conti⁷ e alle quali si fa pertanto ampio rinvio.

In questa occasione ci si limiterà a ricordare che il nuovo assetto del sistema sanitario, come delineato dalla riforma del 1992-93, è divenuto oramai pienamente operativo, con la realizzazione dell'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 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.P.C.).

Per quel che riguarda la legislazione recente, si cita anzitutto 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 legislatore⁸, provvedano alla riconversione degli ospedali di minori dimensioni, all'eliminazione dei posti - letto sottoutilizzati, all'accorpamento delle strutture ed alla mobilità

cui dovrebbe già essere pronto il conto annuale 1997) non può che far venire meno ogni possibilità di effettivo utilizzo dei relativi dati della Ragioneria da parte della Corte.

⁶ Come risulta dalla scheda informativa del SSN, contenuta nel conto annuale.

⁷ Cfr., per tutte, la *Relazione sul conto del lavoro pubblico* relativa al triennio 1994 - 1996, capitolo V, paragrafo 5.1.2.

⁸ Cioè, utilizzazione dei posti - letto almeno del 75%; 5,5 posti - letto ogni 1000 abitanti; tasso di ospedalizzazione del 160 per mille.

del personale nei casi di esubero, pena il taglio del 2% della relativa quota regionale del fondo sanitario nazionale. La l. 23 dicembre 1996, n. 662 (cd. *collegato alla legge finanziaria 1996*) ha poi stabilito 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, un incremento dell'assistenza domiciliare e dei posti in regime di *day hospital*, oltre ad un maggiore ricorso alla prevenzione e, infine, la chiusura, entro il 31 dicembre 1996, degli ospedali psichiatrici⁹. Con il d.P.R. 14 gennaio 1997, n. 37 è stato poi approvato un atto d'indirizzo e coordinamento ai sensi dell'art. 8, comma 4, d.lgs. n. 502/1992, sull'individuazione dei requisiti minimi strutturali, tecnologici ed organizzativi per gli istituti pubblici e privati che esercitano attività sanitaria. Altre disposizioni in materia di razionalizzazione della spesa sanitaria sono contenute nel titolo II, capo I della l. 27 dicembre 1997, n. 449 (cd. *collegato alla legge finanziaria 1997*), artt. 32-38. Da ricordare anche il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 115, emanato ai sensi degli artt. 1 e 3 della legge n. 59/1997, sul riordino dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali (ASSR), che è destinata in tal modo a diventare strumento di raccordo e collaborazione tra i diversi livelli di governo nel settore sanitario.

E' stato anche approvato il secondo piano sanitario nazionale (PSN), per il triennio 1998 - 2000: d.P.R. 23 luglio 1998¹⁰. Il documento, strumento cardine per la programmazione della politica sanitaria in Italia, definisce traguardi ambiziosi per il futuro assetto della sanità in Italia, tendendo ad una ~~generalizzata~~ riqualificazione dell'offerta sanitaria; il principio di fondo sotteso alle scelte governative è infatti lo sviluppo dell'efficacia e dell'appropriatezza degli interventi, con l'allocazione delle risorse per lo più verso quelle prestazioni cui è riconosciuta particolare efficacia e la definizione delle più efficienti forme di erogazione; la relativa spesa dovrà essere selezionata in base al principio costo-efficacia, piuttosto che tendere a tagliare le prestazioni meno urgenti, anche in quadro complessivo di interazione con la sanità integrativa, la quale potrà correttamente svilupparsi quando saranno meglio definiti i compiti del SSN.

Per quanto riguarda i futuri parametri di spesa, il PSN ha fissato la quota capitaria (vale a dire, la spesa media per abitante) per il 1998 in l. 1.795.305, cifra superiore cioè a quella prevista per il 1997 (l. 1.719.510), ma inferiore alla spesa reale nello stesso anno (1.869.804); per il 1999 ed il 2000 la spesa media *pro-capite* aumenterà, rispettivamente, a l. 1.849.165 e l. 1.904.640, con un aumento del 3% annuo. Sulla reale possibilità di mantenimento di tali obiettivi di spesa, è tuttavia lecito nutrire dubbi, data anche la persistente inattendibilità delle previsioni iniziali nel settore, ancora spesso bisognose di correzioni ed interventi di ripiano in corso d'opera¹¹.

Ulteriori interventi sono intervenuti nel recente periodo.

Ci si riferisce, in primo luogo, al D.L. 20 giugno 1997, n. 175, convertito con l. 7 agosto 1997, n. 272, recante disposizioni sull'attività libero professionale della dirigenza del SSN, nonché ai regolamenti di cui al d.P.R. nn. 483 e 484, entrambi del 10 dicembre 1997, relativi il primo alla disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del SSN ed il secondo alla determinazione dei requisiti per l'accesso alla direzione sanitaria aziendale. Si ricorda, inoltre,

⁹ Alla fine del 1996 erano ancora aperti 68 istituti, con circa 18.000 pazienti: cfr. ISTAT, *Rapporto annuale 1996*, Roma 1997, p. 297.

¹⁰ Pubblicato nella Gazzetta ufficiale - supplemento ordinario n. 201 - del 10 dicembre 1998.

¹¹ Anche nel corso del periodo considerato dalla presente relazione non sono infatti mancati interventi al riguardo: cfr. il D.L. 13 dicembre 1996, n. 634, convertito con l. 11 febbraio 1997, n. 21, per il finanziamento dei disavanzi delle vecchie USL e la copertura della spesa farmaceutica delle nuove aziende per il 1996.

il decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124, che ridefinisce il sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie (il cd. "sanitometro").

Va poi ricordato il ~~decreto~~ legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59". Il titolo IV del decreto (dedicato ai "servizi alla persona e alla comunità") al capo I - articoli dal 112 al 127 - ha dettato una serie di disposizioni di rilievo per il settore in esame.

La riforma recata dal legislatore delegato ha inteso proseguire il percorso già tracciato con le ultime leggi di riforma, accentuando le caratteristiche di trasferimento di funzioni dal livello centrale a quello locale. Va tuttavia avvertito che in alcuni settori (art. 112, cit., 3° comma) resta invariato il riparto di competenze attualmente esistente: da menzionare, al riguardo, le funzioni concernenti la tossicodipendenza e le sostanze stupefacenti e psicotrope (disciplinate dal T.U. n. 309/1990); la procreazione umana naturale ed assistita; il sangue umano, la produzione di plasmaderivati ed i trapianti; la sorveglianza ed il controllo di epidemie di dimensioni nazionali o internazionali; la farmacovigilanza e la farmacoepidemiologia. Per il resto, l'articolo 114 stabilisce il principio generale del conferimento alle regioni, di tutte le funzioni ed i compiti amministrativi, in tema di salute umana e sanità veterinaria, non espressamente mantenuti allo Stato dagli articoli 115 - 126, il cui elenco è peraltro assai lungo ed articolato.

Innanzitutto, viene confermata la competenza dello Stato nel momento della programmazione. Di conseguenza, resta ferma l'attribuzione statale nell'adozione del PSN (art. 115, lett. "a"); unica novità, è che il Piano dovrà ora essere adottato d'intesa non più con la Conferenza Stato-regioni, ma con la nuova Conferenza unificata introdotta dal decreto legislativo n. 281/1997 (Conferenza Stato-regioni e Stato-città ed autonomie locali). E' poi attribuita sempre allo Stato la competenza all'emanazione dei "... piani di settore, aventi rilievo ed applicazione nazionale", nonché l'individuazione degli obiettivi essenziali e dei criteri comuni di azione amministrativa relativa a programmi di settore approvati dalle regioni (art. 116), nonché la definizione di un modello per l'accreditamento delle strutture sanitarie pubbliche e private (art. 115, lett. "g").

Le altre funzioni ~~mantenute~~ allo Stato sono indicate agli artt. 118-126. Tra le tante, si ricordano: la gestione del sistema informativo sanitario (SIS) e la diffusione di dati statistici (art. 118); le funzioni amministrative concernenti l'autorizzazione alla produzione, importazione e immissione in commercio di medicinali (art. 119); quelle concernenti la classificazione dei medicinali ai fini della loro erogazione da parte del SSN e la definizione dei massimi tariffari (art. 120); la disciplina delle attività libero-professionali, la determinazione delle figure professionali e la determinazione dei requisiti e dei criteri generali relativi all'ammissione all'impiego del personale delle aziende USL e ospedaliere (art. 124). Sempre allo Stato sono infine ~~riservate~~ le funzioni amministrative in materia di ricerca scientifica (art. 125) e di profilassi internazionale (art. 126).

Per quel che riguarda le attribuzioni trasferite alle regioni, il secondo comma del ricordato art. 115 menziona l'approvazione dei piani e dei programmi di settore non aventi rilievo ed applicazione nazionale; le verifiche di conformità di attività, strutture, impianti, sostanze e prodotti e quelle sull'applicazione dei provvedimenti di autorizzazione alla pubblicità dei prodotti. In ogni caso, vale il principio generale della spettanza alle regioni di tutto ciò che non sia stato esplicitamente attribuito al livello centrale, secondo quanto del resto affermato nel primo comma dell'art. 114.

Con riferimento ai profili organizzativi delle strutture amministrative, l'articolo 116 sopprime le funzioni delle commissioni e degli organismi ministeriali sui piani e programmi di

settore, mentre l'articolo 127 prevede il riordino di alcune strutture centrali: per la precisione, si tratta dell'Istituto superiore di sanità, organo tecnico-scientifico dipendente dal Ministero ma in posizione di autonomia funzionale ed organizzativa; del Consiglio superiore di sanità, struttura tecnica consultiva del Ministero; infine, dell'Istituto superiore di prevenzione e sicurezza del lavoro (I.S.P.E.S.L.), di cui al d.Lgs. n. 268/1993. Il riordino di cui sopra si prevede venga realizzato mediante regolamenti governativi, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento delegato.

Il quadro di insieme, come sopra sinteticamente delineato, non sembra abbia modificato radicalmente l'attuale riparto di competenze tra i diversi livelli di governo¹², nè abbia comportato eccessive trasformazioni del vigente ordinamento sanitario, per una definitiva sistemazione del quale occorrerà peraltro attendere la piena operatività delle misure riorganizzative previste dalla legge 30 novembre 1998, n. 419, appena promulgata¹³, recante *"Delega al governo per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale e per l'adozione di un testo unico in materia di organizzazione e funzionamento del Servizio sanitario nazionale. Modifiche al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502"*. Il provvedimento in questione, infatti, prevede un'ampissimo ricorso alla delega legislativa, ai fini appunto del completamento del riordino strutturale dell'organizzazione sanitaria.

Tra le linee portanti del provvedimento si citano il rafforzamento del ruolo dei sindaci nella partecipazione alla programmazione sanitaria e sociosanitaria regionale, una maggiore flessibilità nella gestione del personale, con la responsabilizzazione dei dirigenti (per i quali si prevede la riconduzione del rapporto di lavoro al diritto comune) e, ancora, la facoltà, da parte delle aziende, di stipulare contratti a tempo determinato con personale laureato.

Il complessivo quadro ordinamentale della sanità, come sinteticamente delineato, è quindi, in tutta evidenza, ancora in forte movimento e ben lungi dal potersi ritenere completato, sia pure nelle linee essenziali, dovendo esso affrontare ulteriori, impegnativi passaggi, con spostamenti di competenze tra i vari livelli di governo e ridefinizione dell'organizzazione delle strutture e dell'ordinamento del personale.

5.2 - Le strutture del S.S.N. ed il personale in generale

5.2.1 - Consistenza, struttura e tendenza. La copertura degli organici e la presenza femminile

Il totale dei dipendenti del servizio sanitario nazionale risulta essere alla fine del 1996 pari a 679.687 unità, secondo le rilevazioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato e riportate nelle bozze del conto annuale per il 1996. Nella cifra su riportata, sono comprese anche le unità di personale non di ruolo (1.467 unità), di personale temporaneo (20.297) e, infine, di dipendenti *part-time* e a contratto (rispettivamente, 5.001 e 573 unità). Dalle stesse tavole del conto annuale, si rileva che le dotazioni organiche, nel complesso, ammontano per lo stesso anno 1996 a 729.725 unità.

Occorre avvertire, a tale riguardo, che nelle bozze del conto annuale 1995 (asseritamente "definitive") utilizzate da questa Corte dei conti, in mancanza della pubblicazione del volume secondo del Conto, per la relazione dello scorso anno - come del resto avviene quest'anno¹⁴ -

¹² In concreto, le uniche novità di rilievo appaiono essere il conferimento alle regioni delle funzioni relative alla pubblicità sanitaria (art. 118, 2° comma cit.) ed il trasferimento, alle regioni medesime, delle funzioni ispettive e di controllo nelle materie ad esse conferite.

¹³ Già atto Camera n. 4230; pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 286 del 7 dicembre 1998.

¹⁴ Come già fatto presente *supra*, cfr. il paragrafo 5.1.1.

era riportata, con riferimento alla stessa data del 31.12.1995, la cifra di 685.572 dipendenti del SSN, diversa quindi da quella di 687.184, risultante invece nelle presenti bozze del conto annuale 1996¹⁵.

La copertura dei posti in organico al 31.12.1996 - assunti per validi, con tutte le cautele del caso, i dati in possesso - è quindi, complessivamente, del 93,1%¹⁶.

Rispetto alla rilevazione dello scorso anno, si è verificata una sensibile diminuzione del personale in servizio (6.000 unità in meno rispetto al 1995, e addirittura 13.000 in meno rispetto al 1994), mentre il personale previsto in organico non è variato di molto rispetto al 1995 (nel 1995, appunto, erano previsti in organico 729.095 dipendenti); la combinazione di tali fenomeni ha ovviamente rallentato il processo, rilevato nella passata Relazione, di aumento nel tasso di copertura degli organici (che è infatti passato dal 94 al 93%).

Nello specifico, risultano in servizio nel 1996 103.903 tra medici e i veterinari, mentre gli organici ne prevedono 117.759. Il personale della dirigenza non medica ammonta invece, sempre nel 1996, a 20.566 unità, su un organico di 25.375. Il personale complessivamente inquadrato nei livelli è stato di 527.880 unità, mentre il rispettivo organico è di 586.229 unità¹⁷. Risulta inoltre, dalle tavole del Conto, che medici e veterinari rappresentano quasi il 16% del personale di ruolo, la dirigenza non medica poco più del 3%, mentre quasi il 47% degli addetti di ruolo appartiene al personale dei livelli del ruolo sanitario, il 10% a quello amministrativo ed il 24% a quello tecnico-professionale.

Nella tabella seguente, sono riportati i dati, elaborati sulla base delle bozze del conto annuale 1996, relativi alle consistenze numeriche del personale in servizio ed alla percentuale di copertura degli organici per qualifica:

CATEGORIE	In servizio al 31/12/96	Organico previsto	Copertura organico (%)
Medici tempo pieno	95.455	109.189	87,4
Medici tempo definito	2.713	1.788	151,7
Veterinari	5.735	6.782	84,6
Dirigenti ruolo sanitario	14.255	16.692	85,4
Dirigenti ruolo amministr.	4.387	6.017	72,9
Dirigenti ruolo tecnico-prof.	1.924	2.666	72,2
Livelli ruolo sanitario	306.149	334.085	91,6
Livelli ruolo amministrativo	65.775	74.157	88,7
Livelli ruolo tecnico-profess.	155.956	177.987	87,6
Personale part-time	5.001	===	===
Person. Contrattista - equip.	573	362	158,3
Personale non di ruolo	1.467	===	===
Personale temporaneo	20.297	===	===
TOTALE	679.687	729.725	93,1

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

Se si sommano le qualifiche omogenee, si rileva poi che per i medici ed i veterinari la copertura è complessivamente dell'88,2%; per la dirigenza non medica la percentuale di copertura è dell'81% e, infine, per il personale dei livelli la medesima percentuale è del 90%.

¹⁵ Si veda, infatti, la scheda relativa al SSN, parte II ("Caratteristiche del comparto").

¹⁶ per il 1994 la copertura era del 90% e per il 1995 del 94%; cfr. la Relazione dello scorso anno, paragrafo 5.2.1.

¹⁷ In dettaglio, dei suddetti 527.880 dipendenti appartenenti a qualifiche non dirigenziali, 306.149 appartengono al ruolo sanitario (su un organico di 334.085 unità), 65.775 a quello amministrativo (a fronte di un organico teorico di 74.157 dipendenti) e, infine, 155.956 al ruolo tecnico-professionale, il cui ruolo organico prevede, nello stesso periodo, 177.987 unità di personale.

Come si potrà notare, le maggiori carenze nella copertura degli organici si addensano nella dirigenza amministrativa e nelle qualifiche tecnico-professionali. Per quel che riguarda i medici, è poi evidente la tendenza a coprire le carenze tra i medici a tempo pieno, facendo ricorso a quelli a tempo definito, con conseguente squilibrio (sia pure limitato, data la scarsa incidenza del numero complessivo) nei rapporti tra le due categorie. Infine, come notazione più generale, è da rilevare che la presenza di 26.800 dipendenti *part-time*, temporanei o non di ruolo evita che lo squilibrio tra occupati e posti previsti in organico, sia più rilevante; si ricorda, infatti, ad una copertura media - almeno per le qualifiche più numerose - dell'88-90%, corrisponde poi una percentuale complessiva di copertura del 93%.

Per quel che riguarda infine la componente femminile, va evidenziato che, sul totale dei dipendenti come sopra indicato, essa risulta essere alla fine del 1996, pari al 56,4% (leggermente maggiore di quella rilevata nell'anno precedente): 383.104 dipendenti donne su 679.687 totali.

Nella tabella che segue, sono riportati i dati relativi alla percentuale di donne in servizio nei vari livelli e qualifiche funzionali:

CATEGORIE	In servizio al 31/12/96	Presenza femminile	Presenza femm. (%)
Medici tempo pieno	95.455	24.378	25,5
Medici tempo definito	2.713	565	20,8
Veterinari	5.735	646	11,3
Dirigenti ruolo sanitario	14.255	9.016	63,3
Dirigenti ruolo amministr.	4.387	723	16,5
Dirigenti ruolo tecnico-prof.	1.924	491	25,5
Livelli ruolo sanitario	306.149	212.356	69,4
Livelli ruolo amministrativo	65.775	39.674	60,3
Livelli ruolo tecnico-profess.	155.956	75.500	48,1
Personale part-time	5.001	4.749	95,0
Personale contrattista equip.	573	84	14,7
Personale non di ruolo	1.467	808	55,1
Personale temporaneo	20.297	14.114	69,5
TOTALE	679.687	383.104	56,4

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

Risulta evidentissimo, dall'analisi dei dati, come la presenza femminile, pur maggioritaria nel complesso, sia pressoché trascurabile nelle qualifiche più elevate - con la sola eccezione, peraltro intuibile, della dirigenza del ruolo sanitario - concentrandosi invece nei livelli, specie dei ruoli sanitario ed amministrativo.

Significativo, ancora, il dato sul *part-time*: benché, in assoluto, sia stato scarsissimo l'utilizzo di tale strumento nel 1996 (appena lo 0,7% degli addetti del SSN vi ha fatto ricorso), la quasi totalità di coloro che ne hanno usufruito è di sesso femminile.

Sul personale del SSN sono anche disponibili, come negli anni passati, i dati del Ministero della sanità, che riguardano sia l'anno 1996¹⁸, che il 1997¹⁹.

Orbene, secondo le rilevazioni del Ministero della sanità, il personale dipendente dal SSN nell'anno 1996 è di 654.288 unità, distribuite (come di consueto) nei "quattro ruoli" tradizionali: sanitario, professionale, tecnico ed amministrativo²⁰.

¹⁸ Ministero della sanità - Dipartimento della programmazione, *Personale del SSN - anno 1996*, Roma, 1997; cfr., inoltre, il volume *Attività gestionali ed economiche delle USL e aziende ospedaliere*, Roma, dicembre 1997.

¹⁹ Ministero della sanità - Dipartimento della programmazione, *La sanità in cifre - dati 1997*, Roma, 1998, p. 10.

Il totale sopra riportato comprende anche il personale dipendente dalle Università - se in servizio presso le USL e gli altri istituti del SSN - nonchè il personale temporaneo, non di ruolo, supplente, etc.; quindi, dovrebbe presumersi, le stesse unità considerate dal conto annuale della RGS, tenendo comunque presente che gli universitari sono computati separatamente nelle pubblicazioni del Ministero della sanità. Nel 1997, sempre secondo le rilevazioni del Ministero della sanità, i dipendenti del SSN sono invece 648.989.

Come si può facilmente notare, non solo permane ma addirittura raddoppia la differenza, già sensibile con riferimento agli anni scorsi, tra le cifre fornite dal Ministero della sanità e quelle della Ragioneria: mentre per i dati riferiti all'inizio del 1995 la differenza risultava di circa 13.000 unità²⁰, i dati del 1996 - gli unici confrontabili - differiscono di ben 25.000 unità. E' del tutto probabile, allora, che il conto annuale abbia esaminato e censito un universo più ampio di quello preso in considerazione dal Ministero, anche se le due rilevazioni asseritamente riguardano, in entrambi i casi, tutti gli enti e gli addetti del SSN.

In ogni caso, per quel che riguarda la suddivisione del personale tra i vari ruoli secondo i dati forniti dal Ministero, va premesso che il ruolo sanitario, secondo la ripartizione in uso comprende medici, odontoiatri, veterinari, biologi, chimici, farmacisti, etc. ma anche il personale infermieristico. Tutti questi addetti rappresentano la quota maggiore di dipendenti, con 426.091 unità nel 1996 e 425.729 nel 1997. Tra di essi, i medici e gli odontoiatri sono 98.362 nel 1996 e 97.624 nel 1997, il personale infermieristico ammonta invece a 252.205 addetti nel 1996 e 251.208 nel 1997.

Segue poi il personale tecnico, del quale fanno parte analisti, statistici, sociologi, assistenti sociali, che è formato da 154.436 unità nel 1996 e 151.796 l'anno successivo, con una perdita quindi di ben 3.000 unità. Il personale amministrativo conta 70.210 dipendenti nel 1996 e 69.047 nel 1997.

Infine, il personale professionale - comprensivo di avvocati, ingegneri, architetti, geologi e assistenti religiosi - ammonta a 1.527 dipendenti nel 1996 e 1.478 l'anno dopo. Vanno infine considerati i dipendenti con qualifiche definite atipiche (cioè non facilmente riconducibili alle precedenti categorie). Questi ultimi sono 2.024 nel 1996 e si riducono a 939 nel 1997.

Sempre stando ai dati del Ministero della sanità, si rileva poi una costante, progressiva diminuzione del personale negli ultimi anni, causata probabilmente dalle politiche restrittive in materia di nuove assunzioni nel pubblico impiego e dallo stesso inasprimento delle norme previdenziali, che hanno favorito le dimissioni di dipendenti in età avanzata. L'andamento degli ultimi cinque anni - comprensivo quindi del passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento - è il seguente:

RUOLO	1993	1994	1995	1996	1997
Sanitario	430.958	431.854	428.695	426.091	425.729
Professionale	1.659	1.658	1.600	1.527	1.478
Tecnico	169.745	169.901	163.244	154.436	151.796
Amministrativo	72.469	72.686	71.800	70.210	69.047
TOTALE (+ qualifiche atipiche)	675.976	677.062	666.198	654.288	648.989

Fonte: Ministero della sanità. Dipartimento della programmazione

²⁰ In proposito, si evidenzia 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.

²¹ Cfr. *Relazione* il capitolo V della relazione al triennio 1994-96, cit., paragrafo 5.2.1.

Non sembra revocabile in dubbio, dai dati su riportati, che l'intento di razionalizzare la spesa sanitaria (anche) attraverso il contenimento del numero dei dipendenti sia stato coronato da indubbio successo: negli anni considerati, il comparto ha perso circa 27.000 addetti, vale a dire il 4% del totale. A questo fenomeno, tuttavia - come vedremo più avanti²² - non sembra avere corrisposto una parallela diminuzione della relativa spesa, che anzi è andata (sia pur leggermente) aumentando negli ultimi anni, nonostante il numero sempre minore dei beneficiari.

Tornando ad esaminare il periodo di riferimento della presente relazione - anni 1996 e 1997 - risulta evidente come le maggiori differenze tra i dati del conto annuale e le rilevazioni del Ministero della sanità riguardano il personale medico e, soprattutto, quello infermieristico (per il solo 1996, dai dati del conto annuale risulterebbero oltre 54.000 dipendenti in più rispetto a quanto indicato dal Ministero), mentre sono pressochè coincidenti i dati relativi al ruolo amministrativo. Tale circostanza farebbe pensare che la distanza tra le su dette cifre, come si è spesso suggerito, è dovuta in gran parte alla disomogeneità delle metodologie e criteri di rilevazione, e solo in parte ad errori in senso proprio. Se ciò è vero, appare urgente un chiarimento definitivo su quali enti e quali addetti vanno ricompresi, o meno, nelle indagini - da chiunque compiute a livello pubblico - che riguardano il SSN, con la fissazione di indirizzi e regole comuni per tutti.

Più in generale, sarebbe opportuno evitare in radice di compiere, nel medesimo ambito pubblico, indagini da parte di diversi organi sul medesimo oggetto, al duplice scopo di semplificare ed ottimizzare il lavoro dei rilevatori (riducendo inoltre il cd. *fastidio statistico* per gli uffici tenuti a rispondere a reiterate richieste di identico contenuto) e, sopra tutto, di fornire dati finalmente attendibili ed univoci.

5.2.2 - Cessazioni dal servizio ed assunzioni

Nella precedente Relazione si era dato conto di un andamento delle cessazioni dal servizio, riferite all'intero SSN, in continua crescita nel 1994 e nel 1995²³; nel contempo, si era fatto presente come il fenomeno fosse da riconnettere, oltre che alla contrazione delle cessazioni verificatesi nel 1993 rispetto ai dati dell'anno precedente, anche alle vicende normative restrittive dei pensionamenti e dai timori di inasprimenti delle condizioni di pensionamento negli anni successivi.

Nel corso del 1996, invece, il numero totale dei dipendenti cessati dal servizio, secondo le tavole del conto annuale, è sceso notevolmente, attestandosi sui 48.335 dipendenti cessati in totale, valore pressochè dimezzato rispetto all'anno precedente. Tale fenomeno sembra allora confermare l'ipotesi a suo tempo avanzata, con la quale l'aumento improvviso del numero delle cessazioni dal servizio negli anni 1994-95 fosse legato in gran parte ai prepensionamenti chiesti in vista dell'inasprimento delle norme in materia previdenziale.

Con riferimento alle cause di cessazione, si rileva che sono 5.709 i dipendenti andati a riposo per limiti di età, mentre quelli cessati dal servizio per dimissioni sono stati 17.438; 21.212 le persone passate ad altra amministrazione, e 3.976 persone risultano aver terminato il rapporto di servizio per altre cause. Resta rilevante, dunque, il numero dei dipendenti andati a riposo per dimissioni volontarie, ma ancor più rilevante è stata la quota degli addetti cessati per passaggio ad altra amministrazione, quasi la metà del totale delle cessazioni dal servizio nel 1996. Tale elevata percentuale di passaggi ad altra amministrazione, già rilevata per gli anni

²² Cfr., infatti, il successivo paragrafo 5.3.2.

²³ I valori totali delle cessazioni sono risultati infatti di 52.252 unità (1994) e 88.681 unità (1995), molto più elevati rispetto ai 30.130 del 1993: cfr. la Relazione relativa al triennio 1994-1996, cit., paragrafo 5.2.2.

immediatamente precedenti è con ogni probabilità connesso con la complessiva redistribuzione del personale nelle strutture risultanti dal nuovo assetto organizzativo del SSN, processo ancora non concluso nell'anno di riferimento.

Per quel che riguarda le immissioni in servizio, nel 1996 sono state assunte complessivamente 34.774 unità, di cui 11.000 a seguito di procedure concorsuali e ben 16.000 per provenienza da altra amministrazione. Tra i nuovi assunti, i medici sono stati quasi 5.200, i dirigenti degli altri ruoli meno di 1.000, e pertanto la quasi totalità dei nuovi entrati - 27.300 unità - appartiene al personale dei livelli, in particolare (oltre 17.000 addetti) al ruolo sanitario.

Il saldo tra cessazioni ed assunzioni, nel complesso, è pertanto negativo per l'intero comparto, con una diminuzione di oltre 13.500 unità nel corso dell'anno di riferimento. La più ampia forbice fra assunti e cessati si riscontra tra i medici e tra i dirigenti del ruolo amministrativo (rispettivamente quasi 2.000 e 1.000 addetti in meno).

5.2.3 - La distribuzione territoriale

La distribuzione percentuale del personale del servizio sanitario nazionale nelle varie Regioni presenta, anche per il 1996, gli squilibri rilevati in passato, che anzi - stando alle rilevazioni della RGS - si andrebbero accentuando in più di un caso.

I dati relativi al rapporto popolazione-addetti SSN sono riportati nella tabella che segue:

REGIONE	N. ABITANTI IN MIGLIAIA (a)	N. DIPENDENTI SSN (b)	a/b
Valle d'Aosta	119,2	1.819	65,5
Piemonte	4.294,1	52.566	81,7
Lombardia	8.958,7	107.711	83,2
Trentino Alto Adige	918,7	13.212	69,5
Veneto	4.452,8	54.997	81,0
Friuli Venezia Giulia	1.186,6	18.234	65,1
Liguria	1.650,7	26.876	61,4
Emilia Romagna	3.937,9	55.124	71,4
Toscana	3.524,7	47.912	73,6
Umbria	829,9	10.987	75,5
Marche	1.447,6	18.608	77,8
Lazio	5.217,2	52.362	99,6
Abruzzo	1.273,7	15.282	83,3
Molise	330,7	3.969	83,32
Campania	5.785,4	56.541	102,3
Puglia	4.087,7	40.801	100,2
Basilicata	607,9	6.148	98,9
Calabria	2.074,2	23.785	87,2
Sicilia	5.100,8	50.320	101,4
Sardegna	1.663,0	22.097	75,3
TOTALE	57.461,0	679.351	84,5

Fonte: Elaborazione Cora dei conti su dati del Min. sanità, Dipart. programmazione e dell'ISTAT

Risulta evidente come in tutto il nord Italia, senza eccezioni, la percentuale di personale del SSN sia più alta rispetto alla percentuale di popolazione (vi sono, cioè, meno abitanti per ogni addetto); anche nelle regioni centrali (a parte il Lazio) la situazione appare accettabile sotto tale profilo. In tutte le regioni meridionali, invece - con la sola eccezione della Sardegna - il rapporto si rovescia; in alcune di esse, anzi (e proprio in quelle più popolate) tale rapporto si allontana in maniera notevole dalla media nazionale.

5.2.4 - Il personale delle aziende sanitarie locali

Le nuove aziende (sanitarie e ospedaliere) costituiscono come noto le principali strutture della sanità pubblica a livello operativo, ed i relativi dipendenti rappresentano la quasi totalità degli occupati nel settore della sanità pubblica.

A tale riguardo, anzi, va detto che il realizzarsi del processo di riforma, da un lato, e la complessiva diminuzione degli impiegati nel settore negli ultimi anni, dall'altro, hanno avuto la conseguenza di un significativo aumento percentuale dei dipendenti delle aziende, rispetto al totale degli altri enti del SSN: la percentuale di dipendenti delle USL sul totale del comparto, che nel 1993 era del 92,7%²⁴, sale per il 1996 al 96,7%.

I dati del conto annuale indicano per il 1996 un totale di 657.436 unità di personale in servizio presso le ASL, mentre per il 1995 il totale indicato era di 663.225; si è quindi verificata una leggera flessione nel numero degli addetti da un anno all'altro.

Più interessante è esaminare tale andamento in un arco di tempo maggiore, anche per verificare l'effetto dell'avvio della riforma del 1992 sotto tale profilo. Nella tabella che segue, sono allora stati posti a confronto i dati sul personale delle USL, come rilevato nella Relazione di questa Corte dei conti relativa all'esercizio 1993 e quelli relativi ai dipendenti delle nuove ASL per il 1996, come risultanti dal conto annuale, suddivisi per regione:

REGIONE	DIPENDENTI USL (1993)	DIPENDENTI ASL (1996)
Valle d'Aosta	1.773	1.814
Piemonte	50.712	50.332
Lombardia	72.648	100.008
Provincia autonoma Trento	6.756	6.450
Provincia autonoma Bolzano	5.678	6.744
Veneto	56.947	54.791
Friuli Venezia Giulia	18.156	16.842
Liguria	24.119	22.559
Emilia Romagna	56.163	53.890
Toscana	47.932	47.713
Umbria	11.681	10.880
Marche	18.832	17.729
Lazio	52.843	50.932
Abruzzo	15.972	15.106
Molise	4.079	3.948
Campania	49.376	55.594
Puglia	40.141	40.057
Basilicata	6.165	6.130
Calabria	24.329	23.638
Sicilia	49.139	50.208
Sardegna	23.164	21.778
TOTALE	636.605	657.143 ²⁵

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati della Ragioneria generale dello Stato

Il confronto tra i due dati evidenzia, da una parte, il complessivo aumento dei dipendenti - di circa 20.000 unità - ma, sopra tutto, la differente distribuzione del personale nelle varie regioni: basti notare i dati della Lombardia e della Campania, che presentano un aumento degli

²⁴ Come rilevato dalla Corte nella *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel 1993*, al cap. V, paragrafo 5.1.2, p. 131.

²⁵ La differenza - peraltro minima - nel totale degli addetti, rispetto alla cifra indicata in apertura di paragrafo, è quella che risulta dalle tavole del conto annuale.

addetti di 30.000 e 6.000 unità. Ciò è un effetto chiaro della riorganizzazione seguita alla creazione delle nuove aziende, nelle quali è confluito il personale di molti enti in precedenza non facenti parte delle vecchie USL.

Le donne in servizio sono in tutto 369.958, in prevalenza nel livello del ruolo sanitario. La presenza femminile è allora pari al 56,3% del personale, in linea pertanto con il totale del comparto SSN ed in crescita rispetto al 1995 (la percentuale in questione era del 55,4%). Si conferma, allora, il *trend* complessivo di crescita della componente femminile nelle ASL, già avvertito nella Relazione dello scorso anno²⁶.

Diversi sono i dati ricavabili dalle pubblicazioni del Sistema Informativo del Ministero della sanità. L'annuario pubblicato dal su detto Ministero²⁷ distingue anzi tutto il personale in questione, a seconda che presti servizio nelle aziende-USL, ovvero nelle aziende ospedaliere, come del resto si è notato nella Relazione dello scorso anno²⁸.

Orbene, dalla pubblicazione del Ministero della sanità risulta che nel 1996 il personale delle USL ammonta a 492.428 unità, mentre quello delle aziende ospedaliere è pari invece a 167.132 unità, delle quali 5.272 appartenenti ai ruoli universitari. Il totale dei due aggregati ammonta pertanto a 659.560 unità di personale.

Per quel che riguarda la suddivisione per qualifiche, dai dati ministeriali risulta la situazione esposta nella tabella che segue:

RUOLI	AZ. USL	AZIENDE OSPEDALIERE		TOTALE
		SSN	Universitari	
Sanitario	316.868	109.223	4.364	430.455
Professionale	1.255	302	12	1.569
Tecnico	114.336	40.100	290	154.726
Amministrativo	57.975	12.235	606	70.816
TOTALE GENERALE	492.428	161.860	5.272	659.560

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della sanità, Dipartimento della programmazione

Anche qui risulta pertanto uno scostamento sensibile tra i dati della Ragioneria e quelli del Ministero della sanità; scostamento sempre meno spiegabile, dal momento che nel caso delle Aziende non si tratta di un aggregato disomogeneo come quello dell'intero comparto SSN (per il quale sarebbero forse giustificabili differenze dovute all'inserimento, o meno, di determinati enti). Si noti che, anche sottraendo dal totale gli appartenenti ai ruoli universitari, resterebbe comunque una differenza di circa tremila unità rispetto al "censimento" della RGS.

5.2.5. - Gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico

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.

Gli enti in questione - già interessati dalla riforma recata dal d.lgs. 30 giugno 1993, n. 269- sono di nuovo in via di riorganizzazione, dal momento che è pendente presso il Parlamento il d.d.l. di iniziativa governativa di riorganizzazione degli I.R.C.C.S. (Atto Camera n. 3856), che

²⁶ Allorché si era passati dal 55,2% del 1994 al 55,4% del 1995: cfr. il cap. V, paragrafo 5.2.4.

²⁷ Cfr. "Attività gestionali ed economiche delle USL e aziende ospedaliere - annuario statistico del sistema sanitario nazionale - anno 1996", Roma, dicembre 1997, p. 203 e segg.

²⁸ Cfr. il paragrafo 5.2.4.

riserva loro un ruolo più significativo per lo sviluppo delle attività di ricerca, da svolgere nell'ambito del piano sanitario nazionale.

Secondo i dati forniti dal conto annuale gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico assommano, alla fine del 1996, 16.481 dipendenti, in maggioranza donne (oltre il 60% del totale), su una dotazione organica complessiva di 18.455 unità: la copertura dei ruoli organici risulta quindi di poco inferiore al 90%.

Nel corso dell'anno 1996, sono cessati dal servizio 695 dipendenti, circa la metà rispetto alle cessazioni di ciascuno dei due anni precedenti; tra le cause di cessazione dal servizio, prevalgono largamente (364 unità) le dimissioni. Riguardo invece alle assunzioni, nel corso del 1996 sono entrati in servizio 608 dipendenti, dei quali 500 a seguito di concorso.

Per quel che riguarda la distribuzione geografica dei dipendenti degli I.R.C.C.S., si conferma ovviamente la particolare concentrazione nella regione Lombardia, che con i suoi 7.325 addetti rappresenta oltre il 44% del totale; segue la Liguria, con 2.565 unità; Friuli, Emilia Romagna e Lazio sono le uniche altre regioni con più di mille dipendenti.

5.2.6. - 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 Regioni.

Il personale in servizio alla fine del 1996 presso tali enti, come risultanti dai dati del conto annuale, ammonta a 1.960 unità; di queste, 116 sono personale temporaneo. Le relative piante organiche, che risultavano nel complesso essere state ridotte negli ultimi due anni (prevedevano 2.485 posti in totale nel 1994 e 2.375 unità nel 1995) per il 1996 hanno invece visto aumentare la disponibilità di posti a 2.577 unità. In ogni caso, il tasso di copertura degli organici resta molto basso, appena il 76%, rispetto ai restanti enti del comparto.

In ordine alla distribuzione del personale fra le diverse qualifiche, i veterinari in servizio sono 303 su 408 posti in organico (copertura degli organici del 74%); la dirigenza non medica ammonta a 157 unità su 208 posti disponibili (tasso di copertura superiore al 75%) ed il personale dei livelli è composto da 1.379 addetti su 1.961 in organico, con un tasso di copertura quindi del 70,3%.

Le cessazioni dal servizio hanno interessato solamente 52 dipendenti (40 di essi sono andati a riposo per dimissioni); le assunzioni, nello stesso periodo, sono state 30.

Per quel che riguarda la distribuzione territoriale, si conferma la prevalente concentrazione dei dipendenti del settore in Lombardia (378 unità), Veneto (206 unità) e in Sardegna (233 unità).

5.2.7 - I restanti enti del SSN

In questa categoria rientrano - seguendo la classificazione del conto annuale - rientrano solo due enti, cioè l'Ordine Medico di Torino e l'ospedale Galliera di Genova.

Risulta dal Conto che i suddetti due enti registrano complessivamente, alla fine del 1996, 3.810 dipendenti, su 4.466 posti in organico; ampia è la maggioranza femminile (il 63%). I medici sono 533, gli assistenti al ruolo sanitario 1.605 e quelli dei ruoli tecnico - professionali 1.100.

Durante il 1996 sono cessati dal servizio 148 addetti, dei quali 111 per dimissioni e 9 risultano passati ad altre amministrazioni. Nello stesso periodo, sono invece state assunte 65

persone, delle quali 13 per provenienza da altre pp.aa. e 28 per concorso. Il saldo tra cessazioni e assunzioni risulta quindi ampiamente negativo.

5.3 - Spesa e retribuzioni per il personale. Il costo del lavoro nel comparto

5.3.1 - Gli accordi collettivi e le preintese del Luglio 1998

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 oggetto di questa relazione, va fatto presente che dal 1° gennaio 1994 sono in vigore i nuovi contratti collettivi quadriennali (CCNL) per il comparto sanità e che dal 1° gennaio 1995 è in corso il secondo biennio ai fini economici.

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).

La disamina puntuale dei contenuti del contratto in parola e' stata già svolta nella relazione redatta lo scorso anno.

L'aspetto che invece merita di essere esaminato nella presente relazione riguarda la misurazione e la valutazione degli effetti prodotti dal secondo biennio di trattamento economico; si evidenzieranno le tendenze di crescita della spesa per il personale, con lo sguardo rivolto a quanto è dato ricavare dalle preintese firmate nel mese di luglio 1998 sulla revisione dell'ordinamento professionale del personale del settore che qui si esamina.

La riorganizzazione professionale delineata dalle preintese del luglio 1998, distribuisce il personale, come si è detto in precedenza, fra le categorie A, B, C e D, e lascia vuote per il comparto sanità, in sede di primo inquadramento, numerose fasce superiori e apicali nelle diverse categorie²⁹, alle quali accederanno, nei prossimi anni, i dipendenti inizialmente inquadrati nelle fasce inferiori. L'effetto sullo sviluppo della spesa non sarà tuttavia sensibile: la categoria C, che risulta la più consistente numericamente (oltre il 50% del totale del personale) non ha infatti, con questo primo inquadramento, fasce apicali vuote. Non si avranno neanche significative variazioni nell'addensamento del personale di ruolo nelle categorie, data la caratteristica "rigidità" delle professionalità in questo comparto. Un effetto certo sarà invece l'ampliamento del ventaglio retributivo, col progressivo entrare a regime della nuova organizzazione.

²⁹ Ad esempio, per la categoria A saranno occupate le fasce A (ex I, II e III livello) e A1 (ex III livello + art. 45) e vuote le fasce A2, A3 e A4.

5.3.2 - L'incidenza della spesa per il personale

In base ai dati della già ricordata *Relazione generale sulla situazione economica del Paese nel 1997* del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (a loro volta ricavati dal 4° rendiconto trimestrale delle aziende sanitarie), a fronte di una spesa globale che presenta i seguenti valori (in miliardi):

1995	1996	1997 (stima)
93.285	100.071	107.408

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della sanità, Dipartimento della programmaz.

la spesa per il personale, in assoluto e in percentuale rispetto alla spesa totale, è stata la seguente:

1995	1996	1997 (stima)
39.575 (42,4%)	42.362 (42,3%)	46.616 (43,4%)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della sanità, Dipartimento della programmaz.

Occorre per completezza precisare che per il 1997 possono essere considerati anche i dati provvisori forniti dal Ministero della sanità - Dipartimento della programmazione - in base ai quali la spesa complessiva ammonta a 108.175 miliardi di lire e la spesa per il personale a 46.977 miliardi, che comunque restituiscono egualmente una percentuale di incidenza della spesa per il personale del 43,4%.

Tornando ad esaminare la serie storica fornita nella Relazione Generale, si noti in particolare che il 1996 mostra un incremento della spesa sanitaria, rispetto all'anno precedente, del 7,3%, mentre la corrispondente crescita della spesa per il personale è del 7,0% (quindi più contenuta). Viceversa il 1997 presenterebbe (si tratta infatti di stime) una crescita della spesa sanitaria globale ancora del 7,3% sull'anno precedente, con una impennata (+10,0%) della spesa del personale nello stesso periodo.

La scomposizione per Regioni della spesa corrente e di quella per il personale del 1997³¹, è illustrata nella seguente tabella:

³⁰ Ulteriori aggiornamenti, provenienti dalla stessa fonte ministeriale e acquisiti informalmente in chiusura della redazione di questo testo, forniscono dati lievemente più elevati (47.550 miliardi di spesa per il personale nel 1997) ma la percentuale di incidenza non muta se non al secondo decimale.

Dati stimati nella *Relazione Generale sulla situazione economica del Paese nel 1997*, cit.; si noti che il totale è inferiore al dato fornito sopra in quanto non comprende le spese non regionalizzate (CRI, IZS, borse di studio universitarie, etc.).

REGIONI	Spesa sanitaria	Spesa per il personale	
		valore assoluto	% sul totale
Piemonte	7.730.948	3.588.905	46,4
Valle d'Aosta	279.555	141.203	50,5
Lombardia	17.519.047	6.797.035	38,8
Trentino A.A.	2.055.816	1.043.308	50,7
Veneto	8.509.335	3.930.962	46,2
Friuli V.G.	2.311.160	1.100.418	47,6
Liguria	3.475.949	1.658.272	47,7
Emilia-Romagna	8.394.707	3.754.000	44,7
Toscana	6.970.981	3.388.686	48,6
Umbria	1.663.795	842.262	50,6
Marche	2.974.736	1.340.827	45,1
Lazio	10.173.554	3.698.173	36,4
Abruzzo	2.303.281	1.028.415	44,7
Molise	588.211	280.325	47,7
Campania	9.556.307	4.008.773	41,9
Puglia	6.833.755	2.791.355	40,8
Basilicata	1.027.429	453.215	44,1
Calabria	3.586.164	1.691.593	47,2
Sicilia	7.792.638	3.569.907	45,8
Sardegna	2.982.189	1.508.118	50,6
TOTALE	106.729.557	46.615.752	43,7

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della sanità, Dipartimento della programmaz.

Essa mostra come valori estremi di incidenza di spesa del personale quelli del Lazio (36,4%) e del Trentino Alto Adige (50,6%), e tale forbice appare piuttosto ampia. Si possono tuttavia avanzare, come già indicato nella precedente Relazione, 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, quale ad esempio l'incidenza regionale dei servizi appaltati all'esterno.

Rispetto ai dati quantitativi di turnover e transito fra i livelli è possibile, sulla scorta delle elaborazioni dell'ARAN³², indicare la variazione del costo del personale di ruolo connessa direttamente a tali funzioni³³ e confrontare i valori del comparto rispetto a quelli generali del pubblico impiego.

Risulta quindi, per il 1996, un saldo del costo del turnover, per la Sanità, di -2,1%, mentre l'aggregato Ministeri-Parastato-Sanità-Autonomie Locali-Università e Ricerca ha un valore di -1,8%. Si noti che tale buon risultato non è tanto da addebitarsi ad un valore alto di risparmio da cessazioni (chi in verità, comportando per la Sanità un risparmio di costo di -4,6% si colloca ben al di sotto dei corrispondenti valori per le Autonomie Territoriali, -5,9%, e per il Parastato, 5,6%) quanto ad un contenuto aggravio di costo da assunzioni (solo +2,5% per la Sanità, a fronte del +4,0% dei Ministeri e del +3,9% delle Autonomie Territoriali. Si registra in definitiva un buon risultato economico grazie sostanzialmente al blocco delle assunzioni.

³² Rapporto trimestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti - anno I n. 2 - ARAN - luglio 1998, pp. 11 e ss.

³³ E quindi *ceteris paribus*.

Per quanto riguarda il costo economico cd. "della carriera", ossia del transito fra i profili professionali e fra i livelli, a fronte di un costo, sempre nel 1996, variato di +0,4% per l'intero aggregato sopra indicato, il comparto Sanità presenta invece una variazione più sensibile, pari a +0,6%. La causa va ricercata non tanto in un maggior numero di passaggi a livelli superiori (giacché anche nel comparto Sanità, come per il resto dell'aggregato, i passaggi sono circa per il 50% ad altra posizione nel medesimo livello), ma alla circostanza che i passaggi ad altro profilo professionale comportano nella sanità, più sovente che altrove, l'acquisizione del diritto alla corresponsione di indennità connesse a specifiche posizioni differenziate e/o qualificate.

Se si aggiunge che il passaggio al *part-time* di un certo numero di dipendenti ha prodotto un risparmio pari a -0,1% del costo del personale, si ottiene, per i tre fenomeni considerati (*turnover*, *carriera* e *part-time*), un valore di risparmio, nel 1996, dell' 1,5% sul costo del personale nel comparto Sanità, perfettamente in media rispetto all'aggregato preso in considerazione (nel quale si registra solo uno -0,5% di diminuzione di costo per il comparto Ministeri e un -2,4% per il Prestito).

5.3.3 - Indici finanziari

La retribuzione lorda media per il 1995 e il 1996 è, sui dati del conto annuale, rispettivamente di 43 milioni 738 mila lire e di 45 milioni 831 mila lire per l'intero comparto; per il settore delle ASL (l'aggregato più significativo nell'ambito del comparto) la retribuzione lorda media (dati conto annuale) si colloca a 43 milioni 725 mila (1995) e a 45 milioni 835 mila lire (1996).

Il valore dell'incidenza della retribuzione accessoria (cioè il valore percentuale della spesa per retribuzione accessoria sulla complessiva spesa per retribuzione lorda), è del 14% nel 1995 e del 15% nel 1996.

L'incidenza delle componenti accessorie presenta una consistente difformità fra i dati presentati dal conto annuale in sede di rapporto fra spesa totale per la retribuzione e spesa totale per competenze accessorie e i dati presentati dallo stesso conto annuale in sede di rapporto fra retribuzione media lorda e sue componenti fissa e accessoria; nonché ulteriore difformità fra detti dati e quelli ricavati da altre fonti. Infatti sia per il 1995 che per il 1996 l'annuale documento della RGS calcola un 28,13% di incidenza a livello di retribuzione media, a fronte di dati più bassi ricavabili da altre fonti.

