

Il Presidente, confermato per il quadriennio 1992/1996, è rimasto in carica fino all'insediamento del nuovo Consiglio di Amministrazione (D.M. 16 dicembre 1996 integrato dal D.M. 3 marzo 1997) avvenuto il 20 gennaio 1997. Il nuovo Presidente risulta nominato con delibera n. 2 del 19 febbraio 1997.

I Vice Presidenti e la Giunta esecutiva sono stati rinnovati con le stesse scadenze del Consiglio di Amministrazione. La Giunta (formata con delibera consiliare 106/92 del 18 dicembre 1992) è scaduta il 17 novembre 1996 ed ha operato sino al 9 ottobre 1996, data dell'ultima riunione. La nuova Giunta esecutiva è stata insediata a seguito della delibera consiliare 2/97 del 19 febbraio 1997.

Il Collegio dei revisori, già costituito con D.I. in data 9 dicembre 1992, è stato rinnovato con D.I. del 22 gennaio 1997.

Il Consiglio di Amministrazione, in seguito alle dimissioni presentate in data 10 febbraio 1993 dall'allora Direttore Generale, ha, con delibera n. 1 del 16 febbraio 1993, conferito l'incarico ad altro funzionario per la durata di un anno. Detto funzionario è stato sostituito (in seguito all'accettazione delle dimissioni da questi presentate in data 3 dicembre 1993) con l'attuale direttore, il cui incarico è stato successivamente rinnovato per un quinquennio a decorrere dal 20 gennaio 1995 (delibere consiliari n. 7 del 21 gennaio 1994 e n. 1 del 20 gennaio 1995).

In proposito, è sorta questione circa la compatibilità dell'attuale incarico con la posizione di "fuori ruolo" nella quale era stato collocato il predetto direttore, in quanto dipendente dell'Università presso il Politecnico di Milano. I dubbi avanzati in ordine alla legittimità del collocamento fuori ruolo del funzionario, trovano fondamento nell'art. 5, ultimo comma, della legge 20 marzo 1975, n. 70, il quale prescrive che i Direttori Generali degli enti sono assunti "con contratto a tempo determinato della durata massima di cinque anni ...". La instaurazione di un nuovo rapporto di impiego si pone in contrasto con il divieto di cumulo di impieghi sancito dall'art. 65 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (T.U.) ed esclude la compatibilità con la posizione di "comando o di fuori ruolo" prevista dall'art. 12 del D.P.R. 26 settembre 1968, n. 1308 per i direttori del Museo qualora dipendenti di altra pubblica amministrazione.

Tuttavia, le ragioni di censura dell'assunzione delle predette funzioni di Direttore Generale, sono state in seguito superate in virtù del D.D. 6 aprile 1995 con il quale sono state accolte le dimissioni del predetto funzionario dal Politecnico di Milano.

Nel prendere atto, a conclusione della vicenda, della corretta applicazione delle norme e dei principi che regolano la materia del cumulo di impieghi, deve tuttavia evidenziarsi la necessità che vengano adottati gli ulteriori provvedimenti, relativi al trattamento economico, diretti a regolarizzare i rapporti implicati dalle predette circostanze risolutive.

Per quanto concerne i compensi previsti per gli organi dell'Ente, si rimanda alle analitiche indicazioni contenute nella precedente relazione ³, non senza segnalare l'intervenuto adeguamento, a decorrere dal 1° gennaio 1994, dell'indennità di carica spettante ai consiglieri di amministrazione dell'Ente (D.I. 10 maggio 1996 del Ministro della Pubblica Istruzione di concerto con il Ministro del Tesoro). Per effetto del suddetto aumento, il compenso fisso annuale lordo per l'attività svolta è pari a L. 1.150.000 (+27,7%) e l'importo lordo della medaglia di presenza per la partecipazione a ciascuna riunione è di L. 30.000 (+20%).

Anche i compensi annui lordi previsti per i componenti del Collegio dei revisori dei conti sono stati modificati con D.I. 3 dicembre 1996 nei seguenti importi:

Presidente	L. 2.928.000	+ 30,1 %
Revisori effettivi	" 1.956.000	+ 30,4 %
Revisori supplenti	" 588.000	+ 30,6 %

Agli stessi spetta una medaglia di presenza per la partecipazione alle riunioni del valore di L. 33.000 (+32%).

