

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

Doc. XC
n. 2

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

RELAZIONE SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

(ANNO 1993)

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

—————
Comunicata alla Presidenza il 3 maggio 1996
—————

INDICE

Premessa	Pag.	9
----------------	------	---

CAPITOLO I

CONSIDERAZIONI GENERALI

1.1 Il quadro legislativo	»	12
1.2 La rilevazione e verifica dei dati sul personale	»	20
1.3 La banca dati sul costo del lavoro pubblico	»	21
1.4 Il conto annuale della Ragioneria	»	21
1.5 La qualità dei dati	»	22

CAPITOLO II

IL PERSONALE PUBBLICO

2.1 Premessa	»	26
2.2 Copertura finanziaria delle spese di personale	»	27
2.3 Consistenza, evoluzione e struttura del personale pubblico	»	29
2.4 Dotazioni organiche	»	32
2.5 Movimento del personale	»	34
2.6 La femminilizzazione del pubblico impiego	»	35
2.7 La dirigenza	»	36
2.8 Il personale dei livelli	»	38
2.9 Aspetti finanziari	»	39

CAPITOLO III

PERSONALE STATALE

3.1 Premessa	»	54
3.2 Aspetti generali	»	54
3.3 Il personale dei ministeri	»	61
3.4 Il personale delle aziende autonome	»	93
3.5 Il personale della scuola	»	95
3.6 Il personale delle università	»	101
3.7 Il personale dei corpi di polizia	»	106
3.8 Il personale delle forze armate	»	113
3.9 Il personale non contrattualizzato	»	118

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CAPITOLO IV

IL PERSONALE DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI

4.1	Considerazioni generali	Pag.	134
4.2	Consistenza del personale	»	137
4.3	Dotazioni organiche e vacanze	»	137
4.4	Variazioni della consistenza del personale	»	138
4.5	Cessazioni ed assunzioni del personale di ruolo	»	139
4.6	Anzianità di servizio	»	141
4.7	Dirigenza	»	142
4.8	Personale femminile	»	142
4.9	Regioni	»	144
4.10	Enti strumentali regionali	»	152
4.11	Analisi della spesa	»	160

CAPITOLO V

5	Premessa	»	170
5.1	Consistenza, struttura e tendenza	»	171
5.2	Spesa e retribuzione media	»	183

CAPITOLO VI

6.1	Premesse metodologiche	»	198
6.2	Aggregato enti locali	»	204
6.3	Personale delle amministrazioni provinciali	»	227
6.4	Comuni	»	234
6.5	Personale delle comunità montane	»	249
6.6	Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura	»	256
6.7	Andamenti 1992-1993	»	262

CAPITOLO VII

IL PERSONALE DEGLI ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI

7.1	Premessa	»	280
7.2	Analisi e valutazioni generali	»	286
7.3	Analisi e valutazione per aggregati omogenei	»	303

CAPITOLO VIII

OSSERVAZIONI FINALI E RACCOMANDAZIONI

8.1	Completezza e qualità dei dati	»	323
8.2	Copertura degli organici	»	324
8.3	Movimento del personale	»	325
8.4	Distribuzione territoriale	»	325
8.5	La dirigenza	»	325
8.6	Aspetti finanziari	»	326

RELAZIONE
SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NEL 1993



Mod. 2

Corte dei Conti

a Sezioni riunite in sede referente

nelle adunanze del 27 novembre e 20 dicembre 1995

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 correttive, 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, che prevede sanzioni finanziarie a carico degli enti inadempienti all'obbligo di trasmettere i dati sul personale;

VISTA l'ordinanza n 21/95 del 27 febbraio 1995 con cui il Presidente della Corte dei conti ha istituito il gruppo di lavoro per l'attività istruttoria del referto sul costo del lavoro pubblico per l'esercizio 1993,

VISTA la deliberazione n. 112/CP/95 del 9 marzo 1995 con cui il Consiglio di Presidenza ha determinato la composizione delle Sezioni riunite in sede referente sul costo del lavoro pubblico per l'esercizio 1993;

VISTA la deliberazione n. 618/CP/95 del 7 dicembre 1995 con cui il Consiglio di Presidenza ha modificato la citata deliberazione n 112/CP/95;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede referente del 22 maggio 1995 con cui è stato approvato il programma dell'attività di referto sul costo del lavoro pubblico per il 1993;

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

UDITI il relatore, Consigliere Giuseppe Cogliandro, e i correlatori, Consigliere Marco Pieroni per i Ministeri; Consiglieri Giuliano Mazzeo, Vittorio Lomazzi e Adolfo Teobaldo De Girolamo per gli Enti pubblici non territoriali; Consiglieri Enrico Marotta, Guido Maccagno, Alberto Longo e Gaetano Russo per gli Enti locali; Consigliere Gaetano Pellegrino per le Regioni; Primo Referendario Piergiorgio Della Ventura per gli Enti del servizio sanitario nazionale;

PRESENTE il Vice Procuratore generale, Consigliere Salvatore Cascino

DELIBERA

la relazione sul costo del lavoro pubblico per l'esercizio 1993, prevista dall'art. 65 del d.l. 3 febbraio 1993, n. 29 e successive disposizioni correttive.

ORDINA

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

Così deciso nelle adunanze dei giorni 27 novembre e 20 dicembre 1995.

L'ESTENSORE
F.to Giuseppe Cogliandro

IL PRESIDENTE
F.to Giuseppe Carbone

Depositato in segreteria il 24 aprile 1996

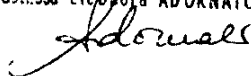
COPIA D.O.M. M. A. ORIGINALI DALLA SEGRETERIA

LE SEZIONI RIUNITE IN SEDE REFERENTE

OMA 29 APR. 1996

IL DIRIGENTE SUPERIORE
F.to Eleonora Adornato

IL DIRIGENTE SUPERIORE
(dott.ssa Eleonora ADORNATO)



PREMESSA

La presente relazione al Parlamento ha una peculiarità rispetto alle altre, pur numerose, relazioni della Corte dei conti: sul rendiconto generale dello Stato; sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato, delle Regioni, degli enti locali, degli enti pubblici nazionali e delle Università; sui fondi per la ristrutturazione di alcuni istituti penitenziari; sui contratti in materia di sistemi informatici; sulla scuola elementare; sulle gestioni fuori bilancio; ecc.

E' la sola che ha ad oggetto l'universo delle amministrazioni pubbliche, costituito (senza contare l'organizzazione scolastica) da 21 ministeri, 7 dipartimenti, 6 aziende autonome, 5 corpi di polizia, 3 forze armate (e le capitanerie di porto), 56 università (oltre gli osservatori astronomici), 277 enti pubblici nazionali, 22 regioni, 678 enti del servizio sanitario nazionale, 92 province, 8.102 comuni, 345 comunità montane e circa 1.000 enti dipendenti da regioni ed enti locali.

L'ampiezza e frammentarietà di questo insieme istituzionale sul quale riferire e l'esigenza di un referto unico su tutto il personale pubblico hanno indotto la Corte, in sede di elaborazione della precedente relazione, relativa all'esercizio 1992, a superare il tradizionale criterio di ripartizione del lavoro per collegi specialistici, per sperimentare, nel rispetto delle norme sulle competenze delle varie articolazioni della Corte, un nuovo metodo di lavoro che portasse alla stesura di una relazione unica per tutte le amministrazioni pubbliche.

Questa scelta doveva però farsi carico di un problema di natura legislativa: la competenza esclusiva delle varie sezioni della Corte sulle amministrazioni di riferimento: Sezioni riunite, per la relazione sul rendiconto generale dello Stato; Sezione controllo enti e Sezione enti locali, per le gestioni delle amministrazioni di pertinenza.

Il problema è stato risolto prevedendo, da un lato, una composizione allargata del collegio delle Sezioni riunite, che è stato costituito in modo da essere rappresentativo in particolare della Sezione controllo enti e della Sezione enti locali; dall'altro, un'impostazione metodologica della relazione sul costo del lavoro pubblico, che non recasse pregiudizio all'esercizio delle funzioni spettanti alle altre Sezioni della Corte.

L'esigenza è stata soddisfatta individuando due diversi livelli di organizzazione dei dati, e quindi di analisi del fenomeno gestorio: livello macro, generale, aggregato per le Sezioni riunite;

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

livello micro, specifico, disaggregato per le altre Sezioni. Le quali, operando ad una scala diversa, possono così esprimere le valutazioni di competenza con procedure, metodi di lavoro e tempi propri, senza il rischio di contraddizioni o condizionamenti nei confronti delle Sezioni riunite.

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

Se il problema dell'assetto organizzativo e morfologico della relazione può considerarsi, almeno per ora, adeguatamente risolto, restano invece insoddisfatte due esigenze fondamentali: una di ordine temporale; l'altra attinente alla qualità dei dati.

Era ed è intendimento della Corte di presentare la relazione al Parlamento entro l'anno successivo a quello di riferimento. Sinora questo obiettivo non è stato conseguito, in quanto il ritardo nella presentazione dei conti annuali, contenenti i dati sul personale, da parte delle pubbliche amministrazioni e la complessa attività di verifica dei dati stessi hanno impedito alla Ragioneria generale dello Stato di trasmettere le informazioni alla Corte in tempo utile per la stesura della relazione entro la scadenza prefigurata, sicchè anche questa relazione, concernente l'esercizio 1993, esce con un "décalage" di due anni.

L'esigenza di un referto tempestivo della Corte al fine di consentire al Parlamento la pronta adozione delle misure necessarie per la razionalizzazione della gestione del personale e la riduzione della relativa spesa è stata avvertita dalla Ragioneria, che nella circolare relativa alla rilevazione per il 1994, ha previsto la chiusura dell'attività di rilevazione e verifica dei dati al 31 luglio. L'inoltro dei dati stessi nei primi giorni del mese di agosto darebbe alla Corte il tempo necessario per l'elaborazione della relazione entro l'anno di presentazione dei conti annuali.

L'altro problema riguarda la qualità dei dati che, pur registrando un qualche miglioramento rispetto al precedente esercizio, resta ancora nel complesso insoddisfacente. Ciò rischia di far venir meno il presupposto per l'esercizio della funzione referente della Corte dei conti. Se, invero, scopo della relazione della Corte è quello di offrire al Parlamento elementi conoscitivi, valutativi e propositivi, al fine del miglioramento dell'efficienza e della produttività del personale pubblico, allora è evidente che la mancanza di dati affidabili rende difficile l'individuazione dei fattori patologici, nonchè la comprensione delle cause e l'elaborazione delle proposte correttive. Per aumentare il flusso informativo, la Corte ha intrapreso il monitoraggio delle spese di personale

derivanti dal contratto collettivo nazionale di lavoro concernente il comparto "ministeri" 1994/1997.

Il controllo con esito di referto esercitato dalla Corte dei conti sul costo del lavoro del personale delle pubbliche amministrazioni implica (nel quadro della disciplina generale del controllo sulla gestione dettata dalla legge n. 20/1994 e di quella specifica contenuta nell'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993) l'adozione di un metodo di contraddittorio/collaborazione con l'amministrazione, a partire da compiti di coordinamento e di razionalizzazione concernenti la rilevazione dei dati affidata alla Ragioneria generale dello Stato. Su questi temi saranno promosse conferenze di lavoro tra Ragioneria, Corte dei conti e le varie amministrazioni pubbliche al fine di migliorare la qualità dei dati.

Se, infatti, come si diceva l'anno scorso, la prima esperienza applicativa poteva spiegare - in ragione della novità e complessità del dispositivo sul controllo del costo del lavoro pubblico, previsto dal d.lgs. n. 29/1993 - lacune, ritardi ed errori, non appare giustificabile la persistenza di queste inadempienze, che finisce per vanificare la costosa e impegnativa attività di rilevazione, verifica, elaborazione ed analisi dei dati sul personale, volta al contenimento dei costi ed alla razionalizzazione della gestione delle risorse umane.

Capitolo I

CONSIDERAZIONI GENERALI

1.1 - Il quadro legislativo

1.1.1 - La base normativa

Il titolo V del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, modificato dal d.lgs. 19 novembre 1993, n. 470 e dal d.lgs. 23 dicembre 1993, n. 546¹, 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".

Al 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, ivi 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 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".

¹ Decreti contenenti disposizioni correttive, emanati in base alla delega contenuta nell'art. 2.5 della legge 23.10.1992, n. 421. Il d.lgs. n. 29/1993 è stato inoltre "corretto" dal d.lgs. 19.11.1993, n. 247.

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

1.1.2 - L'aggregato "amministrazioni pubbliche"

L'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993 prevede due categorie di soggetti obbligati a trasmettere informazioni sul personale: le "amministrazioni pubbliche" e gli "enti pubblici economici".

Le prime sono costituite, ai sensi dell'art. 1.1 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 nazionale². Esse, come si è detto, devono presentare i conti annuali corredati delle relazioni sui risultati di gestione (art. 65.2).

Gli altri soggetti, presi in considerazione dall'art. 65.3, sono gli enti pubblici economici e le aziende che producono servizi di pubblica utilità, nonché gli enti e le aziende di cui al successivo art. 73.5 (Ente per l'esposizione universale ed internazionale in Roma-Eur, enti lirici, Agenzia spaziale italiana, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Unione italiana delle camere di commercio, Comitato nazionale per la ricerca e lo sviluppo dell'energia nucleare-ENEA, Azienda autonoma per l'assistenza al volo, Registro aeronautico italiano, Istituto nazionale per il commercio con l'estero-ICE, Comitato olimpico nazionale-CONI). Essi non sono tenuti 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 e dal Dipartimento della funzione pubblica.

Tra i soggetti tenuti a comunicare i dati sul personale, la norma non contempla le Camere, la Presidenza della Repubblica e la Corte costituzionale, in quanto trattasi di organi che, essendo posti al vertice dell'ordinamento, in posizione di indipendenza e di reciproca parità, esercitano "giustizia autonoma" nei confronti del personale dipendente, sicché sono sottratti ai controlli giuridici ed alla

² Aggiungendo alle amministrazioni indicate nel testo la categoria degli enti pubblici economici e degli altri enti di cui all'art. 65.3 del d.lgs. n. 29/1993 si perviene all'aggregato settore pubblico. Per gli altri aggregati utilizzati dalla finanza pubblica (settore statale, settore pubblico e settore allargato) e dalla contabilità nazionale (amministrazioni centrali, amministrazioni locali ed enti di previdenza), v. Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1992*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, p. 6.

giurisdizione contabile³. Resta inteso che nulla vieterebbe a queste istituzioni di decidere, nella loro libera determinazione, di pubblicare con le forme, i tempi e le modalità che ritenessero opportuni, i dati sul loro personale.

Non contempla neanche, la norma, le cosiddette autorità indipendenti alcune delle quali (ISVAP⁴, AIPA⁵, Garante per l'editoria⁶, Antitrust⁷, Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni-ARAN⁸) soggette al controllo. Questa esclusione non appare giustificata alla luce del principio di interpretazione estensiva che deve esser data alla norma in questione. Considerato infatti che la relazione della Corte dei conti (alla cui redazione è preordinato il complesso e costoso sistema di rilevazione previsto dal d.lgs. n. 29/1993), ha lo scopo di fornire al Parlamento elementi conoscitivi, valutativi e propositivi per il contenimento del costo del lavoro pubblico e per la razionalizzazione della gestione delle risorse umane, non esistono ragioni convincenti per escludere alcuna struttura pubblica dall'ambito soggettivo della disposizione legislativa.

1.1.3 - La nozione di lavoro pubblico

Per cogliere la latitudine che il legislatore ha dato alla nozione di lavoro pubblico occorre muovere dalla considerazione che, se in punto di principio, il concetto di lavoro è unitario (art. 35 cost.), dovendosi correttamente ritenere che le qualificazioni pubblico/privato non sono forme ontologicamente diverse, ma solo varianti di un unico modello, correlate alla natura del soggetto-datore di lavoro, resta comunque ineludibile il problema della compatibilità tra la disciplina privatistica e quella pubblicistica. Ciò perché le organizzazioni pubbliche tendono al conseguimento di interessi generali, ai quali l'attività dei dipendenti delle amministrazioni deve essere finalizzata, sicché una privatizzazione integrale del pubblico impiego, nell'attuale impianto costituzionale (artt. 28, 97, 100, 103 e 113), è improponibile.

In quest'ottica il d.lgs. n. 29/1993 pone due principi cardine: quello dell'integrazione graduale della disciplina del lavoro pubblico con la disciplina del lavoro privato (art. 1.1.c) e quello della

³ Sentenza Corte cost. n. 110/1970, ripresa dalla sentenza n. 129/1981.

⁴ Art. 16 l. 12.8.1982, n. 576.

⁵ Art. 4 d.lgs. 12.2.1993, n. 39.

⁶ Art. 8 l. 5.8.1991, n. 416.

⁷ Art. 10 l. 10.10.1990, n. 287.

⁸ Art. 50 d.lgs. n. 29/1993.

salvezza dei limiti stabilita dallo stesso decreto "per il perseguimento degli interessi generali" (art. 2.2).

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

L'area pubblica è definita attraverso un duplice criterio. Il primo, oggettivo, è dato dalle "materie" indicate dall'art. 2 della legge delega 23 ottobre 1992, n. 421 che sono escluse dalla contrattazione collettiva⁹. Il secondo riguarda i soggetti i cui ordinamenti giuridici ed economici restano disciplinati dalle leggi speciali che li riguardano¹⁰.

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 58¹¹) per i quali prevalgono le norme di diritto pubblico.

1.1.4 - I comparti di contrattazione collettiva

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

⁹ 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.

¹⁰ V. paragrafo successivo.

¹¹ Sul punto, v. d.l. 13.11.1995, n. 471, che prevede il differimento del termine stabilito dalla norma.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In base al d.P.R. 5 marzo 1986, n. 68¹², i dipendenti contrattualizzati sono inquadrati nei seguenti otto comparti: ministeri, aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo¹³, scuola, università (con esclusione dei professori), enti pubblici non economici, istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione, regioni ed enti locali¹⁴, servizio sanitario nazionale. Per ogni comparto è prevista un' autonoma separata area di contrattazione per i dirigenti (ovviamente contrattualizzati)¹⁵.

Sono sottratti alla contrattazione collettiva, e sono quindi esclusi dai comparti, i dirigenti generali dei ministeri, delle aziende autonome e del "parastato"¹⁶, i professori universitari; i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato; gli appartenenti alle forze armate¹⁷ ed ai corpi di polizia¹⁸, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, a partire rispettivamente dalle qualifiche di segretario di legazione e di vice consigliere di prefettura, nonché i dipendenti di enti che operano in materia valutaria e di tutela del risparmio. Gli ordinamenti giuridici ed economici di questi dipendenti (non contrattualizzati) restano disciplinati dalle leggi speciali che li riguardano.

1.1.5 - Il costo del lavoro pubblico

In economia aziendale, per costo del lavoro si intende il controvalore monetario di quanto paga l'impresa per remunerare il fattore lavoro. In concreto, la nozione risulta dalla somma delle seguenti voci: *retribuzione netta* (salari e stipendi erogati al personale) + *imposte dirette* = *retribuzione imponibile* + contributi sociali (a carico dei lavoratori) = *retribuzione lorda* + oneri sociali (a carico

¹² Determinazione e composizione dei comparti di contrattazione collettiva sul pubblico impiego di cui all'art. 5 della legge-quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93. Il regolamento è stato ora sostituito dal d.P.R. 30 dicembre 1993, n. 593.

¹³ Le aziende previste dal comparto sono parzialmente diverse da quelle prese in considerazione dal bilancio dello Stato. Sul punto, v. paragrafo 3.2.3.

¹⁴ La dizione usata ora dal d.P.R. n. 593/1993 è "regioni ed autonomie locali".

¹⁵ Per la dirigenza medica e veterinaria, v. art. 46.3 d.lgs. n. 29/1993.

¹⁶ Enti di cui alla legge 20.3.1970, n. 70 e successive modificazioni, con esclusione degli enti di ricerca; degli ordini e collegi professionali e relative confederazioni, consigli e collegi nazionali; casse di conguaglio prezzi; organismi e istituzioni derivanti dalla ex Cassa per gli interventi per il Mezzogiorno.

¹⁷ Con d.P.R. 31.7.1995, n. 394, è stato recepito, ai sensi dell'art. 2.2 del d.lgs. 12.5.1995, n. 195, il provvedimento di concertazione del 20.7.1995, riguardante il personale dell'Esercito (esclusa l'Arma dei carabinieri), della Marina e dell'Aeronautica, con esclusione dei dirigenti e del personale di leva.

¹⁸ Con d.P.R. 31.7.1995, n. 395 è stato recepito, ai sensi dell'art. 2.2 del d.lgs. 12.5.1995, n. 195, l'accordo sindacale del 20.7.1995, riguardante il personale dei ruoli della Polizia di Stato, del Corpo della polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato, con esclusione dei rispettivi dirigenti e del personale ausiliario di leva.

del datore di lavoro) + accantonamenti per trattamento di fine rapporto + "fringe benefits" (uso privato dell'autovettura o del telefono aziendali, alloggi, prestito a tasso agevolato, ecc.) = *costo del lavoro*.

La Ragioneria generale dello Stato utilizza l'espressione "spesa per retribuzioni", per indicare le voci strettamente retributive indicate nella tabella 6 della Circolare per l'esercizio 1993¹⁹ (stipendio, indennità integrativa speciale, compenso per lavoro straordinario, incentivi alla produttività, "altre indennità e compensi vari", eventuali arretrati). Aggiungendo a tale importo gli oneri per missioni, assegni per nuclei familiari, contributi a carico dell'amministrazione e "altre spese" ottiene il "costo del personale"²⁰.

Per esigenze di uniformità si utilizzerà nella presente relazione la stessa terminologia²¹. Con l'avvertenza però che nella nozione del costo del lavoro si farà rientrare, con riferimento al settore statale, oltre le spese prima indicate, anche gli oneri²² destinati a forme di retribuzione indiretta (mensa, ecc).

1.1.6 - I controlli sul personale e il controllo del costo del lavoro

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

¹⁹ Ministero del tesoro, Circolare 3 febbraio 1994, n. 14. Attuazione del D.L.vo 3 febbraio 1993, n. 29 (Titolo V). Il conto annuale. Esercizio 1993 (in Suppl. ord. alla G.U. n. 41 del 19.2.1994), p. 33.

²⁰ Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1993. Il personale delle amministrazioni del settore statale*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, vol. I (in seguito, *Conto annuale 1993*, vol. I), p. 10.

²¹ Non è inutile forse precisare che i termini costi e ricavi non appartengono alla contabilità finanziaria, che conosce invece le parole spese ed entrate. Per cogliere la differenza è sufficiente l'esemplificazione: rappresentano spese ma non costi i trasferimenti ad altri enti; per contro, rappresentano costi ma non spese (non comportando esborsi di denaro) gli ammortamenti o l'utilizzazione delle scorte di magazzino. A rigore quelle in esame dovrebbero quindi essere considerate "spese", trattandosi di dati finanziari esposti in bilancio nella categoria del personale.

²² Trattasi di oneri che il bilancio include, non nella categoria delle spese di personale, ma nelle categorie dei beni e servizi e trasferimenti, o anche degli investimenti.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

Le due espressioni vengono però usualmente utilizzate con significato parzialmente diverso: la prima per indicare il controllo interno, introdotto in tutte le amministrazioni pubbliche dall'art. 20 del d.lgs. n. 29/1993²³; la seconda, il controllo esterno, che, ora, 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)²⁴.

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 numerose e significative. Ci si limita qui a considerare quelle di ordine strutturale e funzionale: il servizio di controllo interno dipende dagli organi di direzione, quello esterno ha una posizione di autonomia.

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

In materia di personale, oltre ai controlli interni delle amministrazioni ed ai controlli svolti dalle Ragionerie, va ricordato che l'art. 65.5 del d.lgs. n. 29/1993 prevede visite ispettive da disporsi dal Ministero del tesoro, anche su espressa richiesta del Ministro della funzione pubblica, per la valutazione e verifica, con particolare riferimento agli oneri dei contratti collettivi di lavoro. Lo stesso art. 65, al comma 6, stabilisce che a dette visite può partecipare l'Ispettorato operante presso il Dipartimento della funzione pubblica, deputato tra l'altro a vigilare sulla "ottimale utilizzazione

²³ Questo controllo tende ad appurare, attraverso valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa, nonché la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, tra le quali quelle umane.

²⁴ La prima applicazione delle nuove metodologie di controlli in materia di personale ministeriale è costituita dall'indagine intersettoriale sui procedimenti disciplinari, in attuazione del programma di controllo approvato dalla Sezione del controllo della Corte dei conti con deliberazione n. 122/1994. Di questa indagine merita segnalazione l'analisi quantitativa del rapporto tra procedimenti disciplinari aperti e sentenze passate in giudicato. L'indagine mette in evidenza che quasi un terzo dei dipendenti condannati con sentenze passate in giudicato per reati di particolare gravità sono sfuggiti a qualsiasi sindacato da parte delle amministrazioni di appartenenza.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

delle risorse umane" e "sull'osservanza delle disposizioni vigenti sul controllo dei costi, dei rendimenti e dei risultati e sulla verifica dei carichi di lavoro".

Quanto ai controlli esterni, merita particolare attenzione l'art. 51 che attribuisce alla Corte dei conti²⁵ il controllo sui contratti collettivi di lavoro concordati tra l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le organizzazioni sindacali. Controllo, ed è questo l'aspetto innovativo di grande interesse, da effettuarsi sulla base del parametro (oltre che di legittimità) anche di compatibilità economica, ossia dell'adeguatezza e della coerenza delle implicazioni finanziarie dei contratti con le prospettive di evoluzione dell'economia nazionale²⁶. Questo modello di controllo, così come quello previsto dall'art. 65, è stato confermato dall'art. 3.8 della legge n. 20/1994.

Non sono invece più soggetti a controlli preventivi esterni della Corte dei conti, delle Commissioni statali di controllo e dei Comitati regionali di controllo gli atti di gestione di personale di natura individuale. Come è stato prima rilevato, nel nuovo regime privatistico introdotto dal d.lgs. n. 29/1993, essi non sono infatti più configurabili come atti autoritativi, di diritto amministrativo, bensì come atti liberi, di diritto privato. Il controllo preventivo esterno, con riferimento alla Corte dei conti, è quindi previsto per gli atti a contenuto generale, come le piante organiche, e per i provvedimenti di conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali, nonché per gli altri atti previsti dall'art. 3.1 della legge n. 20/1994 (provvedimenti emanati a seguito di deliberazione del Consiglio dei ministri, atti normativi a rilevanza esterna, ecc.) concernenti il pubblico impiego²⁷. Va soggiunto, per completezza, che i controlli sulla gestione demandati dalla citata legge n. 20 possono riguardare naturalmente anche il personale.

Indipendentemente dall'attività svolta da organi di controllo, attività formalizzata che presuppone l'esistenza di strutture e di procedure specifiche, il termine controllo nell'accezione inglese viene usato anche genericamente, lo si è prima accennato, per indicare l'insieme di misure a disposizione di un soggetto per governare la dinamica di un fenomeno, per evitare cioè che il fenomeno produca risultati non attesi (che vada, appunto, "fuori controllo"). In questo significato il termine è utilizzato frequentemente per esprimere l'esigenza che la spesa pubblica di un certo settore non superi il plafond stabilito in sede previsionale. E' evidente quindi la differenza tra le espressioni

²⁵ Per i contratti collettivi decentrati il controllo è demandato agli "organi competenti secondo le norme vigenti" (art. 51.3).

²⁶ Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1992*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1993, vol. I, tomo I, p. 124.

²⁷ Per le Regioni e per gli Enti locali, v. rispettivamente art. 1 d.lgs. n. 40/1993 (modificato dal d.lgs. n. 479/1993) e art. 45 sg. l. n. 142/1990.

“controllo sulla spesa” e “controllo della spesa”: la prima indica le verifiche effettuate dalle autorità di controllo per constatare la conformità della gestione a determinati parametri; la seconda indica i meccanismi da adottare per evitare dinamiche non desiderate.

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 legge n. 421/1992)²⁸.

1.2 - La rilevazione e verifica dei dati sul personale

La definizione dei criteri di rilevazione dei dati sul personale rientra nella competenza della Ragioneria generale dello Stato, che la esercita, di concerto con il Dipartimento della funzione pubblica, attraverso la redazione di una circolare, contenente le schede di rilevazione, che viene inviata a tutte le amministrazioni pubbliche tenute a presentare i conti annuali, unitamente alle relazioni sui risultati di gestione. Dette schede di rilevazione riguardano la consistenza del personale, il suo movimento durante l’anno (cessati dal servizio, assunti in servizio, entrati nel livello, usciti dal livello), l’anzianità di servizio, la distribuzione del personale per regioni, nonché la spesa disaggregata per voci retributive.

Per l’esercizio 1993 la circolare in questione è stata emanata il 3 febbraio 1994²⁹, e ricalca sostanzialmente l’impostazione della precedente, relativa al 1992.

La rilevazione è esclusa, essendo ancora in corso di definizione la relativa procedura, per il personale degli enti pubblici economici ed aziende di cui all’art. 65.3 del d.lgs. n. 29/1993³⁰. Inoltre i dati degli “enti pubblici locali minori” di cui al d.P.R. 5 marzo 1983, n. 68 sono aggregati secondo una griglia predeterminata³¹ (consorzi tra comuni, consorzi di bonifica, consorzi per le aree di sviluppo industriale e relativa federazione italiana, ex IPAB, università agrarie e associazioni agrarie dipendenti dagli enti locali, parchi naturali ed enti per la difesa ambientale, enti per il diritto allo studio, altri enti).

²⁸ In tema, v. Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1992*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, p. 9, che contiene l’elenco di tutte le misure previste dal d.lgs. n. 29/1993 per conseguire questi obiettivi.

²⁹ Suppl. ord. alla G.U. n. 41 del 19.2.1994.

³⁰ In tema, v. precedente paragrafo 1.1.2.

³¹ Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1993. Il personale delle amministrazioni del settore pubblico non statale*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, vol. II (in seguito *Conto annuale 1993*, vol. II), p. 607.

I dati trasmessi dalle amministrazioni sono sottoposti dalla Ragioneria a verifiche plurime³², 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) e contabile (confronto del conto annuale con il conto consuntivo³³).

1.3 - La banca dati sul costo del lavoro pubblico

Nel mese di febbraio 1994 è stato concluso tra la Ragioneria generale dello Stato e la Corte dei conti un protocollo di colloquio tra i rispettivi sistemi informatici, avente ad oggetto la costituzione di una banca dati autonoma della Corte in materia di personale. Sulla base di questo protocollo, che impegna le due istituzioni a costruire un flusso informativo unico ed univoco, la Ragioneria, dopo le verifiche di competenza, trasmette i dati sul personale alla Corte. I dati sono organizzati in conformità alle schede di rilevazione contenute nella circolare del Ministero del tesoro, di cui si è detto nel paragrafo precedente.

1.4 - Il conto annuale della Ragioneria

La Ragioneria, oltre a trasmettere per via telematica le informazioni sul personale alla Corte, in attuazione del citato protocollo di colloquio, pubblica il conto annuale. Quello concernente il 1993, analogo peraltro a quello del precedente esercizio, è un corposo documento in due volumi, di circa 1.450 pagine complessive, contenente l'aggregazione dei dati per determinate tipologie di amministrazioni e l'elaborazione dei dati stessi secondo determinati criteri (distribuzione del personale per qualifiche/livelli, amministrazioni, regioni e anzianità di servizio; variazione annua del personale; articolazione della spesa per voci retributive; composizione percentuale della retribuzione media annua pro-capite, retribuzione media annua pro-capite per qualifiche/livelli; prospetto intercompartimentale).

³² Conto annuale 1993, vol. I, p. 5 sg.

³³ Su questo tipo di confronto, paragrafo 3.2.3.

1.5 - La qualità dei dati

1.5.1 - L'affidabilità dei dati

Si è prima rilevato che la fissazione dei criteri di rilevazione dei dati sul personale è demandata dal titolo V del d.lgs. n. 29/1993 alla Ragioneria generale dello Stato (di concerto con il Dipartimento della funzione pubblica), la quale effettua anche verifiche plurime sui dati ricevuti dalle amministrazioni. Controlli su questi stessi dati sono inoltre esercitati, come risulterà dai successivi paragrafi, dalla Corte dei conti.

L'attività di verifica svolta dalla Ragioneria e dalla Corte in materia di costo del lavoro è tuttavia diversa (per morfologia, natura giuridica ed effetti) dal procedimento di parificazione del rendiconto generale dello Stato che l'art. 39 sg. del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 affida alle Sezioni riunite della Corte dei conti.

Il procedimento di parificazione consiste in una sequenza di operazioni volte ad accertare la corrispondenza tra i dati numerici riportati nel rendiconto e quelli contenuti nel quadro di riferimento, costituito, relativamente alle spese, dalle "leggi di bilancio" e dalle "scritture tenute o controllate dalla Corte". Esso sfocia in un atto di natura giurisdizionale, secondo la tesi ufficiale³⁴, e ha funzione certatoria³⁵, 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.

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 amministrazioni³⁶. Inoltre, l'attività di verifica è informale e non produce quindi alcun effetto giuridico³⁷. Conclusivamente, l'attività di verifica in materia di personale pubblico mira solo ad accertare la generale affidabilità dei dati, e non ad esprimere un giudizio di certezza sugli stessi³⁸.

³⁴ Corte cost. 13/12/1966, n. 121 e 18.12.1968, n. 142.

³⁵ Cfr. Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1994*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, p. 65.

³⁶ Ciò in quanto non è possibile comparare i conti annuali sul personale con i rendiconti delle varie amministrazioni (privi comunque dei dati fisici). Sull'argomento, paragrafo 3.2.3.

³⁷ E' auspicabile anzi che i dati di cui si rilevi l'erroneità siano corretti nelle edizioni successive del conto annuale della Ragioneria.

³⁸ Si noti peraltro che secondo il programma di lavoro sul rendiconto generale dello Stato per il 1995, approvato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti nella Camera di consiglio del 14.12.1995, anche "le attività istruttorie finalizzate alla decisione di parificazione tendono, nel regime dei controlli fissato dalla legge 20 del 1994 e tenendo conto dell'evoluzione dell'ordinamento giuscontabilistico, ad accertare l'affidabilità/attendibilità dei dati esposti nel rendiconto".

1.5.2 - Le amministrazioni inadempienti

Su 9.929 enti³⁹ tenuti a trasmettere i conti annuali, risultavano inadempienti, alla data del 28 febbraio 1995, secondo la Ragioneria generale dello Stato⁴⁰, le seguenti amministrazioni:

- 4 Regioni e province autonome
- 2 Province
- 18 Comunità montane⁴¹
- 19 Comuni
- 12 Camere di commercio
- 2 Istituti autonomi case popolari
- 49 Aziende ed enti regionali per il turismo
- 5 Enti regionali di sviluppo agricolo
- 10 Enti del servizio sanitario nazionale
- 3 Enti pubblici non economici

La situazione delle inadempienze, anche se più limitata rispetto all'anno precedente, resta rilevante. Al riguardo, deve rammentarsi che l'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993 prevede per queste inadempienze l'applicazione della sanzione di cui all'art. 30 della legge n. 468/1978 e successive modificazioni, il quale stabilisce che "nessun versamento a carico del bilancio dello Stato può essere effettuato agli enti ... ed alle regioni se non risultano regolarmente adempiuti gli obblighi" connessi alla trasmissione dei dati.

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

1.5.3 - Incompletezza delle informazioni

L'incompletezza dei dati va considerata sotto due profili. Il primo, soggettivo, riguarda le amministrazioni che non sono state invitate a trasmettere i dati⁴², e quelle che, invitate, non li hanno

³⁹ Per "enti" si intendono unità organizzative di livello minimo ai fini della rilevazione dei dati, ossia: persone giuridiche di diritto pubblico (regioni, comuni, ecc.), aziende autonome, strutture operative come le USL, prima della recente riforma, figure soggettive dotate di autonomia di bilancio (Archivi notarili, ecc.), istituzioni di rilievo costituzionale (Consiglio di Stato e Corte dei conti), corpi di polizia, forze armate e articolazioni amministrative, come le direzioni generali dei ministeri.

⁴⁰ Conto annuale 1993, vol. II, p. 6.

⁴¹ In realtà, le comunità inadempienti sono solo 3, perché le altre 15 mancanti erano enti siciliani soppressi e assorbiti dalle amministrazioni provinciali.

⁴² Archivi notarili, Istituto agronomico per l'Oltremare e Fondo edifici per il culto.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

trasmessi. Mancano pure, come si è detto, i dati degli enti previsti dall'art. 65.3 del d.lgs. n. 29/1993, nonché quelli disaggregati degli enti pubblici locali minori indicati nel paragrafo 1.2.

Il secondo profilo di incompletezza è di carattere oggettivo e concerne la mancanza del conto della previdenza. Secondo l'art. 65.1 del richiamato decreto legislativo, il conto annuale deve anche evidenziare il rapporto tra contribuzioni e prestazioni previdenziali relative al personale delle amministrazioni statali. La persistente assenza di questo documento è da valutare negativamente, sia perché riguarda un settore di spesa di particolare rilevanza, sia perché l'informazione è utile al fine di poter effettuare raffronti tra il costo del lavoro pubblico e quello del lavoro privato.

1.5.4 - Le relazioni sui risultati di gestione

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".

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.

Le relazioni relative al 1993 sono invece a tal fine scarsamente utilizzabili, a causa della loro genericità e variabilità di contenuti.

1.5.5 - Limiti di attendibilità e significatività dei dati

Anche se in qualche settore si registrano miglioramenti rispetto all'anno precedente, nel complesso la qualità dei dati è ancora insoddisfacente. Nel rinviare ai singoli paragrafi per puntuali osservazioni, ci si limita qui a rilevare che in via generale non esiste coincidenza tra le unità di personale presenti al 31 dicembre 1992 e quelle presenti al 1° gennaio 1993. In particolare, il numero dei dirigenti generali di livello B in servizio risulta essere 61 alla fine del 1992 e 7 all'inizio del 1993. Pure frequente l'errore tra gli entrati nel livello ed usciti dal livello. I relativi dati che, per definizione devono coincidere, riguardando il fenomeno della mobilità verticale nell'ambito della stessa amministrazione, spesso presentano invece differenze. La combinazione di tali discordanze impedisce la comparazione tra i due esercizi.

Anche i dati finanziari di numerose amministrazioni sono incerti o poco attendibili, come si vedrà in apertura del capitolo relativo al settore statale. Nello stesso capitolo si rileverà che, sempre per quanto riguarda i dati sulla spesa, il conto annuale non è comparabile con il rendiconto generale

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dello Stato. Si aggiungano ancora la diversità delle nozioni di impegno di spesa presente nell'ordinamento contabile italiano⁴³, che riduce l'attendibilità delle comparazioni, e gli slittamenti di spesa, ossia i pagamenti che per indisponibilità di fondi vengono rinviati all'esercizio successivo, con il conseguente abbassamento della soglia di affidabilità dei dati organizzati in serie storiche.

Va infine segnalata, quale ulteriore fattore che riduce il livello di significatività dei dati, l'incertezza sul personale comandato⁴⁴. Le informazioni su questo personale dovevano essere rilevate e trasmesse dalle amministrazioni di appartenenza. Questo criterio, che comunque non è stato seguito da tutte le amministrazioni, presenta, come è stato rilevato nella precedente relazione, inconvenienti. Anzitutto, preclude il confronto tra conto annuale e rendiconto, posto che in quest'ultimo documento figurano dati effettivi, con riguardo alla retribuzione accessoria. Secondo, la non conoscenza del dato sui comandati inficia le analisi basate sui dipendenti in servizio (vacanze organiche, distribuzione territoriale, valori retributivi medi, ecc.). Terzo, esso ostacola l'espletamento del controllo sui risultati, giacché falsa gli indicatori di efficienza, che assumono come input un dato diverso da quello effettivo.

La Ragioneria generale dello Stato valuterà l'opportunità di ribadire⁴⁵ l'invito alle amministrazioni a verificare, prima dell'invio dei conti annuali, la congruenza interna degli stessi, nonché la loro corrispondenza al consuntivo e al conto dell'anno precedente.

⁴³ Si noti che i dati finanziari delle università riguardano prevalentemente le somme pagate (anziché quelle impegnate).

⁴⁴ Dati in materia sono contenuti in Senato della Repubblica, *Relazione sullo stato della pubblica amministrazione. Anno 1993*, XII legislatura, Doc. XIII n. 2-ter, p. 186.

⁴⁵ Con circolare n. 81 del 22.11.1994 (in Suppl. ord. G.U. n. 297 del 21.12.1994), contenente i criteri di rilevazione del conto annuale relativo al 1994, la Ragioneria generale dello Stato ha già invitato le amministrazioni ad "effettuare tutti i possibili riscontri e verifiche" (p. 3).

Capitolo II

IL PERSONALE PUBBLICO

2.1 - Premessa

Questo capitolo contiene l'analisi riassuntiva e comparativa delle varie categorie di dipendenti pubblici che saranno oggetto di esame puntuale nei capitoli successivi. I quali capitoli prenderanno in considerazione il personale non nell'ottica dei comparti di contrattazione collettiva, ma in quella dei livelli istituzionali: Stato, Regioni, Servizio sanitario nazionale, Enti locali ed Enti pubblici non territoriali. Ciò in quanto non esiste coincidenza tra i comparti, che raggruppano 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 unità sanitarie locali (USL), inquadrato nel comparto della sanità, nonostante tali strutture dipendano dalle regioni. Stesse considerazioni valgono per talune strutture incardinate nel Ministero della sanità (Istituto superiore di sanità - ISS e Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro - ISPELS), i cui dipendenti sono collocati nel comparto della ricerca (anziché in quello dei ministeri).

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

Particolare è la posizione dei segretari comunali e provinciali, che hanno un rapporto di impiego con lo Stato e un rapporto di servizio con gli enti locali, che conseguentemente si accollano gli oneri finanziari.

¹ V. paragrafo 7.1.1.

L'aggregazione dei dipendenti pubblici per comparti risponde ad esigenze di politica retributiva. Tende cioè ad assicurare, da un lato, la corrispondenza tra prestazione lavorativa e remunerazione a carico del bilancio pubblico e, dall'altro, la parità di trattamento dei lavoratori che svolgono compiti simili. Diversa è invece la logica del "controllo del costo del lavoro pubblico", volto al contenimento degli oneri finanziari e alla razionalizzazione della gestione del personale.

Che, quindi, viene in rilievo non secondo criteri di contrattazione collettiva, ma di appartenenza istituzionale. E infatti la misurazione dei risultati di una certa struttura, sotto i profili dell'efficacia e dell'efficienza, impone la considerazione di tutti i dipendenti che operano in quella struttura, facciano parte di uno o l'altro dei comparti, siano o no contrattualizzati, abbiano uno status di "vincolati" (di ruolo) o di "non vincolati" (non di ruolo, temporanei e contrattisti), appartengano stabilmente alla struttura o vi prestino servizio in posizione di fuori ruolo, comando o distacco.

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

2.2 - Copertura finanziaria delle spese di personale

Com'è stato osservato dalla Corte dei conti in sede di parificazione del rendiconto generale per il 1994², il d.lgs. n. 29/1993 ha lasciato insoluti taluni problemi in materia di quantificazione e copertura finanziaria degli oneri derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi di lavoro.

Secondo l'art. 52.1 del decreto legislativo citato le risorse destinate al rinnovo dei contratti devono essere annualmente definite dal Ministro del tesoro con riguardo agli oneri che la legge finanziaria è tenuta a "registrare" in quanto oneri a carico del bilancio dello Stato, ma non anche con riguardo agli oneri posti a carico delle amministrazioni non statali.

Sul tema, già affrontato nelle relazioni degli scorsi anni, ritiene la Corte di dover ancora una volta richiamare l'attenzione di Governo e Parlamento, in ragione del fatto che la distribuzione dei costi di ciascun contratto fra il bilancio dello Stato e i bilanci dei singoli enti non può andare

² Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1994*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, vol. I, p. 344.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

disgiunta dall'esigenza di rinvenire una analitica indicazione, nei diversi fondi del bilancio statale destinati al finanziamento degli enti, degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali. Ove un tale riscontro non fosse possibile, continuerebbe a verificarsi, invero, uno dei maggiori inconvenienti (sempre censurato dalla Corte) del precedente sistema di contrattazione: quello per cui una serie di oneri vengono fatti gravare, in sede di stipulazione dei contratti, sui bilanci delle regioni, degli enti locali e degli enti pubblici, per essere, in un secondo momento, assunti a carico del bilancio statale con norme diverse e ulteriori rispetto a quelle che avevano ripartito l'onere dei contratti fra il bilancio dello Stato e i bilanci degli altri enti.

In altri termini, ove gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva venissero semplicemente "caricati" sui bilanci degli enti a finanza deriva, si rischierebbe di determinare - come la Corte ha da tempo avvertito³ - una sorta di decentramento del debito pubblico, la cui crescita verrebbe spostata, nel breve periodo, su regioni ed enti locali, ma che finirebbe, inevitabilmente, per riverberare i suoi effetti sul bilancio statale e sui complessivi equilibri di finanza pubblica.

L'effettiva sussistenza di copertura finanziaria per gli oneri che gravano sugli enti a finanza derivata è, del resto, condizione imprescindibile per ritenere osservata la prescrizione dell'art. 27 della legge n. 468/1978, che sancisce l'obbligo di quantificazione e copertura di tutti gli oneri posti a carico degli enti che compongono il settore pubblico allargato.

Ne discende la necessità, anch'essa più volte richiamata dalla Corte, che la legge finanziaria - in base alla regola fondamentale di cui all'art. 11, comma 3, lett. h), della legge n. 468/1978 - indichi l'importo massimo complessivamente destinato al rinnovo di tutti i contratti del pubblico impiego; importo che può ben essere ripartito, ai fini dell'imputazione degli oneri, fra bilanci diversi, ma che dev'essere esplicitato in legge finanziaria proprio in funzione delle successive verifiche sul rispetto dei "tetti di spesa" fissati dalla contrattazione.

E' appena il caso di richiamare l'attenzione, infine, sulla duplice circostanza che le norme qui sopra menzionate (art. 11, comma 3, lett. h, e art. 27 legge n. 468/1978) costituiscono, secondo il costante orientamento delle Sezioni riunite della Corte, vere e proprie "norme interposte", rispetto - da un lato - all'art. 81 Cost. e - dall'altro - alle norme costituzionali che presidiano le autonomie regionali e locali, con la conseguenza che la loro violazione determina, in sede di controllo sui contratti stipulati, valutazioni negative in ordine alla effettiva copertura finanziaria dei contratti medesimi.

³ Relazione al Parlamento sulle leggi di spesa pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 1992, par. 2.3.

2.3 - Consistenza, evoluzione e struttura del personale pubblico

Come risulta dalla *tavola 2.1*, il personale pubblico di ruolo al 31 dicembre 1993, consta di 3.492.226 unità, con un lieve incremento rispetto all'anno precedente. Aggiungendovi i dipendenti in posizione diversa da quella di ruolo (non di ruolo, temporanei, contrattisti, agenti ausiliari e allievi dei corpi di polizia, truppa volontaria, leva coscritta ed allievi delle forze armate), pari a 458.870 unità (-6,4% a fronte del 1992), si arriva ad una consistenza di 3.951.096 (cfr. *tavola 2.2*).

Le tavole citate non riflettono però tutto l'universo delle amministrazioni pubbliche prese in considerazione dal d.lgs. n. 29/1993, ma solo quelle che hanno adempiuto all'obbligo di trasmettere i dati. In particolare sono incompleti i dati dei comparti "regioni ed enti locali" e "servizio sanitario nazionale", le cui consistenze di ruolo risultano pari a 648.873 e 668.080 unità. In base al conto annuale⁴, il personale completo di questi due comparti dovrebbe essere rispettivamente di 656.343⁵ e 683.852⁶ unità.

Tenendo conto dell'integrazione effettuata dalla Ragioneria⁷ (pari a 23.242 unità: 1,4% del totale dei dipendenti di ruolo), il complessivo personale pubblico dovrebbe quindi aggirarsi (trascurando le integrazioni del personale diverso da quello di ruolo, in quanto non si dispone dei dati relativi ai contrattisti) su 3.975.000 unità. Ai quali dovrebbero ancora essere aggiunti i dipendenti degli enti pubblici economici di cui all'art. 65.3 del d.lgs. n. 29/1993 e degli enti pubblici locali "minori"⁸.

Secondo la *Relazione sulla situazione economica*⁹ nell'ultimo decennio il personale pubblico è cresciuto complessivamente del 7%. La dinamica non è stata però uniforme: dopo una prima fase di lievitazione contenuta (1% annuo nel periodo 1984-86), seguita da un biennio di crescita sostenuta (+4 punti), si registra una non breve fase di rallentamento (1 punto complessivo nel quadriennio 1989-92), per concludersi nel 1993 con una variazione negativa.

⁴ *Conto annuale 1993*, vol. II, p. 592 sg.

⁵ La differenza per il comparto regioni ed enti locali è quindi pari a 7.470 unità.

⁶ La differenza per il comparto regioni ed enti locali è quindi pari a 15.772 unità.

⁷ La Ragioneria ha valutato i dati mancanti facendo "riferimento ai dati acquisiti per il 1992 da altre fonti (Ministero della sanità, INPDAP e Ministero dell'interno) stimandone le modifiche intervenute nel 1993 sulla base dei dipendenti, la popolazione e gli assistiti". *Conto annuale 1993*, vol. II, p. 583.

⁸ V. paragrafo 1.2. I dati parziali degli enti pubblici locali "minori" sono riportati nel *Conto annuale 1993*, vol. II, p. 607.

⁹ *Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1994)*, presentata al Parlamento dal Ministro del bilancio e dal Ministro del tesoro il 6.4.1995, p. 1 - 53.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 2.1

PERSONALE DI RUOLO DEL SETTORE PUBBLICO IN SERVIZIO NEL 1993

	PERSONALE DI RUOLO IN SERVIZIO AL 1°/1			PERSONALE DI RUOLO IN SERVIZIO AL 31/12			VARIAZIONE %	
	Totale	%	Di cui donne	Totale	%	Di cui donne	Totale	Donne
Ministeri ⁽¹⁾	276.883	13	117.038	278.425	13	118.418	+0,56	+1,18
Aziende autonome	277.933	13	93.375	274.261	13	92.097	-1,32	-1,37
Scuola ⁽²⁾	1.003.174	48	716.231	998.833	48	715.614	-0,43	-0,09
Università ⁽³⁾	102.632	5	39.009	102.721	5	39.381	+0,08	+0,95
Corpi di polizia ⁽⁴⁾	282.408	14	8.055	286.184	14	11.414	+4,88	+26,06
Forze armate ⁽⁴⁾	128.362	6		129.730	6		+1,07	
Magistrati	9.283	<1	2.205	9.456	<1	2.358	<1	+1,86
Carriera diplomatica	880	<1	60	887	<1	63	<1	+1,93
Carriera prefettizia	1.782	<1	689	1.735	<1	657	<1	-2,64
Totale settore statale	2.083.337	100	977.642	2.092.262	100	980.003	+0,43	+0,34
Regioni ed enti locali ⁽⁵⁾	645.347	47	285.109	646.873	46	270.588	-0,40	+2,07
Enti pubblici non economici	66.776	5	29.674	67.031	5	30.392	+0,38	+2,42
Istituzioni ed enti di ricerca	16.100	1	5.614	15.980	1	5.632	-1,08	+0,32
Servizio sanitario nazionale	654.783	47	352.596	668.080	48	363.053	+2,13	+2,87
Totale settore non statale	1.383.009	100	652.993	1.399.974	100	669.866	+1,23	+2,65
TOTALE SETTORE PUBBLICO	3.466.345		1.630.635	3.492.236		1.649.869	+0,75	+1,17

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regionista generate dallo Stato

(1) Esclusi i Segretari comunali e provinciali

(2) Dati diversi da quelli riportati nel conto annuale 1993, 2° volume, pag. 560, comprensivi del personale non di ruolo

(3) Compresi i professori incaricati

(4) Compreso il personale richiamato in servizio

(5) Inclusi i Segretari comunali e provinciali

XII LEGISLATURA - DISegni DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 2.2

PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO IN SERVIZIO NEL 1993

	PERSONALE IN SERVIZIO AL 1°/1				PERSONALE IN SERVIZIO AL 31/12							
	PERSONALE DI RUOLO	%	ALTRIO PERSONALE (1)	%	TOTALE	%	PERSONALE DI RUOLO	%	ALTRIO PERSONALE (1)	%	TOTALE	%
Ministeri	276.803	6,13	6.780	1,2	283.583	7,11	278.425	6,13	7.714	2,2	286.139	7,15
Aziende autonome	277.933	6,13	1.280	<1	279.213	7,11	274.261	6,13	1.125	<1	275.386	7,11
Scuole	1.003.174	26,48	153.424	3,1	1.156.598	29,48	608.833	26,48	124.646	27,32	1.123.479	28,48
Università (2)	102.632	2,5	1.918	<1	104.550	2,6	102.721	2,5	2.460	1,1	105.201	2,6
Corpi di polizia (3)	282.408	6,9	29.864	0,7	312.272	7,6	298.184	6,9	28.407	0,7	324.601	7,9
Forze armate (3)	128.362	3,1	222.580	5,4	350.942	8,6	128.730	3,1	219.415	4,8	348.145	8,4
Magistrati	9.263	<1			9.263	<1	9.498	<1			9.456	<1
Carriera diplomatica	680	<1			680	<1	697	<1			697	<1
Carriera prefettizia	1.781	<1			1.782	<1	1.735	<1			1.735	<1
Totale settore statale	2.083.337	50,1	415.928	10,1	2.499.265	60,2	2.082.282	49,9	383.797	9,4	2.466.079	60,1
Regioni ed enti locali (4)	645.347	15,7	47.361	1,1	692.708	16,8	648.873	15,7	50.374	1,1	699.247	17,1
Enti pubblici non economici	88.778	2,1	5.200	0,1	93.978	2,3	67.031	1,6	4.819	0,1	71.849	1,8
Istituzioni ed enti di ricerca	16.100	0,4	1.405	0,03	17.505	0,4	15.080	0,4	1.575	0,04	17.585	0,4
Servizio sanitario nazionale	654.783	15,9	20.444	0,5	675.227	16,4	608.080	15,1	19.316	0,5	627.396	15,4
Totale settore non statale	1.303.028	31,9	74.410	1,8	1.377.438	33,3	1.399.874	32,4	73.083	1,8	1.472.517	35,3
TOTALE SETTORE PUBBLICO	3.466.365	100	490.336	14,2	3.956.691	114,2	3.482.156	100	453.880	13,0	3.936.036	113,2

Fonte: Elaborazione Cuneo del censimento del personale generale dello Stato.
 (1) Preparazione non di ruolo, concettuale e temporanea, agenti sostituti e difensori del
 Cuneo di Polizia a ruota volontaria, loro concetti ed allievi della Forza armata
 (2) Compresi i professori incaricati
 (3) Compreso il personale richiamato in servizio
 (4) Compresi i Segretari comunali e provinciali

La *tavola 2.3* espone il rapporto tra i dipendenti pubblici e unità di lavoro complessive nell'ambito dell'OCSE¹⁰. Questo rapporto per l'Italia è del 16%. In prossimità di questo valore si collocano Spagna e Regno Unito (con il 17%) e Germania, Portogallo e Stati Uniti (con il 15%).

Con riguardo ai dati effettivi trasmessi dalle amministrazioni e riportati nelle tavole prima citate, si rileva che la componente maggioritaria del personale pubblico è quella del settore statale (60% il personale di ruolo, 63% quello complessivo), nel cui ambito è, a sua volta, preminente la scuola (48% il personale di ruolo) che, comunque, rappresenta il 29% di tutti i dipendenti pubblici di ruolo. Seguono, sempre all'interno del settore statale, i corpi di polizia, i ministeri e le aziende autonome (13-14%), nonché, a livello più basso, le forze armate.

Quanto al settore non statale, il 94% del personale è costituito dai comparti regioni-enti locali e servizio sanitario nazionale, in posizione sostanzialmente paritaria (con un modesto vantaggio del servizio sanitario, relativamente al personale di ruolo). Residua il 6% degli enti pubblici nazionali non territoriali, la cui composizione vede nettamente prevalere il comparto degli enti pubblici non economici.

2.4 - Dotazioni organiche

L'analisi della consistenza del personale effettuata nei successivi capitoli esordisce di regola con l'esposizione e commento dei dati sulle dotazioni organiche delle amministrazioni. Al riguardo va precisato che questi dati sono in genere poco attendibili. Primo, perché all'origine le piante organiche sono state fissate dalla legge senza alcuna ponderata valutazione del fabbisogno delle risorse umane. Secondo, perché l'eventuale affidabilità del provvedimento originario ha perso nel tempo valore, in conseguenza dei mutamenti intervenuti nei carichi di lavoro delle pubbliche amministrazioni, mutamenti ai quali non sono sempre corrisposti gli adeguamenti degli organici. Terzo, perché le informazioni contenute nei conti annuali sono stati calcolati dalle amministrazioni per somma algebrica del dato iniziale, talvolta remoto, e delle variazioni, positive o negative, disposte dai vari provvedimenti normativi succedutisi nel tempo¹¹, donde la possibilità di errori.

¹⁰ Organization for Economic Cooperation and Development, *National Accounts*, Paris, vol. II, 1995.

¹¹ Sul punto, Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *La riforma della pubblica amministrazione*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1994, vol. II, p. 22.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 2.3

DIPENDENTI PUBBLICI NEI PAESI OCSE NEL 1993

(IN MIGLIAIA)

	UNITA' DI LAVORO NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	UNITA' DI LAVORO COMPLESSIVE	
	(a)	(b)	(a/b)*100
AUSTRALIA ⁽¹⁾	364 ⁽²⁾	7.602	5
BELGIO ⁽¹⁾	725	3.753	19
CANADA	855 ⁽²⁾	12.383	7
DANIMARCA	795	2.499	32
FINLANDIA	482	1.942	25
FRANCIA	6.011	22.056	27
GERMANIA	4.329	28.994	15
GIAPPONE	3.990	68.110	6
ISLANDA ^{(1) (3)}	24	123	20
ITALIA	3.650	22.622	16
LUSSEMBURGO ⁽⁴⁾	21	197	11
NORVEGIA ⁽⁴⁾	584	2.034	29
PAESI BASSI ⁽³⁾	681	5.311	13
PORTOGALLO ⁽⁵⁾	654	4.460	15
SPAGNA	2.065	12.486	17
REGNO UNITO	4.270	25.317	17
STATI UNITI	16.802	115.855	15
SVEZIA	1.316	4.042	33

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati OCSE

(1) Anno 1992

(2) Dato sottovalutato

(3) Uomo/anno

(4) Anno 1991

(5) Anno 1989

E' pertanto pienamente condivisibile l'azzeramento delle piante organiche di diritto, disposto dall'art. 3.6 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, e la loro sostituzione provvisoria con la situazione di fatto esistente alla data del 31 agosto 1993¹²: ciò in attesa della rideterminazione delle dotazioni organiche sulla base dei carichi di lavoro, in conformità ai nuovi criteri stabili dal d.lgs. n. 29/1993, così come modificato dai provvedimenti collegati alle leggi finanziarie 1994 e 1995. Nel paragrafo concernente i ministeri¹³ si fa cenno alle prime esperienze applicative delle nuove metodologie. Al riguardo non può non sottolinearsi che la ricognizione dei carichi di lavoro denuncia notevoli ritardi. E ciò è tanto più grave, considerato che si tratta di un'operazione strategica per il nuovo assetto delle pubbliche amministrazioni.

2.5 - Movimento del personale

La relazione fornisce per le diverse categorie di personale informazioni sul movimento del personale, movimento corrispondente alla formula: personale in servizio all'inizio del 1993 - cessati dal servizio nel corso dell'anno + assunti in servizio nel corso dell'anno = personale in servizio alla fine del 1993. In principio, su questa somma algebrica non dovrebbe influire il movimento verticale, vale a dire il passaggio da una qualifica all'altra (normalmente superiore) che si verifica all'interno della stessa amministrazione: questa dinamica infatti per definizione è a somma zero. In realtà, come si è avuto modo di rilevare, nei conti annuali trasmessi dalle amministrazioni si riscontra spesso che il numero dei dipendenti "entrati nel livello" è diverso da quello degli "usciti dal livello", sicché questa incongruenza si riflette sulla consistenza finale del personale.

Il fenomeno delle assunzioni è stato dominato, pure nel 1993, dal vincolo normativo del blocco parziale, volto anche a favorire la mobilità volontaria¹⁴ e quella d'ufficio per i comuni dissestati. Per effetto dei rinvii contenuti nell'art. 31.6 del d.lgs. n. 29/1993, le amministrazioni potevano assumere direttamente¹⁵ in ragione del 10% delle cessazioni dal servizio verificatesi dal 1° gennaio 1992 e non

¹² "Scompare così quel differenziale di posti vacanti che dava alle amministrazioni la possibilità di richiedere assunzioni per la copertura di vacanze il più delle volte non collegate ad effettive esigenze". Senato della Repubblica, *Relazione sullo stato della pubblica amministrazione. Anno 1993*, XII legislatura, Doc. XIII n. 2 - ter, p. 119.

¹³ V., anche per i riferimenti normativi, il paragrafo 3.3.2.

¹⁴ Sul punto, Senato della Repubblica, *Relazione sullo stato della pubblica amministrazione. Anno 1993*, XII legislatura, Doc. XIII n. 2 - ter, p. 177.

¹⁵ Oltre gli appartenenti alle categorie protette, in base alla legge n. 482/1968. Sul tema delle assunzioni dei falsi invalidi, v. l'audizione del Ministro per la funzione pubblica, in Camera Deputati, Undicesima Commissione, in *Atti parlamentari*, XII legislatura, seduta del 3.10.1995.

coperte (25% per enti locali). Eccezioni al blocco potevano essere autorizzate dal Dipartimento della funzione pubblica. Nel corso del 1993, dette autorizzazioni hanno riguardato 56.893 unità per i corpi di polizia e forze armate e 5.211 unità di personale nelle seguenti amministrazioni: ministeri, aziende autonome, università, enti pubblici non economici, camere di commercio, enti locali e aziende municipalizzate e di trasporto.

Quanto alle forme di accesso ai pubblici uffici, quella prevalente è costituita naturalmente (art. 97 cost.) dal concorso pubblico. Nel 1993, i ministeri, le aziende autonome, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca hanno indetto 338 concorsi (ai quali vanno aggiunti i dati relativi al Ministero di grazia e giustizia e all'Avvocatura generale dello Stato). I posti messi a concorso ammontano complessivamente a oltre 20 mila: a fronte di essi sono state presentate circa 710 mila domande. Sono in espletamento 522 concorsi per 34 mila posti, ai quali hanno chiesto di partecipare oltre 2 milioni di candidati¹⁶. In ordine alla qualità della selezione, si rinvia alla precedente relazione¹⁷, in cui è stato rilevato che i concorsi non sempre garantiscono le esigenze di imparzialità e trasparenza¹⁸.