Per il 1996 i dati forniti dall'ARAN³⁴ indicano infatti un salario accessorio mediamente di poco superiore al 15% nell'intero settore, laddove invece raggiunge per gli infermieri il 22-23%. La stessa fonte giustifica tale elevato valore percentuale con le specifiche condizioni di lavoro del comparto (turni, reperibilità, etc.). Lo scostamento dei dati RGS - ARAN è in buona parte da attribuire alla circostanza che la prima tiene conto anche degli accordi decentrati e delle competenze accessorie che ne derivano, mentre il secondo non le considera. Anche così tuttavia resta il dubbio di una non completa coincidenza terminologica degli oggetti misurati (*indennità e compensi accessori* nel primo caso; *salario accessorio* nel secondo) e comunque della scarsa utilità del dato calcolato sulla retribuzione media.

Può essere utile confrontare tali dati con quelli del Ministero della sanità - Dipartimento della programmazione, che si illustrano nella seguente tabella:

³⁴ Rapporto trimestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti; anno I numero 3 - ARAN - ottobre 1998, p. 19.

VOCI DI SPESA	1995		1996		1997 (prov.)	
	milioni di lire	%	milioni di lire	%	milioni di lire	%
Componenti fisse	25.401.805	64,5	26.656.083	63,1	28.896.602	60,8
Compon. accessorie	4.399.100	11,2	4.792.284	11,3	5.282.321	11,1
Oneri sociali	9.563.021	24,3	10.790.164	25,5	13.733.213	28,1
Tot. Spesa personale	39.363.926	100,0	42.238.531	100,0	47.550.091	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della sanità, Dipartimento della programmaz.

Depurando i dati dall'incidenza degli oneri sociali la percentuale di incidenza delle competenze accessorie risultano, per gli anni 1995, 1996 e 1997 rispettivamente 14,8%, 15,2% e 15,5%, con sostanziale concordanza nei confronti dei dati ARAN.

Complessivamente sul fenomeno della incidenza delle competenze accessorie può dunque confermarsi la tendenza, pur non chiaramente percepibile nei dati del conto annuale, alla crescita che esso presenta di anno e anno. Questa tendenza (che comporta ovviamente la correlativa diminuzione di incidenza della quota fissa) è in astratto un elemento valutabile con preoccupazione sotto il profilo finanziario (per la minore prevedibilità), ma potrebbe avere risvolti positivi in termini organizzativi. Tale circostanza lascia tuttavia irrisolta la questione se tali competenze accessorie siano nel concreto collegate adeguatamente a risultati, a produttività e a posizioni particolari di responsabilità o disagio.

Un altro indice significativo attiene alla spesa sostenuta per la formazione del personale nell'ambito del comparto. Può essere considerato l'indicatore dell'investimento nella crescita professionale della risorsa umana. Nel comparto che qui si esamina è tuttavia peculiarmente connesso alla necessità di aggiornamento propria di attività tecniche e professionali, quali quelle sanitarie, in costante evoluzione.

In valore assoluto, tuttavia, si segnala che la spesa per la formazione appare piuttosto contenuta: essa passa da £ 78,153 miliardi nel 1995 a £ 85,287 miliardi nel 1996. L'indice, per il 1995 e per il 1996, rimane su un valore di 0,20 per il comparto nel suo complesso, mentre per l'aggregato delle ASL passa dallo 0,19 allo 0,20. Occorrerà rinviare le valutazioni sull'adeguatezza di tale valore ad ulteriori sedi, che possano compararlo con dati esterni all'oggetto del presente documento mutuandoli dalle esperienze di altri Paesi o ai settori privati operanti nel campo sanitario.

Il costo del lavoro unitario medio, ricavato non dal prospetto riassuntivo presente sul conto annuale nella scheda introduttiva del comparto, bensì calcolato dividendo il costo totale del lavoro nel settore per il numero di dipendenti, restituisce un valore di 58.024 per il 1995 e di 62.164 per il 1996, con una rilevante crescita pari a 7,1% da un anno all'altro; nell'aggregato delle ASL i valori di detto indice, per i due anni di riferimento, sono rispettivamente di 57.951 e 62.126; il tasso di crescita è leggermente superiore (+7,2%). Questi valori impongono di soffermare l'attenzione sulla composizione di tale tasso di incremento.

Appare evidente, confrontando le voci di spesa che compongono il costo del lavoro (che è il valore posto al numeratore dell'indice sopra illustrato), un diverso tasso di incremento, dal 1995 al 1996, per ognuna di esse: la spesa per retribuzioni, al lordo, è cresciuta infatti del 4%, mentre presentano tassi di crescita più elevati sia la voce "contributi a carico dell'amministrazione" (+14,1%) sia quella che assomma spese per mense, vestiario, formazione, concorsi, etc. (spese che concorrono a determinare il costo del lavoro aggiungendosi a quelle propriamente di costo del personale) che presenta un +14,8%. In diminuzione consistente appare invece la voce "indennità di missione e trasferimento" (-45%).

Il fattore più incidente, pertanto, nell'aumento del costo del lavoro, appare essere quello dei contributi. Se ne ha conferma, peraltro, osservando che tale voce, che rappresentava nel

1995 il 23,5% del costo del personale, ne rappresenta il 25,3% nel 1996, mentre l'incidenza di ognuna delle altre voci del costo del personale appare in calo. Lo stesso costo del personale occupa, nell'ambito del costo del lavoro, una quota in leggera flessione: 98,5% nel 1995 e 98,4 nel 1996.

Una particolare attenzione è stata rivolta all'aggregato dirigenti, i quali nel comparto Sanità assumono la distinta caratteristica di medici e di non-medici. E' stato predisposto uno specifico indice della spesa media per retribuzione lorda dei dirigenti³⁵ in virtù del quale si ottiene per il 1995 (in migliaia) un valore di 81.922 e per il 1996 di 83.596; nel settore ASL esso è rispettivamente 81.909 e 83.670. L'analogo indice, calcolato per il personale inquadrato nei livelli, è di 34.407 (1995) e 36.528 (1996).

Ponendo i due precedenti indici in rapporto fra loro verifichiamo che il valore del 1995 è di 2,4 e quello del 1996 è di 2,3. I valori, pur se piuttosto elevati a causa della incidenza della retribuzione del personale medico, mostrano una diminuzione della forbice, confermata, con valori identici, nell'esame dello specifico aggregato delle ASL.

L'incidenza della retribuzione lorda dei dirigenti nei confronti della complessiva spesa per retribuzioni lorde assume egualmente valori elevati: 36% nel 1995 e 35% nel 1996. La tendenza alla diminuzione di tale incidenza conferma quanto rilevato poco sopra; così come si conferma l'elevata misura di questa incidenza in quanto dovuta alla peculiarità della presenza dei dirigenti medici.

Un ultimo indice finanziario mira a "pesare" il costo che è stato mediamente sostenuto dalla collettività per ogni giorno lavorativo degli addetti al comparto³⁶. Il valore di tale indice è di 192,1 nel 1995 e di 203,8 nel 1996. Focalizzando l'attenzione sullo specifico aggregato ASL, i valori sono rispettivamente di 191,9 e 203,7.

La crescita da un anno all'altro, quantificata in un +6,1%, presenta un valore più basso rispetto alla crescita del costo unitario medio nello stesso periodo, il che può essere valutato positivamente nella misura in cui rappresenta mediamente un maggior numero di giornate lavorate a fronte di costi non altrettanto aumentati.

Nel settore delle ASL la crescita del costo medio della giornata di lavoro rimane pressoché la stessa (6,2%), per cui si conferma la medesima valutazione positiva.

5.4 - Valutazioni finali

In primo luogo, vanno ribadite le - consuete - negative considerazioni relative alla qualità e alla scarsa tempestività dei dati della Ragioneria generale dello Stato, dati sui quali dovrebbe essere basato il presente lavoro; valutazioni che questa Corte dei conti ha ripreso in più occasioni³⁷. L'esperienza del conto annuale, oramai quinquennale, avrebbe dovuto condurre ad un progressivo affinamento delle tecniche di rilevazione, ad una migliore qualità del lavoro e, sopra tutto, ad una maggiore tempestività. Ed invece, al momento in cui dovrebbe essere già disponibile il conto annuale 1997, ancora non è stato pubblicato per intero (manca, come detto, il secondo volume) il Conto relativo all'esercizio finanziario 1996.

³⁵ Tale indice è dato dal rapporto: spesa per retribuzione lorda dirigenti / personale medio dirigenti.

³⁶ Indice relativo al rapporto: costo lavoro / personale medio totale * giorni lavorativi.

³⁷ Cfr., ad esempio, il capitolo VII (il personale) del volume I° della *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato - esercizio finanziario 1997*, p. 430, nel quale vengono ugualmente lamentati gli inammissibili ritardi della RGS nella presentazione del conto annuale.

Nel merito, poi, permangono notevoli differenze rispetto alle altre fonti di parte pubblica, in primo luogo il Ministero della sanità.

Si citano, in proposito, la differenza di ben 25.000 unità nel numero dei dipendenti del SSN, con riferimento allo stesso periodo temporale, tra i dati del conto annuale e quelli del Ministero della sanità. Altre incoerenze sono state poi rilevate, nel conto annuale, relativamente alla incidenza delle componenti accessorie dello stipendio, con una consistente difformità fra i dati presentati dal conto annuale in sede di rapporto fra spesa totale per la retribuzione e spesa totale per competenze accessorie e i dati presentati dallo stesso conto annuale in sede di rapporto fra retribuzione ~~media~~ lorda e sue componenti fissa e accessoria; nonché ulteriore difformità fra detti dati e quelli ricavati da altre fonti. Infatti sia per il 1995 che per il 1996 il documento della RGS calcola un 28,1% di incidenza a livello di retribuzione media, a fronte di dati più bassi ricavabili dai dati forniti dall'ARAN. Lo scostamento dei dati conto annuale-ARAN è in buona parte da attribuire alla circostanza che il primo tiene conto anche degli accordi decentrati e delle competenze accessorie che ne derivano, mentre il secondo non le considera. Anche così tuttavia resta il dubbio di una non completa coincidenza terminologica degli oggetti misurati (*indennità e compensi accessori* nel primo caso; *salario accessorio* nel secondo) e comunque della scarsa utilità del dato calcolato sulla retribuzione media.

Va ripetuto che, per quanto riguarda il periodo di riferimento (anni 1996 e 1997) non è più sostenibile che si tratti di contingenze legate al passaggio dal vecchio al nuovo sistema, e quindi alla riduzione del numero degli enti, oppure alle modifiche del sistema di contabilità da adottare. Si deve invece presupporre che le incoerenze medesime siano dovute, di volta in volta, alle diverse metodologie e ai diversi criteri adottati.

Relativamente alle valutazioni di competenza di questa Corte dei conti, sono da segnalare i dati relativi alle cessazioni dal servizio. Nella precedente Relazione si era dato conto di un andamento delle cessazioni dal servizio in continua crescita nel 1994 e nel 1995; nel corso del 1996, invece, il numero totale dei dipendenti cessati dal servizio è sceso notevolmente, attestandosi su valori pressoché dimezzati rispetto all'anno precedente. Tale fenomeno sembra confermare l'ipotesi secondo la quale l'aumento improvviso del numero delle cessazioni dal servizio negli anni 1994-95 era legato all'inasprimento delle norme in materia previdenziale. Il saldo tra cessazioni ed assunzioni, nel complesso, è stato negativo per l'intero comparto, con una diminuzione di oltre 13.500 unità nel corso dell'anno di riferimento. La più ampia forbice fra assunti e cessati si è riscontrata tra i medici e tra i dirigenti del ruolo amministrativo.

Con riferimento ai profili attinenti al costo del lavoro nel comparto, il fenomeno più interessante è stato rappresentato dall'incidenza delle competenze accessorie dello stipendio. L'andamento di tali voci retributive nel periodo considerato conferma la tendenza alla continua crescita, già in passato evidenziata, e che comporta ovviamente la correlativa diminuzione di incidenza della quota fissa. Tale fenomeno, da un lato è valutabile con preoccupazione sotto il profilo finanziario, per la sua minore prevedibilità, ma per altri versi potrebbe avere risvolti positivi in termini organizzativi. In ogni caso, resta irrisolta la questione se tali competenze accessorie siano nel concreto collegate adeguatamente a risultati, a produttività o a posizioni particolari di responsabilità e disagio.

Un altro indice significativo attiene alla spesa sostenuta per la formazione del personale nell'ambito del comparto.

In valore assoluto, la spesa per la formazione è apparsa contenuta, essendo passata da £ 78,153 miliardi nel 1995 a £ 85,287 miliardi nel 1996 (valore percentuale di 0,20 per il comparto nel suo complesso).

Con riferimento al 1996, si ricordava nella passata edizione che la *Relazione sul fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1997*³⁸ evidenziava un aumento della spesa per il personale, rispetto all'anno precedente, di 2.520 miliardi, con un incremento del 6,4%, attribuendo tale maggiore spesa al pagamento delle competenze relative ai rinnovi contrattuali, avvenuta a partire dal secondo semestre del 1995; la medesima Relazione ha previsto, 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.

Più in generale, nel periodo di vigenza dei nuovi CCNL (1995-1997) si è avuto un aumento complessivo della spesa per il personale del 19% circa (+1,33% nel 1995; +7,04% nel 1996 e +10,04% nel 1997), a fronte di un aumento del costo della vita dell'11% nello stesso periodo.

Pertanto, nel settore del SSN l'aumento delle retribuzioni ha superato di circa otto punti percentuali il parallelo aumento dell'inflazione effettiva; e ciò, anche a non voler considerare il 1994, primo anno di vigenza dei contratti³⁹. Va poi evidenziato che tale aumento retributivo, per il comparto sanità, è di molto superiore a quello generale riferito all'intero settore pubblico, che è circa la metà (aumento delle retribuzioni del 15% nel medesimo periodo 1995-97⁴⁰). Tale scostamento tra le due percentuali di aumento - le quali, invece, avrebbero dovuto almeno tendenzialmente coincidere, sendo alle prescrizioni dei successivi DPEF - indica, chiaramente, un mancato raggiungimento, da parte pubblica, dell'obiettivo di contenimento del costo del lavoro pubblico nel settore considerato. Le ragioni di detto scostamento risiedono, come di consueto⁴¹, in deroghe per nuove assunzioni, concesse a livello locale, ricorso ingiustificato al lavoro straordinario; irregolarità negli inquadramenti del personale, con slittamento verso livelli retributivi più alti di molte figure professionali; crescita incontrollata degli oneri accessori.

Per altri versi, il superamento delle previsioni di spesa va addebitato alle difficoltà nel procedimento di quantificazione preventiva del fabbisogno finanziario (previsioni formulate, anno per anno, sulla base di dati non definitivi relativi al precedente esercizio e calcolate in relazione ad un tasso programmato di inflazione che poi viene regolarmente superato da quello reale⁴²), con assenza di idonei strumenti di indirizzo e controllo, tanto da parte dello Stato verso le regioni quanto da queste verso le ASL.

La spesa per il personale si conferma, pertanto, come l'aggregato più resistente alla compressione dei costi complessivi; essa, anzi, continua a crescere in incidenza percentuale ed in assoluto, nonostante la stessa progressiva riduzione della quantità di personale.

Appare allora indispensabile, per il futuro, iniziare a rivedere i diversi aspetti del trattamento economico del personale medico e sanitario, soprattutto per ciò che riguarda la parte variabile della retribuzione.

³⁸ 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..

³⁹ Se, invece, si volesse tenere conto anche del 1994, l'aumento delle retribuzioni sarebbe in totale (1994-1997) del 19,11%, a fronte di un aumento dell'inflazione effettiva del 14,9%; quindi, anche in questo caso permane comunque uno scarto notevole tra le due percentuali di aumento.

⁴⁰ Cfr. Corte dei conti, *Decisione e relazione 1997* cit., vol. I°, cap. VIII, cit., p. 436.

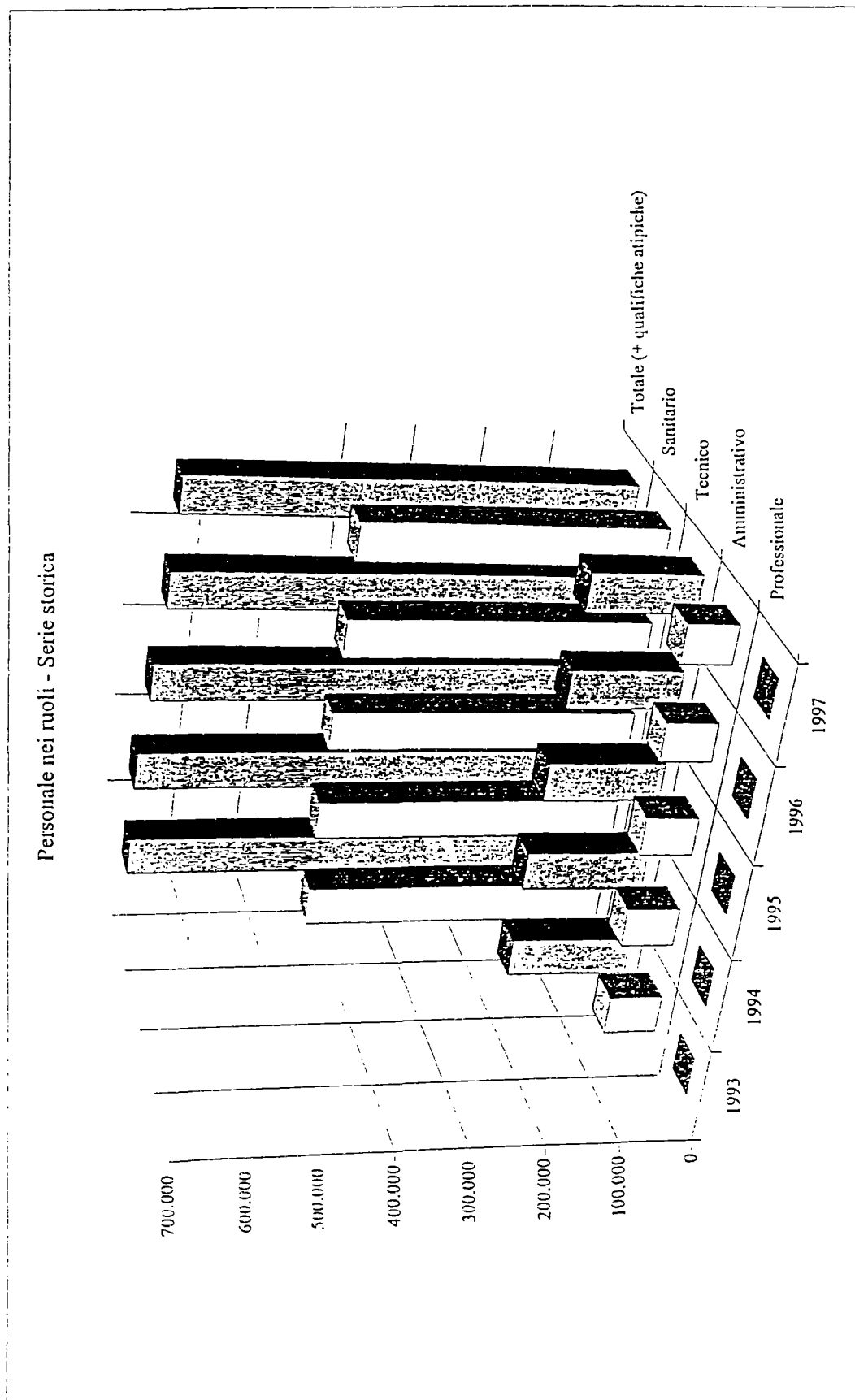
⁴¹ Cfr. nota precedente.

⁴² Lo stesso Piano sanitario nazionale, come già evidenziato, ha fissato la quota capitaria per gli anni in riferimento in importi chiaramente irrealistici da aspettarsi poi in concreto, essendo infatti inferiori alle stesse somme spese nell'anno precedente.

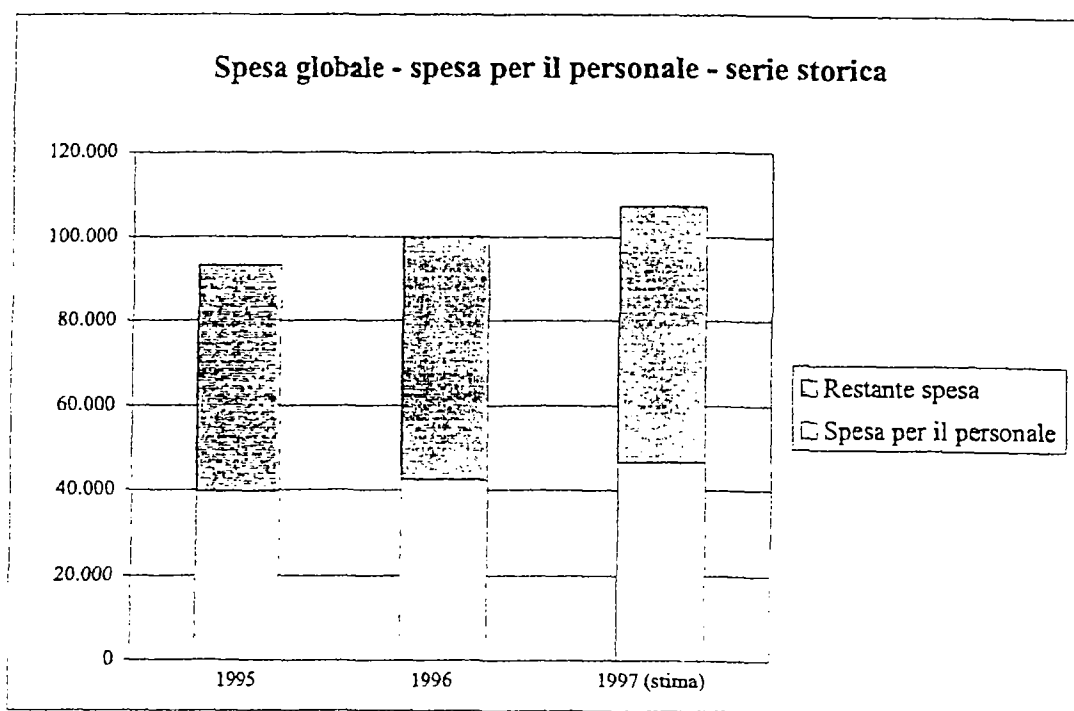
A tale ultimo proposito, la l. 30.11.1998, n. 419, prima ricordata, prevede anche la possibilità che le leggi delegate da emanare successivamente definiscano rapporti di lavoro a termine, allo scopo di incentivare la concorrenza e contenere alcuni costi (art. 2, 1° comma, lettere r - s).

Nell'immediato, *de iure condito*, occorre proseguire nel monitoraggio della qualità dei servizi erogati dalla aziende e, più in generale, dell'operatività del nuovo meccanismo di finanziamento *a prestazione* del sistema sanitario, con l'individuazione di forme di effettiva 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.

Per quel che riguarda la politica salariale, può ripetersi quanto già espresso nelle precedenti Relazioni da questa Corte dei conti, circa la necessità di sottoporre a efficace verifica i criteri di corresponsione delle voci accessorie allo stipendio, la cui difficile gestione - come su evidenziato - continua a costituire uno degli ostacoli ad una migliore programmazione della spesa da parte governativa.



	1995	1996	1997 (stima)
Spesa per il personale	39.575	42.362	46.616
Restante spesa	53.710	57.709	60.792
Totale	93.285	100.071	107.408

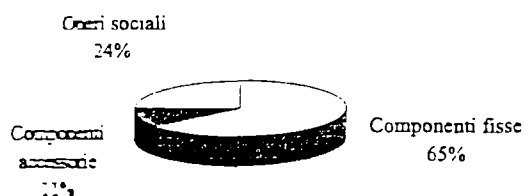


Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della Sanità

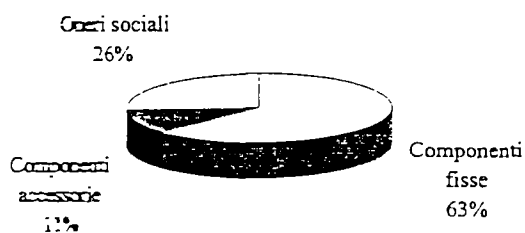
(Importi in milioni di lire)

Voci di spesa	1995	1996	1997 (stima)
Componenti fisse	25.401.805	26.656.083	28.896.602
Componenti accessorie	4.399.100	4.792.284	5.282.321
Oneri sociali	9.563.021	10.790.164	13.733.213

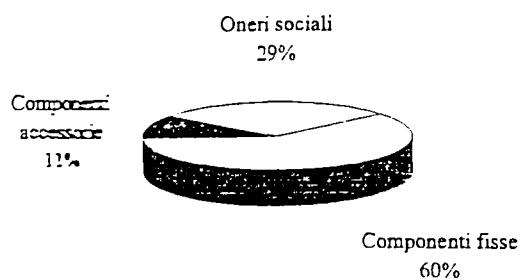
Costo del personale 1995 - Voci di spesa



Costo personale 1996 - Voci di spesa



Costo personale 1997 - Voci di spesa



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministeri della Sanità

PAGINA BIANCA

Capitolo VI

IL PERSONALE DEGLI ENTI LOCALI

6.1 - Premessa: caratteristiche dell'aggregato

L'aggregato enti locali risulta composto dalle amministrazioni provinciali, dai comuni, dalle comunità montane e dalle camere di commercio. Si tratta di un insieme non omogeneo perchè, pur appartenendo tutti gli enti al medesimo comparto della contrattazione collettiva del personale delle regioni ed autonomie locali, ciascuna categoria presenta numerose caratteristiche peculiari. Solo quelle significative ai fini della stesura del presente referto saranno via via illustrate nel corso del capitolo. E' comunque ovvio che l'universo dei comuni è di gran lunga prevalente per presenza sul territorio nazionale, per numero di enti, importanza delle funzioni e dei servizi resi in sede locale, quantità di dipendenti e volume della spesa connessa.

L'esposizione dei dati è basata, secondo quanto disposto dall'art.65 del d.lgs. n. 29 del 3 febbraio 1993, sulle risultanze 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 1996 sono stati disponibili i dati del sistema informatico RGS-Corte dei conti nonché le tavole e le apposite schede informative su supporto cartaceo fornite dalla medesima Ragioneria, che figureranno nel secondo volume, non ancora pubblicato, del conto annuale 1996 sul personale delle amministrazioni del settore pubblico. Allo stato non si conosce il contenuto delle note introduttive ed esplicative al volume stesso.

Il confronto dei dati telematici e cartacei di fonte RGS ha evidenziato anche quest'anno una serie di discrepanze numeriche relative ai vari fenomeni di consistenza e spese del personale, derivanti dal fatto che la Ragioneria continua per un certo tempo ad integrare e migliorare i dati, ma non sempre riesce ad aggiornare tempestivamente la banca informatica. In questa sede, pertanto, sono stati scelti ed elaborati i dati più recenti, cioè quelli su supporto cartaceo.

Il 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 dati e notizie provenienti dai Ministeri dell'Interno e dell'Industria e dal Dipartimento della funzione pubblica.

Al cospetto dell'ampio e variegato universo degli enti oggetto d'indagine, dei molteplici aspetti della tematica del costo del lavoro e della necessità di armonizzare estensione e contenuto del capitolo entro il quadro generale del referto, i dati disponibili sono stati organizzati in modo da offrire sinteticamente l'andamento dei fenomeni secondo le variazioni intervenute nel periodo considerato.

Le tabelle elaborate vanno lette tenendo presenti le principali tendenze normative, giurisprudenziali e risultanti dalla contrattazione collettiva, nonché i limiti con cui le novità sono state recepite ed applicate nella realtà della vita degli enti. Ciò al fine di consentire una

valutazione della situazione del personale nella prospettiva del rapido e profondo cambiamento dei modelli organizzativi degli enti, voluto da Parlamento, Governo e forze sociali.

I profili ordinamentali in questione sono illustrati nel successivo sottoparagrafo.

In punto d'incidenza sul costo del personale, si rammenta, in generale, che i dipendenti dell'aggregato sono strutturati soprattutto su qualifiche funzionali e livelli stipendiali medi (quinto, sesto e settimo).

I dati anagrafici e finanziari relativi al primo e secondo livello non sono significativi, poichè scarsissimi sono i dipendenti presenti, destinati ad essere inquadrati al terzo livello con la riforma dell'ordinamento professionale degli enti locali.

Maggiori dettagli ed analisi in ordine alla composizione del personale degli enti dell'aggregato saranno esposti successivamente, unitamente ad una sintetica esposizione della normativa che costituisce parametro di valutazione dei fenomeni di gestione riscontrati.

La tabella 1 mostra il numero degli enti dell'aggregato distinti per tipologia, tenuti all'invio del conto nel 1996, nonché la conseguente situazione in termini di adempienze ed inadempienze, di conti congruenti, incongruenti ed incompleti.

Tabella 1

ANNO 1996 - Enti locali: enti tenuti all'invio; inadempienze e adempienze

ENTI LOCALI	Enti				Conti						
	Tenuti inademp. all'invio	% b/a	Ademp.	% c/a	Congruenti	% d/c	Incongr.	% e/c	Incompl.	% f/c	
	a	b	c		d		e		f		
Province	99	1	1,0	98	99,0	79	80,6	19	19,4	0	0
Comuni	8.102	6	0,1	8.096	99,9	6.918	85,4	1.182	14,6	2	0
Comunità montane	348	1	0,3	347	99,7	307	88,5	41	11,8	0	0
Camere di commercio	102	0	0,3	102	100,0	76	74,5	26	25,5	0	0
Aggregato E.E.LL.	8.651	8	0,3	8.643	99,9	7.380	85,4	1.268	14,7	2	0

E' evidente il miglioramento della situazione rispetto agli anni passati, nel senso che i casi di inadempienza si sono ridotti a 8, i conti congruenti sono oltre l'85% del totale e quelli incompleti sono risultati solo 2. Comunque, a seguito di operazioni tecniche (descritte nella parte introduttiva del secondo volume del conto annuale 1995) di forzatura della incongruenze, di estrapolazioni e stime dei casi mancanti, la Ragioneria Generale è stata in grado di fornire in sostanza i dati per l'intero aggregato, costituito da 8.651 enti. Per varie altre anomalie riscontrate dalla RGS si rinvia alle apposite schede informative del conto annuale redatte per ogni categoria 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 1996. 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, dove i compiti istituzionali loro propri sono affidati alle province regionali. Si fa presente ancora una volta che, ad avviso della Corte, i dati relativi alle comunità montane devono essere

valutati con cautela, alla luce della situazione particolarmente fluida che caratterizza da anni questi enti, il cui riordino (art. 28, 29 e 61 della l. n. 142/1990) procede con estrema lentezza. L'Unione nazionale comunità enti montani (UNCME) ha infatti confermato recentemente alla Corte che dopo otto anni dall'emanazione della legge di riforma soltanto 11 regioni hanno emesso gli indispensabili provvedimenti normativi di competenza.

L'istituzione delle otto nuove province ha implicato l'aumento delle camere di commercio da 94 a 102. Nella provincia di Aosta non esiste l'ente camerale, le cui funzioni sono svolte dalla regione autonoma.

La categoria dei segretari è stata oggetto di separata indagine per le particolarità degli ordinamenti e trattamenti retributivi dei segretari di province e comuni e dei segretari generali delle camere di commercio. Dove possibile, i dati RGS sono stati confrontati con quelli forniti dai Ministeri dell'Interno e dell'Industria al fine di stabilire l'attendibilità delle notizie trasmesse direttamente dagli enti. Le tabelle elaborate sui dati RGS relative alla consistenza, per esigenze di semplificazione, non hanno tenuto conto dei livelli in cui le carriere dei segretari (in particolare quelli comunali) sono articolate.

In tema di consistenza si segnala che il saldo tra entrati nei livelli superiori ed usciti dai livelli inferiori, anziché essere uguale a zero in considerazione della mobilità verticale all'interno della stessa amministrazione, presenta dati positivi o negativi, incidendo sia pure limitatamente sulla qualità delle cifre esposte. Alla stregua delle schede informative della RGS tale situazione si è verificata nel 1996 per 1 provincia, 16 comuni ed 1 camera di commercio.

I dati su cessazioni ed assunzioni inseriti nelle tabelle che danno contezza del movimento del personale non coincidono con gli analoghi dati esposti nelle apposite tabelle con cui la RGS analizza detto fenomeno delle cessazioni ed assunzioni.

Attesa la recente introduzione della qualifica dirigenziale unica, i dirigenti di primo e secondo livello sono stati considerati unitariamente.

In assenza di parametri predeterminati, non è possibile, allo stato, valutare correttamente attendibilità e significato delle voci specifiche che compongono il costo del lavoro secondo la definizione della RGS.

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 enti, non era stato possibile costruire attraverso procedure informatiche pochi e semplici indicatori di efficienza sulla base delle relazioni stesse, la cui utilità consisteva puramente nell'esposizione discorsiva dei propri numerosi problemi di funzionamento.

Per ovviare a tali inconvenienti la Ragioneria, 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 al conto 1996 secondo schemi informatizzabili, in sintonia con quelli introdotti in precedenza per i ministeri e per le aziende sanitarie locali.

La Sezione enti locali della Corte ha ricevuto 6.036 conti 1996 dei comuni, di cui 1.318 corredati dalla relazione informatizzabile, 2.398 corredati dalla relazione libera, 2.320 privi di qualsiasi relazione.

6.2 - Profili ordinamentali

La rassegna seguente, mantenuta entro i limiti assegnati al capitolo, viene svolta sinteticamente e senza pretese di esaustività.

Si tralascia, inoltre, la descrizione della disciplina utilizzata quale criterio di valutazione dei fenomeni di gestione del personale analizzati nel corso del capitolo utilizzando alcuni semplici indicatori.

6.2.1 - Dotazioni organiche

Il totale dei posti di lavoro a tempo indeterminato (o, se si preferisce, di ruolo) previsti dal regolamento del personale costituisce la dotazione organica complessiva di un ente pubblico. I posti, sia a tempo pieno che parziale, sono poi ripartiti nelle singole qualifiche funzionali e, nell'ambito di queste, in ciascun profilo professionale. Sono quindi escluse le posizioni di lavoro temporaneo, coperte con contratti a termine, presenti in un determinato momento.

Nel sistema normativo previgente l'organico "storico" degli enti locali era caratterizzato da una sostanziale rigidità, causa di vari inconvenienti tra cui il ricorso ad assunzioni precarie non sempre calibrate su effettive esigenze di funzionamento ovvero, per converso, la lentezza con cui i medesimi enti erano in grado di adeguarsi alle proprie esigenze organizzative. Ciò anche tenuto conto di effetti distorsivi provocati dal persistente regime di limitazione delle assunzioni.

Con l'obiettivo di razionalizzare l'impiego del personale pubblico il legislatore, come è noto, è intervenuto più volte in materia negli ultimi anni, imponendo alle amministrazioni la periodica rideterminazione delle dotazioni organiche per valutarne la consistenza qualitativa e quantitativa in rapporto ai servizi resi, al mutare degli stessi ed alla conseguente emergenza di carenze od esuberi degli addetti. L'operazione, previa verifica dei carichi di lavoro, presupponeva anche l'esistenza di un esubero di posti, mal distribuiti sul territorio, da tagliare per risparmiare sul costo del lavoro.

Lo scorso anno è stato riferito sugli sviluppi della situazione negli anni 1994 e 1995, evidenziando che molti enti, in particolare quelli piccoli, non avevano ancora effettuato le operazioni richieste a causa del meccanismo di rilevazione complicato e del susseguirsi di norme volte a disciplinare diversamente la materia per enti sani o disestati, di piccole dimensioni o no.

Prescindendo dalle difficoltà tecniche, il mondo delle autonomie locali lamentava che in sostanza si era in presenza di un meccanismo poco rispettoso delle autonomie medesime, prefiggendosi l'obiettivo di regolare centralisticamente consistenza e distribuzione del personale.

L'insoddisfacente tasso di adempimento da parte degli enti locali risultava da un censimento effettuato dal Ministero dell'Interno nel 1995, relativo a province, comuni e comunità montane¹.

In termini numerici l'universo oggetto dell'indagine, riferita al 1° gennaio 1995, era costituito da 8.184 enti, di cui 7.764 comuni, 92 province e 328 comunità montane, esclusi quelli nelle province autonome di Trento e Bolzano a cui non era applicabile la normativa nazionale sugli adempimenti in materia di dotazioni organiche. Alla data del 31 luglio 1995 avevano risposto 6.949 comuni (89,46%), 86 province (93,43%) e 266 comunità montane (81,09%).

Come si rileva dal seguente prospetto, la determinazione provvisoria delle dotazioni organiche al 31 agosto 1993 (art. 3.6, l. n. 537/1993), con relativa cancellazione dei posti

¹ Ministero dell'Interno. Censimento del personale degli enti locali. Anno 1995. Pianta organiche, pp. 13-16.

vacanti non impegnati in una procedura di reclutamento, era stata effettuata dalla quasi totalità degli enti (percentuali oscillanti dal 90 al 99%). Invece la rideterminazione delle piante organiche, che per gli enti superiori a 10.000 abitanti (fino al 7 giugno 1995, in base al d.l. 7 aprile 1995, n. 106) o 15.000 (dal 10 giugno 1995, in base al d.l. 1° giugno 1995, n. 224) andava deliberata dopo la rilevazione dei carichi di lavoro, presentava percentuali diverse a seconda del tipo di enti.

Percentuali di risposte positive

	Comuni	Province	C. montane
Dotazione organica al 31.8.1993	96%	99%	99,60%
Determinazione pianta organica dopo verifica carichi di lavoro	39%	50%	29%
Dichiarazione di dissesto	5%	1%	0%
Dichiarazione di deficit	11%	5%	25%

Quanto ai comuni in dissesto o strutturalmente deficitari, ai fini della rilevazione dei carichi di lavoro, il Dipartimento della funzione pubblica doveva verificare la metodologia da essi proposta (art.3.5, l. n. 537/1993). Orbene, alla fine del 1996, il Dipartimento aveva valutato le 77 metodologie inviate all'esame, concludendo per 64 con esito positivo e per 1 con esito negativo, mentre 5 restavano sospese, 3 erano approvate con silenzio-assenso e 4 con assenso-condizionato².

Nel 1997 l'UNCEM comunicava alla Sezione enti locali che le comunità montane superiori a 15.000 abitanti (le inferiori erano esentate) avevano ridefinito le dotazioni organiche. Il Ministero dell'Industria, a sua volta, rendeva noto nel 1997 che anche le camere di commercio avevano concluso l'operazione e al momento le unità di personale previste erano complessivamente 8.104, suddivise nel modo seguente:

Dirigenti:	248
VIII livello:	522
VII livello:	1.250
VI livello:	1.820
V livello:	3.029
IV livello:	639
III livello:	565
II livello:	13
I livello:	18

Al riguardo il medesimo Ministero faceva 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 avevano comportato riflessi sulle piante del personale, con riferimento in particolare ai dirigenti ed a uno spostamento verso livelli di maggiore qualificazione delle piante stesse.

In argomento tornava la legge n. 662 del 1996 collegata alla finanziaria 1997. Nell'assunto che il settore pubblico stentava a concludere la ridefinizione degli organici

² Dipartimento della funzione pubblica. Relazione sullo stato della pubblica amministrazione 1996-1997, vol. I, pp. 32-33.

ricavata dall'analisi dei carichi di lavoro, il legislatore imponeva in via generale alle amministrazioni inadempienti la rideterminazione provvisoria delle stesse in misura pari ai posti coperti o impegnati mediante procedura concorsuale alla data del 31 agosto 1996, con la condizione ultimativa di provvedere entro il 30 aprile 1997 alla verifica dei predetti carichi, pena la riduzione del 15% dei posti salvo quelli riservati alle categorie privilegiate (art. 1, commi 52 e 53). Dalla rideterminazione provvisoria erano esclusi gli enti locali sani e quelli con bilancio strutturalmente equilibrato (art. 1, commi 46 e 52).

Successivamente l'art. 6.14 della legge n. 127/1997 ha prescritto agli enti in condizione di equilibrio la ridefinizione degli organici, con la sola differenza che ai comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti non è richiesta la previa verifica dei carichi di lavoro. Poiché anche le comunità montane si avvalgono dell'agevolazione, un centinaio di queste è risultato esonerato dall'obbligo della rilevazione dei carichi di lavoro³.

Più rilevante è l'innovazione recata dal combinato disposto dell'art. 6, comma 9 e dell'art. 5, commi 4 e 6 della legge n. 127, secondo cui la determinazione e le variazioni della dotazione organica sono passate alla competenza della giunta degli enti. Spetta ad essa, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal consiglio, l'adozione del regolamento sull'ordinamento di uffici e servizi, comprensivo anche della disciplina delle dotazioni.

Le nuove dotazioni degli enti in equilibrio finanziario potranno prevedere ulteriori posti di livello dirigenziale (art. 17, comma 47 della l. n. 127), l'effettiva copertura dei quali implicherà l'incremento del fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato.

Può ben dirsi quindi che gradualmente il legislatore ha posto al centro della disciplina dell'istituto in esame il seguente principio: il governo delle dotazioni organiche mediante periodico monitoraggio della loro congruità qualitativa e quantitativa rispetto all'evoluzione dei servizi prodotti è una esigenza che attiene alle logiche della programmazione del personale e si coniuga con obiettivi di economicità, collocandosi tra le normali funzioni di gestione.

In tal senso va coerentemente la legge 27 dicembre 1997 n. 449 collegata alla finanziaria 1998, quando all'art. 39, comma 1, introduce per tutte le amministrazioni la programmazione triennale del fabbisogno di personale, consentendo a regioni, province, comuni ed altri organismi ad elevato grado di autonomia di seguire criteri e parametri fissati in proprio, sempre tenendo presente la finalità di una riduzione delle spese di personale (art. 39, comma 19).

Il recente decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 80 sul riordino del pubblico impiego avvia in sostanza la prima fase del federalismo amministrativo a Costituzione invariata in attuazione della legge n. 59, limitandosi in punto di fabbisogno di personale (art. 5) a confermare il dettato della legge n. 449.

In definitiva il legislatore ha dato ingresso nell'ordinamento al principio, propugnato da tempo dagli enti locali, di autonomia regolamentazione della consistenza e distribuzione del personale.

6.2.2 - Struttura e riforma del personale

La struttura complessiva del personale degli enti locali è tuttora in larga parte frutto dell'applicazione estensiva dell'ordinamento del pubblico impiego risalente agli anni '80 (l. n. 312/1980 e legge quadro n. 93/1983), nato per migliorare la qualità dell'amministrazione ed eliminare le sperequazioni del trattamento economico, sostituendo alle carriere tradizionali il sistema delle qualifiche e dei profili professionali.

³ Guida normativa ANCI 1998, vol. I, pag. 693.

Al contrario, la soppressione in linea di massima della progressione verticale con previsione solo di quella economica (per classi stipendiali e scatti periodici) determinarono la scomparsa dei meccanismi di accelerazione-rallentamento delle carriere connessi al merito-demerito. Il risultato è stato l'appiattimento e la demotivazione del personale, causa ed effetto insieme di miglioramenti economici generalizzati attraverso la rincorsa di concorsi interni, riallineamenti, reinquadramenti in qualifiche superiori, ecc., sguarnendo sovente quelle di provenienza. Nell'ambito degli enti locali è noto, per esempio, che prima e seconda qualifica sono di fatto scomparse e che negli altri livelli non dirigenziali si verificano frequenti scollamenti tra ruoli formali e ruoli reali degli operatori. L'ordinamento del personale ancora vigente, insomma, è ormai obsoleto e inadeguato, in quanto le modalità di inquadramento non rispondono più alle esigenze di governo dello stesso, di equità del trattamento economico e di riconoscimento delle singole professionalità. I recenti principi ispiratori della riforma dell'ordinamento del personale degli enti locali, a cui si farà cenno in seguito, sono stati pensati anche per porre rimedio a tali situazioni.

E' emblematica dello stato di malessere presente tra il personale degli enti locali la vicenda della sanatoria degli inquadramenti illegittimi o più esattamente difformi dalla normativa prevista dai contratti collettivi di cui al d.P.R. n. 347/1983. La questione riguarda tuttora molte migliaia di dipendenti ed il termine originariamente fissato al 18 agosto 1997 per realizzare la procedura disciplinata dall'art. 6, comma 17, della legge n. 127/1997 è slittato al 30 settembre 1998 (art. 2, comma 19, l. n. 191/1998, la c.d. "Bassanini -ter"). La nuova disposizione si limita a riaprire i termini della sanatoria, ma non risolve i numerosi dubbi "figli" di una normativa imprecisa insorti in sede di applicazione, nonostante alcuni utili chiarimenti forniti dal Ministero dell'Interno con la circolare n. 1 del 15 luglio 1997. Ci si chiede, per esempio, se il nuovo termine del 30 settembre 1998 sia ordinatorio, con la conseguenza di potere effettuare o meno gli inquadramenti in sanatoria (cioè gli annullamenti e le contestuali aperture di concorsi per i posti resi vacanti con gli annullamenti stessi) anche dopo tale termine. Rimane il fatto che sono chiamati a verificare gli inquadramenti irregolari numerosi enti, le cui strutture non sono state in grado finora di compiere puntualmente un riscontro delicato e complesso. La sanatoria, del resto, opera su un terreno minato, dovendo evitare di incidere con inutili aggravii di oneri su situazioni di stato consolidate e praticamente inoppugnabili dopo lunghi anni. Infine, potrebbe essere oggi del tutto inutile conformare gli inquadramenti ad un modello di ordinamento che sta per essere definitivamente abbandonato dopo l'accordo siglato tra ARAN e sindacati, che introduce un sistema flessibile.

E' importante evidenziare che i compiti di responsabilità dirigenziale nei piccoli enti venivano e vengono affidati al personale appartenente a qualifiche inferiori. Il punto è di grande importanza e tocca, per esempio, la capacità di funzionamento dei comuni inferiori a 15.000 abitanti, che a dispetto della loro ridotta dimensione demografica rappresentano la maggior parte del territorio nazionale ed amministrano oltre 20 milioni di cittadini. Attualmente molti di essi tendono a risolvere i problemi organizzativi con poche unità di personale, ricorrendo ad assunzioni temporanee ovvero alla gestione associata dei servizi come avviene nelle comunità montane, che in molte aree del Paese costituiscono un punto di riferimento importante dei piccoli comuni.

L'assetto degli uffici e del personale delle comunità montane è stato definito con la legge n. 440/1987, al termine di un processo lungo e non lineare volto a completare l'assimilazione dei dipendenti a quelli degli enti locali territoriali, nell'ambito del medesimo comparto di contrattazione collettiva. Infatti l'art. 51 della legge n. 142/1990 si applica anche ai dipendenti delle comunità montane, destinatari della maggior parte delle disposizioni sul personale recate poi dalla legge n. 127/1997.

Gli enti montani sono autorizzati da anni a dotarsi di uffici tecnico-urbanistici ed amministrativi per i servizi generali. Tenuto conto dell'accresciuta autonomia degli enti locali, si possono così prefigurare anche per le comunità montane notevoli trasformazioni degli apparati burocratici e gestionali attraverso specifiche determinazioni statutarie, con conseguente accentuazione del ruolo dei dirigenti.

Nel referto dello scorso anno la Corte aveva lueggiato brevemente il percorso della riforma del personale degli enti locali, avviato con le leggi n. 142/1990 e 421/1992 e scandito poi dal susseguirsi di una produzione normativa dove obiettivi di alto profilo si sono sovrapposti più o meno felicemente ad aggiustamenti dettati da ragioni contingenti e di risparmio di spesa. D'altro canto tutta la riforma delle strutture pubbliche in corso è indissolubilmente legata al risanamento dei conti pubblici, che postula di per sé interventi e risultati di breve periodo concomitanti con l'esigenza basilare di dotare il Paese di una amministrazione al passo con i tempi.

Attualmente l'azione per la riforma conosce una forte accelerazione normativa dietro impulso a Costituzione inviolata di due fondamentali provvedimenti, la legge 15 marzo 1997 n. 59 (delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti a regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa) e la legge 15 maggio 1997 n. 127 (misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo) coi conseguenti decreti delegati del Governo.

Il processo di riordino dell'amministrazione centrale è accompagnato dal completamento della privatizzazione del pubblico impiego e dalla revisione del quadro normativo della contrattazione collettiva per i comparti pubblici, così come impostati dal d.lgs. n. 29/1993. Il principio della privatizzazione è già passato al vaglio della Corte Costituzionale. Il d.lgs. n. 29 aveva assoggettato a privatizzazione e contrattualizzazione il personale dirigente, ma non i dirigenti generali, il cui rapporto di lavoro continuava ad essere disciplinato per legge. La Corte, con sentenza n. 313 del 1996, ha ritenuto ragionevole la distinzione di "status" interna a questa categoria di personale, sostenendo che le funzioni dei dirigenti generali sono ben più importati e delicate di quelle attribuite ai colleghi di livello inferiore. Con successiva sentenza n. 309 del 1997 il medesimo Giudice ha confermato la piena legittimità del principio della privatizzazione, richiamando tra l'altro le leggi n. 59 e n. 127.

Ora, su delega dell'art. 11 comma 4 della legge n. 59, il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, a cui si farà più volte riferimento, ha sancito la privatizzazione del rapporto di lavoro anche per i dirigenti di vertice. Poiché in sostanza la privatizzazione è una questione di mentalità, esperienza professionale e cultura istituzionale nuova, il processo della sua concretizzazione nella vita pubblica durerà necessariamente un periodo abbastanza lungo.

Il fondamentale principio di distinzione che regola i rapporti tra gli organi politici delle amministrazioni e le strutture burocratiche è stato rafforzato dall'art. 45, comma 1 del d.lgs. n. 80. I dirigenti, infatti, hanno competenza esclusiva nell'adozione di atti di gestione e provvedimenti amministrativi che in precedenza spettavano agli organi di governo. La norma assume grande rilievo anche nei comuni privi di qualifiche dirigenziali, perché la competenza spetta comunque ai responsabili di uffici e servizi, per i quali a causa delle accresciute funzioni si pone il problema di un adeguato riconoscimento economico da contrattare in sede di accordi collettivi.

