

Il costo unitario medio per il personale ricompreso nel comparto enti pubblici non economici, ottenuto dividendo il costo del personale per il numero dei dipendenti medi nell'anno, ammonta, per il 1998 a 75,7 milioni annui che si traduce in un costo giornaliero unitario medio pari a lire 302 mila. Rispetto al 1997 si è registrata una crescita del costo unitario medio pari al 2,03%.

Come per l'esercizio precedente si è valutata l'efficienza della spesa per mezzo di un indicatore in grado di individuare l'incidenza delle assenze dal lavoro sul costo del personale dato dalla formula "1-(costo unitario medio giornaliero/costo unitario medio per giornata lavorativa)" che per il 1998 è risultato essere pari allo 0,8%. Per valutare tale dato occorre precisare che lo 0,1% è inteso come il limite di incidenza delle ferie sul monte orario lavorativo annuo, per cui il margine di efficienza risulta ottimale quando l'indice raggiunge lo 0,9%. Il dato, se confrontato con quello dell'anno precedente non rileva variazioni di rilievo.

9.3.3 Il costo del lavoro

Il costo del lavoro, nell'accezione del termine adottata nella presente relazione, è dato dalla somma del costo del personale con altre spese non riconducibili propriamente alla retribuzione del personale, ma che restano comunque correlate all'impiego della forza lavoro e quindi utili nel calcolo al fine di dare una misura dell'intero complesso delle risorse finanziarie utilizzate per la gestione del personale del comparto in argomento.

Alcune di queste categorie di spesa sono in qualche modo indicative delle strategie gestionali delle risorse umane adottate, nell'ambito della propria discrezionalità, dagli enti del comparto. Le spese per i *fringe benefits* e la formazione rappresentano infatti il grado di interesse espresso dalle amministrazioni per il potenziamento della produttività e della qualificazione del personale.

Per il 1998 il costo del lavoro del comparto enti pubblici non economici si è attestato a 5.032,4 miliardi di lire (*tabella 3*) con un incremento rispetto al 1997 pari al 3,3%. Il maggior incremento percentuale si è avuto nella spesa per i concorsi che, per il 1998 è stata pari a 8.763 milioni di lire corrispondente a cinque volte la spesa sostenuta per la medesima voce nel precedente anno. L'attività concorsuale nell'anno 1998 ha rappresentato quindi, da un punto di vista economico, uno dei maggiori impegni nella politica del personale, sebbene nell'esercizio considerato si sia registrato un decremento di circa 581⁷ unità nella consistenza del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato in servizio al 31dicembre 1998 rispetto al 31dicembre dell'anno precedente, in linea con gli obiettivi di contenimento connessi alle indicazioni dei provvedimenti normativi di riduzione del personale adottati dal 1997 in poi.

⁷ Dal conteggio è stato escluso il personale medico non considerato nel conto annuale 1997.

Tabella 3

**ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI
COSTO DEL LAVORO E COMPOSIZIONE PERCENTUALE**

Voci di spesa	Importi (in migliaia di lire)	Incid. %	Var % 97/98
<i>Costo del personale</i>			
Competenze fisse	2.447.684.306	52,0	4,7
Compet. accessorie	857.650.578	18,2	-0,3
Contrib. Amm.ne	1.049.435.382	22,3	-6,6
Missioni	77.219.107	1,6	0,6
Altre spese	276.415.829	5,9	17,8
Rimborsi	206.133	0,0	-122,0
Totale Costo del Personale (a)	4.708.611.335	100,0	1,6
<i>Altre spese</i>			
Equo indennizzo	2.163.724	0,7	-5,9
Formazione	22.588.468	7,0	-8,1
Concorsi	8.763.008	2,7	414,3
Fringe Benefits	98.782.172	30,5	41,4
Spese Varie	191.493.070	59,1	36,3
Totale altre spese (b)	323.790.442	100,0	35,6
Totale costo del lavoro (a+b)	5.032.401.777		3,3

La categoria delle spese destinate ai *fringe benefits* ha fatto registrare, anche per il 1998, un'ulteriore crescita, attestandosi a 98.782 milioni di lire con un incremento del 41,4% rispetto all'anno precedente che già aveva segnato un aumento rispetto al 1996. Tali spese, se da un lato rappresentano l'interesse dell'amministrazione a sollecitare la produttività e la competitività del personale, dall'altro sono giustificate nella misura in cui ad esse corrisponda un effettivo e significativo aumento delle prestazioni e dei servizi prodotti dagli enti.

Per la formazione si è registrato un decremento - così come avvenuto nell'esercizio precedente - che, per il 1998, è stato pari al 8,1% rispetto al 1997. La diminuzione dell'impegno economico per la formazione del personale ed il contestuale aumento della spesa relativa ai *fringe benefits*, generano perplessità in ordine alla politica perseguita dagli enti che privilegia attività dirette a gratificare in linea immediata il personale anziché attività formative dirette a favorire il proficuo svolgimento delle attività istituzionali attraverso l'accrescimento della professionalità dei dipendenti⁸.

Il costo del lavoro unitario è risultato pari a 81 milioni di lire circa.

⁸ Peraltro tale considerazione rileva maggiormente se si tiene presente che nel conto annuale, alla voce formazione, risultano conteggiate anche le spese per missioni finalizzate ad attività formative. Dal riscontro, infatti, dei dati del conto consuntivo dell'Inps (ente presso cui è applicato il 52% delle unità del comparto) sono stati rilevati valori per spese di formazione inferiori rispetto a quelli del conto annuale mentre i capitoli di spesa attinenti alle missioni hanno registrato, per i motivi anzidetti, spese superiori a fronte di quelle esposte nel conto annuale.