2.5. In esecuzione della delibera consiliare n. 5 del 16 febbraio 1993 in data 10 marzo 1993, l'Ente ha stipulato con l'Associazione Amici del Museo una convenzione di durata quadriennale diretta a rivolgere al Museo e alle sue iniziative ogni azione di collaborazione e supporto operativo che l'Associazione fosse in grado di offrire "tramite l'opera dei propri organi sociali, dei propri associati e di eventuali collaboratori esterni".

³ Cfr. pagg. 12 e 13.

Per tali compiti "l'Associazione si assume ogni onere relativo e conseguente", mentre il Museo s'impegna a mettere a disposizione della stessa i locali adatti al funzionamento degli uffici di Presidenza e di Segreteria oltre a talune agevolazioni per la pubblicazione della rivista "Museoscienza" e le condizioni d'ingresso al Museo da parte dei soci della stessa.

Nell'ambito della collaborazione, il Museo ha affidato all'Associazione una serie di iniziative quali l'installazione di un moderno impianto di biglietteria e la realizzazione di un "book shop", centro commerciale interno di proprietà dell'Associazione e gestito da una cooperativa di giovani costituitasi appositamente. In altri casi, l'Associazione ha assunto il ruolo di agenzia di servizi, curando per conto del Museo la gestione di talune attività e la fornitura di beni e servizi, per le cui spese ha in seguito ottenuto il rimborso dall'Ente.

In ordine a tale tipo di rapporti si auspica che la collaborazione tra i due enti sia improntata alla corretta osservanza dei rispettivi compiti istituzionali, al fine di evitare commistioni di ruoli e indebiti interventi dell'Associazione nei settori di operatività del Museo che possano configurarsi come gestioni fuori bilancio.

3. - LE RISORSE UMANE

3.1. Come riferito nella precedente relazione, a seguito dell'emanazione del D.P.R. 1° marzo 1988, n. 285 l'Ente ha provveduto alla rideterminazione della pianta organica (delibera consiliare n. 72/90 del 5 luglio 1990) ⁴.

Il fabbisogno organico, suddiviso nei ruoli tecnico e amministrativo, era fissato in n. 60 unità, comprensive di un dirigente, due funzionari posti a capo dei rispettivi settori, 13 collaboratori, 18 assistenti, 24 operatori e 2 ausiliari di amministrazione.

Con l'entrata in vigore dell'art. 3, comma 6, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, la pianta organica è stata provvisoriamente rideterminata in n. 39 posti.

In relazione al D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, art. 31, l'Ente ha predisposto una nuova ipotesi di pianta organica di 60 unità, con assetto organizzativo ripartito su due strutture facenti capo, sostanzialmente, a due dirigenze (una amministrativa e l'altra tecnica). Le Amministrazioni vigilanti hanno espresso riserve su tale ipotesi, da un lato perchè non fondata su un'adeguata rilevazione dei carichi di lavoro, dall'altro perchè l'ampliamento dell'organico dirigenziale non appariva giustificabile con l'ampia disponibilità di personale direttivo.

Con delibera della Giunta esecutiva n. 76/95 del 15 giugno 1995, l'Ente ha predisposto una nuova pianta organica del Museo, sulla base della rilevazione dei carichi di lavoro e strutturata su 60 unità suddivise in tre settori funzionali con un unico dirigente.

La proposta risulta caratterizzata da una organizzazione del lavoro molto articolata, ed è volta principalmente ad individuare "servizi" dotati di responsabilità e autonomia, secondo le più recenti disposizioni legislative in materia di organizzazione del lavoro nel pubblico impiego.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica - ed il Ministero del Tesoro - IGOP - tuttavia, in considerazione del vincolo posto dall'art. 1, comma 9, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, in base al quale gli oneri finanziari derivanti dalle nuove dotazioni organiche non

⁴ Per un quadro analitico dei profili professionali previsti dalla citata delibera cfr. pag. 18 s.. Relazione al Parlamento, esercizi 1988-1992.

devono essere superiori a quelli conseguenti alla provvisoria rideterminazione delle medesime dotazioni al 31 agosto 1993, hanno ritenuto di consolidare l'organico museale nella misura di sole 39 unità. La definizione dell'organico è ora al vaglio del Consiglio di amministrazione.