2.6 - La femminilizzazione del pubblico impiego

Manca il dato completo attendibile del personale femminile del complessivo settore pubblico. Si fa quindi riferimento ai dati del personale di ruolo riportati nella *tavola 2.1*. Le donne di ruolo in servizio presso le pubbliche amministrazioni sono nel complesso 1.649.668, pari al 47,2% del totale. La percentuale di incidenza registra un modesto incremento rispetto al precedente esercizio, che, a sua volta, aveva segnato un aumento più sostenuto nei confronti del 1991. La presenza delle donne è più accentuata nel settore non statale, per effetto della forte femminilizzazione del comparto della sanità (54,3%), mentre nel settore statale la scuola consolida il suo primato.

All'espansione quantitativa delle donne nel pubblico impiego non fa ancora riscontro però la crescita del ruolo decisorio. Per il personale amministrativo medio-alto esiste una tendenziale

¹⁶ Senato della Repubblica, *Relazione sullo stato della pubblica amministrazione. Anno 1993*, XII legislatura, Doc. XIII n. 2 - ter, p. 147.

¹⁷ Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1992*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, p. 51.

¹⁸ In tema, Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, *Le commissioni di concorso per l'accesso ai pubblici impieghi*, Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica, n. 9/1993, nonché Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, *Un'analisi delle assunzioni presso la pubblica amministrazione*, Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica, n. 26/1993.

costante: il peso delle donne decresce al crescere del livello della categoria e, all'interno della categoria, al crescere del livello delle qualifiche.

2.7 - La dirigenza

La *tavola 2.4* contiene la situazione numerica, all'inizio ed alla fine del 1993, dei dirigenti di tutti i comparti del settore pubblico, con esclusione dei medici e dei ricercatori. Complessivamente i dirigenti ammontano a 58.376 unità, pari, come nel 1992, a 1,7% del totale del personale. L'incidenza è più alta per il settore non statale. Ciò in conseguenza della notevole presenza di dirigenti nel servizio sanitario regionale¹⁹ e nelle regioni. Nell'ambito del settore statale (1%), i ministeri conservano la stessa incidenza dell'anno precedente (1,8%). Da chiarire che le percentuali, alquanto elevate, dei corpi di polizia e soprattutto delle forze armate tengono conto del personale con trattamento economico superiore.

Nel nuovo scenario delle amministrazioni pubbliche italiane, tratteggiato dai decreti legislativi emanati in attuazione della delega contenuta nella legge n. 421/1992, il ruolo dei dirigenti è decisivo. Il nuovo modello organizzatorio è infatti incentrato sulla distinzione tra indirizzo politico e verifica dei risultati, spettanti agli organi di governo, e attività di gestione, di competenza esclusiva dei dirigenti. I quali dispongono a tal fine di "autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo" (art. 3 d.lgs. n. 29/1993) e sono quindi chiamati a rispondere dei risultati dell'attività amministrativa.

Questa norma vuole essere una risposta alle sempre più pressanti richieste dei cittadini e delle imprese di elevare gli standard di efficacia e di efficienza della nostra pubblica amministrazione. Una pubblica amministrazione, costretta ad operare tra vincoli legislativi (150 mila leggi, regolamenti, disposizioni, circolari, accordi), procedure defatiganti (durata media dei procedimenti non inferiore a 6 mesi, con punte di 3-5 anni) e controlli di legalità formale, ha sinora prodotto servizi di qualità non elevata, con oneri finanziari molto elevati (utilizzo del 50% del tempo e delle risorse per l'autoamministrazione), costringendo i cittadini e le imprese a impegnare 15-20 giorni l'anno per gli adempimenti burocratici, con un costo per la collettività di 14 mila miliardi di lire²⁰.

19 Il dato riguarda i ruoli sanitario, amministrativo e tecnico-professionale. Sono esclusi invece medici e veterinari

20 Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica. *Come cambia la pubblica amministrazione*, ottobre 1995, p. 5.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

DIRIGENTI DEL SETTORE PUBBLICO IN SERVIZIO NEL 1983

	IN SERVIZIO AL 1°/1				IN SERVIZIO AL 31/12				VARIAZIONE %		ANZIANITA' OLTRE 35 ANNI	
	Totale	% su totale pers. ruolo	Di cui donne	% su totale di ruolo donne	Totale	% su totale pers. ruolo	Di cui donne	% su totale di ruolo donne	Totale	Differenza	Totale	Di cui donne
Ministeri (1)	4.953	1,8	894	0,8	5.058	1,8	943	0,8	+2,12	+5,48	783	96
Aziende autonome	740	0,3	34	0,0	731	0,3	34	0,0	-1,22		280	5
Scuola												
Università	110	0,1	12	0,0	117	0,1	11	0,0	+8,36	-8,33	20	1
Corpi di polizia (2)	3.534	1,3	88	1,0	3.481	1,2	85	0,7	-1,50	-9,41	369	10
Forze armate (2)	9.420	7,3			9.150	7,1			-2,87		743	
Magistrati												
Carrera diplomatica	620	70,5	32	53,3	626	69,8	34	54,0	+0,97	+8,25	59	
Carrera prefettizia	729	40,9	79	11,8	726	41,8	88	13,4	-0,41	+11,39	118	
Totale settore statale	20.106	1,0	1.139	0,1	19.889	1,0	1.185	0,1	-1,08	+4,92	2.362	112
Regioni ed enti locali (3)	15.013	2,3	2.328	0,8	14.843	2,3	2.380	0,8	-1,19	+2,29	938	79
Enti pubblici non economici	1.755	2,6	199	0,7	1.768	2,6	210	0,7	+0,74	+6,53	300	28
Istituzioni ed enti di ricerca (4)	107	0,7	21	0,4	102	0,6	21	0,4	-1,67		11	1
Servizio sanitario nazionale (5)	21.117	3,2	9.650	2,7	21.774	3,3	10.184	2,8	+8,11	+8,53	330	57
Totale settore non statale	37.992	2,7	12.196	1,9	38.487	2,7	12.795	1,9	+1,39	+5,89	1.579	166
TOTALE SETTORE PUBBLICO	58.098	1,7	13.337	0,8	58.378	1,7	13.990	0,8	+0,48	+5,90	3.931	278

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

- (1) Esclusi i Segretari comunali e provinciali
- (2) Incluso il personale con trattamento superiore
- (3) Incluso i Segretari comunali e provinciali
- (4) Esclusi i ricercatori
- (5) Dirigenza non medica. Ruoli sanitario, amministrativo e tecnico professionale

E' essenziale quindi che la dirigenza pubblica sappia e voglia assumersi le nuove responsabilità, facendo prevalere, sulla logica formalistica, l'impegno all'ottimizzazione dei risultati e minimizzazione dei costi. Questo mutamento culturale richiede due condizioni: l'immediata applicazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 29/1993, che prevede l'assegnazione agli uffici di livello dirigenziale della quota parte del bilancio dell'amministrazione (operazione che, a sua volta, implica la ristrutturazione del bilancio per centri di costo) per la realizzazione dei programmi di competenza, nonché la selezione, dall'attuale pletorica dirigenza, di un management ringiovanito, qualificato professionalmente (soprattutto sul piano tecnico), motivato e autonomo rispetto sia all'autorità politica, sia alle organizzazioni sindacali.

2.8 - Il personale dei livelli

Un elemento che caratterizza la distribuzione del personale pubblico tra qualifiche e livelli è la situazione di eccedenze/vacanze, talvolta anche cospicue, rispetto alle previsioni degli organici di diritto: eccedenze nelle qualifiche superiori e vacanze in quelle inferiori. Ora, è vero che le piante organiche sono in generale poco attendibili, per le considerazioni prima ricordate. Ciò non toglie però che queste discrasie non sono casuali, ma il risultato dell'applicazione di favore della riforma del pubblico impiego dei primi anni '80²¹.

Riforma ideata per migliorare la funzionalità dell'amministrazione, valorizzare la professionalità e l'autonomia del pubblico impiego ed eliminare le sperequazioni del trattamento economico attraverso la sostituzione del sistema delle carriere con il sistema delle qualifiche professionali. E che invece - con la soppressione, almeno teorica, della progressione verticale, mediante promozione da una qualifica all'altra, e previsione della sola progressione economica per classi di stipendio e scatti periodici - ha determinato l'eliminazione dei meccanismi di accelerazione/rallentamento delle carriere connessi al merito/demerito. Da qui appiattimento e demotivazione del personale, che sono stati, ad un tempo, causa ed effetto di miglioramenti economici generalizzati, attraverso il fantasioso armamentario di promozioni, concorsi interni, passaggi di livello, ricompattamenti, scivoli in qualifiche superiori, riallineamenti, reinquadramenti, allungamenti verso l'alto²², ecc.

²¹ L. 11.7.1980, n. 312 sul nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato (poi esteso a settori non statali) e legge-quadro sul pubblico impiego (29.3.1983, n. 93).

²² Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1992*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, p. 63.

Opportuna appare quindi la soppressione del sistema delle qualifiche funzionali e la rimessione della materia alla contrattazione collettiva (art. 74 d.lgs. n. 29/1993), che dovrà farsi carico anzitutto di semplificare la struttura dei profili professionali, che in atto, per limitarsi al settore statale, sono oltre 250.

2.9 - Aspetti finanziari

2.9.1 - Evoluzione della spesa di personale

L'incidenza sul prodotto interno lordo della spesa per retribuzioni della pubblica amministrazione dal 1970 ai primi anni novanta è fortemente cresciuta, passando dal 10% al 13%, a causa soprattutto dell'incremento del numero degli addetti²³. Negli ultimi anni la dinamica retributiva della pubblica amministrazione è stata invece più contenuta. Dal 1991 è in atto una flessione delle retribuzioni lorde reali per dipendente, pari a circa il 3% annuo per il periodo 1992-94. Nel 1995, l'applicazione della direttiva in materia di contratti pubblici, emanata dal Governo in febbraio, lascia prevedere un incremento del 3,5% circa delle retribuzioni lorde per dipendente²⁴.

Sul piano qualitativo, la politica retributiva è stata sinora caratterizzata dalla mancanza di flessibilità, per effetto del peso decisivo dell'anzianità, peraltro ridottosi negli ultimi tempi²⁵, delle pratiche diffuse di corrispondere le indennità in ragione della mera appartenenza, o comunque con carattere di generalità, e infine della presenza di automatismi. A quest'ultimo riguardo, l'art. 72.3 del d.lgs. n. 29/1993 stabilisce che contestualmente alla sottoscrizione dei primi contratti collettivi, sono abrogate le disposizioni che prevedono automatismi che influenzano il trattamento economico. Sul punto si rinvia ai pertinenti capitoli per una sommaria analisi dei contratti collettivi ammessi a visto della Corte dei conti nel corso del 1995²⁶.

La *tavola 2.5* contiene gli importi degli stipendi lordi iniziali corrispondenti alle diverse posizioni (qualifiche e livelli) delle varie categorie di personale (ministeri, enti pubblici non economici, regioni-enti locali, forze armate, corpi di polizia, aziende autonome, scuola, università, enti di ricerca, sanità).

²³ Ministero del tesoro. Commissione tecnica della spesa pubblica, *Il controllo della spesa pubblica: interpretazioni e proposte*, Roma, 7 luglio 1994, p. 259.

²⁴ Senato della Repubblica, XII legislatura, *Relazione previsionale e programmatica per l'esercizio 1996*, Doc. XIII n. 2, vol. I, sezione I, p. 92.

²⁵ Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1992*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, p. 24.

²⁶ V., più ampiamente, Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1994*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, vol. I, p. 346.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 25

STIPENDI INIZIALI LORDI MENSILI

QUALIFICHE	MINISTRI	ENTI PUBBLICI	REGIONI ENTI LOCALI	FORZE ARMATE	CORPI POLIZIA	AZIENDE AUTONOME		SCUOLA	UNIVERSITA'	ENTI DI RICERCA		ARMATA	
						A	B			Arma I	Arma II	Arma III	Arma IV
Dirigente generale B	4.598.500	4.598.500		4.598.500	4.598.500								
Dirigente generale C	3.781.000	3.781.000		3.781.000	3.781.000	3.781.000	3.781.000			3.781.000			
Dirigente superiore	2.838.833	2.838.833	2.798.416	3.214.750	2.838.833	2.838.833	2.838.833		2.838.833	3.218.000	3.218.000	2.798.416	2.798.416
Primo Dirigente	2.204.666	2.204.666	2.100.916	2.461.833	2.204.666	2.204.666	2.204.666		2.204.666	2.308.750	2.308.750	2.100.916	2.100.916
Inspet. generale I e	2.100.333	2.100.333			2.100.333	2.100.333	2.100.333		2.100.333				
Dir. Divisione I e	1.891.833	1.891.833			1.891.833	1.891.833	1.891.833		1.891.833				
Medico Primario I d													2.098.583
Medico capo I d													1.975.968
Medico assist. I d													1.128.416
Dottoranda livello		3.333.333								1.842.500	1.842.500		
Unidottoranda livello		2.500.000							2.003.883				
Capitano livello		1.980.083							1.638.250				
Nato livello	1.505.916	1.505.916			1.505.916	1.505.916	1.505.916	1.668.000	1.638.250	1.505.916	1.505.916	1.505.916	1.505.916
Chiaro livello	1.284.250	1.284.250	1.505.916	1.423.886	1.284.250	1.284.250	1.284.250			1.284.250	1.284.250	1.484.250	1.484.250
Scrittore livello	1.110.916	1.110.916	1.135.916	1.110.916	1.110.916	1.128.186	1.128.186	1.600.000	1.284.250	1.284.250	1.284.250	1.284.250	1.284.250
Suono livello	944.250	944.250		1.027.583	1.027.583	1.041.666	1.041.666	1.077.000	1.118.250	1.110.916	1.110.916	1.135.916	1.135.916
Chiaro livello	840.083	840.083	898.250	844.250	844.250	898.000	898.000	928.000	944.250	840.083	840.083	840.083	840.083
Quarto livello	752.983	752.983	762.083	752.083	752.083	778.666	778.666	712.000	777.583	752.983	752.983	752.983	752.983
Terzo livello	665.083	665.083	681.750	665.083	665.083	681.833	681.833	647.000	665.083	665.083	665.083	681.750	681.750
Secondo livello	581.750	581.750	588.750	581.750	581.750	581.750	581.750		581.750			581.750	581.750
Primo livello	508.750	508.750	508.750	508.750	508.750	508.750	508.750		508.750			508.750	508.750

2.9.2 - La spesa impegnata

Nel 1993 è stata impegnata per la corresponsione al personale pubblico della retribuzione ordinaria (stipendio, comprensivo della tredicesima mensilità, e indennità integrativa speciale) e di quella accessoria (compenso per lavoro straordinario, incentivi alla produttività e indennità varie) la somma complessiva di 131.038 miliardi (*tavola 2.6*). Il 60% della spesa (al netto degli arretrati) riguarda il settore statale: si tratta della stessa percentuale della consistenza numerica del personale. E ciò significa che la retribuzione media annua pro-capite è in generale, a livello di grandi aggregati, equivalente per il personale statale e per il personale non statale.

La situazione è invece molto diversificata all'interno dei due settori.

Nell'ambito del settore statale, l'analisi dei differenziali tra incidenza percentuale della consistenza numerica sul totale e l'omologa percentuale relativa alla spesa²⁷ (sempre al netto degli arretrati) evidenzia, in ordine all'ammontare della retribuzione pro-capite, una penalizzazione, nell'ordine, della scuola, delle aziende autonome e dei ministeri. Cui corrisponde una posizione di vantaggio (retribuzione pro-capite superiore al valore medio) dei corpi di polizia, forze armate e università.

Quanto al settore non statale, l'incidenza della spesa relativa alla sanità sul totale è superiore di oltre 6 punti rispetto all'incidenza del personale; per contro, il comparto regioni-enti locali registra una differenza negativa di oltre 7 punti.

2.9.3 - La retribuzione media annua lorda pro-capite

Si è accennato nel paragrafo precedente alla retribuzione media annua lorda pro-capite quale 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 non solo della retribuzione tabellare e dei compensi accessori (indennità, incentivi alla produttività e straordinario), ma pure della distribuzione del personale nella struttura delle qualifiche/livelli e dell'anzianità di servizio.

La struttura delle posizioni retributive e l'anzianità di servizio sono, a loro volta, variabili dipendenti di altri fenomeni. La prima è influenzata dal tipo di professionalità richiesta al personale (la retribuzione media di un apparato specialistico è più elevata di quella di un apparato generico), dalla mobilità verticale del personale, da fenomeni di velocizzazione della carriera derivanti da politiche di personale poco rigorose, da un alto rapporto dirigenti/totale del personale, ecc.

²⁷ Si confrontino le tavole 2.1 e 2.4.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 26

SOMME IMPEGNATE PER IL PERSONALE DI RUOLO DEL SETTORE PUBBLICO NEL 1993

	IMPORTI IN MILIONI DI LIRE											
	STIPENDIO	INDEBITATA INTEGRATIVA SPECIALE	STRACORRARIO	INCENTIVI ALLA PRODUTTIVITA'	ALTRE INDEBITATE	TOTALE	EMOLUMENTI ANNI PRECEDENTI	TOTALE				
Ministeri	4.284.363 (1)	3.476.659	378.019	4	531.477	5	1.136.302	12	9.804.821	12,6	186.920	8.991.741
Aziende autonome	3.440.560 (1)	3.350.256	369.334	4	200.707	2	1.513.030	17	8.873.887	11,4	16.872	8.860.759
Scuole	18.045.157	13.233.608	65.305	<1	278.702	1	3.220.750 (2)	9	34.843.522	44,9		34.843.522
Università (3)	3.087.459	1.425.006	66.570	1	19.880	<1	748.606	14	5.356.522	6,9	265.074	5.611.596
Corpi di polizia (4)	4.219.179	3.825.743	1.341.432	11			2.351.649	20	11.736.003	15,1	484.451	12.202.454
Forze armate (4)	2.238.830 (1)	1.724.029	488.042	9			885.752	18	5.446.653	7,0	43.348	5.490.000
Magistrati	935.364	145.866	810	<1			108.643 (2)	9	1.191.709	1,5	42.305	1.234.014
Carriera diplomatica	37.858	4.601	2.444	1	894	<1	152.801	77	198.695	0,3	288	199.884
Carriera prefettizia	68.122	25.199	9.218	6	1.008	1	10.174	9	113.720	0,1		113.720
Totale settore statale	36.398.912	27.216.987	2.719.179	4	1.031.688	1	18.238.787	13	77.567.433	100,8	1.888.268	78.878.688
Regioni ed enti locali (6)	9.367.475 (1)	8.498.443	561.451	3	508.420	3	871.969	4	19.829.780	38,6	389.287	20.228.047
Enti pubblici non economici	1.210.132	883.637	112.769	4	410.411	18	159.874	6	2.786.819	5,4	31.279	2.818.092
Istituzioni ed enti di ricerca	442.582 (1)	220.549	11.254	1	61.307	6	67.230	5	802.822	1,8	36.427	839.349
Servizio sanitario nazionale	11.096.431	8.753.940	579.687	2	2.511.075	6	5.038.511	18	27.848.643	54,4	628.482	28.878.135
Totale settore non statale	22.168.820	18.387.570	1.264.158	2	3.492.213	7	8.137.664	12	61.369.144	100,8	1.892.479	62.481.622
TOTALE SETTORE PUBBLICO	58.473.832	48.678.626	3.984.337	3	4.523.901	4	18.376.291	13	128.936.578		2.191.747	131.898.312

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

- (1) Compresi eccetti
- (2) Compresa indennità di funzione
- (3) Compresi i professori associati
- (4) Compreso il personale diciannovenne in servizio
- (5) Compresa indennità giudiziaria
- (6) Compresi Segretari comunali e provinciali

In ordine all'anzianità di servizio, che nel pubblico impiego, a differenza del settore privato, gioca, come si è detto, un ruolo essenziale nella dinamica della retribuzione, essa è in funzione del tasso di ricambio (un'alta influenza di neoassunti abbassa di regola l'anzianità e quindi la retribuzione media) e dell'età di collocamento a riposo (a parità di condizioni è più alta la retribuzione di una categoria di dipendenti che va in pensione a 70 anni, anziché, secondo la regola, a 65).

La retribuzione media dipende inoltre dalla natura delle funzioni (il servizio programmazione costa più di un servizio esecutivo), dalla localizzazione degli uffici (un'amministrazione con funzioni espletate all'estero comporta, a parità di condizioni, l'erogazione di maggiori spese di personale rispetto ad un'amministrazione con compiti operativi esclusivamente interni), dalla dimensione della struttura (un'amministrazione di ridotta consistenza spende di più perché aumenta il rapporto dirigenti/personale dei livelli), dalla distribuzione territoriale del personale (tra due amministrazioni con gli stessi impegni operativi sul territorio, spende di più quella con un elevato grado di accentramento), dalla percentuale di copertura degli organici (in teoria, un'amministrazione con vacanze organiche spende di più per lavoro straordinario di un'amministrazione ad organici coperti), dalla presenza di dipendenti comandati o distaccati, dal ricorso ad esperti esterni o ad appalti di servizi, ecc.

I valori della retribuzione media delle diverse categorie di personale sono contenute nella tavola 2.7, che sarà oggetto di analisi nei successivi capitoli.

2.9.4 - Il costo del personale pubblico

Si è detto che il conto annuale considera, in aggiunta alla spesa lorda derivante dalla corresponsione al personale della retribuzione ordinaria ed accessoria, anche l'indennità di missione, gli assegni per nucleo familiare, i contributi previdenziali ed assistenziali a carico dell'amministrazione ed "altre spese". Si è anche detto che per evitare difformità terminologiche dalla Ragioneria si è convenuto di denominare questa sommatoria con l'espressione "costo del personale", rilevandosi tuttavia che queste voci non esauriscono gli oneri di remunerazione del lavoro pubblico, dovendosi ancora aggiungere il trattamento di fine rapporto e le forme di retribuzione indiretta (*fringe benefits*).

La considerazione di questi elementi di costo è necessaria non solo per esigenze di completezza delle informazioni che dovranno essere fornite al Parlamento, ma anche perché sono indispensabili per procedere al confronto tra il costo del lavoro pubblico e quello del settore

Tavola 2.7

**RETRIBUZIONE MEDIA DEL PERSONALE DI RUOLO
DEL SETTORE PUBBLICO IN SERVIZIO NEL 1993**

	RETRIBUZIONE MEDIA
Ministeri	36.371
Segretari comunali e provinciali	58.914
Aziende autonome	35.222
Scuola	34.783
Università	52.618
Corpi di polizia	40.971
Forze armate	42.783
Magistrati	138.050
Carriera diplomatica	223.518
Carriera prefettizia	66.405
Regioni ed enti locali	30.558
Enti pubblici non economici	42.357
Istituzioni ed enti di ricerca	50.395
Servizio sanitario nazionale	42.955

Fonte: Ragioneria generale dello Stato

privato²⁸. Al riguardo occorre peraltro notare che il raffronto in questione deve tener conto anche dell'orario di lavoro²⁹, delle assenze³⁰, dei permessi e delle aspettative³¹, nonché del trattamento pensionistico (sul quale oggi il conto annuale non dà informazioni).

Il costo complessivo del personale pubblico, risultante dalla *tavola 2.8*, ammonta a 252.901 miliardi. Il 28,9% concerne il settore non statale, di cui oltre la metà assorbita dal comparto sanitario, nonostante abbia una consistenza di personale pari a quella del comparto regioni-enti locali (che incide invece in misura del 39,8%). Nel settore statale, prevale naturalmente la scuola, anche se in misura inferiore (in ragione della minore retribuzione pro-capite) all'incidenza del relativo personale sul totale.

Con l'elaborazione della *tavola 2.9*, contenente la spesa del personale in servizio per ministeri, si vuole proporre la comparazione tra conto annuale e rendiconto generale dello Stato. La rilevazione dei dati dal rendiconto è stata realizzata manualmente, selezionando i capitoli pertinenti iscritti nella categoria II dei singoli stati di previsione. La possibilità di errori, dovuti al sistema di rilevazione, non giustifica il notevole divario tra le risultanze del rendiconto e i dati finanziari esposti nel conto annuale. Al riguardo si rinvia al paragrafo 3.2.3, concernente l'inadeguatezza dell'attuale *struttura del bilancio e la non sua comparabilità con i comparti di contrattazione collettiva*. Secondo la citata rilevazione risulta che la spesa di personale rappresenta il 21% delle spese correnti. L'incidenza sale al 31% al netto degli interessi³².

L'ammontare di 252.901 miliardi, indicato quale costo complessivo del personale pubblico, è il dato calcolato sulla base delle informazioni trasmesse dalle amministrazioni pubbliche. Il dato non

²⁸ Nella seconda metà degli anni '80 l'aumento della spesa di personale è stato maggiore di quello dell'industria (Ministero del tesoro. Commissione tecnica per la spesa pubblica, *Le carriere retributive nel pubblico impiego*, febbraio 1993, p. 10). Secondo la *Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1994)*, Roma, MCMXCV, p. II-135, l'indice 1993 delle retribuzioni contrattuali per dipendente della pubblica amministrazione, con base 1990=100, è 111,4 contro 122,8 dell'industria.

²⁹ Sul punto, Circolare del Ministro della funzione pubblica 24.2.1995, n. 7/95 in Suppl. ord. alla G.U. n. 73 del 28.3.1995.

³⁰ Il tasso di assenze in quattro settori della pubblica amministrazione (ministeri, aziende, enti pubblici economici ed enti di ricerca) nel 1993 è del 6,6% contro il 7,4% del settore privato. Cfr. Senato della Repubblica, *Relazione sullo stato della pubblica amministrazione. Anno 1993*, XII legislatura, Doc. XIII n. 2 - ter, p. 303.

³¹ Un'indagine del Dipartimento della funzione pubblica, riferita al 93,15% dei dipendenti pubblici, ha rilevato che nel 1993 sono state fruite 860.810 giornate di aspettative sindacali (pari a 2.358 anni/uomo); 1.188.993 giornate di permessi sindacali (pari a 5.380 anni/uomo) e 621.202 giornate di aspettative e permessi per funzioni pubbliche (pari a 1.702 anni/uomo). Senato della Repubblica, *Relazione sullo stato della pubblica amministrazione. Anno 1993*, XII legislatura, Doc. XIII n. 2-ter, p. 452.

³² Per l'evoluzione della spesa statale nel periodo 1989-1994, v. Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1994*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, vol. I, p. 340.

XII LEGISLATURA - DISegni DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 26

COSTO DEL PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO IN SERVIZIO NEL 1983

	PERSONALE DI RUOLO		SPESA PER RETRIBUZIONI LORDE		INDEGNITA' DI MISSIONE		ASSEGNO PER NUCLEO FAMILIARE	ALTRE SPESE	CONTRIBUTI A CARICO DELLA AMMINISTRAZ	COSTO DEL PERSONALE		%
	PERSONALE DI RUOLO	ALTRO PERSONALE (*)	COMPLESSO	%	%	COMPLESSO				%		
Ministeri	9.981.741	235.664	10.217.405	7,4	12,3	104.429	47.686	70.428	1.213.480	11.663.450	4,8	6,5
Aziende autonome	6.880.759	396.185	7.276.944	6,7	11,2	69.954	44.453	192	2.035.959	11.437.112	4,5	6,4
Scuola	34.843.522	2.680.613	37.524.135	27,2	45,2	202.240	22.004	133	5.367.588	43.118.100	17,0	24,0
Università	5.611.598	98.052	5.709.650	4,1	9,9	138.380	9.557	32.779	647.368	6.532.733	2,6	3,6
Corpi di polizia	12.202.454	460.595	12.663.049	9,2	15,2	142.809	55.570	117	1.428.654	14.281.198	5,7	7,9
Forze armate	5.490.000	652.830	6.142.830	4,5	7,4	211.395	17.161	314.341	643.883	7.329.680	2,9	4,1
Magistrati	1.234.014		1.234.014	0,9	1,5	14.359	2	1.449	162.066	1.411.820	0,6	0,8
Carriera diplomatica	198.884		198.884	0,1	0,2	2.307	45	645	7.282	209.162	0,1	0,1
Carriera prefettizia	113.720		113.720	0,1	0,1	3.200			10.810	127.730	0,1	0,1
Totale settore statale	78.878.889	4.521.849	83.400.738	88,3	99,9	848.822	166.492	84.160.763	11.818.261	179.878.796	71,1	100,0
Regioni ed enti locali	20.228.047 (1)	1.301.690	21.529.737	15,6	39,4	144.959	219.353	369.244	6.830.725	29.084.009	11,5	39,6
Enti pubblici non economici	2.818.082	161.240	2.979.322	2,2	5,4	99.375	5.181	18.877	870.121	4.070.869	1,6	6,6
Istituzioni ed enti di ricerca	839.349	61.168	900.517	0,7	1,6	52.477	873	14.078	252.240	1.220.185	0,5	1,7
Servizio sanitario nazionale	28.578.135	714.520	29.292.654	21,3	53,5	78.078	62.838	220.905	6.963.620	36.638.186	15,3	51,5
Totale settore non statale	52.491.832	2.238.608	54.730.440	38,7	100,0	374.899	308.348	821.264	17.818.798	78.821.379	29,9	100,0
TOTALE SETTORE PUBBLICO	131.038.312	6.760.457	137.798.769	100,0		1.261.812	893.839	84.991.948	26.634.967	238.961.148	100,0	

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

(*) Personale non di ruolo, temporaneo e contrattista

(1) Includi i Segretari

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 2.9

SPESA PER IL PERSONALE STATALE RILEVATA DAL RENDICONTO GENERALE PER IL 1993

AMMINISTRAZIONE	IMPEGNI	PAGATO TOTALE	PREV. DEF. COMP.
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO	615.596.227.187	603.508.082.065	666.079.355.000
TESORO	807.190.937.549	798.822.750.034	870.548.016.000
FINANZE	5.862.116.427.641	5.694.983.158.630	6.331.795.291.000
BILANCIO	24.384.765.120	22.653.062.092	26.430.038.000
GRAZIA E GIUSTIZIA	4.346.518.360.729	4.246.078.593.621	4.439.873.073.000
ESTERI	963.501.353.233	962.544.255.932	991.518.643.000
PUBBLICA ISTRUZIONE	43.585.063.245.999	42.948.890.448.745	43.828.643.768.000
INTERNO	8.111.550.917.449	8.202.640.252.389	8.482.732.693.000
LAVORI PUBBLICI	191.409.414.910	158.840.773.107	194.074.924.000
TRASPORTI	298.783.949.664	293.299.708.176	293.267.567.000
POSTE	1.010.886.981	770.048.919	1.105.532.000
DIFESA	14.017.552.828.217	13.854.373.467.586	14.050.661.294.000
AGRICOLTURA	472.153.630.985	460.696.244.933	537.865.559.000
INDUSTRIA	57.404.215.393	55.805.315.198	63.012.280.056
LAVORO E PREV. SOCIALE	678.130.425.503	700.684.637.515	711.552.306.000
COMMERCIO ESTERO	31.274.814.407	30.753.520.004	32.654.668.000
MARINA MERCANTILE	209.843.594.184	204.311.588.471	215.370.519.000
PARTECIPAZIONI STATALI	2.457.533.944	2.806.096.318	2.457.539.944
SANITA'	318.643.842.914	310.319.012.983	326.429.824.000
TURISMO	15.636.857.082	16.411.149.199	17.454.302.000
BENI CULTURALI	898.232.927.895	789.444.560.803	908.991.120.000
AMBIENTE	13.234.850.768	11.051.574.426	14.920.206.000
UNIVERSITA'	5.865.715.198.193	6.313.327.776.264	5.904.627.449.000
TOTALE	87.385.407.205.937	86.683.016.077.390	88.912.065.967.000

Fonte: Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1993

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

comprende quindi il costo del personale che presta servizio nelle amministrazioni inadempienti, nelle amministrazioni cioè che non hanno comunicato i dati alla Ragioneria generale dello Stato.

A mero titolo orientativo, si procede alla valutazione di questo costo ulteriore, moltiplicando il numero dei dipendenti non rilevati (dati stimati dalla Ragioneria con i criteri illustrati nel paragrafo 2.3) per il costo unitario, ottenuto dividendo il costo complessivo (risultante dalla *tavola 2.8*) per il numero totale dei dipendenti (riportato nella *tavola 2.2*).

I dati mancanti sono 7.470 unità di personale per il comparto regioni-enti locali e 15.772 unità per il comparto della sanità. Moltiplicando queste quantità per i relativi costi unitari (rispettivamente 41.607.626 e 56.288.492), si perviene alla somma totale di circa 1.198.590 milioni di oneri aggiuntivi. Conclusivamente, il costo di tutto il personale pubblico (non tenendo conto delle integrazioni del personale diverso da quello di ruolo, in quanto non si dispone dei dati relativi ai contrattisti), stimato in 3.975.000 unità, è di oltre 254 mila miliardi.

A questa cifra dovrebbero ancora aggiungersi, in attuazione dei concetti più volte esposti, l'indennità di liquidazione corrisposta ai dipendenti pubblici dall'INPDAP e dagli altri istituti di previdenza (CPDEL, CPS, ecc.), nonché le forme di retribuzione indiretta (*fringe benefits*): dati oggi non disponibili e di cui si auspica la rilevazione in tempi brevi.

Con riferimento ai *fringe benefits* a favore del personale statale, sono stati rilevati dal *rendiconto generale dello Stato* i dati concernenti la protezione sociale (spese per provvidenze, cure, ricoveri e protesi, sussidi per eventi luttuosi, contributi agevolativi della condizione del lavoro, alloggi), gli equi indennizzi e il benessere (attività ricreative, circoli e mense). I rispettivi oneri finanziari sono indicati nella *tavole 2.10, 2.11 e 2.12*. Si tratta di una rilevazione parziale ed approssimativa, in quanto i dati sono stati selezionati, non sulla base delle risultanze informatiche relative ai titoli di spesa, privi di indicazioni utili a questi fini, ma attraverso la ricerca dei capitoli di spesa la cui denominazione contiene una determinata successione di parole testuali. Il metodo comporta non irrilevanti margini di errori sia per eccesso (rilevazione di spese non pertinenti l'oggetto della ricerca, perché comprese nella denominazione del capitolo), sia per difetto (omessa rilevazione di spese pertinenti, perché indicate nel capitolo con sinonimi non presi in considerazione dalla ricerca)³³.

³³ Si è cercato di limitare questo inconveniente con ricerche incrociate.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 2.10

SPESA PER PROTEZIONE SOCIALE A FAVORE DEL PERSONALE STATALE - ANNO 1993

AMMINISTRAZIONE	PREV. DEF. COMP.	CONSUNTIVO	
		pagato totale	somme impegnate
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO	175.200.000	90.327.000	77.600.000
TESORO	170.240.000	175.635.000	170.240.000
FINANZE	5.904.700.000	5.810.844.585	5.779.000.000
BILANCIO	9.000.000	8.200.000	8.700.000
GRAZIA E GIUSTIZIA	2.363.000.000	563.565.000	399.910.000
ESTERI	30.326.922.000	21.934.648.830	28.185.164.007
PUBBLICA ISTRUZIONE	400.650.000	745.200	0
INTERNO	14.957.853.000	13.443.567.065	14.939.725.143
LAVORI PUBBLICI	44.878.731.000	24.621.295.768	44.867.631.000
TRASPORTI	12.535.194.000	17.121.935.000	12.535.194.000
POSTE	2.000.000	0	0
DIFESA	204.949.448.000	190.459.950.195	197.044.044.900
AGRICOLTURA	93.000.000	145.626.000	92.797.000
INDUSTRIA	70.100.000	22.050.000	0
LAVORO E PREV. SOCIALE	228.000.000	197.535.600	225.200.000
COMMERCIO ESTERO	21.000.000	15.680.000	11.770.000
MARINA MERCANTILE	34.000.000	39.200.000	34.000.000
SANITA'	80.000.000	54.050.000	59.300.000
TURISMO	21.000.000	21.000.000	21.000.000
BENI CULTURALI	173.000.000	169.159.000	168.724.000
AMBIENTE	1.000.000	0	0
UNIVERSITA'	100.000.000	129.642.400	100.000.000
TOTALE	317.494.039.000	275.024.656.643	304.720.000.050

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Rendiconto generale dello Stato per il 1993

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 2.11

SPESA PER CORRESPONSIONE DI EQUI INDENNIZZI
AL PERSONALE STATALE - ANNO 1993

AMMINISTRAZIONE	PREV. DEF. COMP.	CONSUNTIVO	
		pagato totale	somme impegnate
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO	937.685.000	1.000.671.900	806.136.550
TESORO	569.700.000	546.745.665	516.577.774
FINANZE	13.323.000.000	14.390.257.205	12.908.670.220
BILANCIO	2.532.000	1.360.935	2.531.353
GRAZIA E GIUSTIZIA	11.030.198.000	13.025.809.900	10.450.652.900
ESTERI	2.226.249.000	3.046.863.885	2.196.581.080
PUBBLICA ISTRUZIONE	5.989.415.000	8.926.039.625	5.965.510.539
INTERNO	35.325.000.000	37.848.454.665	35.215.980.950
LAVORI PUBBLICI	150.000.000	173.235.400	107.163.190
TRASPORTI	175.874.000	350.798.625	148.823.800
DIFESA	75.040.577.000	73.640.612.895	63.265.837.666
AGRICOLTURA	1.286.114.000	1.680.041.280	1.274.345.535
INDUSTRIA	92.006.000	95.850.570	83.397.355
LAVORO E PREV SOCIALE	384.000.000	593.059.350	383.988.265
COMMERCIO ESTERO	18.549.000	18.547.245	18.547.245
MARINA MERCANTILE	557.152.000	583.053.370	551.901.732
SANITA'	510.730.000	580.416.370	502.571.815
TURISMO	2.637.000	5.380.020	2.636.850
BENI CULTURALI	274.884.000	479.071.110	249.663.360
UNIVERSITA'	5.946.050.000	4.699.999.915	5.946.049.915
TOTALE	153.842.152.000	161.686.269.930	140.597.348.094

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Rendiconto generale dello Stato per il 1993

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 2.12

SPESA PER IL BENESSERE DEL PERSONALE STATALE - ANNO 1993

AMMINISTRAZIONE	PREV. DEF. COMP.	CONSUNTIVO	
		pagato totale	somme impegnate
FINANZE	38.190.000.000	38.234.994.000	38.190.000.000
GRAZIA E GIUSTIZIA	54.550.000.000	40.123.217.905	45.498.949.670
ESTERI	2.494.833.000	2.405.399.835	2.363.044.798
INTERNO	122.577.579.000	119.639.647.865	120.407.442.790
DIFESA	672.230.076.000	645.324.832.020	671.685.770.350
AGRICOLTURA	1.871.583.000	887.550.095	1.724.478.955
MARINA MERCANTILE	10.432.228.000	9.690.252.210	10.432.227.997
SANITA'	29.375.609.000	26.967.506.090	29.369.684.894
TOTALE	902.346.099.000	856.305.693.930	890.301.914.560

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Rendiconto generale dello Stato per il 1993

Tavola 2.13

SPESA PER ACCERTAMENTI SANITARI DEL PERSONALE STATALE - ANNO 1993

AMMINISTRAZIONE	PREV. DEF. COMP.	CONSUNTIVO	
		pagato totale	somme impegnate
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO	47.221.000	26.357.930	33.615.580
TESORO	245.000.000	60.470.985	91.085.365
FINANZE	235.000.000	166.781.246	232.202.452
BILANCIO	571.000	506.900	506.900
GRAZIA E GIUSTIZIA	127.000.000	110.281.165	126.952.000
ESTERI	19.864.000	13.346.455	9.298.735
INTERNO	2.041.000.000	1.973.924.611	1.959.710.831
LAVORI PUBBLICI	11.020.000	42.199.400	11.019.500
TRASPORTI	2.354.000	1.643.835	2.342.545
DIFESA	3.000.000	43.960	0
AGRICOLTURA	40.863.000	65.641.700	38.780.600
INDUSTRIA	375.000	0	318.700
LAVORO E PREV. SOCIALE	5.800.000	3.561.715	4.633.555
COMMERCIO ESTERO	9.596.000	0	9.596.000
MARINA MERCANTILE	30.000.000	2.128.450	15.017.090
PARTECIPAZIONI STATALI	0	0	0
SANITA'	7.132.000	6.457.420	6.880.020
TURISMO	717.000	1.548.300	704.620
BENI CULTURALI	219.350.000	168.966.709	219.349.420
TOTALE	3.045.663.000	2.643.860.781	2.762.013.913

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Rendiconto generale dello Stato per il 1993

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Diversi dai *fringe benefits* sono gli oneri relativi agli accertamenti sanitari, espletamento di concorsi, formazione³⁴. Questi oneri, pur non rientrando nella nozione di "costo del lavoro", meritano considerazione, in ragione della loro connessione con il personale, sia per i riflessi finanziari, sia per la loro rilevanza ai fini della valutazione dell'efficacia ed efficienza dei risultati dell'azione amministrativa. Le spese "connesse" qui prese in esame sono indicate nelle *tavole 2.13, 2.14, 2.15 e 2.16*.

³⁴ In tema, circolare del Ministro per la funzione pubblica n. 14/95 del 24.4.1995 in G.U. n. 135 del 12.6.1995. Nella pubblica amministrazione si impegna per la formazione una cifra oscillante tra 0,2 e 0,3 del monte salari, mentre, secondo gli standard internazionali, sarebbe necessario elevare tale valore almeno fino all'1%. La Francia riserva alla formazione il 6% del monte salari. Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Come cambia la pubblica amministrazione*, ottobre 1995, p. 15. Per i dati sui corsi di formazione ed aggiornamento professionale, v. Senato della Repubblica, *Relazione sullo stato della pubblica amministrazione. Anno 1993*, XII legislatura, Doc. XIII n. 2-ter, p. 172.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 2.14

SPESE PER L'ESPLETAMENTO DI CONCORSI PER IL PERSONALE STATALE - ANNO 1993

AMMINISTRAZIONE	PREV. DEF. COMP.	CONSUNTIVO	
		pagato totale	somme impegnate
FINANZE	15.900.000.000	17.620.576.235	15.795.621.895
GRAZIA E GIUSTIZIA	180.000.000	149.700.000	114.700.000
INTERNO	515.638.000	297.796.465	409.269.410
DIFESA	19.479.270.000	15.676.096.620	19.475.106.020
UNIVERSITA'	350.000.000	88.712.060	95.748.170
TOTALE	36.424.908.000	33.832.881.380	35.890.445.495

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Rendiconto generale dello Stato per il 1993

Tavola 2.15

SPESE DI FORMAZIONE DEL PERSONALE STATALE - ANNO 1993

AMMINISTRAZIONE	PREV. DEF. COMP.	CONSUNTIVO	
		pagato totale	somme impegnate
PRESIDENZA	3.979.997.000	2.054.914.020	2.305.186.537
TESORO	134.000.000	55.708.545	66.731.010
FINANZE	26.060.000.000	23.337.930.380	24.267.089.603
BILANCIO	37.800.000	14.641.735	727.440
GRAZIA E GIUSTIZIA	10.000.917.000	2.434.109.523	4.675.232.208
ESTERI	23.771.155.000	23.471.268.833	23.264.291.295
PUBBLICA ISTRUZIONE	84.739.755.000	80.987.809.729	82.742.621.761
INTERNO	49.776.351.000	49.010.701.912	48.792.413.951
LAVORI PUBBLICI	59.000.000	4.087.500	54.377.500
TRASPORTI	379.740.000	223.993.240	183.427.020
DIFESA	78.313.888.000	77.218.848.466	77.300.286.955
AGRICOLTURA	5.028.000.000	6.061.340.297	4.880.110.487
INDUSTRIA	90.500.000	31.205.000	41.855.000
LAVORO E PREV. SOCIALE	774.000.000	377.347.355	325.608.765
COMMERCIO ESTERO	92.000.000	56.322.000	35.490.625
MARINA MERCANTILE	59.500.000	67.579.800	47.990.625
SANITA'	5.613.000.000	1.592.287.535	3.478.207.648
TURISMO	25.000.000	2.319.500	1.500.000
BENI CULTURALI	232.760.000	103.409.130	145.709.705
AMBIENTE	118.000.000	163.294.580	21.374.540
UNIVERSITA'	1.830.000.000	539.553.465	1.573.464.300
TOTALE	291.117.383.000	267.808.672.848	274.203.896.978

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Rendiconto generale dello Stato per il 1993

Tavola 2.16

SPESE PER VESTIARIO DEL PERSONALE STATALE - ANNO 1993

AMMINISTRAZIONE	PREV. DEF. COMP.	CONSUNTIVO	
		pagato totale	somme impegnate
TESORO	10.000.155.000	9.895.138.525	9.374.751.331
FINANZE	34.219.642.000	31.245.219.265	34.218.924.317
GRAZIA E GIUSTIZIA	37.500.000.000	24.897.410.680	21.939.156.695
INTERNO	112.417.808.000	90.233.209.095	112.218.999.995
TRASPORTI	5.000.000	0	0
DIFESA	471.672.362.000	326.886.066.135	471.280.699.760
MARINA MERCANTILE	6.202.651.000	5.130.174.680	6.202.651.000
SANITA'	100.000.000	4.220.285	49.991.200
TOTALE	672.117.618.000	488.291.438.665	665.285.374.318

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Rendiconto generale dello Stato per il 1993

Capitolo III

IL PERSONALE STATALE

3.1 - Premessa

In questo capitolo sono presi in considerazione i comparti di contrattazione collettiva concernenti i ministeri e relative aziende autonome (compresi i dirigenti generali), le università (inclusi i professori) e la scuola, nonché le altre categorie di personale non contrattualizzato: corpi di polizia, forze armate, carriera prefettizia, diplomazia e magistratura. Con riferimento ai ministeri, occorre quindi avvertire che il comparto, oggetto di analisi nel paragrafo 3.3, comprende, oltre ai dipendenti contrattualizzati, anche i dirigenti generali, che costituiscono una parte del personale non contrattualizzato. Non comprende invece la carriera prefettizia, i diplomatici e i magistrati (ossia le altre categorie sottratte alla contrattazione collettiva), che saranno esaminati nel paragrafo 3.9. Questa impostazione del capitolo deriva dall'organizzazione dei dati nel conto annuale.

Nel paragrafo successivo sono contenute considerazioni sull'aggregato "settore statale", considerato unitariamente, con riguardo al bilancio. I dati fisici e finanziari del settore sono stati analizzati nel precedente capitolo, al quale pertanto si rinvia.

3.2 - Aspetti generali

3.2.1 - Qualità dei dati e riforma della pubblica amministrazione

E' stato prima rilevato che, nonostante taluni miglioramenti rispetto al precedente esercizio, il flusso delle informazioni sul personale trasmesse dalle pubbliche amministrazioni è ancora incompleto e scarsamente attendibile. Viene quindi a mancare il presupposto essenziale per l'esercizio ponderato della funzione referente della Corte dei conti.

Se lo scopo della relazione della Corte è infatti quello di analizzare la gestione delle risorse umane, sulla base soprattutto delle informazioni contenute nel conto annuale e nella banca-dati

Ragioneria generale dello Stato-Corte dei conti, per segnalare al Parlamento le patologie gestionali (irregolarità, inosservanza di norme, mancato rispetto dei vincoli di compatibilità finanziaria, sprechi, anomalie organizzative, diseconomie, ecc.) e correlate misure correttive, al fine di migliorare l'efficienza e la produttività del personale pubblico e di contenere e razionalizzare la spesa (art. 2 legge 23 ottobre 1992, n. 421), allora è evidente che la mancanza di dati affidabili rende vana l'individuazione dei fattori patologici e per conseguenza la comprensione delle cause e l'elaborazione delle proposte correttive.

La disponibilità di informazioni complete e attendibili è quindi la preconditione del referto della Corte. Ora, la qualità delle informazioni dipende naturalmente, come si rilevava nella precedente relazione, dall'accuratezza dell'attività di rilevazione, verifica, interpretazione ed elaborazione dei dati. Dipende però pure, la qualità delle informazioni, dal modo di essere delle pubbliche amministrazioni, sotto i profili dell'organizzazione, della struttura del bilancio, delle procedure contabili, dei sistemi di controllo e dell'utilizzazione delle risorse informatiche. Invero è di facile constatazione che un'amministrazione priva di raccordi organizzativi interni, di un bilancio idoneo a far conoscere il "costo" delle varie funzioni, di procedure contabili e di controllo adeguate e di sistemi informativi interconnessi non può produrre statistiche affidabili.

Infatti, come si dirà nei successivi paragrafi, sono proprio discrasie attinenti all'organizzazione, alle procedure contabili e all'attuale struttura del bilancio all'origine degli errori che si riscontrano nei dati sul personale statale; dati che, comunque (grazie al sistema contabile-informatico centralizzato e alla rete degli uffici del Ministero del tesoro che pagano gli emolumenti al personale, esercitano il controllo ed elaborano i documenti contabili) presentano un livello di attendibilità maggiore (ma non ancora sufficiente) di quelli del personale non statale.

Tutto ciò per rilevare che all'impegno di migliorare le procedure di rilevazione dei dati, impegno al quale le amministrazioni non possono sottrarsi, anche in considerazione degli elevati oneri finanziari derivanti dal complesso dispositivo sul costo del lavoro pubblico, previsto dall'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993, deve accompagnarsi, con il gradualismo e la flessibilità che la complessità del disegno impone, la riforma della pubblica amministrazione, con particolare riguardo all'organizzazione (tenendosi conto peraltro che molti aggiustamenti di ordine strutturale non richiedono interventi legislativi) ed alla ristrutturazione del bilancio.

3.2.2 - Gestione del personale e modellistica organizzativa

Nota la Ragioneria generale dello Stato¹ che le amministrazioni non sono organizzate per una programmata gestione del personale e per un monitoraggio del relativo costo. In particolare, la Ragioneria lamenta "la mancanza di un'organizzazione che sia in grado di acquisire, in modo univoco, un flusso di informazioni puntuale e tempestivo, di coordinare l'aspetto contabile con quello gestionale, nonché l'aspetto organizzativo con quello di rendicontazione delle spese".

Per quanto concerne i ministeri, la rilevazione riguarda 38 "direzioni generali cui fa capo il trattamento economico-giuridico del personale, non sempre coincidenti con le direzioni generali dell'assetto organizzativo". Inoltre, la spesa per la retribuzione accessoria può essere disposta da più direzioni generali o da più funzionari delegati.

Le amministrazioni statali che sotto il profilo qui considerato meritano menzione sono:

- la Presidenza del Consiglio dei ministri, che, a causa della mancanza di una struttura di coordinamento tra i vari centri di spesa, espone dati incompleti e inattendibili, con particolare riguardo alle competenze accessorie,

- il Ministero degli affari esteri, i cui dati fisici non corrispondono a quelli finanziari. A causa di questo disallineamento, nonché alla non chiara distinzione tra il personale in servizio presso l'amministrazione centrale e quello all'estero, la Ragioneria ha ritenuto di non includere questo Ministero nelle valutazioni della struttura retributiva di comparto²;

- il Ministero dell'industria, caratterizzato dalla mancanza di correlazione tra strutture organizzative e strutture contabili³;

- l'Azienda nazionale autonoma delle strade, che ha strutture interne diversificate per la gestione giuridica e per la gestione economica, con conseguenti difficoltà di rilevazione;

- le Università, per le quali sussistono analoghi problemi di rilevazione, a causa della separazione tra uffici del personale e uffici del bilancio⁴.

Al di là di queste specifiche disfunzioni organizzative, resta cruciale, nell'ottica del d.lgs. n. 29/1993, la ristrutturazione delle amministrazioni per centri di responsabilità, con il conseguente

¹ Conto annuale 1993, vol. I, p. 17 sg.

² Conto annuale 1993, vol. I, p. 24.

³ Permangono inoltre le difficoltà in ordine alla rilevazione del personale appartenente agli ex ruoli degli Uffici provinciali industria, commercio e artigianato (UPICA), il cui onere finanziario è a carico non del Ministero, ma delle Camere di commercio. Conto annuale 1993, vol. I, p. 41.

⁴ Da rilevare inoltre che i dati finanziari riguardano prevalentemente le somme pagate (anziché quelle impegnate) e che sono imprecisi, e che in molti atenei non c'è corrispondenza tra consistenza numerica del personale e spesa. Mancano infine i dati sugli osservatori astronomici. Conto annuale 1993, vol. I, p. 45.

ridimensionamento delle attuali direzioni generali del personale e attribuzione dei poteri di gestione delle risorse umane ai dirigenti preposti ai centri di responsabilità.

3.2.3 - Spesa per il personale e struttura del bilancio

Nel passaggio dal controllo preventivo di legittimità sugli atti al controllo sui risultati in base a parametri di efficacia e di efficienza gioca un ruolo decisivo la struttura del bilancio. La misurazione dell'efficienza, ossia del rapporto tra mezzi finanziari utilizzati e risultati conseguiti, richiede infatti un bilancio che sappia dare informazioni utili alla rilevazione delle spese sostenute per le varie funzioni. Da qui la prima esigenza di disporre di un bilancio pubblico finanziario per centri di costo⁵. Sul tema della ristrutturazione del bilancio esiste da tempo un vivace dibattito, che vede la partecipazione di tutte le istituzioni interessate: dalla Ragioneria generale dello Stato⁶ alla Commissione tecnica per la spesa pubblica⁷, dall'Istat⁸ all'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione⁹ e, naturalmente, alla Corte dei conti, che, dopo essersi occupata a più riprese dell'argomento¹⁰, ha presentato recentemente un referto specifico al Parlamento¹¹.

Con questo referto, la Corte ha proposto una struttura di bilancio statale meno complessa e di più facile leggibilità, idonea a fornire informazioni sulle attività svolte dalle amministrazioni e sulla ripartizione territoriale delle risorse.

⁵ Il centro di costo individua una parte dell'attività aziendale caratterizzata da una comune unità di produzione alla quale possono essere imputati correttamente i costi.

⁶ Il Ministero del tesoro da tempo elabora un bilancio sperimentale che organizza le poste di spesa secondo i criteri qui considerati. Inoltre, ha presentato un progetto di riforma della finanza pubblica che affronta tra l'altro la struttura del bilancio. Cfr. Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato. Commissione di studio per la riforma dei bilanci pubblici, *La riforma della finanza pubblica*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1994. In tema, v. pure le audizioni del Sottosegretario di Stato per il tesoro e del Ragioniere generale dello Stato, in Camera dei deputati, *Atti parlamentari*, XII legislatura, Commissione V, sedute rispettivamente del 28.3.1995 e 10.5.1995.

⁷ Ministero del tesoro. Commissione tecnica per la spesa pubblica, *Sulla riclassificazione del bilancio dello Stato*, nota n. 3, marzo 1995.

⁸ Audizione del Presidente dell'ISTAT, in Camera dei deputati, *Atti parlamentari*, XII legislatura, Commissione V, seduta del 12.9.1995.

⁹ Audizione del Presidente dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, in Camera dei deputati, *Atti parlamentari*, XII legislatura, Commissione V, seduta del 13.9.1995.

¹⁰ Referto specifico sulla ristrutturazione del bilancio, in Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1988*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1989, vol. V, tomo I, p. 361, nonché le audizioni del Presidente della Corte dei conti al Senato della Repubblica (Commissione bilancio, 15.11.1994) ed alla Camera dei deputati (Commissione bilancio, 17.5.1995).

¹¹ Corte dei conti, Sezioni riunite, Deliberazione n. 4/REF/95 del 24.6.1995.

La nuova struttura di bilancio, suddivisa per ministeri, si articola nelle principali funzioni-obiettivo in cui si possono raggruppare le attività amministrative da questi svolte, collegate alla gestione delle risorse finanziarie ed ai centri responsabili della gestione.

Nell'ambito di ciascuna funzione-obiettivo sono individuati livelli inferiori di aggregazione, di portata più circoscritta: le microfunzioni e, limitatamente a pochi casi, a titolo sperimentale, funzioni di terzo livello.

Gli schemi di classificazione per funzioni-obiettivo riferiti a tutti gli stati di previsione, ad esclusione di quello del Tesoro che richiede un maggior approfondimento, sono stati allegati al citato referto in modo da avere un'ipotesi di partenza su cui avviare il confronto con le amministrazioni centrali dello Stato.

Dopo ulteriori affinamenti che hanno condotto ad una seconda versione delle tavole di classificazione, a partire da dicembre 1995 la Corte ha dato avvio a incontri con i responsabili dei vari ministeri e con la partecipazione di rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato e della Commissione tecnica per la spesa pubblica.

Nelle riunioni sino ad ora svolte, oltre che approfondire l'attività svolta dal singolo ministero, disarticolata per funzioni-obiettivo e microfunzioni, anche attraverso il confronto con il bilancio sperimentale della Ragioneria, basato sulla ripartizione delle spese per centri di responsabilità, si è discusso del nuovo nomenclatore. Questo, elaborato dalla Corte, consente di ripartire i capitoli di spesa degli stati di previsione per funzioni-obiettivo, microfunzioni e centri di responsabilità, da incrociare con la tradizionale classificazione economica; detto nomenclatore rappresenta lo strumento, in sostituzione di quello attuale per rubriche, in base al quale saranno esaminati i risultati della gestione relativa all'esercizio finanziario 1995.

La questione della ristrutturazione del bilancio assume particolare rilievo in materia di costo del lavoro pubblico. Non tanto perché trattasi di un obbligo previsto dall'art. 64.2 del d.lgs. n. 29/1993, quanto perché, come rileva la Ragioneria generale dello Stato, il conto annuale deve configurarsi, "non come mera rilevazione statistica, .. bensì come rendicontazione delle spese sostenute (impegnate), correlata con le risultanze contabili e con quelle scaturenti dai sistemi che rilevano i pagamenti delle retribuzioni¹²".

In realtà, questo prospettato dalla Ragioneria, è un obiettivo che oggi non può essere tradotto in pratica, in quanto il bilancio dello Stato non offre informazioni utili per la rilevazione dei dati sul personale

¹² Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato. Ispettorato generale degli ordinamenti del personale, *Il conto annuale 1992. Il personale delle amministrazioni del settore statale*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, vol. I, p. 4.

Anzitutto, il bilancio statale, nella sua attuale struttura, non consente il confronto con i comparti di contrattazione collettiva. Come si è visto, il citato d.P.R. n. 68/1986 comprende i seguenti comparti statali: ministeri, scuola, università, nonché le aziende autonome, costituite da: *Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni*, *Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato*, Azienda nazionale autonoma delle strade, Azienda per gli interventi nel mercato agricolo, Cassa depositi e prestiti e Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Diversa l'impostazione del bilancio dello Stato, che organizza la spesa per stati di previsione intestati ai Ministeri, ai quali sono allegati, in distinte appendici, i conti delle aziende autonome, il cui ambito però non coincide con l'omonimo comparto di contrattazione collettiva. Il bilancio dello Stato comprende infatti le aziende contemplate dal comparto, con in più l'ex Azienda di Stato per le foreste demaniali e altre figure soggettive aventi autonomia di bilancio¹³, ma senza l'Azienda per gli interventi nel mercato agricolo e la Cassa depositi e prestiti¹⁴, che hanno propri bilanci, e senza ancora il Corpo nazionale dei vigili del fuoco (la cui spesa è inserita nello stato di previsione del Ministero dell'interno).

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

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

Tutto ciò comporta che, come si è detto prima, i dati sulla spesa del personale statale risultanti dal rendiconto generale dello Stato non sono assolutamente confrontabili con quelli indicati nel conto annuale.

Altro limite del bilancio dello Stato, sotto il profilo che qui interessa, deriva dal fatto che esso non consente di distinguere tra spesa di personale inerziale e spesa derivante dai rinnovi dei contratti collettivi, in quanto i capitoli di spesa hanno natura promiscua, concernendo categorie di personale con trattamenti economici regolati da contratti diversi e inoltre personale non contrattualizzato, con trattamento regolato dalla legge.

¹³ Archivi notarili, Istituto agronomico per l'Oltremare, Fondo edifici di culto, nonché (ma senza spese per stipendi) ex Azienda di Stato per le foreste demaniali e Uffici del lavoro portuale.

¹⁴ In argomento, Corte dei conti, Sezione Enti locali, Deliberazione n. 2/1995. Relazione sui rendiconti della Cassa depositi e prestiti e delle gestioni annesse. Esercizio 1994.

Ulteriore inconveniente è dato dall'impossibilità di raffrontare il bilancio di previsione con il rendiconto generale, sia perché gli stanziamenti di talune voci retributive sono inclusi in fondi iscritti nello stato di previsione del Ministero del tesoro, per essere ripartiti in corso di esercizio, sia perché il rendiconto è privo dell'apparato statistico (pianta organica, personale in servizio, dati finanziari) che correda il bilancio¹⁵.

Si deve conclusivamente rilevare che l'attuale non più valida impostazione del bilancio rende inutilizzabile una cospicua massa di informazioni, costringendo le amministrazioni statali ad una costosa e per di più poco affidabile rilevazione dei dati sul personale.

3.2.4 - Procedure di pagamento delle spese di personale

La terza causa della ridotta attendibilità delle informazioni sul personale statale contenute nel conto annuale è da attribuire alle procedure di pagamento delle relative spese. Il Ministero delle finanze presenta dati finanziari incerti: sia quelli relativi allo stipendio (per l'insufficiente revisione periodica delle partite accese presso le Direzioni provinciali del tesoro), sia soprattutto quelli concernenti il pagamento delle competenze accessorie (per il carente controllo sull'utilizzo dei fondi da parte dei 1.700 funzionari delegati). Il Ministero della difesa, in conseguenza della sua struttura notevolmente parcellizzata sul territorio, eroga la maggior parte della spesa mediante ordini di accreditamento a funzionari delegati o contabilità speciali¹⁶, per cui incontra difficoltà a reperire i dati finanziari. Stessi inconvenienti si riscontrano per gli appartenenti ai corpi di polizia, che peraltro percepiscono il trattamento accessorio dal Ministero dell'interno, circostanza che determina un ulteriore fattore di complicazione ai fini del raffronto tra conto annuale e conto consuntivo¹⁷.

¹⁵ Come si è notato nella precedente relazione, sarebbe preferibile corredare di questo tipo di informazioni il rendiconto, che riporta dati storici, piuttosto che il bilancio di previsione, i cui dati, di natura previsionale, sono meno interessanti.

¹⁶ Si tratta di disponibilità di fondi, costituite presso le Sezioni di tesoreria dello Stato, utilizzabili per il pagamento di emolumenti al personale da parte dei titolari di determinati uffici. Questo sistema di pagamento delle spese comporta una sfasatura temporale, in quanto nel rendiconto generale dello Stato viene indicata come somma pagata non quella effettivamente erogata al creditore, ma la somma emessa, ossia quella versata sulla contabilità, in quanto la regolarizzazione ai fini contabili viene effettuata nell'esercizio successivo a quello in cui è stato fatto il versamento. Ciò determina una discordanza tra il conto annuale, che espone le somme effettivamente impegnate, e il rendiconto, che, invece, sovradimensiona l'importo della spesa. In argomento si v. l'art. 10 del nuovo regolamento di contabilità (d.P.R. 20.4.1994, n. 367).

¹⁷ *Conto annuale 1993*, vol. I, p. 21 sg.