9.4 Brevi considerazioni sugli enti previdenziali, in particolare Inps, Inpdap, Inail

Come già precedentemente evidenziato, l'81% del personale appartenente al comparto risulta dipendente dai maggiori enti previdenziali ed assistenziali, pertanto la rilevazione dei relativi costi è significativa per l'intero andamento del comparto, oltre a fornire spunti per valutazioni comparative tra enti che gestiscono attività inerenti ad un medesimo settore. Il quadro che segue (*tabella 4*) contiene i dati tratti dal conto annuale e dal Sistema integrato RGS/CdC - nel quale confluiscono i dati inviati dagli enti ai fini dell'elaborazione dei conti annuali - in taluni casi riscontrati con le risultanze dei consuntivi degli enti⁹.

Tabella 4

ENTI	Personale in servizio al 31/12	Costo del personale	% sul totale	Costo del lavoro	% sul totale
INPS	32.758	2.617.785.313	66,5	2.842.262.192	67,6
INAIL	12.784	965.248.512	24,5	1.000.641.107	23,8
INPDAP	5.147	351.968.392	8,9	364.227.392	8,7
<i>Totale</i>	<i>50.689</i>	<i>3.935.002.217</i>	<i>100</i>	<i>4.207.130.691</i>	<i>100</i>

Dalla *tabella 5* si evidenzia che il costo unitario del lavoro per l'INPS - presso il quale per l'esercizio 1998, come accennato nel paragrafo IX.2.2, sono confluiti i pagamenti relativi al personale medico precedentemente a carico del servizio sanitario nazionale - risulta superiore del 4% rispetto al totale del costo unitario medio relativo ai tre enti previdenziali. La lettura di questo dato richiederebbe, per essere significativa, una comparazione con l'indice di produttività unitario rilevato presso ciascun ente, secondo comuni standard di valutazione. La politica di contenimento della spesa pubblica unita all'innovazione organizzativa del sistema tecnologico e procedurale, hanno portato, in particolare per gli enti considerati, ad un decremento del personale nelle previsioni di dotazioni organiche e ad un calo effettivo del personale, mentre una serie di blocchi del turn-over incidono sull'innalzamento dell'età media del personale stesso.

⁹ La complessità delle operazioni dirette alla disaggregazione delle voci relative ai pertinenti capitoli di spesa ai fini delle aggregazioni secondo la classificazione elaborata dal Dipartimento della ragioneria generale dello Stato per la quantificazione del costo del lavoro, richiederebbe una maggiore omogeneità tra il conto annuale ed i consuntivi degli enti, in ragione di un criterio per cui la trasparenza, la chiarezza e la concordanza dei conti costituiscono la base per consentire, attraverso una agevole lettura dei dati, una verifica rapida e costante degli andamenti di spesa alla luce delle previsioni normative in materia di monitoraggio degli oneri relativi al personale.

Tabella 5

(importi in migliaia di lire)

ENTI	Costo del lavoro	Unità di personale uomo/anno	Costo del lavoro unitario medio	Scost % dal costo unitario medio totale
INPS	2.842.262.192	32.584	87.229	4,0
INAIL	1.000.641.107	12.624	79.265	-5,5
INPDAP	364.227.392	4.940	73.730	-12,1
<i>Totale</i>	<i>4.207.130.691</i>	<i>50.148</i>	<i>83.894</i>	

Quest'ultimo fenomeno trova conferma negli enti previdenziali con riferimento al personale di tutto il comparto e consiste nella registrazione di un'alta percentuale di unità di personale nella fascia di anzianità compresa tra i 26 ed i 30 anni pari al 24,3% del totale del personale

In ordine ai criteri che gli enti devono seguire per la definizione delle dotazioni organiche, rilevano le considerazioni che seguono.

Il concetto di fabbisogno di personale, introdotto per le pubbliche amministrazioni con l'art 39 della legge 449797, è stato individuato dal d.lgs.n.80/98 come elemento di valutazione della coerenza delle dotazioni organiche, condizionate non più alla sola verifica dei carichi di lavoro, ma connesse anche al rispetto delle finalità generali di cui all'art 1 c.1 del d.lgs.n.29/93 .

Le disposizioni normative riguardanti le dotazioni organiche, in particolare l'art 6 del d.lgs.29/93 come modificato dal d.lgs.80/98, sono state oggetto di interpretazione da parte del Consiglio di Stato - pronuncia del 23 febbraio 2000, sez.I, n.574/99 - solo successivamente, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, quale Ministero vigilante, ha trasmesso una nota del 7 settembre 2000, del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con cui vengono definiti, con riferimento agli enti pubblici non economici, i criteri da seguire nell'adozione delle delibere relative alla individuazione delle dotazioni organiche di personale.