Comunque, quest'ultima proposta di dotazione organica, a giudizio degli stessi organi vigilanti, non sarebbe in grado di soddisfare tutte le esigenze di servizio dell'Ente, ma solo quelle attualmente svolte direttamente dallo stesso. Le restanti attività istituzionali continuerebbero cioè ad essere affidate in appalto a personale estraneo oppure a non essere svolte affatto (com'è il caso della biblioteca, chiusa alla consultazione da vari anni per la mancanza di personale).

Nel seguente prospetto sono esposti i dati relativi alla dotazione organica del Museo secondo le variazioni sopra illustrate:

Profilo Professionale	Delibera n. 72/90 del 5/7/90	Art. 3, co. 6 L. 537/93	Delibera n. 76/95 del 15/6/95	Ipotesi di soluzione
DIRIGENTI				
Dirigenti	1	1	1	1
TOTALE	1	1	1	1
OTTAVA QUALIFICA				
Funzionario di Amm.ne	1	1	3	1
Funzionario Tecnico	1	1	2	1
TOTALE	2	2	5	2
SETTIMA QUALIFICA				
Collaboratore di Amm.ne	7	6	6	6
Collaboratore Tecnico	6	5	4	4
TOTALE	13	11	10	10
SESTA QUALIFICA				
Assistente di Amm.ne	11	7	11	7
Assistente Tecnico	6	3	6	4
Consollista	1	0	0	0
TOTALE	18	10	17	11
QUINTA QUALIFICA				
Operatore di Amm.ne	7	3	11	3
Operatore specializzato	7	7	14	7
TOTALE	14	10	25	10
QUARTA QUALIFICA				
Archivista	8	4	0	3
Operatore specializzato	2	1	2	2
TOTALE	10	5	2	5
TERZA QUALIFICA				
Ausiliario di Amm.ne	2	0	0	0
TOTALE	2	0	0	0
TOTALE GENERALE	60	39	60	39

La dotazione effettiva del personale in servizio negli esercizi esaminati è la seguente:

ANNO	1993	1994	1995
Totale Ruolo Dirigenti	=	1	1
Totale Ruolo Amministrativo	18	19	18
Totale Ruolo Tecnico	13	12	11
Totale in servizio al 31/12	31	32	30

Considerato il crescente squilibrio fra dotazione organica e reale consistenza del personale in servizio (diminuito, nel 1995, di oltre un terzo rispetto al 1990), emerge evidente la difficoltà di procedere a nuove assunzioni (anche mediante procedure di mobilità) sufficienti almeno a contrastare il calo fisiologico dovuto al progressivo invecchiamento del personale in servizio. Ciò trova conferma anche negli stanziamenti previsionali di bilancio, correlati ai piani di assunzione, rimasti quasi totalmente inattuati.

Le mancate assunzioni, determinate sia da vincoli legislativi (vedi, da ultimo, l'art. 5, co. 26, legge n. 537/1993) sia da taluni indugi nell'espletare i concorsi già banditi, hanno indotto l'Ente da un lato ad individuare le soluzioni per la migliore utilizzazione del personale disponibile, dall'altro a ricorrere a professionisti esterni per l'affidamento di attività progettuali ed anche per altri servizi (sorveglianza delle sale, servizio di pulizia, guide museali e animatori, servizio di biglietteria etc.). Quanto all'organizzazione interna del lavoro, notevole impegno è stato posto per rendere più flessibile l'articolazione delle competenze e degli uffici, attraverso la realizzazione di gruppi di lavoro e di apposite turnazioni, l'acquisto di nuove attrezzature, lo svolgimento di specifici corsi di formazione e, più in generale, attraverso un più costruttivo rapporto con le rappresentanze sindacali ed una più diffusa responsabilizzazione degli addetti.