3.3 - Il personale dei ministeri

3.3.1 - Premessa

I ministeri presi in considerazione sono 21, uno in meno rispetto all'esercizio finanziario 1992 per effetto dell'abrogazione, a seguito di referendum popolare, della legge 22 dicembre 1956, n. 1589, istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali.

Si segnala che, per i fenomeni oggetto delle analisi che seguono, i dati relativi al 31 dicembre 1992 non coincidono con quelli iniziali all'1 gennaio 1993. Attesa questa situazione di incertezza, le comparazioni tra i due esercizi vengono fatte solo in presenza di dati attendibili.

3.3.2 - Consistenza ed evoluzione

I dipendenti di ruolo in servizio al 31 dicembre 1993 sono 278.425 (*tavola 3.3.1*) corrispondenti al 13% del complesso degli statali (i dati sono del tutto omogenei all'esercizio precedente). Aggiungendovi quelli non di ruolo (7.714 dipendenti, 18% in più rispetto all'anno precedente), il totale è pari a 286.139, con un lieve incremento globale rispetto al 1992.

Occorre in proposito precisare che i dati esaminati nel presente paragrafo non prendono in considerazione il personale della carriera prefettizia (1.735), della carriera diplomatica (897) e del personale di magistratura (9.456) che nel complesso ammontano a 12.088 unità e che formano oggetto di trattazione separata nell'ambito della presente relazione.

Il totale complessivo del personale ministeriale è quindi di 290.513 unità.

Avuto riguardo ai dati forniti dal Dipartimento della funzione pubblica¹⁸ si deve rilevare che nel quinquennio 1989-1993 si è verificata una flessione del 2,1% della consistenza del personale¹⁹. Come la tabella seguente evidenzia, la flessione ha interessato tutte le qualifiche.

Anno	Dirigenti		Ruolo ad esaurimento		Livelli		Totale	
	Numero	Indice	Numero	Indice	Numero	Indice	Numero	Indice
1989	5.525	100,0	3.526	100,0	265.554	100,0	274.605	100,0
1990	6.079	110,0	3.322	94,2	263.546	99,2	272.947	99,4
1991	6.733	121,9	2.127	60,3	266.816	100,5	275.676	100,4
1992	6.314	114,3	2.160	61,3	265.010	99,8	273.484	99,6
1993	6.108	110,5	2.194	62,0	263.377	99,0	271.679	99,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento della funzione pubblica.

¹⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento della funzione pubblica. *I dipendenti civili dello Stato dal 1989 al 1993 e le assunzioni previste per il 1994*, Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica n. 13/1994.

¹⁹ Non bisogna dimenticare, però, che i dati relativi al 1993 si ritengono valutati per il periodo gennaio-ottobre 1993.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 331

PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.1993 - TOTALE MINISTERI

QUALIFICAZIONE	DOTAZIONE ORGANICA	PERSONALE IN SERVIZIO AL 31/12					SITUAZIONE ORGANICA		PERCENTUALE COPERTURA
		Totale (b)	Di cui Donne (c)	Incidenza % Donne (c/b) * 100	Incidenza % qualificabili su tot. pers. ruolo	Eccedenze (d-a)	Vacanze	(d-b)	
Dirigente Generale liv. A	8	11			< 1	3		138	
Dirigente Generale liv. B	250	394	23	6	< 1	144		158	
Dirigente Generale liv. C	288	406	23	6	< 1	147		157	
Non contrattualizzati	2.195	1.773	337	19		422		81	
Dirigente Superiore	3.502	2.880	583	20		622		82	
Primo Dirigente	6.697	4.653	920	20		1.044		82	
Dirigenti		671	205	31	< 1	(1)			
Ispettore Generale R.E.		1.443	207	14					
Direttore Divisione R.E.		2.114	412	19					
Ruolo ad esaurimento		17.425	5.752	33	6	7.147		176	
Nono livello	10.278	6.381	2.950	46	2	10.719		37	
Ottavo livello	39.169	61.549	29.337	48	22	22.360		157	
Settimo livello	44.850	16.291	7.921	43	7	26.559		41	
Sesto livello	92.416	91.743	49.642	53	33	29.327		147	
Quinto livello	79.828	50.580	13.804	27	18	29.246		63	
Quarto livello	24.179	24.373	8.325	34	9	194		101	
Terzo livello	6.287	911	333	37	< 1	7.376		11	
Secondo livello									
Primo livello									
Personale livelli	286.105	271.263	117.064	43	97	89.048		95	
Totale personale di ruolo	292.060	278.426	118.419	43	100	89.198		95	
Personale non di ruolo		899	195	22					
Personale temporaneo		2.093	2.173	81					
Personale contrattista o equiparato		4.122	2.451	59					
Totale altro personale		7.714	4.819	62					
Totale		286.139	123.238	43					

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato
 (1) non viene computata l'eccedenza/vecinanza in quanto trattasi di personale del ruolo ad esaurimento

3.3.3 - Copertura degli organici

La dotazione organica per il complesso dei ministeri è di 292.060 posti, con un decremento pari al 10,2% rispetto al 1992. Considerato che il personale in servizio ammonta a 278.425 unità, consegue una vacanza complessiva di 13.635 pari al 4,7%; il che rappresenterebbe un notevole recupero rispetto al 1992, anno in cui la percentuale era pari al 14,7%. E' da considerare però la previsione contenuta nella legge 24 dicembre 1993, n. 537 che all'articolo 3 ha ridisegnato gli organici. Si riscontra peraltro un'eccedenza globale di 59.195 dipendenti (15,1% in più rispetto all'anno precedente), prevalentemente concentrati nel quinto livello (29.327 unità) e nel settimo livello (22.380 unità), e una vacanza complessiva di 74.944 (26% in meno rispetto all'anno precedente) dipendenti, segnatamente nel quarto livello (29.246 unità), nel sesto livello (26.559 unità) e nel settimo livello (10.719 unità).

Il problema delle vacanze è parzialmente attenuato dall'utilizzo di personale non di ruolo, 7.714 unità, per cui, in termini percentuali, la vacanza scende al 2% della dotazione organica (5.921 unità).

Il fenomeno dell'utilizzo del "restante" personale (non di ruolo, temporaneo e contrattista) è presente in 14 Ministeri su 21, raggiungendo un rapporto "personale non di ruolo/totale personale" pari al 29% per il Ministero degli affari esteri²⁰. Occorre però considerare che per il Ministero degli affari esteri detto fenomeno dipende dall'esigenza fisiologica di reclutare *in loco* personale che abbia una approfondita conoscenza della lingua, dei luoghi e dell'ambiente. Per quanto riguarda i ministeri, in cui il rapporto eccedenze/vacanze è largamente eterogeneo, si registrano punte di esuberi pari a 52.736 unità per il Ministero delle finanze (con un'eccedenza pari a 350% della dotazione organica) ed una vacanza di 21.283 nell'organico del Ministero della difesa (pari al 29,6% della dotazione organica).

In ordine ai livelli e con riferimento ai singoli ministeri, presentano vistose eccedenze sull'organico il Ministero delle finanze con +216% per il terzo livello, +684% per il settimo livello e +1.258% per il quinto livello.

Eccedenze comprese in un intervallo dal 100% al 160% si registrano per i ministeri: Beni culturali (settimo livello 101%); Tesoro (quinto livello 105%); Esteri (settimo livello 109%); Industria (quinto livello 151%); Interno (settimo livello 156%). Eccedenze di minor rilevanza, ma comunque significative si presentano per il Tesoro 50% (settimo livello) e Presidenza del Consiglio dei Ministri 25% (quinto livello).

²⁰ I ministeri che non si avvalgono di personale non di ruolo sono: Pubblica Istruzione, Interno, Risorse agricole, alimentari e forestali, Commercio con l'estero, Turismo e spettacolo, Ambiente, Università.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I posti previsti in organico sono 286.105. Poiché il numero dei dipendenti in servizio è di 271.253, conseguono 14.852 vacanze con un decremento pari al 70% (nel 1992 le vacanze ammontavano a 48.710 unità) rispetto all'anno precedente.

Occorre rilevare in proposito come la rideterminazione delle piante organiche, già oggetto di specifica disciplina con il decreto legislativo 2 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni, con la legge 24 dicembre 1993, n. 537, "collegato" alla finanziaria (legge 24 dicembre 1993, n. 538) ha assunto carattere strategico²¹ per la riforma della struttura e dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni; tale legge unitamente alla successiva legge 23 dicembre 1994, n. 724 ("collegato" alla legge 23 dicembre 1994, n. 725, finanziaria 1995) hanno imposto infatti un'accelerazione per la definizione delle stesse piante organiche: allineamento degli organici ai posti coperti al 31 agosto 1993 con l'aggiunta dei posti relativi ai concorsi in corso di espletamento, banditi o autorizzati; ricognizione delle piante organiche previa rilevazione dei carichi di lavoro secondo metodologie elaborate dal Ministro per la funzione pubblica²²; attivazione della mobilità (5% - successivamente elevata al 50% con l'art. 22 comma 7 legge n. 724/1994 - dei posti resisi disponibili per cessazioni); nuove assunzioni entro il 10% delle cessazioni²³.

Il termine per la determinazione delle piante organiche, prima stabilito al 31 dicembre 1994 (art. 3, comma 5, legge n. 537/1993) è stato poi posticipato al 30 giugno 1995 (citato art. 22, comma 6, legge n. 724/1994) decorso il quale e previa diffida si procede d'ufficio (art. 31, comma 5, d.lgs. n. 29/1993). Di rilievo, la connessione instaurata tra la rilevazione dei carichi di lavoro e la razionalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi, per modo che i fabbisogni di forza lavoro divengono variabile dipendente delle sequenze procedimentali, atteso che la semplificazione implica riduzione degli organici²⁴.

Le prime rideterminazioni di piante organiche, da parte del Dipartimento della funzione pubblica, sottoposte con esito positivo al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti,

²¹ *Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1994)*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, vol. II, p. 139 sg.

Si consideri che nei Ministeri la spesa per il personale incide per quote elevate, normalmente superiori al 50% dei costi di funzionamento delle strutture (Sistema statistico nazionale. Istituto nazionale di statistica, *Rapporto annuale 1994*, Roma, 1995, p. 272).

²² Circolare del Ministro della funzione pubblica n. 6 del 23.3.1994, in Suppl. ord. n. 54 alla G.U. n. 77 del 2.4.1994.

²³ Sistema statistico nazionale. Istituto nazionale di statistica, *Rapporto annuale 1994*, Roma, 1995, p. 274. I ritardi delle amministrazioni sono sensibili: alla fine del 1994 solo quattro Ministeri avevano effettuato la misurazione anche se tutti avevano scelto la metodologia preferendo in maggioranza (12 Ministeri) quella suggerita dal Dipartimento della funzione pubblica in appendice alla circolare n. 6 del marzo 1994.

²⁴ Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1994*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, vol. I, p. 351.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

hanno riguardato il personale dei Ministeri dell'università e ricerca scientifica e tecnologica (d.P.C.M. 20 ottobre 1995), delle risorse agricole, alimentari e forestali (d.P.C.M. 4 agosto 1995) e del bilancio e programmazione economica (d.P.C.M. 4 agosto 1995). Per quanto questi tre casi siano relativamente significativi, attesa la ridotta entità numerica del Ministero dell'università e del Ministero del bilancio ed in considerazione dell'intervenuta riforma del Ministero delle risorse agricole, a seguito dell'esito del referendum abrogativo, si registrano significative riduzioni di organico, evidenziate nella tabella che segue. Ma gli effetti riduttivi degli organici fanno registrare punte di assoluta rilevanza con il decreto di rideterminazione della dotazione organica delle Direzioni provinciali del Tesoro²⁵ (d.P.C.M. 20 ottobre 1995).

Amministrazione	Qualifica	% di variazione
Ministero università	Dirigenti e livelli	-13
Ministero delle risorse agricole	Dirigenti	-28
"	Livelli	-45
Direzione provinciale del tesoro	Nono livello	-70
"	Settimo livello	-80
"	Quinto livello	-80
"	Sesto livello	+73
"	Quarto livello	+69
Ministero del bilancio	Livelli	-10

Si segnalano altresì, per i contingenti organici delle singole Direzioni Provinciali: aumenti pari a +84% (da 8 a 52) per Bolzano; +13% (da 335 a 388) per Milano; e diminuzioni pari a -16% (da 198 a 166) per Palermo; -14% (da 395 a 339) per Napoli; -8% (da 126 a 116) per Salerno.

Le rideterminazioni delle piante organiche, in coerenza con gli obiettivi di razionalizzazione previsti dal decreto legislativo n. 29/1993, costituiranno in primo luogo un punto fermo in funzione di deterrente per arbitrarie espansioni degli stessi organici allo scopo di scaricare responsabilità del mancato raggiungimento dei risultati imputate ad artificiose "carenze" di personale. La fissazione dei nuovi organici potrà altresì evidenziare tentativi di utilizzare le pubbliche amministrazioni quali ammortizzatori sociali, invece che erogatori di servizi alla collettività; porre un limite ai "ricompattamenti" verso l'alto dei c.d. livelli; consentire una razionale redistribuzione del personale pubblico sul territorio, con conseguente correzione del dualismo economico e sociale che si riflette sull'Amministrazione²⁶, attraverso un fisiologico ed equilibrato ricorso alla mobilità, istituto che ha fatto registrare fino ad oggi un sostanziale insuccesso.

²⁵ Dati definitivi forniti dal Dipartimento della funzione pubblica - Ufficio Organizzazione Pubbliche Amministrazioni.

²⁶ Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per la funzione pubblica, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni 1993*, p. 43 sg.

3.4 - Movimento di personale

I dipendenti ministeriali di ruolo sono aumentati lievemente nel corso dell'anno con inversione di tendenza rispetto al 1992 in cui si era invece registrata una leggera flessione (*tavola 3.3.2*).

Tale incremento è dovuto al minor numero di cessati dal servizio rispetto agli assunti (7.424 contro 8.951, di cui il 75% a concorso).

In conseguenza dell'art. 5 legge 30 dicembre 1991, n. 412 ("Assunzioni nel pubblico impiego"), che prevedeva la limitazione del "turn over", gli assunti del 1993 rappresentano il 4% della consistenza iniziale dell'anno, contro il 3% dei cessati.

Per le donne si registra, nell'arco dell'anno, il 2,3% di cessazioni dal servizio (2.700 unità con un decremento del 15,2% rispetto al 1992), contro un 3,5% di assunzioni (4.079 unità con un decremento pari al 7,2% rispetto al dato del 1992). Ne consegue un saldo positivo di 1.379 unità che determina il miglioramento dell'incidenza complessiva del personale femminile sul totale del 1993, pari al 43% (41% nel 1991).

Tale saldo positivo sconta però una leggera incongruenza in quanto la sommatoria dei dati del personale entrato ed uscito dai livelli per mobilità verticale dovrebbe essere uguale a zero; viceversa la tabella evidenzia uno scarto pari a 15 unità da imputare a movimenti intervenuti nell'ambito del Ministero dell'interno. Le cause di tale incongruenza non risultano chiare.

3.3.4.1 - Le cessazioni dal servizio

I dipendenti di ruolo cessati dal servizio nel 1993 sono 7.424 (*tavola 3.3.3*), pari al 2,7% della consistenza iniziale, con una diminuzione pari al 24,2% rispetto all'anno precedente (9.795 unità).

Tra le cause delle cessazioni vengono in primo luogo in rilievo le "altre cause" con 2.437 unità. Tale locuzione, che costituisce una delle tipologie di cessazione configurate anche nella circolare n. 14 del 3 febbraio 1994, per la sua genericità non è significativa, tanto più che il dato rilevato è numericamente il più elevato; talché ne sarebbe auspicabile un'esplicitazione più puntuale attraverso la sua disaggregazione in ulteriori fattispecie nella prossima circolare elaborata dalla Ragioneria Generale per l'acquisizione dei dati da parte delle amministrazioni.

Seguono le dimissioni con 2.254 unità; le due cause di cessazione incidono rispettivamente per il 33% e per il 30%.

Con riferimento alle cause di cessazione più significative, le amministrazioni che si discostano dai valori tendenziali sopra indicati, avuto riguardo alle entità numeriche di cessati più consistenti, sono: per i limiti di età, il Ministero della marina mercantile con il 73%; per le dimissioni, il Ministero dei beni culturali con il 41% e il Ministero delle finanze con il 39%; per i passaggi ad altre

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 332

MOVIMENTO DEL PERSONALE NEL 1993 - TOTALE MINISTERI

QUALIFICAZIONE	TOTALE ORGANICA	PERSONALE IN SERVIZIO AL 31/12		ASSUNTI NELL'ANNO		CESSATI NELL'ANNO		ENTRATI NEL LIVELLO O QUALIFICA NELL'ANNO		USCITI DAL LIVELLO O QUALIFICA NELL'ANNO		PERSONALE IN SERVIZIO AL 31/12	
		Totale (a)	Di cui Donne	Totale (b)	Di cui Donne	% (a-b/100)	Totale (c)	Di cui Donne	% (c-b/100)	Totale (d)	Di cui Donne	% (d-b/100)	Totale (e)
Diretta Generale Rv. A	6	7		3		43	1	14	2			11	
Dirigente Generale Rv. B	250	356	22	16	4	4	26	7	46	3	13	304	23
Dirigenti non contrattualizzati	288	368	22	19	5	27	2	7	60	3	14	405	23
Dirigente Superiore	2.195	1.725	322	24	4	1	107	13	162	9	31	1.775	337
Primo Dirigente	3.502	2.683	550	45	11	75	11	3	226	8	27	2.680	563
Dirigenti	6.997	4.988	872	98	16	2	182	24	388	8	210	4.953	870
Ispezione Generale R.E.		733	220	11	6	2	70	21	20	7	3	871	205
Chiusura Divisione R.E.		1.691	249	6	4	<1	225	37	13	7	1	1.443	207
Ruolo ad esaurimento		2.424	488	17	10	1	276	89	12	20	7	2.114	412
Nono livello	10.276	17.661	5.636	82	40	<1	264	200	3	245	1	17.425	5.752
Ottavo livello	17.100	6.326	2.822	652	345	11	431	213	7	52	24	6.381	2.850
Settimo livello	36.189	62.330	29.615	797	471	1	1.560	763	3	101	34	61.549	29.337
Sesto livello	44.890	16.787	7.019	2.548	1.179	13	1.304	469	8	365	219	16.291	7.921
Quinto livello	62.416	91.996	48.617	677	373	1	1.237	430	1	667	291	91.743	48.642
Quarto livello	79.626	49.604	13.297	2.485	966	3	950	236	2	94	44	50.560	13.804
Terzo livello	24.179	23.997	6.120	1.176	521	5	713	273	3	22	14	24.373	6.375
Secondo livello	6.287	599	249	431	120	72	101	33	17	2	1	811	333
Primo livello													
Personale livelli	288.106	269.606	116.876	8.848	4.064	3	8.920	2.816	3	1.649	781	271.963	117.044
Totale personale di ruolo	292.060	276.883	117.038	8.951	4.079	3	7.424	2.700	3	2.006	848	278.436	118.419
Personale non di ruolo		636	56	262	146	44	19	7	3			699	195
Personale temporaneo		2.036	1.616	799	613	39	139	56	7			2.663	2.173
Personale contrattista o equiparato		4.106	2.435	79	51	2	65	35	2			4.122	2.451
Totale altro personale		6.780	4.107	1.197	810	17	223	98	3			7.714	4.819
Totale	282.060	263.883	121.145	10.108	4.889	4	7.847	2.788	3	2.006	848	266.139	123.238

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

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.3.3

PERSONALE DI RUOLO CESSATO DAL SERVIZIO NEL 1993 - TOTALE MINISTERI

QUALIFICAZIONE	PER I LIMITI DI ETÀ						DIPENDENTI CESSATI NELL'ANNO						ALTRE CAUSE			TOTALE PERSONALE CESSATO (a+b+c+d)			
	Totale		Di cui Donne		%		Totale		Di cui Donne		%		Totale		Di cui Donne		%		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	(j)	(k)	(l)	(m)	(n)	(o)		(p)	(q)	(r)
Dirigente Generale liv. A																			
Dirigente Generale liv. B	8	1	31	6	23	10													
Dirigente Generale liv. C	8	1	30	6	22	10													
Dirigenti non contrattualizzati	33	3	31	12	11	14													
Dirigente Superiore	22	1	29	15	20	21													
Primo Dirigente	55	4	30	27	15	35													
Dirigenti	36	9	51	11	16	13													
Ispettore Generale R.E.	128	17	57	78	35	6													
Direttore Divisione R.E.	184	26	56	89	30	19													
Ruolo ad esaurimento	147	24	25	271	46	122													
Nono livello	9	4	2	146	93	34	170												
Ottavo livello	259	94	16	555	319	35	504												
Settimo livello	239	83	18	273	108	21	58												
Sesto livello	237	54	19	303	127	24	196												
Quinto livello	91	11	10	277	61	29	175												
Quarto livello	132	44	19	247	107	35	101												
Terzo livello				60	27	59	2												
Secondo livello																			
Primo livello																			
Personale livelli	1.114	314	16	2.132	949	31	1.328												
Totale	1.341	345	18	2.254	985	30	1.392												

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

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

amministrazioni il Ministero della pubblica istruzione con il 44%, il Ministero dei lavori pubblici con il 40% e il Ministero del tesoro con il 34,6%.

L'analisi delle cessazioni per categorie di personale mette in evidenza che per i dirigenti la causa più frequente concerne i limiti di età per i contrattualizzati (55 su 182 cessazioni); per i non contrattualizzati la causa più frequente è invece il passaggio ad altre amministrazioni (10 su 27). Per il personale inquadrato nei ruoli ad esaurimento si conferma come per i dirigenti contrattualizzati che la causa prevalente di cessazione è rappresentata da quella per limiti di età (164 su 295). I dipendenti dei livelli cessati sono 6.920, di cui prevalentemente per "altre cause" nella percentuale del 34% e per dimissioni, 31%.

Per le donne, l'incidenza delle cessazioni sulla consistenza iniziale del personale di ruolo pari al 36,3%, è inferiore a quella complessiva (2,3% contro il 2,6%). Tra le cause predomina quella delle dimissioni con il 36%.

3.3.4.2 - Le assunzioni in servizio

I nuovi assunti nel 1993 sono 8.951 (*tavola 3.3.4*), pari al 3,2% del numero dei dipendenti all'inizio dell'anno con un decremento pari al 4,1% rispetto all'anno precedente. Il 45,6% delle assunzioni riguarda le donne, mentre le relative cessazioni incidono nella misura del 36,3%. Nel 1992 la situazione si configurava come segue: nuovi assunti 4.395, pari al 3,3% della consistenza iniziale; il 47% riguardava il personale femminile; le cessazioni femminili incidevano nella misura del 32,5%.

Il concorso, che rappresenta la via normale di accesso ai pubblici uffici, costituisce il 75% di tutte le assunzioni, laddove nel 1992 il dato percentuale era pari al 59%. Il 15% di assunti proviene per mobilità da altre amministrazioni. Residua un 9% - 10% di assunzioni senza concorso corrispondente a 840 unità contro le 1.412 unità dell'anno precedente.

Un'analisi delle assunzioni distinta per categorie evidenzia una forte incidenza del personale dei livelli sul totale complessivo, come evidenziato dalla tabella che segue:

DISTRIBUZIONE PERSONALE ASSUNTO PER CATEGORIA

Categoria	Totali	Incidenza % sul totale
Dir. non contratt.	19	0,2
Dir. contratt.	69	0,7
Ruolo ad esaurimento	17 *	0,2
Livelli	8.846	98,9
Totale	8.951	100,0

* (In realtà non si tratta di nuove assunzioni, bensì di passaggi ad altre amministrazioni o dovute ad altre cause; non bisogna dimenticare, infatti, che tale categoria di personale tende ad assottigliarsi progressivamente)

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.3.4

PERSONALE DI RUOLO ASSUNTO IN SERVIZIO NEL 1993 - TOTALE MINISTERI

CATEGORIA/LIVELLO	DIPENDENTI ASSUNTI NELL'ANNO										TOTALE PERSONALE ASSUNTO (d+m+n+o)		
	Procedure concorsuali					Provenienti da altre Amm.ni						Altre cause	
	Totale (a)	Di cui Donne	% (e/d*100)	Totale (b)	Di cui Donne	% (b/d*100)	Totale (c)	Di cui Donne	% (e/d*100)	Totale (d+m+n+o)			
Dirigente Generale liv. A				2		67	1		33	3			
Dirigente Generale liv. B				8		50	8		50	16			
Dirigente Generale liv. C				10		53	9		47	19			
Dirigenti non contrattualizzati													
Dirigente Superiore	3	2	13	12	1	50	9	1	38	24			
Primo Dirigente	6	4	13	17	3	38	22	4	49	45			
Dirigenti	9	6	13	29	4	42	31	5	45	69			
Ispettore Generale R.E.				10	5	91	1	1	9	11			
Direttore Divisione R.E.				8	4	100				6			
Ruolo ad esaurimento				18	9	94	1	1	6	17			
Nono livello				61	32	74	21	8	26	87			
Ottavo livello	619	319	91	48	16	7	15	8	2	682			
Settimo livello	485	307	64	234	141	31	38	23	5	757			
Sesto livello	2.177	1.052	86	335	113	13	34	14	1	2.546			
Quinto livello	383	194	54	228	132	34	85	47	13	677			
Quarto livello	1.883	768	76	302	108	12	300	119	12	2.495			
Terzo livello	924	430	79	91	41	8	181	50	14	1.176			
Secondo livello	265	40	61	21	7	5	145	82	94	431			
Primo livello													
Personale livelli	6.726	3.110	76	1.321	593	15	798	351	9	8.846			
Totale	6.735	3.118	75	1.378	608	15	840	357	9	8.951			

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

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Come evidenziato nella tabella che precede il personale dei livelli costituisce il 98,9% del totale complessivo degli assunti, di seguito se ne delinea un'analisi più dettagliata.

DISTRIBUZIONE PERSONALE ASSUNTO PER LIVELLI

Livelli	Totale	Incid. % sul totale
Nono	82	0,9
Ottavo	682	7,6
Settimo	757	8,5
Sesto	2.546	28,5
Quinto	677	7,6
Quarto	2.495	27,9
Terzo	1.176	13,2
Secondo	431	4,8
Primo		
Totale	8.951	100,0

Il totale degli assunti mediante procedure concorsuali è senza dubbio il più cospicuo (75%), anche se in ogni singola realtà amministrativa possono rilevarsi elementi difformi²⁷.

Nel Ministero del turismo non si registrano assunzioni.

Al 31 dicembre 1992 il comparto ministeri presentava esuberi per determinate categorie. Trattasi dei dirigenti generali di livello C (+156 unità), dei dirigenti generali di livello B (+2 unità), del IX livello (+7.711 unità), del VII (+12.302 unità) e del V livello (+28). Nonostante fossero stati rilevati simili esuberi, nel corso dell'anno 1993 per tali categorie si sono avute le seguenti assunzioni:

²⁷ Si discostano dalla tendenzialità delle procedure concorsuali i seguenti Ministeri:

Presidenza del Consiglio dei Ministri	76,5 % provenienti da altre amministrazioni
Bilancio	100% " " "
Trasporti	80% " " "
Agricoltura	91% " " "
Ambiente	100% " " "
Università	100% " " "
Affari Esteri	84,5 % altre cause
Pubblica Istruzione	67% " "
Industria	71,7% " "
Lavoro	84% " "
Beni Culturali	44% " "

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Dir. Gen. liv. B	3 assunzioni
Dir. Gen. liv. C	16 assunzioni
Nono livello	82 assunzioni
Settimo livello	757 assunzioni
Quinto livello	677 assunzioni

Il Dipartimento della funzione pubblica, in una propria ricerca²⁸, dichiara che i ministeri prevedono di assumere 21.825 dipendenti civili di ruolo, a seguito di espletamento di concorsi (o di analoghe procedure) autorizzati alla data del 31 agosto 1993 per la copertura di posti vacanti negli organici. Tale dato sembra discostarsi fortemente dalle rilevazioni della Ragioneria generale dello Stato, che nel 1993 rileva una vacanza di personale pari a 13.635 unità, tale da non giustificare una previsione così elevata di assunti.

Nella stessa ricerca vengono previste riduzioni per la dirigenza e per il personale appartenente al ruolo ad esaurimento, rispettivamente di 230 e di 385 unità. Per il personale di ruolo si prevede, per contro, un aumento di 3.804 unità.

3.3.5 - La presenza delle donne nei ministeri

Il personale femminile di ruolo alla fine del 1993 consta di 118.419 unità, pari al 43% del totale (con un incremento percentuale di quasi due punti rispetto al 1992 e di quasi sei punti rispetto al 1985).

Si rileva peraltro che le donne sono in termini assoluti nettamente maggioritarie tra il personale contrattista (59%) e in particolare, in termini relativi tra il personale temporaneo, dove la percentuale supera l'81%.

Quanto al personale di ruolo di rango medio-alto, il peso delle donne decresce tendenzialmente al crescere del livello della categoria e, all'interno della stessa categoria, al crescere al livello delle posizioni. Così si conferma il dato percentuale di incidenza delle donne sul totale dell'anno precedente 43% per le qualifiche funzionali. Per i dirigenti contrattualizzati il dato percentuale è del 20% con incremento percentuale di tre punti. Per i dirigenti generali di livello C l'incremento è del 6%. Non si rilevano presenze tra i dirigenti di livello B.

E' ancora nell'ambito del personale di quinto livello la maggiore incidenza percentuale (53%).

²⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento della funzione pubblica. *I dipendenti civili dello Stato dal 1989 al 1993 e le assunzioni previste per il 1994*. Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica, n. 13/1994.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Dalla tabella seguente, che espone una distribuzione del personale femminile per Ministeri, si evince un'incidenza particolarmente significativa per il Ministero delle finanze (le donne, infatti in tale Ministero rappresentano il 23,2% del totale).

Se si esamina, invece, la percentuale di incidenza del totale femminile all'interno di ogni singolo Ministero, emerge per l'Università l'incidenza maggiore: infatti il 70% del personale appartenente a tale dicastero è di sesso femminile (220 su 313).

DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE FEMMINILE PER MINISTERI

Amministrazione	Personale di ruolo	Altro personale	Totale	% sul totale
Presidenza	3.549	13	3.562	2,7
Tesoro	8.798	42	8.840	7,1
Finanze	28.761	4	28.765	23,2
Bilancio	155	2	155	0,1
Grazia e Giustizia	20.434	1.806	22.224	18
Esteri	2.056	981	3.037	2,4
Pubblica Istruzione	5.789	-	5.789	4,6
Interno	12.206	-	12.206	9
Lavori Pubblici	1.309	95	1.404	1,1
Trasporti	2.543	5	2.548	2
Difesa	12.053	6	12.059	9,6
Agricoltura	663	-	663	0,5
Industria	440	-	440	0,4
Lavoro	7.157	1.534	8.691	7
Commercio Estero	2.920	-	2.920	2,2
Marina Mercantile	402	2	404	0,3
Sanità	1.055	27	1.082	0,9
Turismo	219	-	219	0,2
Beni Culturali	10.183	302	10.485	8,5
Ambiente	137	-	137	0,1
Università	220	-	220	0,2
Totale	118.419	4.819	123.238	100

3.3.6 - Distribuzione del personale per ministeri

I ministeri di maggiore consistenza si confermano, rispetto al 1992, nell'ordine, Finanze con 67.806 dipendenti di ruolo (pari al 24,3% del totale), Difesa con 50.724 dipendenti (pari al 18,2% del totale) e Grazia e Giustizia con 40.965 dipendenti (pari al 14,7% del totale), che complessivamente dispongono del 57,2% (-0,2% rispetto all'anno precedente) del totale del personale (vedi tavola 3.3.5).

Per scarsa incidenza, tutti al di sotto dell'1% della consistenza globale, si segnalano Ambiente, Bilancio, Turismo, Commercio con l'estero, Marina mercantile, Industria, Agricoltura e Sanità.

Per quanto concerne la distribuzione di dirigenti per ministeri si segnalano il Ministero del bilancio con il 19% dei dirigenti (non contrattualizzati e contrattualizzati) rispetto al totale del

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.3.5

PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.1993 - DISTRIBUZIONE PER MINISTERI

QUALIFICATIVELLO	PRESENZA DEL CONSIGLIO	TESORO	FINANZE	BIANCO	GRAZIA E GIUSTIZIA	ESTERI	PUBBLICA ISTRUZIONE	INTERNO	LAVORI PUBBLICI	TRASPORTI	DIFESA	AGRICOLTURA	INDUSTRIA	LAVORO E PREV. SOCIALE	COMMERIO ESTERO	MARINA MERCANTILE	SANITA'	TURISMO	BENI CULTURALI	AMBIENTE	UNIVERSITA'	TOTALE	
Direzione generale I.R. B	3	2	5	1																			11
Direzione generale I.R. C	4	8	20	23	5	3	10	4	41	23	14	14	14	24	7	12	16	4	9	12	9	394	
Direzioni non contrattualizzati	48	69	95	24	5	3	10	4	41	23	14	14	14	24	7	12	16	4	9	12	9	409	
Direzione superiore	70	312	170	16	77	6	648	48	32	35	65	26	43	26	10	11	83	6	18	9	10	1.773	
Primo dirigente	103	841	847	18	292	20	186	185	100	104	114	64	111	178	24	19	96	26	185	1	3	2.880	
Dirigenti	173	863	717	34	366	26	843	213	132	136	179	86	164	264	37	29	169	32	243	6	12	4.853	
Agente generale R.E.	30	26	261	12	4	4	121		16	10	18	32	4	32	4	6	6	6	6	6	6	811	
Dirigenti divisione R.E.	24	88	864		231		80																1.443
Ruolo ad esaurimento	84	126	1.146		243		191		18	12	18	34	6	183	4	17	7	7	11	11	9	1.443	
Nono livello	539	1.843	7.898	9	1.787	42	630	666	134	323	420	178	91	810	36	42	143	12	2.129	17	39	17.425	
Ottavo livello	413	414	1.720	20	1.209	103	78	230	190	333	348	220	76	223	13	20	281	26	341	37	37	8.261	
Settimo livello	1.738	5.477	17.024	71	11.241	1.804	3.268	5.081	1.229	1.824	2.871	493	405	3.260	42	375	601	86	4.169	43	129	61.549	
Sesto livello	330	1.861	1.457	4	4.736	6	126	1.374	904	1.170	1.105	24	6	4.223	6	84	32	6	1.665	23	2	18.201	
Quinto livello	2.477	5.722	20.288	85	10.105	1.783	4.105	7.074	1.001	1.744	18.378	421	324	4.719	209	374	733	176	3.697	68	73	91.743	
Quarto livello	578	891	816	18	7.324	688	232	1.878	1.220	214	29.318	197	41	171	45	140	29	30	6.869	37	19	90.969	
Terzo livello	841	1.228	8.817	23	3.856	105	684	3.628	120	689	3.267	260	106	542	66	66	132	46	1.831	18	9	24.373	
Secondo livello	86	71	205	10		2	83	298	7	14	8			6	1			2	179	3		811	
Primo livello																							
Personale dei livelli	8.878	17.178	68.889	248	48.348	4.181	9.488	20.488	4.266	8.081	88.813	1.791	1.849	13.974	802	1.113	1.981	266	24.652	246	277	271.258	
Totale personale di ruolo	8.949	18.289	67.896	268	49.365	4.187	10.821	20.887	4.874	8.778	88.724	1.822	1.822	14.268	889	1.971	2.165	464	24.285	263	313	278.438	
Personale non di ruolo	25	9	5	4	817	4			81	26	15		6	5		25	6						689
Personale temporaneo		61	26	18	1.772	84			165	13							84						689
Personale contrattista o equiparato									52	7				2.429									4.122
Totale altro personale	25	96	33	22	2.444	1.741			274	88	18		6	2.429			26						7.714
TOTALE	8.974	18.378	67.929	296	43.409	6.008	10.821	20.897	4.848	8.939	88.738	1.822	1.828	16.706	889	1.996	2.237	464	24.886	283	313	286.159	

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

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

personale di ruolo dello stesso ministero, con l'1,1% rispetto al totale dei dirigenti (5.058); la Sanità con l'8,2% del totale del personale di ruolo ed il 3,4% del totale dei dirigenti; la Pubblica Istruzione con l'8% del personale di ruolo ed il 16,8% del totale dei dirigenti; la Difesa con lo 0,3% del personale di ruolo ed il 3,8% del totale dei dirigenti; le Finanze con l'1,1% rispetto al totale del personale di ruolo ed il 15,2% rispetto al totale dei dirigenti; la Presidenza del Consiglio dei Ministri con il 3,1% del totale del personale di ruolo ed il 4,3% del totale dei dirigenti; il Tesoro con il 5,5% rispetto al totale del personale di ruolo del ministero ed il 20% rispetto al totale dei dirigenti.

Si evidenzia altresì la presenza di un numero elevatissimo di dipendenti temporanei nel Ministero di grazia e giustizia pari al 4,3% rispetto al personale di ruolo dello stesso ministero e pari al 65,8% del totale di tale tipologia di personale, nonché il Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed il Ministero degli affari esteri, rispettivamente con il 16% e con il 17% di personale contrattista o equiparato rispetto al totale del personale di ruolo dei due ministeri ed ancora con il 58% ed il 40% rispetto al totale di tale tipologia di personale.

In ordine al carattere disarmonico dell'organizzazione ministeriale, tanto in relazione alla marcata variabilità delle classi di incidenza, quanto per l'elevato numero dei ministeri, si confermano le osservazioni critiche già formulate nella precedente relazione sul costo del lavoro pubblico nel 1992²⁹.

3.3.7 - Distribuzione del personale per anzianità di servizio

La tavola 3.3.6 prende in considerazione circa 275.618 dipendenti di ruolo pari al 99% dell'universo

La curva dell'anzianità media inizia dalla classe minima (0 - 5 anni) con il 17%, segna un picco (30%) in corrispondenza della classe 6 - 10, per recedere, all'aumentare dell'anzianità, progressivamente sino al 35° anno. In particolare, due terzi del personale hanno un'anzianità da 0 a 15 anni. I dirigenti sono concentrati nella fascia superiore ai 25 anni di servizio con una percentuale pari al 63% del totale. In tale fascia è collocata quasi la totalità dei dipendenti di ruolo ad esaurimento. Il personale dei livelli è invece distribuito in ragione dei due terzi nelle fasce inferiori (0 - 15 anni)

²⁹ Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1992*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, p. 53.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.3.6

DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE DI RUOLO PER ANZIANITA' DI SERVIZIO AL 31.12.1993 - TOTALE MINISTERI (*)

QUADRANTE/LEVELLO	FASCE DI ANZIANITA' DI SERVIZIO (anni)												TOTALE					
	0-5		6-10		11-15		16-20		21-25		26-30		31-35		36-40		36-40	
	UO	%	UO	%	UO	%	UO	%	UO	%	UO	%	UO	%	UO	%	UO	%
Dipendente Ordinario R. A	1	0,1	1	0,1	1	0,1	1	0,1	1	0,1	1	0,1	1	0,1	1	0,1	1	0,1
Dipendente Ordinario R. B	24	0,3	24	0,3	24	0,3	24	0,3	24	0,3	24	0,3	24	0,3	24	0,3	24	0,3
Dipendente Ordinario R. C	27	0,3	27	0,3	27	0,3	27	0,3	27	0,3	27	0,3	27	0,3	27	0,3	27	0,3
Dipendenti non contrattualizzati	6	0,1	6	0,1	6	0,1	6	0,1	6	0,1	6	0,1	6	0,1	6	0,1	6	0,1
Primo Dirigente	6	0,1	6	0,1	6	0,1	6	0,1	6	0,1	6	0,1	6	0,1	6	0,1	6	0,1
Dirigenti	6	0,1	6	0,1	6	0,1	6	0,1	6	0,1	6	0,1	6	0,1	6	0,1	6	0,1
Segretario Ordinario R. E	1	0,0	1	0,0	1	0,0	1	0,0	1	0,0	1	0,0	1	0,0	1	0,0	1	0,0
Dirigente Divisione R. E	1	0,0	1	0,0	1	0,0	1	0,0	1	0,0	1	0,0	1	0,0	1	0,0	1	0,0
Ruolo di sottosegretario	1	0,0	1	0,0	1	0,0	1	0,0	1	0,0	1	0,0	1	0,0	1	0,0	1	0,0
Altre fasce	208	2,5	208	2,5	208	2,5	208	2,5	208	2,5	208	2,5	208	2,5	208	2,5	208	2,5
Chiaro livello	3.000	37,0	3.000	37,0	3.000	37,0	3.000	37,0	3.000	37,0	3.000	37,0	3.000	37,0	3.000	37,0	3.000	37,0
Secondo livello	6.000	74,0	6.000	74,0	6.000	74,0	6.000	74,0	6.000	74,0	6.000	74,0	6.000	74,0	6.000	74,0	6.000	74,0
Terzo livello	18.000	222,0	18.000	222,0	18.000	222,0	18.000	222,0	18.000	222,0	18.000	222,0	18.000	222,0	18.000	222,0	18.000	222,0
Quarto livello	36.000	444,0	36.000	444,0	36.000	444,0	36.000	444,0	36.000	444,0	36.000	444,0	36.000	444,0	36.000	444,0	36.000	444,0
Quinto livello	72.000	888,0	72.000	888,0	72.000	888,0	72.000	888,0	72.000	888,0	72.000	888,0	72.000	888,0	72.000	888,0	72.000	888,0
Sesto livello	144.000	1.776,0	144.000	1.776,0	144.000	1.776,0	144.000	1.776,0	144.000	1.776,0	144.000	1.776,0	144.000	1.776,0	144.000	1.776,0	144.000	1.776,0
Settimo livello	288.000	3.552,0	288.000	3.552,0	288.000	3.552,0	288.000	3.552,0	288.000	3.552,0	288.000	3.552,0	288.000	3.552,0	288.000	3.552,0	288.000	3.552,0
Primo livello	576.000	7.104,0	576.000	7.104,0	576.000	7.104,0	576.000	7.104,0	576.000	7.104,0	576.000	7.104,0	576.000	7.104,0	576.000	7.104,0	576.000	7.104,0
Secondo livello	1.152.000	14.208,0	1.152.000	14.208,0	1.152.000	14.208,0	1.152.000	14.208,0	1.152.000	14.208,0	1.152.000	14.208,0	1.152.000	14.208,0	1.152.000	14.208,0	1.152.000	14.208,0
Terzo livello	2.304.000	28.416,0	2.304.000	28.416,0	2.304.000	28.416,0	2.304.000	28.416,0	2.304.000	28.416,0	2.304.000	28.416,0	2.304.000	28.416,0	2.304.000	28.416,0	2.304.000	28.416,0
Quarto livello	4.608.000	56.832,0	4.608.000	56.832,0	4.608.000	56.832,0	4.608.000	56.832,0	4.608.000	56.832,0	4.608.000	56.832,0	4.608.000	56.832,0	4.608.000	56.832,0	4.608.000	56.832,0
Quinto livello	9.216.000	113.664,0	9.216.000	113.664,0	9.216.000	113.664,0	9.216.000	113.664,0	9.216.000	113.664,0	9.216.000	113.664,0	9.216.000	113.664,0	9.216.000	113.664,0	9.216.000	113.664,0
Sesto livello	18.432.000	227.328,0	18.432.000	227.328,0	18.432.000	227.328,0	18.432.000	227.328,0	18.432.000	227.328,0	18.432.000	227.328,0	18.432.000	227.328,0	18.432.000	227.328,0	18.432.000	227.328,0
Settimo livello	36.864.000	454.656,0	36.864.000	454.656,0	36.864.000	454.656,0	36.864.000	454.656,0	36.864.000	454.656,0	36.864.000	454.656,0	36.864.000	454.656,0	36.864.000	454.656,0	36.864.000	454.656,0
Primo livello	73.728.000	909.312,0	73.728.000	909.312,0	73.728.000	909.312,0	73.728.000	909.312,0	73.728.000	909.312,0	73.728.000	909.312,0	73.728.000	909.312,0	73.728.000	909.312,0	73.728.000	909.312,0
Secondo livello	147.456.000	1.818.624,0	147.456.000	1.818.624,0	147.456.000	1.818.624,0	147.456.000	1.818.624,0	147.456.000	1.818.624,0	147.456.000	1.818.624,0	147.456.000	1.818.624,0	147.456.000	1.818.624,0	147.456.000	1.818.624,0
Terzo livello	294.912.000	3.637.248,0	294.912.000	3.637.248,0	294.912.000	3.637.248,0	294.912.000	3.637.248,0	294.912.000	3.637.248,0	294.912.000	3.637.248,0	294.912.000	3.637.248,0	294.912.000	3.637.248,0	294.912.000	3.637.248,0
Quarto livello	589.824.000	7.274.496,0	589.824.000	7.274.496,0	589.824.000	7.274.496,0	589.824.000	7.274.496,0	589.824.000	7.274.496,0	589.824.000	7.274.496,0	589.824.000	7.274.496,0	589.824.000	7.274.496,0	589.824.000	7.274.496,0
Quinto livello	1.179.648.000	14.548.992,0	1.179.648.000	14.548.992,0	1.179.648.000	14.548.992,0	1.179.648.000	14.548.992,0	1.179.648.000	14.548.992,0	1.179.648.000	14.548.992,0	1.179.648.000	14.548.992,0	1.179.648.000	14.548.992,0	1.179.648.000	14.548.992,0
Sesto livello	2.359.296.000	29.097.984,0	2.359.296.000	29.097.984,0	2.359.296.000	29.097.984,0	2.359.296.000	29.097.984,0	2.359.296.000	29.097.984,0	2.359.296.000	29.097.984,0	2.359.296.000	29.097.984,0	2.359.296.000	29.097.984,0	2.359.296.000	29.097.984,0
Settimo livello	4.718.592.000	58.195.968,0	4.718.592.000	58.195.968,0	4.718.592.000	58.195.968,0	4.718.592.000	58.195.968,0	4.718.592.000	58.195.968,0	4.718.592.000	58.195.968,0	4.718.592.000	58.195.968,0	4.718.592.000	58.195.968,0	4.718.592.000	58.195.968,0
Totale	18.432.000	227.328,0	18.432.000	227.328,0	18.432.000	227.328,0	18.432.000	227.328,0	18.432.000	227.328,0	18.432.000	227.328,0	18.432.000	227.328,0	18.432.000	227.328,0	18.432.000	227.328,0

Fonte: Elaborazione Conto dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato
 (*) Dati invariati
 LEGENDA: U=Uomini, D=Donne

3.3.8 - Distribuzione del personale per regioni

Come già evidenziato nella precedente relazione³⁰, un terzo del personale è distribuito nel Mezzogiorno (comprese le isole). Dei restanti due terzi del Paese fa parte il Lazio in cui è concentrato il 28% dei dipendenti in ragione del fatto che a Roma hanno la loro sede centrale i Ministeri (*tavola 3.3.7*).

Al netto del dato del Lazio, la ripartizione del personale tra le due aree non segnala differenze marcate. I ministeri senza uffici periferici sono: Ambiente, Turismo, Università, Bilancio ed Esteri (per quest'ultimo l'osservazione riguarda esclusivamente il territorio nazionale). Struttura fortemente accentrata hanno il Ministero del commercio con l'estero (96%), Presidenza del Consiglio dei Ministri (70%). I ministeri più decentrati sono quello delle Finanze (16% nel Lazio) e Grazia e giustizia (19%).

Nell'area centro - settentrionale, escludendo il Lazio, la regione con il maggior numero di dipendenti è la Lombardia con 19.180 unità. Per alcuni ministeri la distribuzione privilegia altre regioni: per l'Agricoltura, l'Industria, i Beni Culturali la regione con il maggior numero di dipendenti è la Toscana; la Sanità, la Marina Mercantile e la Difesa hanno la distribuzione più rilevante in Liguria; i Lavori Pubblici e la Presidenza del Consiglio presentano una distribuzione più marcata nel Veneto.

Nell'area meridionale (e insulare) la regione con maggiore densità di ministeriali è complessivamente la Campania (28.190 unità). La Sicilia presenta consistenze maggiori per il personale delle Finanze (6.304 unità) e Grazia e giustizia (4.749 unità); la Puglia fa registrare un picco assoluto rispetto a tutto il territorio nazionale per i dipendenti della Difesa.

Per quanto riguarda il rapporto popolazione legale/dipendenti va evidenziato che per il Centro - Nord, escluso il Lazio, esso è pari a 293. Tra le regioni che si collocano al di sopra di tale valore vi è la Lombardia che espone un indice pari a 463.

Quanto al Mezzogiorno il valore medio di cittadini serviti da ogni dipendente ministeriale è 210. L'indice è dunque inferiore di 83 punti rispetto al Centro - Nord (*tavola 3.3.8*).

³⁰ Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1992*. Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, p. 55.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.3.7

DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE MINISTERIALE PER REGIONI AL 31.12.1993

AMMINISTRAZIONI	CENTRO - NORD										MEZZOGIORNO										TOTALE			
	VALI esposti	Pensionati Lombardi	Lombardi in numero	esposti in numero	Piemonte in numero	VALI esposti	Lombardi in numero	Lombardi in numero	Lombardi in numero	Lombardi in numero	Lombardi in numero	Lombardi in numero	Lombardi in numero	Lombardi in numero	Lombardi in numero	Lombardi in numero	Lombardi in numero	Lombardi in numero	Lombardi in numero	Lombardi in numero		Lombardi in numero	Lombardi in numero	Lombardi in numero
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO	7	87	120	49	58	124	85	73	116	109	72	84	4.926	101	80	263	135	49	134	215	147	6.974		
TESORO	32	657	964	69	36	660	201	381	794	715	190	313	8.378	281	115	940	598	137	359	998	375	18.275		
FINANZE	320	4.309	7.073	535	274	4.313	1.828	2.827	4.371	4.212	1.098	1.798	11.012	2.227	690	5.808	4.308	787	1.987	6.304	1.895	87.639		
BILANCIO													320									320		
GRAZIA E GIUSTIZIA	71	2.464	4.216	358	159	1.774	882	1.293	2.088	2.315	592	832	8.247	1.456	86	5.153	3.012	970	1.975	4.749	1.337	43.409		
ESTERI													5.921			5						5.926		
PUBBLICA ISTRUZIONE		464	805	21	6	490	163	238	463	519	185	242	2.855	327	141	1.022	688	166	448	698	342	10.521		
INTERNO	34	1.008	1.498	96	108	893	508	860	1.088	1.148	258	585	6.609	489	190	1.468	843	245	643	1.735	618	20.697		
LAVORI PUBBLICI		52	87	44	25	452	159	90	427	134	48	173	1.728	74	50	485	175	83	134	348	110	4.848		
TRASPORTI	17	490	753	42	48	424	211	282	410	395	68	145	1.960	184	55	443	388	92	220	114	207	8.830		
DEFESA	5	1.232	1.090	49	86	2.484	482	4.735	2.731	3.497	1.081	420	13.453	249	45	5.532	8.172	40	193	3.221	1.952	90.739		
AGRICOLTURA		63	32	18		47	1	25	70	73	30	24	1.178	43		103	72	5	39	90	20	1.932		
INDUSTRIA	1	27	47	2	2	24	11	9	35	48	6	11	857	7	4	54	15	3	7	33	23	1.228		
LAVORO E PREV. SOCIALE	77	975	1.481	32	79	944	410	501	1.016	905	204	470	2.677	610	269	1.987	1.874	417	1.000	812	812	18.790		
COMMERCIO ESTERO																								
MARINA MERCANTILE																								
BANCA	7	23	53		9	20	60	102	14	28	1	19	1.499	19	1	209	62	16	112	13	2.237			
TURISMO													404									404		
BENI CULTURALI		803	999	23	3	960	337	447	893	2.594	530	452	6.532	532	397	4.633	1.126	802	1.342	200	791	24.848		
AMBIENTE													263									263		
UNIVERSITA'													373									373		
TOTALE	371	12.612	19.160	1.398	886	13.614	5.208	11.785	14.611	16.671	4.417	5.548	81.356	6.930	2.093	28.190	21.526	3.396	8.532	19.218	8.481	288.139		

Fonte: Ragioneria generale dello Stato

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.3.9

GRADUATORIE DELLE REGIONI
PER POPOLAZIONE E DIPENDENTI MINISTERIALI

N. d'ordine	REGIONE	POPOLAZIONE	REGIONE	DIPENDENTI MINISTERIALI DI RUOLO
1	LOMBARDIA	8.882.408	LAZIO	81.356
2	CAMPANIA	5.668.895	CAMPANIA	28.190
3	LAZIO	5.120.127	PUGLIA	21.526
4	SICILIA	4.997.705	SICILIA	19.216
5	VENETO	4.395.263	LOMBARDIA	19.180
6	PIEMONTE	4.303.830	TOSCANA	16.671
7	PUGLIA	4.049.972	EMILIA ROMAGNA	14.611
8	EMILIA ROMAGNA	3.920.223	VENETO	13.614
9	TOSCANA	3.528.735	PIEMONTE	12.612
10	CALABRIA	2.074.763	LIGURIA	11.765
11	LIGURIA	1.668.696	CALABRIA	8.532
12	SARDEGNA	1.651.902	SARDEGNA	8.481
13	MARCHE	1.433.994	ABRUZZO	6.930
14	ABRUZZO	1.255.549	MARCHE	5.548
15	FRIULI VENEZIA GIULIA	1.195.055	FRIULI VENEZIA GIULIA	5.208
16	UMBRIA	814.796	UMBRIA	4.417
17	BASILICATA	610.821	BASILICATA	3.366
18	PROV. AUT. DI TRENTO	452.479	MOLISE	2.093
19	PROV. AUT. DI BOLZANO	444.243	PROV. AUT. DI TRENTO	1.356
20	MOLISE	331.494	PROV. AUT. DI BOLZANO	896
21	VALLE D'AOSTA	117.204	VALLE D'AOSTA	571

Fonte: Ragioneria generale dello Stato e ISTAT

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

3.3.9 - Distribuzione del personale per categorie

Il personale ministeriale è ripartito tra le seguenti categorie:

Categoria	Totale per categoria	Incidenza % sul totale complessivo	Variazione % su 1992
Dirigenti	5.058	1,8%	-10,2%
di cui non contrattualizzati	(405)	(0,1%)	(-25%)
Ruolo ad esaurimento	2.114	0,8%	-13%
Livelli	271.253	97,4%	+0,5%
Totale	278.425	100%	+0,2%
Altro personale	7.714		+18,6%
Totale complessivo	286.139	-	+0,6%

3.3.9.1 - La dirigenza

La consistenza complessiva dei dirigenti è di 5.058 (contro 5.634 del 1992) pari all'1,8% del totale del personale di ruolo. L'8,7% di essi costituisce il *top management*.

I dirigenti generali di livello B sono 11 a fronte di 8 previsti in organico.

I dirigenti di livello C sono 394: 144 in più rispetto alla tabella organica (250 posti). L'eccedenza complessiva è di 147 unità, pari al 57% dei contingenti previsti.

Il rapporto dirigenti non contrattualizzati - dirigenti contrattualizzati in servizio è di 1 a 11/12 (405 su 4.653). Ciò significa che sul piano fattuale il rapporto è attualmente sbilanciato a favore dei dirigenti generali.

Si discostano da tale tendenzialità i seguenti ministeri:

Interno	1 a 53
Pubblica Istruzione	1 a 84
Grazia e Giustizia	1 a 74
Bilancio	1 a 2
Lavori Pubblici	1 a 3
Marina Mercantile	1 a 2
Ambiente	1 a 0,5

L'eccedenza organica per i dirigenti generali è pari a 147 unità, contro una vacanza di 1.044 posti per i dirigenti (422 per i dirigenti superiori, 622 per i primi dirigenti corrispondenti al 22%), con un saldo negativo di 897 unità. Ne consegue che per i dirigenti generali esiste una percentuale di esubero del 57%, mentre per gli altri dirigenti la percentuale di copertura è dell'82%.

In linea generale, quindi dove si registra una eccedenza dei dirigenti non contrattualizzati si ha contestualmente una vacanza per i dirigenti contrattualizzati. I ministeri per i quali si manifesta anche una eccedenza per i dirigenti contrattualizzati sono: Finanze (eccedenza pari a 442), Affari Esteri (1), Interno (5), Turismo e spettacolo (2).

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I dirigenti contrattualizzati sono 4.653, pari al 92% della dirigenza complessiva. Rappresentano percentuali diverse per i Ministeri: Università (59%), Ambiente (33%), Beni Culturali (96%), Marina Mercantile (71%), Pubblica Istruzione Grazia e Giustizia (99%), Bilancio (59%).

Nell'attuale contesto legislativo di riforma della pubblica amministrazione, acquista particolare rilevanza la riqualificazione della dirigenza a partire da quella di livello generale anche in considerazione del fatto che le difficoltà di concreta attuazione del nuovo disegno legislativo, oltre che nei problemi connessi alla misurazione dei fatti gestionali nelle pubbliche Amministrazioni, affondano le radici, in ultima istanza, in motivi culturali³¹.

A tale riguardo è dato registrare che nel 1993 sono stati complessivamente interessati da azioni formative 1.671 dirigenti³². Ma ove si consideri la centralità del controllo interno di gestione nelle pubbliche amministrazioni, introdotto dal decreto legislativo n. 29/1993, un'incidenza formativa di tipo manageriale (organizzazione, gestione dei processi e dei prodotti, controllo economico, gestione delle risorse umane, ecc.) pari al 15 - 20% non appare adeguata alla realizzazione dell'obiettivo della modernizzazione della Pubblica amministrazione³³. E comunque, nel contesto della valorizzazione di tale materia, tra le prospettive di preparazione professionale per il triennio 1994 - 1996 espresse dai servizi che gestiscono formazione al primo posto si situano i corsi concernenti la riqualificazione manageriale dei dirigenti³⁴.

3.3.9.2 - I ruoli ad esaurimento

La distribuzione tra le due qualifiche *ad personam* di ispettore generale e direttore di divisione alla fine del 1992 è in rapporto di 1 a 2 (671 ispettori generali e 1.443 direttori di divisione). Le donne sono rispettivamente 205 e 207.

E' il Ministero delle finanze che fa registrare la più significativa presenza delle donne con la qualifica di direttore di divisione.

³¹ Sistema statistico nazionale. Istituto nazionale di statistica, *Rapporto annuale 1994*, Roma, 1995, p. 273.

³² Il dato si riferisce al totale dei dirigenti dello Stato. Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la funzione pubblica, *La formazione nelle pubbliche amministrazioni centrali*. Quaderni del Dipartimento per la funzione pubblica n. 21/1994, p. 17.

³³ Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la funzione pubblica, *La formazione nelle pubbliche amministrazioni centrali*. Quaderni del Dipartimento per la funzione pubblica n. 21/1994, p. 19.

³⁴ Si segnalano al riguardo i corsi tenuti nell'anno 1995 presso la Scuola tributaria in materia di controllo di gestione e di verifica del conseguimento dei risultati. Cfr. *Rivista Scuola centrale tributaria*. Supplemento al n. 3/4 1995 del notiziario fiscale.

3.3.9.3 - Il personale dei livelli

L'entità complessiva del personale inquadrato nei livelli è di 271.253 unità, pari al 97% del complesso dei ministeriali. I livelli più affollati sono il quinto ed il settimo, che incidono rispettivamente in misura del 33% e del 22% sul totale di tutto l'aggregato ministeriale; i livelli con minor personale (prescindendo dal primo) sono l'ottavo (2%) ed il secondo (911 unità pari allo 0,3%).

3.3.10 - La spesa impegnata

Nel corso del 1993, per le retribuzioni lorde a favore del personale ministeriale, è stata impegnata la somma di lire 10.227 miliardi (con un incremento del 4% rispetto all'esercizio precedente), di cui 9.992 miliardi per il personale di ruolo (+4,4% rispetto all'anno precedente), pari al 12,7% della spesa totale degli statali.

La *tavola 3.3.10* disaggrega l'ammontare di lire 9.992 miliardi, per categorie e qualifiche e distintamente per retribuzione ordinaria (costituita da stipendio, comprensivo della tredicesima mensilità, e indennità integrativa) e retribuzione accessoria (risultante da compenso per lavoro straordinario, incentivi alla produttività e indennità particolari).³⁵

Per quanto concerne la consistenza numerica, i livelli inquadrano il 97% del personale (+0,3% rispetto all'anno precedente), ma recedono al 94,5% per quanto concerne la spesa (+1,1%), con una penalizzazione di tre punti, di cui si avvantaggiano i ruoli ad esaurimento (per meno di un punto) e, soprattutto, la dirigenza.

La distribuzione della spesa impegnata per ministeri fa registrare differenze rispetto alla distribuzione del personale. Nel rapporto spesa/numero dipendenti si registra un numero indice medio che oscilla dal 33% al 35%, si segnalano picchi pari al 97% per gli Esteri; al 47% per il Bilancio e al 39% per le Finanze e flessioni pari al 29% per la Difesa e al 31% per la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La componente maggiore della spesa riguarda lo stipendio (comprensivo della tredicesima mensilità), che, con riferimento al personale di ruolo, incide nella misura del 43% sul totale, senza variazioni percentuali rispetto all'anno precedente. La percentuale dell'indennità integrativa speciale

³⁵ Come per lo scorso anno i dati esposti presentano margini di approssimazione, specialmente per le competenze accessorie a causa di difficoltà di rilevazione. Cfr. Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato. Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale, *Conto annuale 1992. Il personale delle amministrazioni del settore pubblico*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, vol. II.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.3.10

SOMME IMPEGNATE PER IL PERSONALE NEL 1983 - TOTALE MINISTERI

QUALIFICATIVO	STIPENDIO	% INTEGRATIVA SPECIALE	% ACCENTI	% STRACORRARIO	% INCENTIVI ALLA PRODUTTIVITA'	% ALTRE INCENTIVA E COMPENSI VARI	% EMOLUMENTI ANNI PRECEDENTI	TOTALE
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)
D. 1° livello Generale Iv. A	674.900	134.980		321.902	25.354	453.411	6.323	1.564.879
D. 2° livello Generale Iv. B	24.911.911	5.185.435		6.256.000	1.170.584	2.879.743	334.895	41.888.548
D. 3° livello Generale Iv. C	38.839.411	8.828.916		8.878.102	1.798.918	3.283.184	341.918	61.674.619
D. 4° livello non contrattualizzati	84.400.000	25.787.031		16.960.417	8.000.000	10.157.778	4.258.539	138.889.697
D. 5° livello Dirigente	102.053.731	37.049.400	475	28.950.257	12.668.582	19.274.451	7.089.908	263.688.232
D. 6° livello Dirigenti	198.844.889	82.817.691	498	43.838.874	20.837.227	36.832.277	11.342.448	364.178.479
D. 7° livello Dirigente Generale R.E.	23.939.861	8.642.227		3.803.096	3.009.614	4.245.082	1.689.977	44.798.950
D. 8° livello Dirigente Divisione R.E.	81.008.320	17.975.198		8.844.259	5.729.858	10.328.340	1.223.895	111.705.844
Ruolo ad esaurimento	78.868.371	26.818.423		12.797.324	8.738.472	14.874.432	2.898.972	139.195.344
Nono livello	439.820.280	228.913.968	24	1.303.498	53.065.036	86.917.880	32.208.848	866.638.175
Decimo livello	123.842.861	82.863.598	27	1.383.282	19.888.173	58.881.927	4.222.848	265.881.779
Undicesimo livello	1.108.795.000	780.000.778	36	14.521.578	108.720.345	419.374.280	50.781.482	2.346.638.480
Dodicesimo livello	238.841.014	185.891.802	34	84.393.072	108.720.345	419.374.280	50.781.482	2.346.638.480
Quattordicesimo livello	1.230.080.920	1.148.843.000	39	983.680	42.698.824	75.248.000	10.382.213	587.881.091
Quinto livello	969.067.284	844.375.498	45	3.487.238	142.927.448	374.013.105	36.078.633	2.978.634.317
Terzo livello	248.887.282	303.487.088	45	1.342.530	36.785.501	55.307.803	20.184.129	688.899.830
Secondo livello	8.655.682	10.228.508	53	16.082	583.147	1.085.481	153.817	18.383.381
Primo livello	3.988.888.208	3.382.888.817	34	30.648.331	608.248.984	1.088.412.428	172.348.318	9.482.778.339
Totale Personale Di Ruolo	4.983.719.418	3.478.888.888	36	36.848.768	631.477.181	1.126.382.232	188.828.183	8.891.548.388
Personale Non Di Ruolo	3.734.987	6.218.928	85	7.280	254.772	386.019	483.780	12.251.881
Personale Temporaneo	17.288.408	17.219.842	32		183.582	4.850.094	14.284.241	33.765.181
Personale Contrattista e Equiparato	133.031.400	30.855.480	18		6.769.800			178.645.380
Totale Altro Personale	164.884.888	51.887.888	23	7.280	7.207.884	4.848.888	14.788.881	238.888.888
TOTALE	4.487.748.911	3.838.888.818	33	80.887.888	638.888.988	1.141.288.841	281.888.174	18.227.484.812

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

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

è del 35% (-1%). Complessivamente la retribuzione ordinaria, avente cioè carattere fisso e continuativo, costituisce il 78% della spesa (-1%).