Nella documentazione richiamata viene ribadito che gli enti devono procedere ad una rivisitazione con cadenza triennale delle dotazioni organiche, inoltre si evidenzia che il parametro di partenza per l'individuazione delle suddette dotazioni è rappresentato dalla consistenza di personale rilevata al 31/12/1999 salvo casi particolari connessi a intervenute disposizioni modificative delle competenze degli enti

Le deliberazioni, assunte dagli enti, concernenti le dotazioni organiche, sono sottoposte"- eccetto quelle che trovano sviluppo esclusivamente nell'ambito delle risorse contrattuali- all'approvazione delle Amministrazioni vigilanti di concerto col Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e la Presidenza del consiglio dei Ministri-Dipartimento funzione pubblica, che ne valutano gli effetti, soprattutto di ordine finanziario, nei termini previsti dalle disposizioni di legge"¹⁰

Dalle relazioni al conto annuale trasmesse dall'Inps e dall'Inpdap, emergono, oltre ai profili di interesse connessi anche alle deliberazioni assunte per la definizione, nel

¹⁰ Nota del 7/9/2000 prot. N.74452 del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato.

rispetto della normativa vigente, degli organici necessari per il raggiungimento degli obiettivi indicati, aspetti legati alle politiche del personale intraprese, le quali sono state prevalentemente indirizzate all'attuazione di iniziative che hanno riguardato sia la programmazione e l'acquisizione di risorse umane, connesse peraltro all'adozione di forme flessibili di reclutamento del personale, sia la revisione dei contingenti di personale da inserire nelle nuove aree contrattuali introdotte con il contratto collettivo nazionale di lavoro 1998/2001.

9.5 Evoluzione del comparto nel 1999

Dalle rilevazioni relative all'anno 1999 si è potuto rilevare che il numero degli enti pubblici non economici appartenenti al comparto, tenuti all'invio del conto annuale, ha subito una flessione passando da 196 a 192. Di questi solo 173 hanno provveduto all'invio del conto, a fronte dei 183 del 1998.

Il numero delle unità di personale in servizio, al netto dei lavoratori socialmente utili, presenta un leggero incremento. Praticamente stabile appare invece il numero delle unità di personale addetto ai lavori socialmente utili.

Il numero del personale medio, ricavato tenendo conto delle mensilità liquidate nell'anno risulta pari a 61.164 unità.

La retribuzione lorda del comparto presenta, rispetto all'anno precedente, un incremento del 3,4%, confermando la tendenza registrata nel 1998 (3,3%).

(importi in migliaia di lire)

Unità personale	Retribuzione lorda	Costo del personale	Costo del lavoro
62.712	3.419.189.906	4.839.615.289	5.163.276.497

Le retribuzioni concernenti le competenze fisse registrano una flessione del 3% circa, mentre quelle accessorie presentano un notevole incremento, pari al 22% circa, determinato principalmente dalla corresponsione di somme per maggiore produttività collettiva ed individuale secondo i criteri generali degli ultimi rinnovi contrattuali.

Per quanto riguarda il costo del personale, questo presenta un incremento del 2,8% nei confronti dell'anno precedente.

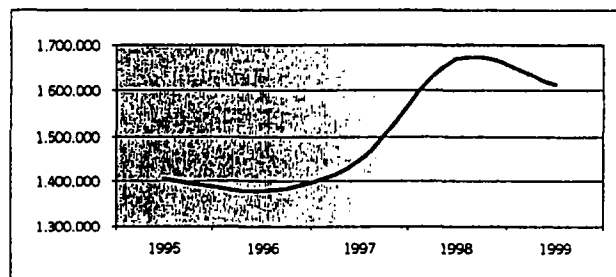
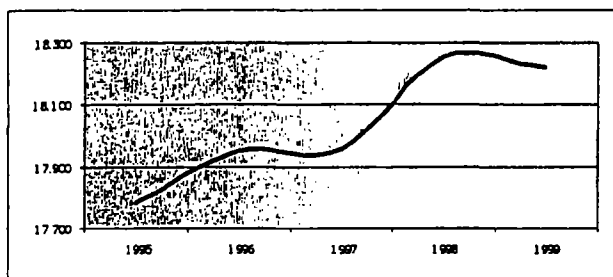
Il costo unitario medio per il personale ricompreso nel comparto in esame, ammonta, per il 1999, a 79,1 milioni di lire annue che si traduce in un costo giornaliero unitario medio pari a circa 315 mila lire. Rispetto al 1998 si è registrata una crescita del costo unitario medio pari al 4,3%.

Per il 1999 il costo del lavoro del comparto si è attestato a 5.163,3 miliardi di lire con un incremento rispetto al 1998 pari al 2,6%.

Il costo del lavoro unitario medio dell'anno si è attestato a circa 84 milioni di lire con un incremento del 3,7%.

Capitolo X

IL PERSONALE DEGLI ENTI DI RICERCA



SINTESI

La contrattazione collettiva del personale degli enti di ricerca è caratterizzata da rilevanti ritardi. Vengono infatti ancora applicati i contratti a suo tempo conclusi per il periodo 1994-1997.

Per effetto della prima applicazione dei contratti collettivi relativi al periodo 1994-1997, si sono avuti nel 1998 rilevanti aumenti nelle retribuzioni dei ricercatori, dei tecnologici e dei dirigenti, insieme con consistenti arretrati. Rispetto al 1997, il costo complessivo del personale del comparto è aumentato nel 1998 di più del 16%.

Dai dati provvisori al momento disponibili, per il 1999 risulta invece una diminuzione del costo del personale rispetto al 1998 superiore al 3%: al netto degli arretrati, si ha peraltro un aumento, di circa l'1%.

Le prime programmazioni del fabbisogno di personale dei maggiori enti di ricerca, ai sensi dell'art. 39 della legge n. 449/1997, non sono sembrate chiaramente finalizzate alla prescritta "riduzione" delle spese di personale nel medio periodo.