La normativa del 1997-1998 ha poi posto rimedio al difetto della riforma progettata con il d.lgs. n. 29 del 1993, che intendeva riordinare il pubblico impiego secondo un modello strutturale piuttosto uniforme da applicare a realtà amministrative diverse e dotate di svariati gradi di autonomia.

Al fine di fornire agli enti locali gli strumenti necessari per l'adempimento dei compiti che ad essi perverranno in applicazione graduale della legge n. 59 è intervenuta la legge n. 127, dettando con l'art. 6 una disciplina innovativa su alcune fondamentali direttrici, tra cui l'ordinamento degli uffici e servizi, la riorganizzazione del personale, l'assunzione e le funzioni dei dirigenti, la nomina del direttore generale.

Il sistema delineato dalla legge n. 127 è centrato su una forte potestà regolamentare degli enti locali, esercitata a cura della giunta, che comprende la possibilità di costituire strutture alle dirette dipendenze dell'organo politico di vertice per l'espletamento di funzioni d'indirizzo e controllo, con facoltà di preporvi non solo dipendenti dell'ente ma anche collaboratori esterni con contratto a tempo determinato. La scelta del personale fiduciario da affiancare alla struttura burocratica stabile è demandata al presidente della provincia ed al sindaco.

L'art. 1 della legge n. 59 fa espresso riferimento alle comunità montane ponendole sullo stesso piano di province e comuni, mentre la successiva legge n. 127 non le nomina. Tuttavia le disposizioni recate dall'art. 6 di quest'ultimo provvedimento in punto di personale sono ritenute applicabili anche alle comunità, salvo quanto diversamente previsto dalla legge. Si osservi, per esempio, che non può essere nominato il direttore generale presso gli enti montani, perchè il comma 10 dell'art. 6 riguarda solo province e comuni e perchè il segretario generale delle comunità, inquadrato quasi sempre nella qualifica dirigenziale unica, svolge anche funzioni di programmazione, coordinamento e gestione dei servizi erogati al territorio ed alle persone.

La medesima legge n. 127 (art. 17, commi 67-86) individua una disciplina del tutto innovativa della figura dei segretari provinciali e comunali, che dovrebbe consentire agli enti - si spera - di svolgere la propria attività organizzativa e funzionale in un quadro sgombrato da condizionamenti statali. I principali aspetti del nuovo ordinamento saranno descritti nel successivo paragrafo dedicato a questo personale.

Nello scenario rinnovato degli enti locali, dove si è inteso valorizzare l'autonomia ed il decentramento delle decisioni, i dirigenti rivestono un ruolo determinante, la cui definizione concreta non è però immediata, essendo invece il risultato di un processo di adeguamento dell'ordinamento degli enti stessi alla recente legislazione attraverso la revisione statutaria e regolamentare.

L'art. 6, commi 2-7, della legge n. 127 detta ora una nuova, compiuta disciplina della dirigenza degli enti locali, definendo chiaramente funzioni e poteri dei responsabili dei servizi. E' portato così a logica conclusione il processo di "aziendalizzazione" di tale personale cominciato con la legge n. 142/1990 ed integrato via via dalla legge n. 81/1993, dai decreti legislativi n. 29/1993 e n. 77/1995, dal vigente contratto collettivo di categoria.

Si consideri comunque che la dipendenza dei dirigenti dall'amministrazione non è interamente identificabile con quella del dirigente privato dall'imprenditore, rapporto quest'ultimo di natura strettamente fiduciaria, poichè l'azione dei soggetti pubblici risponde in primo luogo ad esigenze che non trovano corrispondenza nel settore privato, essendo dirette alla tutela di valori fondamentali quali l'imparzialità, la trasparenza ed il principio di legalità.

E' ora utile delineare per sommi capi l'evoluzione più recente del quadro normativo relativo ai dirigenti del sistema delle autonomie locali.

L'art. 51 della legge n. 142/1990 aveva posto i nuovi principi in materia: poteri conferiti e connesse responsabilità si riferivano all'effettiva realizzazione degli obiettivi dell'ente, alla correttezza amministrativa ed alla efficienza della gestione. Il d.lgs. n. 29 introduceva a sua volta l'unicità del livello dirigenziale, senza escludere la possibilità da parte dello statuto o regolamento dell'ente di diversificare le funzioni tra dirigenti su cui vanno quantificate le indennità di posizione disciplinate dal contratto collettivo vigente. Così l'istituzione della qualifica unica contribuisce a favorire l'autonomia organizzativa degli enti con un migliore

adattamento al principio della dinamicità degli uffici e degli organici (art.30 d.lgs. n. 29). D'altra parte il contratto collettivo di tale personale presuppone obbligatoriamente, al momento della previsione dell'indennità di posizione, l'articolazione delle posizioni dirigenziali, calibrate da ciascun ente sulla base del proprio ordinamento interno nonchè distinte per specifici ambiti di autonomia e responsabilità.

La legge n.127 del 1997 (c.d. Bassanini due), all'art.6, comma 2, specifica ulteriormente le competenze dirigenziali. Elemento di novità è invece la previsione della figura del direttore generale di cui all'art.6, comma 10 della medesima legge, che lo ha definito come elemento di raccordo tra le funzioni gestionali di competenza dirigenziale e quelle di fissazione degli obiettivi di spettanza degli organi politici, precisando che tra il direttore generale e gli altri dirigenti potrà esistere una relazione di direzione e coordinamento, ma mai un rapporto gerarchico in senso stretto.

Si tenga presente che anche in precedenza un certo numero di enti locali aveva stipulato contratti di diritto privato con soggetti a cui affidare incarichi di coordinamento dell'attività dei dirigenti (c.d. *city manager*) in base alle leggi n. 142 (art. 51) e n. 724/1994 (art.1, comma 10), anticipando in un certo senso la privatizzazione del rapporto di lavoro anche per i dirigenti generali.

L'art.6, comma 10, della legge n. 127 consente ora nelle province e nei comuni superiori ai 15.000 abitanti la nomina di un direttore generale al di fuori della dotazione organica con contratto a tempo determinato e secondo criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi. Nei comuni con popolazione inferiore è consentito procedere alla nomina, previa convenzione tra enti che insieme superano i 15.000 abitanti. L'istituzione della figura dovrà comunque essere accompagnata dalla creazione di un adeguato ufficio di supporto.

Poiché le amministrazioni (soprattutto di dimensioni medio-grandi), presumibilmente, faranno ricorso volentieri a questa figura dirigenziale, si porrà in concreto il problema della professionalità necessaria per ricoprire tale incarico. L'introduzione del direttore generale, per quanto positiva, non potrà tuttavia rappresentare la soluzione di gran parte dei mali dell'amministrazione locale, se non altro a causa dei limiti normativi ed oggettivi che questi soggetti incontreranno nella loro attività. In concreto può dirsi che gran parte dei comuni ha affidato l'incarico di direttore generale al proprio segretario comunale.

Nei comuni privi di personale con qualifica dirigenziale le relative funzioni venivano svolte dal personale di grado più elevato presente, dal segretario o dagli assessori (per esempio art.19, comma 2 d.lgs. n. 77/1995). Tuttavia i vari problemi connessi avevano formato oggetto di discussione e le risposte di giurisprudenza e dottrina non erano pacifiche. Si affermava, per esempio, che tali funzioni erano correttamente affidate al personale apicale presente, purchè di qualifica non inferiore alla sesta e dotato di diploma di laurea. Oggi sono intervenuti direttamente l'art. 6, comma 3, della legge n. 127 nonché l'art.2, comma 13, della legge n. 191/1998 a disciplinare la *funispecie*, nel senso che l'identificazione dei responsabili prescinde dalla loro qualifica funzionale e le funzioni possono essere svolte in convenzione con altri comuni. Queste sono disposizioni finalmente chiare, dopo le precedenti perplessità, venute incontro alla maggioranza dei comuni, costituita proprio da enti privi di dirigenti, i quali potranno così gestire in modo flessibile il modello organizzativo di cui dotarsi.

Con l'emanazione della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (il collegato alla finanziaria 1998) sono diventate operanti diverse disposizioni concernenti il rapporto di lavoro pubblico. In particolare l'art. 39, comma 1, introduce il principio generale secondo cui il fabbisogno di personale sarà programmato con validità triennale in un'ottica di responsabile gestione delle risorse umane.

Per quanto riguarda il rapporto di lavoro a termine, prescindendo nella presente sede da vecchie fonti normative, si rammenta l'art.1, commi 45 e 46, della legge n.662 del 1996 (il collegato alla legge finanziaria 1997). Con essi sono state vietate anche le assunzioni a termine per tutto il 1997 da parte delle amministrazioni, ad eccezione degli enti locali in equilibrio e di quelli in dissesto, per i quali sia intervenuta l'approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato. Il lavoro a termine è stato anche considerato dalle norme del contratto collettivo nazionale di comparto tuttora vigente secondo un'ottica restrittiva, limitandosene la previsione a precise fattispecie ed entro un determinato limite temporale. Da ultimo è intervenuto l'art.6, comma 9, della legge n. 127, secondo cui i comuni interessati periodicamente da eventi che richiedano l'adeguamento dei livelli quantitativi e qualitativi dei servizi erogati (mutamenti demografici stagionali, manifestazioni ricorrenti, ecc.) possono disciplinare per regolamento le assunzioni temporanee in base ai principi già fissati dall'art. 36 del d.lgs. n.29.

Un'importante occasione per la "sistemazione" di personale precario è stata offerta dall'art. 1, comma 14, della legge n.549 del 28 dicembre 1995. La norma fa riferimento al personale degli enti locali in equilibrio finanziario, assunto a tempo determinato per i progetti finalizzati, a favore del quale sono previsti concorsi riservati per soli titoli da bandire entro il 31 dicembre 1997 (art.6, comma 18, l. n. 127).

La legge n. 662/1996 (art.1, commi 56-65) ha cercato di dare un nuovo impulso all'instaurazione dei rapporti di lavoro a tempo parziale, rendendolo applicabile a tutti i profili delle amministrazioni degli enti locali, compreso il personale della polizia municipale. Sono esclusi i dirigenti, a causa dei poteri e delle responsabilità loro affidate che impediscono riduzione o frazionamento della prestazione lavorativa. L'istituto del tempo parziale non si applica infine ai comuni la cui pianta organica sia inferiore a cinque unità (art.1, comma 65, l. n. 662/1996). Questa provvida disposizione è stata apprezzata dalle autonomie locali come un segno di attenzione per le peculiarità organizzative e funzionali degli enti di minori dimensioni, che altrimenti avrebbero corso il rischio di una paralisi operativa.

La successiva legge 27 dicembre 1997 n. 449 è tornata ad occuparsi della materia per incoraggiare la diffusione del tempo parziale. Per quanto riguarda gli enti locali, viene precisato all'art. 39, comma 27, che la disciplina dell'istituto contenuta nell'art.1 della legge n. 662 trova applicazione solo se non diversamente stabilito da ciascun ente con proprio atto normativo, per esempio in punto di termini, modalità di trasformazione del rapporto da tempo pieno a parziale e di utilizzo dei risparmi di spesa.

Nel complesso risulta che la disciplina del *part-time* non appare più pensata in modo rigido ed uniforme per tutte le amministrazioni.

Attraverso questo istituto gli enti hanno a disposizione uno strumento in più per conferire flessibilità al proprio ordinamento. L'occasione è offerta dall'autonomia regolamentare riconosciuta ad essi, purché la redazione del provvedimento sul lavoro a tempo parziale, a cura della giunta, sia effettuata unitamente alla revisione della dotazione organica, in modo da trovare un'occasione unica per l'esame e la razionalizzazione della struttura organizzativa. E' presto, tuttavia, per valutare se il *part-time* avrà da ora in poi la diffusione sperata dal Parlamento e dal Governo, tenuto conto che anche negli enti locali la propensione è stata soprattutto tra le donne con riferimento a motivi di vita familiare.

Con la sottoscrizione nello scorso mese di luglio dell'ipotesi di accordo contrattuale sulla classificazione del personale del comparto regioni e autonomie locali è stata raggiunta un'altra tappa sulla via di adeguamento degli strumenti di organizzazione e gestione delle risorse umane ai nuovi assetti istituzionali determinati per gli enti dalla riforma Bassanini. Viene così accantonato l'ordinamento regolato a grandi linee ancora dal d.P.R. n. 347/1983 in base a aree di attività, qualifiche funzionali e profili professionali. L'accordo, inserito nel quadro disegnato

per il pubblico impiego dal d.lgs. n. 80/1998, troverà posto nel testo definitivo del contratto collettivo nazionale di comparto. Il nuovo sistema consentirà anche agli enti - datori di lavoro - di esercitare il potere direttivo di natura privatistica, superando il tradizionale "mansionismo" che rappresenta uno degli elementi del precedente assetto di maggiore resistenza all'innovazione. Un altro aspetto rilevante è costituito dalla previsione all'interno di ciascuna delle nuove categorie di meccanismi di "carriera retributiva" per consentire un adeguato riconoscimento della professionalità del personale in termini economici, superando la rigidità del reticolo delle qualifiche funzionali nel cui ambito l'unico modo di soddisfare tale esigenza era rappresentata dall'attribuzione di qualifiche superiori.

Il nuovo ordinamento contempla l'accorpamento delle attuali otto qualifiche funzionali in quattro categorie: A (ex prima, seconda e terza qualifica funzionale); B (ex quarta e quinta); C (ex sesta) e D (ex settima e ottava). Ogni categoria abbraccerà classi di profili professionali di base e specializzati. All'interno delle categorie sono previsti percorsi formativi mediante l'accertamento dell'acquisizione di più elevate capacità professionali, favorendo il recupero delle motivazioni del personale attraverso il riconoscimento della qualità delle prestazioni individuali. Il passaggio da una categoria a quella superiore, anche in deroga dal possesso dei relativi titoli di studio, farà leva su un comprovato *curriculum* professionale e su procedure selettive volte ad accertare l'effettiva idoneità del dipendente alla promozione. Nell'ambito della categoria D sarà istituita un'area "pre-dirigenziale", per agevolare ed incentivare l'esercizio di funzioni organizzative e specialistiche con elevato livello di responsabilità. Sono state cioè adattate le regole valide per il contratto dell'area della dirigenza. Per il periodo di esercizio delle funzioni affidate il personale della categoria D fruirà di un particolare regime di salario accessorio simile a quello dei dirigenti (retribuzione di posizione e di risultato).

Per i comuni privi di posizioni dirigenziali vengono previste regole semplificate, distinguendo tra quelli che dispongono di apicali di categoria D e gli altri che ne sono privi.

Nell'analisi dei costi occorre distinguere due fasi che segnano l'introduzione del nuovo ordinamento del personale. Durante il primo inquadramento i dipendenti dovrebbero essere collocati nella nuova griglia di posizioni economiche praticamente senza nuovi oneri rispetto alla situazione di partenza, ad eccezione delle poche unità di prima e seconda qualifica inserite all'ex terzo livello. Più complessa e problematica sarà l'analisi dei risvolti finanziari all'avvio vero e proprio del nuovo sistema di progressione economica, tenendo presente che un'autentica novità riguarda la progressione orizzontale con la quale si attribuiscono, in modo selettivo, benefici economici nell'ambito della medesima categoria.

Resta da accennare al decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 80, in attuazione della legge n. 59.

Tale provvedimento dà anzitutto specifici impulsi per il completamento della privatizzazione del pubblico impiego. Per esempio le amministrazioni, compresi gli enti locali, dovranno istituire l'ufficio per la gestione del contenzioso del lavoro, in conseguenza della devoluzione al giudice ordinario delle controversie insorte dopo il 30 giugno 1998. Il medesimo decreto poi, pur focalizzato sulla amministrazione centrale, assume carattere di norma generale e modifica in modo significativo il d.lgs. n.29, facendo sentire i propri effetti su tutto il settore pubblico, compresi gli enti locali. Con riferimento ad essi sono ribadite spesso norme che nella sostanza erano già entrate nel loro patrimonio ordinamentale con precedenti interventi legislativi. Risultano, per esempio confermati l'elevato grado di autonomia degli enti sancito dalla legge n.127 nonché il principio che sono atti interni di organizzazione le decisioni in punto di struttura e titolarità degli uffici, dotazioni organiche, procedure concorsuali, modalità di assunzione; sono aumentati i poteri di organizzazione affidati ai dirigenti; sono specificati i compiti delle due fasce dirigenziali del ruolo unico (dirigenti e dirigenti generali);

è intensificato il ricorso alle forme di impiego flessibile (tempo parziale, lavoro interinale, tempo determinato, formazione lavoro).

6.2.3 - Assunzioni e mobilità del personale

Prima del 1994, come è noto, anche le assunzioni negli enti locali erano state per anni soggette a drastiche limitazioni, temperate peraltro da deroghe. L'orientamento di principio mutava con le disposizioni emanate nel 1993 dal d.lgs. n. 29 e dalla legge n. 537, nel senso che le assunzioni venivano subordinate alla verifica delle reali necessità delle singole amministrazioni, previa cioè rilevazione dei carichi di lavoro e rideterminazione delle dotazioni organiche. Comunque, sia pure in modo farraginoso, la stessa legge n. 537 ed altri testi normativi successivi dimostravano una favorevole considerazione per gli enti locali in condizione di equilibrio finanziario, attenuando molto il regime vincolistico.

Coerentemente con questa linea la legge n. 662/1996 collegata alla finanziaria 1997 ha esonerato gli enti sani e quelli dissestati con bilancio stabilmente riequilibrato dal regime di blocco delle assunzioni sancito per il 1997 (art. 1, commi 45, 46 e 48). Le assunzioni a termine per progetti finalizzati sono tra quelle consentite. Tuttavia, prima di effettuare nuove assunzioni, anche gli enti locali sono tenuti ad esperire le procedure di mobilità, secondo i modi a cui si accennerà tra poco.

A sua volta l'art. 6, comma 12, della legge n. 127/1997 attribuisce agli enti in equilibrio finanziario la facoltà di mettere a concorso posti interamente riservati al proprio personale, in relazione a particolari profili caratterizzati da professionalità acquisite esclusivamente all'interno di una determinata struttura. In effetti, anche se è ipotizzabile un certo rischio di ritorno ad operazioni scarsamente trasparenti ove non sia delimitato con rigore il campo di applicazione della norma, la regola generale del pubblico concorso meritava un temperamento, allo scopo di valorizzare esperienze maturate in uno specifico ambiente di lavoro e di incoraggiare prospettive di sviluppo di carriera, in sintonia col nuovo ordinamento professionale dei dipendenti locali. I medesimi enti possono avvalersi delle altre opportunità offerte dall'art. 6 della legge n. 127 (nomina del direttore generale a certe condizioni ed assunzioni a termine) nonché assumere dirigenti a tempo determinato nel limite e secondo le modalità stabilite dallo statuto e dai regolamenti (art. 51 della l. n. 142 e comma 5 bis aggiunto dalla predetta l. n. 127).

Per le assunzioni stagionali nei comuni è preclusa la conversione del rapporto di lavoro da tempo determinato a quello indeterminato (art. 23, comma 2, d.lgs. n. 80/1998). Gli enti potranno comunque utilizzare le forme contrattuali flessibili di assunzione del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro d'impresa. E' rinviata ai contratti collettivi nazionali la definizione di tali forme di lavoro (art. 22, comma 7 d.lgs. n. 80).

Anche in questa materia è rilevante la spinta autonomistica impressa dalla legge n. 127/1997, che modificando l'art. 41 del d.lgs. n. 29 ha affidato al regolamento sull'ordinamento degli uffici e servizi degli enti la disciplina delle modalità concorsuali e di assunzione nonché dei requisiti di accesso nel rispetto dei principi recati all'art. 36 del medesimo d.lgs. n. 29. D'altra parte l'art. 22 del d.lgs. n. 80/1998 dispone che il reclutamento nella pubblica amministrazione avvenga con contratto individuale di lavoro e tramite procedure selettive per l'accertamento delle professionalità richieste. Scompare cioè la dizione "concorso pubblico" e con essa la rigida "unicità" della disciplina concorsuale, frutto di una formale esigenza di parità di trattamento in un sistema amministrativo centralistico.

Attualmente le procedure di reclutamento dei dirigenti di ruolo sono due: il concorso pubblico ed il corso-concorso. Le concrete modalità di assunzione, come già detto, sono demandate ora alla regolamentazione interna degli enti (art. 6, comma 9, l. 127).

Più interessante appare la nuova procedura di reclutamento del personale dirigente attraverso contratto a tempo determinato di diritto pubblico o privato. In tale caso, in base all'art. 51 della legge n. 142/1990 riformato dalla legge n. 127, si distingue tra contratti per la copertura di posti vacanti e quelli stipulati al di fuori delle dotazioni organiche.

Negli enti locali privi di funzioni dirigenziali è ora possibile stipulare tali contratti anche per funzionari di area direttiva, ma solo in assenza di professionalità analoghe tra il personale in servizio.

Le assunzioni al di fuori dell'organico non possono durare oltre il mandato elettorale del sindaco o del presidente della provincia. Il trattamento economico, equivalente a quello previsto dai vigenti contratti collettivi di comparto, può essere integrato da una indennità personale. Gli emolumenti vanno definiti in stretta correlazione col bilancio dell'ente e non si possono imputare al costo contrattuale del personale.

Anche in questo referto, con riferimento ai dati del Dipartimento per la funzione pubblica, va richiamata l'attenzione su un'esperienza innovativa circa le assunzioni negli enti locali in via di realizzazione dal 1994 e volta ad immettere in servizio un numero limitato di quadri (sesta, settima ed ottava qualifica) altamente specializzati. Il meccanismo di reclutamento è basato sulla selezione e poi sulla formazione dei candidati tramite il corso-concorso. L'iniziativa, promossa dal progetto RIPAM (Riqualificazione delle pubbliche amministrazioni meridionali) è affidata al FORMEZ e finanziata al 75% dal Fondo sociale europeo con costo zero per gli enti meridionali. Al momento risultano presentate complessivamente 6.000 domande di partecipazione, assegnate oltre 400 borse di studio e nominati 250 vincitori, già in servizio presso le amministrazioni che hanno aderito all'iniziativa⁴.

A questo punto è utile accennare alla mobilità del personale, tenuto conto che anche tramite questo istituto si realizzano assunzioni e trasferimenti.

In Italia è in atto da tempo un processo, finora molto lento, di redistribuzione del personale tra le pubbliche amministrazioni e sul territorio, per razionalizzare anche attraverso questa via l'impiego delle risorse umane nell'intento di usare al meglio le professionalità disponibili (prima di procedere a nuove assunzioni) e quindi di contenere il costo del personale.

Il quadro normativo ha riservato un regime particolare agli enti locali in equilibrio finanziario, a cui non si applica la dichiarazione di eccedenza ed il collocamento in disponibilità del personale. Per gli enti in dissesto l'art. 6, comma 15, della legge n. 127 conferma che la mobilità si svolge in ambito locale. Infatti il personale eccedente degli enti dissestati va collocato prioritariamente in ambito provinciale o regionale, e, per converso, gli enti della regione possono attingervi il personale necessario a coprire i posti vacanti del proprio organico.

L'art. 18 del d.lgs. n. 83/1998 prevede ora due forme semplificate di passaggio diretto di personale tra amministrazioni nell'ambito del medesimo comparto e tra comparti diversi.

Il successivo art. 19 regola il transito di personale per effetto del trasferimento di attività da pubbliche amministrazioni ad altri soggetti pubblici o privati. Il recente Documento di programmazione economico-finanziaria 1999-2001 disegna una strategia di incentivi per favorire la mobilità, nel quadro di attuazione del decentramento dallo Stato alle autonomie locali avviato col d.lgs. n. 112/1998.

⁴Dipartimento della funzione pubblica. Relazione sullo stato della pubblica amministrazione 1996-1997, vol. I, pag. 175.

6.2.4 - Contrattazione collettiva

I principali aspetti normativi ed economici dei contratti collettivi validi per il quadriennio 1994-1997 sono stati delineati brevemente nel corrispondente paragrafo dello scorso referto. Gli incrementi retributivi si sono sostanzialmente mantenuti entro i limiti annuali del tasso di inflazione programmato.

L'accordo collettivo nazionale del personale non dirigente del comparto veniva sottoscritto a luglio 1995 e la validità del primo biennio della parte economica è scaduta il 31 dicembre 1995. In quella sede venivano rivalutati lo stipendio tabellare, nonché le voci del salario accessorio destinate al finanziamento dei nuovi istituti incentivanti e delle indennità correlate a specifiche funzioni.

A causa delle difficoltà della finanza pubblica, Governo e sindacati decidevano di dare un aumento del 3,5% a partire dal gennaio 1995 (quindi con un anno di ritardo) ed uno ulteriore del 2,5% da dicembre dello stesso anno, con effetti in sostanza a partire dal 1996.

Il successivo accordo per il biennio 1996-1997 è stato sottoscritto a luglio 1996 e comprende: 1) incrementi tabellari, entro i limiti delle disponibilità finanziarie, distribuiti con decorrenza gennaio 1996, dicembre 1996 e luglio 1997; 2) analoghe integrazioni al fondo per il trattamento economico accessorio e disposizioni per un utilizzo flessibile delle relative risorse finanziarie; 3) ampliamento, a decorrere da dicembre 1997, dei limiti percentuali dei contingenti di personale per l'attribuzione del livello economico differenziato.

Nel complesso gli incrementi economici sono stati contenuti e, data la modesta entità, non si ritiene che le risorse destinate al salario accessorio incentivante siano servite di per sé a migliorare l'organizzazione del lavoro ed incrementare la produttività collettiva o individuale.

Anche il contratto collettivo dei dirigenti del comparto, sottoscritto ad aprile 1996, ha riguardato il primo biennio economico e gli aumenti con decorrenza scaglionata a gennaio e dicembre 1995 hanno rispettato le disponibilità finanziarie. La retribuzione individuale di anzianità è stata conservata solo se all'epoca già acquisita.

I cardini dell'accordo economico per i dirigenti nel successivo biennio 1996-1997, sottoscritto a febbraio 1997, sono stati: 1) aumenti stipendiali moderati con decorrenza gennaio 1996 e dicembre 1996; 2) una più ampia flessibilità nell'utilizzo dei fondi destinati alla retribuzione variabile (di posizione e di risultato); 3) l'introduzione di una assicurazione per la responsabilità civile, cioè per i danni causati dai dirigenti con atti o fatti collegati alla loro attività, che comporta oggi maggiori responsabilità.

Va comunque osservato che nel complesso gli enti locali si sono mossi con un certo ritardo nell'applicazione dei nuovi istituti retributivi previsti per i dirigenti, perché l'attività di graduazione delle posizioni e la conseguente definizione dei livelli retributivi di posizione e di risultato si va completando lentamente. E' stato poi rilevato che a causa delle scarse risorse disponibili - a meno di riduzione dell'organico - di norma le indennità di posizione sono sotto il tetto massimo contrattuale.

Per valutare correttamente l'effettiva crescita delle retribuzioni a seguito degli accordi collettivi, occorre tenere presente la divaricazione tra data di stipula del contratto, data di decorrenza degli aumenti (data di competenza) e data di erogazione in busta paga. Per il primo biennio economico i mesi di gennaio e dicembre 1995 rappresentavano le date di competenza, mentre quelle di erogazione sono state successive e derivanti dai tempi di applicazione del contratto nelle singole amministrazioni. Analogamente per i rinnovi relativi al secondo biennio. Perciò, al momento di effettiva applicazione, gli accordi hanno comportato l'erogazione in unica soluzione degli aumenti arretrati riferiti alle date di competenza anche precedenti alla stipula dei medesimi.

6.3 - Dotazioni organiche. Consistenza e variazioni del personale

Le dotazioni organiche del personale di ruolo (esclusi i segretari) hanno previsto complessivamente 624.765 posti, di cui 9.545 per i dirigenti e 615.220 per il personale dei livelli ivi compresi i funzionari di 7^a e 8^a qualifica.

Tabella 2

	Dotaz. organiche esistenti	Dirigenti in servizio al 31/12/1995	Vacanze	%	Dotaz. organiche livelli	Personale dei livelli in servizio al 31/12/95	Vacanze	%
Province	2.088	1.593	-495	-24	67.907	58.552	-9.355	-14
Comuni	6.762	4.904	-1.858	-27	532.803	473.640	-59.163	-11
Comunità montane	398	325	-73	-18	5.796	4.731	-1.065	-18
Camere di commercio	297	197	-100	-34	8.714	7.711	-1.003	-12
TOTALE GENERALE	9.545	7.019	-2.526	-26	615.220	544.634	-70.586	-11

Fonte: Elaborazione Corte dei conti ex art. 10 Ragioneria generale dello Stato

I dati concernenti la consistenza dei ruoli organici degli enti in esame ed il loro grado di copertura devono essere analizzati tenendo presenti le peculiarità della disciplina legislativa concernente gli enti dell'aggregato, rispetto a quella dettata per la generalità delle amministrazioni pubbliche.

In particolare, sembrano costituire utili parametri di valutazione l'art. 22, commi 11 e 12, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, che rendono inapplicabile, nei confronti degli enti territoriali che non versino nelle situazioni strutturalmente deficitarie ai sensi dell'art. 45 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504 e delle camere di commercio che non versino in condizione di squilibrio finanziario e che abbiano rideterminato la propria dotazione organica, il blocco delle assunzioni fino al 30 giugno 1995 e la successiva loro limitazione al 5% delle cessazioni con procedure di mobilità ed un ulteriore 10% con nuovi concorsi. La descritta disciplina si applica fino al 31 dicembre 1998, ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.

Al fine di valutare la variazione delle dotazioni organiche intervenute negli anni 1995 - 1996 ulteriori parametri di riferimento si rinviengono nella disciplina concernente la rilevazione dei carichi di lavoro.

La generalità delle amministrazioni doveva definire i carichi di lavoro entro il 30 giugno 1995 e riproporli ogni 2 anni (art. 22, comma 15, l. 724/94). La congruità della metodologia è attestata dagli organi delle stesse amministrazioni (art. 22, cit., comma 18). Gli oneri finanziari derivanti dalla definizione delle piante organiche ai sensi dell'art. 22, comma 16, legge n. 724/94, non possono superare gli oneri per la spesa di personale conseguenti alla provvisoria rideterminazione delle dotazioni organiche di cui all'art. 3, comma 6, legge n. 537/93 (posti effettivamente coperti e per i quali sia già bandito il concorso al 31 agosto 1993), salvo l'incremento di oneri derivante dai contratti collettivi (art. 1, comma 9, l. n. 549/95).

Successivamente, l'art. 1, commi 52 e 53, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, ha disposto, sempre per la generalità delle amministrazioni, che le dotazioni organiche di quelle che non hanno provveduto alla verifica dei carichi di lavoro sono rideterminate nella misura dei posti coperti al 31 agosto 1996. Le dotazioni organiche rideterminate provvisoriamente costituiscono il parametro di riferimento per l'applicazione dell'art. 1, comma 9, della legge n. 549/95 (limite agli oneri di personale per le future determinazioni degli organici) e sono ridotte nella misura del 15% se non vengono verificati i carichi di lavoro entro il 30 aprile 1997.

Anche queste misure non si applicano alle amministrazioni di cui al comma 46 del citato art. 1 legge n. 662/96 (regioni, enti locali non strutturalmente deficitari e quelli per i quali sia intervenuta l'approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato nonché camere di commercio in condizioni di equilibrio finanziario).

La citata disciplina legislativa, per quanto non introduca precisi obblighi e sanzioni per gli enti in esame, appare contenere il principio che le assunzioni di personale non possono prescindere da un'attenta analisi degli effettivi fabbisogni, con i modi ed i tempi che i singoli enti riterranno idonei, tenuto conto delle concrete disponibilità di bilancio al fine di mantenere l'equilibrio finanziario dell'ente (art. 1, comma 1, lett. b, e art. 9 d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29).

Dalla tabella 3 allegata concernente l'indice di squilibrio si evince che dal 1995 al 1996 si è verificato un lieve incremento delle dotazioni organiche sia dei dirigenti (con la sola eccezione di quelli provinciali, rimasti invariati) che del personale dei livelli (con la sola eccezione delle comunità montane). Le dotazioni organiche delle camere di commercio sono aumentate di circa il 5%. Il personale di ruolo in servizio è complessivamente diminuito di quasi 7.000 unità, pari a poco più dell'1% del personale considerato. In controtendenza si sono posti i dati concernenti le comunità montane e le camere di commercio, il cui personale di ruolo è aumentato di circa il 3 ed il 7% (al quale corrisponde una variazione assoluta di circa 650 unità). Il rapporto tra personale di ruolo in servizio e dotazioni organiche indica una percentuale di copertura di quasi il 90%, pressoché invariata nel biennio 1995-1996.

I dati esposti acquistano una particolare significatività del modo di gestire sia le dotazioni organiche che le differenti tipologie dei rapporti di lavoro solo se vengono confrontati con quelli ricavabili dall'indice del personale di ruolo, che mostra l'incidenza del restante personale, come definito dalla Ragioneria Generale, rispetto al totale di quello in servizio negli anni 1995-1996.

Confrontando le dotazioni organiche con il complesso del personale in servizio, (tabella 4 allegata), sia esso di ruolo o non di ruolo, a tempo determinato, a tempo parziale, ecc., si evidenzia, in primo luogo, che l'effettivo grado di copertura delle piante organiche è del 98% nell'anno 1995 e del 99% nel 1996. Poiché il personale di ruolo, nel biennio, è diminuito di quasi 7.000 unità, mentre il personale complessivamente in servizio è aumentato di circa 6.400 unità, il "restante" personale è aumentato complessivamente, di circa 13.000 unità, mantenendo una pressoché totale copertura del fabbisogno, con una modifica qualitativa del rapporto di lavoro nelle forme diverse da quella tradizionale del servizio di ruolo a tempo pieno.

A riprova di quanto osservato, si evidenzia che l'incidenza del "restante" personale, rispetto al totale, è passata dal 9% del 1995 all'11% del 1996. L'incremento del restante personale è stato così rilevante da consentire una complessiva invarianza della copertura complessiva degli organici (+ 1%, per il complessivo 99% nel 1996), nonostante la crescita delle dotazioni organiche verificatasi tra l'anno 1995 ed il 1996 di oltre 3.000 unità.

Di particolare rilevanza, in termini percentuali, appare la gestione del personale delle comunità montane, che, nonostante una diminuzione delle dotazioni organiche del 3%, hanno visto crescere il personale di ruolo di un ulteriore 3%, con un incremento dell'indice di squilibrio dell'anno 1996, rispetto a quello del 1995, del 4%. Particolarmente elevato si è dimostrato, per le comunità montane, l'incidenza del restante personale rispetto al totale (34 % nel 1995 e 29% nel 1996) e l'incidenza del personale in servizio, sempre superiore, nel biennio considerato, di quello previsto nelle dotazioni organiche (116%).

La tabella 5 allegata mostra la consistenza complessiva del personale di ruolo e non in servizio presso le quattro tipologie di enti esaminati, la sua distribuzione ripartita nelle categorie di segretari e di province, comuni e camere di commercio), dirigenti, personale dei

livelli e restante personale, nonché le rispettive percentuali di variazione nel periodo 1995-1996.

I dati complessivi relativi ai segretari sono stabili (da 6.200 a 6.221 unità). A causa dei problemi di "status" che caratterizzano tali dipendenti pubblici e dei dati forniti alla Corte dai Ministeri dell'Interno e dell'Industria, la loro situazione viene illustrata in un apposito paragrafo al termine del capitolo.

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 dover attivare ed al tipo di gestione adottata. Infatti solo nel caso di servizi gestiti direttamente il personale risulterà in carico al comune. Si rinvia in proposito ad una prima indagine effettuata nel corrispondente capitolo del referto sul costo del lavoro pubblico negli anni 1994-1996 da cui era risultato che i maggiori addensamenti di servizi a gestione indiretta sono effettivamente localizzati nelle regioni settentrionali e centrali, anche se una variegata diffusione è presente su tutto il territorio nazionale.

Il personale dirigente considerato nella rilevazione del conto annuale è esclusivamente quello di ruolo. La Corte dei conti ritiene necessario che le future rilevazioni del conto annuale evidenzino le modalità di gestione dei dirigenti assunti con contratti a tempo determinato, in attuazione degli artt. 51 e 51 bis della legge 8 giugno 1990, n. 142, come modificati dall'art. 6 della legge 15 maggio 1997, n. 127.

In precedenza, l'art. 1, comma 10, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 aveva imposto, per la generalità delle amministrazioni fino al 30 giugno 1997, il divieto di individuare nuovi uffici di livello dirigenziale, rispetto a quelli esistenti alla data del 1° agosto 1995. Dal divieto erano state escluse regioni, province e comuni. Gli enti locali potevano, inoltre, conferire incarichi di dirigenti di livello generale al di fuori delle vigenti piante organiche nell'ambito delle risorse di cui al comma 9 (art. 1, comma 10, l. n. 549/95).

L'evoluzione normativa che ha interessato tale personale già dal 1996 avrebbe potuto quindi comportare una espansione del numero dei dirigenti in servizio. Al contrario, analizzando i risultati sia dell'indice di squilibrio, che evidenzia nel 1995 una copertura degli organici dei dirigenti del 78% diminuita nel 1996 al 74%, per effetto sia di un lieve incremento delle piante organiche che di una diminuzione dei dirigenti in servizio, sia dell'indice di dirigenza (tabella 6 allegata) ovvero del rapporto tra il totale del personale ed i dirigenti in servizio, salito da 83 del 1995 a 87 nel 1996, si deve riconoscere che tale incremento non si è verificato e che, anzi, il numero dei dirigenti in servizio è diminuito, nel biennio, di 255 unità (-4%).

A fronte dell'incidenza del 2,7% nelle province e dell'1% nei comuni, spicca il rapporto pari quasi al 7% nelle comunità montane. A proposito degli organici è stato già osservato che i dirigenti in questi enti ricoprono anche le funzioni di segretario, mentre la bassa percentuale di tale categoria di personale nei comuni dipende dal fatto che la maggior parte di essi è priva di figure dirigenziali e le relative responsabilità sono normalmente affidate a dipendenti delle qualifiche inferiori.

Tabella 7

Anno 1996. Enti locali: rapporto tra dirigenti e personale dei livelli

ENTI	DIRIGENTI a	PERSONALE DEI LIVELLI b	% (a/b)
Province	1.593	58.552	2,72
Comuni	4.904	473.640	1,04
Comunità montane	325	4.731	6,87
Camere di commercio	197	7.711	2,55
TOTALE GENERALE	7.019	544.634	1,29

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

Nella *tabella 8* allegata concernente l'indice di femminilizzazione, viene evidenziata l'incidenza del personale femminile rispetto al totale del personale in servizio, distinguendo tra personale dirigente, personale di ruolo dei livelli e restante personale (non di ruolo, tempo determinato, a tempo parziale, ecc...).

La presenza di personale femminile nelle amministrazioni considerate, nel biennio 1995-1996, è in lieve crescita (di circa 1%) e si attesta nel 1996 oltre il 45% del totale. La crescita dell'1% si manifesta in modo omogeneo per il personale di ruolo, pur essendo ancora molto rilevante la differente incidenza nell'ambito della dirigenza (20% nel 1996) rispetto al personale dei livelli (oltre 44% nel 1996), mentre l'incidenza tra il restante personale è in diminuzione (dal 59% del 1995 al 57% del 1996). In totale, risultano occupate, nel 1996, oltre 9.000 unità in più rispetto al 1995.

Data la rilevante presenza di restante personale nei comuni, è utile illustrare con la *tabella 9* sottostante le variazioni di consistenza nel 1995 e 1996 di questi dipendenti, ripartiti secondo la classificazione usata dalla RGS. In linea di principio suscita peraltro perplessità l'inclusione nella categoria del personale a tempo parziale, che normalmente è di ruolo.

Tabella 9

Comuni. Consistenza e ripartizione del restante personale. Raffronto 1995-1996

PERSONALE	IN SERVIZIO AL 31.12.1995	IN SERVIZIO AL 31.12.1996	%
Personale part-time	5.871	7.312	25
Personale contrattista	1.410	1.298	-8
Personale non di ruolo	10.450	9.898	-5
Personale temporaneo	28.419	38.921	37
TOTALE	46.150	57.429	24

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

La notevole espansione complessiva del restante personale deriva da quello temporaneo, passato da 28.419 a 38.921 unità (+37%) e da quello a tempo parziale cresciuto da 5.871 a 7.312 unità (+25%).

Segue ora la *tabella 10* allegata, dove è rappresentato per ciascuna categoria di enti il movimento del personale di ruolo, ripartito in dirigenti, funzionari ed impiegati. I presenti dati di fonte RGS non coincidono con i corrispondenti dati della medesima fonte esposti con la precedente *tabella 5*.

Le cessazioni complessive dal servizio (oltre 31.000) sono risultate prevalenti rispetto alle assunzioni (oltre 23.000) e di conseguenza si è contratta la consistenza totale del personale di ruolo alla fine del 1996 (da 546.000 a 538.000 unità circa). La situazione è diversificata in ciascuna categoria di enti e di dipendenti.

Si sono verificati in numero notevole anche i passaggi di livello, caratterizzati dall'attribuzione del livello economico differenziato (l.e.d.) e da ingressi nelle qualifiche superiori. Si tratta della mobilità verticale all'interno della medesima amministrazione, indicata dalle colonne "entrati" e "usciti". Questa dinamica dovrebbe essere per definizione complessivamente uguale a zero, ma in realtà nei conti annuali trasmessi dagli enti talvolta i numeri delle due colonne sono discordanti. E' vero, però, che tali anomalie si sono molto ridotte rispetto alle prime rilevazioni relative agli anni 1992 e 1993.

6.4 - Cessazioni ed assunzioni. Indici di anzianità e di assenza del personale

Si premette che i dati RGS su cessati ed assunti esposti nella precedente *tabella 10* in sede di analisi del movimento del personale non coincidono con quelli presentati ora, tratti dagli appositi prospetti predisposti dalla medesima Ragioneria per illustrare specificamente il fenomeno delle cessazioni ed assunzioni.

La *tabella 11* allegata analizza le cause di cessazione dal servizio, disaggregando i dati secondo la tipologia degli enti e, nell'ambito di ciascuna, per le tre categorie di dirigenti, personale dei livelli e restante personale.

La dizione della RGS "passaggi ad altre amministrazioni" indica i dipendenti che hanno lasciato l'ente di appartenenza a seguito di procedimenti attivati dalla mobilità o da istituti simili e non a seguito di comando o posizione fuori ruolo. Nelle cessazioni per "altre cause" sono inclusi i casi di morte e dispensa dal servizio.

Le cessazioni complessive intervenute nell'anno sono risultate 34.935, pari a quasi il 6% della consistenza del personale (esclusi i segretari) al 31 dicembre 1995 (611.652 unità).

Le dimissioni hanno interessato 15.657 unità, pari al 45%; le altre cause 8.126 unità, pari al 23%. Il collocamento a riposo per limiti di età è avvenuto per 6.244 dipendenti (18%) ed il passaggio ad altre amministrazioni ha interessato 4.908 soggetti (14%).

Le dimissioni hanno rappresentato causa prevalente di cessazione per i dirigenti e per il personale dei livelli in tutte le tipologie di enti esaminati, sia pure secondo proporzioni diversificate.

Per quanto riguarda il restante personale sono risultati maggioritari il passaggio ad altre amministrazioni nelle province (109 unità), le dimissioni nei comuni (434 unità) e le altre cause nelle comunità montane (574 unità).

Come è noto, da alcuni anni Parlamento e Governo cercano a più riprese di elevare l'età minima necessaria ad ottenere la pensione, sia nel settore pubblico che privato, tramite interventi correttivi e crescenti penalizzazioni. Tuttavia, come si vede, i provvedimenti emanati allo scopo di arginare il fenomeno dei pensionamenti anticipati non hanno prodotto ancora interamente i loro effetti.

Il fenomeno delle assunzioni è esaminato nella *tabella 12* allegata, disaggregando i dati secondo lo schema precedente.

La RGS ha incluso le assunzioni per chiamata numerica degli appartenenti alle categorie protette sotto la dizione "altre cause".

Le assunzioni complessive sono risultate 27.683, pari al 4,5% della consistenza del personale alla fine dell'anno precedente.

Tra le modalità di costituzione del rapporto di servizio nell'aggregato, le procedure concorsuali, che nella pubblica amministrazione rappresentano tuttora la via di accesso normale, hanno riguardato 19.723 unità, pari al 71% del totale delle assunzioni. Al secondo posto si collocano gli ingressi tramite procedimenti attivati dalla mobilità (4.241 unità, pari al 15%) ed infine le modalità raggruppate sotto la voce altre cause (3.719 unità, pari al 13%).

Le assunzioni per concorso sono state prevalenti nelle quattro categorie di enti dell'aggregato: 17.276 (73%) nei comuni e 801 (92%) nelle camere di commercio.

Le assunzioni in base a concorso sono prevalse per i dirigenti dei comuni (122 unità, pari al 54%), delle comunità montane e delle camere di commercio. Idem per il personale dei livelli di province, comuni (15.921 unità, pari al 77%), comunità montane e camere di commercio (792 unità, pari al 93%).

La differenza positiva totale a favore delle cessazioni è stata di 7.252 unità, pari al 21% delle cessazioni medesime. Poiché, come si è visto, le dimissioni volontarie hanno interessato il 45% dei dipendenti usciti, si può ragionevolmente ritenere che il fenomeno di abbandono anticipato del servizio sia stato influenzato dall'intervento della riforma Dini del sistema pensionistico obbligatorio e complementare (l. n. 335/1995).

In particolare, a fronte di 644 dirigenti comunali cessati (di cui 324, pari al 50% per dimissioni) ne sono subentrati 226 in tutto.

Il fenomeno di questi abbandoni merita una accurata riflessione da condurre alla luce di vari fattori anche psicologici, perché analogo andamento di prevalenza delle cessazioni tra i dirigenti dei comuni si era verificato nel precedente biennio. Per esempio, è verosimile che soggetti meno motivati abbiano optato per l'uscita dal servizio, non desiderando affrontare nuove responsabilità di tipo manageriale. Secondo la Corte tale deflusso potrebbe essere considerato l'avvio di quel graduale processo di ringiovanimento anche della dirigenza degli enti locali, voluto dalle recenti leggi di riforma del pubblico impiego. Si osservi, in proposito, che le rilevazioni della RGS in punto di anzianità sono costruite sull'intero periodo di durata del servizio senza distinguere gli anni di permanenza nelle qualifiche dirigenziali, così che non sono utili di per sé per questa verifica.

L'analisi delle anzianità di servizio del personale, (tabella 13 allegata), effettuata mediante l'indice di addensamento delle stesse, evidenzia una sostanziale stabilità negli anni 1995-1996. Il 92% circa del personale ha un'anzianità di servizio compresa tra 0 e 25 anni. Le fasce numericamente più consistenti sono ricomprese tra gli 11 ed i 20 anni di servizio.

Il restante personale, che comprende, oltre quello a tempo parziale, anche quello a tempo determinato, possiede una anzianità minore di quello di ruolo. La fascia prevalente è quella tra 0 e 5 anni (circa il 43 %) e ben il 91 % del restante personale ha meno di 20 anni di anzianità.

L'indice di assenza nell'aggregato è analizzato dalla tabella 14 allegata.

6.5 - Retribuzione media lorda pro-capite del personale di ruolo

La retribuzione media annua lorda pro-capite va considerata come elemento di connessione tra la composizione della consistenza del personale e la composizione della spesa. Si tratta di un dato particolarmente significativo, in quanto tiene conto sia delle retribuzione tabellare e dei compensi accessori sia della distribuzione del personale nella struttura delle qualifiche e dell'anzianità di servizio. Inoltre le analisi di compatibilità economica, cioè la verifica della rispondenza tra dinamica delle retribuzioni al personale pubblico e grandezze macroeconomiche considerate nei documenti di programmazione e negli accordi sulla politica

dei redditi (in particolare l'inflazione) debbono adoperare proprio la nozione di retribuzione media pro-capite.

La RGS ha calcolato ~~la~~ retribuzione escludendo gli arretrati ed i recuperi per assenze, ritardi e scioperi. Inoltre la ~~spesa~~ spesa sostenuta per ogni singola voce retributiva è stata rapportata alla nozione di uomo-anno. La tredicesima mensilità è stata trattata come un elemento specifico, costituito dalle ~~somme~~ somme pagate a questo titolo per le singole voci.

Per semplificazione la Corte ha ricompreso i valori del livello economico differenziato (l.e.d.) attribuito dalla prima ~~alla~~ seconda settimana qualifica in quelli esposti.

Anno 1996 - Retribuzione media annua pro-capite del personale di ruolo

Tabella 15

PERSONALE	PROVINCE	COMUNI	C. MONTANE	C.C.I.A.A.
Dirigenti	77.974	76.883	73.624	86.569
VIII liv.	45.222	46.750	44.287	53.426
VII liv.	38.019	39.069	37.726	46.234
VI liv.	33.610	34.850	32.656	35.441
V liv.	32.819	33.972	31.523	36.022
IV liv.	29.499	29.995	28.910	34.395
III liv.	27.576	27.849	27.225	31.770
II liv.	26.098	26.800	25.781	29.067
I liv.	23.587	24.474	0	27.410
RETRIBUZIONE				
MEDIA	37.156	37.849	33.526	42.259

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

La spesa unitaria media annua è stata, inoltre, calcolata dividendo il costo del lavoro indicato dalla Ragioneria Generale (tavole 10.2.13 e corrispondenti) per il numero del personale in servizio nell'anno di riferimento (tavola 10.2.1 e corrispondenti). In questo modo si è ottenuta una media che tiene conto non solo delle retribuzioni in senso stretto, ma anche degli oneri contributivi a carico delle amministrazioni e degli ulteriori benefici goduti dal personale (spese di vestiario, spese per il benessere, ecc...).