La *tavola 3.3.11* espone l'evoluzione dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale del personale dei livelli.

La retribuzione accessoria rappresenta il 20% della retribuzione totale (+1%). La voce più rilevante è data dalle "altre indennità e compensi vari" (1.141 miliardi). Si tratta normalmente di somme erogate ai dipendenti in ragione della loro appartenenza ad una data amministrazione.

Nel confermare in proposito le osservazioni critiche espresse nella relazione 1992³⁶, si evidenzia come, da tale politica retributiva, non sono venuti apprezzabili vantaggi per la finanza pubblica e per l'efficienza dell'amministrazione. A tale proposito il contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti statali, firmato il 10 febbraio 1995, dedica alla retribuzione accessoria un'apposita disciplina (artt. da 33 a 37). Per l'aumento della produttività è stato istituito, nell'ambito di ciascun ministero o amministrazione, un "Fondo per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi" (art. 36), i cui criteri gestionali saranno definiti in sede di contrattazione decentrata, con un diretto coinvolgimento, nello spirito della valorizzazione della capacità manageriale voluta con la riforma di cui al decreto legislativo n. 29/1993, dei dirigenti. Nella stessa logica e allo scopo di valorizzare la capacità dei dipendenti e il loro contributo alla maggiore efficienza delle amministrazioni e della qualità del servizio pubblico, è stato istituito il "Fondo annuo per i premi di qualità della prestazione individuale" (art. 37) secondo criteri già fissati nello stesso contratto ed i cui risultati formeranno comunque oggetto di monitoraggio e valutazione da parte del competente Servizio per il controllo interno di cui all'art. 20 del decreto legislativo n. 29/1993. Sulla base del programma approvato dalle Sezioni riunite il 22 maggio 1995, la Corte dei conti ha intrapreso l'attività di monitoraggio delle spese di personale.

Nel complesso le indennità incidono nella misura del 12% del totale della spesa (+2% rispetto all'anno precedente). Percentuali superiori si riscontrano per Presidenza (15%), Grazia e giustizia (21%) ed Esteri (77%). Pubblica istruzione, Lavori pubblici, Industria, Marina mercantile, Sanità, Turismo, Beni culturali e Lavoro non superano l'1%. La *tavola 3.3.12* indica gli importi delle indennità previste dalla normativa per le diverse categorie di ministeriali.

La seconda componente per ordine di grandezza della retribuzione accessoria (*tavola 3.3.10*) riguarda gli incentivi alla produttività. In termini percentuali i valori più elevati di incidenza si registrano per i Ministeri dei trasporti (15%), Università (14%) e Lavoro (12%). Il Fondo per il

³⁶ Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1992*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, p. 55.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 3.3.11

EVOLUZIONE DELLO STIPENDIO E DELL'INDENNITA' INTEGRATIVA DEL PERSONALE
MINISTERIALE DEI LIVELLI

LIVELLO	CONTRATTO	NORMATIVA	STIPENDIO MENSILE		INDENNITA' INTEGRATIVA SPECIALE	
			IMPORTO	NUMERO INDICE	IMPORTO	NUMERO INDICE
PRIMO	1980	Legge 312/80	150.000	100	352.942	100
	1979-81	D.P.R. 310/81	180.000	120	570.341	162
	1982-84	D.P.R. 344/83	275.000	183	774.341	219
	1985-87	D.P.R. 266/87	318.666	211	853.252	242
	1988-90	D.P.R. 44/90	506.750	338	900.188	255
SECONDO	1980	Legge 312/80	183.000	100	352.942	100
	1979-81	D.P.R. 310/81	200.000	109	570.341	162
	1982-84	D.P.R. 344/83	300.000	164	774.341	219
	1985-87	D.P.R. 266/87	368.666	200	874.882	248
	1988-90	D.P.R. 44/90	581.750	318	924.682	262
TERZO	1980	Legge 312/80	213.000	100	352.942	100
	1979-81	D.P.R. 310/81	223.000	105	570.341	162
	1982-84	D.P.R. 344/83	318.666	149	774.341	219
	1985-87	D.P.R. 266/87	400.000	188	875.773	248
	1988-90	D.P.R. 44/90	685.083	312	927.985	283
QUARTO	1980	Legge 312/80	232.500	100	352.942	100
	1979-81	D.P.R. 310/81	278.866	119	570.341	162
	1982-84	D.P.R. 344/83	388.666	158	774.341	219
	1985-87	D.P.R. 266/87	452.333	195	877.641	249
	1988-90	D.P.R. 44/90	752.583	324	932.898	284
QUINTO	1980	Legge 312/80	262.500	100	352.942	100
	1979-81	D.P.R. 310/81	305.000	118	570.341	162
	1982-84	D.P.R. 344/83	400.000	152	774.341	219
	1985-87	D.P.R. 266/87	516.666	197	879.265	249
	1988-90	D.P.R. 44/90	840.083	320	937.588	286
SESTO	1980	Legge 312/80	300.000	100	352.942	100
	1979-81	D.P.R. 310/81	343.333	114	570.341	162
	1982-84	D.P.R. 344/83	458.333	153	774.241	219
	1985-87	D.P.R. 266/87	600.000	200	881.738	250
	1988-90	D.P.R. 44/90	944.250	315	943.972	267
SETTIMO	1980	Legge 312/80	375.000	100	352.943	100
	1979-81	D.P.R. 310/81	420.000	112	570.341	162
	1982-84	D.P.R. 344/83	533.333	142	774.341	219
	1985-87	D.P.R. 266/87	700.000	187	884.782	251
	1988-90	D.P.R. 44/90	1.110.916	296	952.588	270
OTTAVO	1980	Legge 312/80	450.000	100	352.942	100
	1979-81	D.P.R. 310/81	500.000	111	570.341	162
	1982-84	D.P.R. 344/83	641.666	143	774.341	219
	1985-87	D.P.R. 266/87	866.666	193	889.613	252
	1988-90	D.P.R. 44/90	1.294.250	288	964.763	273
NONO	1988-90	D.P.R. 44/90	1.505.916		975.894	

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.3.12

INDENNITA' AL PERSONALE MINISTERIALE

AMMINISTRAZIONE	NORMATIVA	IMPORTO MEDIO ANNUO LORDO PROCAPITE
AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO (1)	Legge n. 51/89	5.600.000
CONSIGLIO DI STATO (1)	Legge n. 51/89	5.600.000
CORTE DEI CONTI (1)	Legge n. 51/89	5.600.000
MAGISTRATURA MILITARE (1)	Legge n. 51/89	5.600.000
MINISTERO COMMERCIO ESTERO (2)	Legge n. 412/89	2.900.000
MINISTERO DEI TRASPORTI		
Personale della motorizzazione civile (3)	Legge n. 870/86	2.850.000
MINISTERO DEL BILANCIO (2)	Leggi n. 878/86 e n. 412/89	2.900.000
MINISTERO DEL LAVORO (4)	Legge n. 82/90	1.700.000
MINISTERO DEL TESORO (2)	Legge n. 412/89	2.900.000
MINISTERO DELL'AGRICOLTURA (5)		
Personale del Corpo forestale	D.P.R. n. 146/75 e Legge n. 121/81	4.200.000
MINISTERO DELL'INTERNO		
Personale di supporto tecnico dei vigili del fuoco (5)	D.P.R. n. 269/87	2.700.000
Personale civile (6)	D.P.R. n. 146/75 e Legge n. 121/81	4.900.000
Corpo dei vigili del fuoco (7)	D.P.R. n. 146/75 e Legge n. 121/81	5.850.000
MINISTERO DELLA DIFESA (8)	Leggi n. 468/87 e n. 409/89	1.605.000
MINISTERO DELLE FINANZE (2)	Leggi n. 397/71, n. 17/85 e n. 412/89	2.900.000
MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA		
Personale civile amministrazione giudiziaria (5)	Leggi n. 65/83 e n. 121/88	5.600.000
Personale penitenziario (9)	Legge n. 436/87	5.000.000
Archivi notari	Legge n. 21/91	5.600.000
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI (5)	Leggi n. 455/85 e n. 400/88	5.600.000

- (1) Estensione della indennità giudiziaria - corresponsione per 12 mesi
(2) Incentivazione alla produttività, alla professionalità - corresponsione per 11 mesi
(3) Maggiorazione del premio incentivante
(4) Compenso incentivante la produttività e la professionalità
(5) Indennità di funzione - corresponsione per 12 mesi
(6) Indennità di funzione pari al 50% dell'indennità di Polizia
(7) Indennità rischio, pensionabile - corresponsione per 12 mesi
(8) Incentivazione alla produttività, alla professionalità; maggiorazione del premio incentivante
(9) Indennità di servizio interamente pensionabile - corresponsione per 12 mesi

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

miglioramento dell'efficienza dei servizi disciplinato dal d.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44 che ha recepito l'ultimo accordo di comparto 1988 - 90, come già messo in evidenza nella precedente relazione sul costo del lavoro, non ha dato risultati apprezzabili, anche perché tali compensi sono stati generalmente ripartiti tra tutti i dipendenti, sulla base della sola presenza in servizio e/o della qualifica, fallendo l'obiettivo di stimolare il personale ad una maggiore produttività. Al riguardo sono degne di essere menzionate le previsioni, contenute nei citati artt. 36, comma 2, e 37, comma 2, di attribuzione limitata, rispettivamente del Fondo per la produttività e di quello per la qualità, nella misura del 50% del totale dei dipendenti di ciascuna amministrazione e del 15% del numero dei lavoratori in servizio.

Si sta dunque assistendo al passaggio verso una politica salariale orientata alla differenziazione del premio individuale, anche attraverso diversi modelli di sistemi incentivanti (utilizzo di modelli misti di distribuzione degli incentivi³⁷).

Per gli incentivi è stata impegnata nel 1993, per quanto concerne il personale di ruolo, la somma di lire 531 miliardi, corrispondenti al 5% del totale della spesa (-1%), che comunque conferma il permanere di un'aliquota superiore a quella relativa ad altri comparti. Al di sopra di tale valore medio si collocano le amministrazioni dei Trasporti (15%), dell'Università (14%), del Lavoro (12%) e della Difesa (9%), mentre si collocano al di sotto Esteri (meno del 2%), Interno (1%), Agricoltura e Commercio con l'estero (2%).

Per quanto concerne il compenso per lavoro straordinario, l'ammontare del compenso per il personale di ruolo è di 376 miliardi, pari al 4% della spesa totale. Espongono valori superiori di incidenza Università (31%), Ambiente (14%), Tesoro (7%) e Finanze (6%) che assorbe come nell'anno precedente il 41% del compenso di tutto il comparto. Fanno registrare valori inferiori Esteri (con meno dell'1%), Difesa (1%), Pubblica istruzione e Beni culturali (2%).

Anche tale compenso ha perso la sua originaria natura remunerativa per divenire integrazione del reddito mensile dei dipendenti. Il compenso è infatti erogato non solo ai contingenti deficitari, ma anche a quelli eccedentari come nei casi del nono, settimo e quinto livello (rispettivamente: 170, 157 e 147 per cento).

La tavola 3.3.13 contiene l'evoluzione del premio incentivante e del compenso per lavoro straordinario del personale ministeriale dei livelli.

³⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per la funzione pubblica. *L'uso dei fondi di incentivazione alla produttività nella pubblica amministrazione italiana*, Quaderni del Dipartimento per la funzione pubblica, n. 22/1994, p. 9, 64 - 65.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

EVOLUZIONE DEL PREMIO INCENTIVANTE E DEL COMPENSO PER LAVORO STRAORDINARIO DEL PERSONALE MINISTERIALE DEI LIVELLI

LIVELLO	CONTRATTO	ALICQUOTA ORARIA PREMIO INCENTIVANTE	STRAORDINARIO	
			ALICQUOTA ORARIA	NUMERO INDICE
PRIMO	1980		2.300	100
	1979-81		3.640	158
	1982-84	1.401	5.458	237
	1985-87	1.401	5.458	237
SECONDO	1980		2.300	100
	1979-81		3.480	150
	1982-84	1.528	5.621	244
	1985-87	1.528	5.621	244
	1988-90	1.834	11.489	500
	1991-92		12.641	550
1993-94		12.641	550	
TERZO	1980		2.300	100
	1979-81		3.480	150
	1982-84	1.613	5.835	254
	1985-87	1.613	5.835	254
	1988-90	1.936	12.171	529
	1991-92		13.437	584
1993-94		13.437	584	
QUARTO	1980		2.300	100
	1979-81		3.480	150
	1982-84	1.865	6.003	261
	1985-87	1.868	6.003	261
	1988-90	2.242	12.897	561
	1991-92		14.100	613
1993-94		14.100	613	
QUINTO	1980		2.480	100
	1979-81		3.620	147
	1982-84	2.038	6.205	252
	1985-87	2.038	6.205	252
	1988-90	2.446	13.621	554
	1991-92		14.850	604
1993-94		14.850	604	
SESTO	1980		2.790	100
	1979-81		3.960	142
	1982-84	2.335	6.478	232
	1985-87	2.335	6.478	232
	1988-90	2.802	14.489	519
	1991-92		15.751	565
1993-94		15.751	565	
SETTIMO	1980		3.110	100
	1979-81		4.290	138
	1982-84	2.717	7.024	226
	1985-87	2.717	7.024	226
	1988-90	3.261	15.867	510
	1991-92		17.178	552
1993-94		17.178	552	
OTTAVO	1980		3.910	100
	1979-81		5.120	131
	1982-84	3.269	7.563	194
	1985-87	3.269	7.563	194
	1988-90	3.923	17.402	445
	1991-92		18.770	480
1993-94		18.770	480	
NONO	1988-90	4.640	19.152	
	1991-92		20.585	
	1993-94		20.585	

Per tali ragioni il legislatore della legge 23 dicembre 1994, n. 724 è intervenuto riducendo, nel contesto della nuova articolazione dell'orario di servizio, nella misura del 5% per il secondo semestre 1995 e per gli anni 1996 e 1997, gli stanziamenti ed i fondi comunque utilizzati nell'anno 1994 per l'erogazione del compenso per lavoro straordinario al personale del comparto ministeriale. Nella stessa linea il citato contratto collettivo nazionale di lavoro per i lavoratori statali, all'art. 33, ha previsto, a decorrere dal 1° gennaio 1995, la riduzione nella misura del 20% degli stanziamenti per la remunerazione delle prestazioni di lavoro straordinario, con destinazione dell'importo di tale riduzione al finanziamento degli istituti finalizzati, con lo stesso contratto collettivo, all'incentivazione della produttività.

3.3.11 - La retribuzione media

Per un esame più analitico della retribuzione media lorda pro-capite si è presa in considerazione quella corrisposta al personale del livello VII. Questo pur non costituendo il livello in cui si registra la concentrazione più numerosa, che viceversa si presenta nel quinto livello, costituisce il dato più completo in quanto per esso sono disponibili tutte le informazioni necessarie, incluse quelle relative all'Università, non comunicate per il quinto livello. Alla determinazione della retribuzione media si è proceduto considerando la spesa impegnata per l'anno 1993 rapportandola al numero dei dipendenti; a questo proposito si chiarisce che è stata utilizzata la media dei dipendenti nell'arco dell'anno tenendo conto dei movimenti avvenuti (personale al 1° gennaio + personale al 31 dicembre diviso 2).

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ministero	Stip.+I.S.+ Acconti (a)	Scostam. Media	Straord. +Incent.+Altre Indenn. (b)	Scostam. Media	Totale (a+b)	Scostam. Media
Presidenza	26.550	-2.402	7.660	-2.951	34.210	-5.353
Tesoro	29.845	893	7.695	-2.916	37.540	-2.023
Finanze	33.155	4.203	9.615	-996	42.770	3.207
Bilancio	30.650	1.698	8.028	-2.583	38.678	-885
Grazia e Giust.	27.808	-1.144	11.296	685	39.104	-459
Esteri	22.826	-6.126	103.231	92.620	126.057	86.494
Pubblica Istr.	31.045	2.093	1.815	-8.796	32.860	-6.703
Interno	29.392	440	5.914	-4.697	35.306	-4.257
Lavori Pubbl.	34.506	5.554	3.063	-7.548	37.569	-1.994
Trasporti	30.939	1.987	7.669	-2.942	38.608	-955
Difesa	30.792	1.840	4.412	-6.199	35.204	-4.359
Agricoltura	30.255	1.303	1.281	-9.330	31.536	-8.027
Industria	31.072	2.120	2.666	-7.945	33.738	-5.825
Lavoro	31.905	2.953	5.312	-5.299	37.217	-2.346
Comm.Est.	32.143	3.191	5.961	-4.650	38.104	-1.459
Marina Merc.	30.489	1.537	2.489	-8.122	32.978	-6.585
Sanità	31.979	3.027	3.401	-7.210	35.380	-4.183
Turismo	30.927	1.975	3.312	-7.299	34.239	-5.324
Beni Cult.	30.353	1.401	1.703	-8.908	32.056	-7.507
Ambiente	30.036	1.084	6.365	-4.246	36.401	-3.162
Università	1.325	-27.627	19.946	9.335	21.271	-18.292
Media	28.952		10.611		39.563	

Analizzando il peso di ciascuna delle componenti della retribuzione di un pubblico dipendente appartenente al VII livello dei 21 ministeri, come si evince dalla tabella contenuta nel paragrafo, emerge chiaramente come la quota preponderante sia quella delle competenze fondamentali (stipendio, indennità integrativa speciale e acconti) che rappresentano il 72% della retribuzione stimata³⁸. Il 26% della retribuzione è da imputare ai compensi accessori (straordinario, incentivi e altre indennità). La parte rimanente, pari al 2%, riguarda gli arretrati.

All'interno dei singoli ministeri si evidenziano rilevanti discrepanze rispetto alla media, segnatamente con riferimento alle retribuzioni accessorie. In particolare gli Esteri presentano un valore in assoluto più elevato (103.231 milioni annui), tanto da determinare lo scostamento negativo dalla media per quasi tutti gli altri ministeri. E tuttavia, oltre al Ministero di grazia e giustizia che presenta un valore pari a 684, anche il personale dei Ministeri delle finanze, del tesoro, del bilancio e

³⁸ In tal senso Ministero del tesoro Commissione tecnica per la spesa pubblica. *Le carriere retributive nel pubblico impiego*, nota n. 2, febbraio 1993.

della presidenza del Consiglio usufruisce di retribuzioni accessorie molto rilevanti ove si consideri che lo scostamento assoluto dalla media per tali ministeri è molto contenuto.

In materia di retribuzioni accessorie è dunque evidente che risulta eluso il principio della "trasparenza economica" indicato dalla legge - quadro del 1983³⁹.

Per il Ministero dell'università, i dati forniti dalla Ragioneria generale nel conto annuale 1993 appaiono poco attendibili avuto riguardo soprattutto alla voce principale della retribuzione in cui lo scostamento dalla media pro - capite è inferiore di oltre 27 milioni.

3.3.12 - Il costo del personale

La spesa per le retribuzioni lorde è nel complesso pari a lire 10.227 miliardi, di cui il 25% da imputare al personale delle Finanze e rispettivamente il 15% ed il 14,5% a Grazia e giustizia e Difesa.

Al citato importo di lire 10.227 miliardi vanno aggiunti gli oneri per indennità di missione, assegni familiari, altre spese e contributi previdenziali ed assistenziali a carico dell'amministrazione pari a lire 1.434 miliardi (-10% rispetto all'anno precedente con scarti rilevanti di decremento per indennità di missione: -33 miliardi per spese di missione e -124 miliardi per contributi a carico della amministrazione), con un ammontare di 11.663 miliardi che si è convenuto di chiamare costo del lavoro.

Si evidenzia che il 53% delle indennità di missione sono da imputare a Finanze, Difesa, Lavoro e previdenza sociale e Grazia e giustizia; il 33% delle spese per assegno per nucleo familiare e l'86% delle cosiddette altre spese dei rispettivi totali sono da imputare al Ministero della difesa.

Con riferimento al costo del personale come sopra definito i ministeri che incidono in misura più rilevante sono gli stessi ministeri delle Finanze, Grazia e giustizia e Difesa, ma con percentuali leggermente diverse, ma significative, rispettivamente 25,5%, 14,9% e 15%.

Per l'effettiva quantificazione del costo del lavoro, vanno inoltre sommati a questo importo, come si è detto, gli altri oneri finanziari indicati nel paragrafo 2.7.2.

³⁹ Ibidem, p. 23.

3.4 - Il personale delle aziende autonome

3.4.1 - Consistenza e struttura

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

I dipendenti delle aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo costituiscono una distinta categoria di personale pubblico, disciplinata da un proprio contratto collettivo (art. 5 d.F.R. 5 marzo 1986, n. 68).

Alla fine del 1993, i dipendenti di ruolo delle aziende, compresi i dirigenti non contrattualizzati, sono 274.261, pari al 13% del complessivo personale statale, senza sostanziali divari rispetto al precedente esercizio. Ad essi vanno aggiunti i dipendenti non di ruolo che ammontano a 1.125 (-87% rispetto all'anno precedente), per un totale complessivo di 275.386 unità.

La percentuale di copertura dei posti in organico è pari all'81% con una vacanza complessiva di 62.794 unità. Particolarmente rilevanti sono le vacanze che si registrano nell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni con 52.177 unità, e nell'Azienda autonoma delle strade con 7.384 unità.

La disaggregazione dei dati per categorie di personale mostra che la dirigenza delle aziende è 7 volte inferiore a quella dei ministeri (5.058 per i ministeri e 731 per le aziende), nonostante i due comparti abbiano la stessa entità.

Al 31 dicembre 1993, il personale femminile di ruolo è di 92.097 unità, pari al 34% del totale (dati sostanzialmente invariati rispetto all'anno precedente).

L'82% del personale, di ruolo e non di ruolo, appartiene all'Amministrazione delle poste, che con decreto-legge 1° dicembre 1993, n. 487, convertito dalla legge 29 gennaio 1994, n. 71 è stata avviata a privatizzazione. In considerazione dell'entità di incidenza dell'Amministrazione delle poste con 222.265 dipendenti (-1,6% rispetto all'anno precedente) di cui 86.832 donne, l'intero comparto subirà un profondo ridimensionamento.

Nel corso del 1993 è continuata la diminuzione del personale di ruolo delle aziende autonome con un decremento di 3.734 unità.

La presenza delle donne nell'amministrazione della Cassa depositi e prestiti fa registrare il valore più elevato del comparto (41%). Ma anche in tale settore il loro peso decisionale rimane modesto: 3 donne su 22 dirigenti generali ed il 4% con riguardo ai dirigenti contrattualizzati.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La seconda componente per ordine di grandezza è il Corpo dei vigili del fuoco, che rappresenta il 10,2% della consistenza del comparto. La percentuale del personale femminile in servizio è soltanto del 3,5%: 10 volte inferiore a quella media del comparto.

Tra le aziende del comparto che in diversa misura fanno registrare un assottigliamento del personale, il decremento più significativo (5.779 unità) si presenta, in termini relativi, per l'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni. Soltanto il Corpo nazionale dei vigili del fuoco e l'ANAS evidenziano incrementi di personale, rispettivamente 5,5% (1.870 unità) e 3,2% (442 unità).

3.4.2 - La spesa impegnata

Nel 1993 la somma impegnata per retribuzioni lorde al personale di ruolo delle aziende è di lire 8.891 miliardi, pari al 12% del settore statale, con una poco significativa flessione rispetto all'anno precedente.

Nella tabella che segue viene evidenziata la retribuzione media percepita dal personale appartenente alle diverse aziende. Nel calcolo si è usata la stessa metodologia sperimentata per il comparto ministeri (cfr. paragrafo 3.3.10), riferita però all'intero personale di ruolo.

Come lo scorso anno, l'azienda che presenta la retribuzione media più alta è la Cassa DD.PP.; quella che presenta la retribuzione media più bassa è l'ANAS.

Aziende	Retribuzione	Scost. media
Poste	31.697.432	-4.871.350
Monopoli	34.732.982	-1.835.800
ANAS	31.322.238	-5.246.544
AIMA	38.731.827	2.163.045
Cassa DD.PP.	47.838.358	11.269.576
VV.FF.	35.089.853	-1.478.929
Media	36.568.782	

L'incidenza sul totale della retribuzione ordinaria (stipendio, comprensivo della tredicesima mensilità, indennità integrativa speciale) passa dal 70% per il 1992 al 77% per il 1993, mentre quella accessoria (compenso per lavoro straordinario, incentivi alla produttività e indennità) subisce un decremento di 5 punti percentuali (dal 28% del 1992 al 23% del 1993).

Tra i dati più significativi si registra:

- per il personale dell'ANAS la percentuale minima di incidenza della retribuzione accessoria pari al 10%, mentre quella massima è attribuita al personale della Cassa DD.PP. (33%);
- al personale della Cassa DD.PP. viene attribuita la percentuale più elevata per incentivi alla produttività (16%), seguito da quello appartenente ai Monopoli (11%).

3.5 - Il personale della scuola

3.5.1 - Consistenza e struttura

Nel 1993 la popolazione scolastica è scesa da 8.209.783 nel 1992 a 8.124.177 presenze, con un decremento di 85.606 unità, pari a 1,04%⁴⁰.

Al calo sopra evidenziato è seguito quello del personale scolastico, la cui consistenza è passata da oltre 1.156.598 a 1.123.479 (*tavola 3.5.1*), con un decremento del 2,8%.

Nonostante la flessione del personale, permane l'eccedenza, rispetto ai posti previsti in organico, di 31.851 docenti di ruolo, cui fanno riscontro vacanze sia per quanto riguarda il personale direttivo (265 unità) sia per quanto attiene al personale A.T.A.⁴¹ (9.774 unità).

I docenti di ruolo al 31 dicembre 1993 risultano essere 838.023: 0,59% in meno rispetto al dato del 1992. Il personale direttivo, ha subito un incremento del 1,46%, valore superiore a quelli del personale A.T.A. (0,29%).

In relazione all'anzianità, il trend segnalato nella relazione per l'anno 1992 viene confermato anche per il 1993. Infatti ben il 90% del personale direttivo ha più di 15 anni di servizio, mentre per il personale docente la percentuale dell'anzianità scende al 53% per poi risalire al 56% per il personale A.T.A.

Il personale femminile mantiene il peso preponderante, passando dal 70,7% del 1992 al 71,5% del 1993, per un totale di 803.926 unità.

Il comparto scuola rappresenta, al 31 dicembre 1993, il 45% dell'intero settore statale (1.123.479 presenze su un totale di 2.476.039 unità). Più specificamente, il personale di ruolo, raggiunge la quota del 48%, mentre il restante personale (non di ruolo e temporaneo) si attesta sul 32% (*tavola 2.2*).

3.5.2 - La spesa impegnata

Nell'anno 1993 la spesa impegnata complessivamente per il comparto della scuola ammonta a 37.524 miliardi (*tavola 3.5.2*), con un incremento, sia pure lieve (29 miliardi), rispetto al 1992, laddove la consistenza del personale è diminuita, come si è detto, del 2,8%.

La spesa per il personale di ruolo, pari a 34,8 miliardi, rappresenta il 45% del totale della spesa complessiva statale, al netto degli arretrati.

⁴⁰ Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1993*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1994, vol. II, tomo III, p. 25.

⁴¹ Personale amministrativo, tecnico e ausiliario.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola B.5.1

PERSONALE DELLA SCUOLA IN SERVIZIO NEL 1993

'ALFICALIVELLO	DOTAZIONE ORGANICA	PERSONALE IN SERVIZIO AL 1/1		CESSATI NELL'ANNO		ASSUNTI NELL'ANNO		USCITI DAL LIVELLO O QUALIFICA NELL'ANNO		ENTRATI NEL LIVELLO O QUALIFICA NELL'ANNO		PERSONALE IN SERVIZIO AL 31/12		(+)/- % '100
		Totale (a)	Di cui Donne	Totale (b)	Di cui Donne	Totale (c)	Di cui Donne	Totale (d)	Di cui Donne	Totale (e)	Di cui Donne	Totale (f)	Di cui Donne	
PERSONALE DIRETTIVO	14.541	14.070	4.009	607	102	4	308	6				14.276	4.804	1,46
PERSONALE DOCENTE	505.172	542.890	634.711	24.949	16.874	3	14.260	2	2.044	1.526	2.044	638.023	832.297	-0,59
PERSONALE A.T.A. (1)	158.308	148.116	79.912	5.717	2.473	4	3.974	4	2.944	1.828	2.944	149.534	78.413	0,29
Totale personale di ruolo	877.921	1.093.174	793.331	31.378	19.349	3	26.329	3	2.944	1.828	2.944	898.833	718.814	-8,83
PERSONALE DOCENTE NON DI RUOLO		71.425	47.642	64.537	44.234	90	26.122	51				43.951	31.930	-59,03
PERSONALE A.T.A. NON DI RUOLO							12.000	7.725				12.000	7.725	
PERSONALE TEMPORANEO		81.889	53.783	12.904	4.720	16						69.085	49.057	-15,74
Totale altro personale		163.434	101.426	77.441	49.999	66	38.947	33				124.648	88.312	-18,79
TOTALE		1.169.899	817.866	198.711	89.399	9	75.992	84.479	7	2.044	1.828	1.123.479	893.926	-2,89

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

(1) Personale amministrativo, tecnico, ausiliario

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SOMME IMPEGNATE PER IL PERSONALE DELLA SCUOLA NEL 1993

	STIPENDIO		INDENNITA' INTEGRATIVA SPECIALE		INDENNITA' DI FUNZIONE		ACCONTI		STRAORDINARIO		INCENTIVI ALLA PRODUTTIVITA'		ALTRE INDENNITA'		EMOLUMENTI ANNI PRECEDENTI		TOTALE	
	MI	MI	MI	MI	MI	MI	MI	MI	MI	MI	MI	MI	MI	MI	MI	MI	MI	MI
PERSONALE DIRETTIVO	499.430	82	199.278	25	87.086	11												895.872
PERSONALE DOCENTE	15.822.419	82	11.149.872	37	1.741.841	6			5.356	4.1	223.406	1	6.450	1				30.185.102
PERSONALE A.T.A. (1)	1.726.312	44	1.897.396	49	170.278	4			59.945	2	39.555	1	1.715.006	4				3.892.448
Totale personale di ruolo	18.048.161	108	13.226.546	91	1.999.205	21			86.306	4.1	278.192	1	1.221.456	4				24.842.822
PERSONALE DOCENTE NON DI RUOLO	428.357	49	396.922	46	45.982	5			172	4.1	2.395	4.1						871.316
PERSONALE A.T.A. NON DI RUOLO	106.614	36	197.982	57	10.943	4			156	4.1	2.335	1						277.210
PERSONALE TEMPORANEO	728.109	28	735.223	48	87.756	4												1.532.088
Totale altro personale	1.262.879	113	1.329.927	151	124.681	13			328	4.1	4.729	4.1						2.864.819
TOTALE	19.311.040	221	14.556.473	242	2.123.886	34			86.634	4.1	282.921	1	1.221.456	8				27.707.641

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

(1) Personale amministrativo, tecnico, ausiliario

Questa percentuale è inferiore di 3 punti all'incidenza del numero dei dipendenti sul totale degli statali. Il differenziale si spiega con la bassa retribuzione media del personale della scuola (34,8 milioni).

Passando alle singole categorie di personale di ruolo, si rileva come il personale direttivo, gode di una retribuzione media annua lorda pro-capite di 56,5 milioni, il personale docente di 36 milioni, quello A.T.A. di 26,5 milioni.

Per quanto attiene alla composizione delle retribuzioni del personale di ruolo, la parte predominante, come già rilevato nella relazione del 1992, riguarda lo stipendio e l'indennità integrativa speciale, che, cumulativamente, rappresentano il 90% della retribuzione complessiva (4 punti percentuali in meno rispetto al 1992).

In particolare, la percentuale è 87% per il personale direttivo, sale all'89% per il personale docente, per raggiungere poi il picco del 93% per il personale A.T.A.

Per quest'ultima categoria di dipendenti, la spesa maggiore è rappresentata dalla indennità integrativa speciale, il cui ammontare è superiore di ben 161 miliardi rispetto al totale dello stipendio.

Le ragioni di percentuali così alte a favore delle componenti della retribuzione ordinaria vanno ricercate nel fatto che gli aumenti contrattuali del personale della scuola si riversano quasi per intero nello stipendio, a tutto vantaggio del futuro trattamento pensionistico.

Relativamente al personale non di ruolo la spesa totale è di 2.681 miliardi, che rappresenta il 7% della somma totale di spesa.

L'aspetto più rilevante è rappresentato dall'importo erogato per le supplenze che ammonta a 3.879 miliardi⁴².

3.5.3 - Considerazioni conclusive

Premesso che per la scuola non vi sono, nel 1993, novità degne di nota rispetto all'anno precedente, si segnala l'assenza di qualsiasi iniziativa diretta a dare esecuzione al d.lgs. n. 29/1993.

Ciò trova la propria spiegazione sia nel fatto che la succitata normativa è entrata in vigore ad anno scolastico già avviato, sia nella particolare difficoltà applicativa che tale riforma trova in un comparto qual è quello della scuola.

⁴² Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1993*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, vol. II, tomo III, p. 31.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

A tal proposito non bisogna dimenticare che quest'ultima rappresenta la fetta più consistente dell'intero settore statale e che, quindi, il d.lgs. 29/1993, diretto a dare corpo ad un'amministrazione per obiettivi e programmi attraverso un'oculata gestione delle risorse umane, pone problemi di non breve momento in un comparto come quello *de quo*, caratterizzato da una funzione del tutto peculiare rispetto agli altri comparti.

La formazione civica e culturale dell'individuo è un compito assai arduo e delicato per cui le problematiche da affrontare, ai fini applicativi del d.lgs. 29, spaziano dalle questioni giuridiche a quelle finanziarie per finire, non ultime, a quelle sociali ed organizzative.

Non è un caso che il legislatore sia intervenuto regolando specificamente il settore scolastico con il d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 35, diretto al riordino in materia di utilizzazione del personale della scuola. L'articolato normativo tocca i punti salienti del comparto, intervenendo in maniera chiara ed incisiva in ambiti delicati (quali ad esempio quello inerente alle supplenze) che rappresentano i veri nodi da sciogliere sia da un punto di vista finanziario che didattico.

I sintomi di un'eventuale cambio di rotta potranno essere individuati solo a partire dal 1994, tenendo ben presente che nel 1995 è entrato in vigore il nuovo contratto collettivo.

Quest'ultimo ha riconosciuto al personale direttivo ed a quello docente un certo grado di autonomia circa l'individuazione degli obiettivi inerenti sia ad aspetti formativi che organizzativi della didattica e della pedagogia, nonché ad aspetti organizzativi in generale.

Ogni istituto scolastico, in ossequio alle direttive ministeriali e tenuta in debito conto la situazione sociale in cui si va ad operare, è in grado di programmare la propria attività in piena aderenza alle esigenze che di volta in volta si palesano, offrendo così un servizio adeguato alle richieste dell'utenza, che, a sua volta, viene ad essere valorizzata.

Evidentemente tutto ciò è da verificare sul campo ma la strategia di fondo è da ritenere valida, in quanto sembra aver recepito il principio in base al quale i servizi offerti dalla pubblica amministrazione non possono non tener conto del contesto in cui vanno a collocarsi.

A tal proposito è opportuno far riferimento alla Carta dei servizi della scuola, contenuta nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 giugno 1995⁴³. Emerge dall'articolato in questione come si sia definitivamente imboccata la strada sia del riconoscimento di una maggiore autonomia, costituzionalmente sancita, della funzione docente, sia della dovuta considerazione dell'utente del servizio scolastico, che va individuato non solo nella figura dell'allievo ma anche in quella dei genitori.

⁴³ G.U. serie generale, n. 138 del 15.6.1995.

Una maggiore partecipazione da parte dell'utenza non può che giovare all'attività scolastica tanto più se troverà riscontro nella realtà la figura innovativa del contratto formativo di cui all'articolo 7, comma 6, della Carta.

La scelta di un modello pattizio, mediante il quale consentire un concreto confronto sull'attività didattica fra docente, da una parte, ed allievo e genitori, dall'altra, risponde in pieno sia ai criteri di efficienza ed efficacia⁴⁴, che al principio di trasparenza, in quanto si consente all'utenza di ottimizzare i propri interessi culturali ed alla scuola di utilizzare al meglio le risorse umane a propria disposizione.

⁴⁴ In tema, CNEL, *Misurazione delle prestazioni delle scuole secondarie superiori*, luglio 1995.

3.6 - Il personale delle università

3.6.1 - Consistenza e struttura

In questo paragrafo viene esaminato tutto il personale delle università⁴⁵, sia quello contrattualizzato, oggetto di uno specifico comparto (art. 9 d.P.R. n. 68/1986), sia quello non contrattualizzato.

Preliminarmente si rileva che la consistenza del personale di ruolo delle università in servizio alla data del 31 dicembre 1992, risultante dai conti annuali delle amministrazioni e indicata nel conto annuale della Ragioneria 1992⁴⁶, pari a 99.165 unità, non corrisponde al dato del 1° gennaio 1993, riportato nel conto annuale 1993 (102.632 dipendenti)⁴⁷. Tutto ciò impedisce comparazioni tra i due esercizi.

Alla fine del 1993, il personale di ruolo delle università, compreso quello non contrattualizzato, ma con esclusione dei dipendenti degli osservatori astronomici, è costituito da 102.721 unità (*tavola 3.6.1*), pari al 5% del complessivo personale statale, come nel 1992. Aggiungendo al dato riportato il personale diverso da quello di ruolo (non di ruolo, contrattista e temporaneo), che consta di 2.480 unità, si perviene a complessivi 105.201 dipendenti.

Le donne sono il 38% del totale; si conferma, così, il dato del 1992⁴⁸, per il quale è stato riscontrato un aumento della presenza femminile.

"La Sapienza" di Roma anche nel 1993, come nell'esercizio precedente, detiene il primato per la consistenza del personale di ruolo, con l'11%, seguito da Napoli con il 7,1%, Bologna con il 4,9% e Messina con il 4,1%⁴⁹.

Si segnala per il rilevante peso del personale docente sul totale il Politecnico di Milano (40%): valore 10 volte maggiore di quello dell'Università per stranieri di Siena la cui percentuale raggiunge appena i quattro punti. Nulla è variato rispetto al 1992.

Il personale docente, comprensivo dei professori di ruolo, dei professori incaricati e dei ricercatori, raggiunge il 46% del totale, 2 punti percentuali in meno rispetto al 1992. Il

⁴⁵ Si noti che l'art. 12 del d.lgs. n. 29/1993 qualifica le università come amministrazioni pubbliche non statali.

⁴⁶ Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato. Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale, *Il conto annuale 1992. Il personale delle amministrazioni del settore statale*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, vol. I, p. 163.

⁴⁷ *Il conto annuale 1993*, Roma, vol. I, p. 165.

⁴⁸ Questa percentuale di incidenza è la stessa sia per i dati al 31 dicembre 1992 che per quelli al 1° gennaio 1993.

⁴⁹ In valore assoluto, Roma: 11.724 unità; Napoli: 7.932 unità; Bologna: 4.996 unità; Messina: 4.276 unità. Cfr. *Il conto annuale 1993*, vol. I, p. 164 sg.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.6.1

PERSONALE DI RUOLO DELLE UNIVERSITA' IN SERVIZIO NEL 1993

	PERSONALE IN SERVIZIO AL 1/1			PERSONALE IN SERVIZIO AL 31/12			VARIAZIONE %	
	Totale	%	Di cui donne	Totale	%	Di cui donne	Totale	Donne
PROFESSORI	30.254	29	5.732	30.304	30	5.804	+0,17	+1,28
RICERCATORI	17.039	17	6.768	17.358	17	6.923	+1,87	+2,29
PROFESSORI INCARICATI	784	1	142	388	<1	87	-50,51	-38,73
DIRIGENTI	110	<1	12	117	<1	11	+8,38	-8,33
RUOLO AD ESAURIMENTO	221	<1	69	215	<1	67	-2,71	-2,90
LIVELLI	54.224	53	28.286	54.339	53	28.489	+0,21	+0,77
TOTALE	102.632	100	39.008	102.721 (1)	99	39.381	+0,09	+0,96

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

(1) Cui vanno aggiunte 2.480 unità di personale non di ruolo, temporaneo e contrattista, per un totale complessivo di 105.201, al netto del personale degli Osservatori astronomici

personale docente femminile rappresenta il 32% rispetto al totale delle donne impegnate nel settore Università

I dirigenti (117 unità, di cui 11 donne) hanno segnato un incremento di 12 unità rispetto al 31 dicembre 1992, mantenendo, però, lo stesso esiguo rapporto sulla consistenza complessiva, evidenziato lo scorso anno (1 per mille).

Il 57% del personale di ruolo ha un'anzianità non superiore ai 15 anni, per i docenti la percentuale scende a 48 punti.

I dipendenti non di ruolo, temporanei e contrattisti sono, come si è detto, 2.480 unità, di cui 1.095 donne. Il personale temporaneo ha un peso prevalente con 1.636 unità (65%).

Le regioni con maggiore concentrazione di personale sono Lazio, Sicilia e Campania.

3.6.2 - La spesa impegnata⁵⁰

Gli impegni assunti complessivamente per il personale delle università, con esclusione degli osservatori astronomici, ammontano a 5.707 miliardi, di cui 5.611 destinati al personale di ruolo.

La retribuzione ordinaria, costituita da stipendio ed indennità integrativa, rappresenta l'80% della retribuzione complessiva (comprensiva di un elevato ammontare per arretrati: v. *tavola* 3.6.2). Questo valore è superiore a quello dei ministeri, ma inferiore a quello della scuola.

La spesa impegnata per il personale di ruolo incide in misura del 7% rispetto al totale della spesa statale. Questa percentuale supera di 2 punti il valore incidentale relativo alla consistenza numerica. Il differenziale dipende dal fatto che la retribuzione media lorda pro-capite del personale delle università è superiore alla media dei dipendenti statali. La *tavola* 2.7 dimostra infatti che la retribuzione media di tale personale (52,6 milioni) supera quelle di tutti gli altri aggregati, con eccezione delle categorie di personale di livello elevato (segretari comunali e provinciali, personale della carriera prefettizia, magistrati, diplomatici). D'altro canto, deve considerarsi che una parte notevole del personale in questione è costituita, come si è detto, da professori (docenti, ricercatori e tecnologi) la cui retribuzione media sfiora i 74 milioni⁵¹.

L'incidenza dell'indennità integrativa speciale sulla retribuzione ordinaria varia da un minimo del 16% per i dirigenti ad un massimo del 37% per i livelli, mentre l'incidenza per i professori è del 17%.

⁵⁰ In tema, Ministero del tesoro Commissione tecnica per la spesa pubblica, *La spesa per l'istruzione superiore in Italia nel 1993*, nota n. 4, maggio 1995.

⁵¹ In argomento, v. per un profilo particolare del trattamento economico dei professori universitari, Corte cost. n. 305 del 26.6-7.7.1995, in G.U. n. 29 del 12.7.1995.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.6.2

SOMME IMPEGNATE PER IL PERSONALE DI RUOLO DELLE UNIVERSITA' NEL 1993

	(IMPORTI IN MILIARDI DI LIRE)										TOTALE	
	STIPENDIO (a/h) *100	INDENNITA' INTEGRATIVA SPECIALE (b/h) *100	STRAORDINARIO (d/h) *100	INCENTIVI ALLA PRODOTTIVITA' (c/h) *100	ALTRE INDENNITA' (l) *100	EMOLUMENTI ANNI PRECEDENTI (g/h) *100	TOTALE					
PROFESSORI	1.713.499.113	65	456.749.316	17		54.038	< 1	383.44.779	14	89.758.998	3	2.643.206.244
RICERCATORI	528.784.862	55	240.753.557	25		30.702	< 1	146.774.255	15	50.669.989	5	987.013.365
PROFESSORI INCARICATI	10.169.157	83	2.511.291	16				277.123	2	3.180.263	20	16.137.834
DIRIGENTI	5.719.888	54	1.742.337	18	1.139.865	355.863	3	251.158	2	1.457.587	14	10.686.898
RUOLO AD ESAURIMENTO	9.402.692	50	3.290.379	18	1.451.821	577.800	3	180.325	1	3.806.776	20	18.709.993
LIVELLI	829.893.416	42	719.959.313	37	63.978.111	17.862.078	1	217.978.178	11	106.200.617	5	1.955.861.713
TOTALE	3.097.499.328	55	1.425.006.193	28	66.569.797	18.990.481	< 1	748.605.816	13	255.074.230	5	5.611.595.847 ⁽¹⁾

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

(1) Cui va aggiunta la somma di 96.051.926, relativa alla spesa per il personale non di ruolo, temporaneo e contrattista, per un totale complessivo di 5.707.647.774 (al netto degli oneri relativi al personale degli Osservatori astronomici)

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nell'ambito della retribuzione accessoria assumono considerevole rilievo le indennità corrisposte ai professori, che raggiungono il 17% della retribuzione complessiva.

Per quanto attiene ai dirigenti la componente più rilevante rimane, come nel 1992, lo straordinario (11%)⁵².

3.6.3 - *Considerazioni conclusive*

Il settore "università" nell'anno in esame non mostra cambiamenti sostanziali sul piano finanziario, rispetto al 1992. Ciò dipende dalla permanenza dello stesso contratto collettivo nazionale di base e dalla mancata sopravvenienza di norme di settore particolarmente importanti.

A tal proposito sarà di particolare interesse, stante la larga autonomia riconosciuta alle università, esaminare l'applicazione che sarà data al d.lgs. n. 29/1993, che sembra quanto mai attagliarsi al settore in questione.

Infatti, più che nel comparto scuola, la normativa succitata può trovare proprio negli atenei una pronta ed efficace risposta grazie, non solo alla già richiamata autonomia, ma anche all'esiguità della struttura (10 volte più piccola); fattore, quest'ultimo, che gioca a favore di un'azione più efficace, efficiente e tempestiva.

⁵² 12%, al netto degli arretrati.

3.7 - Il personale dei corpi di polizia

3.7.1 - Consistenza e struttura

L'analisi riguarda il personale non contrattualizzato appartenente a Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di finanza, Polizia penitenziaria e Corpo forestale dello Stato.

Alla fine del 1993 i corpi di polizia sono composti da 296.194 dipendenti di ruolo, pari al 14% del complessivo personale statale. Aggiungendovi gli ausiliari e gli allievi, si perviene al totale complessivo di 324.601 unità. Si omette la comparazione con il 1992, in quanto i dati al 31 dicembre 1992 (279.932 unità)⁵³ trasmessi dalle amministrazioni e riportati dal conto annuale non coincidono con quelli risultanti al 1° gennaio 1993 (282.408 unità)⁵⁴.

Indipendentemente dalla mancanza di dati certi sulla consistenza dei corpi di polizia all'inizio del 1993, si rileva dalla *tavola 3.7.1*⁵⁵ un generalizzato aumento rispetto all'esercizio precedente, con particolare riguardo alla Polizia penitenziaria (+16%), ad eccezione del Corpo forestale dello Stato che segna una flessione dell'ordine del 2%.

La dirigenza consta di 1.468 unità. In senso ampio, cioè ricomprendendovi anche il personale con il trattamento dirigenziale, essa comprende 3.481 unità, distribuite secondo il seguente prospetto:

• Polizia di stato	1.614	46,4	1,7% del corpo	-26,2% su 1992
• Carabinieri	909	26,1	0,9% "	-0,4% "
• Guardia di finanza	664	19,0	1,1% "	+0,7% "
• Polizia penitenziaria	1			
• Corpo forestale	293	8,4	3,91%	-5,8% "
Totale	3.481	100,0	1,2% del totale corpi	-14,5% "

L'incidenza del complesso della dirigenza sul totale del personale di ruolo, recessiva rispetto al 1992 (da 1,5% a 1,2%)⁵⁶ è inferiore a quella dei ministeri e soprattutto delle forze

⁵³ Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato. Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale. *Il conto annuale 1992 Il personale delle amministrazioni del settore statale*. Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, vol. I, p. 415

⁵⁴ *Conto annuale 1993*, vol. I, p. 431.

⁵⁵ Il dato 1° gennaio 1993 riportato in questa tavola è maggiore di quello 31 dicembre 1992, per cui prendendo in considerazione quest'ultimo, l'aumento sarebbe ancora più consistente.

⁵⁶ I confronti prendono in considerazione i dati risultanti dalla relazione precedente. Cfr. Corte dei conti. *Il costo del lavoro pubblico nel 1992*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, p. 88.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.7.1

PERSONALE DI RUOLO DEI CORPI DI POLIZIA NEL 1993

	PERSONALE IN SERVIZIO AL 1°1			PERSONALE IN SERVIZIO AL 31/12			VARIAZIONE %	
	Totale	%	Di cui donne	Totale	%	Di cui donne	Totale	Donne
Polizia di Stato	89.622	32	8.002	94.405	32	9.670	+5,34	+20,84
Carabinieri	96.445 ⁽¹⁾	34		98.401 ⁽¹⁾	33		+2,03	
Guardia di Finanza	58.253 ⁽¹⁾	21		60.591 ⁽¹⁾	20		+4,01	
Polizia penitenziaria	30.394	11	769	35.263	12	1.463	+16,02	+90,25
Corpo forestale dello Stato	7.694	3	284	7.534	3	281	-2,08	-1,06
TOTALE	282.408	100	9.055	296.194	100	11.414	+4,96	+26,08

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

(1) Compreso il personale richiamato in servizio

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

armate (7%). All'interno dell'aggregato la maggiore consistenza riguarda la Polizia di Stato. Il dato è però in forte calo sia in termini assoluti (-26,2%), sia in termini di rapporto con il totale del corpo (da 2,5% a 1,7%), sia infine come percentuale di incidenza sul complesso della dirigenza (da oltre la metà a meno della metà). Il valore più alto di incidenza, sotto quest'ultimo profilo, si riscontra per il Corpo forestale dello Stato, peraltro inferiore a quello dell'anno precedente (3,9% contro 4%). Complessivamente, la dirigenza segna una forte contrazione (14,5%) rispetto al 1992, che a sua volta, aveva subito una diminuzione, sia pure più contenuta, nei confronti dell'anno precedente.

A differenza della dirigenza, la cui componente maggioritaria concerne, come si è detto, la Polizia di Stato, il corpo più numeroso è costituito dai Carabinieri. A fronte di una previsione di organico complessiva di 114.898 posti, risultano in servizio 98.401 unità, con una copertura dell'86%. La situazione delle qualifiche dirigenziali è sostanzialmente in equilibrio: leggermente eccedentarie le qualifiche superiori, deficitarie quelle inferiori.

Nell'ambito dei livelli sono preponderanti le qualifiche di carabiniere scelto V livello (21% della forza), carabiniere V livello (16%) e appuntato V livello (15%).

Il movimento del personale registra 995 assunzioni contro 2.133 cessazioni, con la compensazione del passaggio in ruolo di personale di complemento e a tempo determinato. Consistenti le cessazioni di appuntati scelti-ufficiali di polizia giudiziaria VI livello (513 unità). L'anzianità di servizio media non è molto elevata. La fascia percentualmente più rilevante è quella da 6 a 10 anni di servizio.

L'incidenza dell'Arma dei carabinieri sulle forze di polizia è decrescente (dal 34% del 1992 al 33%), nonostante l'incremento del 2% dei propri effettivi.

Il secondo corpo per ordine di grandezza è la Polizia di Stato che consta di 94.405 unità in servizio, a fronte di una dotazione di 113.442 posti, con una copertura dell'83%.

Contrariamente al personale dei livelli, esiste un sostanziale equilibrio tra le previsioni dell'organico dirigenziale nel suo complesso e le unità effettivamente in servizio. All'interno, la situazione delle varie posizioni è diversificata.

In particolare, si registra una notevole eccedenza sull'organico dei primi dirigenti (362 unità, contro una dotazione organica di 78), cui fa riscontro una copertura del 57% dell'organico per i primi dirigenti con più di 25 anni di anzianità.

Rilevante la copertura (53%) dell'organico dei commissari (VII livello), e specialmente degli assistenti capi (24%) e sovrintendenti capi (18%).

Circa l'incidenza dei vari livelli sul totale, è da notare la preminenza degli agenti V livello, costituenti il 24% degli effettivi della Polizia di Stato, nonché degli agenti scelti V livello e degli assistenti capi ufficiali di polizia giudiziaria VI livello (18% degli effettivi).

Il movimento del personale mette in evidenza la massiccia assunzione, per procedure concorsuali, di 363 vice ispettori (VI livello), corrispondente a più della metà delle assunzioni totali (677 unità). Di rilievo, la cessazione dal servizio di 624 sovrintendenti capo (VII livello), pari ad un quarto delle cessazioni.

Il 27% dei dipendenti di ruolo ha meno di cinque anni di servizio: contribuisce in questo senso l'alto numero di agenti (21.799 unità), con scarsa anzianità di ruolo.

L'incidenza della Polizia di Stato sul complesso degli appartenenti ai corpi di polizia registra un incremento sia in valori assoluti (5,34%), sia in termini percentuali (dal 31 al 32 per cento sul totale).

Va evidenziata nell'ambito dell'aggregato la notevole ascesa delle donne: da 8.002 a 9.670 unità di ruolo, con una variazione positiva del 23%. In prospettiva, l'incidenza delle donne (oggi del 10,2%) tenderà ad aumentare, come dimostra l'analisi dei dati sugli allievi: 452 donne su un totale di 829 unità. Discorso diverso vale per il ruolo decisorio: appena 6 dirigenti superiori su un totale di 231 e nessun dirigente generale.

La Guardia di finanza costituisce la terza componente per consistenza di personale: 20%, valore inferiore di un punto rispetto al 1992.

Non sono disponibili dati sulla dotazione organica. Il personale di ruolo ammonta a 60.591 unità.

Preponderanti le qualifiche di appuntato scelto e finanziere, corrispondenti a circa la metà della forza. Poco numerose le assunzioni: 287 a fronte di 1.139 cessazioni, compensate dal passaggio di unità in ruolo dal personale di complemento. Irrilevanti i passaggi ad altre amministrazioni.

L'anzianità di servizio media è molto bassa, ed è concentrata essenzialmente nelle fasce inferiori a 10 anni di servizio. Molto limitata la presenza in servizio oltre i 26 anni.

Ad un livello quasi dimezzato rispetto agli appartenenti alla Guardia di finanza, si situa il personale della Polizia penitenziaria (35.263 unità)⁵⁷, che si connota per la maggiore variazione positiva, tra tutti i corpi di polizia, rispetto all'anno precedente.

⁵⁷ Non si conoscono i dati sugli organici.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La dirigenza è costituita da un colonnello del ruolo ad esaurimento. Gli agenti sono la componente prevalente del corpo (16.287 unità, pari al 46%). Il V livello ne costituisce complessivamente l'85%.

Molto rilevante il dato relativo alle assunzioni (4.925 unità). Pochissime le cessazioni (56 unità). A seguito delle numerose assunzioni, la già bassa anzianità di servizio ha ricevuto un'ulteriore spinta. La Polizia penitenziaria è costituita per il 46% da giovani con meno di 5 anni di servizio. Di scarso peso numerico il personale con più di 20 anni di servizio.

La componente femminile è limitata alla qualifica di agente V livello, con 1.463 unità (+90% rispetto al 1992). Nel complesso della qualifica l'incidenza femminile è del 9%.

La forza di minore consistenza numerica è il Corpo forestale dello Stato, con 7.534 unità in servizio, su una disponibilità di 7.841 posti (copertura pari al 96%).

E' da segnalare che mancano i dati relativi all'organico della dirigenza.

Componente maggioritaria della forza è il V livello, con particolare riferimento alla guardia forestale (1.804 unità) e alla guardia scelta (930 unità). Di rilievo è anche il VI livello bis, nel quale confluiscono i numerosi marescialli (895 unità); da soli i marescialli di VI livello bis e VII livello costituiscono più del 20% della forza.

Il Corpo forestale, come si è detto, segna un decremento tanto dell'incidenza sul totale delle forze di polizia quanto in termini assoluti. La presenza delle donne è di 281 unità (3%).

Il rapporto tra i dipendenti di ruolo e restante personale (ausiliari e allievi dei corpi di polizia) è di 10 a 1 (296.194 contro 28.407). Più precisamente il rapporto è di 7 a 1 per i Carabinieri; 9 a 1 per la Polizia di Stato; 17 a 1 per la Guardia di finanza; di 46 a 1 per la Polizia penitenziaria. Trascurabile il personale temporaneo del Corpo forestale.

3.7.2 - La spesa impegnata

La spesa impegnata per il personale di ruolo dei Corpi di polizia passa da 11.595 miliardi del 1992 a 12.202 miliardi nel 1993 (*tavola 3.7.2*), con un incremento del 5,2%.

L'incidenza dei corpi di polizia sull'ammontare complessivo della spesa statale è pari al 15%: valore superiore di un punto all'analoga percentuale relativa alla consistenza del personale. Ciò significa che la retribuzione lorda pro-capite dei corpi di polizia è superiore al valore medio degli statali. La deduzione trova conferma nella *tavola 2.7*, che espone, quale retribuzione media degli appartenenti ai corpi di polizia, la somma di 41 milioni: superiore a quella dei ministeri, ma inferiore a quella delle forze armate.

Rispetto al valore medio di 41 milioni si collocano al di sopra Carabinieri (41,8 milioni) e Corpo forestale dello Stato (42,2 milioni); al di sotto, la Polizia penitenziaria (37,7 milioni).

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 37.2

SOMME IMPEGNATE PER IL PERSONALE DI RUOLO DEI CORPI DI POLIZIA NEL 1993

	STIPENDIO		INDEMNITA' INTEGRATIVA SPECIALE		ACCONTI		STRAORDINARIO		INCENTIVI ALLA PRODUTTIVITA'		ALTRE INDEMNITA'		EMOLLIMENTI ANNI PRECEDENTI		TOTALE
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	
Polizia di Stato	1.302.655	34	1.231.983	32			454.250	12			796.091	20	100.925	3	3.885.904
Carabinieri (1)	1.475.612	35	1.262.672	30			434.306	10			789.430	19	229.402	5	4.191.422
Guardia di Finanza (1)	938.992 (2)	36	801.125 (3)	31			238.035	9			477.278	19	121.071	5	2.576.501
Polizia penitenziaria	386.622	31	431.926	35			183.943	15			225.004	18			1.227.494
Corpo forestale dello Stato	115.298	36	98.038 (3)	31			30.899 (3)	10			63.846 (3)	20	13.052	4	321.133
TOTALE	4.219.179	35	3.825.743	31			1.341.432	11			2.351.649	19	464.451	4	12.202.454

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

(1) Compreso il personale richiamato in servizio

(2) Dato riportato nel Conto annuale (vol. I, p. 271), diverso dal quello risultante dalla Banca del Conto dei conti

(3) Dato diverso da quello, errato, riportato nel Conto annuale (vol. I, p. 291)

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per la dirigenza in generale, la retribuzione media è di 97,9 milioni. Valori superiori riguardano, la Guardia di finanza (107 milioni) e i Carabinieri (111 milioni).

Per il personale dei livelli, resta confermata la posizione di preminenza dei Carabinieri (41,3 milioni) e, in minor misura, della Guardia di finanza (40,4 milioni). Il valore più basso (37,7 milioni) concerne la Polizia penitenziaria.

La retribuzione ordinaria (stipendio e indennità integrativa speciale) rappresenta il 66% della retribuzione complessiva. La percentuale è lievemente superiore per Guardia di finanza, Polizia penitenziaria e Corpo forestale.

La componente maggiore della retribuzione accessoria è data dalle indennità. Superano di poco il livello medio Polizia di Stato e Corpo forestale. Il compenso per lavoro straordinario costituisce l'11% della retribuzione complessiva al lordo degli arretrati (12% Polizia di Stato, 15% Polizia penitenziaria).

3.8 - Il personale delle forze armate

3.8.1 - Consistenza e struttura

L'analisi riguarda il personale non contrattualizzato appartenente all'Esercito, all'Aeronautica, alla Marina e alle Capitanerie di porto.

In via preliminare, va notato che i dati sulla consistenza del personale al 31 dicembre 1992⁵⁸ trasmessi dalle amministrazioni militari non coincidono con quelli risultanti al 1° gennaio 1993 (cfr. *tavola 3.8.1*), circostanza che rende inopportuna la comparazione analitica tra i due esercizi. Lo scarto, peraltro di modesta entità (119 unità), non influisce sull'incidenza delle varie forze sul totale dell'aggregato, sicché la tendenza risultante dalla tavola resta confermata.

L'aspetto più significativo dell'aggregato è la notevole presenza del personale non di ruolo e temporaneo (truppa volontaria, leva iscritta e allievi) che rappresenta (come nel 1992) il 63% del totale. Il 77% di questo personale è arruolato nell'esercito (76% nel 1992).

Gli effettivi sono 129.730 unità, con un lieve incremento rispetto al precedente esercizio, quindi in linea con la tendenziale stabilità del comparto ministeriale. L'incidenza sul complessivo settore statale è del 6%, analogamente al 1992. Ciò significa che la dinamica di questo aggregato corrisponde a quella generale del settore statale. La dotazione organica complessiva del personale di ruolo è di 126.166 posti. Ne consegue un'eccedenza di personale del 2,7%.