10.1 Il comparto: considerazioni generali e premessa metodologica

Il comparto del personale degli enti di ricerca e sperimentazione comprendeva nel 1998 lo 0,5% dei dipendenti a tempo indeterminato di tutto il pubblico impiego, con un costo del personale pari allo 0,8%.

Nel 1998, il comparto includeva 56 enti¹: di questi, il Consiglio nazionale delle ricerche (Cnr), l'Istituto nazionale di statistica (Istat), l'Istituto nazionale di fisica nucleare (Infn), l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (Ispesl) e l'Istituto superiore di sanità (Iss) raggiungevano da soli, insieme, il 79% dei dipendenti e l'82% del costo del personale di tutto il comparto².

La contrattazione collettiva per il personale degli enti di ricerca è caratterizzata da rilevanti ritardi: al momento (dicembre 2000), vengono ancora applicati i contratti conclusi per il periodo 1994-1997³.

I dati che seguono sono ricavati dai conti annuali per il costo del lavoro 1996, 1997 e 1998 del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

Per il 1999, sono stati invece considerati alcuni dati, peraltro ancora provvisori, del sistema informativo dello stesso Dipartimento.

Ai cinque enti maggiori del comparto in esame - Cnr, Istat, Infn, Ispesl e Iss - sono state anche chieste notizie sulla programmazione del fabbisogno di personale prevista dall'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

10.2 Il personale del comparto: consistenza, composizione e dinamica

Al 31 dicembre 1998, i dipendenti a tempo indeterminato del comparto erano 15.570: per il 31,3% ricercatori, il 5,8% tecnologi, l'1,2% dirigenti, il 61,7% personale dei livelli.

Rispetto all'anno precedente, i dirigenti del comparto erano diminuiti dell'1%, era rimasto sostanzialmente invariato il numero complessivo dei dipendenti dei livelli ed erano invece aumentati i ricercatori e i tecnologi, rispettivamente del 4,7% e del 9,2%. Nel complesso, i dipendenti a tempo indeterminato erano aumentati di quasi il 2%⁴.

¹ Si trattava degli stessi enti che costituivano il comparto nel 1997: non aveva ancora avuto applicazione l'art. 7 dell'accordo quadro del 23 dicembre 1997, che aveva inserito nel comparto anche l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente.

² In particolare, nel 1998 il Cnr si avvaleva da solo di più del 41% dei dipendenti del comparto, con un costo del personale pari a quasi il 44% del costo di tutto il comparto. Seguivano: l'Istat con il 13% dei dipendenti e più dell'11% del costo del personale del comparto; l'Infn con quasi l'11% dei dipendenti e un costo del personale superiore al 10% del costo del comparto; l'Ispesl con più del 6% dei dipendenti e l'8% del costo del personale; l'Iss con più del 7% dei dipendenti e quasi l'8% del costo del personale.

Nel periodo in esame - e in attesa delle trasformazioni previste dall'art. 8 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 419 - l'Ispesl e l'Iss, pur compresi come si è detto nel comparto in esame, erano in realtà istituti organi del Ministero della Sanità.

³ Per il personale dei livelli, si tratta di un accordo sottoscritto il 7 ottobre 1996 relativo al quadriennio 1994/1997 per gli aspetti normativi ed al biennio 1994/1995 per gli aspetti economici, e di un altro accordo sottoscritto il 21 novembre 1996 per gli aspetti economici del biennio 1996/1997; per i dirigenti, ricercatori e i tecnologi, si tratta di due contratti collettivi sottoscritti il 5 marzo 1998, il primo relativo al quadriennio 1994/1997 per gli aspetti normativi e al biennio 1994/1995 per gli aspetti economici, e il secondo relativo al biennio 1996/1997 per gli aspetti economici.

⁴ Per effetto di questi aumenti, il rapporto di sostituzione nel comparto (assunti/cessati) è stato pari nel 1998 a 1,35: il rapporto medio di sostituzione in tutto il pubblico impiego è stato invece pari a 0,9.

Alla fine del 1998, risultavano ancora consistenti carenze di personale: l'organico complessivo era infatti coperto per poco più del 75%, il più basso fra gli indici rilevati nei vari comparti del pubblico impiego.

Copertura degli organici alla fine del 1998

ricercatori	72,1%
tecnologi	70,6%
dirigenti	66,7%
personale dei livelli	77,4%
comparto	75,1%

I dipendenti a tempo indeterminato costituivano peraltro solo l'85% del complessivo personale⁵: risultavano infatti in servizio anche 2.686 contrattisti e dipendenti a tempo determinato.

Consistenza del personale

	a tempo indeterminato	altri
1996	15.514	2.403
1997	15.277	2.627
1998	15.570	2.686

Alla fine del 1998, risultavano in part-time 227 dipendenti dei livelli, con un'incidenza lievemente inferiore alla media del pubblico impiego: 2,4% anziché 2,8%. Risultavano in part-time anche 11 ricercatori e 6 tecnologi.

*Diffusione del part-time
(personale dei livelli)*

	unità	%
1996	35	0,3
1997	190	2
1998	227	2,4

Nel 1998, il tasso di femminilizzazione del comparto degli enti di ricerca raggiungeva il 38,2%: un livello ancora modesto se si considera che la presenza femminile in tutto il pubblico impiego - che pure comprende comparti a naturale prevalenza maschile - era invece pari al 47,1%.

Va anche rilevato che la presenza femminile è aumentata più tra il personale contrattista o a tempo determinato che tra i dipendenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

⁵ Nel 1998, in tutto il pubblico impiego i dipendenti a tempo indeterminato erano il 91% del complessivo personale.