La comparazione della spesa unitaria media annua del personale in servizio presenta un andamento irregolare, con forti oscillazioni tra l'anno 1995 e l'anno 1996 (tabella 16 allegata).

In primo luogo, appare evidente la differenza tra le diverse tipologie di enti. Si passa nel 1995 dagli oltre 63 milioni delle camere di commercio ai 42 milioni delle comunità montane. Confrontando il 1995 con il 1996 si nota che il costo unitario medio è in lieve flessione, per il complesso degli enti in esame. Tuttavia, analizzando ciascun tipo di ente, permangono forti scarti nella retribuzione media (da 58 milioni delle camere di commercio a 43 milioni dei comuni), con una forte riduzione di quella dei dipendenti delle province e delle stesse camere di commercio (rispettivamente, -14% e -9%), un lieve incremento dei comuni (+2% circa) ed un forte incremento delle comunità montane (oltre 11%).

Le differenze descritte potrebbero essere la conseguenza della diversa struttura del personale in servizio in ciascun tipo di ente e dell'evoluzione, sopra evidenziata, della relativa composizione. Le camere di commercio hanno un indice di dirigenza abbastanza elevato (nel 1995 e 1996 42 dipendenti ogni dirigente) ed una scarsa incidenza del "restante" personale rispetto al totale (7%). Al contrario, le comunità montane sembrano sommare ad un elevato costo di personale, derivante da un indice di dirigenza molto elevato (un dirigente ogni 22 dipendenti nel 1995, sceso a 21 nel 1996, ottenuto con la diminuzione del totale del personale,

non con quella dei dirigenti in servizio), una forte riduzione dell'incidenza del personale non di ruolo ed a tempo pieno (34% nel 1995 e 29 % nel 1996), con un minore costo unitario. Proprio la diminuzione dell'incidenza del restante personale sembra essere all'origine del forte aumento del costo unitario medio, salito, dal 1995 al 1996, di oltre l'11%.

Per le province la diminuzione della spesa unitaria media riscontrata tra il 1995 ed il 1996 (-14%) potrebbe essere originata, almeno in parte, da un miglioramento dell'indice di dirigenza (1 dirigente ogni 38 dipendenti nel 1995, ed ogni 40 nel 1996) e dal contemporaneo incremento dell'incidenza del restante personale, rispetto al totale passato dal 5% del 1995 all'8% del 1996.

In generale, l'incremento in assoluto del personale dipendente, avvenuto con l'assunzione di 13.400 unità di "restante" personale, con contemporanea diminuzione di quasi 6.400 unità di personale di ruolo, ha sicuramente influito sulla spesa media annua del personale, riducendola.

Le tabelle 17, 18, 19 e 20 allegate, riferite ciascuna ad una tipologia di enti, espongono gli elementi fondamentali ed accessori che compongono la retribuzione media pro-capite dei dirigenti e dei singoli livelli, indicando anche l'incidenza di ciascuna voce rispetto alla retribuzione complessiva. I dati elaborati dalla Corte relativi alle comunità montane (tabella 19) sono influenzati dal fatto che nella corrispondente tavola analitica della RGS non risultano presenti dirigenti di secondo livello ed impiegati di primo livello differenziato.

Si fa rinvio direttamente alla lettura delle tabelle, richiamando solo alcuni dati relativi agli emolumenti dei dipendenti comunali. E' risultato che la retribuzione dei dirigenti è costituita per il 70% da competenze fisse (54 milioni circa) e per il 30% da quelle accessorie (23 milioni circa). Nei livelli, invece, il trattamento fisso (29,5 milioni) rappresenta mediamente l'89% e quello accessorio (oltre 3,5 milioni) l'11%.

Si rammenta, come fatto presente a proposito degli oneri derivanti dall'applicazione dell'accordo collettivo di comparto, che le risorse finanziarie destinate ad incentivare la produttività, anche individuale, del personale dei livelli di tutti gli enti dell'aggregato sono state veramente modeste.

La retribuzione dei dirigenti merita, infine, qualche specifica riflessione. La spesa per retribuzione lorda dei dirigenti, ottenuta sottraendo al totale delle retribuzioni (indicato nella tavola 10.2.10 e corrispondenti del conto annuale) le spese per arretrati degli anni precedenti e sommando il totale della retribuzione accessoria (tavola 10.2.12 e corrispondenti), è stata analizzata sia ponendone in rilievo l'incidenza rispetto alle spese per retribuzione del personale dei livelli, sia verificando l'andamento delle spese di retribuzione nel biennio (tabella 21 allegata).

In primo luogo, si osserva che l'incidenza della retribuzione dei dirigenti, rispetto a quella del personale dei livelli, è costante nel biennio considerato, ma non omogenea nell'ambito delle diverse tipologie di enti dell'aggregato. Si passa dall'incidenza del 2% per i comuni fino a quella del 13% delle comunità montane.

Tali variazioni sembrano essere in correlazione diretta con l'indice di dirigenza: negli enti che possiedono il minor numero di dipendenti per dirigente corrisponde la maggiore incidenza della spesa per retribuzione dei dirigenti, rispetto a quella per il personale dei livelli. Ad esempio, le comunità montane, che hanno circa 20 dipendenti per dirigente, contro gli oltre 100 dei comuni, hanno un'incidenza delle retribuzioni dei dirigenti del 13%, contro il 2% dei comuni.

Confrontando le tabelle degli indicatori 4 e 15 (tabelle 6 e 21) si evince, inoltre, che l'incidenza della retribuzione dei dirigenti rispetto a quella del personale dei livelli è circa il doppio dell'incidenza del numero dei dirigenti rispetto al numero del personale dei livelli. Da

questo dato si desume che la retribuzione media individuale dei dirigenti è oltre il doppio della retribuzione individuale media del personale dei livelli. La differente incidenza costituisce un meccanismo moltiplicatore nelle politiche di gestione del personale, nel senso che ogni miglioramento dell'indice di dirigenza (indicatore 4) avrà un effetto sul costo del personale in misura doppia e, viceversa, ogni peggioramento dell'indice di dirigenza avrà un effetto negativo, riferito ai costi di personale, raddoppiato.

Si nota, infine, che nel corso del biennio 1995 - 1996 le retribuzioni lorde sono cresciute di quasi il 2 % per i dirigenti e di quasi il 5 % per il personale dei livelli. Molto al di sopra della media si pone la dinamica delle retribuzioni del personale delle camere di commercio, cresciute del 17% per i dirigenti e del 10% per il personale dei livelli.

6.6 - Composizione del costo del personale e del lavoro. Formazione del personale

6.6.1 - Costo del personale e del lavoro

Si premette che in sede di referto della Corte dei conti sul costo del lavoro pubblico nel 1993 (pgg. 161 e 162) erano stati sottoposti a verifica di attendibilità i dati del costo del personale di province e comuni (superiori ad 8000 abitanti) esposti dalla RGS nel proprio conto annuale, mettendoli a confronto con quelli ricavati dal titolo I cat. 1, della spesa dei conti consuntivi 1993 presentati alla Sezione enti locali.

Erano risultati molto diffusi elevati indici di scostamento in eccesso o difetto dei dati RGS rispetto a quelli a disposizione della predetta Sezione. Sorgevano così ragionevoli dubbi sull'attendibilità dei dati RGS, essendo questi rilevati tramite schede-questionario compilate dai singoli enti.

A distanza di tempo è stato ritenuto opportuno ripetere l'esperimento su un limitato campione rappresentato dai comuni delle classi 9^a, 10^a ed 11^a, confrontando gli analoghi dati 1996 della RGS con quelli della Sezione enti locali.

SCOSTAMENTI			N. ENTI	% SUL TOTALE
Inf	0,01 e	1,00%	13	28,26
Inf	1,01 e	3,00%	16	34,78
Inf	3,01 e	5,00%	8	17,39
Inf	5,01 e	10,00%	2	4,35
Inf	10,01 e	20,00%	4	8,7
Oltre il	20,01 %		1	2,17
Dati coincidenti			2	4,35
TOTALE ENTI ESAMINATI			46	100

Dall'esito dell'indagine è agevole constatare che, nell'ambito del ristretto campione prescelto, la situazione è molto migliorata nel frattempo, in quanto gli scostamenti dei dati superiori al 10% hanno riguardato solo 5 comuni su 46.

La tabella 22 allegata mostra per il 1996 la composizione percentuale del costo del personale e del costo del lavoro per ciascuna categoria di enti, evidenziando l'incidenza delle voci di spesa per le retribuzioni lorde (competenze fisse ed accessorie) e di quelle aggiuntive che, secondo la classificazione della RGS, formano rispettivamente il costo del personale e del lavoro.

Le somme rimborsate o ricevute si riferiscono ai dipendenti in posizione di comando o di fuori ruolo. La voce "altre spese" indica le indennità di fine rapporto o comunque emolumenti corrisposti al personale cessato dal servizio.

Rispetto al costo del personale (=100), l'incidenza della spesa retributiva ha oscillato tra il 76,30% dei comuni ed il 69% circa delle camere di commercio.

La seconda voce più rilevante nella composizione del costo del personale è rappresentata naturalmente dai contributi previdenziali ed assistenziali a carico degli enti che si sono mantenuti tra il 24,70% delle comunità montane ed il 22,86% delle camere di commercio. Si ricorda in proposito che gli enti locali effettuavano reali versamenti al sistema previdenziale anche prima dell'intervento della legge n.335/1995 di riforma del settore, che ha esteso l'obbligo anche agli organismi statali a partire dall'anno 1996.

Le spese per indennità di missione e trasferimento sono risultate rispetto al costo del personale 1,36% negli enti montani, 1,12% nelle camere di commercio, poco inferiori all'1% nelle province e solo 0,20% nei comuni.

Rispetto poi al costo del lavoro (=100), il costo del personale è stato vicino al 98% nelle province e nei comuni, circa il 94% nelle camere di commercio ed il 90% nelle comunità montane.

Per quanto riguarda il sistema camerale, dopo la legge di riforma n. 580/1993 la base finanziaria degli enti è proiettata verso l'autofinanziamento (versamenti annuali delle imprese e corrispettivi per servizi resi agli utenti). Poiché il meccanismo non è più imperniato sui trasferimenti statali, le camere sono consapevoli di dover avviare un processo di riorganizzazione, anche riducendo la pesante voce del costo del personale. A tal fine si fa strada l'opzione di affidare la gestione di alcuni servizi a strutture esterne, per esempio a consorzi a livello regionale controllati dalle stesse camere.

L'esame della disciplina relativa ai comuni che hanno dichiarato il dissesto finanziario merita un accenno particolare, in quanto reca un criterio, utilizzabile per tutti i comuni, di valutazione del costo del personale, in relazione agli altri fattori di costo come rilevabili dal totale delle spese correnti. Tale criterio potrebbe costituire uno dei possibili parametri di riferimento per accertare l'avvenuta riduzione delle spese di personale, prescritta dal citato art. 39, comma 19, della legge n. 449/1997.

Per l'anno 1996 ai comuni che hanno dichiarato il dissesto finanziario entro il 31 dicembre 1993 ed hanno approvato l'ipotesi di bilancio riequilibrato entro il 31 dicembre 1995 non si applica la messa in disponibilità del personale in esubero, in sensi dell'art. 3, commi da 47 a 52, della legge n. 537/1993. I medesimi comuni possono conferire incarichi dirigenziali per i relativi posti vacanti, a condizione che la percentuale della spesa per il personale sul totale delle spese correnti risulti inferiore o invariata (art. 1, commi 6 e 7, l. n. 549/95).

Le tabelle 23 e 24 allegate illustrano il costo del personale, distinto per rubrica e generale, indicato nei certificati dei conti consuntivi che i comuni sono tenuti a trasmettere al Ministero dell'Interno ed attualmente presenti nella banca dati dello stesso Ministero (mancano 241 certificati per l'anno 1995 e 4664 per l'anno 1996). Nella tabella 23 sono stati esposti i dati assoluti, mentre nella tabella 24 sono stati confrontati quelli concernenti i soli comuni presenti in banca dati in entrambi gli anni (3.364 comuni, con una popolazione complessiva di 30.639.083 abitanti e 285.003 dipendenti).

Dai dati esposti si osserva, in primo luogo, che il costo del personale incide per circa il 30% della spesa complessiva, dato che si mantiene stabile nel biennio. La funzione ove maggiore è il fattore di costo del personale è la sicurezza pubblica e difesa, per la quale tale costo costituisce l'85% del totale. Nella spesa per trasporti e telecomunicazioni il personale incide nella misura minore, anche se in aumento (7% nel 1995 e 10% nel 1996). Da ultimo, si

nota come sia in calo l'incidenza del costo del personale riferito alla giustizia, passato dal 19% del 1995 al 16% del 1996.

L'incompletezza del dato e l'impossibilità, ad oggi, di integrare le tabelle con ulteriori indicatori diretti ad analizzare i costi non consentono valutazioni più analitiche.

In merito alle ulteriori voci specifiche che compongono il costo del lavoro, non è possibile valutarne correttamente attendibilità e significato in mancanza di criteri *standard* predeterminati. D'altra parte le operazioni di verifica presentano obiettive difficoltà in quanto andrebbero condotte per una miriade di enti e su numerosi capitoli di bilancio disseminati nel conto consuntivo senza un'uniforme metodologia di classificazione.

6.6.2 - Formazione del personale

Pur prescindendo, come si è detto, da valutazioni sull'attendibilità dei dati di fonte RGS relativi alle spese residue che compongono (al di là del costo del personale) il costo del lavoro, basta un'occhiata alla *tabella* per rendersi conto che le erogazioni a favore della formazione del personale sono molto inferiori all'1%.

Le spese per la formazione del personale sono anzi diminuite dal 1995 al 1996 (-244 miliardi circa, pari al 75% della spesa sostenuta nel 1995). L'incidenza della spesa per la formazione, rispetto al costo del lavoro sostenuto nell'anno, è quindi calata dall'1,2% allo 0,3%. Nel 1996 è stata invece la somma, esigua, di circa 78 miliardi per provvedere alla formazione di oltre 616.000 dipendenti. Solo le comunità montane e le camere di commercio hanno mantenuto pressoché inalterata la spesa (*tabella* 25 allegata).

L'argomento della formazione sta attirando grande attenzione da parte del Parlamento, del Governo e degli esperti così che alcune recenti iniziative per il settore degli enti locali meritano di essere ricordate.

L'aggiornamento professionale ha svolto finora un ruolo limitato tra le leve d'intervento per il miglioramento dell'apparato pubblico, quasi che non si trattasse di un utile investimento. In realtà, invece, esso costituisce un elemento essenziale di valorizzazione delle risorse umane, idoneo anche a sostenere i processi di mobilità.

Il legislatore ha introdotto di recente nell'ordinamento due macrofenomeni: abbassamento del livello delle decisioni e spostamento sul territorio dell'asse dell'impegno amministrativo. Per la realizzazione di questi intendimenti è significativa, tra l'altro, la svolta impressa dall'art.17 comma 7° della legge n. 127/1997, dove si prevede l'istituzione di scuole regionali ed interregionali per la formazione e specializzazione dei segretari provinciali e comunali nonché dei dirigenti degli enti locali.

Per quanto riguarda gli accadimenti più rilevanti per gli enti locali nel periodo in esame, è utile rammentare che numerose amministrazioni sono coinvolte nel programma PASS (Pubbliche amministrazioni per lo sviluppo del sud) affidato al Dipartimento della funzione pubblica, oggi in fase di realizzazione.

L'obiettivo principale è l'innalzamento del livello d'impiego dei fondi strutturali europei, migliorando la capacità operativa degli enti. E' noto, infatti, che il Mezzogiorno è destinatario della maggior parte di queste risorse, ma dispone finora di ridotte capacità di assorbimento. L'informazione e formazione di dirigenti, quadri tecnici ed amministrativi esperti di procedure comunitarie sono dunque prioritarie e restano demandate tecnicamente al Formez. Sempre nell'ambito del programma PASS, è previsto un piano d'intenso sostegno alla riorganizzazione funzionale di regioni, province, comuni e comunità montane. Gli enti locali finora coinvolti nelle iniziative PASS sono numerosi: oltre 20 province, tra cui Salerno con le comunità

montane limitrofe; i comuni di Cagliari, Messina, Palermo, Trapani, quelli della provincia di Bari nonché le associazioni ANCI ed UNCEM della Calabria.

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

6.7 - Segretari

La posizione di *status* rivestita dai segretari di province, comuni e camere di commercio ha suggerito anche quest'anno l'opportunità di una separata trattazione per questa categoria di personale.

Il segretario è uno per ciascun ente, ma è relativamente diffuso, soprattutto nei comuni, l'affidamento della segreteria a un secondo ente o più enti allo stesso soggetto.

Le funzioni di segreteria delle comunità montane sono affidate a primi dirigenti inquadrati nel ruolo degli enti, a cui fanno ovviamente carico gli oneri retributivi, previdenziali ed assistenziali relativi.

Prima della riforma del sistema camerale di cui alla 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 nei ruoli del Ministero dell'Industria in rapporto di servizio con gli enti, che provvedevano al trattamento economico, previdenziale ed assistenziale. Nel sistema della legge n. 580 sul riordinamento delle camere, invece, il segretario è incaricato nell'ente ed è nominato dal Ministro dell'Industria secondo la procedura prevista dall'art. 20. Tuttavia egli è competente per la nomina di 91 segretari, ad esclusione di quelli presso gli 11 enti della Sicilia e del Trentino-Alto Adige, regioni a statuto speciale.

Pertanto, stante la fase transitoria in cui si è ancora operato negli anni in riferimento e la garanzia offerta dalla legge ai segretari in servizio di mantenimento delle posizioni acquisite, a partire dall'entrata in vigore delle norme di attuazione dell'art. 20 della legge n. 580 (d.m. n. 422/1995) ed a seguito delle prime nomine ai sensi della nuova disciplina, si è venuto a creare un doppio regime anche in termini di organici. Infatti quello dei segretari appartenenti ai ruoli del ministero deve considerarsi ad esaurimento, perché i posti vacanti non saranno più ricoperti da funzionari iscritti in tale ruolo, ma da funzionari nominati in base al citato art. 20, che entrano così nell'organico delle singole camere di commercio. Comunque, atteso che alle prime nomine si è potuto provvedere soltanto a decorrere dal marzo 1996, fino ad allora le sedi vacanti sono state coperte con l'invio, a scavalco, di un segretario generale di altra sede.

Negli anni in riferimento il segretario di comuni e province è stato ancora un funzionario statale iscritto in ruolo presso il Ministero dell'Interno. Ai sensi della legge n. 142/1990 i piccoli comuni appartenenti alla stessa provincia possono associarsi per il servizio di segreteria.

La carriera dei segretari degli enti locali territoriali è divisa in due tronconi: dirigenziale e direttiva. I segretari generali (dirigenti) delle province e dei comuni unitamente ai segretari comunali inquadrati nell'ottava e nona qualifica, pur essendo inseriti in ruoli statali, dipendono funzionalmente dall'organo politico di vertice degli enti ove prestano servizio, sui bilanci dei quali gravano gli emolumenti con i consueti oneri previdenziali ed assistenziali (l. n. 604/1962). Nei comuni del Trentino-Alto Adige, invece, i segretari sono dipendenti degli enti e non inquadrati nei ruoli ministeriali.

La legge n. 127/1998 (art. 17, commi 67-86) detta oggi una disciplina del tutto innovativa della figura dei segretari provinciali e comunali, che dovrebbe consentire agli enti locali di svolgere la propria attività organizzativa e funzionale in un quadro privo di condizionamenti statali.

Il nuovo ordinamento non è ancora compiutamente operativo, per cui è prematuro formulare giudizi o fare previsioni circa gli effetti che potrà avere sulla vita degli enti locali.

In realtà, per comprendere la nuova posizione del segretario, è indispensabile considerare anche l'art. 6 della legge n. 127, che disciplina nei particolari le funzioni dirigenziali ed introduce negli enti locali la figura del direttore generale.

Il predetto art. 17 fissa i punti salienti dell'ordinamento dei segretari, rimettendo a fonti regolamentari la restante disciplina. Per quanto qui interessa si possono enucleare i seguenti punti contenuti nella legge n. 127:

- 1) Il segretario non è più dipendente statale, ma dirigente o funzionario pubblico.
- 2) Egli dipende da una apposita Agenzia con personalità giuridica pubblica, che richiama il modello delle autorità indipendenti. L'Agenzia gestisce, in sostanza, la categoria ivi compresi i problemi legati alla preparazione professionale della stessa.
- 3) Il segretario deve essere iscritto nell'apposito albo professionale, articolato in sezioni regionali, istituito con decreto del Ministero dell'Interno ed il suo rapporto di lavoro è disciplinato dai contratti collettivi.
- 4) La nomina del segretario è effettuata dal presidente della provincia o dal sindaco, tra gli iscritti all'albo, per la durata del rispettivo mandato.
- 5) Il segretario, comunque privo di incarico, è posto in disponibilità per due anni al massimo; decorso tale periodo viene posto d'ufficio in mobilità per il trasferimento ad altre amministrazioni.
- 6) Dove non esista il direttore generale, il segretario sovrintende alle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività. Se invece il vertice politico dell'ente procede alla nomina del direttore generale, devono nel contempo essere disciplinati i rapporti tra esso ed il segretario nel rispetto dei loro distinti ed autonomi ruoli.

Per quanto riguarda il trattamento economico dei segretari appartenenti alla carriera dirigenziale o direttiva, ovviamente diversificato, si fa riferimento alle argomentazioni già svolte nel corrispondente paragrafo dello scorso referto della Corte alle pagine 349 e 350.

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

Anno 1996 - Enti locali - Segretari: dotazioni organiche

Enti	Dati RGS	Dati Min. Interno e Industria
Province	1	100
Comuni	33	6.525
Camere di commercio	50	102

Il prospetto si ~~compara~~ ^{compara} da solo, nel senso che anche quest'anno i dati di fonte ministeriale possiedono ~~certamente~~ ^{certamente} un elevato grado di attendibilità, mentre quelli rilevati dalla Ragioneria non sono significativi.

La tabella 5 già ~~illustra~~ ^{illustra} ha esposto i dati RGS relativi alla consistenza dei segretari in servizio nel periodo 1995-1996, che per comodità di lettura si riproducono ora.

Enti	Segretari	
	31.12.95	31.12.96
Province	86	85
Comuni	6.041	6.053
Camere di commercio	73	83

Si riportano di seguito i prospetti analitici forniti dal Ministero dell'Interno, dove figurano sotto la data del 31 dicembre 1996 dotazioni organiche, consistenze e vacanze dei segretari provinciali e comunali, distinti secondo le rispettive qualifiche. E' specificato a parte il numero delle segreterie comunali convenzionate e consorziate.

Segretari provinciali	Dotazione organica	In servizio	Posti vacanti
Segretario generale classe I/A	78	64	14
Segretario generale classe I/B	22	18	4
Totale	100	82	18

Segretari comunali	Dotazione organica	In servizio	Posti vacanti
Segretario generale classe I/A	80	66	14
Segretario generale classe I/B	407	343	64
Segretario comunale classe 2	707	605	102
Segretario capo	402	267	135
Segretario	929	475	454
Totale	525	756	769

Totale segreterie comunali convenzionate	1.106
Totale segreterie comunali consorziate	4
Totale	1.110

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

Il Ministero dell'Industria non ha messo a disposizione prospetti articolati, ma ha comunicato che - rispetto ad un organico di 91 posti di segretario generale delle camere di commercio, la cui nomina spetta in base alla legge n. 580/1993 al predetto Dicastero - 89 posti sono stati coperti dai titolari e solo in due enti sussisteva una situazione a scavalco. I dati alla fine del 1996 sono dunque decisamente migliorati dal momento che l'anno precedente ben 21 sedi erano state coperte con un interinato.

La tabella 26 allegata espone per il 1996 la composizione della retribuzione media lorda 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 97.339 milioni di cui il 75% a titolo di competenze fisse ed il 25% a titolo di emolumenti accessori.

I segretari comunali dirigenti e funzionari, considerati insieme hanno avuto la retribuzione media complessiva di 69.567 milioni, di cui il 62% per competenze fisse ed il 38% per quelle accessorie.

I segretari generali delle camere di commercio, infine, hanno percepito 134 milioni di cui il 56% a titolo di competenze fisse ed il 44% a titolo di competenze accessorie.

Tabella 3

INDICATORE DI SQUILIBRIO ORGANICO DEL PERSONALE DELL'AGGREGATO ENTI LOCALI

Anno 1995

	Dotazioni organiche dirigenti	Dirigenti in servizio al 31.12.1995	Vacanze	%	Indicatore di squilibrio	Dotazioni organiche personale dei livelli	Personale dei livelli in servizio al 31.12.1995	Vacanze	%	Indicatore di squilibrio
Province	2.088	1.645	-443	79	0,79	66.915	59.637	-7.278	89	0,89
Comuni	6.521	5.119	-1.402	79	0,79	530.970	479.578	-51.392	90	0,90
Comunità montane	386	326	-60	84	0,84	5.974	4.584	-1.390	77	0,77
Comuni di commercio	272	194	-78	68	0,68	8.109	7.220	-1.089	87	0,87
TOTALE GENERALE	9.267	7.274	-1.993	78	0,78	612.168	551.028	-61.140	90	0,90

Anno 1996

	Dotazioni organiche dirigenti	Dirigenti in servizio al 31.12.1996	Vacanze	%	Indicatore di squilibrio	Dotazioni organiche personale dei livelli	Personale dei livelli in servizio al 31.12.1996	Vacanze	%	Indicatore di squilibrio
Province	2.088	1.593	-495	76	0,76	67.907	58.552	-9.355	86	0,86
Comuni	6.762	4.904	-1.858	73	0,73	532.803	473.640	-59.163	89	0,89
Comunità montane	398	325	-73	82	0,82	5.796	4.731	-1.065	82	0,82
Comuni di commercio	297	197	-100	66	0,66	8.714	7.711	-1.003	88	0,88
TOTALE GENERALE	9.545	7.019	-2.526	74	0,74	615.220	544.634	-70.586	89	0,89

Riepilogo

	Dotazioni organiche totali anno 1995	Personale complessivo in servizio al 31.12.95	Indicatore di squilibrio	Dotazioni organiche totali anno 1996	Personale complessivo in servizio al 31.12.96	Indicatore di squilibrio	Differenza dotazioni organiche anni 1996-1995	%	Differenza personale in servizio 1996-1995	%	Differenza Indice di squilibrio
Province	69.003	61.282	0,89	69.995	60.145	0,86	992	1,44	-1.137	-1,86	-0,03
Comuni	537.491	484.697	0,90	539.565	478.544	0,89	2.074	0,39	-6.153	-1,27	-0,01
Comunità montane	6.360	4.910	0,77	6.194	5.056	0,82	-166	-2,61	146	2,97	0,04
Comuni di commercio	8.581	7.413	0,86	9.011	7.908	0,88	430	5,01	495	6,68	0,01
TOTALE GENERALE	621.435	558.302	0,90	624.765	551.653	0,88	3.330	0,54	-6.649	-1,19	-0,02

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

Tabella 4
INDICATORE DEL PERSONALE DI RUOLO DELL'AGGREGATO ENTI LOCALI

ENTI	Dotazioni organiche complessive 1995	Personale di ruolo in servizio al 31.12.95	Personale complessivo in servizio al 31.12.95	Differenza	%	Indicat. pers. di ruolo anno 1995	Dotazioni organiche complessive 1996	Personale di ruolo in servizio al 31.12.96	Personale complessivo in servizio al 31.12.96	Differenza	%	Indicat. pers. di ruolo anno 1996	Incremento incidenza altro personale negli anni 96-97	% personale complessivo su dotazioni organiche 1995	% personale complessivo su dotazioni organiche 1996	Differenza
Province	69.003	61.282	64.692	3.410	5%	0,95	69.995	60.145	65.045	4.900	8%	0,92	2%	0,94	0,93	-0,01
Comuni	537.491	484.697	530.466	45.769	9%	0,91	539.565	478.544	535.973	57.429	11%	0,89	2%	0,99	0,99	0,01
Comunità montane	6.360	4.910	7.385	2.475	34%	0,66	6.194	5.056	7.169	2.113	29%	0,71	-4%	1,16	1,16	0,00
Camere di commercio	8.581	7.413	7.930	517	7%	0,93	9.011	7.908	8.520	612	7%	0,93	1%	0,92	0,95	0,02
TOTALE GENERALE	621.435	558.302	610.473	52.171	9%	0,91	624.765	551.653	616.707	65.054	11%	0,89	2%	0,98	0,99	0,00

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

Tabella 5

VARIATIONE DELLA CONSISTENZA DEL PERSONALE DELL'AGGREGATO ENTI LOCALI

Enti	Segretari			Dirigenti			Personale del livello			Residuo personale			TOTALE		
	31.12.95	31.12.96	%	31.12.95	31.12.96	%	31.12.95	31.12.96	%	31.12.95	31.12.96	%	31.12.95	31.12.96	%
Province	86	85	-1	1.688	1.593	-95	60.200	58.552	-1.648	3.499	4.900	1.401	65.473	65.130	-343
Comuni	6.041	6.053	12	5.125	4.904	-221	479.551	473.640	-5.911	46.150	57.429	11.279	536.867	542.026	5.159
Comunità montane	-	-	-	335	325	-10	4.673	4.731	58	2.457	2.113	-344	7.465	7.169	-296
Camere di commercio	73	83	10	190	197	7	7.265	7.711	446	519	612	93	8.047	8.603	556
TOTALE GENERALE	6.200	6.221	21	7.338	7.019	-319	551.689	544.634	-7.055	52.625	65.054	12.429	617.852	622.928	5.076

Tabella 6

INDICATORE DELLA DIRIGENZA NELL'AGGREGATO ENTI LOCALI

Enti	Dirigenti			Personale di ruolo			Restante personale			Totale escluso dirigenti			Indicatore della dirigenza			Incid. Percent.	
	31.12.95	31.12.96	%	31.12.95	31.12.96	%	31.12.95	31.12.96	%	31.12.95	31.12.96	%	31.12.95	31.12.96	%	31.12.9	31.12.96
Province	1.645	1.593	-52	59.637	58.552	-1.085	3.410	4.900	44	63.047	63.452	405	1	38	40	2	4
Comuni	5.119	4.904	-215	479.578	473.640	-5.938	45.769	57.429	25	525.347	531.069	5.722	1	103	108	6	1
Comunità montane	326	325	-1	4.584	4.731	147	2.475	2.113	-15	7.059	6.844	-215	-3	22	21	-1	-3
Camere di commercio	184	197	13	7.229	7.711	482	517	612	95	7.746	8.323	577	7	42	42	0	2
TOTALE GENERALE	7.274	7.019	-255	551.028	544.634	-6.394	52.171	65.054	25	603.199	609.688	6.489	1	83	87	4	5

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

Tabella 8

INDICATORE DI FEMMINILIZZAZIONE DELL'AGGREGATO ENTI LOCALI

ANNO 1996

AGGREGATO ENTI LOCALI	Dirigenti		Personale dei livelli		Restante personale		Personale complessivo	
	Totale (a)	Di cui donne (b)	Totale (c)	Di cui donne (d)	Totale (e)	Di cui donne (f)	Totale (g)	Di cui donne (h)
Province	1.593	291	58.552	21.906	37,4	2.516	65.045	24.713
Comuni	4.904	1.043	473.640	214.174	45,2	51.429	535.973	248.550
Comunità montane	325	58	4.741	1.990	42,3	1.077	7.169	3.114
Comuni di commercio	197	33	7.711	4.217	54,7	519	8.520	4.769
AGGREGATO ENTI LOCALI	7.019	1.425	544.634	242.296	44,5	65.054	616.707	281.166

ANNO 1995

AGGREGATO ENTI LOCALI	Dirigenti		Personale dei livelli		Restante personale		Personale complessivo	
	Totale (a)	Di cui donne (b)	Totale (c)	Di cui donne (d)	Totale (e)	Di cui donne (f)	Totale (g)	Di cui donne (h)
Province	1.645	278	59.637	21.762	36,5	3.410	64.692	23.799
Comuni	5.119	1.023	479.578	212.278	44,3	45.769	530.466	241.143
Comunità montane	326	56	4.584	1.876	40,9	2.475	7.385	2.824
Comuni di commercio	184	27	7.229	3.874	53,6	517	7.930	4.332
AGGREGATO ENTI LOCALI	7.274	1.384	551.028	239.790	43,5	52.171	610.473	272.098

VARIAZIONE DEL PERSONALE FEMMINILE DELL'AGGREGATO ENTI LOCALI NEGLI ANNI 1995 E 1996

AGGREGATO ENTI LOCALI	Dirigenti		Personale dei livelli		Restante personale		Personale complessivo	
	Var.	%	Var.	%	Var.	%	Var.	%
Province	13	1,37	144	0,92	757	-0,24	914	1,21
Comuni	20	1,28	1.896	0,96	5491	-2,79	7.407	0,91
Comunità montane	2	0,67	123	1,33	185	14,93	310	5,48
Comuni di commercio	6	2,08	343	1,10	88	1,44	437	1,35
AGGREGATO ENTI LOCALI	41	1,28	2.506	0,97	6521	-1,71	9.068	1,02

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

Tabella 10

MOVIMENTO DEL PERSONALE DI RUOLO DELL'AGGREGATO ENTI LOCALI NEL 1996

Enti	DIRIGENTI						FUNZIONARI					
	31.12.95	Cessati	Assunti	Usciti	Entrati	31.12.96	31.12.95	Cessati	Assunti	Usciti	Entrati	31.12.96
Province	1.688	194	75	1.280	1.304	1.593	8.430	742	511	315	434	8.318
Comuni	5.125	647	227	3.883	4.082	4.904	53.227	3.699	3.264	2.049	2.986	53.729
Comunità montane	335	24	12	293	295	325	1.166	51	63	75	61	1.164
Camere di commercio	190	24	9	128	150	197	1.387	126	62	136	107	1.294
TOTALE	6.813	841	302	5.163	5.386	6.497	61.657	4.441	3.775	2.364	3.420	62.047

Enti	IMPIEGATI						TOTALE					
	31.12.95	Cessati	Assunti	Usciti	Entrati	31.12.96	31.12.95	Cessati	Assunti	Usciti	Entrati	31.12.96
Province	51.770	3.582	2.053	4.317	4.310	50.234	61.888	4.518	2.639	5.912	6.048	60.145
Comuni	426.324	22.829	17.480	27.856	26.792	419.911	484.676	27.175	20.971	33.788	33.860	478.544
Comunità montane	3.507	148	212	228	224	3.567	5.008	223	287	596	580	5.056
Camere di commercio	5.878	196	792	592	535	6.417	7.455	346	863	856	792	7.908
TOTALE	478.094	26.411	19.533	32.173	31.102	470.145	546.564	31.693	23.610	39.700	39.908	538.689

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

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella I I

CAUSE DI CESSAZIONE DEL PERSONALE DELL'AGGREGATO ENTI LOCALI NEL 1996

TIPO ENTE	PERSONALE	LIMITI DI ETA'	% n/o	DIMISIONI b	% 100	PASSAGGIO AD ALTRE P.A.	% c/o	ALTRE CAUSE d	% d/o	TOTALE e
PROVINCE	Dirigenti	20	10	129	66	21	11	24	12	104
	Personale dei livelli	685	16	2.000	46	1.256	29	383	9	4.324
	Restante personale	1	0	18	9	109	52	83	39	211
	TOTALE	706	15	2.147	45	1.386	29	490	10	4.729
COMUNI	Dirigenti	94	15	324	50	80	12	146	23	644
	Personale dei livelli	5.250	20	12.389	47	3.223	12	5.693	21	26.555
	Restante personale	141		434		101	6	1.158	63	1.834
	TOTALE	5.485	19	13.147	45	3.404	12	6.997	24	29.033
COMUNITA' MONTANE	Dirigenti	3	15	8	40	6	30	3	15	20
	Personale dei livelli	17	9	79	40	73	37	30	15	199
	Restante personale	4	1	22	4	3	0	574	95	603
	TOTALE	24	3	109	13	82	10	607	74	822
CAMERE DI COMMERCIO	Dirigenti	2	9	14	61	3	13	4	17	23
	Personale dei livelli	27	8	234	73	33	10	27	8	321
	Restante personale	0	0	6	86	0	0	1	14	7
	TOTALE	29	8	254	72	36	10	32	9	351
TOTALE	Dirigenti	119	14	475	54	110	12	177	20	881
	Personale dei livelli	5.979	19	14.702	47	4.585	15	6.133	20	31.399
	Restante personale	146	5	480	18	213	8	1.816	68	2.655
	TOTALE	6.244	18	15.657	45	4.908	14	8.126	23	34.935

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

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 12
MODALITA' DI ASSUNZIONE DI PERSONALE NELL'AGGREGATO ENTI LOCALI NEL 1996

TIPO ENTE	PERSONALE	CONCORSI n	% n/o	PROVENIENTI DA ALTRE P.A. b	% b/o	ALTRE CAUSE d	% d/o	TOTALE o
PROVINCE	Dirigenti	32	42	35	45	10	13	77
	Personale dei livelli	1.328	52	1.034	40	202	8	2.564
	Restante personale	63	51	6	5	55	44	124
	TOTALE	1.423	51	1.075	39	267	10	2.765
COMUNI	Dirigenti	122	54	48	21	56	25	226
	Personale dei livelli	15.921	77	2.958	14	1.906	9	20.785
	Restante personale	1.233	46	54	2	1.384	52	2.671
	TOTALE	17.276	73	3.060	13	3.346	14	23.682
COMUNITA' MONTANE	Dirigenti	6	67	1	11	2	22	9
	Personale dei livelli	193	69	60	22	25	9	278
	Restante personale	24	30	1	1	55	69	80
	TOTALE	223	61	62	17	82	22	367
CAMERE DI COMMERCIO	Dirigenti	6	75	1	13	1	13	8
	Personale dei livelli	792	93	41	5	21	2	854
	Restante personale	3	43	2	29	2	29	7
	TOTALE	801	92	44	5	24	3	869
TOTALE	Dirigenti	166	52	85	27	69	22	320
	Personale dei livelli	18.234	74	4.093	17	2.154	9	24.481
	Restante personale	1.323	46	63	2	1.496	52	2.882
	TOTALE	19.723	71	4.241	15	3.719	13	27.683

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

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 13

ANZIANITA' DI SERVIZIO DEL PERSONALE DELL'AGGREGATO ENTI LOCALI
Anno 1996

TIPO ENTE	PERSONALE	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
PROVINCE	Dirigenti	188	12	148	9	229	14	219	14	362	22	183	11	202	13	77	5	6	0	1.614
	Personale dei livelli	9.863	17	13.990	24	10.139	17	9.863	17	9.152	16	3.159	5	1.907	3	451	1	30	0	58.554
	Restante personale	192	29	284	42	66	10	92	14	28	4	9	1	1	0	0	0	0	0	672
COMUNI	TOTALE	10.243	17	14.422	24	10.434	17	10.174	17	9.542	16	3.351	6	2.110	3	528	1	36	0	60.840
	Dirigenti	469	10	394	8	648	13	937	19	1.107	23	564	12	525	11	191	4	34	1	4.869
	Personale dei livelli	71.164	15	81.969	17	100.428	21	106.946	23	78.938	17	21.565	5	8.658	2	2.433	1	1.422	0	473.523
COMUNITA' MONTANE	Restante personale	3.841	44	1.689	19	1.208	14	1.140	13	450	5	245	3	30	0	40	0	79	1	8.722
	TOTALE	75.474	15	84.052	17	102.284	21	109.023	22	80.495	17	22.374	5	9.213	2	2.664	1	1.535	0	487.114
	Dirigenti	17	5	35	11	111	34	77	24	46	14	26	8	7	2	3	1	2	1	324
CAMERE DI COMMERCIO	Personale dei livelli	848	18	817	17	930	20	1.767	37	254	5	71	2	37	1	4	0	1	0	4.729
	Restante personale	114	26	147	34	82	19	73	17	16	4	0	0	1	0	0	0	0	0	433
	TOTALE	979	18	999	18	1.123	20	1.917	35	316	6	97	2	45	1	7	0	3	0	5.486
TOTALE	Dirigenti	11	6	9	5	2	1	12	6	59	30	46	23	43	22	15	8	0	0	197
	Personale dei livelli	1.891	25	1.318	17	1.210	16	1.055	14	1.145	15	585	8	382	5	112	1	14	0	7.712
	Restante personale	36	17	33	15	56	26	62	29	26	12	1	0	1	0	0	0	0	0	215
TOTALE	TOTALE	1.938	24	1.360	17	1.268	16	1.129	14	1.230	15	632	8	426	5	127	2	14	0	8.124
	Dirigenti	685	10	586	8	990	14	1.245	18	1.574	22	819	12	777	11	286	4	42	1	7.004
	Personale dei livelli	83.766	15	98.094	18	112.707	21	119.631	22	89.489	16	25.380	5	10.984	2	3.000	1	1.467	0	544.518
TOTALE	Restante personale	4.183	42	2.153	21	1.412	14	1.367	14	520	5	255	3	33	0	40	0	79	1	10.042
	TOTALE	88.634	16	100.833	18	115.109	20	122.243	22	91.583	16	26.454	5	11.794	2	3.326	1	1.588	0	561.564

(Segue)

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

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue tabella 13

ANZIANITA' DI SERVIZIO DEL PERSONALE DELL'AGGREGATO ENTI LOCALI
Anno 1995

TIPO ENTE	PERSONALE	0 - 5 ANNI	%	6 - 10 ANNI	%	11 - 15 ANNI	%	16 - 20 ANNI	%	21 - 25 ANNI	%	26 - 30 ANNI	%	31 - 35 ANNI	%	36 - 40 ANNI	%	OLTRIE 40 ANNI	%	TOTALE
PROVINCIE	Dirigenti	a	n/j	b	b/j	c	c/j	d	d/j	e	e/j	f	f/j	g	g/j	h	h/j	i	i/j	j
	Personale dei livelli	143	0	143	0	243	15	197	12	357	22	201	12	278	17	71	4	6	0	1.645
	Restante personale	10.275	17	14.613	25	10.073	17	9.302	16	9.262	16	2.819	5	2.531	4	476	1	37	0	59.638
	TOTALE	267	31	466	54	65	8	43	5	16	2	4	0	1	0	0	0	0	0	862
COMUNI	Dirigenti	10.685	17	15.244	25	10.383	17	9.742	16	9.635	16	3.054	5	2.810	5	549	1	43	0	62.145
	Personale dei livelli	392	8	372	7	743	15	889	17	1.168	23	570	11	715	14	219	4	28	1	5.096
	Restante personale	72.394	15	81.818	17	114.763	24	103.607	22	73.113	15	18.533	4	11.205	2	2.854	1	608	0	478.895
	TOTALE	3.365	47	1.439	20	1.095	15	780	11	349	5	101	1	31	0	9	0	14	0	7.183
COMUNITA' MONTANE	Dirigenti	76.151	16	83.629	17	116.601	24	105.276	21	74.630	15	19.204	4	11.951	2	3.082	1	650	0	491.174
	Personale dei livelli	18	6	41	13	121	37	72	22	42	13	17	5	13	4	2	1	0	0	326
	Restante personale	798	17	743	16	1.116	24	1.624	35	199	4	53	1	44	1	7	0	1	0	4.585
	TOTALE	187	24	212	27	174	22	153	19	61	8	0	0	1	0	0	0	0	0	788
CAMERE DI COMMERCIO	Dirigenti	1.003	18	996	17	1.411	25	1.849	32	302	5	70	1	58	1	9	0	1	0	5.699
	Personale dei livelli	7	4	6	3	3	2	10	5	54	28	48	25	54	28	9	5	3	2	194
	Restante personale	1.416	19	1.336	18	1.314	18	1.106	15	1.103	15	549	7	410	6	92	1	19	0	7.345
	TOTALE	40	25	28	17	48	30	34	21	10	6	0	0	1	1	0	0	0	0	161
TOTALE	Dirigenti	1.463	19	1.370	18	1.365	18	1.150	15	1.167	15	597	8	465	6	101	1	22	0	7.700
	Personale dei livelli	560	8	564	8	1.112	15	1.168	16	1.621	22	836	12	1.060	15	303	4	37	1	7.261
	Restante personale	84.883	15	98.530	18	127.266	23	115.839	21	83.677	15	21.984	4	14.190	3	3.429	1	665	0	550.463
	TOTALE	3.859	43	2.145	24	1.382	15	1.010	11	436	5	105	1	34	0	9	0	14	0	8.994
		89.302	16	101.239	18	129.760	23	118.017	21	85.734	15	22.925	4	15.284	3	3.741	1	716	0	566.718

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

Tabella 14
INDICATORE DI ASSENZA PRO-CAPITE DEL PERSONALE DELL'AGGREGATO ENTI LOCALI

ANNO 1995

	Totale personale in servizio al 31.12.95	Permessi retribuiti (gg.)	Malattia (gg.)	Scioperi (gg.)	Altre assenze (gg.)	Totale assenza (gg.)	Indicatore di assenza
Province	64.692	280.609	915.524	1.118	127.690	1.324.941	6,72%
Comuni	530.466	2.326.911	7.187.686	29.345	869.563	10.413.505	6,44%
Comunità montane	7.385	48.919	85.761	233	34.459	169.372	7,52%
Carere di commercio	7.930	47.358	88.106	144	11.381	146.989	6,08%
TOTALE GENERALE	610.473	2.703.797	8.277.077	30.840	1.043.093	12.054.807	6,47%

ANNO 1996

	Totale personale in servizio al 31.12.96	Permessi retribuiti (gg.)	Malattia (gg.)	Scioperi (gg.)	Altre assenze (gg.)	Totale assenze (gg.)	Indicatore di assenza
Province	65.045	288.651	908.250	1.064	136.446	1.334.411	6,73%
Comuni	535.973	2.455.594	7.498.540	16.504	784.057	10.754.695	6,58%
Comunità montane	7.169	56.877	79.178	382	29.258	165.695	7,58%
Carere di commercio	8.520	48.405	80.709	279	14.502	143.895	5,54%
TOTALE GENERALE	616.707	2.849.527	8.566.677	18.229	964.263	12.398.696	6,59%

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

Tabella 16

COSTO DEL LAVORO UNITARIO MEDIO NELL'ACCRIGGATO ENTI LOCALI

	1995			1996			DIFFERENZA ANNI 1996 - 1995	%
	Totale personale in servizio (a)	Costo del lavoro (b)	Costo unitario medio (b/a)	Totale personale in servizio (c)	Costo del lavoro (d)	Costo unitario medio (d/c)		
Province	64.692	3.317.786.263	51.286	65.045	2.868.029.330	44.093	-7.193	-14,0%
Comuni	530.466	22.578.643.204	42.564	535.973	23.183.224.759	43.254	691	1,6%
Comunità montane	7.385	310.813.251	42.087	7.169	336.240.178	46.902	4.815	11,4%
Carere di commercio	7.930	504.757.469	63.652	8.520	493.958.595	57.976	-5.675	-8,9%
TOTALE GENERALE	610.473	26.712.000.187	43.756	616.707	26.881.452.862	43.589	-168	-0,4%

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

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 17

RETRIBUZIONE MEDIA ANNUA PRO-CAPITE DEL PERSONALE DI RUOLO DELLE PROVINCE NEL 1996

PERSONALE	Stipendio (a)	% (a/l)	I.I.S. (b)	% (b/l)	R.I.A. (c)	% (c/l)	XIII mensilità (d)	% (d/l)	Totale competenze fisse (e)	% (e/l)	Indennità varie (f)	% (f/l)	Straordinario (g)	% (g/l)	Altre indennità (h)	% (h/l)	Totale competenze accessorie (i)	% (i/l)	Retribuzione complessiva (l)
DIRIGENTI	32.983	42	13.392	17	2.289	3	5.910	8	54.574	70	22.234	29	2	0	1.164	1	23.400	30	77.974
VIII livello	21.567	48	12.841	28	2.291	5	3.188	7	39.887	88	1.479	3	984	2	2.872	6	5.335	12	45.222
VII livello	17.460	46	12.494	33	2.237	6	2.792	7	34.983	92	137	0	676	2	2.223	6	3.016	8	38.019
VI livello	14.706	44	12.140	37	1.306	4	2.428	7	30.870	92	191	1	511	2	2.036	6	2.740	8	31.610
V livello	13.413	41	12.264	37	1.438	4	2.415	7	29.550	90	421	1	781	2	2.067	6	3.269	10	32.819
IV livello	11.880	40	12.160	41	865	3	2.119	7	27.024	92	59	0	602	2	1.814	6	2.475	8	29.499
III livello	10.695	39	12.084	44	768	3	2.004	7	25.551	93	38	0	386	1	1.601	6	2.025	7	27.576
II livello	9.545	37	11.997	46	702	3	1.820	7	24.064	92	3	0	500	2	1.531	6	2.034	8	26.098
I livello	8.149	35	11.935	51	555	2	1.780	8	22.419	95	0	0	41	0	1.127	5	1.168	5	23.587
TOTALE LIVELLI	13.438	42	12.264	38	1.273	4	2.318	7	29.294	91	291	1	560	2	1.970	6	2.760	9	32.054