La dirigenza, comprensiva degli ufficiali con trattamento economico superiore, ha una consistenza di 9.150 unità⁵⁹, distribuite secondo il seguente prospetto:

• Esercito	4.828	52,8	8,8% della forza	-8,7% su 1992
• Aeronautica	2.591	28,3	5,4% "	+4,5% "
• Marina	1.436	15,7	6,1% "	+5,3% "
• Capitanerie	295	3,2	10,1% "	+3,1% "
Totale	9.150	100,0	7% del totale forze	-2,9% "

La dirigenza segna un decremento rispetto al 1992, per effetto della forte contrazione dell'Esercito, che prevale sugli aumenti delle altre tre forze. Pur così ridimensionata, la dirigenza dell'Esercito mantiene il suo peso preponderante sia nei confronti della complessiva dirigenza

⁵⁸ 128.481 unità (Cfr. Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, p. 91).

⁵⁹ In senso stretto, ossia al netto del personale con trattamento economico superiore, la dirigenza consta di 2.661 unità.

Tavola 3.8.1

PERSONALE DELLE FORZE ARMATE IN SERVIZIO EFFETTIVO NEL 1993

	IN SERVIZIO AL 1/1	%	IN SERVIZIO AL 31/12	%	VAR. %
Esercito (1)	54.426	42	54.905	42	+0,88
Aeronautica	48.183	38	46.238	37	+0,11
Marina	23.125	18	23.663	18	+2,33
Capitanerie di porto	2.628	2	2.924	2	+11,26
TOTALE	128.362	100	129.730	100	+1,07

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

(1) Compreso il personale richiamato in servizio

delle forze armate (52,8%: valore maggiore di oltre 10 punti rispetto al complessivo personale), sia rispetto alla forza (8,8%: la più alta percentuale, dopo le Capitanerie).

Complessivamente, la dirigenza (in senso ampio) rappresenta il 7% del personale delle forze armate. La percentuale è molto più elevata di quella dei corpi di polizia (1,2%).

L'80% della forza è costituito da Esercito e Aeronautica (rispettivamente 42% e 38%). Queste percentuali, così come quelle della Marina e delle Capitanerie, sono identiche a quelle del 1992. Ne consegue, che, nonostante variazioni positive di diversa entità, il personale delle forze armate mantiene ferma la sua struttura interna.

Ciò premesso in termini generali, si sintetizzano qui di seguito le annotazioni più significati e sulle diverse forze.

- l'Esercito espone esuberanti del personale rispetto all'organico del 10%. Le qualifiche dirigenziali, nonostante la loro riduzione organica, restano eccedentarie. A questi esuberanti fanno riscontro vacanze nei quadri degli ufficiali inferiori. Le assunzioni ammontano a 9.304 unità, contro 8.356 cessazioni, prevalentemente di sottotenenti di complemento (6.163 unità), considerati personale di ruolo, quantunque la natura del loro rapporto sia a carattere temporaneo. In considerazione di questa forte presenza, l'anzianità di servizio è bassa (32% meno di 5 anni);

- il personale dell'Aeronautica è concentrato per metà nel VI livello. Più di un quarto della forza ha un'anzianità di servizio compresa tra 6 e 10 anni;

- un terzo del personale della Marina ha meno di 10 anni di servizio. Si registrano 641 assunzioni contro 2.041 cessazioni, compensate dal passaggio come effettivi del personale di complemento;

- la forza delle Capitanerie (di consistenza molto ridotta) si segnala per il più forte aumento del personale rispetto al 1992 e per la più alta percentuale di incidenza della dirigenza sulla consistenza complessiva. Un terzo del personale ha un'anzianità di servizio non superiore a 5 anni.

3.8.2 - La spesa impegnata

La spesa impegnata per il personale di ruolo delle forze armate passa da 5.350 miliardi del 1992 a 5.490 miliardi nel 1993 (*tavola 3.8.2*), con un incremento del 2,6%, in linea con l'andamento della spesa statale nel suo complesso. Quest'ultimo ammontare rappresenta il 7% della spesa dell'intero settore statale, con un differenziale di 1 punto rispetto alla percentuale relativa alla consistenza numerica. La differenza dipende dal più alto valore della retribuzione media lorda pro-capite: 42,8 milioni, contro 41 milioni dei corpi di polizia e 36,4 milioni dei ministeri. Il divario, all'interno dell'aggregato, delle retribuzioni medie va da un minimo di 41

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3-8.2

SOMME IMPEGNATE PER IL PERSONALE DELLE FORZE ARMATE IN SERVIZIO EFFETTIVO NEL 1993

	IMPORTI IN MILIONI DI LIRE											TOTALE			
	STIPENDIO (a)	INDENNITA' INTEGRATIVA SPECIALE (b)	ACCONTI (c)	STRACORRARIO (d)	INDENNITA' ALLA PRODOTTA (e)	ALTRE INDENNITA' (f)	EMOLUMENTI ANNI PRECEDENTI (g)	TOTALE (h)	(a) *100	(b) *100	(c) *100		(d) *100	(e) *100	(f) *100
Esercito (1)	976.219	41	731.116	31	15.676	1	228.577	10		394.188	17	20.435	1	2.366.215	
Aeronautica	788.730	40	637.367	33			151.204	8		356.069	18	19.431	1	1.952.601	
Marina	404.643	39	316.076	30			86.344	9		216.750	21	3.480	< 1	1.041.264	
Capitanerie di porto	53.561	41	39.466	30			9.816	6		26.744	21			129.669	
TOTALE	2.223.163	40	1.724.026	31	16.676	< 1	488.042	9		996.762	18	43.346	1	5.496.000	

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

(1) Compreso il personale richiamato in servizio

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

milioni per l'Aeronautica a 44,6 milioni per le Capitanerie. Lo scarto è maggiore per la dirigenza: da 83,9 milioni dell'Aeronautica a 103,8 milioni dell'Esercito.

La componente principale del trattamento economico è la voce stipendiale, che incide in media per il 40%, con scostamenti molto limitati tra una forza armata e l'altra; analoga situazione si ha con l'altra componente della retribuzione ordinaria, l'indennità integrativa speciale, che incide mediamente per il 31%. Lo stipendio più l'indennità integrativa pesano quindi per il 72% sulla retribuzione complessiva.

Nell'ambito della retribuzione accessoria, assumono rilievo le indennità (18%), con particolare riguardo alla Marina e alle Capitanerie di porto.

3.9 - Il personale non contrattualizzato

3.9.1 - Premessa

Oggetto di questo paragrafo è il personale sottratto alla contrattazione collettiva, ossia il personale a statuto pubblico, di cui sono stati prima analizzati i dirigenti generali ed i professori universitari, nell'ambito degli aggregati istituzionali di riferimento (ministeri, aziende e università), nonché gli appartenenti ai corpi di polizia ed alle forze armate. Saranno ora esaminate le rimanenti categorie di dipendenti pubblici non contrattualizzati previste dall'art. 2, commi 4 e 5, del d.lgs. n. 29/1993: personale della carriera prefettizia, diplomatici e magistrati e avvocati dello Stato.

3.9.2 - Il personale della carriera prefettizia

3.9.2.1 - Consistenza, struttura e anzianità

Tra le non poche eccezioni al principio della cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego, il d.lgs. n. 29/1993, come si è appena detto, include, innovando la pregressa normativa⁶⁰, il personale della carriera prefettizia, a partire dalla qualifica di vice consigliere di prefettura.

Questo personale consta, alla fine del 1993, di 1.735 unità (cfr. *tavola 3.9.1*), a fronte di 1.910 posti previsti. La situazione organica è peraltro variegata: risultano eccedenze nelle qualifiche elevate (prefetto di 1^a classe, prefetto, vice prefetto e vice prefetto ispettore), che nel caso dei prefetti arrivano addirittura al 165%, e vacanze in quelle "basse" (vice prefetto aggiunto, direttore di sezione, consigliere di prefettura, vice-consigliere di prefettura)⁶¹. Il personale inquadrato nelle cosiddette qualifiche basse rappresenta il 58% della consistenza complessiva. Rispetto al 1991 si registra una diminuzione del 2,64%. La flessione è stata determinata dal numero elevato di cessazioni dal servizio⁶², prevalentemente per limiti di età. Il 62% del personale di prefettura ha un'anzianità di servizio non superiore a 15 anni. Una parte notevole (40%) dei funzionari di livello elevato presta servizio nel Lazio. Le donne rappresentano il 38% del totale. Il loro peso diminuisce man mano che aumenta il livello: 21% vice prefetto ispettore, 11% vice prefetto, 5% prefetto, nessuna donna prefetto di 1^a classe.

⁶⁰ A differenza del personale della carriera prefettizia, per le altre categorie di personale l'esenzione dalla contrattazione collettiva era già prevista dall'art. 26 della legge quadro sul pubblico impiego n. 93 del 29.3.1983.

⁶¹ I dati concernenti queste qualifiche sono pervenuti in forma aggregata.

⁶² 53 unità, a fronte di appena 3 assunti.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.9.1

PERSONALE DELLA CARRIERA PREFETTIZIA IN SERVIZIO NEL 1993

	PERSONALE IN SERVIZIO AL 1°/1			PERSONALE IN SERVIZIO AL 31/12			VARIAZIONE %	
	Totale	%	Di cui donne	Totale	%	Di cui donne	Totale	Donne
Prefetto di I classe	53	3		58	3		+9,43	
Prefetto	127	7	2	145	8	7	+14,17	+250,00
Vice prefetto	284	16	27	265	15	28	-6,69	+3,70
Vice prefetto ispettore	265	15	50	258	15	53	-2,64	+6,00
Ispettore generale R.E.	4	<1		4	<1			
Vice prefetto aggiunto, Direttore di sezione, Consigliere di prefettura, Vice Consigliere di prefettura (*)	1.049	59	590	1.005	56	569	-4,18	-3,58
TOTALE	1.782	100	669	1.735	100	657	-2,64	-1,79

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione generale dello Stato
 (*) I dati sono pervenuti aggregati

3.9.2.2 - La spesa impegnata

Nel corso del 1993 è stata impegnata la somma di 113,7 miliardi (*tavola 3.9.2*), di cui l'82% per retribuzioni ordinarie (stipendio e indennità integrativa). Il residuo 18% di retribuzioni accessorie è costituito da compenso per lavoro straordinario (8%), incentivi alla produttività (1%), che concernono solamente il personale delle qualifiche basse, e altre indennità (9%). La retribuzione media lorda pro-capite del personale di prefettura è di 66,4 milioni. L'importo minimo, riferito alle qualifiche basse globalmente considerate, e quindi scarsamente significativo, è di 42,8 milioni. Quello massimo, spettante al prefetto di 1^a classe, è di 140,9 milioni.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.9.2

SOMME IMPEGNATE PER IL PERSONALE DELLA CARRIERA PREFETTIZIA NEL 1993

	(IMPORTI IN MILIONI DI LIRE)									
	STIPENDIO (a)	INDENNITA' INTEGRATIVA SPECIALE (b)	ACCONTI (c)	STRAORDINARIO (d)	INCENTIVI ALLA PRODUTTIVITA' (e)	ALTRE INDENNITA' (f)	EMOLUMENTI ANNI PRECEDENTI (g)	TOTALE (h) a+b+c+d+e+f+g		
Prefetto di I classe	6.231,76	1.003,12		104,1		834,10		8.172		
Prefetto	12.486,75	2.377,14				1.777,11		16.640		
Vice prefetto	18.659,71	4.190,18		2.075,8		1.519,8		26.442		
Vice prefetto Ispettore	12.299,80	4.010,19		3.004,15		1.264,8		20.574		
Ispettore generale R.E.	195,70	63,23				20,7		278		
Vice prefetto aggiunto, Direttore di sezione, Consigliere di prefettura, Vice Consigliere di prefettura (*)	18.257,44	13.556,33		4.033,10	1.008,2	4.761,11		41.615		
TOTALE	68.122,60	25.199,22		9.216,8	1.008,1	10.174,9		113.720		

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regionaria generale dello Stato
(*) del solo personale appropiati

3.9.3 - Il personale diplomatico

3.9.3.1 - Consistenza e struttura

Alla fine del 1993, su 938 posti disponibili, risultano in servizio 897 diplomatici, prevalentemente (28%) nella qualifica di consigliere d'ambasciata (*tavola 3.9.3*). L'aumento della consistenza rispetto all'anno precedente è dell'1,93%. I maggiori incrementi percentuali riguardano i consiglieri d'ambasciata e, soprattutto, i primi segretari di legazione; i maggiori decrementi, sempre in termini percentuali, i consiglieri di legazione e i volontari diplomatici. Il 60% dei diplomatici ha un'anzianità di servizio superiore a 15 anni.

L'incidenza delle donne è scarsissima: appena il 7%; non figura nessuna donna nelle qualifiche di vertice.

3.9.3.2 - La spesa impegnata

La spesa impegnata nel 1993 è di 198,9 miliardi (*tavola 3.9.4*), quella impegnata nell'anno precedente era di 259,9 miliardi. Ne risulta un decremento del 23,5%, che non trova punto riscontro nella dinamica quantitativa del personale, il quale, come si è visto, è aumentato dell'1,93%. E' vero che, in una situazione di invarianza degli elementi che determinano l'onere finanziario (importo della retribuzione pro-capite e numero dei dipendenti), l'ammontare della spesa dipende dalla distribuzione del personale nei vari livelli retributivi, e che, quindi, il cambiamento di detta distribuzione, conseguente al movimento tra cessati dal servizio e assunti in servizio e tra usciti dal livello o qualifica ed entrati nel livello o qualifica, può portare ad una riduzione della spesa, nonostante la stazionarietà o anche l'aumento dei dipendenti.

Ciò avviene quando la spesa complessiva corrisposta ai nuovi assunti, che rivestono naturalmente qualifiche iniziali, è minore di quella che l'anno precedente era stata corrisposta ai cessati dal servizio (che quasi sempre hanno una posizione retributiva superiore a quella degli assunti). Di fatto, però il movimento verificatosi nel 1993 non giustifica i dati sopra evidenziati. In detto esercizio sono cessati 7 unità di personale di livello elevato (1 ambasciatore, 4 ministri plenipotenziari di prima classe, 1 ministro plenipotenziario di seconda classe, 1 consigliere di legazione), contro 23 assunti di cui 22 volontari.

Poiché la retribuzione media lorda pro-capite⁶³ dei diplomatici assunti (circa 17,6 milioni quella dei volontari) è molto più bassa di quella dei diplomatici cessati (da 482 milioni dell'ambasciatore a

⁶³ Questo importo è stato calcolato dividendo la spesa complessiva, al netto degli arretrati, per il numero dei dipendenti (consistenza al 1° gennaio+consistenza al 31 dicembre diviso 2).

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.9.3

PERSONALE DELLA CARRIERA DIPLOMATICA IN SERVIZIO NEL 1993

	PERSONALE IN SERVIZIO AL 1/1				PERSONALE IN SERVIZIO AL 31/12				VARIAZIONE %	
	Totale	%	Di cui donne	%	Totale	%	Di cui donne	%	Totale	Differenza
AMBASCIATORE	29	3		28	3				-3,45	
MINISTRO PLENIPOTENZIARIO PRIMA CLASSE	69	8		67	7				-2,90	
MINISTRO PLENIPOTENZIARIO SECONDA CLASSE	159	18	4	162	18	4	6		+1,89	
CONSIGLIERE D'AMBASCIATA	239	27	15	252	28	16	29		+5,44	+20,00
CONSIGLIERE DI LEGAZIONE	124	14	13	117	13	12	19		-5,65	-7,69
PRIMO SEGRETARIO DI LEGAZIONE	132	15	14	148	16	14	22		+12,12	
SEGRETARIO DI LEGAZIONE	96	11	8	97	11	12	19		+1,04	+50,00
VOLONTARIO DIPLOMATICO	32	4	6	26	3	3	6		-18,75	-50,00
TOTALE	880	100	60	897	100	63	100		+1,93	+8,00

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

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.9.4

SOMME IMPEGNATE PER IL PERSONALE DIPLOMATICO NEL 1993

	STIPENDIO		INDEMNITA' SPECIALE		ACCONTI		STRAORDINARIO		INCENTIVI		ALTRE INDEMNITA'		EMOLLIMENTI ANNI PRECEDENTI		TOTALE	
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	(j)	(k)	(l)	(m)	(n)	(o)	(p)
AMBASCIATORE	2.184	16					172	1	19	< 1	11.101	81	11	< 1	13.737	
MINISTRO PLENIPOTENZIARIO PRIMA CLASSE	4.968	20					412	2	82	< 1	19.658	77	46	< 1	25.525	
MINISTRO PLENIPOTENZIARIO SECONDA CLASSE	9.950	28					761	2	174	< 1	25.634	68	111	< 1	37.695	
CONSIGLIERE D'AMBASCIATA	11.620	19					603	1	385	1	47.386	78	120	< 1	60.983	
CONSIGLIERE DI LEGAZIONE	3.214	16					237	1	99	< 1	15.700	78			20.076	
PRIMO SEGRETARIO DI LEGAZIONE	3.540	11					31	< 1	17	< 1	27.500	88			31.289	
SEGRETARIO DI LEGAZIONE	2.088	23					186	2	83	1	5.822	64			9.068	
VOLONTARIO DIPLOMATICO	261	51					32	6	34	7					511	
TOTALE	37.856	19					2.444	1	894	< 1	152.801	77	288	< 1	198.984	

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

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

167 del consigliere di legazione), l'onere finanziario derivante dalle assunzioni è inferiore a quello derivante dalle cessazioni, con la conseguente riduzione della spesa complessiva. Detta riduzione (di 1,7 miliardi) è però molto distante da quella comunicata dall'amministrazione e riportata nel conto annuale: ben 61 miliardi, pari, come si è detto, al 23,5%.

La constatazione che una delle due serie dei dati sulla spesa è errata ha indotto la Corte a comparare analiticamente i dati fisici con quelli finanziari per gli esercizi 1992 e 1993. Questa analisi ha posto in evidenza che per lo stipendio dei ministri plenipotenziari di prima classe, rimasti nei due esercizi sostanzialmente stazionari, il conto annuale 1992 indica la somma di 47,5 miliardi⁶⁴, mentre il conto annuale 1993 espone l'importo di 5 miliardi⁶⁵.

La peculiarità retributiva del personale diplomatico consiste nella rilevante incidenza della retribuzione accessoria, in conseguenza dell'elevata entità dell'indennità di servizio all'estero⁶⁶, che nel 1993 costituisce mediamente il 77% della retribuzione complessiva (12 punti in più rispetto al 1992). Specularmente, l'incidenza della retribuzione ordinaria (stipendio e indennità integrativa) è molto bassa: appena il 21%.

⁶⁴ Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato. Ispettorato generale degli ordinamenti del personale, *Il Conto annuale 1992. Il personale delle amministrazioni del settore statale*. Roma. Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, vol. I, p. 361.

⁶⁵ *Conto annuale 1993*, vol. I, p. 365.

⁶⁶ In argomento, Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1993*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1994, vol. II, tomo I, p. 73.

3.9.4 - Il personale di magistratura

3.9.4.1 - Consistenza, struttura e anzianità

Preliminarmente va rilevato che il dato complessivo dei magistrati in servizio al 31 dicembre 1992 (9.280 unità) non coincide con quello risultante al 1° gennaio 1993 (9.283 unità). Si tratta di un errore⁶⁷ che, anche se, in questo caso, non incide sull'attendibilità delle valutazioni generali, va tuttavia evidenziato al fine di richiamare l'attenzione delle amministrazioni sull'esigenza di migliorare l'attività di rilevazione.

La consistenza totale dei magistrati alla fine del 1993 è di 9.456 unità (*tavola 3.9.5*). La magistratura ordinaria mantiene la posizione di assoluta preminenza, negli stessi termini dell'anno scorso: 86% del totale. Il residuo 14% è costituito, nell'ordine, da Corte dei conti, Consiglio di Stato, Avvocatura dello Stato e, con valori più modesti, Magistratura militare (6, 4, 3 e 1 %).

Nel 1993 il personale di magistratura registra un incremento dell'1,86% rispetto al 1992, che, a sua volta, aveva segnato un aumento, sia pure più contenuto, nei confronti del 1991. La maggiore variazione positiva in valore assoluto riguarda la Magistratura ordinaria (141 unità) ed è determinata dalla differenza tra 305 assunti e 143 cessati⁶⁸, prevalentemente di qualifica elevata, circostanza che, come si vedrà, ha notevoli riflessi finanziari. Nonostante la variazione in aumento, resta una rilevante vacanza degli organici (416 posti), peraltro inferiore a quella dell'anno scorso.

Considerazioni analoghe valgono anche per l'Avvocatura dello Stato che, pur segnando un notevolissimo incremento in termini relativi⁶⁹, ha il 21% di posti scoperti. Di segno contrario la dinamica del Consiglio di Stato (-1,2%), e in particolare della Magistratura militare (-2,5%) che già l'anno precedente aveva subito una forte contrazione (-7,2%)⁷⁰.

La *tavola 3.9.6* contiene la disaggregazione delle varie categorie di magistrati per anzianità di servizio, peso decisionale e sede di servizio. Ne emerge, come per il 1992, una situazione marcatamente diversificata, circostanza che sconsiglia la considerazione unitaria dei magistrati.

Per quanto riguarda l'anzianità, la *tavola* raggruppa il personale delle diverse magistrature in

⁶⁷ La discordanza di 3 unità rappresenta il saldo di errori di segno diverso concernenti il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e la Magistratura militare

⁶⁸ La variazione di 141 unità non corrisponde alla differenza tra assunti e cessati, in quanto sono errati i dati concernenti la mobilità verticale.

⁶⁹ L'incremento è di 34 unità, che, però, in considerazione della scarsa consistenza di questo aggregato, corrisponde all'11,68%.

⁷⁰ Questa magistratura ha 26 posti scoperti di organico, pari al 25%.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.9.5

MAGISTRATI IN SERVIZIO NEL 1993

	PERSONALE IN SERVIZIO AL 1/71				PERSONALE IN SERVIZIO AL 31/12				VARIAZIONE %	
	Totale	%	Di cui donne	%	Totale	%	Di cui donne	%	Totale	Donne
Avvocatura di Stato	291	3	74	3	325	3	80	3	+11,68	+8,11
Consiglio di Stato - TAR	424	5	43	2	419	4	43	2	-1,18	
Corte dei conti	537	6	44	2	542	6	48	2	+0,93	+9,09
Magistratura ordinaria	7.952	86	2.042	83	8.093	86	2.185	93	+1,77	+7,00
Magistratura militare	79	1	2	<1	77	1	2	<1	-2,53	
TOTALE	9.283	100	2.205	100	9.456	100	2.358	100	+1,86	+6,94

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

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.9.6

DISTRIBUZIONE DEI MAGISTRATI PER ANZIANITA', PESO DECISIONALE E SEDE DI SERVIZIO

	% CONSIGLIERI DI STATO O EQUIPARATI		CONSIGLIERI DI STATO O EQUIPARATI CON TRATTAMENTO ECONOMICO SUPERIORE		PRESIDENTI SEZIONE CONSIGLIO DI STATO O EQUIPARATI		MAGISTRATI IN SERVIZIO NEL LAZIO	
	VALORE ASSOLUTO	%	VALORE ASSOLUTO	%	VALORE ASSOLUTO	%	VALORE ASSOLUTO	%
Avvocatura di Stato	218	67,08	134	41,23	1	0,31	112	34
Consiglio di Stato	341	61,38	190	45,34	51	12,17	179	42
Corte dei conti	494	91,14	369	66,06	45	8,30	457	84
Magistratura ordinaria	3.159	39,03	1.614	18,94	4	0,05	1.471	18
Magistratura militare	16	20,78	3	3,90	-	-	21	27

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

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tre livelli: magistrati con la qualifica di consigliere di Stato ed equiparata (consigliere della Corte dei conti, avvocato dello Stato di 3^a classe, magistrato della Corte di cassazione e magistrato militare di cassazione) o superiore; consiglieri di Stato e equiparati con trattamento economico della qualifica superiore; magistrati con la qualifica di presidente di sezione del Consiglio di Stato e equiparata (presidente di sezione della Corte dei conti, vice avvocato generale⁷¹, presidente aggiunto della Corte di cassazione, presidente del tribunale superiore delle acque, procuratore generale militare), ossia magistrati con funzioni direttive.

L'analisi dei dati mette in luce che per la qualifica di consigliere di Stato (ed equiparata) esiste un campo di variazione molto esteso: dal 21% della Magistratura militare al 39% della Magistratura ordinaria, sino al 91% della Corte dei conti. L'alta incidenza dei magistrati della Corte dei conti si spiega con il fatto che il concorso di accesso a tale istituto è di secondo grado (analogamente peraltro a quanto avviene per il Consiglio di Stato) e inoltre con il maggiore ingresso di estranei provenienti dai gradi "apicali" della pubblica amministrazione.

Lo spettro di variazione è meno ampio, ma pur sempre consistente, per la posizione di consigliere di Stato (ed equiparata) con trattamento economico della qualifica superiore: anche qui i due limiti estremi appartengono alla Magistratura militare ed alla Corte dei conti. Diversa invece la situazione della qualifica di vertice, che, assente per magistrati militari e di modestissima rilevanza per quelli ordinari, raggiunge il valore massimo di incidenza per il Consiglio di Stato (12%).

Anche la dislocazione dei magistrati sul territorio segue linee diversificate: la magistratura più decentrata è quella ordinaria (82% in servizio fuori del Lazio), cui segue, con 9 punti di differenziale, quella militare, mentre la Corte dei conti realizza la maggiore concentrazione di magistrati a Roma (84% in servizio nel Lazio)⁷².

Le donne rappresentano circa un quarto del totale dei magistrati. Registrano un netto miglioramento - sia in termini assoluti (+153 unità), sia in termini relativi (dal 23,7 al 26,8 per cento sulla consistenza complessiva) - rispetto al 1991, migliore, a sua volta, dell'anno precedente. Resta comunque quasi nullo il loro peso decisionale. Nessuna donna riveste infatti la qualifica di presidente di sezione. La magistratura con il più alto tasso di femminilizzazione è quella ordinaria (27%).

⁷¹ In realtà la posizione dei nove vice avvocati generali non coincide con la posizione di presidente di sezione del Consiglio di Stato, in quanto si tratta non di qualifica, ma di incarico conferito agli avvocati di 4^a classe, equiparati a consiglieri di Stato. Inoltre, funzioni direttive sono svolte dagli avvocati distrettuali, che devono avere qualifica non inferiore a quella di avvocato di 3^a classe. Ne consegue che di fatto l'incidenza di funzioni direttive (tra le quali va anche compresa quella di Segretario generale dell'Avvocatura dello Stato) è più elevata di quella che risulta dalla tavola.

⁷² Il dato dell'84% è sopravvalutato, in quanto molti magistrati della Corte prestano servizio in periferia con doppia assegnazione.

3.9.4.2 - La spesa impegnata

Al 31 dicembre 1993 risultano impegni per 1.234 miliardi (*tavola 3.9.7*), con una diminuzione rispetto all'anno precedente (1.282 miliardi) del 3,77%⁷³. A questo decremento della spesa fa riscontro, come si è visto, un incremento della consistenza numerica del 1,86%. La divaricazione tra le due tendenze potrebbe spiegarsi, come si è detto prima per il personale diplomatico, con la diversa distribuzione, nei due esercizi, del personale nei vari livelli retributivi, a seguito della dinamica cessati dal servizio/assunti in servizio e usciti dal livello o qualifica/entrati nel livello o qualifica.

Questa ipotesi riguarda in particolare la Magistratura ordinaria che, come è stato rilevato, registra un incremento nella consistenza del personale (1,77%) rispetto all'anno precedente, laddove, invece, la spesa è passata da 1.046.307 a 967.877 milioni, con un decremento del 7,5%. A fronte di questa situazione molto diversificata tra la variazione, positiva, della consistenza e la variazione, negativa, della spesa si registra un accentuato movimento di personale (305 assunti contro 143 cessati, nonché una ingiustificata differenza tra usciti dal livello o qualifica ed entrati nel livello o qualifica), che, tuttavia, non spiega la riduzione della spesa nell'entità riportata nel conto annuale, come risulta dalla *tavola 3.9.8*, che quantifica gli effetti finanziari del movimento verificatosi nel 1993, calcolando, per ogni singola qualifica, la spesa derivante dalle dinamiche assunti/cessati ed entrati/usciti. Secondo questa tavola, il movimento complessivo dei magistrati ha comportato un aumento della spesa di 4,3 miliardi. Non considerando la dinamica entrati/usciti, si avrebbe una riduzione della spesa rispetto al 1992 di 3,7 miliardi: dati entrambi, anche qui, come nel caso dei diplomatici, molto distanti da quello risultante dalla differenza delle due cifre prima indicate (-78,4 miliardi).

Anche per la Magistratura militare si registrano variazioni di segno diverso: positiva per la spesa (+2,2%), negativa per la consistenza (-2,5%). La tendenza è più accentuata per il Consiglio di Stato che, nonostante la riduzione numerica, segna un consistente aumento della spesa. La spesa è anche aumentata per le altre due magistrature, con la differenza però che per gli avvocati dello Stato l'aumento è inferiore a quello verificatosi nel numero, mentre per la Corte dei conti l'aumento in questione è superiore. Le forti espansioni della spesa del Consiglio di Stato e della Corte dei conti dipendono dalla considerevole entità degli arretrati: 10% della complessiva spesa impegnata, per il Consiglio; ben 18% per la Corte.

Il rapporto tra retribuzione ordinaria (stipendio e indennità integrativa speciale) e retribuzione accessoria (straordinario e indennità) vede favorita nettamente la prima componente. La retribuzione ordinaria, al netto degli arretrati, costituisce infatti mediamente il 90% della retribuzione

⁷³ La diminuzione sarebbe stata di maggiore entità senza i notevoli arretrati corrisposti ai magistrati nel 1993.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.9.7

SOMME IMPEGNATE PER I MAGISTRATI NEL 1993

	STIPENDIO		INDENNITA' INTEGRATIVA SPECIALE		ACCONTI		STRAORDINARIO		INDENNITA' GIUDIZIARIA		ALTRE INDENNITA'		TOTALE	EMOLUMENTI ANNI PRECEDENTI		TOTALE
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	(j)	(k)	(l)	(m)	(n)	(o)	(p)
Avvocatura di Stato	37.544	78	5.800	12			565	1				4.462	9	48.171	76	48.247
Consiglio di Stato	57.431	82	7.048	10			92	< 1	5.750	8				70.322	7.986	76.308
Corte dei conti	89.105	84	9.833	9			159	< 1	7.468	7				106.566	22.929	129.495
Magistratura ordinaria	743.755	76	122.097	13					90.859	9				956.710	11.167	967.877
Magistratura militare	7.549	78	1.268	13					1.104	11				9.941	147	10.087
TOTALE	935.384	78	145.868	12			816	< 1	105.181	9		4.462	< 1	1.191.709	42.305	1.234.014

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

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.9.8

MAGISTRATURA ORDINARIA

QUANTIFICAZIONE DELLA SPESA DERIVANTE DAL MOVIMENTO DI MAGISTRATI ORDINARI NEL 1993

Qualifica	RETRIBUZIONE MEDIA (a)	ASSIEMI NELL'ANNO (b)	SPESA MEDIA (c) = (a) x (b)	CESSATI NELL'ANNO (d)	SPESA MEDIA (e) = (c) x (d)	ENTRATI NELLA QUALIFICA (f)	SPESA MEDIA (g) = (e) x (f)	USCITI DALLA QUALIFICA (h)	SPESA MEDIA (i) = (g) x (h)	SPESATI NELLA QUALIFICA (j) = (f) - (h)	SPESA MEDIA (k) = (g) - (i)	BALZO (l) = (j) x (k)
1) Presidente Corte di Cassazione	260.951											0
Procuratore Generale	260.951											0
Presidente Aggiunto Corte di Cass.	260.951											0
Presidente Tribunale Sup. A.P.	260.951											0
Magistrato Corte di Cass. con F. Sup.	197.591			104	17.429.366	239	40.051.771					22.823.366
Magistrato Corte di Cassazione	162.990			9	1.465.736	9	1.465.736			196	30.291.944	-30.291.944
Magistrato Corte d'Appello	122.914			9	614.571	159	19.543.372					19.528.800
Magistrato di Tribunale con più di 3 anni	97.431			12	1.169.176	50	4.871.575			201	19.593.731	-18.991.334
Magistrato di Tribunale	66.905			2	133.211	106	7.193.399			137	9.124.947	-2.094.789
Ufficario Giudiziario dopo 6 mesi	52.081			3	156.244	209	19.694.962					19.726.728
Ufficario Giudiziario	59.232			8	465.859					291	16.945.006	349.394
TOTALE	119.283	305	17.760.860	143	21.433.189	774	84.919.829			816	76.948.390	4.392.271

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

complessiva. La percentuale è più bassa per la Magistratura militare, più alta per le altre. Quanto alle indennità, il valore più elevato in termini percentuali, riguarda la Magistratura militare; quello meno elevato la Corte dei conti (speculare alla maggiore percentuale di incidenza della retribuzione ordinaria).

Capitolo IV

IL PERSONALE DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI

4.1 - Considerazioni generali

Nella precedente relazione si rammentava che in base al d.P.R. 5 marzo 1986, n. 68 (poi sostituito dal d.P.R. 30 dicembre 1993, n. 593) il comparto di contrattazione collettiva regioni-enti locali è costituito dalle seguenti amministrazioni:

- regioni a statuto ordinario;
- enti pubblici non economici dipendenti dalle regioni a statuto ordinario;
- comuni;
- province;
- comunità montane;
- consorzi, associazioni e comprensori tra comuni, province e comunità montane;
- ex istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (I.P.A.B.);
- università ararie ed associazioni dipendenti dagli enti locali;
- camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura;
- istituti autonomi per le case popolari, consorzi regionali degli istituti stessi e loro associazioni nazionali;
- consorzi per aree di sviluppo industriale e relativa federazione italiana.

Si richiamava, inoltre, la sentenza n. 1218 del 24 giugno 1987 con la quale la I sezione del Tar del Lazio ha riconosciuto legittima la conformazione di tale comparto in quanto la potestà legislativa regionale in materia d'ordinamento degli uffici non fa venire meno l'omogeneità e l'affinità delle amministrazioni locali, e in particolare degli enti territoriali, rispetto al settore delle regioni a statuto ordinario.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Al riguardo occorre ora aggiungere che il principio risulta confermato dalla sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV del 23 maggio 1991, n. 446, che ha ribadito come dalla legge quadro 29 marzo 1985, n. 93 non deriva la necessità di un comparto autonomo di contrattazione collettiva per i dipendenti delle Regioni.

In questo capitolo sono esaminate le Regioni e gli enti regionali considerati nel conto annuale (Aziende ed enti per il turismo, Enti per lo sviluppo agricolo ed Istituti Autonomi case popolari), mentre tutti gli altri enti del comparto saranno esaminati nel successivo capitolo VI, relativo agli enti locali.

Per ciò che concerne alcuni enti minori (consorzi di bonifica, consorzi per le aree di sviluppo industriale e relative federazioni, parchi naturali ed enti per la difesa ambientale, enti per il diritto allo studio) è da precisare che, come si dirà meglio subito dopo, sono disponibili solo dati aggregati.

L'indagine sulle amministrazioni regionali e sugli enti strumentali regionali ai quali la Ragioneria generale dello Stato (RGS) ha richiesto l'invio del conto annuale ha riguardato 322 enti così ripartiti:

- 22 Regioni e Province autonome (Trento e Bolzano);
- 106 istituti autonomi per le case popolari;
- 18 enti regionali di sviluppo agricolo;
- 176 aziende ed enti regionali per il turismo.

Gli enti che non hanno provveduto a trasmettere i conti annuali entro i termini e che quindi non sono stati presi in esame sono i seguenti:

- le amministrazioni regionali del Friuli-Venezia Giulia, della Sicilia e della Toscana e la provincia autonoma di Bolzano;
- gli istituti autonomi per le case popolari di Catania e Salerno;
- gli enti regionali di sviluppo agricolo del Friuli-Venezia Giulia, dell'Emilia Romagna, della Toscana, delle Marche e della Sicilia;
- 49 aziende ed enti regionali per il turismo così ripartiti per area geografica
 - area nord : 23 enti con il maggior numero di inadempienze nel Veneto con 13 enti;
 - area centro: 21 enti di cui 10 inadempienti in Toscana e 9 nelle Marche;
 - area sud ed isole: 5 inadempienti

Dei 262 enti adempienti un istituto autonomo per le case popolari della Toscana e due enti regionali per il turismo delle Marche hanno trasmesso conti annuali del personale incompleti e non sono stati presi in considerazione dalla RGS. Per 23 enti sono state rilevate incongruenze nella esposizione dei dati tali da non incidere, secondo le dichiarazioni della RGS, sulla loro attendibilità.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'indagine ha riguardato 259 enti su 322, pari all'84%, così suddivisi:

- 18 amministrazioni regionali e la provincia autonoma di Trento;
- 103 istituti autonomi per le case popolari;
- 13 enti regionali di sviluppo agricolo;
- 125 aziende ed enti regionali per il turismo.

Tavola 4.1 - Anno 1993 - Regioni ed enti regionali: enti tenuti all'invio - inadempienze - adempienze

	ENTI TENUTI INVIO	ENTI INADEMPLI	% b/a	ENTI ADEMPIENTI	% d/a	ENTI CON CONTO CONGRUENTE	% f/g	ENTI CON CONTO INCONGRUENTE	% h/g	ENTI CON CONTO INCOMPLETO	% i/g
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	g	
REGIONI E PROV. AUTONOME	22	4	18,2	18	81,8	14	77,8	4	22,2	0	0,0
IACP	106	2	1,9	104	98,1	98	92,3	7	6,7	1	1,0
ENTI DI SVILUPPO AGRICOLO	18	5	27,8	13	72,2	8	61,5	5	38,5	0	0,0
AZIENDE PER IL TURISMO	176	49	27,8	127	72,2	118	92,9	7	5,5	2	1,6
AGGREGATO	322	60	18,6	262	81,4	236	90,1	23	8,8	3	1,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Ad essi vanno aggiunti 68 enti strumentali minori per i quali sono disponibili solo dati riguardanti il numero dei dipendenti in servizio e la spesa complessiva per il personale. Essi sono:

- 12 consorzi di bonifica;
- 16 consorzi per le aree di sviluppo industriale e relative federazioni;
- 26 parchi naturali ed enti per la difesa ambientale;
- 14 enti per il diritto allo studio.

Tavola 4.2 - Anno 1993 - Enti regionali strumentali minori

(importi in migliaia di lire)

ENTI	N. ENTI	N. DIPENDENTI	SPESA COMPLESSIVA PER IL PERSONALE
CONSORZI DI BONIFICA	12	225	8.784.610
CONSORZI PER LE AREE DI SVILUPPO INDUSTRIALE	16	411	23.906.098
PARCHI NATURALI ED ENTI PER LA DIFESA AMBIENTALE	26	345	15.954.011
ENTI PER IL DIRITTO ALLO STUDIO	14	1.024	41.908.383
TOTALE	68	2.005	90.563.102

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.2 - Consistenza del personale

Il personale in servizio presso gli enti dell'aggregato regioni ed enti strumentali regionali al 31 dicembre 1993 risulta essere di 75.256 unità di cui 2.005 dipendono dagli enti strumentali minori (consorzi di bonifica, consorzi per le aree di sviluppo industriale e relative federazioni, parchi naturali ed enti per la difesa ambientale, enti per il diritto allo studio).

Tavola 4.3 - Anno 1993 - Regioni ed enti regionali:
consistenza del personale

PERSONALE	N. DIPENDENTI	%
DIRIGENTI	5.998	8,2
PERSONALE DEI LIVELLI	63.461	86,6
RESTANTE PERSONALE	3.792	5,2
TOTALE	73.251	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il personale di ruolo (dirigenti e personale dei livelli) in servizio alla fine del 1993 è di 69.459 unità ripartite in 5.998 dirigenti e 63.461 dipendenti inseriti nei livelli.

Il "restante personale" nel quale è compreso il personale non di ruolo, il personale temporaneo e quello contrattista o equiparato è pari a 3.792 unità.

4.3 - Dotazioni organiche e vacanze

Gli organici del personale di ruolo prevedono 71.812¹ dipendenti di cui 6.175 dirigenti e 65.637 unità inserite nei livelli.

Il rapporto tra pianta organica dei dirigenti e quella del personale dei livelli è di un dirigente ogni 10,6 dipendenti.

Le vacanze riferite a tutto il personale di ruolo ammontano a 14.490 unità, pari al 20,2%.

¹ I dati relativi alle dotazioni organiche delle amministrazioni regionali si riferiscono a 14 regioni e 1 provincia autonoma non essendo disponibili i dati relativi alle Marche, al Molise ed alla Campania, oltre alle 4 amministrazioni totalmente inadempienti.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.4 - Anno 1993 - Regioni ed enti regionali: dotazione degli organici e vacanze

DIRIGENTI				PERSONALE DEI LIVELLI				TOTALE PERSONALE			
dotazione organica	in servizio	vacanze		dotazione organica	in servizio	vacanze		dotazione organica	in servizio	vacanze	
a	b	a-b	b/a	c	d	c-d	d/c	e	f	f-e	e/f
6.175	4.702	-1.473	-23,9	65.637	52.620	-13.017	-19,8	71.812	57.322	-14.490	-20,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per il personale dirigenziale si registrano vacanze di organico di 1.473 unità, pari al 23,9%, per il personale dei livelli i posti in organico non coperti risultano 13.017, pari al 19,8%.

Naturalmente le carenze di organico registrate possono essere considerate elemento condizionante il corretto funzionamento delle amministrazioni solo se le dotazioni organiche sono state elaborate in relazione alle effettive esigenze e non presentano sovradimensionamenti.

4.4 - Variazioni della consistenza del personale

Il personale in servizio al 1° gennaio 1993 ammontava a 71.667 unità così distribuite: 6.282 dirigenti, 62.588 dipendenti inquadrati nei livelli e 2.797 unità di personale non di ruolo, temporaneo e contrattista o equiparato.

Al 31 dicembre dello stesso anno le unità in servizio sono 73.251 con un incremento di 1.584 dipendenti, pari al 2,2%.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.5 - Anno 1993 - Regioni ed enti regionali: Variazioni della consistenza del personale

PERSONALE	1/1/93	31/12/93	VARIAZIONE	
	a	b	a-b	b/a
DIRIGENTI	6.282	5.998	-284	-4,5
VII	9.793	9.903	110	1,1
VIII	13.779	13.892	113	0,8
VI	15.874	15.891	17	0,1
V	7.617	8.120	503	6,6
IV	9.593	9.544	-49	-0,5
III	4.480	4.540	60	1,3
II	1.395	1.528	133	9,5
I	57	43	-14	-24,6
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	62.588	63.461	873	1,4
PERSONALE NON DIRUOLO	1.638	1.478	-160	-9,8
PERSONALE TEMPORANEO	1.012	2.127	1.115	110,2
PERSONALE CONTRATTISTA	147	187	40	27,2
TOTALE RESTANTE PERSONALE	2.797	3.792	995	36,6
TOTALE GENERALE	71.667	73.251	1.584	2,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'esame degli andamenti per categorie di personale evidenzia una diminuzione dei dirigenti di 284 unità, pari al 4,5%; per il personale dei livelli si registra un incremento di 873 unità, pari all'1,4%; è il "restante personale" con un aumento di 995 unità a presentare la variazione in percentuale più elevata (+35,6%) determinata in misura prevalente dall'incremento di 1.115 unità rilevato nel personale temporaneo.

In termini assoluti i maggiori incrementi si rilevano nel V livello con 503 unità (+6,6%), nel II livello con 133 (+9,5%) e nei livelli più elevati (VII con 113 unità, pari allo 0,8% e VIII con 110 unità, pari all'1,1%).

4.5 - Cessazioni ed assunzioni del personale di ruolo

Nel corso del 1993 sono state registrate cessazioni dal servizio di dirigenti e personale dei livelli per 2.271 unità pari al 4% della consistenza del personale all'inizio dell'anno.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.8 - Anno 1993 - Regioni ed enti regionali: cause di cessazione dal servizio

PERSONALE	LIMITI DI ETA'	%	DIMISSIONI	%	PASSAGGIO AD ALTRE P.A.	%	ALTRE CAUSE	%	TOTALE
	a	a/e	b	b/e	c	c/e	d	d/e	e
DIRIGENTI	87	21,9	242	60,8	21	5,3	48	12,1	398
VM	148	33,0	200	44,5	37	8,2	64	14,3	449
VI	62	17,9	156	45,1	32	9,2	96	27,7	346
VI	102	25,1	182	44,7	45	11,1	78	19,2	407
V	44	22,0	85	42,5	23	11,5	48	24,0	200
IV	70	24,9	105	37,4	36	13,5	66	24,2	281
III	51	37,8	44	32,6	8	5,9	32	23,7	135
II	17	34,7	22	44,9	1	2,0	9	18,4	49
I	4	66,7	2	33,3	0	-	0	-	6
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	498	26,8	796	42,5	184	9,8	395	21,1	1.873
TOTALE GENERALE	585	26,8	1.038	46,7	205	9,0	443	19,6	2.271

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le principali cause di cessazione sono costituite dalle dimissioni (1.038 unità) e dal raggiungimento dei limiti di età (585 unità). Rilevante con 443 unità è la voce classificata dalla RGS "altre cause" delle quali sarebbe utile conoscere in modo analitico le varie tipologie. 205 unità risultano essere cessate dal servizio a seguito di passaggi ad altre amministrazioni.

I dirigenti cessati sono 398 di cui 242 per dimissioni, 87 per limiti di età, 48 per altre cause ed infine 21 per passaggi ad altre amministrazioni.

Per il personale dei livelli le cessazioni sono 1.873 così distribuite: 796 unità per dimissioni, 498 per raggiunti limiti di età, 395 per "altre cause" e 184 per passaggi ad altre amministrazioni. In termini assoluti il maggior numero di cessazioni si registra nell'VIII livello con 449 unità e nel VI livello con 407 unità.

Le assunzioni del personale di ruolo effettuate nel corso del 1993 sono risultate 2.862 di cui 2.096, pari al 73,2%, attraverso procedure concorsuali, 543, pari al 19%, tramite processi attivati dalla mobilità o da istituti similari ed infine 223 per "altre cause" così genericamente definite dalla RGS.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.7 - Anno 1993 - Regioni ed enti regionali: modalità di assunzione

PERSONALE	CONCORSI	%	PROV. TI DA ALTRE P.A.	%	ALTRE CAUSE	%	TOTALE
	a	a/d	b	b/d	c	c/d	d
DIRIGENTI	11	17,6	43	68,3	8	14,3	63
VIII	153	50,3	112	36,8	39	12,8	304
VII	236	70,8	89	26,8	8	2,4	332
VI	419	67,6	136	21,9	65	10,5	620
V	409	77,8	102	19,4	15	2,9	526
IV	465	83,8	40	7,2	50	9,0	555
III	250	82,3	13	4,8	8	3,0	271
II	153	80,5	8	4,2	29	15,3	190
I	1	100	0	-	0	-	1
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	2.086	74,6	500	17,9	214	7,6	2.799
TOTALE GENERALE	2.086	73,2	543	19,0	223	7,8	2.862

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'ordine di rilevanza delle modalità di assunzione riscontrato sul totale del personale di ruolo si rileva anche per il personale dei livelli. In termini assoluti i livelli interessati dal maggior numero di assunzioni sono il VI con 620 unità, il IV con 555 e il V con 526.

4.6 - Anzianità di servizio

L'anzianità di servizio del personale di ruolo è stata ripartita in quattro classi (0-15; 16-25; 26-35 ed oltre 35 anni). Nella prima classe di anzianità (da 0 a 15 anni) sono presenti 39.050 unità, pari al 56,2% del personale dell'intero aggregato (69.464 unità); 20.691 dipendenti, pari al 29,8%, hanno una anzianità da 16 a 25 anni e 9.723 unità, pari al 14% risultano con una anzianità maggiore di 35 anni.

Tavola 4.8 - Anno 1993 - Regioni ed enti regionali: distribuzione del personale di ruolo in classi di anzianità

PERSONALE	0/15	%	16/25	%	26/35	%	> 35	%	TOTALI
	a	a/e	b	b/e	c	c/e	d	d/e	e
DIRIGENTI	1.081	18,3	2.774	46,9	1.626	27,5	437	7,4	6.918
PERSONALE DEI LIVELLI	37.969	59,8	17.917	28,2	4.843	7,6	2.817	4,4	63.546
AGGREGATO	39.050	56,2	20.691	29,8	6.469	9,3	3.254	4,7	69.464

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.7 - Dirigenza

I dirigenti in servizio nell'aggregato regioni ed enti strumentali regionali sono 5.998 e il rapporto tra dirigenti e personale dei livelli è di 1 dirigente ogni 10,6 dipendenti. Tale rapporto è quasi coincidente con quello riscontrato nelle amministrazioni regionali (1/10,4), mentre è superiore per le aziende ed enti per il soggiorno e turismo (1 dirigente per ogni 9,6 dipendenti) e inferiore per le altre categorie di enti (1 ogni 11,4 dipendenti negli enti regionali di sviluppo agricolo e 1 ogni 12,2 dipendenti negli istituti autonomi per le case popolari).

L'esame dell'anzianità di servizio dei dirigenti mostra che il 65,2% di quelli presenti nell'aggregato (5918)² ha una anzianità inferiore a 25 anni. L'osservazione per singole tipologie di enti trova una conferma della situazione registrata nell'aggregato nelle amministrazioni regionali con una percentuale del 66,9% e negli istituti autonomi per le case popolari con il 65,4%; presentano una percentuale più elevata di dirigenti nelle due ultime classi di anzianità (da 26 ad oltre 35 anni) le aziende ed enti per il soggiorno e turismo con il 72,2% e gli enti regionali di sviluppo agricolo con il 56,3% di cui il 41,9% con oltre 35 anni di anzianità.

4.8 - Personale femminile

La presenza femminile nell'aggregato è di 28.861 unità che rappresentano il 39,4% del personale in servizio.

² Il dato non coincide con quello esposto nella tavola 4.3 (5.998) per incongruenze rilevate dalla RGS.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.9 - Anno 1993 - regioni ed enti regionali: incidenza delle donne sul totale del personale

PERSONALE	DONNE	TOTALE PERSONALE	INCIDENZA
	a	b	%
II LIVELLO DIRIGENZIALE	87	1.275	6,8
I LIVELLO DIRIGENZIALE	870	4.723	18,4
TOTALE DIRIGENTI	957	5.998	16,0
VIII	2.966	9.903	30,0
VII	5.551	13.892	40,0
VI	6.662	15.891	41,9
V	4.551	8.120	56,0
IV	3.916	9.544	41,0
III	1.687	4.540	37,2
II	744	1.528	48,7
I	18	43	41,9
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	26.095	63.461	41,1
PERSONALE NON DI RUOLO	360	1.478	24,4
PERSONALE TEMPORANEO	1.354	2.127	63,7
PERSONALE CONTRATTISTA	95	187	50,8
TOTALE RESTANTE PERSONALE	1.809	3.792	47,7
TOTALE GENERALE	28.861	73.261	39,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

A livello dirigenziale le donne sono 957 su 5.998 unità complessive, pari al 16%. La presenza di personale femminile è esigua nel secondo livello dirigenziale in cui, su 1.275 unità, le donne sono 87, pari al 6,8%.

Nel personale dei livelli le donne ammontano a 26.095, su 63.461 in servizio, pari al 41,1%. Le percentuali più elevate si registrano nel V livello con il 56% e nei due livelli più bassi (il I con il 41,9% e il II con il 48,7%).

Tra il "restante personale" le donne costituiscono il 47,7% (1.809 unità su 3.792) e la presenza è rilevante tra il personale temporaneo (1.354 unità su 2.127 pari al 63,7%) e tra quello contrattista ed equiparato (95 unità su 187 pari al 50,8%).

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

4.9 - Regioni

4.9.1 - Consistenza del personale

Il personale in servizio presso le amministrazioni regionali al termine del 1993 risulta essere di 61.217 unità e rappresenta l'83,6% di quello risultante nell'aggregato (73.251).

Tavola 4.10 - Anno 1993 - Regioni: consistenza del personale al 31 dicembre

PERSONALE	IN SERVIZIO	% SUL TOTALE DEL PERSONALE
DIRIGENTI	5.084	8,3
VIII	8.334	13,6
VII	11.495	18,8
VI	12.685	20,7
V	7.152	11,7
IV	8.241	13,5
III	3.910	6,4
II	911	1,5
I	27	0,0
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	52.755	86,2
TOTALE PERSONALE DI RUOLO	57.839	94,6
RESTANTE PERSONALE	3.378	5,6
TOTALE GENERALE	61.217	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il personale di ruolo (dirigenti e personale dei livelli) in servizio alla stessa data è di 57.839 unità così ripartite:

- 5.084 dirigenti, pari all'84,8% dell'aggregato (5.998);
- 52.755 dipendenti inseriti nei livelli pari al 91,8 % di quello dell'aggregato (57.460).

Il restante personale, tipologia nella quale è compreso il personale non di ruolo, il personale temporaneo e quello contrattista o equiparato, è pari a 3.378 unità e costituisce l'89,1% di quello utilizzato nell'aggregato regioni ed enti strumentali regionali (3.792).

4.9.2 - Dotazioni organiche, vacanze ed esuberi

Gli organici del personale di ruolo prevedono 54 952³ posti per i dirigenti e 50.355 per il personale dei livelli.

³ Il dato non comprende le dotazioni delle regioni Marche, Molise e Campania che non hanno trasmesso i dati relativi agli organici.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il rapporto tra pianta organica dei dirigenti e quella del personale dei livelli è di 1 dirigente ogni 11 dipendenti.

Tavola 4.11 - Anno 1993 - Regioni: dotazioni organiche, personale di ruolo in servizio al 31/12/93, vacanze-esuberi

PERSONALE	ORGANICO	31/12/93	VACANZE	
			B-C	C/B
DIRIGENTI	4.597	3.788	-809	-17,6
VIII	8.498	6.953	-1.545	-18,2
VII	10.195	8.849	-1.346	-13,2
VI	12.225	9.598	-2.627	-21,5
V	8.020	5.181	-839	-13,9
IV	8.162	7.226	-936	-11,5
III	3.917	3.313	-604	-15,4
II	1.314	790	-524	-39,9
I	24	4	-20	-83,3
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	50.355	41.914	-8.441	-16,8
TOTALE GENERALE	54.952	45.702	-9.250	-16,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Da un esame delle coperture degli organici si rileva una vacanza di personale, che riferita a tutto il personale di ruolo, è di 9.250 unità, pari al 16,8%.

Per i dirigenti si registra una vacanza del 17,6%.

La vacanza media per il personale dei livelli è del 16,8%. In percentuale le vacanze più rilevanti si registrano nei livelli più bassi (I con l'83,3% e II con il 39,9%); in termini assoluti sono il VI livello con 2627 posti non coperti, l'VIII con 1.545 el VII con 1.346 ad evidenziare le carenze più rilevanti.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.12 - Anno 1993 - Regioni: dotazioni organiche, personale in servizio al 31/12/93, vacanze

REGIONI	ORGANICO	31/12/93	VACANZE	
			a-c	c/a
PIEMONTE	3.362	3.020	-342	-10,2
VALLE D'AOSTA	2.507	2.138	-369	-14,7
LOMBARDIA	5.499	4.312	-1.187	-21,6
LIGURIA	2.051	1.461	-590	-28,8
TRENTINO ALTO ADIGE	146	91	-55	-37,7
PROV. AUT. DI BOLZANO	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
PROV. AUT. DI TRENTO	5.084	4.237	-847	-16,7
VENETO	3.592	3.141	-451	-12,6
FRIULI VENEZIA GIULIA	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
EMILIA ROMAGNA	4.446	3.875	-571	-12,8
TOSCANA	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
UMBRIA	2.004	1.750	-254	-12,7
MARCHE	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
LAZIO	6.158	4.896	-1.262	-20,5
CENTRO - NORD	34.849	28.921	-5.928	-17,0
ABRUZZO	2.404	2.097	-307	-12,8
MOLISE	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
CAMPANIA	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
PUGLIA	5.001	4.922	-79	-1,6
BASILICATA	1.699	1.367	-332	-19,5
CALABRIA	4.845	3.946	-899	-18,6
SICILIA	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
SARDEGNA	6.155	4.450	-1.705	-27,7
SUD ED ISOLE	20.104	16.782	-1.705	-27,7
TOTALE	64.963	46.703	-9.250	-16,8

N.D. = non disponibile

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dall'esame della distribuzione delle carenze di personale emerge che nei termini percentuali è la regione Trentino Alto Adige che presenta il valore più elevato (-37,7%), quattro regioni registrano carenze tra il 20% e il 30% (nell'ordine Liguria, Sardegna, Lombardia e Lazio) e le vacanze di organico più ridotte si rilevano in Puglia (-1,6%) ed in Piemonte (-10,2%).

4.9.3 - Variazioni della consistenza del personale

Il personale in servizio al 1° gennaio 1993 nelle amministrazioni regionali ammontava a 59.283 unità così distribuite: 5.302 dirigenti, 51.668 dipendenti inquadrati nei livelli e 2.313 unità di personale non di ruolo, temporaneo e contrattista o equiparato.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La situazione registrata al 31 dicembre dello stesso anno (61.217 unità) presenta un incremento di 1.934 unità, pari al 3,3%.

Tavola 4.13 - Anno 1993 - Regioni: variazioni della consistenza del personale

PERSONALE	V/93	31/12/93	VARIAZIONE	
	a	b	b-a	b/a
DIRIGENTI	8.302	8.084	-218	-4,1
VIII	8.103	8.334	231	2,9
VII	11.337	11.495	158	1,4
VI	12.661	12.685	24	0,2
V	6.645	7.152	507	7,6
IV	8.266	8.241	-25	-0,3
III	3.773	3.910	137	3,6
II	855	911	56	6,5
I	28	27	-1	-3,6
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	61.668	62.755	1.087	2,1
TOTALE PERSONALE DIRUOLO	66.970	67.839	869	1,5
PERSONALE NON DIRUOLO	1.472	1.403	-69	-4,7
PERSONALE TEMPORANEO	701	1.794	1.093	155,9
PERSONALE CONTRATTISTA	140	181	41	29,3
RESTANTE PERSONALE	2.313	3.378	1.065	46,0
TOTALE GENERALE	69.283	71.217	1.934	3,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dall'esame degli andamenti per categorie di personale si rileva che i dirigenti sono diminuiti di 218 unità, pari al 4,1%, mentre il personale dei livelli risulta aumentato di 1.087 unità, pari al 2,1% e un incremento del 46%, pari a 1.065 unità, si registra nel "restante personale".

In termini assoluti i maggiori aumenti nel personale dei livelli si riscontrano nel V livello con 507 unità, nell'VIII con 231, nel VII con 158 e nel III livello con 137 unità.

Nel "restante personale" si assiste ad un incremento di 1.093 unità nel personale temporaneo, fenomeno che si segnala per la sua rilevanza essendo quantitativamente equivalente al movimento di registrato nel personale dei livelli.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.14 - Anno 1993 - Regioni: variazioni della consistenza del personale di ruolo

REGIONI	1/1/93	31/12/93	VARIAZIONE	
	a	b	a-b	b/a
PIEMONTE	2.814	3.020	206	7,3
VALLE D'AOSTA	1.988	2.138	150	7,5
LOMBARDIA	4.409	4.312	-97	-2,2
LIGURIA	1.537	1.461	-76	-4,9
TRENTINO ALTO ADIGE	90	91	1	1,1
PROV. AUT. DI BOLZANO	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
PROV. AUT. DI TRENTO	3.847	4.237	390	10,1
VENETO	3.204	3.141	-63	-2,0
FRILUI VENEZIA GIULIA	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
EMILIA ROMAGNA	3.597	3.875	278	7,7
TOSCANA	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
UMBRIA	1.715	1.750	35	2,0
MARCHE	1.941	2.046	105	5,4
LAZIO	4.879	4.896	17	0,3
CENTRO - NORD	30.921	30.987	66	0,2
ABRUZZO	2.091	2.097	6	0,3
MOLISE	950	936	-14	-1,5
CAMPANIA	9.173	9.155	-18	-0,2
PUGLIA	5.042	4.922	-120	-2,4
BASILICATA	1.318	1.367	49	3,7
CALABRIA	4004	3948	-56	-1,4
SICILIA	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
SARDEGNA	4371	4449	78	1,8
SUD ED ISOLE	26.949	26.872	-77	-0,3
TOTALE	56.970	57.839	869	1,5

N.D.= non disponibile

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La consistenza del personale di ruolo è aumentata nel 1993 dell' 1,5%, pari a 869 unità (da 56.971 a 57.840).

Le variazioni rilevate nelle 17 regioni e nella provincia autonoma considerate nell'indagine mostrano che nell'aria centro-nord l'incremento medio del 3,2% deriva da riduzioni nella consistenza del personale in tre regioni (Liguria -4,9%; Lombardia -2,2% e Veneto -2%) e incrementi nelle restanti otto amministrazioni che in quattro regioni e nella provincia autonoma superano il 5% (dal +5,4% delle Marche al 10,1% della provincia autonoma di Trento).

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nell'area sud-isole si registra invece un leggero decremento (-0,3%) determinato in prevalenza dalle riduzioni rilevate in Puglia (-2,4%), Molise (-1,5%) e Calabria (-1,4%) e in parte compensato dagli incrementi registrati in Basilicata (+3,7%) e in Sardegna (+1,8%)

4.9.4 - Cessazioni dal servizio del personale di ruolo

Il personale di ruolo cessato dal servizio nel 1993 ammonta a 1614 unità, pari al 2,8% della consistenza iniziale (56.970).

Tavola 4.15 - Anno 1993 - Regioni: cause di cessazione dal servizio

PERSONALE	LIMITI DI ETA'	%	DIMISSIONI	%	PASSAGGIO AD ALTRE P.A.	%	ALTRE CAUSE	%	TOTALE
	a	a/e	b	b/e	c	c/e	d	d/e	e
DIRIGENTI	51	16,7	199	65,0	16	5,2	40	13,1	306
VIII	96	31,6	140	46,1	24	7,9	44	14,5	304
VII	36	14,1	119	46,5	22	8,6	79	30,9	256
VI	80	28,0	143	46,4	27	8,8	58	18,8	308
V	33	22,6	61	41,8	13	8,9	39	26,7	146
IV	52	28,3	67	33,8	21	10,6	58	29,3	198
III	30	39,5	17	22,4	3	3,9	26	34,2	76
II	8	44,4	3	16,7	0	-	7	38,9	18
I	2	100	0	-	0	-	0	-	2
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	337	25,8	550	42,0	110	8,4	311	23,8	1.308
TOTALE GENERALE	388	24,0	749	46,4	126	7,8	351	21,7	1.614

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I dirigenti cessati sono 306 e la causa prevalente di cessazione è rappresentata dalle dimissioni (199 unità, pari al 65%). 51 dirigenti (il 16,7%) hanno lasciato l'amministrazione per raggiunti limiti di età e 40, pari al 13,1%, sono cessati per "altre cause" così definite dalla tavola del conto annuale. Sono infine 16, pari al 5,2%, i dirigenti transitati in altre amministrazioni secondo procedure non esattamente definite in sede di impostazione del conto annuale.