Personale femminile (%)

	ricercatori	tecnologi	dirigenti	livelli
1996	29,8	25,3	20,1	40,2
1997	30,1	26,6	25,8	40,3
1998	31	27,8	26,6	40,6

	a tempo indeterminato	altri	comparto
1996	36	41,5	36,8
1997	36,3	44	37,4
1998	36,7	47,3	38,2

Nel periodo 1996-1998, i ricercatori e i tecnologi con più di 20 anni di servizio erano leggermente diminuiti: rispettivamente, dal 41% al 38,3% e dal 48,7% al 37,2%.

10.3 Il personale del comparto: la spesa

Nel 1998, le retribuzioni medie annue pro-capite del personale a tempo indeterminato erano pari a quasi 79 milioni per i ricercatori, più di 72 per i tecnologi, 114 per i dirigenti⁶ e 46 per i dipendenti dei livelli⁷.

Risultavano così aumenti rispetto al 1997 del 15,4% per i ricercatori, dell'8,5% per i tecnologi e del 6,5% per i dirigenti. La retribuzione media del personale dei livelli era invece diminuita dello 0,7%.

I rilevati aumenti retributivi al personale dirigenziale e assimilato, indubbiamente molto superiori al tasso di inflazione dell'1,8% previsto per il 1998 dal Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, derivano dalla prima applicazione dei contratti collettivi per il periodo 1994-1997⁸.

Per i ricercatori e i tecnologi, gli aumenti rilevati riguardano solo le "competenze fisse": +30,8% per i primi e +21,5% per i secondi. Le "indennità e competenze accessorie" risultano invece di molto diminuite: -72,7% per i ricercatori e -67,2% per i tecnologi.

Per i dirigenti, sono invece aumentate sia le competenze fisse che quelle accessorie: rispettivamente del 7% e del 4,2%.

⁶ La retribuzione del personale dirigenziale e assimilato comprende alcune componenti comuni alle due aree, della dirigenza amministrativa e dei ricercatori e tecnologi: stipendio tabellare, indennità integrativa speciale, retribuzione individuale di anzianità. Differiscono invece le componenti del trattamento accessorio: retribuzione di posizione e retribuzione di risultato per i dirigenti amministrativi; indennità per oneri specifici connessi all'esercizio dell'attività di ricercatore e tecnologo, indennità di direzione e di responsabilità professionale, indennità derivanti da specifiche disposizioni normative, per i ricercatori e i tecnologi (artt. 23, 26 e 54 del primo accordo del 5 marzo 1998, artt. 6 e segg. della sezione seconda del secondo accordo del 5 marzo 1998).

⁷ La retribuzione del personale dei livelli comprende un "trattamento fondamentale" costituito dallo stipendio tabellare, dalla retribuzione individuale di anzianità e dall'indennità integrativa speciale, e un "trattamento accessorio" costituito da indennità di valorizzazione professionale, di rischio disagio o responsabilità, di ente, di posizione, e da compensi per lavoro straordinario e per la produttività collettiva e individuale (art. 38 dell'accordo del 7 ottobre 1996).

⁸ La particolare dinamica delle retribuzioni evidenziata nel testo ha determinato un ampliamento, nel 1998, del rapporto tra le retribuzioni di ricercatori, tecnologi e dirigenti da una parte e quelle del personale dei livelli dall'altra: il coefficiente è infatti salito da 1,4 a 1,7 per i ricercatori e i tecnologi e da 2,3 a 2,4 per i dirigenti.

Per il personale dei livelli, infine, sono lievemente diminuite sia le compenze fisse che quelle accessorie: -0,3% e -2%.

Per effetto di queste dinamiche, l'incidenza della parte accessoria della retribuzione, che gli attuali orientamenti tendono come è noto a valorizzare, risulta invece diminuita dal 14,9% al 3,5% per i ricercatori, dal 14,6% al 4,4% per i tecnologi ed altresì, ma in misura molto minore, dal 18,1% al 17,7% per i dirigenti e dal 23,7% al 23,4% per il personale dei livelli.

Per i ricercatori e i tecnologi, la rilevante diminuzione dell'incidenza della retribuzione accessoria deriva dalla marginalità di questa componente nell'ambito del trattamento economico previsto dagli ultimi contratti collettivi⁹.

Va precisato che nel 1998 i ricercatori hanno percepito in media arretrati per quasi 17 milioni, i tecnologi quasi 14 e i dirigenti più di 12.

Nel 1998, il costo del personale del comparto è aumentato del 16,5%. Sono risultati particolarmente rilevanti non solo gli incrementi delle competenze fisse, +15,3%, ma anche gli aumenti dei contributi: +23,5%. Gli arretrati, ben 115.735 milioni, hanno raggiunto il 7,1% di tutto il costo del personale.

Il costo del lavoro è aumentato del 15,6%. Le spese per la formazione del personale - solo 2.607 milioni - non hanno raggiunto lo 0,2% del costo del lavoro.

Costi del comparto (in milioni di lire)

	del personale	del lavoro
1996	1.331.934	1.378.781
1997	1.396.911	1.445.740
1998	1.628.142	1.671.001

10.4 L'evoluzione nel 1999

Dai dati disponibili nel sistema informativo del Dipartimento della Ragioneria Generale - come già rilevato al momento ancora provvisori - la consistenza complessiva al 31 dicembre 1999 dei dipendenti a tempo indeterminato del comparto risulta quasi immutata rispetto all'anno precedente: solo 17 unità in meno. In particolare, erano aumentati i ricercatori e i tecnologi, rispettivamente dell'1,1% e del 5,9%, ed erano invece diminuiti i dirigenti e il personale dei livelli: rispettivamente dell'1,6% e dell'1,2%.