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

Tabella 18

RETRIBUZIONE MEDIA ANNUA PRO-CAPITE DEL PERSONALE DI RUOLO DEI COMUNI NEL 1996

PERSONALE	Stipendio (a)	% (a/l)	I.I.S. (b)	% (b/l)	R.I.A. (c)	% (c/l)	XIII mensilità (d)	% (d/l)	Totale competenze fisse (e)	% (e/l)	Indennità varie (f)	% (f/l)	Straordinario (g)	% (g/l)	Altre indennità (h)	% (h/l)	Totale competenze accessorie (i)	% (i/l)	Retribuzione complessiva (l)
DIRIGENTI	33.166	43	13.318	17	1.797	2	5.759	7	54.040	70	20.896	27	39	0	1.998	2	22.843	30	76.883
VIII livello	21.785	47	12.815	27	1.805	4	3.153	7	39.558	85	1.862	4	2.063	4	3.267	7	7.192	15	46.750
VII livello	17.691	45	12.476	32	1.758	4	2.746	7	34.671	89	403	1	1.522	4	2.473	6	4.398	11	39.069
VI livello	14.854	43	12.329	35	1.298	4	2.459	7	30.940	89	626	2	1.167	3	2.117	6	3.910	11	34.850
V livello	13.572	40	12.253	36	1.168	3	2.339	7	29.332	86	696	2	1.624	5	2.320	7	4.640	14	33.972
IV livello	11.929	40	12.148	41	938	3	2.151	7	27.166	91	131	0	991	3	1.707	6	2.829	9	29.995
III livello	10.714	38	12.074	43	928	3	2.017	7	25.733	92	94	0	651	2	1.371	5	2.116	8	27.849
II livello	9.739	36	12.006	45	961	4	1.918	7	24.624	92	150	1	870	3	1.156	4	2.176	8	26.800
I livello	8.906	36	11.922	49	556	2	1.810	7	23.194	95	112	0	463	2	705	3	1.280	5	24.474
TOTALE LIVELLI	13.649	41	12.253	37	1.177	4	2.324	7	29.402	89	509	2	1.169	4	1.970	6	3.568	11	32.970

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

Tabella 19
RETRIBUZIONE MEDIA ANNUA PRO-CAPITE DEL PERSONALE DI RUOLO DELLE COMUNITA' MONTANE NEL 1996

PERSONALE	Stipendi o (a)	% (a/l)	I.I.S. (b)	% (b/l)	R.I.A. (c)	% (c/l)	XIII mensilità (d)	% (d/l)	Totale competenz e fisse (e)	% (e/l)	Indenni tà varie (f)	% (f/l)	Straordinar io (g)	% (g/l)	Altre indennità (h)	% (h/l)	Totale competen ze necessarie (i/l)	Retribuzione complessiva (l)
DIRIGENTI	32.030	44	13.395	18	1.833	2	5.131	7	52.389	71	18.834	26	18	0	2.383	3	21.235	73.624
VIII livello	21.862	49	12.844	29	1.835	4	3.157	7	39.698	90	1.970	4	634	1	1.985	4	4.589	44.287
VII livello	18.345	49	12.493	33	1.698	5	2.760	7	35.296	94	276	1	445	1	1.759	5	2.430	37.726
VI livello	15.107	47	12.141	38	1.085	3	2.414	7	31.027	95	180	1	298	1	1.413	4	1.629	32.636
V livello	14.056	45	12.251	39	1.062	3	2.311	7	29.680	94	365	1	259	1	1.219	4	1.843	31.523
IV livello	12.365	43	12.155	42	866	3	2.133	7	27.519	95	131	0	199	1	1.061	4	1.391	28.910
III livello	11.104	41	12.083	44	849	3	2.034	7	26.070	96	91	0	163	1	901	3	1.155	27.225
II livello	10.193	40	12.017	47	814	3	2.010	8	25.034	97	98	0	158	1	491	2	747	25.781
I livello	9.627	41	11.920	50	85	0	1.869	8	23.530	99	160	1	0	0	27	0	187	23.717
TOTALE LIVELLI	14.092	45	12.263	39	1.037	3	2.336	7	29.732	94	404	1	270	1	1.970	6	1.746	31.478

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

Tabella 20
RETRIBUZIONE MEDIA ANNUA PRO-CAPITE DEL PERSONALE DI RUOLO DELLE CAMERE DI COMMERCIO NEL 1996

PERSONALE	Stipendi o (a)	% (a/l)	I.I.S. (b)	% (b/l)	R.I.A. (c)	% (c/l)	XIII mensilità (d)	% (d/l)	Totale competenz e fisse (e)	% (e/l)	Indenni tà varie (f)	% (f/l)	Straordinar io (g)	% (g/l)	Altre indennità (h)	% (h/l)	Totale competen ze accessorie (i/l)	Retribuzione complessiva (l)
DIRIGENTI	34.925	40	13.373	15	4.964	6	5.955	7	59.217	68	23.707	27	125	0	3.520	4	27.352	86.569
VIII livello	22.309	42	12.834	24	4.973	9	3.370	6	43.486	81	1.279	2	3.319	6	5.342	10	9.940	53.426
VII livello	18.934	41	12.488	27	4.681	10	3.176	7	39.279	85	227	0	2.587	6	4.141	9	6.955	46.234
VI livello	14.805	42	12.340	35	1.243	4	2.473	7	30.861	87	89	0	1.526	4	2.965	8	4.580	35.441
V livello	13.631	38	12.252	34	2.973	8	2.528	7	31.384	87	125	0	1.459	4	3.054	8	4.638	36.022
IV livello	12.189	35	12.162	35	1.450	4	2.324	7	28.125	82	210	1	3.043	9	3.017	9	6.270	34.395
III livello	11.125	35	12.073	38	1.688	5	2.160	7	27.046	85	92	0	2.261	7	2.371	7	4.724	31.770
II livello	10.763	37	12.017	41	1.03	0	2.828	10	25.711	88	379	1	1.419	5	1.558	5	3.356	29.067
I livello	9.828	36	11.940	44	283	1	1.797	7	23.848	87	89	0	1.648	6	1.825	7	3.562	27.410
TOTALE LIVELLI	14.198	39	12.263	33	2.174	6	2.582	7	31.218	85	311	1	2.158	6	1.970	5	5.503	36.721

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

Tabella 21

SPESA PER RETRIBUZIONE LORDA DEI DIRIGENTI DELL'AGGREGATO ENTI LOCALI

TITO ENTE	PERSONALE	RETRIBUZIONE LORDA ANNO 1995 (a)	RETRIBUZIONE LORDA ANNO 1996 (b)	DIFFERENZA ANNI 1996 - 1995 (b-a)	% c
PROVINCE	Dirigenti	124.662.458	126.327.356	1.664.898	1,3%
	Personale dei livelli	1.799.413.544	1.880.050.646	80.637.102	4,5%
	TOTALE	1.924.076.002	2.006.378.002	82.302.000	4,3%
COMUNI	Rapporto retribuzione (dirigenti/totale)	6%	6%	0	
	Dirigenti	378.178.212	381.710.695	3.532.483	0,9%
	Personale dei livelli	14.965.802.410	15.631.112.810	665.310.400	4,4%
COMUNITA' MONTANE	TOTALE	15.343.980.622	16.012.823.505	668.842.883	4,4%
	Rapporto retribuzione (dirigenti/totale)	2%	2%	0	
	Dirigenti	22.379.053	23.163.051	783.998	3,5%
CAMERE DI COMMERCIO	Personale dei livelli	147.647.017	155.158.281	7.511.264	5,1%
	TOTALE	170.026.070	178.321.332	8.295.262	4,9%
	Rapporto retribuzione (dirigenti/totale)	13%	13%	0	
TOTALE	Dirigenti	13.910.869	16.213.766	2.302.897	16,6%
	Personale dei livelli	258.007.247	284.026.733	26.019.486	10,1%
	TOTALE	271.918.116	300.240.499	28.322.383	10,4%
TOTALE	Rapporto retribuzione (dirigenti/totale)	5%	5%	0	
	Dirigenti	539.130.592	547.414.868	8.284.276	1,5%
	Personale dei livelli	17.170.870.218	17.950.348.470	779.478.252	4,5%
TOTALE	TOTALE	17.710.000.810	18.497.763.338	787.762.528	4,4%
	Rapporto retribuzione (dirigenti/totale)	3%	3%	0	

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

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 22

COSTO DEL LAVORO DEL PERSONALE DELL'AGGREGATO ENTI LOCALI NEL 1996

	PROVINCE	COMUNI	COMUNITA' MONTANE	(Importi in migliaia di lire)	
				CAMERE DI COMMERCIO	CAMERE DI COMMERCIO
Spese per competenze fisse	1.941.758.474	15.073.000.454	69,23%	215.179.011	71,48%
Spese per competenze accessorie	157.332.369	1.601.389.398	7,07%	11.979.010	3,98%
Spese per competenze totali	2.099.090.843	17.274.689.852	76,30%	227.158.021	75,46%
Contributi a carico dell'amministrazione	665.473.173	5.370.967.316	24,61%	74.152.975	24,70%
Contributi	665.473.173	5.370.967.316	24,61%	74.152.975	24,70%
Spese per indennità di missione e trasferimento	26.944.814	45.057.242	0,20%	4.089.195	1,36%
Altre spese	59.158.522	414.565.091	1,83%	5.335.829	1,77%
Totale	86.103.336	459.622.333	2,03%	9.425.024	3,13%
Somme rimborsate alle amministrazioni	8.567.512	58.699.133	0,26%	2.605.718	0,87%
Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	51.439.791	724.792.579	3,20%	12.497.504	4,15%
Totale a saldo	-42.872.279	-666.093.446	-2,94%	-9.891.786	-3,29%
Costo del personale	2.807.795.273	22.639.186.055	100,00%	301.044.234	100,00%
Spese per gestione mense/assegni di vitto	23.527.680	98.873.995	0,43%	990.569	0,29%
Spese per vestiario per i dipendenti	11.636.674	110.589.156	0,48%	103.514	0,03%
Spese per il benessere del personale	699.581	7.813.345	0,03%	21.836	0,01%
Spese per equo indennizzo al personale	488.482	12.005.532	0,05%	4.958	0,00%
Spese per la formazione del personale	6.629.119	68.224.474	0,29%	811.128	0,24%
Spese per la gestione dei concorsi	2.558.883	43.309.951	0,19%	552.213	0,16%
Incarichi	10.078.386	142.204.948	0,61%	3.177.568	0,95%
Spese varie	4.615.252	61.017.303	0,26%	29.534.158	8,78%
Totale	60.234.057	544.038.704	2,35%	35.195.944	10,47%
COSTO DEL LAVORO	2.868.029.330	23.183.224.759	100,00%	336.240.178	100,00%

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

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 23

SPESA PER IL PERSONALE DEI COMUNI PER RUBRICA E GENERALE (*)

1995			
Rubrica	Totale spesa	Salari	Incidenza salari
Amministrazione generale	14.616.652.606	8.159.255.771	56%
Giustizia	391.969.990	77.552.070	20%
Sicurezza pubblica e difesa	3.058.029.866	2.601.102.968	85%
Istruzione e cultura	10.987.926.021	4.621.757.635	42%
Abitazioni	552.709.012	69.841.740	13%
Campo sociale	22.017.663.620	4.732.543.756	21%
Trasporti e telecomunicazioni	8.638.426.553	671.896.260	8%
Campo economico	2.752.366.705	284.383.515	10%
Spese correnti	67.040.276.907	21.218.333.715	32%
Spesa finale	105.133.587.007	21.218.333.715	20%

Comuni non presenti in banca dati: n. 241 con un totale di 1.381.483 abitanti

1996			
Rubrica	Totale spesa	Salari	Incidenza salari
Amministrazione generale	8.728.794.489	4.864.331.022	56%
Giustizia	215.904.935	35.783.973	17%
Sicurezza pubblica e difesa	1.877.237.795	1.648.299.430	88%
Istruzione e cultura	6.722.156.517	2.639.723.168	39%
Abitazioni	376.331.544	40.723.322	11%
Campo sociale	13.762.175.865	2.760.901.044	20%
Trasporti e telecomunicazioni	3.761.670.114	424.135.405	11%
Campo economico	1.927.202.554	186.468.163	10%
Spese correnti	39.648.414.281	12.600.365.527	32%
Spesa finale	62.171.626.706	12.600.365.527	20%

Comuni non presenti in banca dati: n. 4.664 con un totale di 26.243.094 abitanti

(*) Dati assoluti tratti dai certificati dei conti consuntivi trasmessi dai comuni al Ministero dell'interno

SPESA PER IL PERSONALE DEI COMUNI PER RUBRICA E GENERALE(*)
Tabella 24

1995					INCREMENTO SALARI ANNI 1995-1996			
Rubrica	Totale spesa	Salari	Incidenza salari		Assoluto	Percentuale		
Amministrazione generale	7.904.626.530	4.358.117.916	55%		387.171.981	9%		
Giustizia	196.948.861	36.874.806	19%		-1.834.206	-5%		
Sicurezza pubblica e difesa	1.698.855.264	1.458.606.354	86%		116.504.673	8%		
Istruzione e cultura	6.153.691.421	2.474.333.129	40%		130.778.467	5%		
Abitazioni	333.589.529	40.182.707	12%		487.575	1%		
Campo sociale	12.497.939.035	2.607.359.943	21%		113.944.229	4%		
Trasporti e telecomunicazioni	4.947.206.297	370.044.856	7%		10.241.866	3%		
Campo economico	1.762.416.590	181.628.029	10%		2.229.774	1%		
Spese correnti	37.604.242.336	11.527.147.740	31%		759.524.359	7%		
Spesa finale	54.897.588.315	11.527.147.740	21%		759.524.359	7%		

1996					INCREMENTO SALARI ANNI 1995-1996			
Rubrica	Totale spesa	Salari	Incidenza salari		Assoluto	Percentuale		
Amministrazione generale	8.579.752.961	4.745.289.897	55%		387.171.981	9%		
Giustizia	212.922.387	35.040.600	16%		-1.834.206	-5%		
Sicurezza pubblica e difesa	1.851.855.164	1.575.111.027	85%		116.504.673	8%		
Istruzione e cultura	6.623.483.094	2.605.111.596	39%		130.778.467	5%		
Abitazioni	374.110.688	40.670.282	11%		487.575	1%		
Campo sociale	13.566.571.092	2.721.304.172	20%		113.944.229	4%		
Trasporti e telecomunicazioni	3.719.869.888	380.286.722	10%		10.241.866	3%		
Campo economico	1.893.065.734	183.857.803	10%		2.229.774	1%		
Spese correnti	39.051.960.954	12.286.672.099	31%		759.524.359	7%		
Spesa finale	61.151.939.953	12.286.672.099	20%		759.524.359	7%		

Dati tratti dai certificati di 3.364 comuni, che amministrano una popolazione di 30.639.083 con un numero di 285.008 dipendenti
(*) La prospettiva riguarda i soli comuni presenti in banca dati in entrambi gli anni

Tabelle 2.5

INDICATORE DI FORMAZIONE DELL'AGGREGATO ENTI LOCALI

	Spesa formazione 1995 (a)	Costo del lavoro 1995 (b)	Indice di formazione 1995 (b/a)	Spesa formazione 1996 (a)	Costo del lavoro 1996 (b)	Indice di formazione 1996 (b/a)	Differenza spesa formazione 1996- 1995	Differenza indice di formazione 1996-1995
Province	59.268.143	3.317.786.263	1,79%	6.629.119	2.868.029.330	0,23%	-52.639.024	-1,56%
Comuni	259.677.557	22.578.643.204	1,15%	68.224.474	23.182.224.759	0,29%	-191.453.083	-0,86%
Comunità montane	581.775	310.813.251	0,19%	811.128	336.240.178	0,24%	229.353	0,05%
Cassere di commercio	2.772.628	504.757.469	0,55%	2.842.790	493.958.595	0,58%	70.162	0,03%
TOTALE GENERALE	322.300.103	26.712.000.187	1,21%	78.507.511	26.880.452.862	0,29%	-243.792.592	-0,91%

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

Tabella 26

RETRIBUZIONE MEDIA ANNUA PRO-CAPITE DEI SEGRETARI DELL'AGGREGATO ENTI LOCALI NEL 1996

	Stipendio (a)	% (a/l)	I.I.S. (b)	% (b/l)	R.I.A. (c)	% (c/l)	XIII mensilità (d)	% (d/l)	Totale competenze fisse (e)	% (e/l)	Indennità varie (f)	% (f/l)	Straordinario (g)	% (g/l)	Altre indennità (h)	% (h/l)	Totale competenze accessorie (i)	% (i/l)	Ributizione (l)
PERSONALE																			
Segretari provinciali	46.875	48	14.601	15	5.929	6	5.705	6	73.110	75	5.699	6	9.278	10	9.252	10	24.229	25	97.339
Segretari comunali	24.018	35	13.022	19	2.640	4	3.723	5	43.403	62	16.779	24	4.493	6	4.892	7	26.164	38	69.567
Segretari C.C.I.A.A.	49.647	37	14.250	11	3.781	3	7.773	6	75.451	56	45.255	34	4.092	3	9.207	7	58.554	44	134.005
TOTALE	36.833	36	13.636	13	3.211	3	5.748	6	59.427	58	31.017	30	4.293	4	1.970	2	42.359	42	101.786

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 - Caratteristiche dell'aggregato

7.1.1 - Ambito dell'indagine

La presente parte della trattazione riguarda il costo del lavoro degli enti pubblici non territoriali a rilevanza nazionale, raggruppamento nel quale si ricomprendono 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. 4 e 8 del d.P.C.M. 30 dicembre 1993, n. 593 - in attuazione dell'art. 45.3 del d.lgs. 29 febbraio 1993, n. 29.

Il personale interessato dalla rilevazione è, quindi, sostanzialmente quello riconducibile al "parastato", nonché al settore della ricerca che si pone con proprie caratteristiche nell'ambito delle forze di lavoro pubbliche, per profili funzionali ed organizzativi, oltreché per lo status delle categorie di vertice in parte non contrattualizzate.

L'ambito dell'indagine si estende ad un complesso di enti che è pari, secondo la rilevazione della R.G.S. per il 1996, a 242 unità (186 per il parastato e 56 per la ricerca) con una percentuale di inadempimento agli obblighi posti per il conto annuale dal decreto legislativo n. 29 del 1993 estremamente bassa (non hanno fornito elementi 12 enti pubblici non economici ed un solo ente di ricerca).

La ricognizione, effettuata principalmente per il tramite dei conti annuali acquisiti dalla R.G.S., riguarda la quasi totalità degli enti riconoscibili ed individuabili nei due comparti sulla base dei criteri normativamente definiti. Cionondimeno permangono ancora talune esclusioni, apparentemente non giustificate, rispetto al complesso di enti pubblici assoggettati al controllo della competente Sezione della Corte dei conti (cfr. allegato 1) delle quali la R.G.S. dovrà farsi carico, ai fini della necessaria completezza dell'indagine, anche se la rilevanza finanziaria della componente di costo trascurata, con riguardo alle dimensioni degli enti non considerati, non risulta di particolare rilievo.

La rappresentata esige non riguarda, ovviamente, le fattispecie dubbie, per le quali non risulta ancora definitivamente acclarata la competenza al controllo della Corte dei conti; ci si riferisce in particolare agli Ordini ed ai Collegi professionali, sul cui inserimento nel novero delle Amministrazioni pubbliche di cui alla legge n. 20 del 1994 (dichiarato con determinazione n. 43 del 1995 della Sezione Enti sovvenzionati) sarà chiamata a pronunciarsi, se gli enti interessati proseguiranno nell'impugnativa, l'autorità giudiziaria ordinaria, secondo quanto deciso, in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, dalla Corte di cassazione - Sezioni Unite civili - con sentenza n. 5762/98 del 12 gennaio 1998, depositata il 10 giugno 1998¹.

¹ La Suprema Corte aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, nella parte in cui affida alla Corte l'individuazione (non automatica e caratterizzata dalla ricerca

Nella rilevazione operata dalla R.G.S. sono, di contro, fondatamente inclusi enti ed istituzioni che sotto il profilo funzionale e soggettivo fanno parte dei due comparti in esame, pur gravando la spesa per il personale sul bilancio dello Stato² ed essendo il relativo onere integralmente o parzialmente sostenuto dai ministeri vigilanti (è il caso, tra gli altri, degli Istituti di ricerca e sperimentazione agraria, delle Stazioni sperimentali, nonché dei due Istituti-organo del Ministero della sanità - l'Istituto superiore di sanità e l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro).

Per gli enti pubblici economici³, che sono tenuti, ai sensi dell'art. 65.3 del medesimo d.lgs n. 29, soltanto alla "comunicazione" del costo annuo del personale, comunque utilizzato, al Dipartimento della funzione pubblica ed al Ministero del tesoro, restano ancora da definire, da parte della R.G.S., le modalità che dovranno rendere possibile il referto, pur esso di spettanza della Corte, in virtù dell'ampia previsione normativa di cui all'art. 65.4 del ripetuto d.lgs. n.29.

7.1.2 - Contrattazione collettiva di comparto e rilevanza finanziaria degli interventi

Fonti della disciplina contrattuale collettiva dei rapporti di lavoro del personale dell'aggregato - per la parte retributiva che ne occupa - per il periodo in esame, sono:

per gli enti pubblici non economici

- il CCNL per il personale dei livelli relativo al biennio economico 1° gennaio 1996-31 dicembre 1997 (testo sottoscritto il 1° luglio 1996 previa autorizzazione del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 maggio 1996);
- il CCNL per il personale delle qualifiche dirigenziali per il biennio economico 1° gennaio 1996 -31 dicembre 1997 (testo sottoscritto il 10 luglio 1997 previa autorizzazione del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 febbraio 1997)

per le Istituzioni e gli enti di ricerca e sperimentazione

- il CCNL per il personale dei livelli relativo al biennio economico 1° gennaio 1996-31 dicembre 1997 (testo sottoscritto il 21 novembre 1996 ed autorizzato il 31 ottobre 1996)
- il CCNL per la dirigenza relativo al biennio economico 1° gennaio 1996-31 dicembre 1997 (testo sottoscritto il 5 marzo 1998 previa deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 20 novembre 1997)

Gli oneri di spesa previsti per i rinnovi contrattuali dell'aggregato⁴, per il periodo 1996-1997, da contenere nei limiti fissati dalla legge 28 dicembre 1995, n. 550 (legge finanziaria 1996) e dalla direttiva finanziaria della Presidenza del Consiglio dei Ministri 7 febbraio 1996, sono sinteticamente qui di seguito riportati:

di parametri di riferimento e di criteri valutativi) degli enti assoggettabili al controllo, per contrasto con l'art. 100 della Costituzione, in riferimento anche agli artt. 103 e 113 della Costituzione medesima. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 470 del 16-30 dicembre 1997, ha ritenuto non fondata la questione, osservando tra l'altro che "le determinazioni della Corte dei conti in ordine all'individuazione degli enti da assoggettare a controllo, non escludono per gli enti stessi la garanzia della tutela innanzi al giudice (art. 24 della Costituzione), restando, perciò, in discussione non già l'an ma solo il modo di detta tutela e, quindi, un problema di interpretazione della normativa vigente".

² Su tale punto si veda quanto più estensamente riferito nella precedente citata relazione al Parlamento (Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996*, Roma, 1997, pag. 360 e segg.)

³ Per le Aziende e gli enti di cui all'art. 73 ed assoggettati alla medesima disciplina (ENEA, ENAV, Re.AL., CONI, UNIONCAMERE, ICE, Enti lirici A.S. EUR, EPI) non sono stati resi dalla R.G.S. ulteriori elementi rispetto a quelli oggetto del precedente referto della Corte al Parlamento (cfr. Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1997, pag. 392 e segg.).

⁴ Gli importi sono tratti dalle elaborazioni della Corte dei conti sui dati risultanti dalle Relazioni tecniche ai contratti collettivi.

Importi in miliardi di lire

	1996	1997
<u>Personale dei livelli</u>		
Enti pubblici non economici		
I biennio	194,659	
II biennio	116,810	260,400
Ricerca		
I biennio	33,270	
II biennio	20,700	45,764
<u>Dirigenti</u>		
Enti pubblici non economici		
I biennio	32,548	
II biennio	13,580	34,710

I dati finanziari d'assieme dell'aggregato e l'entità numerica del personale considerato, in raffronto anche ai corrispondenti elementi dell'intero settore pubblico oggetto del referto, risultano dai grafici 1 e 2 che seguono.

Le risorse finanziarie distribuite per far fronte agli oneri retributivi complessivi⁵ per il personale comunque in servizio nei due comparti considerati hanno superato nel 1996 di poco i 4 mila miliardi, ammontare che si attesta sul 3 %⁶ della quota globale destinata all'intero settore pubblico. E ciò di contro ad un complesso di dipendenti che, per entità numerica sul totale del personale del settore pubblico, rappresenta circa il 2,5 %⁷. Ne deriva un rapporto tra risorse ed unità assegnate pari a 48,4 milioni che è il più elevato nell'ambito del settore pubblico (cfr. grafico 3).

Tale valore, pur se relativamente comparabile, risulta superiore anche al rapporto⁸ tra il reddito interno lordo da lavoro dipendente ed il totale delle unità di lavoro dipendente in ambito nazionale, che si attesta per il 1996 sui 34 milioni.

⁵ Sono le spese per le retribuzioni complessive lorde. Per il costo globale del personale ed il costo del lavoro i dati sono esposti nei rispettivi seguenti grafici.

⁶ Le risorse per il settore statale toccano il 56,2 %, quelle per le regioni e gli enti locali raggiungono il 40,8 %.

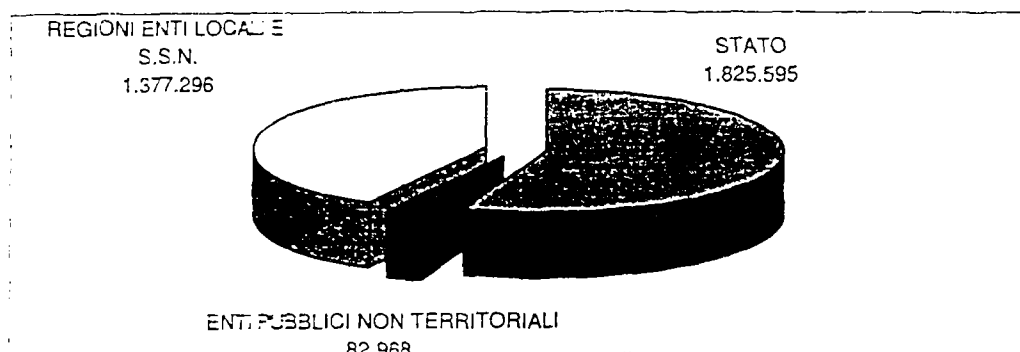
⁷ Di contro al 55,5 % ed al 42 % del personale dello Stato e dell'aggregato Regioni ed enti locali.

⁸ I dati per il raffronto si sono desunti dalla *Relazione generale sulla situazione economica del Paese* per il 1996 (vol. I pagg. 48 e segg.).

RIPARTIZIONE DELLE UNITA' DI PERSONALE
ASSEGNATO ALL'INTERO SETTORE PUBBLICO

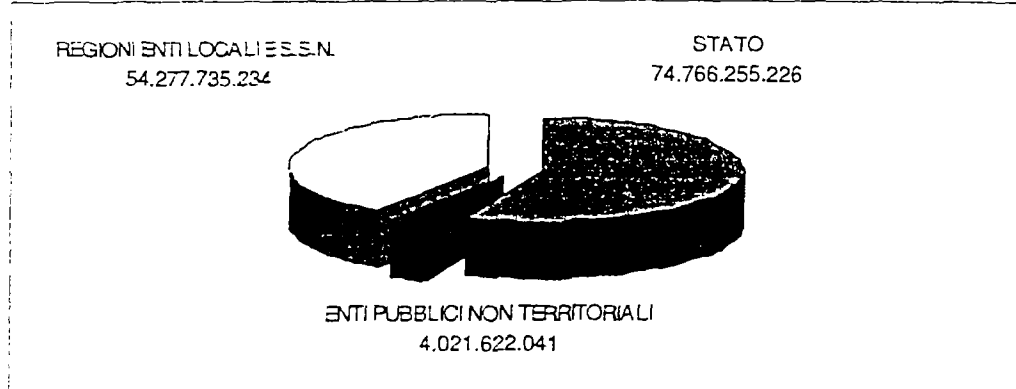
ANNO 1996

Grafico 1

RIPARTIZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE ASSEGNATE
ALL'INTERO SETTORE PUBBLICO (importi in migliaia di lire)

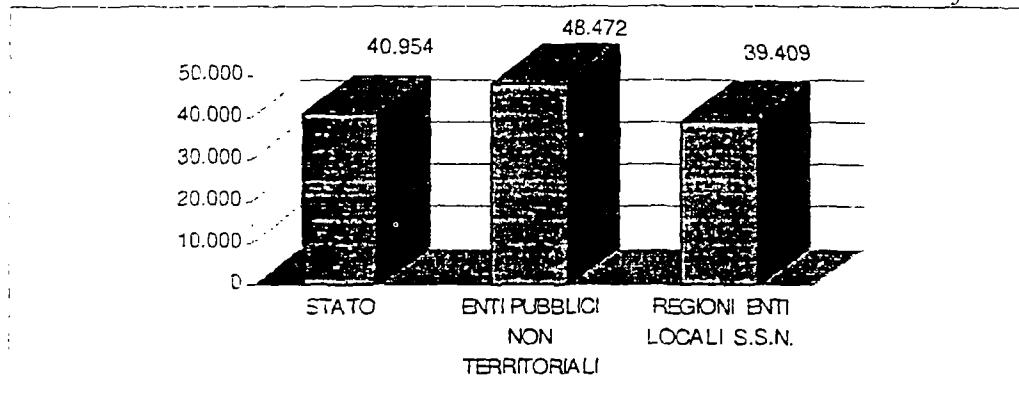
ANNO 1996

Grafico 2

RAPPORTO TRA RISORSE E UNITA' ASSEGNATE
AI COMPARTI DEL SETTORE PUBBLICO (importi in migliaia di lire)

ANNO 1996

Grafico 3



7.1.3 - Considerazioni metodologiche

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 R.G.S. relativo al periodo oggetto del referto⁹.

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

Per la varietà e la eterogeneità degli Enti in esame, sono prevalenti, come per i precedenti referti, le analisi e le valutazioni di carattere generale; 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 Automobili club d'Italia (provinciali e locali).

E' comunque conclusivamente da ribadire, per un più compiuto ed approfondito referto, nel rispetto dei principi e nel perseguimento degli scopi indicati dal legislatore nel d.lgs. n. 29 del 1993, l'esigenza che tutti gli Enti pubblici ottemperino compiutamente alle prescrizioni normative, per quel che concerne le relazioni di accompagnamento al conto annuale; queste, che dovrebbero costituire lo strumento-principe per le valutazioni e le osservazioni della Corte, con la esposizione dei "risultati della gestione del personale, con riferimento agli obiettivi che, per ciascuna amministrazione sono stabiliti dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti di programmazione", appaiono estremamente carenti sotto tali profili e, conseguentemente, scarsamente significative.

7.2 - Consistenza e variazione del personale nel periodo di riferimento*7.2.1 - Consistenza del personale dell'aggregato*

Si è già evidenziato nel precedente paragrafo il rapporto tra l'entità numerica del personale comunque in servizio presso gli enti dell'aggregato in esame e quella del settore statale e pubblico.

Può ulteriormente specificarsi (cfr. tab. 1 e 2) che il personale di ruolo in servizio per il 1996 risulta pari a 76.901 unità con una riduzione del 5,2 % rispetto al 1995.

Il rapporto tra personale di ruolo, totale dei dipendenti in servizio e dotazione organica risulta dai seguenti indicatori simmetricamente rappresentativi dei valori per il 1995 ed il 1996.

INDICATORE COPERTURA ORGANICI	enti parastato		enti di ricerca	
	1995	1996	1995	1996
personale di ruolo su dotazione organica	0,85	0,88	0,74	0,73

⁹ E' da tener presente che per il 1996, 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.

INDICATORE PERSONALE DI RUOLO	enti parastato		enti di ricerca	
	1995	1996	1995	1996
personale di ruolo su totale personale	0,93	0,95	0,88	0,86

Il numero dei dipendenti di ruolo in servizio nel 1996 è diminuito, rispetto al 1995 del 6,2% per il settore del parastato e dell'1% per il personale della ricerca. Il trend è confermato per il 1997 con una dimensione percentuale rispettivamente del 5,4% e dello 0,6% (rispetto al 1996). Cionondimeno, a seguito del ridimensionamento degli organici cui la maggior parte delle Amministrazioni ha proceduto, in sede di revisione operata in attuazione del d.lgs. n. 29 del 1993, la percentuale di copertura degli organici aumenta per l'aggregato nel suo complesso (nonostante la diminuzione di un punto percentuale per gli enti di ricerca).

Non particolarmente rilevanti si appalesano le variazioni del rapporto tra personale di ruolo e altro personale (contrattista - o equiparato - non di ruolo e temporaneo); l'incidenza di quest'ultima categoria si è stabilizzata, nel 1996, attorno al 7 % (5 % nel parastato e 14 % per gli enti di ricerca)¹⁰.

E' comunque da notare che per il comparto della ricerca il ricorso a personale non di ruolo nasce, più che da carenze di organico, dall'esigenza di far fronte a peculiari esigenze (programmi finalizzati di ricerca, progetti temporanei etc.), per le quali la stessa normativa succedutasi in materia ha previsto con maggiore larghezza l'impiego temporaneo di personale.

Nel parastato i dirigenti in servizio al 31 dicembre 1996¹¹ costituiscono il 2,5 % del personale di ruolo.

Per il comparto della ricerca, i ricercatori ed i tecnologi - categorie apicali del personale di ricerca - costituiscono il 35 %¹² dei dipendenti di ruolo in servizio al 31 dicembre 1996, i dirigenti amministrativi meno dell'1 %¹³.

Sostanzialmente stabile il rapporto tra dipendenti di sesso maschile e di sesso femminile rappresentato sinteticamente negli indicatori che di seguito si riportano.

INDICATORE FEMMINILIZZAZIONE	enti parastato	enti di ricerca
personale femminile su totale personale	0,47	0,37

Il livello delle assenze *pro-capite* per gli anni 1995 e 1996 risulta essere:

INDICATORE ASSENZA PRO-CAPITE	enti parastato		enti di ricerca	
	1995	1996	1995	1996
giorni di assenza x tot. personale medio su giorni lavorativi	0,16	0,17	0,18	0,15

¹⁰ Nel 1997 l'incidenza è stata del 7,8% per il parastato e del 14,7% per il settore della ricerca

¹¹ 1.553 unità su 61.485 dipendenti di ruolo.

¹² 5.493 su 15.416 dipendenti di ruolo.

¹³ Assommano a 97 unità.

Può essere utile notare che dai dati acquisiti dai conti annuali 1996 non risulta che per la quota femminile dei dipendenti si registri una rilevante diversità di comportamento per quanto riguarda l'assenza dal servizio per infermità, anche se per il parastato la percentuale di donne assenti per malattia è maggiore; notevole, di contro, l'incidenza della quota di permessi retribuiti riferibili alle donne, nell'ambito dei quali rientrano le assenze collegate alla maternità ed all'assistenza dei figli.

Si rileva in proposito che:

per gli enti pubblici non economici

- del numero totale di giornate di assenza per malattia (788.138 per il personale di ruolo, da riferire a 44.452 dipendenti) il 60 % è attribuibile a donne che incidono per il 55 % sulla quota di personale assente per la detta causa
- la quota annuale di permessi retribuiti, nell'ambito del personale di ruolo, riferibile alle donne è del 73 % (su 373.445 giornate di assenza); le dipendenti di sesso femminile che ne fruiscono corrispondono al 52 % del totale del personale interessato.

per gli enti di ricerca

- del numero totale di giornate di assenza per malattia (167.865, per il personale di ruolo, da riferire a 9.780 dipendenti) il 51 % è attribuibile a donne che corrispondono al 44 % della quota di personale assente per la detta causa
- la quota annuale di permessi retribuiti, nell'ambito del personale di ruolo, riferibile alle donne è del 77 % (su 43.922 giornate di assenza); le dipendenti di sesso femminile che ne fruiscono corrispondono al 48 % del totale del personale interessato.

L'anzianità media di servizio per il 1996 è di 18,6 anni per il parastato e di 18,2 anni per gli enti di ricerca.

L'addensamento dell'anzianità nel biennio può rappresentarsi secondo il rapporto che segue:

INDICATORE ADDENSAMENTO ANZIANITA'	enti parastato		enti di ricerca	
	1995	1996	1995	1996
n.dip. ruolo con anz.sup. a 20 anni su tot. pers. le ruolo	0,52	0,51	0,44	0,47

7.2.2 - Dinamica del personale

Correlati, in parte, ai valori dianzi esposti sono i dati riguardanti la dinamica del personale.

In particolare:

per gli enti pubblici non economici

- le cessazioni dal servizio (per limiti di età, dimissioni, passaggi ad altre amministrazioni ed altre cause) hanno inciso, nell'ambito del personale di ruolo, per il 5 % sulle unità in servizio al 31 dicembre 1995 e per il 44 % per il restante personale;
- il numero degli assunti in ruolo è pari al 3,7 % delle unità in servizio a fine 1995, mentre le immissioni nella categoria del restante personale corrispondono al 2,4 % delle unità della medesima categoria risultanti al 31 dicembre 1995);
- nel complesso, per il rapporto tra entrati ed usciti, v'è un decremento dell'1,9 % per il personale di ruolo e del 37 % per l'altro personale;

per il comparto della ricerca

- le cessazioni dal servizio (per limiti di età, dimissioni, passaggi ad altre amministrazioni ed altre cause) hanno inciso per il 4,1 % sulle unità in servizio al 31 dicembre 1995 per il personale di ruolo e per il 15 % per il restante personale;
- le assunzioni in ruolo sono state pari al 2,8 % dei dipendenti in servizio a fine 1995; quelle per il restante personale corrispondono al 27,9 %;
- il decremento che si rileva nel rapporto tra entrati ed usciti è stato dell'1 % nel personale di ruolo e del 10,7 % per il restante personale.

7.2.3 - Distribuzione territoriale del personale

Per la distribuzione territoriale del personale dell'aggregato, per la quale si sono predisposte le tabelle 3 e 4, si ribadisce quanto osservato nei precedenti referti.

In particolare, con riguardo alla distribuzione per regioni dei dipendenti, si deve notare che per i settori in argomento la relativa rilevazione non presenta particolare significatività. Gli enti pubblici nazionali, in massima parte (ad eccezione degli enti previdenziali ed assistenziali di maggiore importanza e dell'ACI) hanno o sede unica o rappresentanze territoriali numericamente limitate; di conseguenza non si riscontra, in genere, una regolare e capillare distribuzione, in ambito nazionale, del personale, che pur incide a determinare le varie medie rilevate. Cionondimeno, con le conseguenziali implicite riserve sul valore da attribuire alle stesse, possono formularsi le seguenti osservazioni:

- per gli enti pubblici non economici, il personale in servizio risulta distribuito in misura sostanzialmente corrispondente nell'area settentrionale (circa 22.800 impiegati per 25 milioni e 300 mila abitanti) e nell'area meridionale-insulare (circa 18.000 impiegati per 19 milioni di abitanti); nell'area centrale si riscontra una maggiore concentrazione dei dipendenti (circa 23.900 per 12 milioni e cinquecentomila residenti), in parte spiegabile, peraltro, in relazione alla complessità delle funzioni accentrate nella Capitale e nel Lazio.¹⁴ Il rapporto medio nel comparto tra il personale e la popolazione residente è di 1,14 unità impiegate ogni 1000 abitanti.
- per il comparto della ricerca, per il quale ovviamente l'indice medio del rapporto "unità di lavoro per 1000 abitanti" scende notevolmente (è pari allo 0,31), coerentemente con la differente attività istituzionale, strutturazione e dislocazione degli enti considerati, si rileva sempre nel Lazio una più elevata presenza in termini assoluti di personale in servizio (8.567 unità, che corrispondono al 47,9 % dei dipendenti del comparto) e, conseguentemente un rapporto dipendenti popolazione più alto rispetto alla media.

¹⁴ Nell'area settentrionale sono ricomprese le regioni: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Trentino Alto Adige, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia Romagna;

Nell'area centrale sono ricomprese le regioni: Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise;

Nell'area meridionale sono ricomprese le regioni: Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna.

ANNO 1996

Tabella 1

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 20 anni	% su presenze
Dirigente generale liv. B	1	4	400,0	3	75,0
Dirigente generale liv. C	96	83	86,5	74	89,2
<i>Non contrattualizzati (1)</i>	97	87	89,7	77	88,5
Qualifica dirigenziale	1.488	1.429	96,0	1.310	91,7
Dirigente superiore	117	12		0	0,0
Primo dirigente	188	25	13,3	2	8,0
<i>Dirigenti (2)</i>	1.793	1.466	81,8	1.312	89,5
Ispettore Generale r.e.	0	1.436		1.422	99,0
Direttore Divisione r.e.	0	327		325	99,4
<i>Ruolo ad esaurimento (3)</i>	0	1.763		1.747	99,1
<i>Dirigenti + r.e. (2+3)</i>	1.793	3.229	180,1	3.059	94,7
Decimo livello II ^a diff.	-	232	-	231	99,6
Decimo livello I ^a diff.	-	441	-	370	83,9
Decimo livello	1.691	571	33,8	105	18,4
Nono livello	3.356	600	17,9	388	64,7
Ottavo livello	14.512	11.256	77,6	9.961	88,5
Settimo livello	26.198	22.644	86,4	10.506	46,4
Sesto livello	13.030	11.919	91,5	4.409	37,0
Quinto livello	6.579	5.330	81,0	1.574	29,5
Quarto livello	1.844	3.971	215,3	675	17,0
Terzo livello	1.000	1.200	120,0	234	19,5
Secondo livello	12	4	33,3	0	0,0
Primo livello	-	1	-	0	0,0
<i>Personale livelli (4)</i>	68.222	58.169	85,3	28.453	48,9
TOTALE DI RUOLO	70.112	61.485	87,7	31.589	51,4

Fonte: Elaborazione Corte dei conti ex Ragioneria generale dello Stato

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANNO 1996

Tabella 2

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 20 anni	% su presenze
Dirigente di Ricerca I	1.121	634	56,6	500	78,9
Primo Ricercatore II	2.552	1.771	69,4	1.127	63,6
Ricercatore III	2.879	2.146	74,5	247	11,5
<i>Ricercatori (1)</i>	6.552	4.551	69,5	1.874	41,2
Dirigente Tecnologo I	306	184	60,1	62	33,7
Primo Tecnologo II	387	193	49,9	134	69,4
Tecnologo III	651	565	86,8	213	37,7
<i>Tecnologi (2)</i>	1.344	942	70,1	409	43,4
<i>Ricercatori + Tecnologi (1+2)</i>	7.896	5.493	69,6	2.283	41,6
Dirigente Generale I	41	33	80,5	66	200,0
Dirigente di I fascia II	60	30	50,0	28	93,3
Dirigente III	88	34	38,6	21	61,8
<i>Dirigenti (3)</i>	189	97	51,3	115 *	118,6
Totale (1+2+3)	8.085	5.590	69,1	2.398	42,9
Ispettore Generale r.e. IV		8		6	75,0
Direttore Divisione r.e. IV		42		34	81,0
Collaboratore TER IV	1.513	1.188	78,5	1.059	89,1
Funzionario Amministrativo IV	545	223	40,9	173	77,6
Collaboratore TER V	2.114	1.326	62,7	866	65,3
Funzionario Amministrativo V	555	574	103,4	444	77,4
Collaboratore Amministrativo V	263	178	67,7	87	48,9
Collaboratore TER VI	2.389	2.157	90,3	676	31,3
Operatore Tecnico VI	591	510	86,3	436	85,5
Collaboratore Amministrativo VI	384	230	59,9	103	44,8
Operatore Tecnico VII	889	1.026	115,4	416	40,5
Operatore Amministrativo VII	170	131	77,1	84	64,1
Collaboratore Amministrativo VII	633	475	75,0	113	23,8
Ausiliario Tecnico VIII	122	120	98,4	52	43,3
Operatore Tecnico VIII	1.475	746	50,6	137	18,4
Operatore Amministrativo VIII	255	302	118,4	90	29,8
Ausiliario Tecnico IX	176	147	83,5	24	16,3
Ausiliario Amministrativo IX	104	95	91,3	12	12,6
Operatore Amministrativo IX	397	212	53,4		0,0
Ausiliario Tecnico X	283	63	22,3	3	4,8
Ausiliario Amministrativo X	105	73	69,5	3	4,1
Personale livelli (4)	12.963	9.826	75,8	4.818	49,0
TOTALE GENERALE	21.048	15.416	73,2	7.216	46,8

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su Ragioneria generale dello Stato

* Il dato, rilevato dal conto annuale, risulta incongruente

ANNO 1996

Tabella 3

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	2,24
Piemonte	6,0	4.302.565	0,90
Lombardia	10,7	8.856.074	0,78
P.A. Trento	0,7	449.852	1,02
P.A. Bolzano	0,6	440.508	0,91
Veneto	5,2	4.380.797	0,77
Friuli Venezia Giulia	2,2	1.197.666	1,17
Liguria	2,9	1.676.282	1,13
Emilia Romagna	6,5	3.909.512	1,08
Toscana	5,7	3.529.946	1,05
Umbria	1,6	811.831	1,27
Marche	2,3	1.429.205	1,04
Lazio	24,3	5.140.371	3,07
Abruzzo	2,3	1.249.054	1,19
Molise	0,7	330.900	1,29
Campania	7,0	5.630.280	0,81
Puglia	7,2	4.031.885	1,16
Basilicata	1,6	610.528	1,73
Calabria	2,8	2.070.203	0,89
Sicilia	6,3	4.966.386	0,82
Sardegna	2,9	1.648.248	1,14
Personale all'estero	0,2		
Totale	100,0	56.778.031	

Fonti: Elaborazione Conto dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato
Le Regioni in cifre, Istituto Nazionale di Statistica, 1994

ANNO 1996

Tabella 4

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	4,1	4.302.565	0,17
Lombardia	7,7	8.856.074	0,16
P.A. Trento	0,4	449.852	0,14
P.A. Bolzano	0,1	440.508	0,02
Veneto	4,4	4.380.797	0,18
Friuli Venezia Giulia	1,4	1.197.666	0,21
Liguria	2,1	1.676.282	0,23
Emilia Romagna	5,3	3.909.512	0,24
Toscana	8,0	3.529.946	0,40
Umbria	0,7	811.831	0,16
Marche	0,5	1.429.205	0,07
Lazio	47,9	5.140.371	1,67
Abruzzo	0,9	1.249.054	0,13
Molise	0,2	330.900	0,09
Campania	6,9	5.630.280	0,22
Puglia	3,4	4.031.885	0,15
Basilicata	0,4	610.528	0,12
Calabria	0,9	2.070.203	0,08
Sicilia	3,7	4.966.386	0,13
Sardegna	1,0	1.648.248	0,11
Personale all'estero	0,0		
Totale	100,0	56.778.031	

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

Le Regioni in cifre, Istituto Nazionale di Statistica, 1994

7.3 - Costo del personale

7.3.1 - Retribuzione lorda, componenti fisse ed accessorie

La spesa per le retribuzioni lorde¹⁵ per il personale dell'aggregato¹⁶ (cfr. tabella 5) risulta pari per il 1996 a 4.021,4 miliardi con un incremento del 3,9 % rispetto al 1995 (+ 3,9 % per il parastato, + 0,4 % per il comparto della ricerca). Di tale spesa le componenti fisse assorbono il 75,8 % per gli enti del parastato ed il 92,7 % per gli enti di ricerca, di contro alle quote rispettivamente del 78,8 % e dell'88 % del 1995.

Per il primo comparto tale variazione annua è stata determinata dall'aumento della spesa per le competenze accessorie¹⁷ (cresciuta del 18 %), mentre l'onere finanziario per le competenze fisse è rimasto sostanzialmente invariato rispetto all'anno precedente¹⁸; per il secondo comparto, l'aumento deriva, al contrario, dall'incremento della spesa per le competenze fisse¹⁹ (+ 9,2 % rispetto al 1995), che compensa la diminuzione della spesa delle competenze accessorie²⁰ (-36,5 per cento).

L'accentuazione della componente accessoria appare assecondata, ove correttamente finalizzata a migliori risultati concretamente verificati, in linea con i più recenti criteri premiali della politica retributiva.

Nel rappresentato globale onere finanziario, la spesa per le retribuzioni lorde del personale di ruolo è pari a 3.832,8 miliardi, con un'incidenza del 95,3 %²¹ e con una distribuzione tra le varie componenti che non si discosta di molto da quella dianzi riportata per il personale comunque in servizio.

¹⁵ Al netto dei contributi a carico dell'amministrazione.

¹⁶ Di ruolo ed in servizio ad altro titolo ("altro personale" comprendente *part-time*, contrattista, non di ruolo e temporaneo).

¹⁷ L'aumento in valore assoluto è di 117,2 miliardi.

¹⁸ La spesa per le competenze fisse è diminuita dello 0,017 %, pari a 421,2 milioni.

¹⁹ + 72,28 miliardi.

²⁰ - 38,4 miliardi.

²¹ 96,9 % per il Parastato e 89,8 % per il settore della Ricerca.