Anche per il personale dei livelli (1.308 dipendenti cessati) la causa di cessazione più frequentemente riscontrata sono le dimissioni che hanno interessato 550 soggetti, pari al 42%; il 25,8%, pari a 337 unità, è cessato avendo raggiunto i limiti di età e 311 dipendenti, pari al 23,8%, hanno lasciato l'amministrazione per "altre cause" delle quali non è nota la tipologia. Infine 110 unità, pari all'8,4%, risultano essere transitate in altre amministrazioni.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

4.9.5 - Assunzioni del personale di ruolo

Le amministrazioni regionali nel corso del 1993 hanno assunto 2.485 dipendenti di ruolo pari al 4,4% del personale in servizio all'inizio dell'anno (56.970).

Tavola 4.16 - Anno 1993 - Regioni: modalità di assunzione

PERSONALE	CONCORSI	%	PROV.TI DA ALTRE P.A.	%	ALTRE CAUSE	%	TOTALE
	a	a/d	b	b/d	c	c/d	d
DIRIGENTI	9	17,3	38	73,1	6	9,6	62
VII	141	50,5	106	38,0	32	11,5	279
VI	205	69,5	83	28,1	7	2,4	295
VI	335	63,4	130	24,6	63	11,9	528
V	378	76,7	102	20,7	13	2,6	493
IV	417	86,2	35	7,2	32	6,6	484
III	248	93,6	11	4,2	6	2,3	265
II	58	65,9	5	5,7	25	28,4	88
I	1	100	0	-	0	-	1
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	1.783	73,3	472	19,4	178	7,3	2.433
TOTALE GENERALE	1.792	72,1	510	20,6	183	7,4	2.486

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I dati relativi alle varie tipologie di costituzione del rapporto di servizio evidenziano che dei 52 dirigenti assunti il 73,1%, pari a 38 unità, proviene da altre amministrazioni a seguito di processi attivati dalla mobilità o da istituti similari non meglio identificati dalla circolare della Ragioneria e solo il 17,3%, pari a 9 unità, è stato assunto attraverso procedure concorsuali.

Per il personale dei livelli le assunzioni ammontano a 2.433 unità e la modalità prevalente è quella concorsuale con 1.783 unità, pari al 73,3%. Risulta che circa un quinto delle assunzioni (472 unità) sono state effettuate utilizzando personale proveniente da altre amministrazioni attraverso l'istituto della mobilità o istituti similari. Per 178 assunzioni, pari al 7,3%, dovute ad "altre cause" dovranno essere indagate le tipologie prevalenti.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

4.9.6 - Anzianità di servizio

Per una valutazione dell'anzianità di servizio del personale di ruolo si è provveduto ad individuare quattro classi di anzianità (da 0 a 15 anni; da 16 a 25 anni; da 26 a 35 anni; oltre 35 anni). I 57.844⁴ dipendenti regionali risultano così ripartiti: il 58%, pari a 33.567 unità, è inserito nella prima classe di anzianità, il 29,4%, pari a 17.006 unità, nella seconda fascia di anzianità, l'8,5%, pari a 4.915 unità, nella classe da 26 a 35 anni ed infine il 4,1%, pari a 2.109 unità, risulta avere una anzianità di oltre 35 anni.

Tavola 4.17 - Anno 1993 - Regioni: distribuzione del personale di ruolo in classi di anzianità

PERSONALE	0/15	%	16/25	%	26/35	%	> 35	%	TOTALI
	a	a/e	b	b/e	c	c/e	d	d/e	e
DIRIGENTI	866	17,3	2.480	49,6	1.411	28,2	247	4,9	5.004
PERSONALE DEI LIVELLI	32.701	61,9	14.526	27,5	3.504	6,6	2.109	4,0	52.840
TOTALI	33.567	58,0	17.006	29,4	4.915	8,5	2.356	4,1	57.844

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per il personale dirigenziale delle Regioni ammontante a 5.004⁵ unità le percentuali rilevate per le quattro fasce di anzianità sono diverse; la massima concentrazione di dirigenti si registra infatti nella classe da 16 a 25 anni con 2.480 unità, pari al 49,6%; 1.411 dirigenti, pari al 28,2%, risultano avere una anzianità di servizio tra i 26 ed i 35 anni e solo il 17,3%, pari a 866 unità, è collocabile nella prima classe di anzianità.

Di converso nel personale dei livelli risulta che il 61,9% dei 52.840⁶ dipendenti, pari a 32.701 unità, è collocato nella fascia di anzianità da 0 a 15 anni e che il 27,5% è inserito nella fascia immediatamente successiva.

⁴ Il dato non coincide con quello esposto nella tabella 4.10 (57.839) per incongruenze rilevate dalla RGS.

⁵ Il dato non coincide con quello esposto nella tabella 4.10 (5.084) per incongruenze rilevate dalla RGS.

⁶ Il dato non coincide con quello esposto nella tabella 4.10 (52.755) per incongruenze rilevate dalla RGS.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

4.10 - Enti strumentali regionali

4.10.1 - Consistenza del personale

Il personale in servizio presso gli istituti autonomi per le case popolari al 31 dicembre 1993 risulta essere di 7.589 unità e rappresenta il 10,4 % di quello dell'aggregato (73.251).

Il personale di ruolo (dirigenti e personale dei livelli) è di 7.346 unità di cui 558 dirigenti e 6.788 unità di personale dei livelli.

Il "restante personale" ammonta a 243 unità, di cui 232 di personale temporaneo, e costituisce il 3,6% del personale dei livelli (nell'aggregato è il 6%).

Il personale in servizio presso gli enti regionali di sviluppo agricolo risulta essere di 3.602 unità e rappresenta il 4,9 % di quello risultante nell'aggregato.

Il personale di ruolo (dirigenti e personale dei livelli) è di 3.508 unità così ripartite: 284 dirigenti e 3.224 unità di personale dei livelli.

Il "restante personale" ammonta a 94 unità, di cui 64 costituite da personale non di ruolo e 29 da personale temporaneo, e costituisce il 2,9 % del personale dei livelli.

Il personale in servizio presso le aziende e gli enti per il soggiorno e turismo risulta essere di 843 unità e rappresenta l'1,2% di quello risultante nell'aggregato.

Il personale di ruolo (dirigenti e personale dei livelli) è di 766 unità così ripartite: 72 dirigenti e 694 unità di personale dei livelli.

Il "restante personale" è di 77 unità, di cui 72 costituite da personale temporaneo, e costituisce l'11,1% del personale dei livelli.

Tavola 4.18 - Anno 1993 - Enti regionali: consistenza del personale al 31 dicembre

PERSONALE	I.A.C.P.		ENTI DI SVILUPPO AGRICOLO		AZIENDE TURISMO	
	IN SERVIZIO	% SUL TOTALE DEL PERSONALE	IN SERVIZIO	% SUL TOTALE DEL PERSONALE	IN SERVIZIO	% SUL TOTALE DEL PERSONALE
DIRIGENTI	558	7,4	284	7,9	72	8,5
PERSONALE DEI LIVELLI	6.788	89,4	3.224	89,5	694	82,3
TOTALE PERSONALE DI RUOLO	7.346	96,8	3.508	97,4	766	90,9
PERSONALE NON DI RUOLO	7	0,1	64	1,8	4	0,5
PERSONALE TEMPORANEO	232	3,1	29	0,8	72	8,5
PERSONALE CONTRATTISTA	4	0,1	1	0,0	1	0,1
RESTANTE PERSONALE	243	3,2	94	2,6	77	9,1
TOTALE GENERALE	7.589	100	3.602	100	843	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.10.2 - Dotazioni organiche, vacanze ed esuberi

Le piante organiche del personale di ruolo degli istituti autonomi per le case popolari (dirigenti e personale dei livelli) prevedono 9.300 unità che rappresentano il 13% di quelle previste per l'intero aggregato (71.812) di cui 715 posti per il personale dirigenziale e 8.585 posti per il personale dei livelli.

Le più alte concentrazioni di posti si rilevano, nell'ordine, nel VI livello con 2.220 posti, nel VII livello con 1.790 posti e nell'VIII livello con 1.149 posti.

Il rapporto tra pianta organica dei dirigenti e quella dei livelli è di 1 dirigente ogni 12 dipendenti (il rapporto nell'aggregato è di 1 a 10,6).

Per quanto concerne il rapporto tra personale in servizio e previsioni delle piante organiche si rileva una percentuale media di vacanze del 21%. Per i dirigenti è del 22% ed è più evidente nel primo livello dirigenziale in cui le vacanze raggiungono il 28,2%, mentre per il personale dei livelli è del 20,9% con valori percentuali molto elevati nei livelli più bassi (-51,6% nel I livello, -37,9% nel III livello e -35,5% nel II livello).

Le piante organiche del personale di ruolo degli enti regionali di sviluppo agricolo (dirigenti e personale dei livelli) prevedono 6.801 unità (che rappresentano il 9,5% di quelle previste per l'intero aggregato), di cui 793 posti per il personale dirigenziale e 6.008 posti per il personale dei livelli.

I livelli in cui è previsto il maggior numero di posti in organico sono il VI con 1.516 unità, l'VIII con 1.188 ed i livelli VII e IV con 1.173 posti.

Il rapporto tra pianta organica dei dirigenti e quella dei livelli è di 1 dirigente ogni 7,6 dipendenti.

Per quanto concerne il rapporto tra personale in servizio e previsioni delle piante organiche si rileva una percentuale media di vacanze del 48,4%. Per i dirigenti è del 64,2%, mentre per il personale dei livelli è del 46,3% e raggiunge punte molto elevate nel IV livello con il 69,5%, nel V con il 62%, nel II con il 53,8% e nell'VIII con il 50% di vacanze accertate.

Le piante organiche del personale di ruolo delle aziende ed enti per il soggiorno ed il turismo (dirigenti e personale dei livelli) prevedono 759 unità (che rappresentano l'1,1% di quelle previste per l'intero aggregato), di cui 70 posti per il personale dirigenziale e 689 posti per il personale dei livelli.

Il maggior numero di posti in organico si riscontra nel VI livello con 236 posti, nel IV con 132 e nel VII con 117.

Il rapporto tra pianta organica dei dirigenti e quella dei livelli è di 1 dirigente ogni 9,8 dipendenti.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per quanto concerne il rapporto tra personale in servizio e previsioni delle piante organiche si rileva una percentuale media di esuberi dell'0,9%. Per i dirigenti l'esubero è del 2,9% e si rileva esclusivamente nel II livello dirigenziale con il 15,4%, mentre per il personale dei livelli è dello 0,7% con situazioni molto differenziate tra i livelli. Ad un esubero del 22% nel VI livello si contrappongono vacanze di organico in tutti gli altri livelli con punte massime nel V (26,2%) e nel III (22,7%).

Tavola 4.19 - Anno 1993 - Enti strumentali regionali: dotazioni organiche, personale in servizio di ruolo al 31/12/93, vacanze-esuberi

PERSONALE	I.A.C.P.			SVILUPPO AGRICOLO			AZIENDE TURISMO		
	ORGANICO	IN SERVIZIO	VACANZE ESUBERI	ORGANICO	IN SERVIZIO	VACANZE ESUBERI	ORGANICO	IN SERVIZIO	VACANZE ESUBERI
	a	b	b/a	c	d	d/c	e	f	f/e
DIRIGENTI	715	568	-22,0	793	284	-64,2	70	72	2,9
VIII	1.149	895	-22,1	1.188	593	-50,1	88	81	-8,0
VII	1.790	1.464	-18,2	1.173	824	-29,8	117	109	-6,8
VI	2.220	1.907	-14,1	1.516	1.011	-33,3	236	288	22,0
V	879	773	-12,1	432	184	-62,0	42	31	-26,2
IV	1.068	817	-23,5	1.173	358	-69,5	132	128	-3,0
III	699	434	-37,9	288	162	-43,4	44	34	-22,7
II	749	483	-35,5	240	111	-53,8	28	23	-17,9
I	31	15	-51,6	-	1	100	2	-	-100,0
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	8.595	6.788	-20,9	8.008	3.224	-46,3	699	694	0,7
TOTALE GENERALE	9.300	7.346	-21,0	8.801	3.608	-48,4	759	766	0,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.10.3 - Variazioni nella consistenza del personale

Rispetto al 1° gennaio 1993, data in cui il personale in servizio presso gli istituti autonomi per le case popolari era di 7.585 unità, al 31 dicembre dello stesso anno le unità presenti sono 7.589 registrando un incremento dello 0,1%.

Per quanto riguarda i dirigenti, la consistenza di tale categoria di personale si è ridotta da 571 a 558 unità (-2,3%).

Per il personale inquadrato nei livelli, di contro ad una sostanziale stabilità se considerato nel complesso (da 6.778 a 6.788 unità), si registra un incremento del 18,4% per il personale del II livello (da 408 a 483 unità) e variazioni in diminuzione per tutti gli altri livelli con punte massime nel I (-46,4%) e nel III (-10,9%).

Il "restante personale" alla fine del 1993 ammonta a 243 unità, segnando un incremento di addetti pari al 3% della consistenza all'inizio dell'anno; nell'ambito di tale categoria di personale si rileva una riduzione di oltre il 90% del personale non di ruolo ed un incremento del 70,6% del personale temporaneo.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Rispetto al 1° gennaio 1993, data in cui il personale in servizio presso gli enti regionali di sviluppo agricolo era di 3.914 unità, al 31 dicembre dello stesso anno le unità presenti sono 3.602, registrando una diminuzione di 312 unità, pari all'8%.

Per quanto riguarda i dirigenti, la consistenza di tale categoria di personale si è ridotta da 331 a 284 unità, pari al 14,2% e il decremento ha riguardato in modo prevalente il personale del I livello dirigenziale con 47 unità.

Per il personale inquadrato nei livelli si è registrata una diminuzione di 182 unità, pari al 5,3% con decrementi più consistenti nell'VIII livello (-12%), nel III (-11%) e nel V (-8,9%).

Il "restante personale" alla fine del 1993 ammonta a 94 unità, segnando una riduzione di 83 addetti, pari al 46,9%, rispetto alla consistenza all'inizio dell'anno.

Rispetto al 1° gennaio 1993, data in cui il personale in servizio presso le aziende e gli enti per il soggiorno e il turismo era di 885 unità, al 31 dicembre dello stesso anno le unità presenti sono 843 registrando una diminuzione di 42 unità, pari al 4,7%.

Per quanto riguarda i dirigenti, la consistenza di tale categoria di personale si è ridotta da 78 a 72 unità (- 7,7 %).

Per il personale inquadrato nei livelli si è rilevata una diminuzione di 42 unità, pari al 5,7 derivante da un incremento del 14,8% nel V livello e da decrementi registrati in tutti gli altri livelli, più consistenti nel IV livello (-12,3%) e nell'VIII (-12%).

Il "restante personale" alla fine del 1993 aumenta da 71 a 77 unità con una prevalente presenza del personale temporaneo.

Tavola 4.20 - Anno 1993 - Enti strumentali regionali: variazioni della consistenza del personale

PERSONALE	I.A.C.P.			SVILUPPO AGRICOLO			AZIENDE TURISMO		
	1/1/93	31/12/93	variazione	1/1/93	31/12/93	variazione	1/1/93	31/12/93	variazione
	a	b	%	c	d	%	e	f	%
DIRIGENTI	871	888	-2,3	331	284	-14,2	78	72	-7,7
VIII	924	895	-3,1	674	593	-12,0	92	81	-12,0
VI	1.465	1.464	-0,1	885	824	-4,7	112	109	-2,7
VI	1.872	1.907	1,9	1.042	1.011	-3,0	298	288	-3,7
V	765	773	1,0	180	164	-8,9	27	31	14,8
IV	829	817	-1,4	352	358	1,7	148	128	-12,3
III	487	434	-10,9	182	162	-11,0	38	34	-10,5
II	408	483	18,4	110	111	0,9	22	23	4,5
I	28	15	-46,4	1	1	0,0	-	-	-
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	8.778	8.788	0,1	3.408	3.224	-5,3	738	884	-6,7
PERSONALE NON DIRIGENTE	99	7	-92,9	64	64	0,0	3	4	33,3
PERSONALE TEMPORANEO	136	232	70,6	108	29	-73,1	67	72	7,5
PERSONALE CONTRATTISTA	1	4	300,0	5	1	-80,0	1	1	0,0
RESTANTE PERSONALE	236	243	3,0	177	84	-46,9	71	77	8,6
TOTALE GENERALE	7.585	7.589	0,1	3.914	3.602	-8,0	885	843	-4,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.10.4 - Cessazioni del personale di ruolo

Il personale di ruolo degli istituti autonomi per le case popolari cessato dal servizio nel 1993 ammonta a 311 unità, pari al 4,2% della consistenza iniziale.

Le principali cause di cessazione sono costituite dalle dimissioni (136 unità) e dal raggiungimento dei limiti di età (98 unità). 42 dipendenti sono cessati dal servizio per "altre cause" e 35 per passaggi ad altre amministrazioni.

I dirigenti cessati dal servizio sono 36 e le cause prevalenti di cessazione sono il raggiungimento dei limiti di età (17 unità) e le dimissioni (15 unità). Dei 275 dipendenti inquadrati nei livelli cessati dal servizio, 121 hanno abbandonato l'amministrazione per dimissioni, 81 per limiti di età, 39 per "altre cause" non specificate nelle rilevazioni della RGS e 34 per passaggi ad altre amministrazioni. In termini assoluti il maggior numero di cessazioni si registrano tra il personale inquadrato nel III livello (47 unità), nel VIII (46 unità) e nel VI (45 unità).

Il personale di ruolo degli enti regionali di sviluppo agricolo cessato dal servizio nel 1993 ammonta a 290 unità, pari al 7,8% della consistenza iniziale.

Le principali cause di cessazione sono costituite dalle dimissioni (140 unità) e dal raggiungimento dei limiti di età (95 unità). 43 dipendenti sono cessati dal servizio per "altre cause" e 12 per passaggi ad altre amministrazioni.

I dirigenti cessati dal servizio sono 49 e le cause prevalenti di cessazione sono le dimissioni (24 unità) e il raggiungimento dei limiti di età (17 unità). Dei 241 dipendenti inquadrati nei livelli cessati dal servizio, 116 hanno abbandonato l'amministrazione per dimissioni, 78 per limiti di età, 38 per "altre cause" non specificate nelle rilevazioni della RGS e 9 per passaggi ad altre amministrazioni. In termini assoluti il maggior numero di cessazioni si registrano tra il personale inquadrato nell'VIII livello (88 unità), nel VII (54 unità) e nel VI (38 unità).

Il personale di ruolo delle aziende ed enti per il soggiorno ed il turismo cessato dal servizio nel 1993 ammonta a 56 unità, pari al 6,9% della consistenza iniziale.

Le principali cause di cessazione sono costituite da passaggi ad altre amministrazioni (32 unità) e dalle dimissioni (13 unità).

I dirigenti cessati dal servizio sono 7 di cui 4 cessati per dimissioni. Dei 49 dipendenti inquadrati nei livelli cessati dal servizio, la causa prevalente è rappresentata dai passaggi ad altre amministrazioni che ha interessato 31 unità.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.21 - Anno 1993 - Enti regionali: cause di cessazione dal servizio

DIRIGENTI

ENTI REGIONALI	LIMITI DI ETA'	a/e	DIMISSIONI	b/e	PASSAGGIO AD ALTRE P.A.	c/e	ALTRE CAUSE	d/e	TOTALE
	a	%	b	%	c	%	d	%	e
IACP	17	47,2	15	41,7	1	2,8	3	8,3	36
ENTIDISVILUPPO AGRICOLO	17	34,7	24	49,0	3	6,1	5	10,2	49
AZIENDE PER IL TURISMO	2	28,6	4	57,1	1	14,3	-	-	7

PERSONALE DEI LIVELLI

ENTI REGIONALI	LIMITI DI ETA'	a/e	DIMISSIONI	b/e	PASSAGGIO AD ALTRE P.A.	c/e	ALTRE CAUSE	d/e	TOTALE
	a	%	b	%	c	%	d	%	e
IACP	81	29,5	121	44,0	34	12,4	39	14,2	275
ENTIDISVILUPPO AGRICOLO	78	32,4	116	48,1	9	3,7	38	15,8	241
AZIENDE PER IL TURISMO	2	4,1	9	18,4	31	63,3	7	14,3	49

TOTALE PERSONALE DI RUOLO

ENTI REGIONALI	LIMITI DI ETA'	%	DIMISSIONI	%	PASSAGGIO AD ALTRE P.A.	%	ALTRE CAUSE	%	TOTALE
	a	a/e	b	b/e	c	c/e	d	d/e	e
IACP	98	31,5	136	43,7	35	11,3	42	13,5	311
ENTIDISVILUPPO AGRICOLO	95	32,8	140	48,3	12	4,1	43	14,8	290
AZIENDE PER IL TURISMO	4	7,1	13	23,2	32	57,1	7	12,5	56

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.10.5 - Assunzioni di personale di ruolo

Gli istituti autonomi per le case popolari nel corso del 1993 hanno assunto 308 dipendenti, pari al 4,2% del personale in servizio all'inizio dell'anno.

I dati relativi alle varie tipologie di costituzione del rapporto di servizio mostrano che l'83,4% delle assunzioni è avvenuta attraverso procedure concorsuali (257 unità), 28 unità sono state assunte per "altre cause" secondo la classificazione della RGS ed infine 23 risultano provenienti da altre amministrazioni. L'ordine di rilevanza delle modalità di assunzione riscontrato sul totale del personale di ruolo si rileva anche per il personale dei livelli. In termini assoluti i livelli interessati dal maggior numero di assunzioni sono il II con 95 e il VI con 87 unità. Per quanto concerne i dirigenti, su 8 assunti, 4 risultano provenire da altre amministrazioni.

Gli enti regionali di sviluppo agricolo nel corso del 1993 hanno assunto 61 dipendenti, pari all'1,6% del personale in servizio all'inizio dell'anno.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I dati relativi alle varie tipologie di costituzione del rapporto di servizio mostrano che il 72,1% delle assunzioni è avvenuta attraverso procedure concorsuali (44 unità), 10 unità risultano provenienti da altre amministrazioni e 7 unità sono state assunte per "altre cause". In termini assoluti i livelli interessati dal maggior numero di assunzioni sono il IV con 28 e il VII con 19 unità.

Le aziende e gli enti per il soggiorno ed il turismo nel corso del 1993 hanno assunto 8 dipendenti, pari all'1% del personale in servizio all'inizio dell'anno. Di essi 5 sono stati assunti per "altre cause" secondo la classificazione della RGS e 3 secondo le procedure concorsuali.

Tavola 4.22 - Anno 1993 - Enti regionali: modalità di assunzione

DIRIGENTI

ENTI REGIONALI	CONCORSI	%	PROV.TI DA ALTRE P.A.	%	ALTRE CAUSE	%	TOTALE
	a	a/d	b	b/d	c	c/d	d
IACP	2	25,0	4	50,0	2	25,0	8
ENTI DI SVILUPPO AGRICOLO	-	-	1	50,0	1	50,0	2
AZENDE PER IL TURISMO	-	-	-	-	1	100	1

PERSONALE DEI LIVELLI

ENTI REGIONALI	CONCORSI	%	PROV.TI DA ALTRE P.A.	%	ALTRE CAUSE	%	TOTALE
	a	a/d	b	b/d	c	c/d	d
IACP	255	85,0	19	6,3	26	8,7	300
ENTI DI SVILUPPO AGRICOLO	44	74,8	9	15,3	6	10,2	59
AZENDE PER IL TURISMO	-	-	-	-	1	100,0	1

TOTALE PERSONALE DI RUOLO

ENTI REGIONALI	CONCORSI	%	PROV.TI DA ALTRE P.A.	%	ALTRE CAUSE	%	TOTALE
	a	a/d	b	b/d	c	c/d	d
IACP	257	83,4	23	7,5	28	9,1	308
ENTI DI SVILUPPO AGRICOLO	44	72,1	10	16,4	7	11,5	61
AZENDE PER IL TURISMO	-	-	-	-	2	100	2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.10.6 - Anzianità di servizio

L'anzianità di servizio del personale di ruolo è stata ripartita in quattro classi (0-15; 16-25; 26-35 e oltre 35 anni).

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il personale dipendente dagli istituti autonomi per le case popolari si distribuisce nelle varie classi di anzianità secondo un andamento decrescente. Il 49% del personale, pari a 3.597 unità, ha una anzianità di servizio inferiore a 16 anni, il 34,6%, pari a 2.545 unità, è inserito nella seconda classe da 16 a 25 anni, il 12,6%, pari a 929 unità, ha una anzianità da 26 a 35 anni ed infine il 3,7%, pari a 275 unità, denuncia una anzianità superiore a 35 anni. La illustrata ripartizione deriva dalla distribuzione per classi di anzianità del personale dei livelli, mentre per il personale dirigenziale si rileva che quello con anzianità da 0 a 15 anni costituisce solo il 31,2% del totale, nella fascia intermedia da 16 a 25 anni è ricompreso il 34,2% e il 34,6% è inserito nelle ultime due classi.

Negli enti regionali di sviluppo agricolo il personale con minore anzianità di servizio (da 0 a 15 anni) è il 45,8% del totale con 1.605 unità ed elevata è la percentuale di personale con anzianità superiore a 35 anni (il 16,6% con 584 unità). A livello dirigenziale su 284 dipendenti, 119, pari al 41,9%, superano i 35 anni di anzianità e 38, pari al 13,4%, sono inseriti nella prima classe di anzianità.

Per il personale delle aziende e degli enti per il soggiorno e turismo la presenza di dipendenti con anzianità inferiore a 16 anni è pari a 281 unità su 766 complessive (il 36,7%), 261 unità, pari al 34,1%, si collocano nella seconda classe con anzianità da 16 a 25 anni e solo 39 unità, pari al 5%, supera i 35 anni. Per il personale dirigenziale la ripartizione in classi evidenzia che il 47,2% ha una anzianità da 26 a 35 anni e il 25% superiore a 35 anni, mentre nella prima classe (da 0 a 15 anni) è presente solo il 4,2% del personale.

Tavola 4.23 - Anno 1993 - Enti regionali: distribuzione del personale in classi di anzianità

DIRIGENTI

ENTI REGIONALI	0/15	%	16/25	%	26/35	%	> 35	%	TOTALI
	a	a/e	b	b/e	c	c/e	d	d/e	e
IACP	74	31,2	191	34,2	140	25,1	53	9,5	558
ENTI DI SVILUPPO AGRICOLO	38	11,4	86	30,3	41	14,4	79	41,9	284
AZIENDE PER IL TURISMO	3	4,2	17	23,6	34	47,2	8	25,0	72

PERSONALE DEI LIVELLI

ENTI REGIONALI	0/15	%	16/25	%	26/35	%	> 35	%	TOTALI
	a	a/e	b	b/e	c	c/e	d	d/e	e
IACP	3.423	50,4	2.354	34,7	789	11,6	222	3,3	6.788
ENTI DI SVILUPPO AGRICOLO	1.567	48,6	793	24,6	399	12,4	465	14,4	3.224
AZIENDE PER IL TURISMO	278	40,1	244	35,2	151	21,8	21	3,0	694

TOTALE DEL PERSONALE DIRUOLO

ENTI REGIONALI	0/15	%	16/25	%	26/35	%	> 35	%	TOTALI
	a	a/e	b	b/e	c	c/e	d	d/e	e
IACP	3.597	49,0	2.545	34,6	929	12,8	275	3,7	7.346
ENTI DI SVILUPPO AGRICOLO	1.605	45,8	879	25,1	440	12,5	584	16,6	3.508
AZIENDE PER IL TURISMO	281	36,7	261	34,1	85	11,2	39	5,1	766

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

4.11 - Analisi della spesa

4.11.1 - Spesa complessiva

Il prospetto che segue, elaborato sulla base dei dati contenuti nel conto annuale della Ragioneria generale dello Stato, espone gli impegni assunti nel 1993 per retribuzioni al personale regionale risultante dalla somma dei dati congruenti ed incongruenti.

Il costo del personale⁷ complessivo delle regioni, comprensiva oltre che delle retribuzioni, anche delle spese per indennità di missione, assegni familiari ed "altre spese" ammonta complessivamente a 3.070 milioni, di cui 2.313 per retribuzioni così suddivisi:

Voci di spesa	Dati in migliaia di lire	Valori %
Stipendio	1.160.018.183	50
Indennità integrativa speciale	813.730.603	35
Acconti	2.621.635	0,1
Straordinario	50.385.942	2,2
Incentivi	55.701.258	2,4
Altre indennità	141.607.127	6,1
Arretrati	88.942.659	3,9
Totale retribuzione	2.313.007.407	100
Indennità di missione	34.799.322	
Assegni nucleo familiare	10.520.772	
Altre spese	67.788.659	
Contributi	643.624.944	
Costo del personale	3.069.741.104	

Quanto agli enti regionali (Istituti autonomi case popolari - IACP; Enti regionali di sviluppo agricolo - ERSA; Aziende ed enti per il soggiorno ed il turismo), la situazione finanziaria è la seguente:

⁷ Per la nozione di "costo del personale", v. paragrafo 2.9.4.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(Migliaia di lire)

	IACP	ERSA	Enti Turismo	Totale	%
Stipendio	155.033.126	86.873.950	26.080.764	267.987.840	53
Indennità integrativa speciale	99.356.718	52.022.524	24.354.956	175.734.198	34,8
Acconti	378.664	439.774	80.994	899.432	0,2
Straordinario	7.295.595	4.431.460	399.388	12.126.443	2,4
Incentivi	11.183.443	3.387.580	782.832	15.353.855	3
Altre indennità	16.139.656	6.500.167	1.907.851	24.547.674	4,9
Arretrati	6.570.350	1.161.214	970.311	8.701.875	1,7
Totale retribuzione	295.957.552	154.816.669	54.577.096	505.351.317	100
Indennità di missione	3.199.971	6.230.206	305.968	9.736.145	
Assegni nucleo familiare	857.171	660.575	136.575	1.654.321	
Altre spese	8.340.644	17.688.550	915.726	26.944.920	
Contributi	93.607.399	57.958.231	17.277.111	168.842.741	
Costo del personale	401.962.737	237.354.231	73.212.476	712.529.444	

⁴ Il costo complessivo del personale dipendente dalle regioni e dagli enti regionali ammonta a 3.782 miliardi⁸, di cui 2.818 pari al 74,5%, per retribuzioni. Di questa somma il prospetto che segue dà la disaggregazione per categorie di personale.

⁸ Cui vanno aggiunti 281 milioni relativi al personale degli enti strumentali.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESA PER IL PERSONALE

Tipologia di personale	Stipendio	I I S.	Acconti	Straordinario	Incentivi	Altre indenn.	Arretrati	Retrib. totale
PERSONALE REGIONI								
Dirigenti	189.388.816	73.497.331	95.170	1.585.213	574.259	100.958.931	11.790.390	377.890.110
Restante personale	909.904.562	701.374.419	2.491.226	42.383.765	53.801.852	37.194.919	74.576.558	1.821.727.301
Personale non di ruolo	60.724.805	38.858.853	35.239	6.416.964	1.325.147	3.453.277	2.575.711	113.389.996
Totale	1.160.018.183	813.730.603	2.621.635	50.385.942	55.701.258	141.607.127	88.942.659	2.313.007.407
PERSONALE I.A.C.P.								
Dirigenti	23.830.980	8.139.350	41.213	33.212	218.141	13.199.454	1.235.683	46.698.035
Restante personale	129.031.921	88.875.111	334.585	7.183.198	10.916.556	2.875.181	5.271.654	244.488.206
Personale non di ruolo	2.170.225	2.342.257	2.866	79.185	48.746	65.021	63.011	4.771.311
Totale	155.033.126	99.356.718	378.664	7.295.595	11.183.443	16.139.656	6.570.350	295.957.552
PERSONALE E.R.S.A.								
Dirigenti	12.084.999	4.415.135	37.482	173.112	95.299	4.848.159	144.161	21.798.347
Restante personale	71.594.646	45.134.498	390.617	4.117.026	3.260.529	1.617.462	1.017.053	127.131.831
Personale non di ruolo	3.194.305	2.472.891	11.675	141.322	31.752	34.546	0	5.886.491
Totale	86.873.950	52.022.524	439.774	4.431.460	3.387.580	6.500.167	1.161.214	154.816.669
PERSONALE ENTI TURISMO								
Dirigenti	2.763.391	1.077.319	5.720	0	0	1.552.511	155.738	5.554.679
Restante personale	11.597.624	9.596.134	64.671	366.997	768.785	276.377	796.122	23.466.910
Personale non di ruolo	11.719.749	13.681.503	10.603	32.391	14.047	78.763	18.451	25.555.507
Totale	26.080.764	24.354.956	80.994	399.388	782.832	1.907.851	970.311	54.577.096
PERSONALE ANALIZZATO								
TOT. PERS. REGIONI	1.160.018.183	813.730.603	2.621.635	50.385.942	55.701.258	141.607.127	88.942.659	2.313.007.407
TOT. PERS. I.A.C.P.	155.033.126	99.356.718	378.664	7.295.595	11.183.443	16.139.656	6.570.350	295.957.552
TOT. PERS. E.R.S.A.	86.873.950	52.022.524	439.774	4.431.460	3.387.580	6.500.167	1.161.214	154.816.669
TOT. PERS. ENTI TURISMO	26.080.764	24.354.956	80.994	399.388	782.832	1.907.851	970.311	54.577.096
TOTALE	1.428.006.023	989.464.801	3.521.067	62.512.385	71.055.113	166.154.801	97.644.534	2.818.358.724

4.11.2 - Segue. Spesa suddivisa per regioni

Con riferimento ai dati riportati nel conto annuale (tavola 4.24), la struttura della spesa complessiva per il personale di ruolo delle regioni è la seguente: 37,54% (826 miliardi) al Nord; 18,07% (397 miliardi) al Centro e 44,39% (976 miliardi) al Sud. La ripartizione percentuale della spesa corrisponde a quella del personale.

Anche per l'anno 1993 la spesa è maggiore nelle regioni meridionali, nelle quali si registra la presenza percentuale più elevata dei dipendenti regionali.

Per la regione Lombardia la spesa per il personale costituisce il 21,55 % della spesa sostenuta nel Nord e l'8,09% sul totale nazionale. Al Centro, la spesa più elevata si registra per la regione Lazio (le percentuali sono rispettivamente del 45,93% e dell'8,30%). La Campania, regione con la

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.24

SPESA IMPEGNATA PER IL PERSONALE REGIONALE DI RUOLO NEL 1993 RIPARTITA PER REGIONI

REGIONE	STIPENDIO	INDENNITA' INTEGRATIVA SPECIALE	STRAORDINARIO	INCENTIVI ALLA PRODUTTIVITA'	ALTRE INDENNITA'	EMOLUMENTI		TOTALE
						ANNI PRECEDENTI	ANNI PRECEDENTI	
PIEMONTE	56.445.880	39.764.771	1.745.161		10.504.821	4.455.522		112.916.155
LOMBARDIA (1)	88.147.214	55.908.359	4.005.237	10.818.402	18.877.005	138.512		177.894.728
TRENTINO-ALTO ADIGE	1.371.807	1.158.311	85.101	70.357	669.698			3.335.274
VENETO	58.178.519	42.175.484	2.450.226	1.723.740	8.636.004	5.136.510		116.300.463
LIGURIA	27.967.347	18.591.350	729.064		4.918.542	2.749.058		54.955.361
EMILIA ROMAGNA	68.543.932	44.785.886	1.265.362	2.322.389	10.872.611	1.664.805		129.454.985
VAL D'AOSTA	41.549.388	26.051.743	2.395.863	1.536.960	9.294.733	7.763.385		88.592.070
TRENTO	79.168.399	51.616.430	2.271.549	2.435.316	2.485.634	4.256.357		142.233.685
BOLZANO								
FRIULI								
<i>Nord</i>	419.372.484	280.052.314	14.927.563	18.907.164	66.259.048	26.164.149		825.682.722
TOSCANA								
MARCHE (1)	37.185.997	27.998.516	707.347	1.680.919	3.250.552	1.014.119		71.837.452
UMBRIA	32.336.064	23.577.607	516.168	1.364.602	5.587.368	541.200		63.923.009
LAZIO	86.699.398	65.294.397	6.737.443	7.534.810	13.333.628	2.983.437		182.583.113
ABRUZZO	35.359.769	27.738.622	984.635	4.036.277	3.576.872	7.483.966		79.178.141
<i>Centro</i>	191.581.228	144.607.144	8.945.593	14.616.608	25.748.420	12.022.722		397.521.715
MOLISE	17.270.111	12.641.171	747.850	39.298	2.047.087	141.051		32.888.568
CAMPANIA (1)	179.773.488	133.955.500	3.474.445	11.786.575	12.188.382	26.508.704		367.887.094
BASILICATA	26.102.331	18.242.784	1.208.484	919.411	4.142.620	211.343		50.828.873
PUGLIA	82.540.005	66.419.788	588.468	4.383.095	8.009.192	9.928.633		171.849.161
CALABRIA	71.376.773	54.887.128	2.312.117	20.546	6.494.588	6.851.365		141.042.515
SARDEGNA	113.863.354	64.065.941	11.784.458	3.703.414	13.284.515	4.538.981		211.220.663
<i>Sud</i>	490.926.062	350.212.292	20.095.822	20.852.339	46.146.382	48.180.077		976.412.974
TOTALE	1.101.879.774	774.871.750	43.968.978	54.376.111	138.153.850	86.366.948		2.199.617.411

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

(1) Compresi accenti

maggior densità demografica. fa registrare una percentuale del 37,7% della spesa sostenuta in tutto il meridione e del 16,7% sul totale nazionale. Seguono la regione Sardegna, con percentuali pari al 21,6% e 9,6% e la regione Puglia, con percentuali pari al 17,6% e del 7,8%.

4.11.3 - Spesa suddivisa per livelli

L'incidenza della spesa per il settimo e sesto livello sul totale del personale di ruolo è superiore di quella degli altri livelli, dirigenti compresi, ed è pari rispettivamente al 19,76% e al 19,21% del totale, che ammonta a 2.200 milioni. L'incidenza del personale è rispettivamente del 19,9% per il settimo livello e del 21,9% per il sesto livello (*tavola 4.25*).

La spesa per i dirigenti in relazione alla consistenza è naturalmente la più elevata (378 miliardi pari al 17,1% della spesa totale).

4.11.4 - Retribuzione accessoria

Il totale della retribuzione accessoria (*tavola 4.26*), cioè il compenso per il lavoro straordinario, incentivi alla produttività e altre indennità, ammonta a lire 236 miliardi, pari al 10,8% della retribuzione totale.

L'incidenza della retribuzione accessoria sul totale della spesa risulta dell'8,9% per il Sud, del 12,1% per il Nord e del 12,4% per il Centro.

Nel Trentino Alto-Adige si registra il più rilevante scostamento in eccedenza dalla media +13,4%; in Calabria (-4,6%) ed in Puglia e Campania (-3,3%) quelli più rilevanti per difetto.

Anche per il 1993, il peso della retribuzione accessoria sulla spesa totale, non risulta strettamente correlato alla situazione organica (di eccedenza o di carenza).

4.11.5 - Retribuzione media annua lorda pro capite

La retribuzione media annua lorda pro-capite, riferita all'intero territorio nazionale, per retribuzioni del personale delle regioni, comunque in servizio, ammonta a lire 38,5 milioni. Le regioni che maggiormente superano tale dato sono la Lombardia (6,4%) e la Campania (4,6%). Le regioni che più si discostano, in diminuzione, dalla media sono la Puglia (-10,1%) ed il Molise (-9,1%).

In ordine alla voce relativa alla spesa media annua complessiva per gli stipendi dei dirigenti (*tavola 4.27*), si segnalano scostamenti in eccesso rispetto alla media per la Lombardia, pari a +5 milioni per il I livello dirigenziale e -3,5 milioni per il II livello dirigenziale, e per la Campania, pari a +9,2 milioni per il secondo livello dirigenziale. I maggiori scostamenti in diminuzione rispetto alla media si registrano invece per il II livello dirigenziale per la Liguria (-9,2 milioni) e per l'Umbria (-5,6 milioni).

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.25

SPESA IMPEGNATA PER IL PERSONALE REGIONALE NEL 1993 PER QUALIFICHE/LIVELLI

QUALIFICAZIONE	STIPENDIO	% INDEGNITA' SPECIALE	ACCONTI	% STRAORDINARIO	% INCENTIVI ALLA PRODUTTIVITA'	% ALTRE INDEGNITA' E COMPENSAZIONI VARI	ESCLUSI ANNI PRECEDENTI	% RETRIBUZIONE TOTALE	IMPORTI IN MILIARDI DI LIRE			
									(a)	(b)	(c)	(d)
I Livello Dipendente	49.815,570	51	27.880	<1	347.898	<1	96.108	<1	30.799.337	1.808.304	2	97.897.417
I Livello Dipendente	139.873,248	80	87.210	<1	1.237.405	<1	478.073	<1	70.689.584	9.884.108	4	279.832.893
TOTALE DIPENDENTI	189.288.816	66	86.176	<1	1.885.313	<1	674.289	<1	100.908.831	11.792.396	3	377.865.110
Officio Livello	199.728.872	66	299.873	<1	8.895.216	2	11.281.735	3	10.044.738	15.254.483	4	308.200.095
Settimo Livello DIR	16.445,039	58	13.080	<1	388.918	1	848.959	3	221.801	604.322	2	25.482.319
Sestimo Livello	218.043,238	83	362.472	<1	8.483.864	2	13.214.120	3	6.300.159	16.182.082	4	408.228.648
Settimo Livello DIR	54.583,320	48	50.328	<1	1.317.640	1	2.882.016	2	486.243	3.489.485	3	105.383.614
Sesto Livello	183.715,959	48	1.070.101	<1	7.438.937	2	9.239.589	3	3.490.885	14.068.086	4	317.239.893
Quinto Livello DIR	3.839,812	50	4.800	<1	223.305	3	311.288	4	93.085	144.385	2	7.880.777
Quinto Livello	108.107,488	47	92.882	<1	6.885.879	3	7.489.828	3	6.125.407	9.618.271	4	224.742.858
Quarto Livello DIR	22.489,074	45	28.080	<1	630.882	1	728.245	1	385.831	2.351.658	8	51.812.835
Quarto Livello	84.083,700	43	793.015	<1	7.042.374	4	4.882.017	2	6.255.884	7.123.974	4	198.848.649
Terzo Livello DIR	7.137,007	43	7.000	<1	217.791	1	352.888	2	89.228	413.943	2	18.542.889
Terzo Livello	37.012,887	42	129.954	<1	1.778.884	2	2.535.882	3	1.852.215	4.537.223	5	87.885.511
Secondo Livello DIR	1.278,884	48	3.380	<1	30.388	1	48.749	2	8.857	88.773	3	3.182.843
Secondo Livello	8.234,668	38	21.788	<1	277.903	2	488.872	3	71.507	581.148	3	17.141.897
Primo Livello DIR	238,838	28	14.305	2	21.888	3	34.033	4	6.481	121.004	18	818.138
PERSONALE LIVELLI	909.884,882	68	2.481.229	<1	42.883.788	2	53.891.882	3	37.194.818	74.878.888	4	1.821.272.281
TOTALE PERSONALE DI RUOLO	1.099.283,878	68	2.688.386	<1	43.888,878	2	54.374.111	2	136.183.888	88.388.848	4	2.189.817.411
Personale non di ruolo	28.838,051	81	14.439	<1	5.278,770	8	608.088	1	2.300.280	918.801	2	88.818.878
Personale temporaneo	27.312,290	83	20.800	<1	1.138,874	2	716.489	2	888.738	1.388.848	3	81.788,878
Personale contrattista e equiparato	4.873,484	84	484,888	8	3.320	<1	184.171	3	3.482.277	2.878.111	3	5.883,811
TOTALE AL TIPO PERSONALE	88.728,888	84	88.228	<1	8.418,884	8	1.238.147	1	9.482.277	2.878.111	3	113.388,888
TOTALE	1.188.818,188	88	2.871.888	<1	88.388,842	2	88.781.288	2	141.887.127	88.842,888	4	2.813.887,887

Fonte: Elaborazione Conti dei conti su dati Regionali generati dallo Stato

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.26

SOMMA IMPEGNATA PER RETRIBUZIONE ACCESSORIA A FAVORE DEL PERSONALE REGIONALE DI RUOLO NEL 1993 RIPARTITA PER REGIONI

(IMPORTI IN MIGLIAIA DI LIRE)

REGIONE	RETRIBUZIONE ACCESSORIA (a)	TOTALE (b)	% a/b
PIEMONTE	12.249.982	112.916.155	10,8
LOMBARDIA	33.700.644	177.894.729	18,9
TRENTINO-ALTO ADIGE	805.156	3.335.274	24,1
VENETO	12.809.970	116.300.463	11,0
LIGURIA	5.647.606	54.955.361	10,3
EMILIA ROMAGNA	14.460.362	129.454.985	11,2
VAL D'AOSTA	13.227.556	88.592.070	14,9
TRENTO	7.192.499	142.233.685	5,1
BOLZANO			
FRIULI			
<i>Nord</i>	100.093.775	825.682.722	12,1
TOSCANA			
MARCHE	5.638.818	71.837.452	7,8
UMBRIA	7.488.138	63.923.009	11,7
LAZIO	27.605.881	182.583.113	15,1
ABRUZZO	8.597.784	79.178.141	10,9
<i>Centro</i>	49.310.621	397.521.715	12,4
MOLISE	2.834.235	32.886.568	8,6
CAMPANIA	27.449.402	367.687.094	7,5
BASILICATA	6.270.515	50.826.973	12,3
PUGLIA	12.960.755	171.849.161	7,5
CALABRIA	8.827.249	141.942.515	6,2
SARDEGNA	28.752.387	211.220.663	13,8
<i>Sud</i>	87.094.543	976.412.974	8,9
TOTALE	236.498.939	2.199.617.411	10,8

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

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.27

STIPENDIO MEDIO DEI DIRIGENTI DELLE REGIONI IN SERVIZIO NEL 1993

(IMPORTI IN MIGLIAIA DI LIRE)

REGIONE	PRIMO LIVELLO DIRIGENZIALE	DIFFERENZA RISPETTO ALLA MEDIA	SECONDO LIVELLO DIRIGENZIALE	DIFFERENZA RISPETTO ALLA MEDIA
PIEMONTE	31.596	-2.174	42.508	-4.488
LOMBARDIA	38.906	+5.136	50.653	+3.657
TRENTINO-ALTO ADIGE	28.189	-5.581	59.743	+12.747
VENETO	34.045	+275	49.264	+2.268
LIGURIA	32.219	-1.551	37.786	-9.230
EMILIA ROMAGNA	32.845	-925	43.787	-3.209
VAL D'AOSTA	34.411		59.873	
TRENTO	74.317		93.608	
BOLZANO				
FRIULI				
TOSCANA				
MARCHE	31.210	-2.560	46.275	-721
UMBRIA	32.277	-1.493	41.336	-5.860
LAZIO	32.596	-1.174	43.521	-3.475
ABRUZZO	31.934	-1.836	42.922	-4.074
MOLISE	33.925	+155	42.551	-4.445
CAMPANIA	30.148	-3.622	56.254	+9.258
BASILICATA	32.315	-1.455	45.210	-1.786
PUGLIA	32.212	-1.558		
CALABRIA	34.143	+373	47.961	+965
SARDEGNA	61.400	+27.630		
TOTALE	33.770		46.996	

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

4.11.6 - Indicatori economici e retribuzione media annua lorda per dipendente

Quest'anno, e limitatamente alle amministrazioni regionali, la Corte tenta un raffronto tra la retribuzione media annua lorda pro-capite ed alcuni indicatori socio-economici (*tavola 4.28*). L'esercizio, relativo alle regioni delle quali sono disponibili i dati, ha soprattutto valore metodologico, la significatività dei risultati incontrando due limiti: il dubbio sull'attendibilità della retribuzione pro-capite e il fatto che il raffronto non tiene conto dei servizi che le regioni affidano all'esterno.

In questi limiti, si rileva che per alcune regioni esiste una correlazione tra il livello della retribuzione pro-capite del personale e l'andamento degli indicatori socio-economici. Nel senso che a scostamenti positivi della retribuzione pro-capite corrispondono indicatori socio-economici favorevoli, costituiti da un'incidenza percentuale del PIL superiore a quella della popolazione e da un tasso di disoccupazione inferiore alla media nazionale.

E' il caso della Lombardia, regione con i migliori indicatori economici, che presenta la retribuzione annua lorda per dipendente più elevata (+6,4% rispetto alla retribuzione media).

La stessa tendenza, anche se di segno diverso, si riscontra per le regioni che hanno indicatori socio-economici sfavorevoli ed uno scostamento negativo della retribuzione. E' il caso delle regioni Molise e Puglia che, in modo coerente con gli indicatori economici, fanno registrare le retribuzioni medie per dipendente più basse (rispettivamente -9,1% e -10,1%).

Per altre regioni detta linea di tendenza non trova riscontro.

Il caso più rilevante è rappresentato dalla Campania, che pur registrando un'incidenza percentuale del PIL inferiore a quella della popolazione ed il tasso di disoccupazione più elevato in termini assoluti, presenta la retribuzione media annua lorda per dipendente molto elevata.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.28

INDICATORI ECONOMICI E RETRIBUZIONE MEDIA ANNUA LORDA PRO-CAPITE
(Migliaia di lire)

Regione	Incidenza % popolazione	Incidenza % PIL	Tasso di disoccupazione	Retribuzione media annua lorda pro-capite	Differenza % rispetto alla media
Piemonte	7.5	8.9	8.1	38.710	0.9
Lombardia	15.6	20.0	5.1	40.797	6.4
Trentino Alto Adige	1.2	1.9	3.2	38.235	-0.32
Liguria	2.9	3.4	9.3	36.661	-4.4
Veneto	7.7	8.7	5.7	37.325	-2.7
Emilia Romagna	6.8	8.4	5.1	34.651	-9.7
Toscana	6.2	6.6	8.9	ND	
Lazio	9.1	10.2	11.1	37.357	-2.6
Umbria	1.4	1.3	10.1	36.896	-3.8
Marche	2.5	2.6	7.2	36.036	-6.1
Abruzzo	2.2	1.9	11.3	37.812	-1.4
Molise	0.6	0.4	15.4	34.874	-9.1
Campania	9.9	7.0	23.0	40.123	4.6
Puglia	7.1	5.2	16.2	34.494	-10.1
Basilicata	1.1	0.6	22.5	37.860	-1.3
Calabria	3.6	2.1	21.7	35.709	-6.9

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati della Ragioneria generale dello Stato e ISTAT.

Capitolo V

IL PERSONALE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

5.0 - Premessa

Per la stesura del presente capitolo si è tenuto conto, in primo luogo, dei dati contenuti nel conto annuale della Ragioneria generale dello Stato (RGS)¹; è stato però anche fatto uso di altre fonti, tutte comunque provenienti da organismi pubblici.

Per quel che riguarda in particolare i dati presenti nel predetto conto annuale, va chiarito che le relative cifre presentano delle approssimazioni, dovute - oltre che alla presenza di incongruenze ed inesattezze nella rilevazione - all'incompletezza della rilevazione medesima, in quanto 10 Unità Sanitarie Locali - USL (delle quali due perchè accorpate) risultano non avere inviato i dati annuali alla RGS² e, pertanto, non sono comprese nella rilevazione.

A tale ultimo riguardo, appare utile precisare che gli enti del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) complessivamente tenuti all'invio dei dati alla RGS sono, per l'anno di riferimento, 678: 639 USL³; 14 Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico; 10 Istituti zooprofilattici sperimentali; 13 presidi ed ospedali multizonali ed, infine, altri due enti di grandi dimensioni: l'Istituto Galliera di Genova e l'Ordine Mauriziano.

¹ Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1993. Il personale delle amministrazioni del settore non statale*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, vol. II.

² *Conto annuale*, vol. II, p. 6 e 12.

³ Il minor numero di USL esistenti nel 1993 rispetto al 1992 (erano 659) è dovuto all'iniziata realizzazione del processo di accorpamento delle strutture in alcune aree metropolitane.

5.1 - Consistenza, struttura e tendenza

5.1.1 - In generale

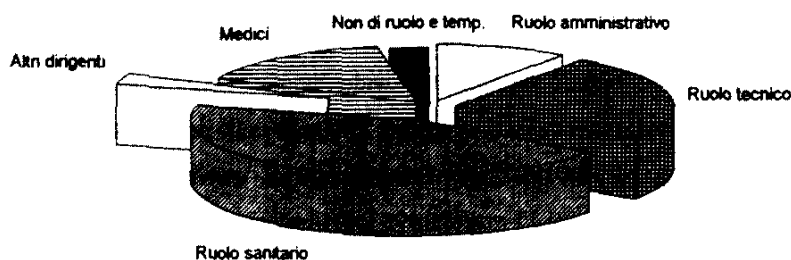
Il totale dei dipendenti del servizio sanitario nazionale, alla fine del 1993, risulta essere pari a 686.396 unità, stando alle rilevazioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato e pubblicate nel conto annuale. Nella cifra su riportata, sono comprese anche 18.316 unità di personale non di ruolo (4.225 unità) e temporaneo (14.091 persone)

Dalle stesse tavole del conto annuale, si rileva che le dotazioni organiche complessive ammontano a 829.639 unità. Da ciò consegue una situazione di vacanza negli organici di quasi il 17,3%

Più in dettaglio, risultano in servizio, alla data sopra indicata, 105.254 tra medici e i veterinari, mentre gli organici ne prevedono 131.364. La dirigenza non medica totalizza 21.774 unità, contro 29.909 posti disponibili.

Il personale inquadrato nei livelli del ruolo sanitario è di 303.216 unità, su un organico di 376.026 unità; 67.530 sono poi gli amministrativi (su 80.179 posti teorici); 170.306 (212.171 unità, la dotazione organica complessiva) sono invece i dipendenti appartenenti al ruolo tecnico - professionale. In totale, pertanto, il personale inquadrato nei diversi profili professionali dei livelli non dirigenziali ammonta a 541.052 unità (668.376 unità, la dotazione organica).

PERSONALE SSN DIVISO PER QUALIFICA



XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

5.1.1.1 - L'andamento negli ultimi anni

E' possibile poi disporre di una visione dinamica della composizione dell'aggregato dei dipendenti del SSN nel periodo 1981 - 1993, in base alle diverse qualifiche professionali. Secondo l'ISTAT⁴, la distribuzione percentuale dei dipendenti è stata la seguente:

Anno	Medici	Ausiliari	Tecnici	Ammin.	Tot.
1981	13,4	73,7	5,0	7,9	100
1983	14,1	73,3	5,8	6,8	100
1990	16,2	71,9	6,3	5,6	100
1991	17,6	70,5	7,1	4,8	100
1992	17,6	70,5	7,1	4,8	100
1993	17,0	70,7	7,2	5,1	100

La tendenza risultante dalla lettura dei dati suddetti, fino al 1992, è quella di una progressiva diminuzione percentuale delle qualifiche amministrative ed ausiliarie, con correlativo aumento dei medici e dei tecnici; nel 1993 si riscontra invece un lieve recupero.

Dalla scomposizione degli stessi dati per aree territoriali, si nota che nelle regioni nord - orientali la percentuale del personale ausiliario è sempre stata più alta della media nazionale, mentre inferiore è la percentuale dei medici; nelle regioni meridionali, invece, i medici sono percentualmente superiori alla media generale.

5.1.1.2 - Cessazioni dal servizio ed assunzioni in servizio

Nel corso dell'anno risultano essere cessati dal servizio, complessivamente, 30.130 dipendenti del SSN, dei quali 2.606 per passaggio ad altre amministrazioni pubbliche. In particolare, oltre un terzo dei cessati appartiene al ruolo sanitario.

Se si confronta il dato sulle cessazioni dal servizio nel 1993 (30.130 persone) con quello del 1992 (43.676 dipendenti), tenendo per di più conto del fatto che la rilevazione del 1992 era meno completa (mancavano infatti ben 22 enti), appare evidentissima la contrazione dei pensionamenti nel settore in esame. Tale fenomeno è dovuto all'entrata in vigore delle prime norme restrittive in materia di prepensionamenti: d.l. n. 384/1992, e relativa legge di conversione n. 438/1992; legge n. 537/1993, i cui effetti decorrono dal 15 ottobre 1993. Con riferimento al comparto sanità, le su citate disposizioni normative hanno avuto un effetto di immediata visibilità, contribuendo - in connessione con le immissioni in servizio - a riequilibrare parzialmente la situazione di carenza negli organici.

⁴ Sistema Statistico Nazionale - Istituto nazionale di statistica, *Rapporto Annuale 1994*, Roma, maggio 1995, p. 389. Cfr., pure, dello stesso Istituto nazionale di statistica, il *Rapporto Annuale 1993*, Roma, maggio 1994, p. 329 e sg.

Relativamente alle immissioni in servizio, nel corso del 1993 si riscontra un totale generale di 43.109 neo assunti (tra di essi, 2.291 provengono da altre amministrazioni); poco meno della metà di essi è destinata ai livelli del ruolo sanitario.

Globalmente, il saldo tra assunzioni e cessazioni nel corso dell'anno 1993, per tutto il comparto del Servizio Sanitario Nazionale, risulta pertanto largamente positivo, come sopra accennato (30.130 dipendenti cessati, a fronte di 43.109 assunzioni).

In particolare, come risulta dalle cifre sopra riportate, per i medici e i veterinari, nonché per gli altri dirigenti le assunzioni nel corso del 1993 superano di gran lunga le cessazioni dal servizio e lo stesso avviene per i dipendenti del ruolo sanitario; per gli amministrativi la differenza tra cessati ed assunti è minima, mentre per quanto riguarda gli appartenenti a profili tecnico - professionali si riscontra addirittura un saldo negativo. Il numero dei neo assunti supera quello dei cessati, invece, relativamente ai dipendenti non di ruolo.

5.1.1.3 - La presenza femminile

Il personale femminile nel comparto del SSN ammonta, alla fine del 1993, a 376.375 unità, pari al 54,8% del totale. Detta percentuale varia tuttavia moltissimo, a seconda delle diverse qualifiche professionali considerate. Ed infatti, tra i medici e i veterinari la presenza femminile è scarsa, meno di un quarto del totale (23,8%). La situazione è invece di sostanziale equilibrio tra i restanti dirigenti, dove le donne sono il 46,8%. Per quel che riguarda i diversi livelli del ruolo sanitario, si verifica invece una netta maggioranza del personale femminile, che rappresenta il 68,4%. Per il ruolo amministrativo, le donne sono in leggera maggioranza (58,5%), mentre tra i dipendenti di ruoli tecnico - professionali prevalgono gli uomini (le donne sono il 47,5% del totale). Infine, relativamente al personale non di ruolo e temporaneo, la presenza femminile è quasi tripla (72,7%) rispetto a quella maschile.

Dalle percentuali sopra esposte, risulta evidente il forte squilibrio esistente nella distribuzione del personale femminile all'interno delle diverse fasce professionali. La presenza delle donne è infatti prevalente nelle qualifiche medio - basse e, comunque, non specialistiche (ed infatti, tra i dipendenti dei ruoli tecnico - professionali prevalgono gli uomini); minoritaria è invece tale presenza tra i dirigenti non medici e quasi trascurabile tra i medici e i veterinari.

Nel corso del 1993 sono cessate dal servizio 16.073 donne, il 53,34% del totale. In particolare, va fatto rilevare che tra i medici e i veterinari le donne cessate dal servizio sono meno di un terzo rispetto agli uomini, mentre diversa è la tendenza per il ruolo sanitario (è cessato un numero di donne doppio di quello degli uomini). Sempre nel 1993, sono state assunte 26.433 donne, il 61,32% di tutti i neo assunti; tuttavia, tra i medici e i veterinari le donne rappresentano meno della metà dei nuovi

assunti, mentre per il ruolo sanitario è stato assunto un numero di donne triplo rispetto agli uomini. In concreto, il saldo tra personale cessato ed assunto nel 1993, è largamente positivo per entrambi i sessi, come del resto accennato nel precedente paragrafo. Peraltro, con riferimento ai medici, detto saldo positivo favorisce ulteriormente la presenza maschile (+2.168 uomini, a fronte di +1.770 donne); al contrario, per quel che riguarda il ruolo sanitario il saldo tra cessati ed assunti nell'anno (+1.189 uomini e +7.667 donne) consolida nettamente la prevalenza femminile nella qualifica.

Tali ultimi dati sul confronto tra cessazioni ed assunzioni nel 1993, sembrerebbero pertanto indicare una tendenza - qualora confermata nei prossimi anni - verso l'aggravarsi dello squilibrio tra i sessi nelle qualifiche che già presentano gli scarti più rilevanti.

5.1.1.4 - La dirigenza

Il personale delle qualifiche dirigenziali ammonta in totale, alla data del 31 dicembre 1993, a 127.028 unità (a fronte di dotazioni organiche di 161.263 posti), con un incremento del 9,5% rispetto ai dati dello scorso anno⁵. I dirigenti rappresentano, complessivamente, il 18,5% degli addetti del comparto. La percentuale è ragguardevole, di gran lunga superiore a quella della generalità del pubblico impiego ed in particolare di alcuni comparti, come quello dei ministeri, dove la percentuale dei dirigenti è inferiore al 2%. Non va però dimenticata, al riguardo, la peculiare caratteristica del comparto in esame, rappresentata dalla - necessaria - presenza, tra i dirigenti, di un gran numero di medici e di altri specialisti, la cui posizione nell'ambito della struttura organizzativa è senz'altro differente da quella tipica del *manager* di uffici burocratici.

In particolare, la dirigenza medica (105.254 dipendenti in servizio alla fine del 1993) rappresenta l'82,9% del totale dei dirigenti. Se ai medici e ai veterinari si sommano poi i dirigenti del ruolo sanitario (14.325 addetti) e tecnico - professionale (1.958), detta percentuale sale al 95,7%. Di conseguenza, i dirigenti del ruolo amministrativo (5.491 dipendenti, pari al 4,3% del totale dei dirigenti in servizio), posti in rapporto con la totalità dei dipendenti del comparto, rappresentano una percentuale contenuta (0,8%), minore di quella di altri comparti.

Per quel che riguarda il movimento del personale dirigente, nel corso dell'anno in esame sono cessati dal servizio 7.193 dirigenti e le assunzioni - avvenute nella maggioranza dei casi a seguito di procedure concorsuali - hanno invece riguardato 11.655 unità⁶. Detto saldo positivo tra cessati ed assunti, tuttavia, ha colmato solo in parte le vacanze nei ruoli organici che difatti, a tutto il 31

⁵ Tale confronto, tuttavia, non è del tutto attendibile dal momento che la rilevazione della RGS relativa al 1992 risultava meno completa, data la mancanza dei dati relativi a 22 enti, rispetto a quella del 1993.

⁶ Come già evidenziato nel paragrafo 5.1.1.2.

dicembre 1993, restano notevoli (in generale, superiori al 20%) pressochè per tutti gli enti e le diverse qualifiche dirigenziali.