Anche la consistenza complessiva dei contrattisti e dipendenti con rapporto di lavoro a tempo determinato non era apprezzabilmente mutata: solo 24 unità in meno.

Alla fine del 1999, la presenza femminile, pari al 36,9% dei dipendenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e al 48,4% dei contrattisti e dipendenti a tempo determinato, non superava nel complesso il 38,6% del personale del comparto.

La diffusione del part-time tra i dipendenti dei livelli si confermava in lento incremento: 279 unità al 31 dicembre 1999, con un'incidenza del 2,9%. Risultavano in part-time anche 23 ricercatori e 8 tecnologi.

⁹ V. la nota sulla struttura della retribuzione prevista dai contratti collettivi del marzo 1998.

Tra i ricercatori e i tecnologi, l'incidenza del personale con più di 20 anni di anzianità di servizio era ulteriormente diminuita, rispettivamente, al 37,4% e al 34,8%.

Nel 1999, il costo del personale del comparto era diminuito rispetto all'anno precedente del 3,7%: da 1.628 a 1.567 miliardi circa.

Va peraltro ricordato che nel 1998 si era verificato un rilevante incremento delle retribuzioni dei dirigenti e del personale assimilato, con erogazione di consistenti arretrati (v. *supra*). Orbene, se nel raffronto si esclude la voce "arretrati", il costo del personale nel 1999 risulta invece aumentato¹⁰ dell'1% circa.

10.5 I principali enti del comparto

Consiglio nazionale delle ricerche

Dopo il riordino disposto con il d.lgs. 30 gennaio 1999, n. 19¹¹, il Cnr ha programmato l'assunzione di 1.305 unità¹². Alla fine del 1999, i dipendenti erano 7.417.

	personale	costo del personale (milioni)
1997	7.503	598.504
1998	7.580	715.940
1999	7.417	644.214

Istituto nazionale di statistica

In attuazione dell'art. 39 della legge n. 449/1997, l'Istat ha definito "programmi di reclutamento" in ruolo per 942 unità nel triennio 1998-2000, 409 nel 1999-2001, 501 nel 2000-2002¹³. Alla fine del 1999, risultavano in servizio 2.369 dipendenti.

	personale	costo del personale (milioni)
1997	2.305	163.650
1998	2.379	186.176
1999	2.369	172.102

¹⁰ Come si è ripetutamente detto, si tratta peraltro di dati ancora provvisori.

¹¹ Per l'art. 13 del d.lgs. n. 19/1999, "nelle more dell'approvazione" del piano triennale di attività" previsto dall'art. 6 dello stesso d.lgs., il Cnr può provvedere ad assunzioni di personale previa autorizzazione ministeriale, con "priorità" al "potenziamento della ricerca scientifica nel Mezzogiorno" e rispettando "in ogni caso", negli anni 1999 e 2000, il limite del 75% del contributo a carico del Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca finanziati dal Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica.

¹² Da una nota dell'ente del 20.7.1999, si evince che gli "oneri derivanti dai bandi di concorso 1999 avranno effetto sul bilancio 2000 limitatamente al secondo semestre e che gli oneri derivanti dai bandi di concorso 2000 avranno effetto sul bilancio 2001".

¹³ Si tratta di programmi "scorrevoli" per cui "i dati esposti non risultano sommabili tra loro".

Istituto nazionale di fisica nucleare

L'Infn ha programmato il "reclutamento" di 164 dipendenti per il periodo 27 novembre 1998 - 26 novembre 2001. Alla fine del 1999, i dipendenti erano 1.972.

	personale	costo del personale (milioni)
1997	1.908	151.835
1998	1.961	171.839
1999	1.972	170.187

Istituto superiore prevenzione e sicurezza lavoro

L'IspeSl ha programmato 183 assunzioni per il periodo 1998-2000. Alla fine del 1999, i dipendenti erano 1.097.

	personale	costo del personale (milioni)
1997	1.217	110.276
1998	1.189	133.366
1999	1.097	131.457

Istituto superiore di sanità

Dopo l'entrata in vigore della legge n. 449/1997, l'Iss ha definito un piano che prevedeva l'immissione in servizio di 60 unità nel 1998, pari al 15% dei posti vacanti in organico.¹⁴ Successivamente, l'Iss ha anche approvato un "piano assunzioni per il biennio 1999-2000" che prevedeva la copertura di 308 posti, il 75% dei posti disponibili: poiché peraltro l'attuazione del piano avrebbe comportato "una spesa per il personale pari all'80% dell'attuale dotazione di bilancio dell'Istituto", è stato infine deciso di procedere solamente alla "chiamata degli idonei dei concorsi già attivati e/o in corso di attivazione": in tutto, 85 unità. Alla fine del 1999, i dipendenti erano 1.356.

	personale	costo del personale (milioni)
1997	1.363	105.425
1998	1.352	127.717
1999	1.356	125.831

¹⁴ L'Iss aveva infatti ritenuto ancora applicabile l'art. 1, comma 4, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, che consentiva alle istituzioni e agli enti di ricerca, "sino al 31 dicembre 1998", di "procedere ad assunzioni entro il limite massimo del 15 per cento per ciascun anno dei posti non coperti".