3.2. Per quanto concerne lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale, negli anni in esame è intervenuto il provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 aprile 1995, di autorizzazione alla sottoscrizione del

contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale degli Enti pubblici non economici, ai sensi dell'art. 51 del decreto legislativo n. 29/1993.

Il relativo contratto, concernente il periodo 1° gennaio 1994-31 dicembre 1997 per la parte normativa ed il periodo 1° gennaio 1994-31 dicembre 1995 per la parte economica, è stato sottoscritto in data 6 luglio 1995. In particolare, a decorrere dal 1° gennaio 1995, è previsto un aumento delle misure stipendiali stabilite dall'art. 14 del D.P.R. 13 gennaio 1990, n. 43 (in media il 13,8%) ed un nuovo sistema di erogazione del trattamento economico accessorio finalizzato a valorizzare le professionalità del personale ed a migliorare la qualità del servizio.

Nel prospetto che segue viene evidenziato l'andamento delle spese per il personale nel periodo 1990/1995 nonché la percentuale annua di variazione e l'incidenza delle stesse rispetto alla totalità delle spese correnti:

COSTO GLOBALE DEL PERSONALE

(in milioni di lire)				
	1992	1993	1994	1995
A) ONERI PER IL PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO				
- Stipendi ed altri assegni fissi	916	908	943	934
- Emolumenti variabili	15	14	21	33
- Spese per viaggi e missioni	8	9	11	18
- Oneri previdenziali ed assistenziali	480	519	489	453
- Spese per corsi	4	1	1	5
- Spese per il miglioramento dell'efficienza	311	235	215	222
TOTALE A	1.734	1.686	1.680	1.665
B) BENEFICI SOCIALI ED ASSISTENZIALI				
- Indennità di anzianità al personale	44	51	208	255
- Interventi assistenziali	25	18	10	10
TOTALE B	69	69	218	265
TOTALE GENERALE (A + B)	1.803	1.755	1.898	1.930
VARIAZIONE %	(-29,7)	(-2,7)	(+8,1)	(+1,7)
INCIDENZA SUL TOTALE SPESE CORRENTI (1)	29,3%	31,2%	33,2%	33,8%

(1) L'incidenza è calcolata aggiungendo al Totale A) la voce "Interventi assistenziali".

Al termine del periodo esaminato il totale delle spese correnti ed in conto capitale per il personale dell'Ente ha registrato un incremento del 7% rispetto al totale delle stesse spese per l'anno 1992, con il conseguente aumento dell'incidenza delle relative spese correnti dal 29,3% al 33,8%.

Come risulta dal successivo prospetto, la spesa per il personale in attività di servizio, che nel periodo 1992/1995 ha subito una riduzione del 4%, evidenzia un incremento della retribuzione unitaria media (c.d. onere individuale) pari al 5,7% rispetto all'anno 1992. Tale incremento, riconducibile essenzialmente agli effetti del rinnovo contrattuale di cui al D.P.C.M. 19 aprile 1995, è rimasto, comunque, al di sotto del tasso d'inflazione programmata, che nello stesso periodo è pari al 9,5%. L'andamento dei costi globali, invece, dopo una sensibile flessione nel periodo antecedente quello in esame, risulta sostanzialmente invariato, con oneri notevolmente inferiori rispetto alle previsioni. Tale andamento è ascrivibile, principalmente, alla riduzione del numero dei dipendenti in servizio nel 1995.

(in milioni di lire)

ANNO	PERSONALE IN SERVIZIO	COSTO GLOBALE			COSTO MEDIO (onere individuale)	VARIAZIONE %	
		Preventivo	Consuntivo	Variaz. %		Costo globale	Costo medio
1992	33	1.998	1.734	-13,1	53	-10,8	-5,3
1993	31	2.043	1.686	-17,5	54	-2,8	+1,9
1994	32	1.881	1.680	-10,6	53	-0,4	-1,9
1995	30	1.854	1.665	-10,2	56	-0,9	+5,7

3.3. Per quanto concerne il ricorso a personale esterno circa lo svolgimento di lavoro amministrativo e prestazioni professionali riconducibili alle mansioni del personale previsto in organico, va evidenziata una certa propensione dell'Ente ad avvalersi di dette professionalità in quanto ritenute più in grado di assicurare continuità al servizio e qualità della prestazione. Nel prospetto seguente si evidenzia l'andamento degli oneri sostenuti nel periodo in esame per le cennate attività suddivise per capitoli di bilancio:

(in milioni di lire)

	1992	1993	1994	1995
- CAPITOLO 28 (Studi, indagini etc.)	=	=	=	=
- CAPITOLO 29 (Sorveglianza, assistenza, pulizia mostre)	1,3	2,6	7,6	17,2
- CAPITOLO 35 (Speciali incarichi collaborazioni)	68,2	12,9	18,2	50,0
- CAPITOLO 37 (Vigilanza)	610,2	654,1	532,5	754,6
- CAPITOLO 39 (Pulizia locali)	314,5	358,8	210,5	190,7
- CAPITOLO 41 (CED)	37,2	42,9	30,0	27,1
- CAPITOLO 44 (Riviste)	120,0	2,1	53,3	84,0
- CAPITOLO 46 (Organizzazione mostre)	261,3	173,9	134,5	219,6
- CAPITOLO 47 (Guide, animatori etc.)	203,0	130,7	130,3	86,9
- CAPITOLO 50 (Catalogazione)	111,3	34,9	=	=
TOTALE	1.727	1.413	1.117	1.430
Variazione %	+ 17,0	- 18,2	- 20,9	+ 28,0
Incidenza sul totale spese correnti	28,8%	25,9%	22%	23,8%

Dai dati esposti nel prospetto si rileva, successivamente all'anno 1992, un certo contenimento delle spese per collaborazioni, pur in presenza delle persistenti vacanze nella pianta organica ⁵.

Va, comunque, notato che l'incremento complessivo di spesa per le collaborazioni esterne registrato nel 1995 rispetto all'anno 1994 (+28%), è dovuto ai maggiori oneri per la vigilanza e l'organizzazione di mostre, convegni e manifestazioni varie.

Nel complesso, tuttavia, il ricorso a collaborazioni esterne, anche a prescindere da quelle del tutto occasionali, ha caratterizzato con continuità la gestione dell'Ente. Deve, pertanto, ribadirsi l'esigenza di contenere al massimo il ricorso a tali prestazioni soprattutto in relazione ad attività di istituto. L'autonomia di cui gode l'Ente nell'avvalersi di specifiche professionalità nel perseguimento dei fini istituzionali è subordinata all'osservanza di precise condizioni normative, quali l'urgenza o l'esistenza di uno stato di necessità organizzativo ed operativo, e non può non essere circoscritta entro rigorosi limiti temporali. Per converso, l'attività del personale in servizio non può essere comunque limitata a funzioni di mero supporto alle prestazioni di soggetti esterni alle strutture dell'Ente.

Pertanto, va richiamata l'attenzione dell'Ente e dell'organo di controllo interno perchè siano verificate le richiamate condizioni e la puntuale osservanza del criterio di economicità, specialmente laddove il ricorso improprio a contratti di lavoro a tempo determinato mascheri forme anomale di assunzione.

3.4. Dall'esame dei documenti contabili degli esercizi in questione è emersa una censurabile scelta gestionale da parte dell'Ente in ordine all'amministrazione del personale, che comunque evidenzia un fenomeno piuttosto diffuso.

Alla fine di gennaio 1992, con il trasferimento dell'unico impiegato di VI qualifica funzionale dall'Ufficio di Ragioneria all'Ufficio Economato, un dipendente di V qualifica funzionale del ruolo amministrativo veniva di fatto adibito, in modo continuativo, a svolgere mansioni di livello superiore.

Il Consiglio di Amministrazione, con delibera n. 18/93 del 21 maggio 1993, riconosceva il diritto del dipendente "a decorrere dal 1° gennaio 1993

⁵ A tale proposito va segnalata la tendenza da parte dell'Ente a sottoscrivere convenzioni con Istituti universitari milanesi mirate a reperire personale qualificato per lo svolgimento della propria attività scientifica.

sino allo svolgimento di fatto delle mansioni superiori" all'adeguamento del trattamento economico in misura pari alla differenza tra lo stipendio iniziale della qualifica di appartenenza e quello relativo alla VI qualifica funzionale.