5.1.2 - Il personale delle Unità Sanitarie Locali

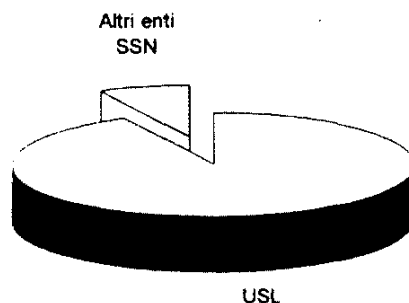
Le Unità Sanitarie Locali rappresentano le principali strutture della sanità pubblica a livello operativo. Esse erano definite, dall'art. 15 della legge n. 833/1978, "strutture operative dei comuni, singoli o associati, e delle comunità montane" ed erano preordinate all'erogazione dei servizi di assistenza sanitaria ed igiene.

L'assetto ordinamentale e l'organizzazione complessiva di cui alla legge n. 833/1978 è poi mutato con l'entrata in vigore del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (modificato a sua volta dal d.lgs. 15 dicembre 1993, n. 517); le USL sono infatti state trasformate in aziende, dotate di personalità giuridica pubblica e di completa autonomia gestionale ed organizzativa (art. 3 d.lgs. 502/1992, cit.), nell'ambito delle norme fissate dalle regioni di riferimento.

Relativamente all'anno 1993, è rimasta ancora sostanzialmente in vigore la precedente disciplina, nonostante l'avvenuto accorpamento di alcune USL, innanzi ricordato: infatti, il testo originario del d.lgs. n. 502/1992 è stato profondamente modificato dal successivo, citato d.lgs. n. 517, pubblicato in G.U. il 15 dicembre 1993 ed entrato in vigore il successivo 30 dicembre e, pertanto, l'avvio della riforma è necessariamente slittato. L'istituzione delle nuove aziende è stata così realizzata solo di recente.

I dipendenti delle USL rappresentano la stragrande maggioranza del totale degli occupati nel settore in esame. Le dotazioni organiche complessive, nell'anno 1993, sono infatti pari a 769.071 unità, su un totale generale dell'intero settore di poco superiore: 829.639 addetti. La percentuale di incidenza risultante è perciò del 92,69%.

ORGANICI USL SU TOTALE SSN



In particolare, alla data del 31 dicembre 1993 sono in servizio nelle USL 636.605 addetti. Di essi, 97.336 sono medici o veterinari, 283.610 dipendenti del ruolo sanitario e 155.797 impiegati del ruolo tecnico - professionale.

Per quanto riguarda le cessazioni dal servizio, sempre dal conto annuale si ricava che nel corso dell'anno in riferimento sono cessate complessivamente 27.696 unità (contro le oltre 40.000 dell'anno precedente), delle quali 2.499 perchè passate ad altre amministrazioni.

Con riferimento alle immissioni in servizio, nello stesso periodo risultano assunte complessivamente 38.685 persone (poco più di 37.000 nel corso del 1992), comprese 2.223 provenienti da altre pubbliche amministrazioni. In particolare, i medici e i veterinari assunti sono 9.381 e ben 17.967 sono i nuovi assunti del ruolo sanitario.

Per il personale delle USL si è dunque verificato, a differenza di quanto avvenuto nell'anno precedente, un saldo positivo, pari a circa 11.000 unità, tra cessazioni ed assunzioni.

5.1.2.1 - Segue: la distribuzione territoriale

Il conto annuale fornisce anche i dati relativi alla ripartizione regionale del personale delle USL. L'esame di tali dati, posti in rapporto con il numero di abitanti delle medesime realtà territoriali, può costituire un elemento utile per una valutazione sulla dislocazione dei dipendenti sanitari e, di conseguenza, sugli stessi criteri di gestione delle risorse umane nell'intero settore della sanità; bisogna infatti considerare che le suddette USL - che sono le strutture chiamate in via primaria ad erogare le prestazioni socio-sanitarie alla collettività - rappresentano da sole, come già accennato, la quasi totalità degli addetti del comparto.

I relativi dati sono riportati nella tabella che segue⁷:

⁷ Per quanto riguarda il dato relativo al numero di abitanti di ogni regione, cfr. Sistema statistico nazionale, Istituto nazionale di statistica, *Le Regioni in cifre*, Roma, 1995, p. 36 e 37.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

N.	Regione	N. abitanti (a)	N. dipendenti USL (b)	a/b
1	Val d'Aosta	115.938	1.773	65,39
2	Piemonte	4.302.565	50.712	84,84
3	Lombardia	8.856.074	72.648	121,90
4	P.A. Trento	449.852	6.756	66,58
5	P.A. Bolzano	440.508	5.678	77,58
6	Veneto	4.380.797	56.947	76,92
7	Friuli V. G.	1.197.666	18.156	65,96
8	Liguria	1.676.282	24.119	69,50
9	Emilia R.	3.909.512	56.163	69,61
10	Toscana	3.529.946	47.932	73,64
11	Umbria	811.831	11.681	69,50
12	Marche	1.429.205	18.832	75,89
13	Lazio	5.140.371	52.843	97,27
14	Abruzzo	1.249.054	15.972	78,20
15	Molise	330.900	4.079	81,12
16	Campania	5.630.280	49.376	114,02
17	Puglia	4.031.885	40.141	100,44
18	Basilicata	610.528	6.165	99,03
19	Calabria	2.070.203	24.329	85,09
20	Sicilia	4.966.386	49.139	101,06
21	Sardegna	1.648.248	23.164	71,15
**	Totale	56.778.031	636.605	89,19

Si può notare, dal confronto tra la tabella in questione e quella, analoga, riferita al 1992⁸, come la maggiore esattezza della rilevazione abbia evidenziato un minore squilibrio nella ripartizione territoriale dei dipendenti sanitari.

Sono naturalmente ancora visibili le notevoli differenze - già evidenziate nella relazione dello scorso anno - nella distribuzione territoriale del personale sanitario, in relazione alla popolazione di ciascuna regione. La media su base nazionale è infatti pari a 89,19 abitanti per ogni addetto USL; su base regionale i dati si muovono invece in un ampio intervallo, che oscilla tra il rapporto di 121,9 abitanti/dipendenti della Lombardia e quello di 65,39 della Val d'Aosta.

Per le sette regioni del nord il rapporto di cui sopra (con la sola, vistosa e già citata eccezione della Lombardia) risulta - come già per l'anno precedente - più basso di quello medio nazionale, nel senso che il numero degli addetti è relativamente elevato e lo stesso avviene per le regioni centrali (con eccezione del Lazio). Nelle regioni meridionali, invece, il numero di abitanti per dipendente è quasi ovunque superiore alla media, tranne che in Sardegna (71,15 ab./dipendente) ed in Calabria. Nel complesso, pertanto, per le regioni del sud i dati del 1993 confermano un minor numero di dipendenti sanitari a disposizione della collettività.

Le cifre sopra indicate vanno lette con molta prudenza, come già avvertito nella relazione relativa al 1992⁹: ed infatti, la scarsa conoscenza del fenomeno della migrazione interna degli utenti

⁸ Cfr. Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1992*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, p.

verso strutture sanitarie situate in regioni diverse da quella di residenza, come pure l'incompletezza dei dati del conto annuale e la mancata disponibilità di altri indicatori (es.: età media, malattie, fattori ambientali e climatici, estensione territoriale, etc.) cui collegare la distribuzione delle strutture e del relativo personale nel territorio, sono tutti fattori che impediscono una valutazione ponderata in proposito.

Per quel che riguarda più in particolare il 1993, oltre all'ovvia considerazione che la dislocazione dei dipendenti non può prevedersi mutare sensibilmente da un anno all'altro, deve aggiungersi che l'incompleto realizzarsi della riforma delle strutture sanitarie, relativamente in particolare all'attuazione delle norme attinenti la programmazione sanitaria nazionale e la correlativa definizione dei livelli uniformi di assistenza¹⁰, ha finora impedito una migliore programmazione della spesa e, più in generale, una più efficace dislocazione delle diverse risorse, comprese quindi quelle umane.

Le cifre fornite dalla Ragioneria Generale dello Stato, relative alla consistenza ed alla distribuzione del personale delle USL, sono state anche confrontate con i dati forniti dal Ministero della sanità¹¹, riguardanti lo stesso periodo temporale considerato e relativi (a differenza di quelli del conto) a 638 Unità Sanitarie Locali su 639.

Da tale ultima fonte risulta che nel 1993 sono in servizio, nell'intero territorio nazionale, 675.976 dipendenti USL, a fronte dei 636.605 risultanti dal conto annuale. Di essi, 430.958 appartengono al ruolo sanitario (che comprende i medici e gli altri specialisti, il personale infermieristico e quello tecnico sanitario), 1.659 al ruolo professionale, 169.745 al ruolo tecnico e 72.649 al ruolo amministrativo.

Al riguardo, va ripetuto quanto già detto nella precedente relazione, circa la non coincidenza della suddivisione del personale per ruoli, tra la rilevazione del Ministero della sanità e quella risultante dal conto annuale; la ripartizione del Ministero si basa infatti sui cd. "quattro ruoli" (sanitario, professionale, tecnico e amministrativo) individuati in virtù dei diversi capitoli dei bilanci regionali (capitoli 008 - 029) sui quali vengono pagati stipendi e competenze accessorie ai dipendenti di ciascun profilo professionale¹².

La ripartizione territoriale dei dipendenti, effettuata dal Ministero, fornisce le seguenti risultanze:

⁹ Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1992*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, p. 132.

¹⁰ Come già evidenziato da questa Corte dei Conti nella *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1993*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1994, vol. III, tomo I, p. 12.

¹¹ Più precisamente, dal Servizio Centrale della Programmazione Sanitaria - Ufficio di Statistica.

¹² Più in particolare, per quel che riguarda l'aspetto contabile e le spese per il personale USL, cfr. il paragrafo 5.2.2.1.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

N.	Regione	Dipendenti USL
1	Val D'Aosta	1.731
2	Piemonte	50.462
3	Lombardia	100.485
4	P.A. Trento	6.773
5	P.A. Bolzano	6.028
6	Veneto	56.723
7	Friuli V. G.	18.272
8	Liguria	24.870
9	Emilia Romagna	55.155
10	Toscana	49.020
11	Umbria	11.626
12	Marche	18.827
13	Lazio	53.559
14	Abruzzo	15.612
15	Molise	4.022
16	Campania	61.310
17	Puglia	39.889
18	Basilicata	6.237
19	Calabria	21.642
20	Sicilia	51.954
21	Sardegna	21.739
***	Totale	675.976

Il confronto tra le ultime due tabelle - quella precedente, compilata in base ai dati della RGS e quest'ultima, basata invece sui dati forniti dal Ministero della sanità - pone in evidenza - come già avvenuto per il 1992 - diverse discordanze. In primo luogo, è evidente il maggior numero degli addetti per ogni regione nelle rilevazioni del Ministero. Deve essere fatta poi rilevare la notevole differenza, in negativo, delle cifre relative ad alcune regioni: a tale proposito, il dato della Lombardia - ben un terzo di dipendenti in meno secondo la RGS - appare significativo. Per altre regioni (Emilia, Sardegna e Calabria), si verifica invece il fenomeno inverso: dai dati della RGS risulta un numero di dipendenti USL più alto rispetto alla rilevazione del Ministero della sanità.

Va quindi ribadito quanto già esposto nella relazione dell'anno precedente, circa la necessità di un più stretto coordinamento tra i diversi uffici rilevatori, con un maggiore controllo delle fonti e delle stesse tecniche di rilevazione

5.1.2.2 - Il personale delle USL e le strutture sanitarie

Un altro elemento per valutare l'efficienza delle strutture sanitarie può essere poi rappresentato dal confronto tra il numero di addetti delle USL nelle varie regioni - che saranno riportati così come risultanti secondo i dati del conto annuale - con il numero di posti-letto presenti nelle medesime regioni nel 1992 (ultimo dato disponibile¹³). Tale riscontro potrebbe infatti offrire alcune indicazioni

¹³ Servizio statistico nazionale, Istituto nazionale di statistica, *Le regioni in cifre*, Roma, 1995, p. 52.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

circa il grado di utilizzo degli addetti nelle strutture sanitarie pubbliche delle diverse zone del paese, anche se bisogna essere consapevoli dell'approssimazione del parametro scelto¹⁴. In ogni caso, per una maggiore omogeneità espositiva, il dato sui posti-letto è stato messo in relazione con il numero dei dipendenti USL del 1992 (preso dalla precedente Relazione) anziché con quello del 1993.

N.	Regione	Dipend. USL 1993	Dip. USL 1992 (a)	Posti letto 1992 (b)	a/b
1	Val D'Aosta	1.773	1.735	555	3,13
2	Piemonte	50.712	48.839	19.413	2,52
3	Lombardia	72.648	68.800	46.351	1,48
4	Trento	6.756	6.625	3.254	2,04
5	Bolzano	5.678	5.609	2.238	2,51
6	Veneto	56.947	56.586	30.659	1,85
7	Friuli V. G.	18.156	12.887	8.617	1,50
8	Liguria	24.119	23.440	11.538	2,03
9	Emilia R.	56.163	55.905	22.670	2,47
10	Toscana	47.932	44.704	19.854	2,25
11	Umbria	11.681	11.682	4.706	2,48
12	Marche	18.832	18.955	8.525	2,22
13	Lazio	52.843	39.880	23.879	1,67
14	Abruzzo	15.972	15.971	8.006	1,99
15	Molise	4.079	4.043	1.578	2,56
16	Campania	49.376	56.984	20.888	2,72
17	Puglia	40.141	38.425	23.536	1,63
18	Basilicata	6.165	6.148	2.946	2,09
19	Calabria	24.329	21.658	8.403	2,58
20	Sicilia	49.139	36.243	22.792	1,59
21	Sardegna	23.164	21.525	8.609	2,50
***	Totale	636.605	596.584	298.433	1,99

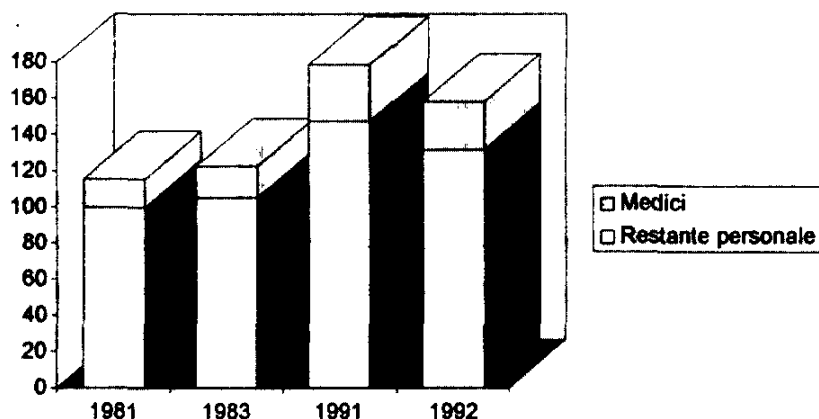
Dall'esame della tabella proposta, viene confermata la diseguale distribuzione del personale in relazione alle strutture esistenti nelle varie regioni, già rilevata in precedenza. Il rapporto medio nazionale risultante è infatti di 1,99 dipendenti USL per ogni posto-letto in strutture pubbliche. Vi sono però regioni (come la Val d'Aosta, il Piemonte, il Molise, la Campania, la Calabria e la Sardegna) che risultano avere un numero di dipendenti percentualmente molto più alto della suddetta media nazionale, in altre regioni (Lombardia, Friuli, Lazio, Sicilia e Puglia) la stessa percentuale è invece più bassa della media. Rispetto all'analogha tabella, riportata nella Relazione relativa al 1992, si nota comunque una diminuzione complessiva del numero di posti-letto (in maniera diseguale per le diverse regioni) ma, soprattutto, un certo generale miglioramento nel rapporto tra posti - letto e numero di addetti, nel senso che detto rapporto è percentualmente più alto, con un presumibile maggiore utilizzo delle risorse umane.

¹⁴ Infatti il numero di posti-letto è relativo a tutte le strutture pubbliche, non alle sole USL. Inoltre, è da ricordare che tale dato si riferisce all'anno 1992.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il rapporto annuale dell'ISTAT¹⁵, utilizzato anche per la precedente relazione, permette di conoscere il numero di dipendenti del SSN per ogni 100 posti letto nelle strutture pubbliche, relativamente agli ultimi anni. Ebbene, nel 1981 la media nazionale era di 115,2 dipendenti (di cui 15,5 medici, 84,9 ausiliari ed il resto tecnici ed amministrativi); nel 1983 tale media era di 122,2 dipendenti (17,2 medici); nel 1991 la percentuale è salita a 178,6 impiegati ogni 100 posti (31,4 medici e 126 ausiliari, oltre ad amministrativi e tecnici) ed infine nel 1992 (ultimo dato disponibile) è scesa a 158 addetti (di cui 26,8 medici). A tale ultimo proposito, occorre avvertire che l'aumento percentuale nell'ultimo decennio è dovuto non tanto ad una crescita del numero dei dipendenti, quanto soprattutto alla progressiva diminuzione dei posti-letto nelle strutture pubbliche.

N. DIPENDENTI SSN OGNI 100 POSTI-LETTO



5.1.3 - 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. Le strutture degli I.R.C.C.S., a differenza di quelle delle USL, dipendono funzionalmente dal Ministero della sanità e non dalle regioni. Essi vengono definiti dalla legge (art. 1 d.lgs. 30 giugno 1993, n. 269) "enti nazionali dotati di autonomia organizzativa, amministrativa, contabile, gestionale e tecnica".

Nel periodo di riferimento della presente relazione è comunque ancora vigente la disciplina normativa di cui agli artt. 41 e 42 della legge n. 833/1978, la quale prevedeva che gli Istituti in

¹⁵ Cfr. nota n. 4.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

questione potessero concludere apposite convenzioni con le regioni o le USL e fare parte così degli enti del SSN.

Secondo i dati forniti dal conto annuale gli I.R.C.C.S. assommano, alla fine del 1993, 17.074 dipendenti, in larga maggioranza donne, su una dotazione organica complessiva di 21.661 unità.

I medici e i veterinari sono 2.808; i dirigenti non medici sono 599, i funzionari del ruolo sanitario 6.849, gli amministrativi 1.580 e gli addetti del ruolo tecnico - professionale 4.058. Infine, il personale non di ruolo o temporaneo ammonta a 730 unità.

Nel corso dell'anno, sono cessati dal servizio 774 dipendenti, 21 tra di essi per passaggio ad altre amministrazioni. Riguardo invece alle assunzioni, nel corso del 1993 sono state assunte 1.411 persone, solo 17 provenienti da altre amministrazioni.

Anche per tali enti si può notare, rispetto al 1992, una forte diminuzione delle cessazioni (nel 1992 erano cessati dal servizio ben 1.122 dipendenti) e, per contro, un altrettanto forte aumento delle assunzioni (che nel 1992 avevano riguardato 973 persone).

5.1.4 - Gli Istituti zooprofilattici sperimentali

Gli Istituti zooprofilattici sperimentali, istituiti con legge 23 giugno 1970, n. 503 (modificata con legge 11 marzo 1974, n. 101), sono enti sanitari dotati di personalità giuridica pubblica, aventi compiti di ricerca scientifica sperimentale veterinaria e di salubrità dei prodotti di origine animale. Con il d.lgs. 30.6.1993, n. 270, è stato provveduto al riordinamento di tali enti, considerati organi operanti all'interno del SSN e sottoposti alla potestà legislativa e regolamentare delle regioni.

Relativamente ai dipendenti degli Istituti zooprofilattici sperimentali, il conto annuale riferisce che alla data del 31 dicembre 1993 sono in servizio 1.883 persone su un organico di 3.128 unità. Oltre un terzo degli organici risulta pertanto scoperto.

In dettaglio, sono in servizio 324 veterinari, 132 dirigenti, 327 sanitari, 280 amministrativi e 765 appartenenti ai ruoli tecnico - sanitari. 55 sono infine i dipendenti temporanei o non di ruolo.

Nel corso del 1993 sono cessati dal servizio 59 dipendenti, dei quali 8 per passaggio ad altre amministrazioni. I nuovi assunti sono stati invece 122, di cui 3 soli provenienti da altre amministrazioni.

5.1.5 - Presidi e ospedali multizonali

I presidi e gli ospedali multizonali sono strutture, a servizio di più USL, create dalle singole regioni con apposite leggi nell'ambito dei servizi presenti nel territorio. Alla data del 31 dicembre 1993 i presidi e ospedali multizonali possono contare su 26.897 dipendenti, così suddivisi: 4.219 medici, 460 dirigenti non medici, 10.870 del ruolo sanitario; 2.026 amministrativi; 8.015 appartenenti

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

a ruoli tecnico - professionali; 1.307, infine, sono i dipendenti non di ruolo oppure temporanei. Il totale dei ruoli organici comprende 31.310 unità.

Nel corso dell'anno sono cessati dal servizio 1.384 addetti, dei quali 65 per passaggio ad altre amministrazioni. Le nuove assunzioni hanno invece interessato 2.628 unità, 48 delle quali provenienti da altre amministrazioni.

Con riferimento al dato del 1992, si sono verificate quasi 500 cessazioni dal servizio in meno (erano 1.851) e 1.000 assunzioni in più (nel '92 sono state 1.705).

5.1.6 - Altri enti del SSN

I restanti due enti appartenenti al SSN (Istituto Galliera e Ordine Mauriziano) contano complessivamente, alla fine del 1993, 3.937 dipendenti (ampia maggioranza femminile) su 4.469 posti in organico.

I medici sono 567; i dirigenti non medici 102; i sanitari sono 1.560; gli amministrativi assommano a 365 unità; gli appartenenti a ruoli tecnico - professionali sono 1.221; il restante personale (non di ruolo o temporaneo) conta infine 122 unità.

Durante il 1993 sono cessati dal servizio 217 addetti; tra di essi, 15 risultano passati ad altre amministrazioni. Nello stesso periodo sono invece state assunte 263 persone, nessuna per provenienza da altre amministrazioni. Il saldo tra cessazioni e assunzioni risulta pertanto positivo, come del resto è avvenuto anche per gli altri enti del SSN.

5.2 - Spesa e retribuzione media

5.2.1 - Premessa. Il quadro normativo di riferimento

Il costo del lavoro per il personale del SSN è determinato, principalmente, dagli emolumenti corrisposti al personale medesimo in virtù di quanto previsto dagli accordi collettivi di lavoro.

Per quanto riguarda il 1993, l'accordo collettivo nazionale di comparto vigente è quello recepito con regolamento di cui al d.P.R. 28 novembre 1990, n. 384. Tale accordo triennale, ai sensi dell'art. 1, 2° comma, del d.P.R. n. 384 cit., avrebbe dovuto avere effetti giuridici ed economici fino al 31 dicembre 1990; in seguito, ad opera della legge n. 438/1992, in precedenza ricordata, i suddetti effetti sono stati invece sostanzialmente prorogati fino al 31 dicembre 1993, data di decorrenza del successivo contratto collettivo.

Il titolo quarto (art. 41 e segg.) dell'accordo di cui al d.P.R. n. 384/1990 è dedicato al trattamento economico. I miglioramenti stipendiali previsti sono stati attribuiti in tre scaglioni decorrenti, rispettivamente, dal 1° luglio 1988, 1° ottobre 1989 e 1° luglio 1990 (corresponsione

integrale dei nuovi stipendi). Le diverse indennità (art. 44 e segg.) hanno invece avuto, di regola, decorrenza 1° dicembre 1990. Per il periodo di proroga dell'accordo, sono stati corrisposti ai dipendenti ulteriori miglioramenti stipendiali, in misura fissa, in attesa del rinnovo contrattuale, che si è verificato nel 1995.

Una delle innovazioni più evidenti del d.P.R. n. 384/1990, rispetto ai precedenti accordi del 1983 e 1987, è rappresentata dalla diversa regolamentazione dei fondi di incentivazione (titolo quinto, art. 58 e sg.). Mentre i precedenti accordi privilegiavano l'aspetto quantitativo della prestazione sanitaria, ai fini della corresponsione di detti fondi, con il nuovo contratto si è invece cercato di articolare in modo più diversificato i parametri di riferimento, onde evitare fenomeni di sperequazione e di sovradimensionamento della domanda di prestazioni sanitarie, a volte non necessarie¹⁶.

Di conseguenza, il fondo per l'incentivazione, alimentato da diversi elementi, in parte coincidenti con quelli dei trienni passati - il fondo preesistente, aumentato del 5% e dell'inflazione programmata; il 30% dei risparmi per prodotti galenici; le somme corrisposte da enti o privati; le risorse assegnate dalla regione per l'attivazione di nuove unità operative, etc. - viene ora finalizzato soprattutto al perseguimento del miglioramento di una serie di indici prioritari di produttività (art. 58), quali la media delle degenze ospedaliere, la riduzione dei tempi di attesa, il potenziamento dell'attività di vigilanza sui luoghi di lavoro, il potenziamento dell'assistenza sociale. E' inoltre richiesta la razionalizzazione sul territorio dell'attività incentivata, nonché il miglioramento dell'attività di assistenza infermieristica e l'incentivazione delle procedure deospedalizzanti. In ogni caso, la definizione dei criteri e dei modi di corresponsione degli incentivi resta affidata - come del resto negli altri comparti del pubblico impiego - alla contrattazione decentrata.

E' stato infine previsto (artt. 67 e 132) un articolato sistema di controlli: una commissione di esperti che elabori indici ed indicatori di produttività, commissioni tecnico-scientifiche in ogni regione, per valutare e verificare l'attuazione ed i risultati dell'attività di incentivazione ed, infine, un comitato tecnico-scientifico che, a livello centrale coordini il lavoro delle commissioni regionali. Il suddetto sistema, a causa della complessità degli elementi da considerare e la non perfetta coerenza della normativa, nella pratica non ha funzionato e la corresponsione degli incentivi, anche per il periodo interessato dall'accordo suddetto, è avvenuta, come di consueto, a pioggia¹⁷. Il tema sarà ripreso nelle pagine seguenti. Va comunque ricordato che, per il 1993, l'art. 7 della legge n.

¹⁶ Fenomeno segnalato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *L'uso dei fondi di incentivazione alla produttività nella pubblica amministrazione italiana*. Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica, Roma, n. 22/1994, p. 19.

¹⁷ Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *L'uso dei fondi di incentivazione alla produttività nella pubblica amministrazione italiana*. Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica, Roma, n. 22/1994, p. 21.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

438/1992 ha previsto che i fondi di incentivazione fossero attribuiti in misura non superiore a quella stanziata in bilancio per il 1991.

L'accordo collettivo recepito con il d.P.R. n. 384/1990 è stato sostituito solo di recente. In data 4 agosto 1995, con provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri il Governo è stato autorizzato - ai sensi dell'art. 51 del d.lgs. n. 29/1993 - alla sottoscrizione del vigente contratto collettivo di lavoro del personale del comparto sanità, il primo concluso con la nuova procedura "privatizzata" di cui al d.lgs. n. 29/1993. Il nuovo c.c.n.l. (art. 1) - le cui caratteristiche non vengono qui esaminate, non interessando il periodo considerato da questa relazione - 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 c.c.n.l. (art. 2, cit., 4° comma).

5.2.2 - Il costo del lavoro del comparto

5.2.2.1 - In generale

La somma complessivamente impegnata nel 1993¹⁸ per le retribuzioni del personale del SSN in servizio - somma che costituisce il costo del lavoro per il comparto in esame - ammonta a 38.636.196 milioni, così disaggregati:

Voci	Importo (in milioni)	%
Stipendio	11.299.938	38,57
I.I.S.	8.998.163	30,73
Acconti	27.242	0,10
Straordinario	593.174	2,02
Incentivi	2.569.117	8,78
Altre indennità	5.167.830	17,64
Arretrati	635.191	2,16
Totale voci retributive	29.290.655	100,00
Indennità di missione	78.078	*****
Assegni familiari	82.938	*****
Altre spese	220.905	*****
Contributi P.A.	8.963.620	*****
Costo del personale	38.636.196	*****

¹⁸ L'aggregato "costo del lavoro" è comprensivo di tutte le voci retributive, degli arretrati, delle spese per indennità di missione, assegni familiari, contributi a carico dell'amministrazione e di tutte le altre spese relative alla diretta gestione del personale considerato: cfr. *Conto annuale 1993*, vol. II, p. 8 e 9.

Dalla su riportata disaggregazione è facile notare il peso di ciascuna voce sulla somma finale. L'esame delle diverse voci ed indennità risulta particolarmente significativo per il comparto del SSN, nel quale le voci retributive aggiuntive allo stipendio ed all'indennità integrativa speciale rappresentano, specie per talune categorie, una percentuale significativa. Ed infatti, dalla tabella sopra elaborata è possibile notare che il totale delle voci "incentivi" ed "altre indennità" rappresenta oltre il 26% della spesa, con esclusione naturalmente delle indennità di missione, degli assegni familiari e dei contributi. La percentuale è ragguardevole, specie se confrontata con quella di altri comparti come i Ministeri, la scuola o l'università, dove le voci accessorie hanno un'incidenza di gran lunga inferiore.

Tra gli elementi retributivi complementari, la voce più importante è senz'altro rappresentata dai fondi di incentivazione alla produttività, i quali da soli totalizzano circa un terzo di tutte le competenze accessorie; vanno però anche ricordate le indennità di turno, di pronta disponibilità, l'indennità notturna e festiva e quella cd. di strutture ed impianti, oltre a varie altre indennità specifiche dei singoli settori del comparto SSN.

Per quanto in particolare riguarda il compenso incentivante, i dati presenti nel conto annuale non consentono valutazioni circa la validità dei criteri seguiti dalle amministrazioni per la sua corresponsione. Pur tuttavia, dalle altre fonti disponibili risulta il sostanziale fallimento del meccanismo di indirizzo e controllo sulla correttezza dell'erogazione del fondo in questione. Ed infatti, le commissioni tecnico-scientifiche regionali, che ai sensi dell'art. 69 dell'accordo avrebbero dovuto verificare i risultati dell'attività di incentivazione e la cui esistenza è prevista quale condizione irrinunciabile per l'erogazione del compenso medesimo (art. 67, 3° comma), non sono state attivate; lo stesso comitato nazionale tecnico-scientifico (art. 69, cit., commi 11 e segg.), pur essendo stato istituito, si è riunito scarsissime volte, anche a causa della mancanza degli *inputs* regionali. Tutto ciò nonostante, i relativi compensi incentivanti sono stati sempre regolarmente corrisposti¹⁹ per cui è da ritenere che - in mancanza dei necessari riscontri e delle valutazioni circa l'uso delle relative somme impegnate - la corresponsione dell'emolumento non possa che essere avvenuta secondo i criteri operanti in precedenza, o addirittura in maniera indifferenziata. Tale circostanza appare oltremodo censurabile, non solo per l'entità delle somme in questione, ma anche per il significativo rilievo che all'emolumento in esame è stato attribuito in sede di accordo collettivo nazionale, ai fini dell'effettiva realizzazione di un sistema retributivo premiante per il comparto della sanità.

¹⁹ Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *L'uso dei fondi di incentivazione alla produttività nella pubblica amministrazione italiana*. Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica, Roma, n. 22/1994, p. 21.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Non va poi dimenticato che, ai sensi del già ricordato art. 7 legge n. 438/1992, l'importo totale del fondo incentivante, per il 1993, non avrebbe dovuto superare l'importo stanziato per il 1991²⁰. Ebbene, secondo i dati forniti dal Ministero della sanità, gli stanziamenti del 1991 erano in totale pari a 2.807 miliardi; per il 1993 la spesa impegnata per gli incentivi alla produttività è stata invece di 2.897 miliardi, con superamento - su base nazionale - della cifra prevista dalla legge²¹.

5.2.2.2 - La spesa retributiva per categorie di personale

L'esame della ripartizione della spesa per categorie di personale, sempre relativamente all'intero comparto del SSN, evidenzia questi valori:

Profilo professionale	Addetti	%	Importo (in milioni)	%
Medici e veterinari	105.254	15,3	8.984.677	30,7
Altri dirigenti	21.774	3,2	1.434.194	4,9
Ruolo sanitario	303.216	44,2	11.123.472	38,0
Ruolo amministrativo	67.530	9,8	2.130.151	7,3
Ruolo tecnico	170.306	24,8	4.903.640	16,7
Non di ruolo e temporanei	18.316	2,7	714.520	2,4
Totale	686.397	100,0	29.290.654 ²²	100,0

Sempre dalle tavole del conto annuale, risulta poi che medici e veterinari hanno percepito una retribuzione annua media di 88.217.000; gli altri dirigenti hanno invece ottenuto, mediamente, 68.479.000 a testa; gli appartenenti ai profili sanitari hanno percepito 37.768.000; gli amministrativi hanno avuto una retribuzione media pari a 32.436.000 ed il personale dei profili tecnico - professionali 29.296.000. La retribuzione media globale risulta pari a 43.850.000 pro - capite.

Passando ad analizzare la spesa per retribuzione delle singole qualifiche, per i 105.254 tra medici e veterinari il totale, come sopra evidenziato, è di circa 8.984.677 milioni e precisamente:

Voci	Importo (in milioni)	%
Stipendio	3.249.753	36,17
I.I.S.	1.443.327	16,06
Acconti	5.060	0,06
Straordinario	165.509	1,84
Incentivi	1.241.014	13,81
Altre indennità	2.582.927	28,75
Arretrati	297.087	3,31

²⁰ Per una maggiore completezza dell'esposizione, si aggiunge che, per il 1994, l'art. 8, comma 3, della legge n. 537/1993 ha previsto che l'importo dei fondi di incentivazione non dovrà eccedere il 70% degli stanziamenti del 1991.

²¹ Cfr. pure, sul punto, quanto già esposto da questa Corte nella recentissima *Relazione al Parlamento e ai Consigli Regionali sulle amministrazioni regionali per l'esercizio 1994*, parte II, paragrafo 4, approvata dalle Sezioni Riunite nella seduta del 28 novembre 1995.

²² A questa somma vanno poi aggiunte le spese per indennità di missione, gli assegni familiari, le altre spese ed i contributi a carico dell'amministrazione.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Una parte altissima, ben il 42,56% del totale della retribuzione (superiore quindi allo stipendio), continua ad essere rappresentata dagli incentivi e dalle altre indennità specifiche, che costituiscono tra l'altro veri e propri emolumenti fissi e continuativi, pienamente valutati in quiescenza da parte dell' I.N.P.D.A.P. - Cassa pensione sanitari.

I dirigenti dei ruoli sanitario, amministrativo e tecnico - professionale hanno percepito, nel 1993, 1.434.194 milioni. L'introito totale va così scomposto:

Voci	Importo (in milioni)	%
Stipendio	600.775	41,89
I.I.S.	298.309	20,80
Acconti	1.364	0,09
Straordinario	19.445	1,36
Incentivi	215.889	13,80
Altre indennità	244.819	17,07
Arretrati	53.593	3,74

Il personale del ruolo sanitario ha percepito nel corso dell'anno in riferimento 11.123.472 milioni, così suddivisi:

Voci	Importo (in milioni)	%
Stipendio	4.334.202	38,96
I.I.S.	3.935.017	35,37
Acconti	10.970	0,10
Straordinario	224.245	2,02
Incentivi	730.560	6,57
Altre indennità	1.711.537	15,39
Arretrati	176.941	1,59

I dipendenti del ruolo amministrativo hanno percepito, in tutto, 2.130.151 milioni. La suddetta somma è costituita da:

Voci	Importo (in milioni)	%
Stipendio	920.682	43,22
I.I.S.	874.705	41,06
Acconti	2.984	0,14
Straordinario	45.835	2,15
Incentivi	142.600	6,70
Altre indennità	107.000	5,02
Arretrati	36.345	1,71

Per quel che riguarda l'incidenza delle varie componenti sul totale, per questa categoria di personale il peso di indennità varie ed incentivi è sensibilmente ridotto rispetto ai medici ed agli altri

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dirigenti (è appena l'11,72% del totale), per cui la composizione della base retributiva tende ad avvicinarsi a quella degli altri comparti del pubblico impiego.

Analoga situazione si ripete per i ruoli tecnico - professionali (170.306 addetti), la cui base retributiva, che ammonta a 4.903.640 milioni per il 1993, risulta così composta:

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Voci	Importo (in milioni)	%
Stipendio	1.934.261	39,44
I.I.S.	2.202.582	44,92
Acconti	6.381	0,13
Straordinario	124.651	2,54
Incentivi	181.011	3,69
Altre indennità	392.228	8,00
Arretrati	62.526	1,28

Anche per tale settore incentivi ed indennità, sommate, non incidono che per l'11,7%. A differenza però di quanto avviene per le qualifiche amministrative, per le quali le due voci risultano pressochè equivalenti, per i dipendenti dei profili tecnici le indennità sono percentualmente più importanti degli incentivi.

5.2.3 - Il costo del lavoro del personale delle USL

5.2.3.1 - Premessa. La spesa per il personale e l'ordinamento contabile

Nella precedente relazione di questa Corte, relativa all'anno 1992, è stata inserita una sommaria descrizione delle linee generali dell'ordinamento contabile delle USL giustificata dall'importanza che la conoscenza della struttura del bilancio può rivestire, ai fini di un completo esame delle spese di una struttura pubblica. Si ritiene pertanto superfluo riassumere la su citata esposizione anche nella presente relazione, essendo sufficiente fare richiamo, sull'argomento, alla precedente relazione. Qui ci si limiterà a ricordare che la normativa contabile in vigore per il comparto all'esame nel 1993, anno di riferimento della presente relazione, è ancora quello delineato dalla legge n. 833/1978, non essendo ancora entrata in vigore la disciplina dettata dai decreti legislativi di riordino dell'intera materia sanitaria, nn. 502/1992 e 517/1993, in precedenza ricordati²³.

Per quanto poi concerne, più in particolare, le spese per il personale, le attuali aggregazioni economiche dei rendiconti trimestrali delle unità sanitarie locali comprendono, oltre naturalmente ai capitoli di bilancio relativi agli stipendi ed alle competenze accessorie per le diverse qualifiche, anche i capitoli riguardanti oneri sociali, oneri eventuali per il personale in quiescenza, spese per i tirocinanti ed i borsisti. Non sono invece ricompresi i capitoli relativi a materiali di guardaroba, di pulizia e di convivenza in genere, servizi di mensa, spese per il personale religioso e contributi ad associazioni di volontariato; tali voci fanno invece capo all'aggregato "acquisto di beni e servizi". Ugualmente, la voce "indennità per attività di docenza svolta dal personale dipendente" è compresa tra le spese a destinazione vincolata per obiettivi specifici di piano.

²³ Il nuovo ordinamento contabile delle strutture sanitarie è infatti operativo dal 1°1.1995 (art. 5, 5° comma, d.lgs. n. 502/1992). Circa l'entrata in vigore della riforma, cfr. inoltre quanto già detto al precedente paragrafo 5.1.2.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

5.2.3.2 - Il costo del lavoro

Anche per il 1993 è stato effettuato un esame analitico della spesa per i soli dipendenti delle USL, tralasciando invece un analogo approfondimento con riguardo agli altri enti del SSN, per la scarsa incidenza quantitativa di questi ultimi sul totale della spesa e anche a causa dell'andamento pressochè omogeneo delle retribuzioni rispetto alla generalità degli enti.

Per le USL sono possibili anche questa volta sia l'analisi "dinamica" sull'andamento della spesa per il personale negli ultimi anni, nonchè un confronto con il totale delle spese delle USL medesime.

Il costo totale del personale delle USL nel 1993, evidenziato nel conto annuale, è stato di 35.858.201 milioni, così suddivisi a seconda delle diverse voci retributive:

Voci	Importo (in milioni)	%
Sipendio	10.485.411	38,57
I.I.S	8.360.999	30,75
Acconti	26.381	0,10
Straordinario	550.226	2,02
Incentivi	2.339.087	8,60
Altre indennità	4.827.062	17,76
Arretrati	598.912	2,20
Totale voci retributive	27.188.078	100
Indennità di missione	72.629	*****
Assegni familiari	79.773	*****
Altre spese	194.438	*****
Contributi P.A.	8.323.283	*****
Costo del personale	35.858.201	*****

La ripartizione della spesa per retribuzioni tra le diverse qualifiche professionali evidenzia i dati seguenti:

Profilo professionale	Addetti	%	Emolumenti (in milioni)	%
Medici e veterinari	97.336	15,3	8.325.588	30,6
Altri dirigenti	20.481	3,2	1.340.403	4,9
Ruolo sanitario	283.610	44,6	10.387.825	38,2
Ruolo amministrativo	63.279	9,9	1.995.299	7,4
Ruolo tecnico	155.797	24,5	4.493.705	16,5
Restante personale	16.102	2,5	645.258	2,4
Totale	636.605	100,0	27.188.078	100,0

Le spese per indennità specifiche ammontano a 2.568.944 milioni²⁴, con una crescita del 15% rispetto allo scorso anno, quando esse risultavano pari a 2.198.296,5 milioni. L'indennità di tempo pieno per i medici e l'indennità medico - specialistica, sommate tra loro rappresentano oltre due terzi dell'importo totale, nonostante il numero relativamente esiguo dei percettori, confermandosi

²⁴ Conto annuale 1993, vol. II, p. 212.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

pertanto le voci più rilevanti; un quinto è poi la percentuale dell'indennità della professione infermieristica, che lo scorso anno era poco meno di un terzo.

Come di consueto, i dati della RGS sono stati posti a confronto con quelli forniti dal Ministero della sanità²⁵.

I dati del Ministero recano un totale di spesa per il personale USL di 38.774.537,2 milioni. Tale importo, come già avvenuto per la rilevazione relativa all'anno 1992, è sensibilmente superiore al dato fornito dal conto annuale (35.858.201 milioni). In proposito, possono valere le considerazioni già espresse da questa Corte²⁶; ed infatti, giova ripetere che l'aggregato economico considerato dal Ministero della sanità per indicare la spesa per il personale comprende capitoli di spesa ulteriori, rispetto a quelli presi in esame dal conto annuale e ciò spiega, almeno in parte, la differenza. Tuttavia, è necessario pervenire, in tempi brevi, ad un'omogeneità nei parametri di rilevazione tra le diverse istituzioni pubbliche, come più volte ribadito.

In ogni caso, sulla scorta delle diverse fonti ufficiali disponibili (pubblicazioni dell'ISTAT, del Ministero della sanità²⁷, nonché la "Relazione generale sulla situazione economica del Paese"²⁸) è possibile compiere un'analisi relativa all'andamento della spesa per il personale negli ultimi anni ed al peso percentuale di tale voce sul totale della spesa sanitaria.

Il complesso dei dati ricavabili dalle su citate fonti evidenzia come, anche per il 1993, sia cresciuta la spesa per il personale del SSN. E ciò, in assenza di rinnovi contrattuali e in corrispondenza con il parallelo decrescere di altre spese, come quella farmaceutica. Va d'altra parte notato che l'incremento della spesa per il personale, rispetto all'anno precedente, non è elevato (+1,8%).

L'andamento della spesa per il personale, relativo agli ultimi anni, è riportato nella tabella che segue²⁹:

²⁵ Ministero della sanità - Servizio Centrale per la programmazione sanitaria, *Rendiconti trimestrali delle Unità Sanitarie Locali - Aggregazioni economiche. 4° trimestre 1993*.

²⁶ Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1992*, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1994, p. 141 e 142.

²⁷ Oltre ai citati *Rendiconti trimestrali delle UU.SS.LL.* (cfr. nota n. 15), fondamentale è la "Relazione sulla spesa sanitaria negli anni 1989-1992", pubblicata nel gennaio 1994 dal Ministero della sanità - Servizio Centrale della Programmazione Sanitaria di concerto con il Ministero del Tesoro - R.G.S e presentata al Parlamento ai sensi dell'art. 8, comma 3°, della L. 23.12.1992, n. 498 ed, infine, "Rendiconti trimestrali..." relativa al 1992.

²⁸ Presentata al Parlamento dal Ministro per il Bilancio e la Programmazione Economica, di concerto con il Ministro del Tesoro il 6 aprile 1995 e relativa all'anno 1994.

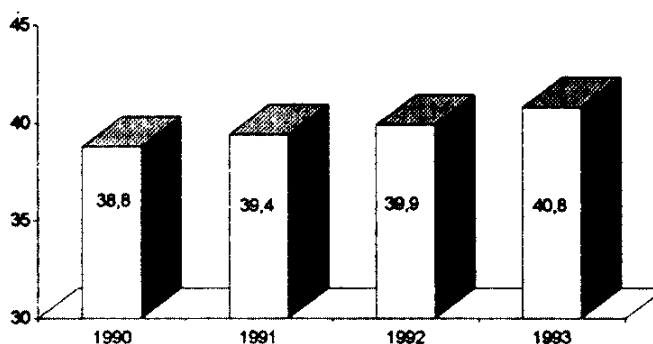
²⁹ I dati sono ricavati dalla *Relazione generale sulla situazione economica del paese*, cit., vol. II, tavola a p. 173. Al riguardo, la Relazione stessa chiarisce che le somme relative agli anni 1990 e 1991 sono stati desunti dalle verifiche di spesa effettuate in contraddittorio tra Stato e Regioni, mentre per il 1992 e 1993 sono stati desunti dai *Rendiconti trimestrali delle USL* (cfr. nota n. 17), con l'ulteriore avvertenza che per il 1993 sono comprese le spese fuori bilancio della Calabria, e ciò spiega la differenza con il dato finale risultante dai *Rendiconti* (38.774,5 miliardi). Per l'anno

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Anno	Spesa personale SSN (in miliardi)	Numeri indice
1989	26.964	100
1990	31.116	115,4
1991	36.994	137,2
1992	38.316	142,1
1993	38.809	143,9

La Relazione generale sulla situazione economica del Paese³⁰ rileva poi che, negli stessi anni, la spesa suddetta è cresciuta non solo in valore assoluto - fenomeno che di per sè solo potrebbe anche essere fisiologico - ma anche come incidenza sul totale delle spese correnti. Ed infatti, la media nazionale evidenzia una continua crescita della spesa per il personale, dal 38,8% di tutte le spese del titolo I nel 1990 al 40,8% del 1993, come risulta dal grafico che segue.

PERCENTUALE SPESA PER IL PERSONALE SU
TOTALE SPESE CORRENTI USL



Dall'esame dei rendiconti trimestrali delle USL risulta anche che la medesima percentuale è sensibilmente differente da regione a regione. Per il 1993, in Val d'Aosta la percentuale di cui sopra è del 49%, con uno scostamento in positivo del 30% rispetto alla media nazionale, calcolata rapportando i dati alla popolazione residente; in Emilia Romagna del 43,8 (scostamento del 22,1%); in Umbria del 49,1 (scostamento del 23,5%) Per contro, abbiamo, sempre nel 1993, il 33,2 del Lazio (-13,3% rispetto alla media), il 37,2 della Puglia (-15,6%), il 40,5 della Basilicata, con una differenza di -16,6% rispetto alla media complessiva nazionale.

Dalle cifre appena fornite, emerge poi l'utilità di una verifica riguardante la ripartizione della spesa per il personale del SSN rispetto alla popolazione residente nelle diverse regioni. Nella

1989, infine, la somma - approssimativa - è stata direttamente calcolata da questa Corte in base al dato sulla variazione percentuale rispetto all'anno precedente.

³⁰ Cfr. nota n. 27.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Relazione dello scorso anno era stato evidenziato il fenomeno del costante aumento di detta spesa *pro capite* a livello nazionale, da 456.960 nel 1989, a 663.602 a testa nel 1992, con dati regionali molto differenti tra loro ³¹.

Per quel che riguarda il 1993, la spesa per il personale sanitario è ancora cresciuta, attestandosi a 682.915 *pro capite* a livello nazionale. La relativa ripartizione su base regionale risulta dalla seguente tabella ³²:

N.	Regione	N. abitanti	Spesa personale USL (in milioni)	Spesa pro capite
1	Val d'Aosta	115.938	102.950	887.971
2	Piemonte	4.302.565	2.911.929	676.789
3	Lombardia	8.856.074	5.616.289	634.174
4	P. A. Trento	449.852	384.155	853.958
5	P. A. Bolzano	440.508	383.069	869.608
6	Veneto	4.380.797	3.337.757	761.906
7	Friuli V. G.	1.197.666	938.060	783.240
8	Liguria	1.676.282	1.297.388	773.967
9	Emilia Romagna	3.909.512	3.258.633	833.514
10	Toscana	3.529.946	2.822.546	799.600
11	Umbria	811.831	684.518	843.178
12	Marche	1.429.205	1.176.222	822.991
13	Lazio	5.140.371	3.045.456	592.458
14	Abruzzo	1.249.054	870.286	696.756
15	Molise	330.900	240.210	725.930
16	Campania	5.630.280	3.426.726	608.624
17	Puglia	4.031.885	2.324.536	576.538
18	Basilicata	610.528	347.739	569.571
19	Calabria	2.070.203	1.334.393	644.571
20	Sicilia	4.966.386	3.036.062	611.322
21	Sardegna	1.648.248	1.235.612	749.652
***	Totale	56.778.031	38.774.536	682.915

Persistono quindi marcate differenze tra regione e regione, nella ripartizione di tale voce di spesa, nonostante i tentativi di riequilibrio posti in essere da parte governativa nel periodo, tentativi che dovranno presumibilmente essere perseguiti con maggiore decisione.

Le suddette considerazioni valgono anche per quanto concerne il rapporto tra previsioni iniziali e spesa finale di competenza. Al riguardo, è stato messo in luce nella precedente relazione di questa Corte come negli ultimi anni le previsioni di spesa per il personale siano state regolarmente disattese: nel 1989 lo scostamento tra previsioni di bilancio e spesa effettiva è stato di 3.551 miliardi; nel 1990

³¹ Cfr. Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel 1992*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, p. 142.

³² I dati sulla spesa risultano sia dalla citata *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*, vol. III, tabella a p. 191, che dai Rendiconti Trimestrali delle USL - 4° trimestre 1993.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di 5.231 miliardi; nel 1991 di 3.294 miliardi ed infine, nel 1992 la differenza è stata di 3.156 miliardi³³.

Anche per il 1993 la cifra finale risultante dai rendiconti (38.774,5 miliardi) è stata superiore a quella delle previsioni, nonostante le misure di contenimento previste nel provvedimento collegato alla finanziaria, relative alla riduzione degli incentivi e al blocco delle assunzioni, prima citato.

Circa i motivi di tale scostamento, può anzitutto valere quanto già espresso da questa Corte³⁴: continue deroghe per nuove assunzioni, concesse a livello locale, in eccedenza rispetto a quelle consentite dal D.M. 13 settembre 1988; maggiore ricorso 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 quanto in particolare riguarda l'esercizio finanziario 1993, è poi necessario ricordare, tra le ulteriori ragioni del superamento delle previsioni di spesa, anche la mancata attuazione delle disposizioni sulla programmazione della spesa sanitaria di cui alla legge n. 421/1992 e al d.lgs. n. 502/1992, ed in primo luogo delle norme relative all'individuazione di livelli uniformi di assistenza sanitaria, sulla cui base andrebbe poi operato il calcolo dei parametri per il finanziamento³⁵.

A tale proposito, occorre comunque accennare alla recente emanazione, da parte del Ministero della sanità, di due importanti strumenti operativi. Il primo di essi è il decreto ministeriale del 24 luglio 1995, con il quale sono stati fissati "*Contenuti e modalità di utilizzo degli indicatori di efficienza e di qualità nel Servizio Sanitario nazionale*", in base agli artt. 1, 4° comma, 2, 3 e 10 del d.lgs. n. 502/1992. Tali indicatori, stabiliti in apposito allegato al citato D.M. e soggetti ad adattamenti ed integrazioni da parte regionale, dovranno costituire, nelle intenzioni governative, uno strumento ordinario e sistematico per l'autovalutazione e la verifica dell'efficienza gestionale e dei risultati conseguiti nell'esercizio delle attività sanitarie.

Lo scorso 31 agosto 1995 è poi stata data attuazione alla *Carta dei servizi del SSN*, ai sensi del decreto - legge 12 maggio 1995, n. 163, conv. con legge 11 luglio 1995, n. 273. Tale documento contiene le linee-guida per l'elaborazione, entro breve tempo, di più specifiche *carte dei servizi* da parte di tutte le strutture sanitarie; la regolamentazione dei principi fondamentali cui dovrà attenersi il soggetto erogatore di servizi sanitari, tra l'altro, richiede che tutte le strutture si dotino di meccanismi di misurazione del servizio e di controllo del raggiungimento degli obiettivi, gestionali ed economici.

³³ Cfr. Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel 1992*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, p. 143.

³⁴ Cfr. nota precedente.

³⁵ Come evidenziato da questa Corte dei conti nella già ricordata *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1993*, vol. III, tomo I, p. 8.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I su citati strumenti operativi non riguardano, evidentemente, la gestione economica dell'anno considerato dalla presente relazione; si è ritenuto peraltro di accennare ad essi, dal momento che la loro esistenza rappresenterà in ogni caso un elemento imprescindibile, ai fini della futura programmazione della spesa dell'intero settore sanitario.

Tornando all'analisi relativa al 1993, la già citata Relazione generale sulla situazione economica del Paese³⁶ ritiene che il superamento delle previsioni di spesa vada addebitato, in primo luogo, a difficoltà obiettive riscontrabili nel procedimento di quantificazione preventiva del fabbisogno finanziario: le previsioni sono state finora 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 reale. E' stata, ancora, lamentata l'assenza di idonei strumenti di indirizzo e controllo, tanto da parte dello Stato verso le regioni quanto da queste verso le USL e, ancora, la non operatività di sistemi di incentivi e responsabilità che stimolino le regioni stesse ad una maggiore oculatezza nella spesa; a tale proposito, si può richiamare quanto già detto³⁷ circa l'avvenuta integrale corresponsione al personale del compenso incentivante, pur in mancanza dell'attivazione degli organismi di controllo (commissioni tecnico - scientifiche regionali, comitato tecnico ministeriale) all'esistenza dei quali detta corresponsione è invece espressamente correlata. Infine, la Relazione non manca di sottolineare la mancata applicazione delle misure di contenimento della spesa sanitaria, previste dalle manovre finanziarie annuali.

Deve essere naturalmente precisato che, in termini assoluti, la crescita costante della spesa e lo stesso scostamento dalle previsioni della stessa non autorizzano automatiche valutazioni negative sull'efficienza delle gestioni considerate, poichè dette voci di spesa sono fortemente condizionate dalle strutture esistenti e dalle necessità locali, che andrebbero anch'esse verificate nelle sedi opportune³⁸.

Per quel che riguarda la politica salariale, può ripetersi quanto già espresso nella relazione per il 1992, circa la necessità di sottoporre a verifica i criteri di corresponsione delle voci accessorie allo stipendio, in particolare il compenso incentivante, la cui difficile gestione continua a costituire uno degli ostacoli ad una migliore programmazione della spesa da parte governativa.

Infine, non deve essere trascurata la su citata diseguale distribuzione della percentuale delle spese per il personale, a livello regionale; anche tale circostanza, aggiunta alle altre, può essere rivelatrice di una inefficiente allocazione delle risorse. A tale ultimo riguardo, dovrebbero essere concretamente realizzati, oltre a progetti di razionalizzazione complessiva a livello di strutture,

³⁶ Vol. II, p. 171 - 172.

³⁷ Cfr. paragrafo 5.2.2.1.

³⁸ Cfr. Corte dei conti, *Relazione* citata, p. 10.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

quegli interventi previsti dall'art. 12 del ricordato d.lgs. n. 502/1992, destinati "*...al riequilibrio delle regioni particolarmente svantaggiate, sulla base di indicatori qualitativi e quantitativi di assistenza sanitaria*", nonchè tenendo conto della popolazione e delle esigenze locali.

Tale strada, per quanto di non facile e non immediata attuabilità, potrà garantire, almeno nel medio periodo, con il progressivo riequilibrio delle singole situazioni gestionali, una maggiore responsabilizzazione ai diversi livelli e, più in generale, il conseguimento dell'obiettivo di pianificazione della spesa ed il contemporaneo rispetto dei limiti programmati dalle previsioni di bilancio.

Capitolo VI

IL PERSONALE DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

6.1 - Premesse metodologiche*6.1.1 - Contenuti del referto*

Per l'aggregato enti locali, al fine di illustrare al Parlamento i fenomeni di maggior rilievo relativi alla gestione del personale, le indagini hanno riguardato:

- la consistenza del personale, le piante organiche e il grado di copertura delle stesse;
- le variazioni della consistenza nel corso dell'esercizio 1993;
- le assunzioni e le cessazioni del personale di ruolo e le loro cause;
- l'anzianità di servizio del personale di ruolo;
- la dirigenza;
- la presenza femminile.

Le elaborazioni sugli aspetti finanziari hanno riguardato:

- il costo del personale;
- la spesa complessiva impegnata per le retribuzioni;
- le retribuzioni medie per tipologia di personale.

Analisi approfondite per tipologia di enti sono state condotte, oltre che per province e comuni già esaminati nel precedente referto, anche sulle comunità montane e sulle camere di commercio.

Particolare attenzione è stata dedicata alla problematica relativa ai segretari delle province, dei comuni e delle camere di commercio in considerazione della peculiare posizione di funzionari statali in rapporto di servizio con gli enti locali e con le camere di commercio.

E' stata infine reiterata l'indagine sul rapporto dipendenti/popolazione per verificare presso i comuni gli esuberi di personale rispetto al rapporto medio dipendenti/popolazione previsto dalla normativa sugli enti locali dissestati

La Corte dei conti ha programmato una serie di verifiche dei dati rilevati dalla Ragioneria generale dello Stato (in seguito RGS), per verificarne l'attendibilità, i cui risultati sono esposti nel paragrafo 6.2.8

L'insoddisfacente qualità dei dati risulta dalla comparazione degli stessi nel biennio 1992-1993.

L'indagine nei due anni presi in considerazione non ha riguardato l'universo degli enti poiché, è stata condotta solo su quelli che hanno comunicato i dati nel biennio considerato; da essa sono emersi gli andamenti riportati nel paragrafo 6.7

6.1.2 - Costo del lavoro pubblico

La RGS definisce, come si è visto, "spesa per retribuzioni" quella sostenuta per le seguenti voci: stipendio, indennità integrativa speciale, compenso per lavoro straordinario, incentivi alla produttività, altre indennità e compensi vari, eventuali arretrati.

Per la determinazione del "costo del personale" la RGS aggiunge alla spesa per retribuzioni le spese per missioni, gli assegni per nuclei familiari ed i contributi a carico dell'amministrazione.

Nella esposizione che segue è utilizzata per ragioni di uniformità la stessa classificazione della RGS. E' da tener presente però che nella definizione di costo del lavoro è necessario prendere in considerazione anche le spese che costituiscono forme di retribuzione indiretta. Peraltro, la rilevazione dei dati sopra illustrati non inseriti nel conto annuale predisposto dalla RGS, non si presenta semplice per le operazioni di verifica sui dati di bilancio che trovano collocazione in vari comparti del conto consuntivo senza una uniforme metodologia di classificazione.

La definizione dei criteri di rilevazione dei dati fisici e finanziari sul personale è, secondo la vigente normativa, di competenza della RGS che vi ha provveduto emanando la circolare n. 14 del 3 febbraio 1994 contenente le schede di rilevazione.

L'indagine è stata condotta solo sugli enti di cui all'art. 65, comma 2, del d.lgs. n. 29/1993; non sono state ancora definite le procedure per la rilevazione dei dati concernenti il personale degli enti pubblici economici e delle aziende prevista dall'art. 65, comma 3, del summenzionato d.lgs.

I dati trasmessi dalle amministrazioni sono stati assoggettati dalla RGS, attraverso il sistema informativo, a verifiche tendenti ad evidenziare eventuali incongruenze.

Il sistema di controllo dei dati è utile per segnalare situazioni anomale, ma non sufficiente a garantirne l'attendibilità. Sarà necessario per i prossimi referti, condurre un'intensa attività istruttoria finalizzata alla eliminazione graduale di tutte le situazioni di incongruenza registrate.

Da un esame incrociato dei dati finanziari del conto annuale e di quelli rilevati dai conti consuntivi di un campione di oltre 1 300 comuni e di 90 province su 92, è emerso che il grado di attendibilità dei dati finanziari del conto annuale è molto basso. Pertanto, una volta operato il

confronto tra le due fonti, i cui risultati sono esposti nel paragrafo 6.2.8, l'indagine dovrà essere approfondita per tentare di individuare i dati che corrispondono alla reale situazione degli enti.

Per quanto concerne i dati sulla consistenza del personale si rileva che spesso non sono coincidenti quelli relativi al personale in servizio alla fine dell'esercizio 1992 a raffronto con le risultanze della rilevazione al 1° gennaio 1993.

Si registra inoltre che il saldo tra entrati nei livelli e usciti dagli stessi, anziché essere uguale a zero in considerazione della mobilità verticale all'interno della stessa amministrazione, presenta spesso dati positivi o negativi, incidendo così sulla affidabilità dei dati esposti.

6.1.3 - Aspetti metodologici

La rilevazione, come precedentemente accennato, è stata compiuta secondo quanto disposto dall'articolo 65, comma 2, del d.lgs. n. 29/1993, per il personale degli enti locali sulla base del conto annuale che le amministrazioni sono tenute a presentare alla Corte dei conti per il tramite della RGS. Essa ha riguardato, rispetto a quella effettuata per l'anno 1992, un aggregato di enti diverso.

In occasione del precedente referto erano state esaminate in un capitolo a parte le regioni ed erano rimaste comprese nell'aggregato enti locali le amministrazioni provinciali, i comuni, le comunità montane e tutti gli altri enti del comparto censiti dalla RGS medesima.

Con la presente relazione si è proceduto ad una più razionale distribuzione della materia inserendo nella parte relativa alle regioni anche gli enti strumentali regionali e cioè gli istituti autonomi per le case popolari, le aziende ed enti regionali per il turismo e gli enti regionali di sviluppo agricolo. Sono stati considerati appartenenti allo stesso aggregato "regioni" anche gli enti strumentali minori operanti a livello regionale per i quali la RGS ha acquisito solo alcuni dati e cioè i consorzi di bonifica, i consorzi per lo sviluppo delle aree industriali, gli enti per il diritto allo studio e i parchi regionali.

A seguito della illustrata nuova ripartizione l'aggregato "enti locali" risulta ora composto dalle amministrazioni provinciali, dai comuni, dalle comunità montane e dalle camere di commercio. Ad essi andrebbero aggiunti tutti gli altri enti operanti a livello locale. Tuttavia solo per alcuni di essi, definiti dalla RGS "enti strumentali minori", sono disponibili i dati relativi alla consistenza complessiva del personale in servizio e alla spesa complessiva per il personale: i consorzi di comuni, le ex IPAB, e una categoria residuale di "altri enti".