10.6 Valutazioni conclusive

L'art. 39, comma 1, della legge n. 449/1997 ha richiesto a tutte le amministrazioni pubbliche una "programmazione triennale del fabbisogno di personale".

Il successivo comma 19 ha poi stabilito che gli "enti di ricerca adeguano i propri ordinamenti ai principi stabiliti dal comma 1, finalizzandoli alla riduzione programmata delle spese di personale". Quest'ulteriore disposizione va letta alla luce del comma 7 dell'art. 51, che precisa: "ai fini dell'applicazione della presente legge, per enti di ricerca o enti pubblici di ricerca si intendono i soggetti di cui all'art. 8 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 dicembre 1993, n. 593, e successive modificazioni ed integrazioni ...".

In definitiva, sembra innegabile che tutti i "soggetti" inclusi nel comparto degli enti di ricerca siano tenuti ad una "riduzione programmata delle spese di personale".

Ciò premesso, va rilevato che le programmazioni del fabbisogno di personale trasmesse a questa Corte non sembrano chiaramente finalizzate al conseguimento di specifiche riduzioni complessive della relativa spesa nel medio periodo.

Per tutti i maggiori enti del comparto risultano comunque aumenti del costo del personale nel 1998, e diminuzioni nel 1999. Poiché peraltro queste diminuzioni - per Infn Ispesl e Iss invero molto limitate - sono state in tutti i casi inferiori ai precedenti aumenti, nel primo biennio di applicazione dell'art. 39 della legge n. 449/1997 non vi è stata, in definitiva, alcuna riduzione di spese di personale.

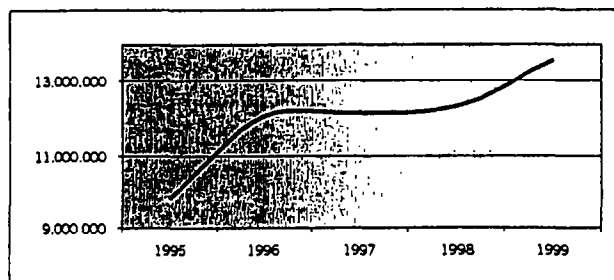
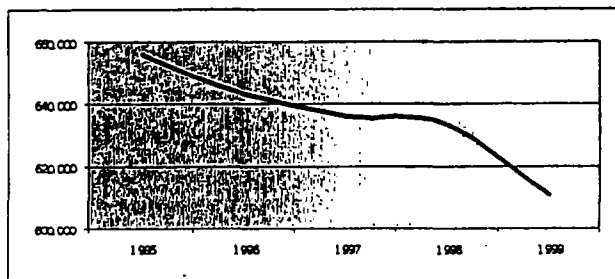
Per alcuni enti - ancora Infn Ispesl e Iss - nel biennio in questione le spese sono anzi complessivamente aumentate in misura rilevante.

Evoluzione dei costi del personale

	1998/1997	1999/1998	1999/1997
Cnr	+19,6%	-10%	+7,6%
Istat	+13,8%	-7,6%	+5,2%
Infn	+13,2%	-1%	+12,1%
Ispesl	+20,9%	-1,4%	+19,2%
Iss	+21,1%	-1,5%	+19,4%

Capitolo XI

IL PERSONALE NON CONTRATTUALIZZATO



SINTESI

Il seguente capitolo concerne i seguenti aggregati: personale della carriera prefettizia, diplomatica e di magistratura; personale dei corpi di polizia e personale delle forze armate.

In ordine al primo aggregato, non si registrano fenomeni meritevoli di particolare segnalazione.

Quanto ai Corpi di polizia, l'aggregato continua ad essere interessato da una vasta produzione normativa, che in via di principio si propone di razionalizzare le strutture ordinamentali e le carriere e perequare (ovviamente, verso l'alto) il trattamento giuridico ed economico degli appartenenti ai vari Corpi, ma che spesso sconta l'esigenza di apprestare rapide soluzioni per problemi contingenti, che scaturiscono sia da particolari fenomeni criminosi che da pressanti richieste di parità di trattamento degli addetti alla sicurezza pubblica: parità che, peraltro, deve a sua volta confrontarsi con la riaffermata necessità di specifiche peculiarità ordinamentali e di autonomia decisionale ed operativa di ciascun Corpo.

Il quadro normativo che in tal modo viene a crearsi è talmente complesso (anche per il continuo rincorrersi delle rivendicazioni scaturenti dai reciproci confronti tra le varie forze) che risulta difficile delineare un'organica disciplina del settore, spesso regolato in modo frammentario; solo di recente (principalmente con la legge 31.3.2000, n.78) si è cercato di porre nuove basi per un effettivo coordinamento delle norme, ma è ancora troppo presto per valutare nei fatti l'esito di tale sforzo.

D'altronde, che non sia facile raggiungere, nel settore, una soddisfacente ed armonica composizione di esigenze ed interessi, è dimostrato dal fatto che in meno di 20 anni dalla riforma dell'amministrazione della pubblica sicurezza, la legge

fondamentale in materia (1.4.1981, n. 121) ha subito oltre 100 modifiche ed integrazioni, e che il riordino previsto dalla citata legge 78/2000 interviene a rivisitare un precedente riordino che risale ad appena 5 anni or sono.¹

In ordine agli aspetti gestionali del comparto, la ricostruzione della situazione si è dimostrata non agevole, atteso che i dati forniti dalle singole amministrazioni e trasfusi nel conto annuale si sono rivelati spesso non completi, e soprattutto non congruenti tra di loro o con altri dati ricavati da altre fonti; è stata quindi necessaria una paziente opera di confronto, verifica ed interpretazione, che ha dato origine ad un quadro sufficientemente attendibile, peraltro spesso non comparabile con quello degli anni precedenti, ma che potrà comunque risultare utile per le valutazioni degli organi istituzionalmente preposti alle scelte.