ANNO 1996

Tabella 5

ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI

PERSONALE DI RUOLO E NON DI RUOLO
COMPOSIZIONE DELLA RETRIBUZIONE LORDA

(in migliaia di lire)

	Enti pubbl. non economici	%	Enti di ricerca	%	Totale	%
Stipendio	1.111.047.112		412.884.297		1.523.931.409	
I.i.s.	807.955.193		226.224.465		1.034.189.658	
R.i.a.	151.222.172		25.626.837		176.849.009	
Tredicesima	171.455.208		60.269.748		231.755.956	
Arretrati	16.077.052		24.327.548		40.404.600	
Assegni familiari	12.215.782		1.389.042		13.607.824	
Ind. capitoli stipendio	81.222.158		106.474.124		187.696.282	
Recuperi rit. assenze	-1.254.945		-3.132.151		-4.397.096	
Totale (a)	2.349.973.732	75,8	854.063.910	92,7	3.204.037.642	79,7
Straordinario	104.811.066		9.995.688		114.806.754	
Indennità	240.406.694		1.610.328		242.011.022	
Incentivi	333.856.799		40.950.206		374.837.005	
Altre spese	71.675.698		14.252.920		85.929.618	
Totale b)	750.775.257	24,2	66.809.142	7,3	817.584.399	20,3
Retrib. lorda (a+b)	3.100.748.989	100,0	920.873.052	100,0	4.021.622.041	100,0

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

La retribuzione lorda non comprende i contributi a carico delle Amministrazioni

7.3.2 - Retribuzione media del personale dell'aggregato

Le retribuzioni unitarie medie, calcolate rapportando la retribuzione complessiva per le varie categorie al numero medio di dipendenti in servizio nell'anno, risultano superiori ai valori rilevati per il complesso del settore pubblico, oggetto del presente referto (cfr. tabelle 6 e 7), nonchè ai valori rilevati per il 1995 (in media del 10 % per il parastato e del 4,5 % per la ricerca)²²

L'unica eccezione è rappresentata dal personale del I e II livello, che ha retribuzioni *pro-capite* sotto ogni profilo più basse.

Va osservato che la retribuzione unitaria media del comparto della ricerca risulta superiore a quella del parastato (53,4 milioni annui di contro a 47,3) per effetto dell'incidenza numerica e finanziaria del personale dei profili della ricerca, ricompreso nell'ambito della dirigenza. Considerando, infatti, specificamente le varie categorie di personale (dirigenza compresa) si rileva come, con la sola eccezione del VI livello, le retribuzioni unitarie medie dei dipendenti del comparto della ricerca si mantengano non soltanto allineate ma leggermente al di sotto di quelle degli omologhi livelli del parastato.

²² Raffronta tabella 10 precedente. ~~alla~~ relazione al Parlamento (Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1997, pag 378 e segg.).

Si tratta di una circostanza da tenere ben presente, al fine di evitare di riguardare al dato in sè, astrattamente considerato, quale sintomo di un anomalo disallineamento, che nella realtà non sussiste.

7.3.3 - Costo del personale dell'aggregato

Aggiungendo alla spesa per le retribuzioni lorde i contributi a carico degli enti, le spese per le indennità di missione e trasferimento, le altre spese ed il conguaglio tra i rimborsi effettuati e ricevuti nei rapporti intercorsi, in materia di personale, con le altre amministrazioni estranee al comparto, si arriva a determinare il costo del personale. Questo per il 1996 è pari per gli enti pubblici non economici a 4.386,9 miliardi (+5,7 % rispetto al 1995) e per il settore della ricerca a 1.331,9 miliardi (-1,8 % sul 1995). Per il 1997 si rileva un ulteriore incremento annuo sul 1996 rispettivamente del 5,8% e del 4,9% per ciascuno dei due settori in esame²³.

Per il 1996 il costo unitario medio per addetto, pari per l'aggregato a 68,9 milioni annui, è di 67,4 milioni annui (+15,1 % rispetto al 1995) per gli enti pubblici non economici e di 74,2 milioni per gli enti di ricerca (-2,6 % rispetto all'anno precedente).

Dalle tabelle che seguono sono possibili ulteriori raffronti per i comparti in esame in rapporto anche agli altri settori di spesa statale e pubblica²⁴.

²³ Il costo del personale per il 1997, già in corso di elaborazione della R.G.S., risulta pari a 4.639,8 miliardi per il parastato ed a 1.396,9 per gli Enti di ricerca.

²⁴ Cfr. precedente paragrafo 7.1.2, tabelle 1, 2 e 3.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CONFRONTO TRA LE UNITA' DI PERSONALE DI RUOLO E RETRIBUZIONI DEI COMPARTI
MINISTERI - ENTI LOCALI - ENTI PUBBLICI

ANNO 1996

Tabella 6

(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.	6.203	521.657.879	84.104	-0,3	84.397,2
Ottavo livello e superiori	24.437	1.264.552.304	51.749	1,3	51.082,2
Settimo livello	58.677	2.536.089.365	43.221	3,0	41.956,2
Sesto livello	25.624	882.549.300	34.443	-2,1	35.165,5
Quinto livello	86.865	3.101.669.730	35.707	1,7	35.124,9
Quarto livello	53.279	1.737.335.136	32.609	3,8	31.420,4
Terzo livello	24.687	734.996.603	29.773	3,4	28.795,2
Primo e secondo livello	690	25.348.480	36.737	31,6	27.913,9
TOTALI	280.459	10.804.198.797	38.523	4,7	36.788,0

Categorie e livelli	ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI				Media (1)
	Unità pers.	Retrib. compl.	Retr.unitar.	Scost.%	
Dirigenti + r.e.	6.286	580.377.247	92.336	9,4	84.397,2
Ottavo livello e superiori	19.838	1.108.650.987	55.887	9,4	51.082,2
Settimo livello	25.941	1.154.555.567	44.508	6,1	41.956,2
Sesto livello	14.121	526.052.390	37.253	5,9	35.165,5
Quinto livello	6.810	258.820.338	38.006	8,2	35.124,9
Quarto livello	4.679	162.241.388	34.674	10,4	31.420,4
Terzo livello	1.376	42.007.603	30.529	6,0	28.795,2
Primo e secondo livello	12	199.678	16.640	-40,4	27.913,9
TOTALI	79.062	3.832.905.198	48.480	31,8	36.788,0

Categorie e livelli	REGIONI ED ENTI LOCALI				Media (1)
	Unità pers.	Retrib. compl.	Retr.unitar.	Scost.%	
Dirigenti + r.e.	13.194	1.065.453.599	80.753	-4,3	84.397,2
Ottavo livello e superiori	29.805	1.410.892.923	47.338	-7,3	51.082,2
Settimo livello	59.832	2.369.879.744	39.609	-5,6	41.956,2
Sesto livello	142.467	4.998.930.318	35.088	-0,2	35.165,5
Quinto livello	117.840	4.068.915.301	34.529	-1,7	35.124,9
Quarto livello	111.782	3.433.708.638	30.718	-2,2	31.420,4
Terzo livello	144.666	4.139.159.719	28.612	-0,6	28.795,2
Primo e secondo livello	11.133	304.798.325	27.379	-1,9	27.913,9
TOTALI	630.717	21.791.738.567	34.551	-6,1	36.788,0

⁽¹⁾ Determinato quale rapporto tra la ~~somma~~ delle retribuzioni complessive dei tre comparti e la somma delle rispettive unità medie di ~~persone~~

Lo scostamento percentuale è riferito ~~sotto~~ alla media

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANNO 1996

Tabella 7

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 (a)	Retribuzione complessiva (b)	Retrib. unitaria (b/a)	Incidenza su retrib. compless.	Unità personale (c)	Retribuzione complessiva (d)	Retrib. unitaria (d/c)	Incidenza su retrib. compless.
Dirigenti + r.c.	3.505	333.012.719	95.011	11,08	2.781	247.364.528	88.948	29,92
Ottavo livello e superiori	13.510	782.900.649	57.950	26,04	6.328	325.750.338	51.478	39,40
Settimo livello	22.998	1.028.095.313	44.723	34,20	2.953	126.460.254	42.824	15,29
Sesto livello	12.485	460.858.160	36.913	15,33	1.636	65.194.230	39.850	7,88
Quinto livello	5.637	216.699.064	38.442	7,21	1.173	42.121.274	35.909	5,09
Quarto livello	4.186	146.238.550	34.935	4,86	493	16.002.838	32.460	1,94
Terzo livello	1.244	38.037.070	30.576	1,27	132	3.970.533	30.080	0,48
Primo e secondo livello	12	199.678	16.640	0,01				0,00
TOTALI	63.567	3.006.041.203	47.289	100,00	15.496	826.863.995	53.360	100,00

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

Le unità di personale indicano la media dell'anno

ANNO 1996

Tabella 8

**ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI
RIEPILOGO UNITA' DI PERSONALE E COMPETENZE**

SOTTOCOMPARTI	UNITA' DI PERSONALE			SPESA PER COMPETENZE FISCALI			SPESA PER COMPETENZE ACCESSORIE			TOTALE RETRIBUZIONI LORDI			(importi competenze in migliaia di lire)	
	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)	Restante pers. (h+d)+(e+f)	Totale	COSTO DEL PERSONALE (1)	COSTO DEL LAVORO (2)
Enti pubblici non economici	61.485	3.533	65.018	2.260.409.444	89.564.288	2.349.973.732	745.611.759	5.143.498	750.755.257	3.006.041.203	3.100.748.989	4.386.879.008	4.301.266.336	
Enti ricerca e speriment	15.416	2.534	17.950	763.125.658	90.938.252	854.063.910	63.738.337	3.070.805	66.809.142	826.863.995	920.873.052	1.331.933.788	1.378.780.966	
Totale	76.901	6.067	82.968	3.023.535.102	180.502.540	3.204.037.642	809.370.096	8.214.303	817.584.399	3.832.905.193	4.021.622.041	5.718.812.796	5.882.047.302	

(1) Comprende: totale retribuzioni contributi a carico delle Amm. ni, 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**

SOTTOCOMPARTI	UNITA' DI PERSONALE			SPESA PER COMPETENZE FISCALI			SPESA PER COMPETENZE ACCESSORIE			TOTALE RETRIBUZIONI LORDI			(importi competenze in migliaia di lire)	
	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)	Restante pers. (h+d)+(e+f)	Totale	COSTO DEL PERSONALE (1)	COSTO DEL LAVORO (2)
Regioni ed enti locali	625.900	71.709	697.609	19.909.179.989	1.308.337.879	21.217.517.868	1.882.558.578	152.999.205	2.035.557.783	21.791.738.367	23.253.075.651	30.895.778.824	31.766.786.355	
Servizio sanitario nazionale	652.349	27.338	679.687	25.371.576.592	867.841.358	26.239.417.950	4.648.888.590	136.351.043	4.785.241.633	30.020.465.182	31.024.659.583	41.792.298.065	42.484.921.218	
Totale	1.278.249	99.047	1.377.296	45.280.756.581	2.176.179.237	47.456.935.818	6.531.447.169	289.352.248	6.820.799.416	51.812.203.749	54.277.735.234	72.688.076.889	74.251.707.571	

(1) Comprende: totale retribuzioni contributi a carico delle Amm. ni, indennità per missioni.

(2) Comprende: costo del personale; gestione mensa, vestiario, equo indennizzo, formazione, concorsi e varie.

7.3.4 - Incidenza spese missione e trasferimento

Nell'ambito del costo del personale, la categoria delle spese di missione e trasferimento, sintomatica in parte di irrinunciabili necessità di riscontro e verifica dell'Amministrazione ed in parte di non risolte esigenze organizzative e di mobilità, appare in diminuzione per il 1996.

In particolare, per il parastato l'entità finanziaria di tali spese, pari a 74,9 miliardi si è ridotta del 4,1 % rispetto al 1995, mentre per il comparto della ricerca il decremento è ancora più rilevante, considerato che l'importo in valore assoluto (46,3 miliardi) fa registrare una riduzione del 63,5 % rispetto al precedente anno.

Analogamente è diminuita anche la rilevanza finanziaria percentuale di tali spese nel costo del personale: in particolare per il parastato l'incidenza passa dall'1,9 % del 1995 all'1,7 % del 1996; per la ricerca dal 9,3 % al 3,5 %.

7.4 - Costo del lavoro

7.4.1 - Costo del lavoro, costo del personale e fringe benefits

Si è già chiarita nella parte generale la differenza concettuale e terminologica tra costo del lavoro e costo del personale.

La Ragioneria, con la rilevazione effettuata tramite i conti annuali, nell'intento di pervenire progressivamente ad una conoscenza compiuta dell'intero complesso di risorse destinate al fattore lavoro, tende 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 la prestazione lavorativa del personale dipendente.

Ritroviamo così, in tale ambito - in una catalogazione non completamente soddisfacente sotto il profilo logico-giuridico ma rispondente ai criteri empirici allo stato seguiti per la predisposizione dei conti annuali - categorie promiscue ed eterogenee di spesa, parzialmente significative, pur se postulando un successivo affinamento dell'analisi. E ciò vale non tanto per le 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), quanto per le erogazioni più o meno discrezionali che possono farsi rientrare in forme di retribuzione indiretta (*fringe benefits*), per ora rilevate nella loro globalità.

Ciò posto e rinviando al successivo prospetto (cfr. tab. 9) per altri raffronti, ci si limita a far notare che il costo del lavoro globale²⁵ per l'aggregato risulta pari, per il 1996, a 5.882 miliardi con un incremento del 4 % rispetto all'onere rilevato per il 1995²⁶. Tale effetto è dovuto all'incremento registrato per il comparto degli enti pubblici non economici (+ 6 %), atteso che per il comparto delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione si è determinata una diminuzione degli oneri (- 2 %), analogamente a quanto verificatosi per il costo del personale.

Tra le varie componenti si rileva in aumento sul 1995 il complesso indistinto dei fringe benefits (+ 14,6 % per il parastato e + 29,6 % per il comparto della ricerca) così come (sia pure in lieve misura, con un decremento 14,6 % per il settore della ricerca compensato da un aumento del 17,5 % per il parastato) la spesa per la formazione del personale, che merita

²⁵ L'incidenza per il 1996 del costo del personale sul costo del lavoro è del 97,4% per il parastato e del 96,6% per il settore della ricerca.

²⁶ L'onere per il 1995 è stato di 5.654 miliardi.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

autonoma considerazione per le finalità di efficienza e di produttività che persegue (purchè effettuata in un'ottica di efficacia e corretta gestione).

ANNO 1996

Tabella 9

ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI

COSTO DEL LAVORO E COMPOSIZIONE PERCENTUALE

(in migliaia di lire)

Voci di Spesa	Costo del Personale	Incid. %	Var % 95/96	Voci di Spesa	Costo del Lavoro	Incid. %	Var. % 95/96
Competenze fisse	2.349.973.732	53,6	0,1	Equo indennizzo	2.176.608	1,9	-20,1
Compet. accessorie	750.775.257	17,1	18,5	Formazione	25.408.687	21,8	17,5
Contrib. Amm.ne	1.010.767.858	23,0	4,4	Concorsi	1.411.387	1,2	-17,2
Missioni	74.949.168	1,7	-4,1	Fringe Benefits	66.920.807	57,5	14,6
Altre spese	198.933.388	4,5	-5,3	Spese Varie	20.469.839	17,6	31,1
Rimborsi	1.480.605	0,0	-101,7	Totale	116.387.328	100,0	
				Costo del Personale	4.386.879.008		
Costo del Personale	4.386.879.008	100,0		Costo del Lavoro	4.503.266.336		

ENTI DI RICERCA

COSTO DEL LAVORO E COMPOSIZIONE PERCENTUALE

(in migliaia di lire)

Voci di Spesa	Costo del Personale	Incid. %	Var % 95/96	Voci di Spesa	Costo del Lavoro	Incid. %	Var. % 95/96
Competenze fisse	254.676.061	64,1	9,2	Equo indennizzo	327.707	0,7	-11,6
Compet. accessorie	66.593.358	5,0	-36,6	Formazione	2.390.530	5,1	-14,6
Contrib. Amm.ne	329.381.609	24,7	2,4	Concorsi	1.467.334	3,1	3,2
Missioni	44.996.837	3,5	-63,5	Fringe Benefits	28.340.712	60,5	29,6
Altre spese	37.244.308	2,8	65,0	Spese Varie	14.320.895	30,6	-42,1
Rimborsi	1.758.385	-0,1	23,6	Totale	46.847.178	100,0	
				Costo del Personale	1.331.933.788		
Costo del Personale	1.331.933.788	100,0		Costo del Lavoro	1.378.780.966		

7.5 - Profili di spesa per aggregati omogenei e per enti esponenziali

7.5.1 - Enti previdenziali - *Automobil club d'Italia, provinciali e locali*

In aggiunta alle rilevazioni effettuate nella precedente parte del capitolo per i due comparti normativamente previsti, si ritiene di evidenziare taluni profili di spesa per raggruppamenti più limitati ed omogenei, soffermandosi nell'ambito degli enti pubblici non economici sul complesso degli enti previdenziali e degli Automobil club d'Italia, provinciali e locali, in rapporto ai quali sono anche possibili raffronti con il gruppo delle istituzioni ed enti di ricerca (tabella 10), già esaminati come comparto a sè e che costituiscono entità omogenea ed unitaria.

La categoria degli *enti previdenziali* (tabella 11) è quella di maggior rilievo del comparto per la rilevanza finanziaria degli oneri e per il numero degli addetti.

La spesa per le retribuzioni lorde dell'apparato (che registra un incremento dell'8 % sul 1995) raggiunge, per il 1996, i 2.609 miliardi ed incide per l'84 % sui 3.100 miliardi del parastato.

Tale spesa viene erogata in relazione ad una consistenza numerica di dipendenti in servizio che, al 31 dicembre 1996, supera le 53 mila unità, pari all'82 % del personale del parastato, e che risulta in diminuzione del 6% rispetto al 1995, a conferma del trend rilevato nell'aggregato.

Emerge, quindi, una utilizzazione di risorse finanziarie superiore a quella che, in astratto, competerebbe per la percentuale numerica dei dipendenti. Da ciò, la sussistenza di medie retributive superiori alla media generale dell'aggregato.

Gli *Automobil club d'Italia, provinciali e locali* (tabella 12), pur costituendo, nell'ambito del parastato, un raggruppamento di limitata rilevanza finanziaria per quanto concerne il livello di spese per il personale, concentrano 104 enti federati, da considerare unitariamente per l'omogeneità del profilo ontologico e funzionale.

Gli oneri retributivi lordi resisi necessari per il 1996 sono di 210,7 miliardi, somma inferiore dell'1 % a quella utilizzata nell'anno precedente.

I dipendenti rilevati per il 1996 superano complessivamente le 5.200 unità, con una diminuzione del 4 % rispetto al 1995.

Le retribuzioni unitarie medie sono notevolmente inferiori a quelle degli enti previdenziali, nonché alla media generale del comparto.

Per altri raffronti, si rinvia alle tabelle 13 e 14 predisposte per detti raggruppamenti che vengono anche posti in raffronto con il comparto ricerca, per il quale si sono già in precedenza esposti i principali elementi di spesa.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANNO 1996

Tabella 10

ENEL RICERCA - rapporto grado copertura organici complessivo e per livelli/qualifiche - incidenza componenti fissi ed accessorie su retribuzione totale

Qualifiche/livello	Dotazione organica	In servizio al 31/12/96	(b-a)	Ripartizione totale	Straord.	% su retr.	Incentivi	% su retr.	Indennità capitolari	% su retr.	Competenze fisse	% su retr.	Straordinari	% su retr.	Recupero ritardi assenze	% su retr.	Emolum. anni preced.	% su retr.
Personale di ruolo e non	(n)	(b)					(1)		stipendi		(2)		Incidenti					
temporaneo e contratt.																		
Dirigente di Ricerca I	1.121	634	-487	72.907.812	0	0,0	431.628	0,6	11.570.822	15,9	72.486.184	99,4	11.992.450	16,4	141.707	0,2	3.876.349	5,3
Primo Ricercatore II	2.552	1.271	-781	128.094.531	1.248	0,0	831.330	0,6	18.261.196	14,3	127.261.933	99,4	16.908.780	14,9	374.936	0,3	1.128.743	0,9
Ricercatore III	2.879	2.146	-733	114.855.931	7.296	0,0	1.127.854	0,9	15.773.630	13,7	113.720.681	99,0	19.008.780	17,7	536.270	0,5	309.196	0,3
Dirigente Tecnico I	306	183	-123	8.485.942	0	0,0	37.626	0,4	1.492.568	17,6	8.448.316	99,6	1.510.104	18,0	7.606	0,1	134.667	1,6
Primo Tecnico II	387	191	-196	17.017.441	6.440	0,0	594.814	3,5	2.215.479	13,0	16.427.678	96,5	2.810.104	16,3	18.444	0,1	21.596	0,1
Tecnico III	651	565	-86	30.258.741	0	0,0	412.249	1,4	1.878.112	12,8	29.771.017	98,2	4.122.061	14,6	11.881	0,1	71.447	0,3
Dirigente Tecnico I	41	11	-30	11.420.404	0	0,0	33.091	0,3	1.610.701	14,1	11.303.311	99,7	1.661.796	15	20.960	0,2	274.331	2,4
Dirigente Primo Fascia II	60	30	-30	3.547.750	0	0,0	39.100	1,1	908.969	25,6	3.508.650	98,9	948.069	26,7	6.778	0,2	362.445	10,2
Dirigente III	88	34	-54	2.777.806	0	0,0	3.577	0,1	690.771	24,9	2.774.229	99,9	694.348	25,0	3.456	0,1	174.240	6,3
Ispettore Gen. R.E. IV	0	8	8	363.326	17.692	3,1	46.642	8,3	51.235	9,1	498.992	88,6	115.569	20,5	1.176	0,2	23.317	4,1
Dirigente Div. R.E. IV	42	42	0	2.543.514	66.510	2,6	148.422	5,8	385.272	15,1	2.328.582	91,5	600.204	23,6	8.205	0,3	63.431	2,5
Collaboratore IER IV	1.513	1.188	-325	66.078.124	1.454.405	2,2	8.260.615	12,5	5.773.209	8,7	56.363.104	85,3	15.488.229	23,4	159.393	0,2	1.823.135	2,8
Funzionario Amm. vo IV	545	223	-322	12.348.047	416.636	3,4	2.051.499	16,6	456.219	3,7	9.879.912	80,0	2.924.354	23,7	22.450	0,2	293.547	2,4
Collaboratore IER V	2.114	1.326	-788	63.313.308	1.108.025	1,7	7.610.399	11,7	7.050.291	10,8	56.594.884	86,7	15.768.715	24,1	257.994	0,4	1.722.811	2,6
Funzionario Amm. vo V	555	574	19	28.320.640	743.329	2,6	2.250.051	7,9	3.895.313	13,8	25.327.260	89,4	6.888.693	24,3	120.414	0,4	845.761	3,0
Collaboratore Amm. vo V	263	178	-85	8.575.637	228.771	2,7	1.980.893	12,6	843.510	9,8	7.265.973	84,7	2.153.174	25,1	33.269	0,4	201.137	2,3
Collaboratore IER VI	2.389	2.157	-232	91.027.053	1.432.315	1,6	9.502.739	10,4	7.803.118	8,6	80.091.999	88,0	18.738.172	20,6	359.042	0,4	6.085.064	6,7
Operatore Tecnico VI	591	510	-81	24.288.096	418.512	1,7	3.418.758	14,1	2.099.195	8,6	20.450.826	84,2	5.936.465	24,4	55.466	0,2	643.123	2,7
Collaboratore Amm. vo VI	384	230	-154	11.145.105	225.798	2,0	1.780.260	16,0	791.365	7,1	9.139.047	82,0	2.797.423	25,1	66.166	0,6	298.472	2,7
Operatore Tecnico VII	889	1.026	137	37.628.205	668.763	1,8	6.838.228	18,2	2.388.485	6,3	30.121.214	80,0	9.895.476	26,3	124.070	0,3	2.186.765	5,8
Collaboratore Amm. vo VII	170	131	-39	4.785.618	98.807	2,1	549.544	11,5	448.061	9,4	4.137.267	86,5	1.096.312	22,9	19.623	0,4	137.820	2,9
Operatore Tecnico VIII	633	475	-158	22.780.407	458.435	2,0	1.954.510	8,6	1.722.857	7,6	20.367.462	89,4	4.135.802	18,2	125.836	0,6	625.424	2,7
Auxiliario Tecnico VIII	122	120	-2	4.807.360	145.348	3,0	620.757	12,9	328.997	6,8	4.041.255	84,1	1.095.102	22,8	10.186	0,2	288.887	6,0
Operatore Tecnico VIII	1.475	746	-729	26.408.017	652.099	2,5	2.011.947	7,6	3.533.547	13,4	23.743.971	89,9	6.197.593	23,5	79.589	0,3	710.740	2,7
Operatore Amm. vo VIII	255	302	47	10.905.897	176.552	1,6	1.048.789	9,6	902.803	8,3	9.680.536	88,8	2.128.244	19,5	52.117	0,5	623.007	5,7
Auxiliario Tecnico IX	176	147	-29	6.174.082	215.290	3,5	729.756	11,8	484.588	7,8	5.229.036	84,7	1.429.634	23,2	20.038	0,3	172.515	2,8
Auxiliario Amm. vo IX	104	95	-9	3.194.807	75.300	2,4	298.369	9,3	298.552	9,3	2.821.138	88,3	672.221	21,0	6.560	0,2	91.887	2,9
Operatore Amm. vo IX	397	212	-185	6.633.949	126.035	1,9	599.344	9,0	707.450	10,7	5.908.570	89,1	1.432.829	21,6	49.869	0,8	168.433	2,5
Auxiliario Tecnico X	283	63	-220	1.987.791	118.680	6,0	185.082	9,3	177.744	8,9	1.684.029	84,7	481.506	24,2	4.184	0,2	47.880	2,4
Auxiliario Amm. vo X	105	73	-32	1.982.742	51.100	2,6	212.025	10,7	139.840	7,1	1.719.617	86,7	402.965	20,3	7.012	0,4	35.506	1,8
Totale Personale di Ruolo	21.848	15.416	-5.632	826.663.995	8.913.406	1,1	54.824.931	6,6	96.704.331	11,7	763.125.658	92,3	160.442.668	19,4	2.823.699	0,3	23.444.676	2,8
Personale non di ruolo	0	0	0	57.820.283	536.316	0,9	685.997	1,2	7.152.940	12,4	56.597.970	97,9	8.375.253	14,5	165.658	0,3	528.442	0,9
Personale temporaneo	0	0	0	30.657.115	322.606	1,1	1.152.159	3,8	2.374.232	7,7	29.182.350	95,2	3.848.997	12,6	63.192	0,2	288.855	0,9
Personale contrattista	9	134	125	4.694.920	222.235	4,7	32.326	0,7	264.348	4,4	4.440.139	94,6	459.129	9,8	52.577	1,1	35.282	0,5
Personale part-time	0	35	35	836.739	1.105	0,1	117.841	14,1	38.273	4,6	717.793	85,8	157.219	18,8	27.025	3,2	39.293	4,7
Totale altro personale	9	253	244	94.009.057	1.082.282	1,2	1.988.523	2,1	9.768.793	10,4	90.938.252	96,7	12.840.598	13,7	308.452	0,3	882.872	0,9
TOTALE GENERALE	21.857	17.950	-3.107	920.673.052	9.995.688	1,1	56.813.454	6,2	106.474.124	11,6	854.063.910	92,7	173.283.266	18,8	3.132.151	0,3	24.327.548	2,6

Fonte: Corte dei conti - elaborazioni su dati R.C.O.S.

(1) Comprende: indennità di turno, pronta disponibilità, compensi ecc., Fondi ecc., altre spese.

(2) Al netto dei recuperi.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANNO 1996

Tabella 11

ENTI PREVIDENZIALI

RAPPORTO GRADO DI COPERTURA ORGANICI COMPLESSIVO E PER LIVELLI/QUALIFICHE

INCIDENZA COMPONENTI ACCESSORIE SU RETRIBUZIONI

Qualifica/livello	Dotazione organica (a)	In servizio (b)	(b-a)	Retribuzione totale	Strand.	% su retri.	Incentivi (1)	% su retri.	Indennità capifam. stipendi	% su retri.	Competenze fisse (2)	% su retri.	Strordinario Incentivi	% su retri.	Recuperi ritardi assenze	% su retri.	Emolum. anni preced.	% su retri.
Personale di ruolo e non temporaneo e contratt.																		
Dirigente Generale Liv. B	1	2	1	164.242	24.777	15,1	4.965	3,0	286.189	17,6	134.400	81,9	29.742	18,1	2,16	0,0	176.121	0,0
Dirigente Generale Liv. C	71	59	-12	7.578.921	1.020.955	13,6	1.828.098	24,1	286.189	3,8	4.721.770	62,3	3.143.542	41,5	16,101	0,0	5.028.409	2,3
Qualifica dirigenziale	1.466	1.219	-247	125.657.070	11.868.520	9,4	30.780.380	24,5	4.480.547	3,6	83.008.170	66,1	47.129.447	37,5	16,101	0,0	5.028.409	4,0
Dirigente Superiore	27	-27	-27	7.866.725	558.223	7,1	1.143.084	14,5	949.762	12,1	8.257.418	78,4	2.631.069	33,7		0,0	950.290	12,1
Primo Dirigente	40		-40	11.476.470	888.529	7,7	2.330.522	20,3	1.213.591	10,6	6.165.419	72,0	4.432.642	38,6		0,0	1.200.714	10,5
Ispettore Gen. R. E.		1.419	1.419	127.500.431	10.103.621	7,9	20.742.111	16,3	3.440.792	2,7	96.654.699	75,8	34.286.524	26,9	25,000	0,0	1.239.151	1,0
Direttore Div. R. E.		301	301	22.951.488	1.727.008	7,5	4.158.869	18,1	573.452	2,5	17.065.611	74,4	6.459.329	28	5,356	0,0	115.528	0,5
Decano Liv. II diff.		206	206	34.405.760	967.253	2,8	3.901.216	11,3	8.496.935	24,7	29.537.291	85,8	13.365.404	38,8	3,083	0,0	944.241	2,7
Decano Liv. I diff.		370	370	51.983.435	944.551	1,8	5.293.568	10,2	16.697.444	32,1	45.745.316	88,0	22.935.503	44,1	3,054	0,0	1.163.183	2,2
Decano Liv.	1.492	448	-1.044	35.707.484	891.657	2,5	5.185.183	14,5	9.898.576	27,7	29.630.644	83,0	15.975.416	44,7	5,190	0,0	1.229.544	3,4
Nono Liv.	3.099	482	-2.617	29.493.189	1.321.260	4,5	7.629.372	25,9	1.021.230	3,5	20.542.557	69,7	9.971.862	33,8	6,185	0,0	10.196	0,0
Ottavo Liv.	13.540	10.407	-3.133	565.051.814	19.988.268	3,5	145.815.234	25,8	840.775	0,1	399.248.292	70,7	166.644.297	29,5	78,387	0,0	256.673	0,0
Settimo Liv.	24.257	20.875	-3.382	950.362.236	21.614.239	2,3	227.112.046	23,9	4.331.876	0,5	701.635.951	73,8	253.058.161	26,6	172.310	0,0	1.316.186	0,1
Sesto Liv.	9.996	8.620	-1.376	343.820.206	8.253.584	2,4	75.892.111	22,1	1.208.326	0,4	259.674.511	75,5	85.354.021	24,8	155,511	0,0	199.725	0,1
Quinto Liv.	4.211	2.482	-1.729	100.823.254	2.128.405	2,1	21.723.929	21,5	2.773.533	2,8	76.970.920	76,3	26.625.867	26,4	81,509	0,1	57.991	0,1
Quarto Liv.	720	2.915	2.195	110.513.450	2.963.865	2,7	27.307.108	24,7	243.691	0,2	80.242.477	72,6	30.514.664	27,6	48,620	0,0	54.228	0,0
Terzo Liv.	231	506	275	17.134.503	515.042	3,0	3.970.648	23,2	255.016	1,5	12.648.813	73,8	4.740.726	27,7	76,419	0,4	8.421	0,0
Secondo Liv.		3	-3	146.984	10.283	7,0	30.457	20,7		0,0	106.244	72,3	40.740	27,7	1,258	0,9		0,0
Primo Liv.																		
Totale Personale di Ruolo	59.157	50.314	-8.843	2.542.637.664	85.798.140	3,4	584.848.921	23,0	56.711.955	2,2	1.871.990.603	73,6	727.359.016	28,6	678.219	0,0	13.950.601	0,5
Personale non di ruolo	0	6	6	206.813	20.731	10,0	550	0,3	6.315	3,1	185.532	89,7	27.596	13,3		0,0	3.434	1,7
Personale temporaneo	0	61	61	2.741.110	22.798	0,8	4.551	0,2		0,0	2.713.761	99,0	27.349	1,0		0,0	552	0,0
Personale contrattista	1	2.139	2.138	53.022.181	591.396	1,1	218.944	0,4	4.389.325	8,3	52.211.841	98,5	5.199.665	9,8	31,759	0,1	143.773	0,3
Personale part-time	0	500	500	10.836.941	1.170	0,0	3.148.749	29,1	69.021	0,6	7.687.022	70,9	3.218.940	29,7	8,357	0,1	10.554	0,1
Totale altro personale	1	2.706	2.705	66.807.045	636.095	1,0	3.372.794	5,0	4.464.661	6,7	62.798.156	94,0	8.473.550	12,7	40,116	0,1	158.313	0,2
TOTALE GENERALE	59.158	53.020	-6.138	2.609.444.709	86.434.235	3,3	588.221.715	22,5	61.176.616	2,3	1.934.788.759	74,1	735.832.566	28,2	718.335	0,0	14.108.914	0,5

Fonte: Conti dei conti - elaborazioni su dati R.G.S.

1) Comprende: indennità di turno, pronta disponibilità, compensi ecc., Fondi ecc., altre spese.

2) Al netto dei recuperi

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANNO 1996

Tabella 12

A.C.I. E A.C. LOCALI E PROVINCIALI
RAPPORTO GRADO DI COPERTURA ORGANICI COMPLESSIVO E PER LIVELLI/QUALIFICHE
INCIDENZA COMPONENTI ACCESSORIE SU RETRIBUZIONE

Qualifica/livello	Dotazione organica (a)	In servizio al 31.12.96 (b)	(b-a)	Retribuzione totale	Strord.	% su retr.	Incentivi (1)	% su retr.	Indennità capitolari	% su retr.	Competenze fisse (2)	% su retr.	Strordinario Incentivi	% su retr.	Recupero ritardi accessorie	% su retr.	Emolumenti annui preced.	% su retr.
Personale di ruolo e non temporaneo e unitari.																		
Diligente Generale Liv. II	16	11	-5	1.532.072	226.516	14,8	49.461	3,3	157.993	10,3	1.355.605	89,8	17.471	10,3	0	0,0	0	0,0
Diligente Generale Liv. I	8	147	139	12.591.608	911.567	7,2	423.743	3,4	2.918.464	23,2	11.236.298	89,4	4.233.714	33,8	2.938	0,0	103.679	0,8
Qualifica diligenza Liv. I	66	1	-65	117.858	55.412	47,0	18.177	15,4	13.300	11,3	44.269	37,6	86.889	73,7	0	0,0	0	0,0
Dirigente Superiore	89	1	-88	98.770	25.294	25,6	9.936	10,1	1.000	1,0	63.540	64,3	36.230	36,7	0	0,0	0	0,0
Primo Dirigente																		
Ispettore Gen. R. E.		5	5	384.691	23.026	6,0	14.137	3,7	26.145	6,8	347.528	90,3	63.308	16,5	129	0,0	0	0,0
Direttore Div. R. E.		5	5	393.367	22.881	5,8	21.592	5,5	2.756	0,7	348.894	88,7	47.229	12	0	0,0	72.623	18,5
Decimo Liv. II diff.		3	3	307.818	5.371	1,7	21.734	7,1	20.333	6,6	280.713	91,2	47.438	15,4	4.952	1,6	1.648	0,5
Decimo Liv. I diff.		4	4	328.252	14.831	4,5	25.214	7,7	0	0,0	288.207	87,8	40.045	12,2	16	0,0	3.514	1,1
Decimo Liv.	20	9	-11	427.366	22.869	5,4	32.358	7,6	5.153	1,2	372.139	87,1	60.380	14,1	41	0,0	0	0,0
Nono Liv.	140	76	-64	4.011.767	191.464	4,8	565.450	14,1	131.045	3,3	3.254.853	81,1	887.959	22,1	4.272	0,1	31.597	0,8
Ottavo Liv.		478	-130	23.203.397	923.926	4,0	3.408.651	14,7	313.823	1,4	18.870.820	81,3	4.646.400	20,0	22.585	0,1	70.662	0,3
Settimo Liv.	1.216	898	-318	40.189.547	1.322.077	3,3	5.935.213	14,8	541.466	1,3	32.932.257	81,9	7.798.756	19,4	33.937	0,1	168.110	0,4
Sesto Liv.	1.876	1.676	-200	62.661.304	1.433.754	2,3	8.934.203	14,3	479.367	0,8	52.293.347	83,5	10.847.324	17,3	87.192	0,1	139.506	0,2
Quinto Liv.	1.062	1.017	-45	33.940.556	643.224	1,9	4.712.029	13,9	168.295	0,5	28.583.303	84,2	5.523.548	16,3	29.226	0,1	63.503	0,2
Quarto Liv.	488	411	-77	13.809.578	379.667	2,7	1.744.341	12,6	107.719	0,8	11.685.570	84,6	2.231.727	16,2	16.637	0,1	42.605	0,3
Terzo Liv.	443	428	-15	13.124.537	289.020	2,2	1.689.386	12,9	67.733	0,5	11.146.131	84,9	2.046.139	15,6	10.436	0,1	25.589	0,2
Secondo Liv.													0					
Primo Liv.																		
Totale Personale di Ruolo	6.032	5.173	-859	207.292.621	6.505.440	3,1	27.608.921	13,3	4.954.426	2,4	173.178.260	83,5	39.068.787	18,8	212.400	0,1	723.036	0,3
Personale non di ruolo		15	15	775.019	10.631	1,4	17.275	2,2	13.099	1,7	747.113	96,4	41.005	5,3	0	0,0	957	0,1
Personale temporaneo		64	64	2.395.281	51.397	2,1	61.189	2,6	103.297	4,3	2.282.695	95,3	215.883	9,0	0	0,0	8.797	0,4
Personale contrattista		1	1	19.269		0,0		0,0	0	0,0	19.269	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Personale part-time		14	14	271.371	70	0,0	22.550	8,3	8.467	3,1	248.751	91,7	31.087	11,5	185	0,1	3.022	1,1
TOTALE GENERALE	6.032	5.267	-765	210.753.561	6.567.538	3,1	27.709.935	13,1	5.079.289	2,4	176.476.088	83,7	39.356.762	18,7	212.585	0,1	735.812	0,3

Fonte: Corte dei conti - elaborazioni su dati R.G.S.

(1) Comprende: indennità di turno, pronta disponibilità, compensi ecc., Fondi ecc., altre spese.

(2) Al netto dei recuperi

ANNO 1996

Tabella 13

CONFRONTO TRA RETRIBUZIONI MEDIE DEL PERSONALE DI RUOLO APPARTENENTE AI SETTORI
PREVIDENZIALI, DELLA RICERCA E DEGLI AUTOMOBILI CLUB^(a)

(in migliaia di lire)

Categorie e livelli	ENTI PREVIDENZIALI				ENTI RICERCA				ACIED AUTOMOBILE CLUB LOCALI				
	Unità	Retribuz. totale	Retribuz. unitaria	Scost. %	Unità	Retribuz. totale	Retribuz. unitaria	Scost. %	Unità	Retribuz. totale	Retribuz. unitaria	Scost. %	Media gener.
Dirigenti + r.e.	3.000	303.195.349	101.065	6,42	2.781	247.364.528	88.964	-6,32	178	15.288.499	85.890	-9,56	94.964,9
Ottavo liv. e sup.	11.913	716.641.682	60.156	5,91	6.328	325.750.338	51.478	-9,37	609	28.278.600	46.473	-18,18	56.801,0
Settimo livello	20.875	950.362.236	45.526	1,04	2.953	126.460.254	42.824	-4,96	963	40.189.547	41.734	-7,38	45.057,2
Sesto livello	8.620	343.820.206	39.886	1,42	1.636	65.194.230	39.850	1,32	1.737	62.661.304	36.074	-8,28	39.329,3
Quinto livello	2.482	100.823.254	40.622	7,76	1.173	42.121.274	35.909	-4,74	1.038	33.940.556	32.714	-13,22	37.695,3
Quarto livello	2.915	110.513.450	37.912	3,91	493	16.002.838	32.460	-11,03	438	13.809.578	31.529	-13,59	36.486,2
Terzo livello	506	17.134.503	33.863	6,69	132	3.970.533	30.080	-5,23	441	13.124.537	29.795	-6,12	31.738,1
1° e 2° livello	3	146.984	48.995										48.994,7
TOTALI	50.314	2.542.637.664	50.535	0,61	15.496	826.863.995	53.362	6,24	5.403	207.292.621	38.370	-23,61	50.227,4

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.

Le unità di personale sono calcolate come media annuale

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CONFRONTO TRA RETRIBUZIONI MEDIE DEL PERSONALE DI RUOLO E NON DI RUOLO
APPARTENENTE AI SETTORI PREVIDENZIALE, DELLA RICERCA E DEGLI AUTOMOBILE CLUB (a)

Tabella 14

ANNO 1996

(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 contrattuali	4.856.270	62,7	2.886.895	37,3	7.743.165	-	-	-	-	-	1.408.391	82,7	293.814	17,3	1.702.205
Dirigenti + r.e.	211.151.317	71,5	84.300.867	28,5	295.452.184	245.122.825	99,1	2.241.703	0,9	247.364.528	12.060.529	88,8	1.525.765	11,2	13.586.294
Ottavo liv. e sup.	524.704.100	73,2	191.917.582	26,8	716.641.682	298.866.846	91,7	26.883.492	8	325.750.338	23.066.732	81,6	5.211.868	18,4	28.278.600
Settimo livello	701.635.951	73,8	248.726.285	26,2	950.362.236	109.681.872	86,7	16.778.382	13,3	126.460.254	32.932.257	81,9	7.257.290	18,1	40.189.547
Sesto livello	259.674.511	75,5	84.145.695	24,5	343.820.206	54.625.943	83,8	10.568.287	16	65.194.230	52.293.347	83,5	10.367.957	16,5	62.661.304
Quinto livello	76.970.920	76,3	23.852.334	23,7	100.823.254	37.465.782	88,9	4.655.492	11,1	42.121.274	28.585.303	84,2	5.355.253	15,8	33.940.556
Quarto livello	80.242.477	72,6	30.270.973	27,4	110.513.450	13.958.744	87,2	2.044.094	13	16.002.838	11.685.570	84,6	2.124.008	15,4	13.809.578
Terzo livello	12.648.813	73,8	4.485.690	26,2	17.134.503	3.403.646	85,7	566.887	14,3	3.970.533	11.146.131	84,9	1.978.406	15,1	13.124.537
1° e 2° livello	106.244	72,3	40.740	27,7	146.984	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Restante pers.	62.798.156	94,0	4.008.889	6,0	66.807.045	90.938.252	96,7	3.070.805	3,3	94.009.057	3.297.828	95,3	163.112	4,7	3.460.940
TOTALI	1.934.788.759	74,1	674.655.950	25,9	2.609.444.709	854.063.910	92,7	66.809.142	7	920.873.052	176.476.088	83,7	34.277.473	16,3	210.753.561

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

7.5.2 - INPS - CNR

Si ritiene utile, infine, soffermarsi su taluni profili di spesa dell'INPS e del CNR che, nell'ambito dell'aggregato enti pubblici non territoriali, appaiono per il loro rilievo in un certo qual modo esponentziali di ciascuno dei raggruppamenti omogenei considerati.

L'Istituto nazionale della previdenza sociale assorbe per il 1996 il 67,4 %, della spesa per le retribuzioni lorde del personale sostenuta dagli Enti previdenziali, con una forza lavoro in servizio di 34.105 unità corrispondente al 64,3 % del complesso degli addetti dell'apparato.

Gli oneri globali del costo del lavoro, in notevole aumento per il 1996 (+ 11,6 %), appaiono in diminuzione (- 2,6 %) per il 1997²⁷ per effetto prevalentemente della riduzione del personale²⁸, nonché della quota di benefici sociali, assistenziali e di oneri diversi. In crescita sia gli oneri retributivi lordi (+ 12,5 % per il 1996; + 0,3 % per il 1997), sia il costo unitario medio (+ 1 % per il 1997), sia la retribuzione unitaria media (+ 4 % per il 1997).

Può rilevarsi²⁹ che, a seguito della pubblicazione del primo rapporto del servizio di controllo interno dedicato al processo produttivo³⁰, si è posto il problema della revisione dei compensi incentivanti e che tale vicenda è emblematica del permanere dell'esigenza - peraltro generalizzata - di una riorganizzazione del modello produttivo.

Ponendo da ultimo in rapporto le spese dirette ed indirette per il personale con le spese correnti (al netto dei trasferimenti passivi correnti) sostenute dall'ente, può aversi un ulteriore valore significativo dell'incidenza della categoria di spesa che ne occupa. Da tale raffronto risulta che per il 1996 il costo del lavoro rappresenta per l'INPS poco più del 5 % delle spese correnti, di contro all'11 % del 1994 ed al 9 % 1995.

Il Consiglio nazionale delle ricerche presenta un onere per le retribuzioni lorde per il 1996 di circa 556 miliardi, che corrisponde al 60 % dell'intera spesa del complesso degli enti di ricerca. Il costo del lavoro³¹ - pur se aumentato nel 1997 rispetto al 1996 (+ 3,2 %) - è diminuito nel biennio 1995-1997 di circa il 10 %, per effetto della contrazione del personale di ruolo, della riduzione di talune significative voci di spesa (straordinari, missioni), dei minori accantonamenti per il fondo TFR. I costi retributivi unitari medi registrano, invece, al termine del biennio, un aumento di circa il 6 %.

Il numero dei dipendenti in servizio supera le 7.400 unità per il 1996, che corrispondono al 47,7 % dell'intera forza lavoro del comparto della ricerca. La consistenza numerica del personale di ruolo³², a conferma di un trend decennale, è in costante diminuzione (di poco più di 1 punto percentuale annuo nel periodo 1995-1997). E ciò vale anche il personale della ricerca, con la sola eccezione del complesso dei ricercatori e tecnologi dei primi tre livelli.

Nella gestione delle risorse umane, come osservato dalla Sezione di controllo sugli enti della Corte dei conti³³, continua, così, a manifestarsi il fenomeno, già avvertito negli anni precedenti, dell'andamento "a forbice" della consistenza delle due componenti del personale in servizio: quella del personale di ruolo, in diminuzione, e quella del personale non di ruolo in tendenziale aumento. Al di là dei motivi contingenti che possono obiettivamente aver concorso

²⁷ I dati 1997 sono tratti dalla Relazione della competente Sezione della Corte dei conti al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'INPS per l'esercizio 1997, in corso di pubblicazione.

²⁸ A conferma del trend in atto dal 1992, il personale si è ridotto anche nel 1996 per il 3,3 % e nel 1997 per il 5,1 %.

²⁹ Si riprende l'osservazione fatta dalla Corte nella citata Relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria dell'INPS per l'esercizio 1997 (cfr. precedente nota 23).

³⁰ Nel rapporto si pone in evidenza che a seguito di un esame a campione, la produzione "efficace" è risultata non superiore al 20 % del totale.

³¹ Tali notazioni sono tratte dalla Relazione della competente Sezione della Corte dei conti al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del CNR per gli esercizi 1996 e 1997, in corso di pubblicazione.

³² Il dato è meno significativo per il restante personale, nel quale incide con estrema variabilità la consistenza del personale a contratto cui il CNR è ingenuo a far ricorso per specifici progetti di ricerca.

³³ Confronta citata Relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria del CNR per gli esercizi 1996 e 1997.

a determinare il fenomeno³⁴, lo stesso non è stato valutato sfavorevolmente dalla Corte, in quanto "il contenimento dei rapporti di lavoro a tempo determinato a favore dei rapporti a carattere temporaneo può offrire garanzie di flessibilità e di ricambio professionale, che appaiono essenziali per un ente di ricerca, specie se pluritematico, come il CNR, e può anche in qualche misura attenuare il grave inconveniente del progressivo invecchiamento del personale addetto alla ricerca".

Da ultimo, rapportando anche per il CNR, le spese globali (dirette ed indirette) per il personale con le spese correnti, e pur tenendo conto della peculiarità della risorsa lavoro dell'Ente, si rileva che l'incidenza del costo del lavoro, in tendenziale aumento, passa dal 50 % del 1994 al 57 % del 1996 della predetta globale categoria di spesa.

7.6 - Notazioni di sintesi sull'aggregato

Il costo del lavoro globale per l'aggregato risulta pari, per il 1996, a 5.882 miliardi con un incremento del 4 % rispetto all'onere rilevato per il 1995. Tale effetto è dovuto all'incremento registrato per il comparto degli enti pubblici non economici (+ 6 %), atteso che per il comparto delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione si è determinata una diminuzione degli oneri (- 2 %).

Tra le varie componenti si rileva in aumento sul 1995 il complesso indistinto dei fringe benefits (+ 14,6 % per il parastato e + 29,6 % per il comparto della ricerca) così come (sia pure in lieve misura, con un decremento 14,6 % per il settore della ricerca compensato da un aumento del 17,5 % per il parastato) la spesa per la formazione del personale.

Il costo del personale per il 1996 è pari per gli enti pubblici non economici a 4.386,8 miliardi (+5,5 % rispetto al 1995) e per il settore della ricerca a 1.331,9 miliardi (-1,8 % sul 1995).

Il costo unitario medio per addetto, pari per l'aggregato a 68,9 milioni annui, è di 67,4 milioni annui (+13,1 % rispetto al 1995) per gli enti pubblici non economici e di 74,2 milioni per gli enti di ricerca (- 2,7 % rispetto all'anno precedente).

Le risorse finanziarie distribuite per far fronte alla spesa per le retribuzioni lorde per il personale comunque in servizio nei due comparti considerati hanno superato nel 1996 di poco i 4 mila miliardi, ammontare che si attesta sul 3% della quota globale destinata all'intero settore pubblico. E ciò di contro ad un complesso di dipendenti che, per entità numerica sul totale del personale del settore pubblico, rappresenta circa il 2,5% ed è in generale costante diminuzione (mediamente del 6,3% per il settore del parastato e dell'1,6% per il personale della ricerca). Ne deriva un rapporto tra risorse ed unità assegnate pari a 48,4 milioni che è il più elevato nell'ambito del settore pubblico.