Nonostante il parere contrario del Ministero del Tesoro - IGOP - e del Ministero della Pubblica Istruzione, il Consiglio di Amministrazione, in data 29 aprile 1994, alla luce dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 ed in particolare degli artt. 2 e 4 del D.Lgs. n. 29/1993, disponeva l'inquadramento del suindicato dipendente nella VI qualifica funzionale.

Al riguardo, il Collegio dei revisori dei conti evidenziava che il provvedimento avrebbe trovato la sua "ratio" giustificativa nella necessità di assicurare la continuità lavorativa e la funzionalità dell'Ufficio di Ragioneria, considerata la perdurante impossibilità alla sostituzione del dipendente.

In merito, va osservato, però, che l'esercizio del potere organizzativo degli uffici non può porsi in contrasto con la legge e con i principi sanciti dall'art. 97 della Costituzione, diretti ad assicurare l'imparzialità ed il buon andamento dell'attività amministrativa. Sotto tale profilo, la disciplina relativa all'affidamento definitivo di mansioni di qualifica superiore, quale risulta dall'art. 2103 c.c., non può costituire il fondamento della delibera in esame, in quanto non applicabile al caso di specie.

Infatti, l'applicazione delle orme di diritto privato al settore del pubblico impiego, come previsto dall'art. 2 del D.Lgs. n. 29/1993, incontra, comunque, i limiti collegati al perseguimento degli interessi generali cui la organizzazione e l'azione amministrativa sono rivolti. Ne è prova il regime derogatorio previsto dall'art. 57 che, pur riconoscendo il diritto del lavoratore al trattamento economico corrispondente alle mansioni svolte, non assicura il diritto a conseguire "ipso jure" la qualifica superiore.

Con il differimento dell'entrata in vigore dell'art. 57, l'esercizio delle mansioni degli impiegati degli enti pubblici ha continuato, in virtù del D.Lgs. 19 luglio 1993 n. 247, ad essere regolato dall'art. 14 del D.P.R. 16 ottobre 1979, n. 509, secondo il quale, in caso di esigenze di servizio o di improvvise ed imprevedibili carenze di personale, l'impiegato può essere adibito a mansioni proprie di una qualifica diversa per non più di 90 giorni e senza diritto a maggiorazioni del trattamento economico. Tale disposizione ingenera fondati dubbi sulla legittimità del comportamento dell'Ente che, dopo essersi avvalso della facoltà concessagli (esercizio delle funzioni superiori senza relativa retribuzione), mantiene l'assegnazione oltre il termine previsto.

consentendo l'esercizio di tali mansioni. Tuttavia, laddove l'organico non consenta, nel limite temporale prescritto, la sostituzione del dipendente adibito a mansioni superiori con altri di livello immediatamente inferiore ovvero con nuovi assunti, è possibile reiterare l'affidamento di tali mansioni per un periodo non superiore a sei mesi ⁶.

In via conclusiva, il comportamento tenuto dall'Ente è censurabile per un duplice ordine di ragioni. In primo luogo, la delibera consiliare n. 17/94 di inquadramento del dipendente in parola nella VI qualifica funzionale, è stata emanata in difetto di una apposita disposizione legislativa nonostante il parere contrario dei Ministeri vigilanti. In secondo luogo, l'inosservanza dei limiti temporali previsti dall'art. 14, 3° comma, D.P.R. n. 509/1979 nell'assegnazione del medesimo dipendente a mansioni superiori, determina l'illegittimità del comportamento dell'Ente. Invero, tale condotta, ove non sorretta da valide giustificazioni comprovanti l'esistenza di uno stato di necessità, oltre a porsi in contrasto con i principi di una retta organizzazione degli uffici, configura comportamento produttivo di danno, con ipotizzabile responsabilità.

Della questione è stata data notizia alla Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale per il Lazio con nota del 4 luglio 1997.

⁶ E' da ritenersi, infatti, coerente con il principio del buon andamento ex art. 97 Cost. che l'Ente non interrompa o pregiudichi l'esercizio di una funzione o l'erogazione di un servizio a causa della vacanza di un posto.