Con riferimento infine alle Forze armate, i principali mutamenti che hanno caratterizzato l'aggregato nell'ultimo quinquennio sono: l'apertura al personale femminile, la riforma dell'obiezione di coscienza e del servizio civile, l'organizzazione dei principali Enti ed organismi militari, l'introduzione di un particolare meccanismo di concertazione per quanto attiene alla disciplina di alcuni aspetti del rapporto di impiego e di lavoro, evidenziando i riflessi che tali mutamenti hanno avuto e sono destinati ad avere sulla consistenza del personale militare e sulla sua distribuzione nelle diverse carriere.

Quanto sopra alla vigilia della poi intervenuta recente legge 14.11.2000, n. 331, con la quale viene istituito il servizio militare professionale, nell'ottica di un tendenziale azzeramento del precedente regime della leva obbligatoria.

In particolare, il raffronto con le Forze di polizia ad ordinamento civile mostra come la tendenziale parità di trattamento economico per qualifiche corrispondenti è vanificata dai diversi tempi necessari agli appartenenti dei diversi aggregati per raggiungere le posizioni di vertice economico delle diverse carriere.

Anche la tradizionale equiparazione fra dirigenti civili e militare appare sempre più recessiva in relazione alla contrattualizzazione della dirigenza civile e ad una modalità di determinazione della retribuzione che, per i civili, viene determinata caso per caso con la contrattazione individuale in relazione all'impegno richiesto e alla complessità degli obiettivi da raggiungere.

La dinamica quantitativa del personale militare mostra nel complesso una progressiva costante diminuzione nell'ultimo quinquennio, particolarmente evidente con riferimento al personale non in servizio permanente.

Sulla base di dati provenienti dall'Amministrazione della difesa risulta che, pur tenendo conto dei diversi impegni, professionalità e responsabilità richiesti, nonché di difficoltà oggettive di comparazione tra situazioni diverse, la retribuzione delle forze armate italiane, simile a quella dei colleghi spagnoli, è pari ad un terzo di quella del personale inglese e a poco meno della metà rispetto al personale tedesco e francese.

¹ Decreti legislativi 12.5.1995, n.197 (Polizia di Stato), n.198 (Arma dei carabinieri), n.199 (Corpo della guardia di finanza) e n.200 (polizia penitenziaria - L'art. 8 della l. 30.11.2000 n. 356 ha conferito delega al Governo per emanare, entro il 31.12.2000, e senza oneri a carico del bilancio dello Stato, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive del citato decreto legislativo 200/1995).

11.1 Premessa.

Oggetto di analisi in questo paragrafo è il personale delle carriere prefettizia, diplomatica, dei magistrati ed avvocati dello Stato. Significative novità legislative sono recentemente intervenute, che hanno determinato sul piano sostanziale una parziale contrattualizzazione del rapporto di impiego delle carriere prefettizia e diplomatica. Tale contrattualizzazione è totale per gli aspetti retributivi ed economici.

In particolare, nell'ambito del d.lgs. 19 maggio 2000, n. 139, *"Disposizioni in materia di rapporto di impiego del personale della carriera prefettizia, a norma dell'articolo 10 della legge 28 luglio 1999, n. 266"*, il capo II *"Procedimento negoziale"* ha introdotto una procedura per la definizione degli aspetti giuridici ed economici del rapporto di impiego del personale della carriera prefettizia. Formano oggetto del procedimento negoziale il trattamento economico fondamentale ed accessorio secondo parametri appositamente definiti tendenti ad assicurare, nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili, sviluppi omogenei e proporzionati, rapportati alla figura apicale. L'accordo è trasfuso in un decreto del Presidente della Repubblica da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 1, lettera d), della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Una disposizione analoga è contenuta nell'art. 14 del d.lgs. 24 marzo 2000, n. 85, *"Riordino della carriera diplomatica, a norma dell'articolo 1 della legge 28 luglio 1999, n. 266"*, che prevede la contrattualizzazione di vari aspetti del rapporto d'impiego del personale della carriera diplomatica, relativamente al servizio prestato in Italia, tra cui il trattamento economico. Anche in questo caso la procedura negoziale termina con il recepimento dell'accordo in un decreto del Presidente della Repubblica.

La consistenza numerica delle predette categorie (inferiore nel complesso alle 13 mila unità) ne rende assai poco significativo il peso sul costo del lavoro pubblico. Nondimeno, si tratta di personale con il trattamento economico più elevato nell'ambito dell'impiego statale.

Ulteriore peculiarità è il meccanismo di progressione di carriera, regolato da passaggi spesso automatici, cosa che comporta un elevato tasso di mobilità verticale, particolarmente rilevanti nella carriera diplomatica, dove la qualifica di dirigente generale ha una copertura che si avvicina al 140% sull'organico.

Tale dinamica interna di promozione incide naturalmente sull'evoluzione stipendiale.

La qualità dei dati desunti dal conto annuale della Ragioneria generale dello Stato - nonostante la limitatezza del presente comparto - presenta alcuni problemi (p.es.: il conto annuale determina in 9.293 unità la dotazione organica complessiva del personale di magistratura, inferiore di un decimo rispetto alla realtà attuale).