Tali oneri retributivi lordi si sono incrementati del 3,9% rispetto al 1995 (+ 3,9 % per il parastato, + 0,4 % per il comparto della ricerca). Di tale spesa le componenti fisse assorbono il 75,8 % per gli enti del parastato ed il 92,7 % per gli enti di ricerca, di contro alle quote rispettivamente del 78,8 % e dell'88,1 % del 1995.

Le retribuzioni unitarie medie, calcolate rapportando la retribuzione complessiva per le varie categorie al numero medio di dipendenti in servizio nell'anno, risultano superiori ai valori rilevati per il complesso del settore pubblico, oggetto del presente referto, nonché ai valori rilevati per il 1995 (in media del 10 % per il parastato e del 4,5 % per la ricerca).

³⁴ Tra questi: il blocco legislativo delle assunzioni, la riduzione delle disponibilità finanziarie, l'incertezza sugli esiti dei progetti di riforma.

Dai dati finanziari complessivi dell'aggregato, emerge che, nonostante gli interventi diretti al contenimento della spesa, il costo globale del lavoro, per il comparto degli enti pubblici non economici, si è incrementato di circa 6 punti percentuali ed in misura superiore a quella rilevabile per gli oneri retributivi lordi, cresciuti pur essi più del tasso di inflazione.

Tale incremento postula attenta considerazione, in quanto si è determinato nonostante la costante riduzione del numero dei dipendenti - che avrebbe dovuto comportare una diminuzione degli oneri globali - e in categorie di spesa per gran parte non obbligatorie e, come tali, più agevolmente programmabili, graduabili e suscettibili di interventi correttivi.

Allegato 1

Enti assoggettati al controllo della Corte dei conti - Sezione di controllo sugli enti sovvenzionati - non ricompresi nella rilevazione della R.G.S.

1	Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (A.N.P.A.)
2	Agenzia per i servizi sanitari regionali
3	Comitato nazionale italiano per il collegamento fra il Governo italiano e l'ONU per l'alimentazione e l'agricoltura (COMITATO FAO)
4	Ente autonomo per la mostra d'oltremare e del lavoro italiano nel mondo
5	Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC)
6	Ente parco nazionale dei Monti Sibillini
7	Ente parco nazionale del Pollino
8	Ente parco nazionale della Val Grande
9	Ente parco nazionale delle Dolomiti Bellunesi
10	Ente parco nazionale delle Foreste Casentinesi, ecc.
11	Ente Rossini Opera Festival
12	Fondazione Festival dei due Mondi di Spoleto
13	Fondo di assistenza per i finanziari (F.A.F.)
14	Fondo di assistenza per il personale della P.S.
15	Fondo di previdenza per il personale del Ministero delle Finanze
16	Istituto nazionale di studi romani
17	Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI)
18	Istituto per l'Oriente C. A. Nallino (IPO)
19	Istituto per la vigilanza sulle Assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP)
20	Opera nazionale di assistenza per il personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco
21	Sezione speciale per l'assicurazione del credito all'esportazione (SACE)
22	Società italiana autori editori (SLAE)
23	Società italiana per l'organizzazione internazionale (SIOI)
24	Ufficio Italiano Cambi (UIC)
25	Unione nazionale ufficiali in congedo d'Italia (U.N.U.C.I.)

Capitolo VIII

IL PERSONALE DELLE UNIVERSITA'

8.1 - Premessa

L'analisi tra le varie istituzioni (Università e Scuole superiori) è stata condotta sui soli dati relativi al 1996, poiché alla data del 30 novembre 1998 la Ragioneria Generale dello Stato non aveva ancora reso disponibili i dati disaggregati per il 1997. Sono state effettuate invece comparazioni fra il 1996 ed il 1995 per quanto concerne i dati generali di comparto.

Nell'effettuazione delle comparazioni fra le varie Università sono state distinte le sei principali categorie in cui viene suddiviso tutto il personale del comparto (professori di ruolo, ricercatori, professori incaricati, dirigenti, personale dei livelli, restante personale), anche se le analisi sono state condotte principalmente sulle tre categorie che costituiscono la gran parte dell'intero comparto (professori di ruolo, ricercatori e personale dei livelli).

I dati presi a base per le comparazioni sono stati tratti da varie fonti (Conto annuale per il 1996 della Ragioneria Generale dello Stato, Relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 1997 del Ministero del Tesoro, Decisione e Relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato per il 1997, Relazione sul sistema universitario italiano per l'A.A. 96/97 curata dall'Ufficio di Statistica del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, sistema informativo unificato R.G.S. - Corte dei Conti, banca dati del Dipartimento Affari Economici del M.U.R.S.T.) e talvolta hanno palesato incongruenze tra loro non giustificabili dai differenti sistemi di raccolta e/o elaborazione. Si reputa senz'altro opportuno per il futuro avviare un canale diretto fra gli Istituti universitari interessati (attualmente 57 statali ed 11 non statali) e questa Corte, eventualmente anche per il tramite del M.U.R.S.T. ovvero del C.L.N.E.C.A. di Bologna (che risulta disporre di una banca dati su base nazionale), onde addivenire ad un sistema organizzato di raccolta dei dati che garantisca idonei livelli di tempestività e certezza.

8.2 - Consistenza del personale in servizio

Al 31 dicembre 1996 il personale (di ruolo e non) complessivamente in servizio presso le varie istituzioni universitarie è risultato pari a 108.823 unità, con un decremento rispetto al 1995 dello 0,55%.

Sul piano generale si osserva che nel 1995, a fronte di una dotazione organica di 101.436 unità per l'intero comparto, erano risultate in servizio ben 103.258 unità di ruolo. Nel 1996 l'indice di squilibrio risulta peggiorato: a fronte di una dotazione organica di comparto ridotta a 99.840 unità, è risultato in servizio personale di ruolo per un totale di 102.646 unità (è rimasto pressochè costante, invece, il rapporto fra personale di ruolo e non).

In ordine al *personale docente*, nel 1996 esso ha rappresentato poco meno della metà del totale del personale in servizio (45,5%): i professori di ruolo (ordinari, straordinari ed associati) più di un quarto del totale, i ricercatori più di un sesto ed i professori incaricati lo 0,3% circa del totale. Si registra un lieve incremento rispetto al 1995 (45,1%).

Quanto ai *dirigenti*, come nel 1995, anche nel 1996 la loro consistenza è stata pari a poco più di un millesimo del personale totale, mentre la presenza media di dirigenti nel settore statale è stata di circa dieci volte superiore e quella nel comparto dei Ministeri quasi venti volte superiore.

Il personale dei *livelli* ha rappresentato nel 1996 quasi la metà del personale complessivo (48,95%), mentre il *restante personale* (temporanei, contrattisti e part-time) ha avuto una consistenza pari al 5,7% del personale complessivo, con un lieve incremento rispetto al 1995 (5,6%).

8.3 - Considerazioni generali sulla spesa per il personale

A fronte di 6.012 miliardi per retribuzioni lorde (competenze fisse ed accessorie, al netto dei contributi a carico dell'Amministrazione e di ogni altro emolumento) dell'intero comparto registrati nel 1995, nel 1996 le stesse retribuzioni lorde sono ammontate a 6.349 miliardi circa, per un incremento del 5,6%.

Il costo del personale per il 1996 è stato pari a 8.494 miliardi, a fronte dei 6.934 miliardi dell'anno precedente (per un incremento del 22,5%).

Il costo del lavoro nel 1996 si è assestato a circa 8.553 miliardi (rispetto ai 7.086 miliardi circa del 1995, per un incremento del 20,6%), comprensivo di 59 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) : tale ultima componente di costo risulta nettamente diminuita rispetto ai 152 miliardi dell'anno precedente.

Infine, il comparto universitario ha fatto ricorso nel 1996 a prestazioni di lavoro esterne (contratti d'opera e convenzioni con Enti pubblici e privati) nella misura di 125 miliardi circa, a fronte dei 417 miliardi del 1995.

La retribuzione media annua pro-capite del comparto università, come negli anni precedenti, si è mantenuta anche nel 1996 tra le più alte del settore statale e pubblico in genere : nel 1994 era stata pari a circa 51,6 milioni pro-capite, nel 1995 circa 53,2 milioni pro-capite e nel 1996 circa 55,8 milioni pro-capite (per lo stesso 1996 la retribuzione media annua pro-capite è stata pari a 47 milioni circa nel settore statale e 43 milioni circa nel settore pubblico). Occorre tenere presente, al riguardo, che il 26,5 % del personale di comparto è costituito dalla categoria dei professori di ruolo, con una retribuzione media annua pro-capite di oltre 94 milioni.

8.4 - Analisi comparative fra categorie del comparto

8.4.1 - Distribuzione del personale per categoria (tab. 01)

A livello generale le prime dieci Università, per quantità di personale in servizio, sono Roma (Sapienza), Napoli (Federico II), Palermo, Bologna, Milano (Statale), Messina, Bari, Firenze, Padova e Torino ; le ultime 3 sono la S.I.S.S.A. di Trieste, la Scuola Superiore di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa e la Università per stranieri di Siena.

La posizione in graduatoria dei primi dieci Atenei varia leggermente se si adottano altri parametri generali di valutazione: posto fuori discussione il primato dell'Università "La Sapienza" di Roma, se si considera la quota del F.F.O. (Fondo per il Finanziamento Ordinario,

previsto dall'art. 5 della Legge 537/93, che insieme al F.E.U. - Fondo per l'Edilizia Universitaria ed al F.P.S. - Fondo per la Programmazione dello Sviluppo costituisce la principale fonte economica di entrata per lo specifico comparto, ex art. 7 della Legge 168/89) erogata dal M.U.R.S.T. ovvero la dimensione del corpo docente (professori di ruolo, professori incaricati e ricercatori), al secondo posto resta Napoli (Federico II), al terzo sale Bologna, al quarto Milano (Statale) ed al quinto Firenze; se si considera, invece, il numero degli studenti iscritti ai vari corsi di laurea, al secondo posto balza Milano (Statale), al terzo Bologna, al quarto Napoli (Federico II) ed al quinto Torino.

Relativamente ai professori di ruolo, che nella media di comparto costituiscono il 26,5 % di tutto il personale, spicca in graduatoria la Terza Università di Roma, con una quota-parte pari ad oltre il 43 %, seguita dall'Università di Ferrara (36,7%) e dal Politecnico di Milano (35,8 %). Nel fondo della specifica graduatoria si osserva l'Università per stranieri di Siena, preceduta dalla Scuola Superiore "Normale" di Pisa e dall'Università per stranieri di Perugia.

Relativamente, invece, ai ricercatori, che nella media di comparto costituiscono il 18,4 % di tutto il personale, spicca la Scuola Superiore "Normale" di Pisa, con una quota-parte pari al 29%, seguita dall'Università di Potenza (26,6%) e dall'Università di Campobasso (25,5 %). Nel fondo della specifica graduatoria si osserva ancora l'Università per stranieri di Siena, preceduta dalla Seconda Università di Napoli e dall'Università per stranieri di Perugia.

Relativamente, infine, al personale dei livelli, che nella media di comparto costituisce il 49% circa di tutto il personale, spicca la Seconda Università di Napoli, con una quota-parte del 76,5%, seguita dall'Università di Messina (65,6%) e dall'Istituto universitario navale di Napoli (64,4%). Nel fondo della specifica graduatoria si osserva la Terza Università di Roma, preceduta dall'Università di Bergamo e dall'Università di Trieste.

Si evidenzia, per concludere, che:

- l'Università per stranieri di Siena e l'Università per stranieri di Perugia, già identificate nella classifica generale come due fra le più piccole Università, presentano anche i più ridotti corpi docenti in relazione al totale del personale in servizio;
- la Seconda Università di Napoli, parimenti, a fronte del più alto tasso di personale dei livelli presenta nel corpo docente tassi fra i più bassi (circa 9 punti sotto la media di comparto per i ricercatori e ben 13 punti sotto la media di comparto per i professori di ruolo);
- la Terza Università di Roma, all'opposto, presenta il più alto tasso di professori di ruolo, un alto tasso di ricercatori (5 punti oltre la media di comparto) ed il più basso tasso di personale dei livelli.

8.4.2 - Distribuzione per categorie della spesa per competenze fisse (tab. 02)

A livello generale le prime tre Università, in ordine di spesa per competenze fisse, si confermano Roma (Sapienza), Napoli (Federico II) e Palermo, coerentemente con le rispettive posizioni nella classifica generale per personale in servizio.

Relativamente alla spesa per competenze fisse spettanti ai professori di ruolo, che nella media di comparto costituisce oltre il 45,5% dell'intera spesa, risulta in testa alla graduatoria la Terza Università di Roma, con il 63,5%, seguita dal Politecnico di Milano e dall'Università di Ferrara. Nel fondo della specifica graduatoria appare l'Università per stranieri di Siena, preceduta dall'Università per stranieri di Perugia, dalla Seconda Università di Napoli e dalla Scuola Superiore "Normale" di Pisa.

Relativamente, invece, alla spesa per competenze fisse spettanti ai ricercatori, che nella media di comparto costituisce il 18% circa dell'intera spesa, spicca la Scuola Superiore "Normale" di Pisa, con il 33,5%, seguita dall'Università di Teramo e dall'Università di

Campobasso. Nel fondo della specifica graduatoria si osserva ancora l'Università per stranieri di Siena, preceduta dall'Università di Bergamo e dalla Seconda Università di Napoli.

Relativamente, infine, alla spesa per competenze fisse spettanti al personale dei livelli, che nella media di comparto costituisce oltre il 33% dell'intera spesa, spicca la Seconda Università di Napoli, con il 62,5%, seguita dall'Università di Messina e dall'Università per stranieri di Siena. Nel fondo della specifica graduatoria si osserva la Terza Università di Roma, preceduta dall'Università di Bergamo e dall'Università di Verona.

Si evidenzia, per concludere, che in tale area comparativa le classifiche per categoria di personale riflettono pressoché fedelmente quelle relative alla quantità di personale in servizio: ciò è intuitivamente legato alla stessa natura (c.d. "tabellare") degli emolumenti considerati.

8.4.3 - Distribuzione per categorie della spesa per competenze accessorie (tab. 03)

A livello generale le prime tre Università, in ordine di spesa per competenze accessorie, sono Roma (Sapienza), Milano (Statale) e Napoli (Federico II), in parziale rettifica della precedente classifica generale.

Relativamente alla spesa per competenze accessorie spettanti ai professori di ruolo, che nella media di comparto costituisce oltre il 33,5% dell'intera spesa, risulta in testa alla graduatoria la S.I.S.S.A. di Trieste, con una quota-parte pari al 62,5%, seguita dall'Università di L'Aquila e dall'Università di Ancona. Nel fondo della specifica graduatoria appaiono l'Università per stranieri di Perugia, la Terza Università di Roma e l'Università di Bergamo, tutte a pari merito per non aver liquidato alcuna competenza accessoria ai professori di ruolo.

Relativamente, invece, alla spesa per competenze accessorie spettanti ai ricercatori, che nella media di comparto costituisce il 19,3% dell'intera spesa, spicca l'Università di Lecce, con oltre il 36%, seguita dall'Istituto universitario orientale di Napoli e dall'Università di Cassino. Nel fondo della specifica graduatoria si osservano ancora l'Università per stranieri di Perugia e l'Università di Bergamo, le quali - a pari merito con l'Università di Teramo e la S.I.S.S.A. di Trieste - non hanno liquidato alcuna competenza accessoria ai ricercatori.

Relativamente, infine, alla spesa per competenze accessorie spettanti al personale dei livelli, che nella media di comparto costituisce il 41,5% circa dell'intera spesa, spicca l'Università di Palermo, con il 98%, seguita dalla Scuola Superiore di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa e dalla Scuola Superiore "Normale" di Pisa. Nel fondo della specifica graduatoria si osserva l'Università di Potenza, preceduta dall'Università di Bergamo e dall'Università di Ancona.

8.4.4 - Distribuzione per categorie della spesa totale per retribuzioni lorde (fisso + accessorio) (tab. 04)

A livello generale le prime tre Università, in ordine di spesa per retribuzioni lorde, si confermano Roma (Sapienza), Napoli (Federico II) e Palermo, coerentemente con le rispettive posizioni nelle classifiche generali del personale in servizio e della spesa per competenze fisse.

Relativamente alla spesa per retribuzioni lorde spettanti ai professori di ruolo, che nella media di comparto costituisce oltre il 45,1% dell'intera spesa, risulta in testa alla graduatoria la Terza Università di Roma, con il 62,7%, seguita dal Politecnico di Milano e dall'Università di Pavia. Nel fondo della specifica graduatoria appare l'Università per stranieri di Siena, preceduta dall'Università per stranieri di Perugia e dalla Seconda Università di Napoli.

Relativamente, invece, alla spesa per retribuzioni lorde spettanti ai ricercatori, che nella media di comparto costituisce il 18% circa dell'intera spesa, spicca la Scuola Superiore "Normale" di Pisa, con oltre il 32,7%, seguita dall'Università di Teramo e dall'Università di Campobasso. Nel fondo della specifica graduatoria si osserva ancora l'Università per stranieri

di Siena, preceduta dall'Università di Bergamo e dalla Seconda Università di Napoli.

Relativamente, infine, alla spesa per retribuzioni lorde spettanti al personale dei livelli, che nella media di comparto costituisce oltre il 33,5% dell'intera spesa, spicca la Seconda Università di Napoli, con il 62,2% circa, seguita dall'Università per stranieri di Siena e dall'Università di Messina. Nel fondo della specifica graduatoria si osserva la Terza Università di Roma, preceduta dall'Università di Bergamo e dall'Università di Verona.

Si evidenzia, per concludere, che tale area comparativa rispecchia fedelmente quella delle competenze fisse, poiché l'incidenza della retribuzione accessoria (0,04%) su quella lorda è tale da non poter variare in maniera rilevante i termini di confronto.

8.4.5 - Incidenza del costo del lavoro sulla quota del F.F.O. (tab. 05 - col. 7)

Nella quasi totalità dei casi la quota del F.F.O. assegnata dal M.U.R.S.T. ad ogni Istituto universitario copre abbondantemente il relativo costo del lavoro (costo del personale + spese di gestione del personale non ripetibili), con un rapporto (fra costo del lavoro e quota F.F.O.) medio di comparto pari al 92%. Fanno eccezione soltanto la Seconda Università di Napoli, l'Università di Palermo e l'Università di Roma (Sapienza), per le quali si registra un costo del lavoro pari - rispettivamente - al 119%, al 113% ed al 104% della propria quota del F.F.O. Al limite opposto la S.I.S.S.A. di Trieste, la Scuola Superiore di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa e l'Università di Teramo palesano un costo del lavoro ammontante a poco più della metà della rispettiva quota del F.F.O.

Poiché la quota del F.F.O. è in buona parte proporzionale alle dimensioni del corpo docente, la "scopertura" della Seconda Università di Napoli è facilmente spiegabile con la considerazione formulata al precedente paragrafo 1 (penultimo alinea), mentre quella dell'Università di Palermo è ricollegabile ai bassi tassi di incidenza dei professori di ruolo (oltre 8 punti sotto la media) e dei ricercatori (circa 5 punti sotto la media) sul totale del personale in servizio, con l'aggravante di un alto tasso di "restante personale" (24,2%, quasi 19 punti sopra la media); qualche perplessità in più pone invece il 104 % dell'Università "La Sapienza", poiché gli scostamenti dalle medie di categoria (circa 5 punti sotto la media per i professori di ruolo, circa 2 punti sotto la media per i ricercatori, oltre 7 punti sopra la media per il personale dei livelli) non paiono sufficienti per giustificare il gap di copertura.

8.4.6 - Livello del servizio di docenza (rapporto fra studenti e corpo docente) (tab. 05 - col. 8)

A fronte di una media di comparto pari a 32 studenti per docente, si evidenziano da una parte l'Istituto universitario navale di Napoli, l'Università di Macerata, l'Università di Salerno e l'Università di Teramo, che palesano carichi specifici di docenza molto alti (rispettivamente 85, 73, 70 e 70), tali da sollevare perplessità in ordine al livello di servizio erogato, dall'altra l'Università per stranieri di Siena e l'Università per stranieri di Perugia, che presentano un carico di docenza talmente basso (rispettivamente 1,36 e 6,62) da suscitare perplessità in termini di efficienza del servizio. Poiché è stato osservato (precedente paragrafo 1) che le citate Università per stranieri palesano un corpo docente già di per sé particolarmente ridotto, pare doversi concludere che il problema è legato alla scarsità della popolazione studentesca che affluisce a tali Atenei: se il trend evidenziato dovesse perdurare ulteriormente potrebbe essere valutata la strada dell'unificazione delle due strutture universitarie, così da pervenire a cospicue sinergie strutturali e funzionali.

8.4.7 - Livello del costo del lavoro (in rapporto agli studenti iscritti) (tab. 05 - col. 9)

Costituisce un indicatore di economicità del servizio di docenza universitaria, basato sulla ripartizione - per ciascuna Università - del costo relativo alle risorse umane globalmente

impiegate nel servizio stesso per il numero degli studenti iscritti ai corsi universitari. La media di comparto, pari a 9,5 milioni per studente, è falsata dal valore abnorme relativo all'Università per stranieri di Siena (194 milioni circa per studente) e dai valori molto alti registrati dall'Università per stranieri di Perugia (oltre 44 milioni per studente) e dalla Seconda Università di Napoli (oltre 16 milioni per studente). Non considerando queste 3 realtà universitarie la media di comparto "precipita" a 5,5 milioni per studente, da ritenersi senz'altro più verosimile. Palesano invece un "costo specifico del lavoro" particolarmente basso le Università di Teramo (1,7 milioni per studente) e Salerno (poco più di 2 milioni per studente), laddove però le risorse umane mediamente dedicate per ogni studente potrebbero apparire inadeguate per garantire un idoneo livello di servizio.

Tale indicatore costituisce una verifica di quanto espresso al precedente paragrafo: anche la Seconda Università di Napoli, come le due Università per stranieri, presenta un corpo docente proporzionalmente fin troppo ridotto e, ciò nonostante, un rapporto studenti/docenti (21) che, pur non palesando un'anomalia come quello degli altri due Atenei, potrebbe ciò nondimeno indurre a considerazioni tendenzialmente negative sul piano dell'economicità. Attesa l'epoca recente in cui è stata avviata la Seconda Università di Napoli, si reputa opportuno osservare e valutare il trend del rapporto per gli anni 1997 e 1998 prima di formulare specifiche valutazioni.

8.4.8 - Ripartizione della quota del F.F.O. (finanziamento ordinario specifico per studente iscritto) (tab. 05 - col. 10)

Si tratta dello stesso indicatore di cui sopra, basato però sullo sforzo finanziario mediamente sostenuto dallo Stato per ciascun studente iscritto.

Anche qui la media di comparto, pari a 11,3 milioni per studente, risulta falsata dai valori relativi all'Università per stranieri di Siena (oltre 241 milioni per studente), all'Università per stranieri di Perugia (oltre 47 milioni per studente) ed alla Seconda Università di Napoli (circa 14 milioni per studente): la media di comparto più attendibile (ottenuta, cioè, eliminando i dati anomali) risulta, invece, di 5,9 milioni per studente. Parimenti palesano un "finanziamento specifico" particolarmente basso le Università di Salerno (2,6 milioni per studente), di Bergamo (2,7 milioni per studente) e di Teramo (2,8 milioni per studente), laddove però le risorse finanziarie mediamente dedicate per ogni studente potrebbero apparire inadeguate per garantire un idoneo livello di servizio.

8.4.9 - Università non statali beneficiarie di finanziamenti statali (tab. 06)

Si tratta degli 11 Istituti universitari (fra cui spiccano la "Cattolica" di Milano, la Libera Università di Urbino, la "Bocconi" di Milano e la "L.U.I.S.S." di Roma) che beneficiano di una quota (ridotta) del F.F.O. Per essi sono stati calcolati i tassi di incidenza del finanziamento statale sul totale delle entrate, in base ai dati forniti dal Dipartimento Affari Economici del M.U.R.S.T.

Si evidenzia che mentre per la Libera Università di Urbino vi è stato un netto ridimensionamento del contributo (dai 38 miliardi circa del 1995 si è passati ai 332 milioni del 1996), per la "Cattolica" di Milano e per il "Campus Biomedico" di Roma si è assistito ad un considerevole incremento del sostegno pubblico (si è passati - rispettivamente - dai 66 miliardi e dai 2 miliardi del 1995 ai 529 miliardi ed ai 24 miliardi del 1996).

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 1

PERSONALE DELLE UNIVERSITA' DISTINTO PER CATEGORIE - ANNO 1996

Nr.	UNIVERSITA'	Totale professori		Totale ricercatori		Totale dirigenza		Totale professori incaricati		Totale livelli		Totale restante personale		TOTALE GENERALE	
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
1	ANCONA	230	23,91	160	16,63	1	0,10	2	0,21	550	57,17	19	1,98	962	0,88
2	BARI	965	23,73	685	16,84	3	0,07	34	0,84	1.970	48,44	410	10,08	4.067	3,74
3	BOLOGNA	1.700	34,62	983	20,02	4	0,08	9	0,18	2.093	42,63	121	2,46	4.910	4,51
4	BRESCIA	156	21,52	158	21,79	1	0,14	-	-	349	48,14	61	8,41	725	0,67
5	CAGLIARI	614	26,07	437	18,56	-	-	17	0,72	1.285	54,56	2	0,08	2.355	2,16
6	CAMPORNO	152	23,68	108	18,24	1	0,17	2	0,14	324	54,73	5	0,84	592	0,54
7	CAMPIDANIO	43	14,03	78	25,40	1	0,13	-	-	174	56,86	10	3,27	306	0,28
8	CASERTA	84	20,14	79	19,13	1	0,24	1	0,24	212	56,17	16	3,87	413	0,38
9	CATANIA	866	25,29	647	18,90	3	0,09	17	0,50	1.815	53,01	76	2,22	3.424	3,15
10	CHIETI "G.D'Annunzio"	245	25,60	206	21,51	1	0,10	-	-	483	50,47	22	2,30	957	0,88
11	COSENZA	236	19,87	176	14,81	2	0,17	8	0,67	727	61,20	39	3,28	1.188	1,09
12	FERRARA	385	36,70	216	20,59	1	0,10	2	0,19	439	41,85	6	0,57	1.049	0,96
13	FIRENZE	1.374	33,92	845	20,86	5	0,12	7	0,17	1.672	41,27	148	3,65	4.051	3,72
14	GENOVA	1.128	34,51	655	20,04	3	0,09	9	0,28	1.341	41,02	133	4,07	3.269	3,00
15	L'AQUILA	326	29,34	244	21,96	3	0,27	1	0,09	507	45,63	30	2,70	1.111	1,02
16	LECCE	203	21,88	173	18,64	1	0,11	2	0,22	378	40,73	171	18,43	928	0,85
17	MACERATA	96	23,24	72	17,43	2	0,48	1	0,24	225	54,48	17	4,12	413	0,38
18	MESSINA	669	16,16	650	15,70	2	0,05	24	0,58	2.716	65,62	78	1,88	4.139	3,80
19	MILANO	1.575	33,72	903	19,33	4	0,09	3	0,06	1.961	41,98	225	4,82	4.671	4,29
20	MODENA	430	34,68	238	19,19	2	0,16	1	0,08	516	41,61	53	4,27	1.240	1,14
21	NAPOLI	1.517	19,59	1.318	17,02	6	0,08	2	0,03	4.840	62,50	61	0,79	7.744	7,12
22	PADOVA	1.399	35,01	763	19,09	4	0,10	5	0,13	1.652	41,34	173	4,33	3.996	3,67
23	PALERMO	1.063	18,29	786	13,53	2	0,03	25	0,43	2.530	43,54	1.405	24,18	5.811	5,34
24	PARMA	586	32,07	366	20,03	2	0,11	-	-	835	45,70	38	2,08	1.827	1,68
25	PAVIA	769	35,39	441	20,29	2	0,09	1	0,05	920	42,34	40	1,84	2.173	2,00
26	PERUGIA	691	26,31	427	16,26	4	0,15	1	0,04	1.455	55,41	48	1,83	2.626	2,41
27	PISA	1.114	32,81	678	19,97	2	0,06	1	0,03	1.524	44,89	76	2,24	3.395	3,12
28	POTENZA	133	20,72	171	26,64	1	0,16	-	-	323	50,31	14	2,18	642	0,59
29	REGGIO CALABRIA	179	24,59	162	22,25	1	0,14	-	-	339	45,19	57	7,83	728	0,67
30	ROMA "La Sapienza"	2.517	21,59	1.918	16,46	8	0,07	11	0,09	6.614	56,74	588	5,04	11.656	10,71
31	ROMA2 "Tor Vergata"	477	23,56	464	22,91	4	0,20	1	0,05	1.009	49,83	70	3,46	2.025	1,86

(Segue)

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

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PERSONALE DELLE UNIVERSITA' DISTINTO PER CATEGORIE - ANNO 1996
Segue tabella I

Nr.	UNIVERSITA'	Totale professori		Totale ricercatori		Totale dirigenza		Totale professori incaricati		Totale livelli		Totale restante personale		TOTALE GENERALE	
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
32	SALERNO	339	26,59	301	23,61	4	0,31	11	0,86	589	46,20	31	2,43	1.275	5,01
33	SASSARI	321	23,73	266	19,66	1	0,07	12	0,89	704	52,03	49	3,62	1.353	5,32
34	SIENA	502	26,34	353	18,52	2	0,10	5	0,26	904	47,43	140	7,35	1.906	7,50
35	TORINO	1.222	33,78	814	22,50	2	0,06	12	0,33	1.353	37,41	214	5,92	3.617	14,22
36	TRIESTE	213	26,79	197	24,78	4	0,30	-	-	325	40,88	56	1,04	795	3,11
37	UDINE	638	25,85	372	15,07	1	0,04	4	0,16	686	27,80	767	31,08	2.468	9,71
38	UDINE	298	26,75	267	23,97	2	0,18	-	-	470	42,19	77	6,91	1.114	4,38
39	VENEZIA	343	33,73	174	17,11	4	0,39	1	0,10	426	41,89	69	6,78	1.017	4,00
40	VERONA	285	34,55	198	24,00	-	-	1	0,12	337	40,85	4	0,48	825	3,24
41	VITERBO	152	26,03	108	18,49	2	0,34	-	-	305	52,23	17	2,91	584	2,30
42	I.U. Nav. - NAPOLI	52	16,83	48	15,53	2	0,65	3	0,97	199	64,40	5	1,62	309	1,22
43	I.U. Or. NAPOLI	169	26,57	120	18,87	2	0,31	1	0,16	262	41,19	82	12,89	636	2,50
44	I.U. arch.-VENEZIA	142	29,52	94	19,54	1	0,21	4	0,83	220	45,74	20	4,16	481	1,89
45	Politecnico di MILANO	607	35,85	343	20,26	1	0,06	-	-	711	42,00	31	1,83	1.693	6,66
46	Politecnico di TORINO	458	33,36	297	21,63	2	0,15	1	0,07	592	43,12	23	1,68	1.373	5,40
47	Scuola norm. sup. di PISA	36	10,98	94	28,66	2	0,61	-	-	191	58,23	5	1,52	328	1,29
48	U.I.S. PERUGIA	20	12,27	22	13,50	2	1,23	-	-	77	47,24	42	25,77	163	0,64
49	Politecnico di BARI	149	25,69	111	19,14	1	0,17	21	3,62	292	50,34	6	1,03	580	2,28
50	S.S.S.U. "S. Anna" PISA	17	15,74	23	21,30	1	0,93	-	-	52	48,15	15	13,89	108	0,42
51	S.I.C.S. SIENA	9	7,26	10	8,06	1	0,81	6	4,84	74	59,08	24	19,35	124	0,49
52	Terza Univ. di ROMA	427	43,17	232	23,46	2	0,20	-	-	214	21,64	114	11,53	989	3,89
53	DESGAMO	64	32,82	30	15,38	1	0,51	-	-	48	24,62	52	26,67	195	0,77
54	Seconda NAPOLI	406	13,62	293	9,83	3	0,10	-	-	2.279	76,45	-	-	2.981	11,72
55	TERAMO	64	24,81	64	24,81	1	0,39	4	1,55	82	31,78	43	16,67	258	1,01
56	S.I.S.S.A.-TRIESTE	26	26,53	21	21,43	1	1,02	-	-	49	50,00	1	1,02	98	0,39
57	I.S.E.F. - ROMA	-	-	-	-	1	0,63	36	22,50	45	28,13	78	48,75	160	0,63
Totale e medie di comparto		28.881	26,54	20.059	18,43	123	0,11	309	0,28	53.274	48,95	6.177	5,68	108.823	100,00

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

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESA PER COMPETENZE FISSE NELLE UNIVERSITA' - ANNO 1996

Tabella 2

Nr.	UNIVERSITA'	Totale professori		Totale ricercatori		Totale dirigenza		Totale professori incaricati		Totale livelli		Totale restante personale		TOTALE GENERALE	
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
1	ANCONA	21.393.495	41,95	8.257.566	16,19	51.556	0,10	99.514	0,20	19.881.594	38,98	1.318.348	2,58	51.002.073	0,83
2	BIARI	93.109.514	43,70	37.844.050	17,76	345.272	0,16	675.971	0,32	77.550.477	36,40	3.538.573	1,66	213.063.857	3,49
3	BOLZONA	164.600.088	55,64	52.640.001	17,80	268.961	0,09	376.602	0,13	73.560.977	24,87	4.361.628	1,47	295.808.257	4,84
4	BRESCIA	14.021.339	41,92	7.355.367	21,99	78.606	0,23	407.646	0,31	10.956.090	33,75	1.039.057	3,11	33.450.459	0,55
5	CAGLIARI	57.962.549	43,74	25.725.102	19,41	74.618	0,06	407.646	0,31	47.370.005	35,74	988.140	0,75	132.528.060	2,17
6	CAMPIDANO	11.808.781	45,20	4.077.204	15,14	101.818	0,14	25.107	0,08	11.842.790	37,80	310.001	1,08	30.487.839	0,50
7	CASERTA	1.415.010	20,20	3.004.807	24,82	86.135	0,46	-	-	5.226.719	41,16	285.480	2,16	12.108.811	0,20
8	CASSINO	7.849.113	19,88	3.578.851	18,19	52.696	0,27	11.152	0,06	7.849.311	39,88	318.893	1,72	19.680.016	0,32
9	CATANIA	80.489.242	43,61	34.818.165	18,86	323.699	0,18	347.111	0,19	66.977.606	36,29	1.609.804	0,87	184.565.627	3,02
10	CHIETI "G.D'Annunzio"	21.380.992	44,58	9.982.766	20,82	107.251	0,22	-	-	15.832.531	33,01	654.781	1,37	47.958.321	0,78
11	COSENZA	19.437.846	35,39	7.944.820	14,47	148.540	0,27	238.839	0,43	25.919.962	47,20	1.230.800	2,24	54.920.807	0,90
12	FERRARA	39.202.770	58,63	11.906.204	17,81	51.626	0,08	78.323	0,12	15.504.417	23,19	125.484	0,19	66.868.824	1,09
13	FIRENZE	139.622.942	55,40	46.799.290	18,57	298.591	0,12	117.695	0,05	61.372.484	24,35	3.829.298	1,52	252.040.302	4,13
14	GENOVA	109.321.907	56,30	36.512.746	18,80	186.321	0,10	236.056	0,12	45.536.278	23,45	2.394.656	1,23	194.187.964	3,18
15	L'AQUILA	28.551.608	50,05	11.273.204	19,76	239.442	0,42	33.147	0,06	16.206.388	28,41	746.601	1,31	57.030.390	0,93
16	LECCE	19.417.730	42,55	9.881.611	21,63	74.364	0,16	33.612	0,07	14.417.618	31,59	1.810.565	3,97	45.635.500	0,75
17	MACERATA	8.853.337	43,63	3.993.126	19,68	40.177	0,20	36.806	0,18	7.026.533	34,63	342.073	1,59	20.292.452	0,33
18	MESSINA	62.845.708	30,36	38.351.229	18,53	205.384	0,10	577.080	0,28	100.317.573	48,47	4.676.226	2,26	206.973.200	3,39
19	MILANO	150.828.244	55,63	45.490.306	16,78	337.539	0,12	122.910	0,05	64.048.229	23,62	10.307.199	3,80	271.114.427	4,44
20	MODENA	42.656.280	57,36	12.356.723	16,62	121.307	0,16	82.737	0,11	18.006.896	24,21	1.142.974	1,54	74.366.917	1,22
21	NAPOLI	146.794.872	33,64	78.247.121	17,93	426.488	0,10	274.912	0,06	208.806.047	47,85	1.846.466	0,42	436.395.906	7,14
22	PADOVA	141.233.973	56,77	43.913.379	17,65	276.108	0,11	201.925	0,08	59.347.502	23,85	3.815.308	1,53	248.788.195	4,07
23	PALERMO	105.124.300	32,99	48.979.743	15,37	286.585	0,09	493.252	0,15	109.895.508	34,49	53.838.246	16,90	318.617.134	5,21
24	PARMA	57.222.841	51,94	20.402.078	18,52	123.461	0,11	1.442.136	1,31	30.095.907	27,32	882.042	0,80	110.168.465	1,80
25	PAVIA	76.227.880	58,22	22.746.228	17,37	132.285	0,10	7.344	0,01	31.124.633	23,77	699.586	0,53	130.937.956	2,14
26	PERUGIA	63.734.432	42,73	22.895.287	15,35	425.608	0,29	12.680	0,01	53.319.068	35,74	8.785.952	5,89	149.171.027	2,44
27	PISA	115.293.397	52,40	39.324.208	17,87	320.873	0,15	46.916	0,02	58.020.751	26,37	6.998.501	3,18	220.004.646	3,60
28	POTENZA	10.683.103	37,92	6.728.608	23,89	56.448	0,20	-	-	10.053.050	35,69	647.822	2,30	28.169.031	0,46
29	REGGIO CALABRIA	15.684.444	44,10	8.053.814	22,65	26.247	0,07	-	-	11.484.277	32,29	315.855	0,89	35.564.637	0,58
30	ROMA "La Sapienza"	254.025.952	36,87	115.609.260	16,78	813.908	0,12	347.488	0,05	291.005.628	42,23	27.256.732	3,96	689.038.968	11,28
31	ROMA2 "Tor Vergata"	46.813.329	43,47	23.108.229	21,46	266.384	0,25	11.122	0,01	36.162.465	33,58	1.323.309	1,23	107.684.838	1,76

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

(Segue)

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESA PER COMPETENZE FISSE NELLE UNIVERSITA' - ANNO 1996

Segue Tabella 2

Nr.	UNIVERSITA'	Totale professori		Totale ricercatori		Totale dirigenza		Totale professori incaricati		Totale livelli		Totale restante personale		TOTALE GENERALE	
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
32	SALERNO	30.046.840	46,00	13.966.112	21,38	407.836	0,62	311.487	0,48	19.731.695	30,21	860.160	1,32	63.324.130	1,07
33	SASSARI	30.559.579	42,42	15.208.406	21,11	92.716	0,13	315.945	0,44	24.722.876	34,32	1.142.186	1,59	72.044.708	1,18
34	SIENA	49.611.049	45,89	21.409.979	19,80	175.874	0,16	115.101	0,11	33.564.295	31,05	3.231.626	2,99	108.107.924	1,77
35	TORINO	119.068.591	54,55	43.411.878	19,89	155.935	0,07	290.970	0,13	51.194.514	23,46	4.141.720	1,90	218.263.608	3,57
36	TRIESTE	18.647.155	47,15	9.246.548	23,38	181.549	0,46	25.918	0,07	10.240.514	25,99	1.165.742	2,94	30.547.163	0,65
37	TRIESTE	59.299.521	46,38	18.108.014	17,38	60.811	0,06	311.819	0,40	25.900.619	24,58	1.518.071	1,44	105.348.925	1,72
38	UDINE	26.736.664	46,76	12.705.827	22,22	96.543	0,17	-	-	16.103.979	28,17	1.531.181	2,68	57.174.194	0,94
39	VENEZIA	31.015.023	56,13	7.767.713	14,06	376.266	0,68	37.766	0,07	14.245.362	25,78	1.809.920	3,28	55.252.050	0,90
40	VERONA	29.417.220	52,66	13.684.279	24,50	90.058	0,16	10.803	0,02	11.370.551	20,36	1.286.147	2,30	55.859.058	0,91
41	VITERBO	13.734.793	45,36	4.545.261	15,01	120.574	0,40	-	-	9.610.323	31,74	2.266.112	7,48	30.277.063	0,50
42	I.U. Nav. - NAPOLI	5.156.797	35,27	2.463.359	16,85	137.930	0,94	21.730	0,16	6.770.921	46,31	69.503	0,48	14.622.240	0,24
43	I.U. Or. NAPOLI	15.780.617	46,38	7.359.708	21,63	117.906	0,35	12.200	0,04	8.833.491	25,96	1.922.103	5,65	34.026.025	0,56
44	I.U. arch. - VENEZIA	11.820.870	49,39	4.355.102	18,20	90.045	0,38	133.973	0,56	7.272.746	30,39	260.395	1,09	23.933.131	0,39
45	Politecnico di MILANO	56.937.600	59,46	14.634.659	15,28	61.485	0,06	-	-	23.648.023	24,70	470.107	0,49	95.751.874	1,57
46	Politecnico di TORINO	42.804.723	56,16	13.323.329	17,48	70.029	0,09	62.910	0,08	19.614.763	25,74	338.315	0,44	76.214.069	1,25
47	Scuola norm. sup. di PISA	4.098.344	25,72	5.341.805	33,53	89.102	0,56	-	-	6.289.465	39,48	113.948	0,72	15.932.664	0,26
48	U.I.S. PERUGIA	1.494.425	17,29	1.255.806	14,53	153.593	1,78	-	-	2.915.493	33,73	2.825.562	32,68	8.644.879	0,14
49	Politecnico di BARI	13.031.587	44,18	4.858.125	16,47	106.404	0,36	440.218	1,49	10.932.605	37,06	128.886	0,44	29.497.825	0,48
50	S.S.S.U. "S. Anna" PISA	1.490.460	31,86	1.060.702	22,67	41.530	0,89	-	-	1.709.780	36,54	376.140	8,04	4.678.612	0,08
51	S.L.C.S. SIENA	435.681	9,66	422.557	9,37	106.010	2,35	202.727	4,50	2.528.293	56,06	814.589	18,06	4.509.857	0,07
52	Terza Univ. di ROMA	38.095.943	63,50	12.092.094	20,16	133.023	0,22	-	-	6.307.402	10,51	3.364.973	5,61	59.993.435	0,98
53	BERGAMO	5.030.890	54,43	1.184.964	12,82	105.472	1,14	-	-	1.537.975	16,64	1.381.972	14,97	9.243.273	0,15
54	Seconda NAPOLI	40.470.755	24,31	21.610.079	12,98	236.123	0,14	-	-	104.070.280	62,51	91.167	0,05	166.478.404	2,72
55	TERAMO	5.092.848	46,77	2.885.119	26,49	88.671	0,81	101.504	0,93	2.315.698	21,26	406.415	3,73	10.890.255	0,18
56	S.I.S.S.A. - TRIESTE	2.299.357	49,16	788.141	16,85	51.104	1,09	-	-	1.529.143	32,69	9.698	0,21	4.677.443	0,08
57	I.S.E.F. - ROMA	-	-	-	-	60.421	1,25	831.395	17,25	1.359.609	28,21	2.568.460	53,29	4.819.885	0,08
Totale e medie di comparto		2.783.865.352	45,56	1.096.290.319	17,94	9.727.370	0,16	9.566.559	0,16	2.028.782.462	33,41	181.577.558	2,97	6.109.809.620	100,00

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

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESA PER COMPETENZE ACCESSORIE NELLE UNIVERSITA' - ANNO 1996

Tabella 3

Nr.	UNIVERSITA'	Totale professori		Totale ricercatori		Totale dirigenza		Totale professori incaricati		Totale livelli		Totale restante personale		TOTALE GENERALE	
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
1	ANCONA	1.497.388	56,36	823.519	31,00	17.233	0,65	-	-	299.023	11,26	19.475	0,73	2.656.638	1,11
2	BARI	3.237.144	39,30	1.259.186	15,29	75.931	0,92	386	0,00	3.205.032	38,91	458.849	5,57	8.236.528	3,45
3	BIOLOGIA	4.892.340	37,37	1.792.096	13,69	73.229	0,56	1.967	0,02	5.859.310	44,76	472.065	3,61	13.091.907	5,48
4	BRESCIA	479.871	31,81	418.306	27,72	16.536	1,10	-	-	579.509	38,41	14.547	0,96	1.508.769	0,63
5	CAGLIARI	848.641	22,48	608.285	16,11	20.411	0,54	249	0,01	2.298.238	60,87	-	-	3.775.824	1,58
6	CAMPIDANO	990.612	47,01	428.617	20,14	21.418	1,11	-	-	663.616	31,94	120	0,01	2.107.410	0,88
7	CAMPIDANO	288.160	15,41	415.710	22,45	2.241	0,12	-	-	603.666	21,80	744.804	40,21	1.851.492	0,77
8	CASANO	396.445	31,82	410.408	32,91	28.595	2,29	-	-	410.610	32,95	-	-	1.246.058	0,52
9	CATANIA	2.355.885	36,83	1.168.009	18,26	69.625	1,09	-	-	2.802.558	43,82	194	0,00	6.396.271	2,68
10	CHIETI "G.D'Annunzio"	531.159	20,22	104.716	3,99	31.692	1,21	-	-	1.954.399	74,41	4.503	0,17	2.626.469	1,10
11	COSENZA	139.526	9,93	57.588	4,10	53.957	3,84	-	-	1.154.311	82,14	-	-	1.405.382	0,59
12	FERRARA	61.580	2,47	33.165	1,33	19.226	0,77	-	-	1.328.972	53,32	1.049.296	42,10	2.492.239	1,04
13	FIRENZE	1.027.860	18,29	691.710	12,31	159.434	2,84	-	-	3.712.467	66,05	29.511	0,53	5.620.982	2,35
14	GENOVA	2.669.452	30,56	1.437.730	16,46	55.275	0,63	125	0,00	4.481.590	51,30	91.228	1,04	8.735.400	3,65
15	L'AQUILA	1.296.817	58,06	131.893	5,90	65.206	2,92	-	-	736.893	32,99	2.815	0,13	2.233.624	0,93
16	LECCE	1.498.559	39,43	1.371.273	36,08	15.009	0,39	-	-	915.506	24,09	242	0,01	3.800.589	1,59
17	MACERATA	220	0,03	-	-	14.713	2,03	-	-	426.068	58,87	282.711	39,06	723.712	0,30
18	MESSINA	2.510.630	30,33	1.422.467	17,19	116.432	1,41	-	-	4.227.038	51,07	-	-	8.276.567	3,46
19	MILANO	7.039.967	46,54	2.891.736	19,12	65.482	0,43	-	-	4.955.702	32,76	173.254	1,15	15.126.141	6,33
20	MODENA	444.714	22,73	171.696	8,77	38.713	1,98	-	-	1.033.069	52,79	268.727	13,73	1.956.919	0,82
21	NAPOLI	5.907.158	44,38	3.452.999	25,94	102.709	0,77	-	-	2.888.542	21,70	959.718	7,21	13.311.126	5,57
22	PADOVA	2.176.801	29,62	1.693.253	23,04	83.046	1,13	42.857	0,58	3.302.685	44,94	50.066	0,68	7.348.708	3,07
23	PALERMO	25.637	0,70	17.863	0,49	29.180	0,80	-	-	3.592.837	98,02	-	-	3.665.517	1,53
24	PARMA	3.035.693	46,20	2.025.563	30,83	17.721	0,27	-	-	1.491.189	22,70	-	-	6.570.166	2,75
25	PIA	1.735.436	33,73	735.584	14,30	43.219	0,84	35.908	0,70	2.124.262	41,29	470.189	9,14	5.144.598	2,15
26	PERUGIA	3.859.654	37,54	1.848.445	17,98	55.383	0,54	-	-	4.516.976	43,94	-	-	10.280.458	4,30
27	PISA	921.423	28,11	590.214	18,01	15.174	0,46	313	0,01	1.750.164	53,39	744	0,02	3.278.032	1,37
28	POTENZA	971.975	46,36	579.091	27,62	-	-	-	-	76.299	3,64	469.226	22,38	2.096.591	0,88
29	REGGIO CALABRIA	968.176	41,45	747.601	32,00	7.659	0,33	-	-	607.707	26,01	4.905	0,21	2.336.048	0,98
30	ROMA "La Sapienza"	4.757.467	21,56	4.221.177	19,13	270.314	1,23	-	-	12.801.428	58,02	14.734	0,07	22.065.120	9,23
31	ROMA2 "Tor Vergata"	608.465	29,44	415.856	20,12	61.254	2,96	-	-	981.267	47,48	-	-	2.066.842	0,86

(Segue)

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

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue Tabella 3

SPESA PER COMPETENZE ACCESSORIE NELLE UNIVERSITA' - ANNO 1996

Nr.	UNIVERSITA'	Totale professori		Totale ricercatori		Totale dirigenza		Totale professori incaricati		Totale livelli		Totale restante personale		TOTALE GENERALE	
		I.A.	%	I.A.	%	I.A.	%	I.A.	%	I.A.	%	I.A.	%	I.A.	%
32	SALERNO	1.441.706	31,30	823.602	17,88	24.418	0,53	-	-	1.141.857	24,79	1.174.259	25,49	4.603.842	1,93
33	SASSARI	1.325.338	40,63	923.858	28,32	16.396	0,50	50	0,00	629.214	19,29	367.229	11,26	3.262.085	1,36
34	SIENA	1.293.332	27,41	993.129	21,09	47.537	1,01	-	-	2.276.853	48,25	106.339	2,25	4.719.190	1,97
35	TORINO	3.333.411	35,21	2.197.995	20,65	24.793	0,76	-	-	3.291.744	34,88	-	-	9.431.945	3,95
36	TRIESTE	710.493	34,64	554.710	27,05	24.732	1,11	-	-	731.457	18,67	31.330	1,33	2.050.701	0,86
37	UDINE	2.372.616	42,72	1.184.410	21,33	19.786	0,36	-	-	1.835.334	33,05	141.601	2,55	5.553.777	2,32
38	VERONA	1.171.271	41,44	793.625	28,08	3.026	0,11	-	-	521.787	18,46	336.494	11,91	2.826.203	1,18
39	VENEZIA	1.003.649	35,64	686.673	24,38	60.788	2,16	-	-	1.060.210	37,65	4.910	0,17	2.816.230	1,18
40	VITERBO	294.883	19,72	265.414	17,75	15.675	1,05	-	-	607.481	40,63	311.738	20,85	1.495.191	0,63
41	U. Nav. - NAPOLI	586.534	32,00	541.317	29,53	26.177	1,43	-	-	679.005	37,04	-	-	1.833.033	0,77
42	U. Nav. - NAPOLI	306.855	22,65	74.932	5,53	24.765	1,83	-	-	474.831	35,04	473.380	34,95	1.354.963	0,57
43	U. Or. - NAPOLI	534.260	37,70	478.525	33,77	39.055	2,76	-	-	365.208	25,77	-	-	1.417.048	0,59
44	U. arch. - VENEZIA	235.346	17,37	406.472	29,99	19.487	1,44	-	-	687.088	50,70	6.858	0,51	1.355.251	0,57
45	Politecnico di MILANO	3.316.331	50,80	1.251.747	19,18	24.637	0,38	-	-	1.920.188	29,42	14.979	0,23	6.527.882	2,73
46	Politecnico di TORINO	3.536.877	40,99	2.040.713	23,65	24.124	0,28	-	-	3.018.115	34,98	8.595	0,10	8.628.424	3,61
47	Scuola norm. sup. di PISA	11.308	2,78	7.596	1,87	13.747	3,38	-	-	372.545	91,67	1.203	0,30	406.399	0,17
48	U. S. PERUGIA	-	-	-	-	20.376	11,36	-	-	104.014	57,98	54.998	30,66	179.388	0,08
49	Politecnico di FARI	798.879	29,96	286.290	10,74	20.112	0,75	-	-	1.284.758	48,18	276.535	10,37	2.666.574	1,12
50	S.S.S.U. "S. Anna" PISA	6.663	2,40	6.108	2,20	7.244	2,61	-	-	256.419	92,37	1.152	0,42	277.586	0,12
51	S. L. C. S. SIENA	11.442	4,66	14.984	6,11	25.877	10,55	-	-	167.483	68,28	25.498	10,40	245.284	0,10
52	Terza Univ. di ROMA	-	-	14.688	1,80	59.788	7,34	-	-	487.495	59,85	252.518	31,00	814.489	0,34
53	BERGAMO	-	-	-	-	16.646	2,06	-	-	51.949	6,43	739.232	91,51	807.827	0,34
54	Seconda NAPOLI	545.313	20,04	183.676	6,75	38.303	1,41	-	-	1.159.879	42,63	793.905	29,18	2.721.076	1,14
55	TERAMO	30.324	3,74	-	-	27.337	3,37	-	-	295.017	36,37	458.423	56,52	811.101	0,34
56	S. L. S. A. - TRIESTE	94.831	62,53	-	-	10.230	6,75	-	-	46.596	30,72	-	-	151.657	0,06
57	I. S. E. F. - ROMA	-	-	-	-	9.718	10,90	2.480	2,78	70.157	78,67	6.819	7,65	89.174	0,04
Totale e medie di comparto		80.123.717	33,51	46.298.330	19,36	2.290.843	0,96	84.335	0,04	99.118.617	41,46	11.169.824	4,67	239.085.666	100,00

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

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 4

SPESA TOTALE NELLE UNIVERSITA' (FISSE + ACCESSORIE) - ANNO 1996

Nr.	UNIVERSITA'	Totale professori		Totale ricercatori		Totale dirigenza		Totale professori incaricati		Totale livelli		Totale restante personale		TOTALE GENERALE	
		V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
1	ANCONA	22.890.883	42,66	9.081.085	16,92	68.789	0,13	99.514	0,19	20.180.617	37,61	1.337.823	2,49	53.638.711	0,85
2	BARI	96.346.658	43,54	39.103.236	17,67	421.203	0,19	676.337	0,31	80.755.509	36,49	3.997.422	1,81	221.300.385	3,49
3	BOLZONA	169.492.428	54,87	54.432.097	17,62	342.190	0,11	378.569	0,12	79.420.287	25,71	4.831.693	1,56	308.899.264	4,87
4	BRESCIA	14.501.210	41,48	7.773.673	22,24	95.142	0,27	-	-	11.535.599	33,00	1.053.604	3,01	34.959.228	0,55
5	CAGLIARI	58.811.190	41,15	26.313.387	19,32	95.029	0,07	407.895	0,30	49.668.243	36,44	988.140	0,72	136.303.884	2,15
6	CAMPUSARIO	14.799.193	45,40	5.105.001	15,06	127.286	0,19	25.107	0,08	12.207.412	37,45	310.187	1,01	12.595.278	0,51
7	CAMPUSARIO	1.820.970	21,37	3.430.571	24,80	88.178	0,43	-	-	5.640.185	40,13	1.020.084	7,18	11.060.101	0,42
8	CASERTA	8.245.558	19,40	3.980.259	19,06	81.291	0,19	11.152	0,05	8.259.921	39,47	338.893	1,62	20.946.074	0,33
9	CATANIA	82.845.127	43,38	35.986.174	18,84	393.324	0,21	347.111	0,18	69.780.164	36,54	1.609.998	0,84	190.961.898	3,01
10	CIPIETI "G.D'Annunzio"	21.512.151	43,32	10.087.482	19,94	138.943	0,27	-	-	17.786.930	35,16	659.284	1,30	50.584.790	0,80
11	COSENZA	19.577.372	34,76	8.002.408	14,21	202.497	0,36	238.839	0,42	27.074.273	48,07	1.230.800	2,19	56.326.189	0,89
12	FERRARA	39.264.350	56,61	11.939.369	17,21	70.852	0,10	78.323	0,11	16.833.389	24,27	1.174.780	1,69	69.361.063	1,09
13	FIRENZE	140.650.802	54,59	47.491.000	18,43	458.027	0,18	117.695	0,05	65.084.951	25,26	3.858.809	1,50	257.661.284	4,06
14	GENOVA	111.991.359	55,19	37.950.476	18,70	241.596	0,12	236.181	0,12	50.017.868	24,65	2.485.884	1,23	202.923.364	3,20
15	L'AQUILA	29.848.425	50,35	11.405.097	19,24	304.648	0,51	33.147	0,06	16.943.281	28,48	749.416	1,26	59.284.014	0,93
16	LECCE	20.916.289	42,31	11.252.884	22,76	89.373	0,18	33.612	0,07	15.333.124	31,02	1.810.807	3,66	49.436.089	0,78
17	MACERATA	8.853.957	42,13	3.993.126	19,00	54.890	0,26	36.806	0,18	7.452.601	35,46	624.784	2,97	21.016.164	0,33
18	MESSINA	65.356.338	30,36	39.773.696	18,48	321.816	0,15	577.080	0,27	104.544.611	48,57	4.676.226	2,17	215.249.767	3,39
19	MILANO	157.868.211	55,15	48.382.042	16,90	403.021	0,14	122.910	0,04	69.003.931	24,11	10.480.453	3,66	286.260.568	4,51
20	MODENA	43.100.994	56,47	12.528.419	16,41	160.020	0,21	82.737	0,11	19.039.965	24,95	1.411.701	1,85	76.323.836	1,20
21	NAPOLI	152.702.030	33,96	81.700.120	18,17	529.197	0,12	274.912	0,06	211.694.589	47,07	2.806.184	0,62	449.707.032	7,08
22	PADOVA	143.410.774	55,99	45.606.632	17,81	359.154	0,14	244.782	0,10	62.650.187	24,46	3.865.374	1,51	256.136.903	4,03
23	PALERMO	105.149.937	32,63	48.997.106	15,20	315.765	0,10	493.252	0,15	113.488.345	35,21	53.838.246	16,71	322.282.651	5,08
24	PARMA	60.258.534	51,62	22.427.641	19,21	141.182	0,12	1.442.136	1,24	31.587.096	27,06	882.042	0,76	116.738.631	1,84
25	PAVIA	77.963.316	57,29	23.481.812	17,26	175.504	0,13	43.252	0,03	33.248.895	24,43	1.169.715	0,86	136.082.554	2,14
26	PERUGIA	67.594.086	42,39	24.743.732	15,52	480.991	0,30	12.680	0,01	57.836.044	36,27	8.785.952	5,51	159.433.485	2,51
27	PISA	116.214.820	52,05	39.914.422	17,88	336.047	0,15	47.229	0,02	59.770.915	26,77	6.999.245	3,13	223.282.678	3,52
28	POTENZA	11.655.078	38,51	7.307.699	24,15	56.448	0,19	-	-	10.129.349	33,47	1.117.048	3,69	30.265.622	0,48
29	REGGIO CALABRIA	16.652.620	43,94	8.801.415	23,22	33.906	0,09	-	-	12.091.984	31,90	320.760	0,85	37.900.685	0,60
30	ROMA "La Sapienza"	258.783.419	36,39	119.830.437	16,85	1.084.222	0,15	347.488	0,05	303.807.056	42,72	27.271.466	3,83	711.124.088	11,20
31	ROMA "Tor Vergata"	47.421.794	43,21	23.524.085	21,43	327.638	0,30	11.122	0,01	37.143.732	33,84	1.323.309	1,21	109.751.680	1,73

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

(Segue)

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESA TOTALE NELLE UNIVERSITA' (FISSE + ACCESSORIE) - ANNO 1996

Segue Tabella 4

Nr.	UNIVERSITA'	Totale professori		Totale ricercatori		Totale dirigenza		Totale professori incaricati		Totale livelli		Totale restante personale		TOTALE GENERALE	
		I.A.	%	I.A.	%	I.A.	%	I.A.	%	I.A.	%	I.A.	%	I.A.	%
32	SALEARNO	31.488.546	45,03	14.789.714	21,15	432.274	0,62	311.487	0,45	20.873.532	29,83	2.034.419	2,91	69.929.992	1,10
33	SASSARI	31.884.917	42,34	16.132.264	21,42	109.112	0,14	315.995	0,42	25.335.090	33,67	1.509.415	2,00	75.306.793	1,19
34	SIENA	50.904.381	45,12	22.405.108	19,86	223.411	0,20	113.101	0,10	35.841.148	31,77	3.337.965	2,96	112.827.114	1,78
35	TORINO	122.392.004	53,75	46.209.873	20,29	180.728	0,08	290.970	0,13	54.486.258	23,93	4.141.720	1,82	227.701.553	3,49
36	TRIESTE	19.347.637	46,34	9.891.328	23,46	201.301	0,49	25.918	0,06	11.011.698	20,47	1.107.072	2,88	41.407.044	0,66
37	UDINE	61.612.117	55,97	19.492.484	17,87	80.617	0,07	311.819	0,28	27.715.051	25,01	1.639.672	1,30	110.912.702	1,75
38	UDINE	27.907.935	46,51	13.499.432	22,50	99.569	0,17	-	-	16.633.766	27,71	1.867.675	3,11	60.000.397	0,95
39	VENEZIA	32.018.672	55,14	8.454.386	14,56	437.034	0,75	37.766	0,07	15.305.572	26,36	1.814.830	3,13	58.068.280	0,91
40	VERONA	29.712.103	51,80	13.949.693	24,32	105.733	0,18	10.803	0,02	11.978.032	20,88	1.597.885	2,79	57.354.249	0,90
41	VITERBO	14.321.327	44,60	5.086.578	15,84	146.751	0,46	-	-	10.289.328	32,04	2.266.112	7,06	32.110.096	0,51
42	U. Nav. - NAPOLI	5.463.652	34,20	2.538.291	15,89	162.695	1,02	23.730	0,15	7.245.752	45,35	543.083	3,40	15.977.203	0,25
43	U. Or. NAPOLI	16.314.877	46,03	7.838.233	22,11	156.961	0,44	12.200	0,03	9.198.699	25,95	1.922.103	5,42	35.443.073	0,56
44	U. arch. VENEZIA	12.056.216	47,67	4.761.574	18,83	109.532	0,43	133.973	0,53	7.959.834	31,48	267.253	1,06	25.288.382	0,40
45	Politecnico di MILANO	60.253.931	58,91	15.886.406	15,53	86.122	0,08	-	-	25.568.211	25,00	485.086	0,47	102.279.756	1,61
46	Politecnico di TORINO	46.341.600	54,62	15.364.042	18,11	94.153	0,11	62.910	0,07	22.632.878	26,68	346.910	0,41	84.842.493	1,34
47	Scuola norm. sup. di PISA	4.109.652	25,15	5.349.401	32,74	102.849	0,63	-	-	6.662.010	40,77	115.151	0,70	16.339.063	0,26
48	U.I.S. PERUGIA	1.494.425	16,94	1.255.806	14,23	173.969	1,97	-	-	3.019.507	34,22	2.880.560	32,64	8.824.267	0,14
49	Politecnico di BARI	13.830.466	43,00	5.144.415	15,99	126.516	0,39	440.218	1,37	12.217.363	37,98	405.421	1,26	32.164.399	0,51
50	S.S.S.U. "S. Anna" PISA	1.497.123	30,21	1.066.810	21,52	48.774	0,98	-	-	1.966.199	39,67	377.292	7,61	4.956.198	0,08
51	S.L.C.S. SIENA	447.123	9,40	437.541	9,20	131.887	2,77	202.727	4,26	2.695.776	56,69	840.087	17,67	4.755.141	0,07
52	Terza Univ. di ROMA	38.095.943	62,65	12.106.782	19,91	192.811	0,32	-	-	6.794.897	11,17	3.617.491	5,95	60.807.924	0,96
53	BERGAMO	5.030.890	50,05	1.184.964	11,79	122.118	1,21	-	-	1.589.924	15,82	2.123.204	21,12	10.051.100	0,16
54	Seconda NAPOLI	41.016.068	24,24	21.793.755	12,88	274.426	0,16	-	-	105.230.159	62,19	885.072	0,52	169.199.480	2,67
55	TERAMO	5.123.172	43,78	2.885.119	24,66	116.008	0,99	101.504	0,87	2.610.715	22,31	864.838	7,39	11.701.356	0,18
56	S.I.S.S.A.-TRIESTE	2.394.188	49,58	788.141	16,32	61.334	1,27	-	-	1.575.739	32,63	9.698	0,20	4.829.100	0,08
57	I.S.E.F. - ROMA	-	-	-	-	70.139	1,43	833.875	16,99	1.429.766	29,13	2.575.279	52,46	4.909.059	0,08
Totale e medie di comparto		2.863.989.069	45,11	1.147.588.649	19,36	12.018.213	0,96	9.650.894	0,04	2.127.901.079	41,46	192.747.382	4,67	6.348.895.286	100,00

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

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 5

RAFFRONTO QUOTA FFO, DOCENTI, STUDENTI ISCRITTI E COSTO DEL LAVORO - ANNO 1996

Nr.	UNIVERSITA'	Quota FFO	Totale personale docente	Studenti iscritti	Studenti laureati	Costo lavoro (al netto contratti d'opera consulenza, convenzioni enti pubblici e privati)	Rapporto costo del lavoro/FFO	Rapporto studenti iscritti/docenti	Rapporto costo lavoro/studenti iscritti	Rapporto FFO/studenti iscritti
1	Univ. degli studi di ANCONA	83.000.000	392	12.234	911	73.919.526	87	31	6.042	6.948
2	Univ. degli studi di BARI	314.343.500	1.684	65.962	4.798	301.451.380	96	39	4.570	4.766
3	Univ. degli studi di BOLOGNA	477.283.400	2.692	95.493	8.320	415.314.750	87	35	4.349	4.998
4	Univ. degli studi di BOURNIA	64.202.700	314	11.663	803	46.047.019	74	37	3.916	5.111
5	Univ. degli studi di CAGLIARI	204.802.700	1.004	38.611	1.802	181.144.666	89	36	4.741	5.104
6	Univ. degli studi di CAMERINO	56.453.000	262	7.948	418	48.179.704	80	30	5.687	7.103
7	Univ. degli studi del Molise in CAMPOBASSO	28.421.600	121	5.575	171	19.093.562	67	46	3.425	5.098
8	Univ. degli studi di CASSINO	36.037.600	164	9.861	542	28.483.556	79	60	2.899	3.655
9	Univ. degli studi di CATANIA	290.461.300	1.530	52.176	2.601	259.138.679	89	34	4.967	5.567
10	Univ. degli studi "G.D'Annunzio" di CHIETI	76.460.300	451	18.178	1.318	68.592.152	90	40	3.773	4.206
11	Univ. degli studi di CUSENZA	93.414.300	420	17.538	936	77.998.248	82	42	4.445	5.440
12	Univ. degli studi di FERRARA	105.862.200	603	13.368	692	94.441.628	89	22	7.065	7.919
13	Univ. degli studi di FIRENZE	390.398.000	2.226	58.613	4.158	356.234.941	91	26	6.078	6.661
14	Univ. degli studi di GENOVA	306.614.500	1.792	41.532	3.415	276.303.556	90	23	6.653	7.383
15	Univ. degli studi di L'AQUILA	99.227.100	571	10.583	634	80.748.709	81	19	7.629	9.374
16	Univ. degli studi di LECCE	77.933.100	378	20.913	789	68.304.535	88	55	3.266	3.727
17	Univ. degli studi di MACERATA	36.779.300	169	12.293	626	28.917.877	79	73	2.352	2.992
18	Univ. degli studi di MESSINA	314.841.200	1.343	40.766	2.460	290.057.087	92	30	7.115	7.723
19	Univ. degli studi di MILANO	415.659.500	2.481	96.690	7.368	384.857.285	93	39	3.980	4.299
20	Univ. degli studi di MODENA	119.823.200	669	13.591	1.293	104.088.915	87	20	7.658	8.815
21	Univ. degli studi di NAPOLI	596.744.000	2.837	74.759	6.892	538.927.699	94	26	7.476	7.982
22	Univ. degli studi di PADOVA	372.263.300	2.167	62.838	5.230	339.840.776	91	29	5.408	5.924
23	Univ. degli studi di PALERMO	376.129.700	1.874	53.770	3.573	426.294.631	113	29	7.928	6.995
24	Univ. degli studi di PARMA	175.997.100	952	30.233	2.200	158.317.588	90	32	5.237	5.821
25	Univ. degli studi di PAVIA	209.244.100	1.211	27.184	2.704	184.932.635	88	22	6.803	7.697
26	Univ. degli studi di PERUGIA	233.089.100	1.119	29.651	2.021	213.477.636	92	26	7.200	7.861
27	Univ. degli studi di PISA	328.872.900	1.793	47.520	3.275	302.835.287	92	27	6.374	6.921
28	Univ. degli studi di POTENZA	59.385.600	304	4.785	207	44.137.632	74	16	9.224	12.411
29	Univ. degli studi di REGGIO CALABRIA	65.371.200	341	10.521	621	50.204.718	77	31	4.772	6.213
30	Univ. degli studi di ROMA "La Sapienza"	927.474.800	4.446	161.994	12.432	961.935.663	104	36	5.938	5.725
31	Univ. degli studi di ROMA2 "Tor Vergata"	161.660.200	942	18.292	1.136	141.187.956	87	19	7.719	8.838

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Decisione e Relazione della C.d.c. sul rend. Gen. dello Stato, R.G.S., M.U.R.S.T.

(Segue)

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

RAFFRONTO QUOTA FFO, DOCENTI, STUDENTI ISCRITTI E COSTO DEL LAVORO - ANNO 1996

Segue tabella 5

Nr.	UNIVERSITA'	Totale personale docente	Quota FFO	Studenti iscritti	Studenti laureati	Costo lavoro (al netto contratti d'opera, consulenza, convenzioni enti pubblici e privati)	Rapporto costo del lavoro/FFO	Rapporto studenti iscritti/docenti	Rapporto costo lavoro/studenti iscritti	Rapporto FFO/studenti iscritti
32	Univ. degli studi di SALERNO	651	117.235.300	45.362	2.406	95.193.637	81	70	2.099	2.584
33	Univ. degli studi di SASSARI	599	118.043.100	14.806	855	102.637.405	87	25	6.932	7.973
34	Univ. degli studi di SIENA	860	158.872.500	19.492	1.760	146.172.947	92	23	7.499	8.151
35	Univ. degli studi di TORINO	2.018	113.391.000	72.325	5.393	102.937.931	91	14	4.189	4.610
36	Univ. degli studi di TIRINIO	410	60.655.400	14.084	957	58.581.661	97	34	4.119	4.307
37	Univ. degli studi di TRIESTE	1.014	170.777.000	23.441	1.571	150.734.225	88	23	6.430	7.285
38	Univ. degli studi di UDINE	565	93.234.700	11.395	741	83.737.793	90	20	7.349	8.182
39	Univ. degli studi di VENEZIA	518	91.970.100	18.498	1.961	80.371.112	87	36	4.345	4.972
40	Univ. degli studi di VERONA	484	78.158.800	15.369	956	76.972.590	98	32	5.008	5.085
41	Univ. degli studi di VITERBO	260	53.880.300	6.757	198	43.633.063	81	26	6.457	7.974
42	Ist. univ. navale di NAPOLI	103	28.694.500	8.792	391	21.745.218	76	85	2.473	3.264
43	Ist. univ. orientale di NAPOLI	290	55.145.900	8.363	704	48.279.709	88	29	5.773	6.594
44	Ist. univ. architettura di VENEZIA	240	40.891.100	10.655	845	35.410.781	87	44	3.321	3.838
45	Politecnico di MILANO	950	161.313.400	44.496	4.736	141.964.055	88	47	3.190	3.625
46	Politecnico di TORINO	756	127.288.100	24.307	1.804	120.110.775	94	32	4.941	5.237
47	Scuola nott. sup. di PISA	130	32.308.100	-	-	22.738.418	70	-	-	-
48	Univ. it. per stranieri di PERUGIA	42	13.115.100	278	22	12.363.419	94	7	44.473	47.177
49	Politecnico di BARI	281	51.609.100	10.507	337	44.275.334	86	37	4.214	4.912
50	Scuola sup. st. univ. e perf. "S. Anna" di PISA	40	13.009.200	-	-	7.174.813	55	-	-	-
51	Sc. di ling. e cult. it. per stranieri di SIENA	25	8.209.200	34	-	6.593.783	80	1	193.935	241.447
52	Terza Univ. di ROMA	659	99.478.700	17.778	1.581	82.612.307	83	27	4.647	5.596
53	Univ. degli studi di BERGAMO	94	16.716.300	6.205	466	14.490.190	87	66	2.335	2.694
54	Seconda Univ. degli studi di NAPOLI	699	202.196.000	14.790	447	240.795.071	119	21	16.281	13.671
55	Univ. degli studi di TERAMO	132	25.939.400	9.294	529	16.020.665	62	70	1.724	2.791
56	Scuola int. di studi sup. avanz. di TRIESTE	47	13.061.700	-	-	6.677.408	51	-	-	-
57	Ist. sup. di ed. fisica di ROMA	36	-	1.848	185	6.151.879	-	51	3.339	-
Totale e medie di comparto		49.249	9.265.446.600	1.564.012	113.211	8.552.766.188	92	32	5.468	5.924

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Decisione e Relazione della C.d.c. sul rend. Gen. dello Stato, R.G.S., M.U.R.S.I.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 6

UNIVERSITA' NON STATALI - ANNO 1996

UNIVERSITA'	PERSONALE IN SERVIZIO		Totale Entrate		di cui contrib. statali		Totale Uscite		(Importi in migliaia di lire)	
	Anno Acc. 95/96	Anno Acc. 96/97	1995	1996	1995	1996	1995	1996	1995	1996
BOCCONI - MILANO	809	827	155.224	168.260	10.090	11.002	155.224	168.260	75.364	82.789
CATTOLICA - ROMA	6.510	6.681	904.805	864.374	66.134	528.905	904.805	864.374	487.256	506.583
I.U.L.M. - MILANO	340	183	29.041	33.223	5.026	5.902	27.648	34.044	12.134	13.618
SUOR ORSOLA BENINCASA - NAPOLI	220	253	15.886	16.789	6.396	7.434	10.617	35.077	4.412	6.646
CATTANEO - CASTELLANZA (VA)	266	282	17.171	19.875	1.390	1.608	17.185	19.881	6.594	6.991
MARIA SS. ASSUNTA - ROMA	249	314	22.449	14.837	2.909	3.468	21.249	11.471	4.197	3.761
CAMPIDANNO	206	291	22.973	26.387	2.024	23.969	22.973	26.457	6.672	9.695
L.U.I.S. - ROMA	636	400	91.611	107.825	5.503	5.755	95.330	105.707	18.688	19.897
LIBERA UNIV. DI URBINO	1.366	1.390	100.151	138.245	37.681	332	100.196	137.563	56.958	60.214
CHIETI - "G. D'Annunzio"	25	30	-	1.105	-	1.080	-	1.251	-	-
S. RAFFAELE - MILANO	19	21	264	164	100	-	294	291	155	149
TOTALE	10.642	10.672	1.359.375	1.391.084	137.333	589.455	1.358.521	1.404.376	672.430	710.343

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati M.U.R.S.T. - Dip. AA EE

UNIVERSITA'	% incidenza spesa pers. su tot. spesa		% copertura spesa pers. mediante contributi statali		% incidenza contributi statali su tot. entrate	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996
BOCCONI - MILANO	48,55	49,20	13,39	13,29	6,50	6,54
CATTOLICA - ROMA	53,85	58,61	13,57	104,41	7,31	61,19
I.U.L.M. - MILANO	43,89	40,00	41,42	43,34	17,31	17,76
SUOR ORSOLA BENINCASA - NAPOLI	41,56	18,95	144,97	111,86	40,26	44,28
CATTANEO - CASTELLANZA (VA)	38,37	35,16	21,08	23,00	8,10	8,09
MARIA SS. ASSUNTA - ROMA	17,31	32,79	71,22	92,21	13,43	23,37
CAMPUS BIOMEDICO - ROMA	29,04	36,64	30,34	247,23	8,81	90,84
L.U.I.S.S. - ROMA	19,60	18,82	29,45	28,92	6,01	5,34
LIBERA UNIV. DI URBINO	56,85	43,77	66,16	0,55	37,62	0,24
S. PIO V - ROMA	---	---	---	---	---	97,74
S. RAFFAELE - MILANO	52,72	51,20	64,52	---	37,88	---

PAGINA BIANCA

Capitolo IX

CONCLUSIONI

9.1 - Osservazioni generali

Persistono i limiti, rilevati nelle precedenti relazioni, in ordine alla completezza, tempestività e qualità dei dati sul personale.

Si rileva infatti che:

- il conto annuale del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato concernente l'esercizio 1996 non è stato ancora interamente pubblicato.¹ I dati provvisori relativi al 1997 sono pervenuti alla Corte soltanto in data 4 dicembre 1997;

- permane ancora l'esclusione dalla rilevazione della Ragioneria di talune amministrazioni (§ 7.1.1);

- continuano a verificarsi inadempienze di alcune amministrazioni riguardo la comunicazione dei dati (§7.1.1). Ciò vale anche per la Regione Siciliana e la Provincia autonoma di Bolzano (§ 4.1);

- non sono state ancora definite le modalità per la rilevazione dei dati relativi agli enti di cui all'art. 65, comma 3, del d.lgs. n. 29/1993 (§ 7.1.1);

- permane l'assenza del conto della previdenza previsto dall'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993. Si tratta di un inadempimento particolarmente grave, soprattutto perchè riguarda un settore di spesa "sensibile" da un punto di vista finanziario (§ 2.1);

- talune amministrazioni trasmettono i conti annuali incompleti (§ 1.5);

- è necessario completare l'interconnessione tra i sistemi informativi (§§ 3.2.1, 8.1).

- la non comparabilità dei dati per gli anni 1995 e 1996 impedisce la costruzione di serie storiche e quindi un'analisi approfondita della gestione del personale (§ 2.3);

- esistono nel conto annuale incongruenze, discordanze ed errori (§§ 1.5, 3.3.1, 3.5.1, 4.1.1, 4.4, 5.1.1, 5.2.4, 5.3.3):

- si riscontrano differenze tra i dati al 31 dicembre 1995 indicati nel conto annuale 1995 e quelli rilevati dal conto annuale 1996 al 1° gennaio 1996 (§§ 2.3, 3.3.1);

- non sono stati risolti i numerosi problemi rilevati nelle precedenti relazioni in ordine alla scarsa trasparenza nell'esposizione degli oneri di personale nei documenti di bilancio (§ 3.2.2).

9.2 - Il personale pubblico

9.2.1 - Consistenza, evoluzione e struttura del personale pubblico

Il rapporto tra i dipendenti pubblici e le unità di lavoro complessive è pari nell'anno 1996 al 15,9%. Sullo stesso valore si collocano per entrambi gli esercizi considerati Germania e

¹ I dati del settore pubblico non stanzie sono stati rilevati dal 2° volume del conto annuale in bozza.

Spagna. Valori più bassi (da 4,4 a 6 per cento) si riscontrano per Australia, Giappone e Canada. Per contro, Finlandia e Francia si collocano su indici molto elevati (§ 2.2).

Il personale del pubblico impiego (di ruolo, non di ruolo, temporaneo e contrattista) consta complessivamente nel 1996 di 3.578.084 unità, con un decremento dello 0,6% rispetto al 1995 (3.600.543); nel 1997 è pari a 3.584.706, con un aumento dello 0,2%.

La componente maggioritaria del personale del pubblico impiego è costituita dal settore statale (56% nel 1996; 54,7% nel 1997), nel cui ambito è, a sua volta, preminente il comparto della scuola, che tuttavia riduce il suo peso (51,2% nel 1996).

Quanto al settore pubblico non statale, si rileva nel 1996 la maggiore incidenza dei comparti regioni ed enti locali (44,7%) e servizio sanitario nazionale (43,1%); nel 1997 aumenta l'incidenza del primo comparto e diminuisce quella del secondo.

Il personale di ruolo nel 1997 è di 3.104.353, con un lieve decremento dell'1,2% rispetto al 1996 (3.143.330 unità).

Nel 1997 l'incidenza della dirigenza sul personale complessivo è rimasta invariata per il settore statale (1%); è lievemente diminuita per il settore pubblico non statale.

Il peso delle donne sull'intero pubblico impiego per il 1996 e 1997 è circa del 47%.

La dirigenza è chiamata a svolgere un ruolo cruciale per l'ammodernamento delle pubbliche amministrazioni (§ 2.3).

Il binomio salario accessorio/incremento della produttività è determinante per il miglioramento della qualità dei servizi (§ 2.4).

9.2.2 - Il costo del personale

Il costo del personale (competenze fisse al netto dei recuperi + competenze accessorie + contributi a carico dell'amministrazione + spese per missioni + altre spese + somme rimborsate - rimborsi ricevuti) è complessivamente di 192,8 mila miliardi per il 1996 e di 162,4 mila miliardi per il 1995, con un incremento dell'18,7%.

La più alta incidenza sul costo del personale pubblico è rappresentata dal settore statale che nel 1996 registra una percentuale del 54,7%. Nel suo ambito resta maggioritario il comparto della scuola (53,5%).

All'interno del settore pubblico non statale, la voce di costo prevalente riguarda il servizio sanitario nazionale con circa il 48% sia nel 1995 che nel 1996.

Nel 1997 il costo del personale ammonta a 206 mila miliardi, con un aumento del 6,7%.

9.3 - Ministeri

Il personale complessivo del comparto è di 286.909 unità nel 1996, con un andamento stazionario rispetto al 1995. Nel 1997 si registra un decremento dell'1,2%.

L'incidenza del personale complessivo sul settore statale è circa del 14% nel triennio.

Il personale di ruolo nel 1996 (280.021 unità) espone un lieve decremento rispetto al 1995.

I dirigenti incidono sul personale complessivo per l'1,8% nel 1995 e per l'1,7% nel 1996.

L'incidenza delle donne sul totale è crescente nel triennio.

La retribuzione media lorda (competenza fissa e accessoria)² è di 39.052 milioni con un aumento del 5,1%.

Il costo del personale è pari a 15.321 miliardi nel 1996 (+24,9% rispetto al 1995).

² La retribuzione, al netto degli arretrati e recuperi, è stata prelevata dal conto annuale.

L'incidenza del costo del personale sul settore statale è del 15,2% nel 1995 e del 14,5% nel 1996.

Si osserva inoltre che:

- non sono disponibili i dati disaggregati per qualifica relativi agli uffici periferici dei Ministeri con possibili riflessi negativi sulla contrattazione decentrata;
- si conferma particolarmente rilevante il "peso" della retribuzione lorda media del personale di ruolo del Ministero degli Affari Esteri.

9.4 - Aziende

Il personale complessivo del comparto è di 43.647 unità nel 1996 (stazionario rispetto al 1995). Nel 1997 si registra un aumento dell'1,5%.

L'incidenza del personale complessivo sul settore statale è di circa il 2,2 % per il triennio 1995-1997.

Il personale di ruolo del 1996 (38.120 unità) espone un decremento dello 0,7% rispetto al 1995. Nel 1997 si riscontra un incremento del 4,9%.

I dirigenti incidono sul personale complessivo per lo 0,6% nel triennio.

L'incidenza delle donne sul totale è del 10,2% per il 1995 e del 9,9% per il 1996.

La retribuzione media lorda (competenza fissa e accessoria) nel 1996 è di 41.684 milioni, con un aumento del 12,5 %.

Il costo del personale è pari a 2.311 miliardi nel 1996 (+33% rispetto al 1995).

L'incidenza del costo del personale sul settore statale è del 2,2% nel triennio.

Si osserva inoltre che:

- la situazione organizzativa del Corpo dei Vigili del fuoco presenta qualche anomalia (§ 3.4.1);
- per l'AIMA e la Cassa Depositi e Prestiti si registra un incremento delle assenze medie (§ 3.18).

9.5 - Scuola

Il personale complessivo del comparto è di 1.026.128 nel 1996, con una diminuzione rispetto al 1995 dello 0,5%. Nel 1997 la flessione si accentua (-2,6%).

L'incidenza del personale complessivo sul settore statale decresce (51,2% nel 1996; 50,9% nel 1997).

Il personale di ruolo si è ridotto nel triennio in misura maggiore rispetto a quello complessivo.

L'incidenza delle donne sul totale è del 72% per il 1995, del 73% per il 1996 e del 74% nel 1997.

Il costo del personale nel 1996 è pari a 56.414 miliardi a fronte di 42.005 miliardi per il 1995 (+34,3%). Nel 1997 cresce dello 0,4%.

L'incidenza del costo del personale sul settore statale è in media del 53% sia nel 1995 che nel 1996.

Si osserva inoltre che nel 1995 la spesa complessiva per l'istruzione si colloca al di sopra della media dei paesi europei. Parimenti elevata la spesa unitaria (per studente) imputabile al personale. Ciò non dipende dalla elevata retribuzione dei docenti (che è invece tra le più basse

tra i paesi OCSE), ma dalle caratteristiche del servizio scolastico e dalle sue modalità organizzative.

9.6 - Corpi di polizia

Al 31 dicembre 1996, il personale complessivo dell'aggregato³, è di 332.849 unità (+0,9% rispetto al 1995). Nel 1997 si registra una flessione dell'1,3%.

L'incidenza del personale complessivo sul settore statale è del 16,6% nel 1996 e del 16,7% per il 1997.

Il personale di ruolo nel 1996 è di 304.002 unità (+0,5% rispetto al 1995).

I dirigenti (compresi quelli con trattamento superiore) incidono sul personale complessivo per l'1,1% sia nel 1995 che nel 1996.

L'incidenza delle donne sul totale è del 4,2% per il 1995, del 4,4% per il 1996 e del 4,6% nel 1997.

Il costo del personale è pari a 19.916 nel 1996. La variazione rispetto al 1995 è del 31,2%, drasticamente ridimensionata nel 1997 (2,2%).

L'incidenza del costo del personale sull'intero settore statale è del 18,9% nel 1996.

La retribuzione media annua lorda di questo personale nel 1996 è di 45,6 milioni con un aumento del 6,5% rispetto al 1995.⁴

Si osserva inoltre che.

- un concreto ed effettivo equilibrio nel trattamento economico riconosciuto al personale dei diversi corpi di polizia può realizzarsi solo se, all'estensione della retribuzione spettante al personale della Polizia di Stato a quello delle altre forze di polizia, si accompagna l'eliminazione di quelle divergenze normative che non trovano giustificazione in obiettive differenze tra i corpi ed avanzi riflessi economici con particolare riferimento ai meccanismi e, soprattutto, ai tempi di progressione nelle qualifiche e nei gradi;

- i provvedimenti normativi di perequazione e riordino degli inquadramenti retributivi del personale delle forze di polizia sono la causa principale dell'aumento, obiettivamente elevato, del costo del personale (+ 31,2% rispetto all'anno precedente) e, ancor più, del costo del lavoro (+40%).

- pare inopportuno, oltre che errato sul piano statistico (considerata la loro scarsa consistenza numerica), procedere ad autonome rilevazioni per i cappellani militari.

- le considerazioni che inducono a non annoverare gli allievi delle forze armate nelle tavole riferite alla consistenza e struttura (quindi non finanziarie) dell'intero settore statale (da 0,1 a 0,9), risiedono nel fatto che esse non possono essere traslate acriticamente per gli allievi delle forze di polizia. E ciò tenuto conto del fatto che la loro retribuzione è normalmente ben superiore a quella dei militari di leva, ed inoltre che l'esclusione non opera per la spesa. Ne consegue che non è del tutto corretto effettuare raffronti e considerazioni tra valori finanziari e di consistenza relativi a personale computato con diversi criteri di rilevazione e quindi numericamente disomogeneo.

³Compresi gli agenti ausiliari e allievi.

⁴ Personale di ruolo.

9.7 - Forze armate

Il personale complessivo dell'aggregato⁵ è pari a 300.729 unità nel 1996 con una flessione del 4,2%, che nel 1997 si riduce al 2,4%.

Il personale di ruolo nel 1996 (119.866 unità) registra una riduzione del 3,7%.

L'incidenza del personale complessivo sul settore statale è del 15% nel 1996 e 1997.

I dirigenti (compresi quelli con trattamento superiore) incidono sul personale complessivo per il 3,1% nel 1996 e nel 1997.

La retribuzione media lorda (competenze fisse ed accessorie) del personale di ruolo è di 48.947 milioni nel 1996 con una riduzione dell'8,9% rispetto al 1995.

Il costo del personale nel 1996 è di 9.253 miliardi (con una variazione del 24,4%).

La mobilità verticale ha riguardato 38.197 unità pari al 34,6% del personale inquadrato nei livelli (§ 3.7.3).

Si osserva inoltre che:

- nella relazione si fa quasi sempre riferimento, soprattutto per la dinamica retributiva, al solo personale di ruolo (§ 3.7.1);

- per "dirigenti" si intendono esclusivamente gli ufficiali che hanno raggiunto un grado equiparato a tale qualifica, con esclusione di quelli aventi diritto alla equiparazione stipendiale. Tale categoria è sempre considerata a parte cioè non ricompresa né tra i dirigenti né tra il personale non dirigente. I dirigenti generali e i dirigenti percepiscono un compenso rispettivamente del 7,5% e del 25,8 % superiore rispetto a quello percepito dai pari grado del comparto Ministeri (§3.7.3).

- l'anomalo aumento del costo del personale e quindi anche del costo del lavoro deriva dall'evidenziazione di un fortissimo incremento delle voci contributive.

9.8 - Regioni

Il personale complessivo (ruolo e non) del comparto⁶ è di 66.278 unità nel 1996 (+2,5 % rispetto al 1995).

L'incidenza del personale complessivo sul comparto non statale è del 5,2% per il 1994 e del 4,3% per il 1995.

Il personale di ruolo nel 1996 è di 60.800 unità, con un aumento del 2% rispetto al 1995.

I dirigenti incidono per il 7,4% sul personale complessivo.

La retribuzione media lorda è per il 1996 pari a 40.584.000.

Il costo del personale è pari a 3.795 miliardi nel 1996 (+5,2% rispetto al 1995).

Il peso del costo del personale sul settore pubblico non statale è del 5,5% nel 1994 e del 4,5% nel 1995 e del 4,4% nel 1996.

Si osserva che:

- il monte salariale delle regioni a statuto ordinario è aumentato nel quadriennio 1994-1997 del 13,6% (§ 4.3.2);

- gli oneri contributivi costituiscono il quarto del costo del personale (§ 4.3.2);

- si rileva una notevole incidenza sul salario accessorio del compenso per lavoro straordinario (§ 4.3.2).

⁵Compresi allievi, truppa volontaria e leva coscritta.

⁶Non sono compresi gli Enti subregionali.

9.9 - Enti locali

Il personale complessivo (ruolo e non) dell'aggregato è di 622.928 unità nel 1996 (+ 1% rispetto al 1995).

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 1996 è di 551.653 unità⁷, con una riduzione dell' 1% rispetto al 1995.

I dirigenti incidono per il 1,1% sul personale complessivo.

Il peso delle donne è del 46% nel 1996.

La retribuzione media lorda è per il 1996 pari a 37.698.000 con un aumento del 13% rispetto al 1995.

Il costo del personale è pari a 6.552 miliardi nel 1996 (+4% rispetto al 1995).

Si osserva inoltre che:

- sono pervenuti alla Corte 6.036 conti 1996 dei comuni, di cui 1.318 corredati della relazione informatizzabile, 2.398 corredati della relazione libera, 2.320 privi di qualsiasi relazione (§ 1.1);

- i dati delle comunità montane devono essere valutati con cautela, perché dopo oltre otto anni dalla relativa legge, solo 11 regioni hanno emesso provvedimenti di riordino (§ 1.1);

- 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);

- il personale dirigente considerato nella rilevazione del Conto annuale è esclusivamente quello di ruolo: si ritiene necessario che le future rilevazioni evidenzino le modalità di gestione dei dirigenti assunti con contratto a tempo determinato (§ 1.2.4);

- i dati raccolti per il comparto enti locali relativi alle voci specifiche del costo del lavoro in presenza di un campione limitato di comuni appaiono più soddisfacenti (§ 4);

- l'entità complessiva delle risorse destinate a compensare la produttività collettiva e la qualità della prestazione individuale del personale degli enti locali sono state modeste (§ 4);

- le spese per la formazione nel 1996 risultano inferiori all'esercizio precedente: l'incidenza delle stesse sul costo del lavoro è passata dall'1,2% del 1995 allo 0,3% del 1996 (§ 5.2).

9.10 - Servizio sanitario nazionale

Il personale complessivo del comparto nel 1996 risulta pari a 679.687 unità, con un decremento dello 0,9%, che nel 1997 si riduce a 0,5%.

L'incidenza del personale complessivo sul settore pubblico non statale è del 43,1% nel 1996 e 41,6% nel 1997.

Il personale di ruolo nel 1996 è di 652.349 unità, con una riduzione del 2%.

I dirigenti incidono sul personale complessivo per il 18,5% nel 1995 e per il 18,3% nel 1996.

L'incidenza delle donne sul totale cresce nel triennio (56% nel 1997).

La retribuzione media lorda (competenza fissa ed accessoria) è di 45,8 milioni nel 1996 con un aumento del 4,8% rispetto al 1995.

Il costo del personale è pari nel 1996 a 41.792 miliardi, con una variazione del +6,1%.

⁷ Il dato non è comprensivo dei Segretari di provincie, Comuni e Camere di Commercio.

L'incidenza del costo del personale sul settore pubblico non statale è del 47,9% nel 1996.

Si osserva inoltre che:

- la distribuzione territoriale del personale del S.S.N. nelle varie regioni presenta anche per il 1996, gli squilibri rilevati nel passato. Nel norditalia senza eccezioni la percentuale di personale del S.S.N. è la più alta rispetto alla percentuale di popolazione (§ 5.2.3);
- i dati sul costo del lavoro nel settore della sanità sembrano incoerenti (§ 5.3.3);
- esistono incongruenze per le voci retributive accessorie (§§ 5.1.1; 5.3.3);
- risulta incrementata la spesa per il trattamento accessorio: tale tendenza, sia pure caratterizzata da risvolti positivi in merito ad una maggiore flessibilità della struttura organizzativa, può rappresentare un elemento di preoccupazione sotto il profilo della spesa soprattutto se non sussiste un concreto legame tra produttività e/o disagio ed accessorio (§ 5.3.3). Pertanto vanno sviluppati i meccanismi di controllo sulla qualità dei servizi erogati.

9.11 - Enti pubblici non territoriali

Il personale complessivo del comparto è di 82.968 unità nel 1996 (-6,4% rispetto al 1995). Nel 1997 la flessione si riduce al 2,3%.

L'incidenza del personale complessivo sul comparto non statale è del 5,3% per il 1996 e del 5% nel 1997.

I dipendenti di ruolo nel 1996 sono 76.901, con una riduzione del 5,2% rispetto al 1995.

I dirigenti incidono sul personale complessivo per l'8,6% nel 1996 (nel 1995 era dell'8,04%).

L'incidenza delle donne sull'intero comparto è del 43,9% per il 1995 e del 45% nel 1996.

La retribuzione unitaria media lorda del personale di ruolo nel 1996 è di 48,5 milioni.

Il costo del personale è pari nel 1996 a 5.719 miliardi con una variazione del 3,9%.

L'incidenza del costo del personale sul settore pubblico non statale è del 6,7% nel 1995 e del 6,5% nel 1996.

Si osserva inoltre che:

- il costo globale del lavoro, per l'aggregato, risulta incrementato di circa 4 punti percentuali. Tale effetto è dovuto all'incremento registrato per il comparto degli Enti pubblici non economici (+6%), atteso che per il comparto delle Istituzioni e degli Enti di ricerca e sperimentazione si è determinata una diminuzione degli oneri (-2%);
- per gli enti previdenziali che costituiscono la categoria di maggior rilievo dell'aggregato per l'entità degli oneri e per il numero degli addetti, l'aumento del costo del lavoro è stato del 6,4% (§ 7.5.11).

9.12 - Università

Il comparto transita nel 1996 dal settore statale al settore pubblico non statale.

Il personale complessivo del comparto è di 109.420 unità nel 1995 e di 108.823 nel 1996 (-0,5%). Nel 1997 la flessione è dello 0,9%.

L'incidenza del personale complessivo sul settore pubblico non statale è del 6,9% per il 1996 e del 6,6% nel 1997.

PAGINA BIANCA

BIBLIOGRAFIA DI FONTE AMMINISTRATIVA

ANCI, *Guida normativa*, Gorizia, 1998.

ARAN, *Rapporto trimestrale sulle retribuzioni*, nn. 1-2-3, Roma, 1998.

Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, *Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 1998-2000*.

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, *Rapporto sulle retribuzioni e sul costo del lavoro*, Milano, Giuffrè, 1997.

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 sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996*, Roma, Centro fotolitografico, 1997.

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

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

Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1997*, Roma, Centro fotolitografico, 1998.

Istituto nazionale di statistica, *Rapporto annuale 1996*, Roma, ISTAT, 1997.

Ministero dell'interno, *Censimento del personale degli enti locali. Anno 1995. Piante organiche*, Roma, 1996.

Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1995. Il personale delle amministrazioni del settore statale*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1997.

Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1995. Il personale delle amministrazioni del settore pubblico*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1997.

Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1995. Il personale delle amministrazioni del settore statale*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1998.

Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1996. Il personale delle amministrazioni del settore pubblico*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1998, (BOZZA).

Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, Commissione tecnica per la spesa pubblica, *Controllo della spesa e processo di risanamento della finanza pubblica italiana*, Roma, 1998.

Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, *Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1998.

Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, *L'economia italiana nel 1999 - Relazione previsionale e programmatica*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1998.

Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Ragioneria generale dello Stato, *Il lavoro nei ministeri: attività risorse e tempi. Analisi della relazione al conto annuale 1995*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1997.

Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, *Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1997)*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1997.

Ministero dell'università, della ricerca scientifica e tecnologica. Ufficio di statistica, *Relazione sul sistema universitario italiano per l'anno accademico 1996/97*.

Ministero della sanità. Dipartimento della programmazione, *Personale del Servizio sanitario nazionale 1996*, Roma, 1997.

Ministero della sanità. Dipartimento della programmazione, *Attività gestionali ed economiche delle USL e aziende ospedaliere*, Roma, 1997.

Ministero della sanità. Dipartimento della programmazione, *La sanità in cifre - dati 1997*, Roma, 1998.

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

OCDE-PUMA (Organisation de coopération et de développement économiques), *Gestion public. La détermination des rémunérations dans le secteur public. Une comparaison France/Italie*, Etudes hors série. Paris, 1998.

OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development), *Measuring Public Employment in OECD Countries: Sources, Methods and Results*. Paris, 1997.

OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development), *Trends in Public Sector Pay in OECD Countries*. Paris, 1997.

OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development), *Performance Pay Schemes for Public Sector Managers: An Evaluation of the Impact*. Paris, 1997.

OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development), *Education at Glance*, Paris, 1998.

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, *Relazione sullo stato della pubblica amministrazione 1996-97*.