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 6.1 - Anno 1993 - Aggregato enti locali: enti strumentali minori

ENTI	N. ENTI	N. DIPENDENTI	SPESA COMPLESSIVA PER IL PERSONALE
CONSORZI TRA COMUNI	180	2.435	94.762.024
EX.I.P.A.B	156	7.764	3.119.804.460 *
ALTRI ENTI	187	4.133	199.497.273
TOTALE	523	14.332	3.414.063.757

* Vedi: per l'attendibilità del dato complessivo quanto esposto nel paragrafo n. 6.2.8

Degli enti facenti parte dell'aggregato "enti locali" quelli tenuti all'invio del conto annuale per l'esercizio 1993 secondo quanto previsto dalla RGS sono 8.634 così suddivisi:

- 92 amministrazioni provinciali (sono esaminate nella parte relativa alle regioni le province di Trento e Bolzano per la particolare posizione loro riconosciuta nell'ordinamento costituzionale);
- 8.102 comuni (rispetto al numero dei comuni rilevato dal censimento del 1991 sono stati presi in considerazione anche due comuni di nuova istituzione);
- 345 comunità montane (il dato non corrisponde a quello indicato dalla RGS, 360, in quanto la stessa ha computato 15 comunità montane della Sicilia, che come tali non risultano esistenti essendo state le loro competenze assorbite dalle province regionali);
- 95 camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

Si osserva che l'indagine dovrebbe riguardare una moltitudine di enti, oltre a quelli "strumentali minori" parzialmente individuati dalla RGS per i quali non sono disponibili i conti annuali; cioè tutte le amministrazioni pubbliche che operano in sede locale in rapporto di strumentalità con gli enti territoriali (province, comuni, comunità montane), ivi comprese le aziende per le quali non risulta ancora avviata l'indagine da parte della RGS secondo quanto previsto dall'art. 65, comma 3, del d.lgs. n. 29/1993. Andrebbero poi aggiunti tutti gli altri enti locali non posti in rapporto di strumentalità coi predetti enti territoriali. Per il censimento di tale ultima categoria la Corte ha in corso una specifica indagine.

Nelle note esplicative e metodologiche del conto annuale 1993 della RGS è precisato che l'acquisizione dei dati si è conclusa il 28 febbraio 1994. Ai fini della individuazione degli enti inadempienti il termine è stato fissato invece al 31 maggio 1994.

Alla scadenza le amministrazioni inadempienti sono risultate 36 pari allo 0,4% degli enti tenuti all'invio e cioè: 2 amministrazioni provinciali; 19 comuni; 3 comunità montane; 12 camere di commercio (v. tavola 6.2).

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 6.2 - Anno 1993 - Aggregato enti locali: enti tenuti all'invio - inadempienze - adempienze

ENTI LOCALI	ENTR TENUTI INVIO	ENTR INADDEMPIENTI	% d/a	ENTR ADEMPIENTI	% d/a	ENTR CON CONTO CONGRUENTE	% d/a	ENTR CON CONTO INCONGRUENTE	% d/a	ENTR CON CONTO INCOMPLETO	% d/a
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	l	m
PROVINCE	92	2	2,2	90	97,8	81	90,0	8	8,9	1	1,1
COMUNI	8.102	19	0,2	8.083	99,8	7.483	92,6	643	6,7	67	0,7
COMUNITA' MONTANE	345	3	0,9	342	99,1	271	79,2	67	19,6	4	1,2
CAMERE DI COMMERCIO	95	12	12,6	83	87,4	59	71,1	23	27,7	1	1,2
AGGREGATO ENTI LOCALI	8.634	36	0,4	8.598	99,8	7.894	91,8	641	7,5	63	0,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Gli elenchi degli inadempienti sono contenuti nei paragrafi in cui per ciascuna tipologia di enti sono illustrati i risultati dell'indagine.

Da una analisi dei dati contenuti nei conti annuali trasmessi è stato rilevato dalla RGS che alcuni conti sono incompleti non essendo state inviate talune tabelle facenti parte del conto. Gli enti con il conto incompleto sono per l'intero aggregato 63.

I dati contenuti in conti incompleti non sono stati considerati nelle elaborazioni effettuate dalla RGS.

Sui conti annuali completi trasmessi, la RGS ha effettuato, attraverso il sistema informatico, una serie di verifiche che hanno portato ad evidenziare incongruenze nei dati esposti nei conti derivanti dalla mancata coerenza interna (non coincidenza di dati riguardanti lo stesso fenomeno esposti in diverse tabelle) oppure dalla non corrispondenza a parametri esterni. I conti con dati incongruenti sono stati complessivamente nell'aggregato 641 pari al 7,4% dei conti pervenuti.

I dati relativi agli enti incongruenti sono stati inseriti nelle elaborazioni effettuate dalla RGS ad eccezione di quelli necessari per il calcolo della retribuzione media per la quale sono stati utilizzati solo i dati relativi agli enti congruenti e completi.

All'esame dei dati relativi all'aggregato "enti locali" farà seguito un'analisi dei dati e di alcuni dei fenomeni più rilevanti riscontrati nelle amministrazioni provinciali e comunali, nelle comunità montane e nelle camere di commercio. Il personale è stato distinto in: segretari, dirigenti, personale dei livelli e restante personale.

I segretari sono stati oggetto di particolare indagine per la peculiarità dei loro ordinamenti, comprendendo tra essi oltre ai segretari degli enti locali territoriali (province, comuni e comunità montane), anche i segretari generali delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I dirigenti sono distinti in I e II livello dirigenziale. Nel personale delle qualifiche funzionali sono inserite tutte le unità inquadrato dal I all'VIII livello. Il "restante personale" comprende i dipendenti non di ruolo, temporanei e contrattisti-equiparati.

6.1.4 - Relazioni di accompagnamento ai conti annuali

L'art. 65, comma 2, del d.lgs. n. 29/1993 dispone che il conto annuale delle amministrazioni pubbliche deve essere accompagnato da relazioni con cui le stesse 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.

Per l'esercizio 1992 le amministrazioni sono state esonerate dal presentare questa relazione sulla base della circolare del Ministero del tesoro n. 33 del 24 aprile 1993 in considerazione del ritardato avvio delle attività di rilevazione dei dati.

L'assenza delle relazioni di accompagnamento è stata segnalata dalla Corte dei conti nello scorso referto per l'anno 1992, che ha sottolineato come esse costituiscano strumento essenziale per le valutazioni sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale e sulla congruenza dei risultati con gli obiettivi.

Per l'esercizio 1993, il Ministero del tesoro - RGS con la circolare n. 14 del 3 febbraio 1994 ha invitato le amministrazioni a trasmettere, a corredo del conto annuale, una succinta relazione sulla gestione del personale, illustrativa dei risultati conseguiti e delle risorse utilizzate.

Poiché mancano ancora schemi metodologici uniformi per tutte le diverse tipologie di amministrazioni, allo stato non è possibile la costruzione, attraverso procedure informatiche, di pochi e semplici indicatori di efficienza, sulla base dei dati forniti dalle amministrazioni.

Per l'anno in esame sono state inoltrate alla Corte dei conti solo le relazioni delle amministrazioni senza i rispettivi conti annuali, circostanza che rende difficile una valutazione del contenuto delle relazioni stesse e dei risultati conseguiti ancorché esse contengano numerosi ed utili elementi espositivi.

6.1.5 - Profili contabili

Per quanto concerne l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali territoriali ha avuto attuazione, con il d.lgs. del 25 febbraio 1995 n. 77, la delega prevista dalla legge del 23 ottobre 1992, n. 421.

Sull'attuazione presso gli enti destinatari delle innovazioni introdotte dal provvedimento delegato, la Corte dei conti sta compiendo gli approfondimenti valutativi di sua competenza, non potendo esimersi dal constatare che va ancora completata l'opera di ristrutturazione dei modelli di bilancio.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

6.2 - Aggregato enti locali*6.2.1 - Consistenza del personale*

Complessivamente il personale in servizio presso l'aggregato enti locali, compresi i segretari, al termine dell'anno 1993 risulta essere di 640.347 unità, di cui 14.352 prestano servizio presso gli enti strumentali minori, per i quali non sono disponibili dati analitici.

**Tavola 6.3 - Anno 1993 - Aggregato enti locali:
consistenza del personale e sua distribuzione.**

AGGREGATO ENTI LOCALI	N. ENTI	TOTALE PERSONALE
PROVINCE	89	62.765
COMUNI	8.026	548.908
COMUNITA' MONTANE	338	7.392
CAMERE DI COMMERCIO	82	6.930
CONSORZI TRA COMUNI	180	2.435
EX I.P.A.B.	159	7.784
ALTRI ENTI	187	4.133
TOTALI AGGREGATO	9.061	640.347

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La *tavola* mostra che l'aggregato, formato da sette distinte tipologie di enti, è caratterizzato dalla preponderanza degli enti locali territoriali (province, comuni e comunità montane) che da soli assorbono il 96,7% del personale. I comuni da soli superano gli 8/10 del totale.

La consistenza del personale in servizio, escluso quello degli enti strumentali minori, è di 625.995 unità così ripartite: segretari: 6.464, pari all'1% del totale del personale in servizio; dirigenti: 7.701, pari all'1,2%; personale dei livelli: 565.248, pari al 90,2%; restante personale: 46.582, pari al 7,4%.

6.2.2 - Dotazioni organiche e vacanze

Le piante organiche del personale di ruolo (segretari, dirigenti, personale dei livelli) prevedono complessivamente 629.275 posti di cui 1.315 sono assegnati ai segretari.

L'organico del personale dipendente dagli enti locali, esclusi i segretari, prevede 627.960 posti di cui 9.369 per i dirigenti e 618.591 per il personale dei livelli (v. *tavola* 6.4).

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nell'ambito dell'aggregato la più alta incidenza delle piante organiche dei dirigenti rispetto a quelle del personale dei livelli si riscontra nelle comunità montane (6,9%). La più bassa incidenza si riscontra nei comuni (1,2%). Tale ultimo dato è correlato al fenomeno che nei comuni di piccole dimensioni la responsabilità di vertice è affidata, anziché a personale dirigenziale, a personale dei livelli più elevati.

Quanto alla copertura dei posti, alla fine del 1993 il personale di ruolo in servizio, compresi i segretari, risulta essere di 579.413 unità.

Esclusi i segretari per i quali le questioni concernenti le piante organiche sono affrontate nel par. 6.2.13.2, le vacanze di organico complessivamente ammontano a 55.011 unità, pari all'8,8%.

Tavola 6.4 - Anno 1993 - Aggregato enti locali: dotazione degli organici e vacanze

AGGREGATO ENTI LOCALI	DIRIGENTI				PERSONALE DEI LIVELLI				TOTALE PERSONALE					
	dotazione organica		in servizio		vacanze		vacanze		dotazione organica		in servizio		vacanze	
	a	b	a-b	b/a	c	d	c-d	d/c	e	f	f-e	e/f		
PROVINCE	2.147	1.701	-446	-20,8	70.076	58.274	-11.802	-16,8	72.223	59.975	-12.248	-17,0		
COMUNI	6.642	5.523	-1.119	-16,8	535.342	495.803	-39.539	-7,4	541.984	501.326	-40.658	-7,5		
COMUNITA' MONTANE	402	327	-75	-18,7	5.820	4.761	-1.059	-18,2	6.222	5.088	-1.134	-18,2		
CAMERE DI COMMERCIO	178	150	-28	-15,7	7.353	6.410	-943	-12,8	7.531	6.580	-971	-12,9		
TOTALI AGGREGATO	9.389	7.701	-1.688	-17,8	618.591	568.248	-50.343	-8,1	627.980	572.949	-55.011	-8,8		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Se si analizza la distribuzione delle vacanze per categorie, si evidenzia per i dirigenti una vacanza del 17,8%, mentre per il personale dei livelli è dell'8,6%.

Svolgendo un'analoga analisi nell'ambito dei settori che costituiscono l'aggregato, si osserva che per i dirigenti, nelle province si riscontrano le carenze più elevate di personale (446 unità rispetto alle 2.147 previste in organico pari al 20,8%). Per il personale dei livelli le comunità montane registrano la percentuale di vacanze più elevata (18,2%).

Nella valutazione del livello di copertura delle piante organiche si deve considerare che, soprattutto in passato, la determinazione di queste da parte degli enti non corrispondeva alle reali esigenze degli enti stessi. Per questa ragione il legislatore con l'art. 51 della legge n. 142/1990 e con il d.lgs. n. 29/1993 ha stabilito che la rideterminazione delle piante organiche venga fatta sulla base della rilevazione dei carichi di lavoro.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

E', comunque, ipotizzabile che le amministrazioni locali abbiano superato, in parte, eventuali difficoltà create da carenze di personale e dai limiti posti dalle leggi finanziarie a nuove assunzioni, ricorrendo al "restante personale".

Infatti, per ogni 100 unità di personale dei livelli in servizio all'inizio del 1993, in media sono state assunte 4,6 unità di "restante personale".

Tavola 6.5 - Anno 1993 - Aggregato enti locali: rapporto tra "restante personale" e personale dei livelli

AGGREGATO ENTI LOCALI	LIVELLI	RESTANTE PERSONALE	%
	a	b	b/a
PROVINCE	58.274	2.709	4,6
COMUNI	495.803	41.290	8,3
COMUNITA' MONTANE	4.781	2.281	47,9
CAMERE DI COMMERCIO	8.410	302	4,7
TOTALI AGGREGATO	666.248	48.682	8,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

A fronte della media dell'8,2%, il rapporto tra "restante personale" e personale dei livelli delle comunità montane è del 47,9%; va accertato se tale situazione possa essere collegata alle mode della definizione delle singole posizioni del personale utilizzato da tali enti.

L'assunzione del "restante personale" è una pratica pressoché generalizzata presso la totalità degli enti.

Ponendo a raffronto le vacanze di organico del personale dei livelli nelle singole tipologie di enti con la presenza del "restante personale", risulta un rapporto vacanze/presenze che da 4 a 1 nelle province giunge fino a 1 a 2 nelle comunità montane.

6.2.3 - Variazioni della consistenza del personale

All'inizio del 1993, la consistenza del personale in servizio, ivi compresi i segretari, risultava essere di 621.040 unità; il dato relativo al 31 dicembre 1993 è di 625.995 unità, ne consegue un aumento di 4.955, pari allo 0,8%.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 6.6 - Anno 1993 - Aggregato enti locali: movimento del personale

PERSONALE	01/01/93	CESSATI	ASSUNTI	USCITI	ENTRATI	31/12/93
SEGRETARI	6.423	1.773	1.803	59	70	6.464
DIRIGENTI	7.681	281	154	106	253	7.701
PERSONALE DEI LIVELLI	562.372	17.230	19.904	35.641	35.643	565.248
TOTALE	676.476	19.284	21.861	35.806	36.166	679.413
RESTANTE PERSONALE	44.584	24.040	26.058	0	0	46.582
TOTALE GENERALE	621.040	43.324	47.919	35.806	36.166	625.995

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Questo incremento è dovuto al maggior numero di assunti (47.919) rispetto ai cessati (43.324)¹; nel 1993 gli assunti risultano il 7,7% della consistenza del personale all'inizio dell'anno, mentre le cessazioni rappresentano il 6,9%

6.2.4 - Cessazioni e assunzioni del personale di ruolo

Complessivamente le cessazioni dal servizio (dirigenti - personale dei livelli) riscontrate nel corso del 1993 sono risultate 17.525², pari al 3,1% della consistenza del personale all'inizio dell'anno.

Tavola 6.7 - Anno 1993 - Aggregato enti locali: cause di cessazione

PERSONALE	LIMITI DI ETA'	%	DISSIONI	%	PASSAGGIO AD ALTRE P.A.	%	ALTRE CAUSE	%	TOTALE
	a	a/e	b	b/e	c	c/e	d	d/e	e
DIRIGENTI	83	29,5	102	36,3	36	12,8	60	21,4	281
PERSONALE DEI LIVELLI	5.304	30,8	5.319	30,8	2.512	14,6	4.109	23,8	17.244
TOTALE	5.387	30,7	5.421	30,9	2.548	14,5	4.169	23,8	17.626

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le principali cause di cessazione sono costituite dalle dimissioni (5.421) e dal raggiungimento dei limiti di età (5.387).

Rilevante è il fenomeno del passaggio ad altre amministrazioni che coinvolge 2.548 unità.

¹ La somma algebrica tra la consistenza iniziale del personale, quello cessato, assunto, uscito ed entrato nei livelli, dovrebbe fornire il dato relativo al personale effettivamente in servizio al 31 dicembre 1993. Si rileva che il saldo uscite/entrate, che dovrebbe essere pari a zero, è negativo per 360 unità.

² Il dato non corrisponde a quello riportato dalla tavola 6.6 (17.511) per incongruenze registrate dalla RGS.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ancor più rilevanti appaiono le cessazioni per "altre cause" (4.169), tra le quali rientrano, secondo le indicazioni della RGS, i passaggi dal tempo pieno al part-time e lo svolgimento del servizio militare.

Le assunzioni effettuate nel corso del 1993 sono complessivamente risultate 20.111, pari al 3,5% della consistenza del personale all'inizio dell'anno.

Tavola 6.8 - Anno 1993 - Aggregato enti locali: modalità di assunzione

PERSONALE	CONCORSI	%	PROV.TIDA ALTRE P.A.	%	ALTRE CAUSE	%	TOTALE
	a	a/d	b	b/d	c	c/d	d
DIRIGENTI	79	51,3	72	46,8	3	1,9	154
PERSONALE DEI LIVELLI	12.655	60,9	3.331	16,7	4.471	22,4	19.957
TOTALE	12.234	60,8	3.403	16,9	4.474	22,2	20.111

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Da un esame complessivo delle modalità di costituzione del rapporto risulta che l'accesso tramite concorso, che nella pubblica amministrazione dovrebbe rappresentare la via normale, riguarda 12.234 unità, pari al 60,8% del totale delle assunzioni.

Al secondo posto risultano le assunzioni che la RGS ha inserito sotto la voce generica "altre cause", che hanno riguardato 4.474 unità, pari al 22,2%.

Seguono le assunzioni tramite processi attivati dalla mobilità o da istituti similari che riguardano 3.403 unità pari al 16,9% del totale.

L'ordine di rilevanza delle modalità di assunzione riscontrato sul totale del personale di ruolo è lo stesso del personale dei livelli.

Per quanto riguarda i dirigenti, dopo le assunzioni per concorso, che rappresentano per tale categoria il 51,3%, risultano quelle attuate attraverso le procedure di mobilità che incidono per il 46,8%.

6.2.5 - Anzianità di servizio

L'anzianità di servizio del personale di ruolo è stata ripartita in quattro classi (0-15; 16-25; 26-35 e oltre 35 anni), come risulta dalla tavola 6.9.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 6.9 - Anno 1993 - Aggregato enti locali: distribuzione del personale di ruolo (dirigenti + personale dei livelli) per amministrazioni e classi di anzianità

AGGREGATO ENTI LOCALI	0/15	%	16/25	%	26/35	%	> 35	%	TOTALI
	a	a/e	b	b/e	c	c/e	d	d/e	e
PROVINCE	35.338	58,9	17.747	29,6	6.556	10,3	736	12	59.977
COMUNI	303.930	60,7	159.213	31,8	33.798	6,7	4.105	0,8	501.044
COMUNITA' MONTANE	4.081	80,2	892	17,5	96	1,9	21	0,4	5.090
CAMERE DI COMMERCIO	3.254	49,6	2.129	32,5	1.024	15,6	151	2,3	6.558
TOTALI AGGREGATO	346.605	60,5	179.981	31,4	41.072	7,2	5.013	0,9	572.671

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il personale appartenente alla prima classe di anzianità di servizio (0-15 anni) ammonta a 346.605 unità, pari al 60,5% dell'intero aggregato.

Secondo i dati esposti la maggior parte del personale in servizio presso le amministrazioni dell'aggregato enti locali è costituito da personale assunto in tempi relativamente recenti.

La preponderanza di personale con anzianità fino a 15 anni potrebbe essere spiegata con le assunzioni seguite alla rideterminazione delle piante organiche degli enti locali prevista dal 4° comma dell'art. 5, comma 4, del d.l. n. 702/1978, convertito nella legge 8 gennaio 1979, n. 3.

Nella seconda classe (16-25 anni) si trovano complessivamente 179.981 unità, pari al 31,4% di tutto il personale di ruolo dell'aggregato; nella terza classe (26-35 anni) ammonta a 41.072 unità, pari al 7,2%; nella quarta (> 35 anni) è di 5.013 unità, pari allo 0,9% di tutto quello dell'aggregato.

Alla luce dei suesposti dati, si può concludere che oltre il 90% del personale in servizio presso l'aggregato in esame è costituito da dipendenti con una anzianità inferiore a 25 anni.

6.2.6 - Dirigenza

I dirigenti in servizio presso gli enti locali ammontano a 7.701. Complessivamente si rapportano con il totale del personale di ruolo nella misura dell'1,4%. In termini di incidenza dei dirigenti sul totale del personale dei livelli, presso gli enti considerati si rileva che, a fronte di una percentuale del 2,3% e 2,9% registrata nelle province e nelle camere di commercio, risulta elevata la percentuale del 6,4% delle comunità montane. La percentuale dell'1,1% registrata nei comuni dipende dalla circostanza che nei comuni di minori dimensioni la responsabilità di vertice spetta al personale dei livelli.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 6.10 - Anno 1993 - Aggregato enti locali: rapporto tra dirigenti e personale dei livelli

AGGREGATO ENTI LOCALI	PERSONALE DEI LIVELLI	DIRIGENTI	%
	a	b	b/a
PROVINCE	58.274	1.701	2,9
COMUNI	495.803	5.523	1,1
COMUNITA' MONTANE	4.761	327	6,9
CAMERE DI COMMERCIO	6.410	150	2,3
TOTALI AGGREGATO	565.248	7.701	1,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'esame dell'anzianità di servizio dei dirigenti rivela che il 65,9% di quelli presenti nell'aggregato enti locali ha un'anzianità inferiore a 25 anni. Esaminando in dettaglio la distribuzione dei dirigenti nei diversi enti si rileva che la consistenza delle varie classi di anzianità si presenta in modo ineguale. (v. tavola 6.11)³.

Tavola 6.11 - Anno 1993 - Aggregato enti locali: distribuzione dei dirigenti per amministrazioni e classi di anzianità

AGGREGATO ENTI LOCALI	0/15	%	16/25	%	26/35	%	> 35	%	TOTALI
	a	a/e	b	b/e	c	c/e	d	d/e	e
PROVINCE	494	29,0	542	31,9	533	31,3	132	7,8	1.701
COMUNI	1.599	29,0	2.083	37,7	1.585	28,7	256	4,6	5.523
COMUNITA' MONTANE	218	66,5	78	23,8	27	8,2	5	1,5	328
CAMERE DI COMMERCIO	8	5,3	51	34,0	82	54,7	9	6,0	150
TOTALI AGGREGATO	2.319	30,1	2.764	35,8	2.227	28,9	402	5,2	7.702

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In particolare presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura si rileva che la maggior parte dei dirigenti (60,7%) si colloca nelle classi di anzianità 16-25 e 26-35. Nelle province e nei comuni i dirigenti si distribuiscono in modo omogeneo nelle prime tre classi di anzianità. Nelle comunità montane la massima concentrazione dei dirigenti si rinviene nella prima classe con un'anzianità di servizio inferiore ai 15 anni, fenomeno con tutta probabilità da imputare all'istituzione relativamente recente di tali enti.

Per le camere di commercio la situazione è inversa registrando la massima concentrazione (54,7%) nella classe di anzianità da 26 a 35 anni.

³ Il totale dei dirigenti risultante dalla tavola (7.702) non corrisponde per 1 unità (7.701) a quello esposto nella precedente tavola per incongruenze registrate dalla RGS.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

6.2.7 - Presenza femminile

Il personale di ruolo (esclusi i segretari) in servizio presso l'aggregato è di 572.949 unità, di cui 241.749 sono donne, che rappresentano il 42,2% del totale del personale.

Nell'ambito degli enti che costituiscono l'aggregato in esame, nelle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura le donne sono il 50,3%, mentre la presenza femminile nelle amministrazioni provinciali è pari al 34,9% del personale di ruolo.

Tavola 6.12 - Anno 1993 - Aggregato enti locali: incidenza delle donne sul totale del personale di ruolo (dirigenti + personale dei livelli)

AGGREGATO ENTI LOCALI	DONNE	PERSONALE DI RUOLO (dirigenti + livelli)	%
	a	b	a/b
PROVINCE	20.917	59.975	34,9
COMUNI	215.360	501.326	43,0
COMUNITA' MONTANE	2.171	5.088	42,7
CAMERE DI COMMERCIO	3.301	6.560	50,3
TOTALI AGGREGATO	241.749	572.949	42,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Relativamente alle variazioni intervenute nel corso dell'anno per quanto riguarda il personale femminile, dai dati esaminati è emerso quanto segue.

Nel periodo 1° gennaio 1993 - 31 dicembre 1993 il personale femminile dipendente dagli enti locali è passato da 264.138 a 269.684 unità, registrando un incremento di 5.546 unità pari al 2,1% della consistenza iniziale. L'incremento è stato più accentuato rispetto a quello registrato per l'intero personale (+0,8%).

Tavola 6.13 - Anno 1993 - Aggregato enti locali: personale femminile, variazione della consistenza

PERSONALE FEMMINILE	1/1/93	31/12/93	variaz. 1/1-31/12	
			assoluto	%
DIRIGENTI	1.293	1.343	50	3,9%
PERSONALE DEI LIVELLI	235.821	240.406	4.585	1,9%
RESTANTE PERSONALE	27.024	27.935	911	3,4%
TOTALE	264.138	269.684	5.546	2,1%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il "trend" positivo non è stato però omogeneo nelle varie categorie di personale. Nella specie, le donne dirigenti sono infatti aumentate del 3,9% rispetto alla consistenza iniziale, passando da 1.293 a 1.343 unità.

Il personale femminile appartenente ai livelli ha subito un incremento di 4.585 unità passando da 235.821 a 240.406 unità con un aumento dell'1,9% rispetto all'inizio del 1993.

Il "restante personale" femminile ha evidenziato un incremento passando da 27.024 unità a 27.935 unità con un aumento di 911 unità pari al 3,4%.

Per quanto riguarda i dirigenti che appartengono all'aggregato enti locali, il 17,4% del totale è costituito da donne.

Tavola 6.14 - Anno 1993 - Aggregato enti locali: incidenza delle donne dirigenti sul totale

AGGREGATO ENTI LOCALI	TOTALE DIRIGENTI	DIRIGENTI DONNE	% DONNE SUL TOTALE DEI DIRIGENTI
	a	b	b/a
PROVINCE	1.701	258	15,2
COMUNI	5.523	1.019	18,5
COMUNITA' MONTANE	327	47	14,4
CAMERE DI COMMERCIO	150	19	12,7
TOTALI AGGREGATO	7.701	1.343	17,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I comuni registrano la presenza più alta di donne dirigenti con il 18,5%. La più bassa percentuale di donne dirigenti si riscontra nelle camere di commercio con il 12,7%.

6.2.8 - Verifica dell'attendibilità dei dati finanziari

Nella prima applicazione della normativa contenuta nell'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993, la RGS ha provveduto alla verifica dell'attendibilità dei dati ed ha messo a disposizione della Corte dei conti per la elaborazione del referto al Parlamento i dati inseriti nel sistema informativo.

I dati contenuti nel conto annuale del personale relativi a province e comuni sono stati sottoposti a verifica da parte della Corte dei conti.

Il campione comprende tutti i comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti, ad eccezione di 18, di cui non sono disponibili i dati, per un totale di 1.307 enti su 8.026 considerati dall'indagine e 90 amministrazioni provinciali su 92.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La verifica è stata effettuata mettendo a confronto fonti diverse: da un lato, i dati del costo del personale esposti nel conto annuale 1993 e dall'altro quelli rilevati dal titolo I, categoria 1[^] della spesa del conto consuntivo 1993 presentato alla Sezione enti locali.

E' da notare che i dati relativi al costo del personale ricavati dal conto annuale riguardano sia i conti congruenti che incongruenti.

I risultati della verifica sono stati riportati nella *tavola* che segue.

Tavola 6.15 - Anno 1993 - Province che presentano uno scostamento (in eccesso o in difetto) tra dati RGS e dati tratti dai consuntivi

SCOSTAMENTI	N. ENTI	% SUL TOTALE
tra 0,01 e 1,00%	9	10
tra 1,01 e 5,00%	35	39
tra il 5,01 e 10,00%	18	20
tra il 10,01% e il 20,00%	8	9
oltre il 20,01%	4	4
dati coincidenti	16	18
TOTALE ENTI ESAMINATI	90	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per quanto concerne le amministrazioni provinciali prese in esame (90 su 92), 16 enti su 90 con una percentuale del 18% hanno presentato una coincidenza di dati. Gli enti che mostrano uno scostamento in eccesso o in difetto tra i dati del conto annuale della RGS e i dati del conto consuntivo sono quindi 74. Di essi 9 pari al 10% mostrano una differenza minima (dallo 0,01% all'1%); 53 enti pari al 59% si collocano tra l'1,1% e il 10% e 8 enti pari al 9% si collocano tra il 10% e il 20%, mentre 4 province presentano uno scostamento superiore al 20% con una punta massima del 48,8%.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 6.15bis - Anno 1993 - Comuni che presentano uno scostamento (in eccesso o in difetto) tra dati RGS e dati tratti dai consuntivi

SCOSTAMENTI	N. ENTI	% SUL TOTALE
tra 0,01 e 1,00%	260	20
tra 1,01 e 5,00%	512	39
tra il 5,01 e 10,00%	199	15
tra il 10,01% e il 20,00%	108	8
oltre il 20,01%	39	3
dati coincidenti	189	14
TOTALE ENTI ESAMINATI	1.307	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I comuni (come già riferito 1 307 enti esaminati su 8.026 pari al 16,3%) che presentano una coincidenza sono 189 pari al 14%. Gli enti con uno scostamento in eccesso o in difetto tra i dati del conto annuale della RGS e i dati del conto consuntivo sono 1118 pari all'85%. Di essi 260 pari al 20% presentano una differenza minima (dallo 0,01% all'1%); 711 enti pari al 54% evidenziano uno scostamento dall'1% al 10% e 108 enti pari all'8% si discostano in una misura percentuale compresa tra il 10,01% e il 20%; 39 comuni pari al 3% mostrano una differenza superiore al 20%. Si registrano punte massime di scostamento oltre il 50% per 4 enti che vanno dal 55,7% all'89,8%.

6.2.9 - Costo del personale⁴

Il costo complessivo del personale dell'aggregato compresi i segretari ed escluso il personale dipendente dagli enti strumentali minori ammonta a 25.309 miliardi. Tale importo comprende, secondo le scelte effettuate dalla RGS, oltre la spesa complessiva derivante dalla corresponsione della retribuzione lorda, anche quella per indennità di missione, assegni per nucleo familiare, contributi previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione e "altre spese".

⁴ Per la definizione del "costo del personale" vedi quanto riportato nel paragrafo 6.1.2.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 6.16 - Anno 1993 - Aggregato enti locali: incidenza delle voci di spesa sul costo del personale

(in migliaia di lire)

VOCI	IM PORTO	INCIDENZA % SUL COSTO DEL PERSONALE
STIPENDIO	8 530 507 506	33,7
IIS	8 066 255 619	31,9
ACCONTI	78 415 690	0,3
STRAORDINARIO	51 559 480	2,1
INCENTIVI	448 042 848	1,8
ALTRE INDENNITA'	750 288 487	3,0
ARRETRATI	315 059 877	1,2
RETR. LORO LORDA	18 709 129 507	73,9
INDENNITA' DIMISSIONE	100 423 923	0,4
ASSEGNI FAMILIARI	207 177 732	0,8
ALTRE SPESE	274 510 766	1,1
CONTRIBUTI PREVIDENZIALI E ASSISTENZIALI	6 018 257 389	23,8
COSTO DEL PERSONALE	25.309.499.317	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I dati contenuti nella *tavola* evidenziano le singole voci nonché la loro incidenza sul costo totale.

Le voci più significative sono lo stipendio base e l'indennità integrativa speciale che incidono sul costo del personale nella misura rispettivamente del 33,7% e del 31,9%.

Tra gli elementi considerati dalla RGS voci di costo aggiuntive rispetto alla retribuzione, presentano l'incidenza più alta (23,8%) i contributi previdenziali e assistenziali a carico della amministrazione.

6.2.10 - Spesa impegnata per retribuzioni

La spesa complessivamente impegnata relativa alle retribuzioni lorde comprensive degli arretrati per il personale appartenente all'aggregato enti-locali (segretari, dirigenti, personale dei livelli e restante personale) ammonta a 18.709 miliardi. A tale somma vanno aggiunti, stando ai dati del conto annuale RGS, 3.414 miliardi rappresentati dalle spese sostenute per il personale in servizio presso gli enti strumentali minori per un totale complessivo di 22.123 miliardi.

La retribuzione lorda complessiva, compresi gli emolumenti arretrati, risulta ripartita secondo la seguente *tavola*.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 6.17 - Anno 1993 - Aggregato enti locali: incidenza delle voci retributive sulla retribuzione lorda

(in migliaia di lire)

VOCI RETRIBUTIVE	IMPORTO	INCIDENZA % SULLA RETRIBUZIONE LORDA
STIPENDIO	8 530 507 506	45,6
IIS	8 066 255 699	43,1
ACCONTI	78 415 690	0,4
STRAORDINARIO	519 559 480	2,8
INCENTIVI	448 042 848	2,4
ALTRE INDENNITA'	750 288 487	4,0
ARRETRATI	316 059 877	1,7
RETRIBUZIONE LORDA	18.789.129.597	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

6.2.11 - Retribuzione media pro-capite

La retribuzione media annua lorda è stata calcolata dalla RGS, uniformemente al criterio seguito per il conto annuale 1992, sui dati congruenti e completi.

La medesima RGS ha ricavato il valore medio dividendo la spesa per le unità dell'uomo-anno, ricavate in base al numero teorico dei dipendenti, calcolato "mediante il rapporto tra spesa complessiva sostenuta per il pagamento dell'indennità integrativa speciale per il livello retributivo ed il corrispondente importo unitario annuo".

Tavola 6.18 - Anno 1993 - Aggregato enti locali: retribuzione media pro-capite

(in migliaia di lire)

QUALIFICHE	PROVINCE	COMUNI	COMUNITA' MONTANE	CAMERE DI COMMERCIO
II Livello Dirigenziale	91833	89 698	0	101534
I Livello Dirigenziale	68.015	68 452	68.031	77.828
Totale Dirigenti	74.902	72.802	68.031	78.313
Ottavo Livello	41915	42 717	39.477	50 479
Settimo Livello	34 432	35.064	33.881	41307
Sesto Livello	30.965	31.401	30.180	35 603
Quinto Livello	30.019	30 806	29.508	32 920
Quarto Livello	27.223	27 329	26.218	30 782
Terzo Livello	25.355	25 274	24.783	29 137
Secondo Livello	23.550	23.863	23.900	26 042
Primo Livello	21.278	23.366	23.065	24 815
Totale Personale Dei Livelli	28.971	29.334	29.646	34.736

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per quanto concerne il rapporto tra le retribuzioni medie del più alto livello dirigenziale e il più basso dei livelli del personale di ruolo, esso è pari nelle province a 4,3 e quindi la retribuzione del dirigente è oltre quattro volte quello del personale di I livello. Circa della stessa misura è il rapporto per le medesime qualifiche nei comuni (3,8).

Esso è di circa il triplo nelle comunità montane e risale al 4,1 nelle camere di commercio.

Per quanto riguarda le retribuzioni medie per categorie di personale, il rapporto tra la retribuzione dei dirigenti e quella del personale di livelli è di 2,6 nelle province, 2,5 nei comuni e 2,3 sia nelle comunità montane che nelle camere di commercio.

Da un raffronto orizzontale delle retribuzioni medie risulta che la retribuzione media del personale di ruolo delle camere di commercio è superiore del 16,5% nel 1993 rispetto alla media più bassa che è registrata per il personale dei comuni.

Tra la retribuzione del secondo livello dirigenziale accertata nei comuni e quella rilevata nelle camere di commercio si riscontra una differenza dell'11,7% a favore dei dirigenti delle camere di commercio. Per le comunità montane non risulta il secondo livello dirigenziale.

Per il personale dei livelli si segnala la differenza retributiva esistente tra il personale del VI livello in servizio nelle province, nei comuni e nelle comunità montane la cui retribuzione varia da 30,2 milioni nelle comunità a 31,4 milioni nei comuni e quello delle camere di commercio che si attesta a 35,6 milioni (+ 15,2% rispetto al dato delle comunità montane).

Rispetto alle retribuzioni medie rilevate dalla RGS nel conto annuale 1992, si registra un andamento tendenzialmente stabile. Infatti nei comuni a fronte di una retribuzione pro-capite per il II livello dirigenziale di 89,5 milioni nel 1992, nel 1993 la stessa ammonta a 89,7 milioni. Diversamente peraltro nel I livello dirigenziale si rileva un aumento da 67,2 milioni nel 1992 a 68,4 milioni nel 1993.

La retribuzione media del personale dei livelli passa da 29,1 milioni del 1992 a 29,3 nel 1993 e la media di tutto il personale di ruolo da 29,6 a 29,8 milioni.

Per le amministrazioni provinciali la media delle retribuzioni dei livelli dirigenziali aumenta da 73,7 a 74,9 milioni nel biennio considerato.

Un lieve aumento si registra nella retribuzione media del personale dei livelli, degli stessi enti che passa da 28,6 a 28,9 milioni. La retribuzione media di tutto il personale di ruolo passa da 29,9 a 30,3 milioni.

Premesso che manca il dato di raffronto rispetto ai dati RGS riferiti al II livello dirigenziale per il 1992 corrispondente a 97,2 milioni, nelle comunità montane per il I livello dirigenziale la retribuzione media aumenta da 66,3 a 68 milioni.

Sostanzialmente stabile rimane la retribuzione media del personale dei livelli.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Quanto alle camere di commercio, per il II livello dirigenziale da una retribuzione media nel 1992 di 99 milioni si passa a 101,5 milioni con un incremento del 2,5%; incremento che per il I livello dirigenziale è limitato all'1,5% (da 76,6 a 77,8 milioni). Tuttavia la retribuzione media del personale dei livelli scende da 35 a 34,7 milioni con una riduzione dello 0,9%.

6.2.12 - Elementi della retribuzione

La comparazione delle retribuzioni medie pro-capite percepite dal personale appartenente alla stessa qualifica in settori diversi dell'aggregato ha evidenziato differenze quantitative anche piuttosto elevate da un settore all'altro. Per rilevare le componenti che hanno prodotto tali variazioni all'interno dello stesso aggregato si è effettuato un raffronto, fra i settori di quest'ultimo, dei dati relativi all'incidenza dei vari elementi della retribuzione lorda.

A tal fine quest'ultima è stata suddivisa in tre parti.

La prima, definita "retribuzione ordinaria", comprende lo stipendio base, l'indennità integrativa speciale e gli acconti. La seconda, definita "retribuzione accessoria", comprende il compenso per lavoro straordinario, gli incentivi e le altre indennità. La terza è costituita dagli arretrati.

Tavola 6.19 - Anno 1993 - Aggregato enti locali: Dirigenti. Incidenza % degli elementi della retribuzione sulla retribuzione lorda

AGGREGATO ENTI LOCALI	RETRIBUZIONE ORDINARIA / RETRIBUZIONE LORDA	RETRIBUZIONE ACCESSORIA / RETRIBUZIONE LORDA	ARRETRATI / RETRIBUZIONE LORDA
	%	%	%
PROVINCE	67,2	31,6	12
COMUNI	67,4	29,6	3,0
COMUNITA' MONTANE	66,3	28,0	3,7
CAMERE DI COMMERCIO	71,2	26,7	2,1
AGGREGATO	67,5	29,9	2,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per quanto riguarda i dirigenti, l'incidenza media della retribuzione ordinaria sulla retribuzione lorda è del 67,5%

Per i dirigenti delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura la retribuzione ordinaria incide sulla retribuzione lorda in misura maggiore rispetto alla media (71,2%).

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 6.20 - Anno 1993 - Aggregato enti locali: Personale dei livelli. Incidenza % degli elementi della retribuzione sulla retribuzione lorda

AGGREGATO ENTI LOCALI	RETRIBUZIONE ORDINARIA/ RETRIBUZIONE LORDA	RETRIBUZIONE ACCESSORIA/ RETRIBUZIONE LORDA	ARRETRATI/ RETRIBUZIONE LORDA
	%	%	%
PROVINCE	91,4	7,2	1,4
COMUNI	89,8	8,5	1,7
COMUNITA' MONTANE	93,1	4,5	2,4
CAMERE DI COMMERCIO	84,3	13,0	2,7
AGGREGATO	89,9	8,4	1,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Rispetto ai dirigenti per il personale dei livelli l'incidenza media della retribuzione ordinaria su quella lorda è notevolmente più elevata raggiungendo l'89,9%.

Per il personale delle province e delle comunità montane la retribuzione ordinaria rappresenta una quota superiore al 90%, rispettivamente con il 91,4% e con il 93,1%. L'incidenza della parte accessoria è pari al 13% per le camere di commercio rispetto al valore medio dell'8,4%.

Tavola 6.21 - Anno 1993 - Aggregato enti locali: "Restante personale". Incidenza % degli elementi della retribuzione sulla retribuzione lorda

AGGREGATO ENTI LOCALI	RETRIBUZIONE ORDINARIA/ RETRIBUZIONE LORDA	RETRIBUZIONE ACCESSORIA/ RETRIBUZIONE LORDA	ARRETRATI/ RETRIBUZIONE LORDA
	%	%	%
PROVINCE	94,2	4,1	1,7
COMUNI	93,3	5,7	1,0
COMUNITA' MONTANE	94,8	3,3	1,9
CAMERE DI COMMERCIO	98,7	1,2	0,1
AGGREGATO	93,4	5,5	1,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Ancora più elevata è l'incidenza della parte ordinaria sulla retribuzione del "restante personale" che raggiunge il 93,4% con una punta massima nelle camere di commercio 98,7%.

6.2.13 - Segretari

6.2.13.1 - Posizione giuridica

Nell'aggregato enti locali le qualifiche relative ai segretari previste nelle tabelle del conto annuale sono le seguenti: segretario 1/A, segretario 1/B, segretario 2^a classe, segretario di IX qualifica, segretario di VIII qualifica, segretario generale delle camere di commercio, per l'industria, l'agricoltura e l'artigianato.

Le tipologie sopraindicate si riferiscono, in generale, ai segretari provinciali e comunali, comprendono la figura del segretario della camera di commercio, ma non specificano l'esatta posizione giuridica dei segretari generali delle comunità montane.

Non vengono sufficientemente evidenziate nel conto annuale le qualifiche relative ai dirigenti che svolgono una funzione di segretario.

Con riferimento all'attendibilità dei dati rilevati dalla RGS si è riscontrato ad esempio che 27 comuni hanno dichiarato di avere in servizio nel 1993 28 segretari generali delle camere di commercio.

Le motivazioni che hanno imposto una separata trattazione dei segretari sono da rinvenire nella posizione da essi rivestita all'interno delle singole amministrazioni locali.

Per quanto concerne i segretari provinciali e comunali, pur trattandosi di funzionari statali dipendenti dal Ministero dell'interno, essi espletano le funzioni presso le amministrazioni locali e sono retribuiti a carico dei bilanci delle province e dei comuni.

Una situazione particolare si registra nei comuni della Regione Trentino - Alto Adige, in cui i segretari sono dipendenti degli enti locali e non inquadrati nei ruoli del Ministero dell'interno.

In analoga posizione, prima dell'intervento legislativo nel settore operato con la legge 580 del 29 dicembre 1993, si trovano i segretari generali delle camere di commercio, in quanto funzionari del Ministero dell'industria posti in rapporto di servizio con la camera di commercio e da essa retribuiti.

Diversa è la situazione rilevabile per i segretari delle comunità montane che sono dipendenti dell'ente.

6.2.13.2 - Dotazioni organiche dei segretari

Dai dati forniti dalla RGS le piante organiche degli enti dell'aggregato "enti locali" prevedono complessivamente al 31 dicembre 1993 1.315 unità rispetto a 8.535 enti considerati nella rilevazione.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 6.22 - Anno 1993 - Aggregato enti locali: dotazione degli organici dei segretari

AGGREGATO ENTI LOCALI	DATI RGS		DATI MIN. INTERNO E INDUSTRIA	
	enti adempienti	dotazione organica	enti di competenza	dotazione organica
	a	b	c	c-b
PROVINCE	89	14	92	92
COMUNI	8.026	1.244	8.102	6.719
COMUNITA' MONTANE	338	10	345	non disponibile
CAMERE DI COMMERCIO	82	47	91	83
TOTALI AGGREGATO	8.535	1.315	8.630	6.894

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS, Ministero dell'interno e Ministero dell'industria

Le dotazioni organiche delle amministrazioni provinciali espongono 14 unità per gli 89 enti che hanno provveduto a trasmettere il conto annuale completo.

Secondo i dati forniti dal Ministero dell'interno riguardanti tutte le amministrazioni provinciali (92 escluse le province di Trento e Bolzano inserite nell'aggregato "regioni") la dotazione organica prevede un segretario generale inserito nella dirigenza per ciascuna provincia. Essi sono ripartiti in due classi (1/A e 1/B) in relazione alla dimensione della popolazione dell'ente (superiore o inferiore a 250.000 abitanti).

Per gli 8.026 comuni che hanno presentato il conto annuale completo la RGS espone un organico di 1.244 segretari comunali, mentre dai ruoli del Ministero dell'interno la dotazione complessiva risulta di 6.719 unità, 5.475 posti in più.

Certamente si palesa più attendibile il dato fornito dal Ministero dell'interno atteso che di regola in ogni comune è prevista una unità di organico fatta eccezione degli enti riuniti in convenzione.

Le piante organiche delle comunità montane presentano 10 unità a fronte di 338 enti che hanno presentato il conto annuale completo

Quanto alle camere di commercio, per 82 enti che hanno presentato il conto annuale completo sono previsti in organico 47 posti di segretario generale.

La situazione segnalata dal Ministero dell'industria evidenzia le 91 camere di commercio al 31 dicembre 1993 presenti nelle province italiane ad esclusione di quelle siciliane e di Trento e Bolzano, ma comprese le otto province istituite nel 1992. I posti in ruolo sono 83 secondo quanto previsto dal D.P.R. 30 giugno 1972, 748

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

6.2.13.3 - Variazioni della consistenza, vacanze ed esuberi dei segretari

I segretari, dirigenti e non, in servizio al 31 dicembre 1993 sono 6.464 rispetto ad 8.535 enti considerati nella rilevazione.

Tavola 6.23- Anno 1993 - Aggregato enti locali. Segretari: dotazioni organiche, consistenza al 1/1 e al 31/12, variazioni

AGGREGATO ENTI LOCALI	DOTAZIONE ORGANICA	01/01/93	31/12/93	VAR %	VACANZE - ESUBERI	
		a	b		c	d/c
PROVINCE	14	82	81	-12	67	478,6
COMUNI	1244	6284	6292	0,4	5048	405,8
COMUNITA' MONTANE	10	8	23	27,8	13	130,0
CAMERE DI COMMERCIO	47	50	66	15,3	21	44,7
TOTALI AGGREGATO	1.315	6.423	6.464	0,6	5.148	391,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Al 1° gennaio 1993 erano 6.423; si registra pertanto un aumento di 41 unità.

Per quanto concerne le amministrazioni provinciali dai dati del conto annuale presentato dalla RGS riguardanti 89 enti su 92 risultano in servizio alla fine del 1993 81 unità rispetto alle 82 registrate all'inizio dell'anno.

Raffrontato all'organico di 14 unità il personale in servizio presenta un esubero di 67 unità.

Secondo i dati forniti dal Ministero dell'interno per le 92 amministrazioni provinciali, i segretari generali di classe 1/A e 1/B al 31 dicembre 1993 risultano 82 rispetto alle 78 unità registrate al 1° gennaio 1993. A fronte di un organico di 92 unità i posti vacanti sono dieci.

Tavola 6.24- Anno 1993 - Province. Segretari: dotazioni organiche, consistenza al 1/1 e al 31/12, variazioni

PROVINCE	DOTAZIONE ORGANICA	01/01/93	31/12/93	VAR %	VACANZE - ESUBERI	
		a	b		c	d/c
Segretario 1A	71	53	60	13,2	-11	-15,5
Segretario 1B	21	25	22	-12,0	1	4,8
Totale Segretari	92	78	82	5,1	-10	-10,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'interno

I segretari in servizio presso i comuni, secondo i dati della RGS, sono 6.292 al 31 dicembre 1993 per 8.026 enti rispetto ai 6264 all'inizio dell'anno, registrando un incremento di 28 unità pari allo 0,4% della consistenza iniziale

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Questo aumento è da attribuire ad un maggior numero di assunti in servizio (1.777) rispetto ai cessati (1.752). Il saldo assunti-cessati è pari a 25 unità e non coincide con l'incremento sopra indicato a causa della differenza uscite-entrati che è pari a 3 unità anziché presentare saldo zero.

A fronte di un organico di 1.244 unità, si rileva un esubero di 5.048 unità.

Tavola 6.25- Anno 1993 - Comuni. Segretari: dotazioni organiche, consistenza al 1/1 e al 31/12, variazioni

COMUNI	DOTAZIONE ORGANICA	01/01/93	31/12/93	VAR %	VACANZE - ESUBERI	
		a	b		c	b/c
Segretario VA	73	62	58	-6,5	-15	-20,5
Segretario VB	392	315	337	7,7	-55	-14,0
Segretario II Classe	713	366	561	53,3	-152	-21,3
Segretario III qualifica	2.396	4.433	2.206	-50,2	-180	-7,9
Segretario VII qualifica	3.145	558	2.654	375,6	-491	-15,6
Totale Segretari	6.719	5.732	5.816	1,5	-903	-13,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'interno

Sulla base dei dati forniti dal Ministero dell'interno riguardanti tutti i comuni (8.102), i segretari in servizio al 1° gennaio 1993 erano 5.732 e sono aumentati di 84 unità alla fine dello stesso anno, portando la consistenza a 5.816 unità.

Rispetto ai 6.719 posti previsti in organico, le vacanze ammontano a 903 unità. E' da tenere presente che risultano, secondo la stessa fonte, 1.023 sedi che hanno utilizzato l'istituto della convenzione secondo la quale un solo segretario svolge le sue funzioni presso più comuni.

Per quanto riguarda le comunità montane i segretari in servizio al 31 dicembre 1993 risultano essere 23 su 338 enti presi in esame dal conto annuale della RGS. Al 1° gennaio 1993 le unità presenti risultano 18. Rispetto alle dotazioni organiche previste in 10 unità si riscontra un esubero di 13 unità.

L'incongruenza dei dati della RGS esige un approfondimento.

I segretari generali delle camere di commercio nel corso del 1993 sono passati da 59 a 68 unità, con un incremento del 15,3% secondo quanto risulta dal conto annuale della RGS, che ha preso in considerazione 82 camere di commercio. Rispetto ad una dotazione organica fissata in 47 unità, si registra al 31 dicembre 1993 un esubero di 21 unità.

Si osserva che 18 camere di commercio, 9 localizzate nell'Italia settentrionale e 9 nell'Italia meridionale, hanno comunicato alla RGS di non avere segretario generale in servizio alla fine del 1993.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

A fronte di tali dati il Ministero dell'industria ha comunicato, come già in precedenza accennato, che nel 1993 vigeva ancora la *tavola* organica di 83 posti di dirigente superiore con funzioni di segretario generale prevista dal quadro L, *tavola XIV* allegata al D.P.R. n. 748 del 1972⁵. Secondo la medesima fonte, i segretari in servizio al 31 dicembre 1993 risultano 78, rispetto a 62 unità presenti all'inizio dello stesso anno. Con lo stesso personale si sopperisce alla carenza di organico ed alla esigenze delle camere di commercio di recente istituzione per le nuove province (8).

6.2.13.4 - Assunzioni e cessazioni dei segretari

I dati della RGS relativi alle assunzioni dei segretari mostrano che nel 1993 si è provveduto ad assumere 1.798 unità di cui 319 mediante procedura concorsuale, 1.138 provenienti da altre amministrazioni e 341 per "altre cause" di cui non sono individuate le tipologie.

CONCORSI	%	PROVENIENTI DA ALTRE P. A.	%	ALTRE CAUSE	%	TOTALE
a	a/d	b	b/d	c	c/d	d
319	17,7	1138	63,3	341	19,0	1798

L'elevato numero di assunzioni di personale proveniente da altre amministrazioni che rappresenta il 63,3% del totale, deriva dall'aver conteggiato tra le cause di assunzione in servizio i trasferimenti da una sede all'altra dei segretari provinciali, comunali e delle camere di commercio, che sono funzionari dipendenti da amministrazioni dello Stato.

Relativamente all'esame delle modalità di assunzione dei segretari comunali, figura al primo posto la mobilità fra amministrazioni che nel 1993 ha interessato 1.129 unità pari al 63,7% del totale delle assunzioni effettuate nel corso dell'anno (1.772). Sulla attendibilità dei dati si fa riferimento alle osservazioni relative alle cause di cessazione legate alle procedure di mobilità.

Seguono le assunzioni per "altre cause" con 334 unità pari al 18,8% e quelle a seguito di procedure concorsuali con 309 unità pari al 17,4%.

Stessa considerazione può essere fatta osservando dal punto di vista delle cessazioni dal servizio. Infatti su 1.769 cessati, 59 sono tali per limiti di età, 72 per dimissioni, 1306 per passaggio ad altre amministrazioni pari al 73,8% e 332 per "altre cause".

⁵ Si fa peraltro presente che nel sistema previsto dalla legge 29 dicembre 1993, n.580 sul riordinamento delle camere di commercio il segretario generale è incardinato nell'ente anche ai fini del trattamento economico ed è nominato dal Ministro dell'industria secondo la procedura prevista dall'art. 20.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

LIMITI DI ETÀ	%	DIMISSIONI	%	PASSAGGIO AD ALTRE P.A.	%	ALTRE CAUSE	%	TOTALE
a	a/e	b	b/e	c	c/e	d	d/e	e
59	3,3	72	4,1	1306	62,6	332	18,8	1769

Tra le cause di cessazione dal servizio dei segretari comunali assumono particolare rilievo (74,4% del totale) i passaggi ad altre amministrazioni attraverso le procedure di mobilità. Si osserva peraltro che il fenomeno rilevato dalla RGS - il passaggio da un ente ad un altro - non può essere qualificato per i segretari comunali come "causa di cessazione dal servizio" trattandosi di trasferimento da una sede all'altra di personale dipendente da una amministrazione dello Stato.

Il motivo della cessazione rappresentato da "altre cause", così genericamente definite dalla RGS, riguarda 326 segretari, pari al 18,6% di tutti i segretari cessati. Il fenomeno delle dimissioni coinvolge 65 segretari pari al 3,7%. Le cessazioni per limiti di età riguardano 56 unità, pari al 3,2%.

6.2.13.5 - Spesa impegnata per le retribuzioni dei segretari

La spesa complessivamente impegnata relativa alle retribuzioni lorde comprensive degli arretrati per i segretari ammonta a 376,6 miliardi.

Tavola 6.26 - Anno 1993 - Aggregato enti locali. Segretari: ripartizione delle spese per il personale

PERSONALE	STIPENDIO	I.I.S.	ACCONTI	TOTALE RETRIBUZIONE ORDINARIA	STRAORDINARIO	INCENTIVI	ALTRE INDENNITÀ	TOTALE RETRIBUZIONE ACCESSORIA	ARRERTRATI	RETRIBUZIONE COMPLESSIVA
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j
Segretario VA	7 107 518	1 946 569	37 669	9 091 756	1 757 002	344 494	1 787 240	3 668 736	335 268	13.295.758
Segretario VB	17 625 697	5 755 504	7 579	23 388 780	3 435 420	1 035 035	4 067 869	8 586 344	681 366	32.638.492
Segretario II Classe	20 430 982	8 473 521	85 763	28 990 266	3.386 426	835 818	5 615.198	9.837 440	1.053.674	39.881.398
Segretario III qualifica	10 878 674	6 322 678	27 372	17 228 724	1 086 099	105 777	3 059 378	4.251.254	484.351	21.964.329
Segretario VII qualifica	131 304 948	83 540 260	474 663	195 319 869	14 783.012	431 511	42 549 464	57 763 987	8 035 315	261.119.171
Segretario Generale C.I.C.	3 657 270	1 749 941	10 239	5 417 450	799 418	197 494	1 210 311	2.207 223	90.508	7.715.181
Totale Segretari	191.095.887	87.788.473	643.285	279.436.845	25.247.377	2.368.129	58.299.478	86.496.984	10.889.482	376.814.311

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I segretari con qualifica dirigenziale (1/A, 1/B e 2ª classe e segretari generali delle camere di commercio) comportano una spesa di 93,5 miliardi. Per i segretari di VIII e IX qualifica sono stati impegnati 283 miliardi.

La spesa si ripartisce nel modo seguente tra le varie tipologie di enti: province: 8,2 miliardi; comuni: 361,6 miliardi; comunità montane: 1,1 miliardi; camere di commercio: 5,6 miliardi.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 6.27 - Anno 1993 - Aggregato enti locali: Segretari. Incidenza % degli elementi della retribuzione sulla retribuzione lorda

AGGREGATO ENTI LOCALI	RETRIBUZIONE ORDINARIA/ RETRIBUZIONE LORDA	RETRIBUZIONE ACCESSORIA/ RETRIBUZIONE LORDA	ARRETRATI/ RETRIBUZIONE LORDA
	%	%	%
PROVINCE	69,2	26,8	4,0
COMUNI	75,1	22,8	2,1
COMUNITA' MONTANE	76,2	21,2	2,6
CAMERE DI COMMERCIO	69,8	27,0	3,2
AGGREGATO	74,8	23,8	2,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per quanto concerne l'incidenza della retribuzione ordinaria sulla retribuzione lorda, si osserva che quella delle comunità montane è di quasi due punti percentuali superiore a quella dell'aggregato (76,2% rispetto al 74,8%). Seguono i comuni con il 75,1%, mentre le camere di commercio e le province sono al di sotto della media rispettivamente con il 69,8% e il 69,2%. Corrispondentemente il peso della retribuzione accessoria rispetto alla retribuzione lorda è al di sopra della media dell'aggregato (23%) nelle camere di commercio (27%) e nelle province (26,8%).

6.3 - Personale delle amministrazioni provinciali

Le amministrazioni provinciali che hanno provveduto a trasmettere il conto annuale sono 90, essendo risultate inadempienti le province di Napoli e Salerno. Non sono prese in considerazione le province autonome di Trento e Bolzano che, per la loro particolare configurazione nell'ordinamento costituzionale, sono trattate nella parte relativa alle amministrazioni regionali. I dati elaborati riguardano sia gli 81 enti i cui conti del personale sono stati dichiarati congruenti dalla RGS, sia gli 8 enti i cui conti mostrano incongruenze mentre non è stata considerata una provincia della Sicilia per incompletezza di dati.

6.3.1 - Consistenza del personale

Il personale in servizio presso le amministrazioni provinciali (compresi i segretari), al termine dell'anno 1993, risulta essere di 62.765 unità e rappresenta il 10% di quello risultante nell'aggregato (625.995). I dati analitici relativi ai segretari sono riportati al par. 6.2.13.2.

In totale il personale di ruolo (dirigenti e personale dei livelli) in servizio è di 59.975 unità, così ripartite.

I dirigenti sono 1.701, pari al 22,1% di quelli dell'aggregato (7.701).

Il personale dei livelli è di 58.274 unità, pari al 10,3% di quello dell'aggregato (565.248).

Tavola 6.28 - Anno 1993 - Province. Consistenza del personale al 31 dicembre

PERSONALE	IN SERVIZIO	% SUL TOTALE DEL PERSONALE
DIRIGENTI	1.701	2,7
VII	3.584	5,7
VIII	3.958	6,3
VI	10.400	16,6
V	7.887	12,6
IV	12.693	20,2
III	18.500	29,5
II	850	1,4
I	402	0,6
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	58.274	93,0
DIRIGENTI + PERSONALE DEI LIVELLI	59.975	95,7
RESTANTE PERSONALE	2.789	4,3
TOTALE GENERALE	62.764	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'analisi della consistenza del personale delle province deve tener presente l'impiego del "restante personale" che ammonta a 2.709 unità, pari al 5,8% di quello utilizzato nell'aggregato (46.582). L'incidenza del "restante personale" sul personale dei livelli è pari al 4,3% (nell'aggregato è l'8,2%).

6.3.2 - Dotazioni organiche e vacanze

Le piante organiche del personale di ruolo delle province (dirigenti e personale dei livelli) prevedono 72.223 unità, che rappresentano l'11,5% di quelle previste per tutto l'aggregato enti locali (627.960).

Tavola 6.29 - Anno 1993 - Province. Dotazioni organiche, personale in servizio al 31/12/93, vacanze-esuberi

PERSONALE	ORGANICO	31/12/93	VACANZE ESUBERI	
			c-a	c/a
	a	c		
DIRIGENTI	2.147	1.701	-446	-20,8
VIII	4.580	3.584	-996	-21,7
VII	5.003	3.958	-1.045	-20,9
VI	12.037	10.400	-1.637	-13,6
V	9.998	7.887	-2.031	-20,5
IV	15.215	12.693	-2.522	-16,6
III	21.655	18.500	-3.155	-14,6
II	1.146	850	-296	-25,8
I	522	402	-120	-23,0
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	70.076	58.274	-11.802	-16,8
TOTALE GENERALE	72.223	59.975	-12.248	-17,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Si rileva che il dato relativo alle piante organiche del personale di ruolo, esclusi i segretari provinciali, risulta essere di ben 4.117 unità inferiore al dato rilevato per l'anno 1992.

Per i dirigenti la pianta organica è di 2.147 unità e rappresenta il 22,9% di quella dell'aggregato (9.369).

Per il rimanente personale di ruolo la pianta organica è di 70.076 unità e rappresenta l'11,3% di quella dell'aggregato (618.591).

La distribuzione del personale fra i livelli, secondo quanto previsto dalle piante organiche, mostra nelle tre qualifiche più basse, in cui è inserito circa un terzo del personale, uno squilibrio: da una parte tra i primi due livelli in cui è previsto il 2,4% del personale e dall'altra col terzo livello in cui è concentrato circa il 31%. Un secondo blocco è rappresentato dalle qualifiche quarta e quinta

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

che contiene circa il 36% del personale con un andamento decrescente dal quarto livello (15.215 unità rispetto alle 9.918 unità del quinto livello parimenti decrescente). Il rimanente 31%, distribuito nelle qualifiche sesta, settima e ottava (da 12.037 posti nella sesta ai 4.580 posti dell'ottava).

Il rapporto tra pianta organica dei dirigenti e quella del personale dei livelli è di 1 dirigente ogni 32,6 dipendenti.

Per quanto concerne il rapporto tra personale in servizio e previsioni delle piante organiche si rileva che la percentuale media delle vacanze è del 17%.

Per i dirigenti la stessa percentuale ammonta al 20,8%, mentre per il resto del personale dei livelli è del 16,8%.

Nell'ambito del personale dei livelli, più limitate carenze rispetto alle piante organiche, si riscontrano nel VI (- 13,6%), nel III (- 14,6%), mentre le vacanze più consistenti si registrano nel II (- 25,8%) e nel I (- 23%).

6.3.3 - Variazioni della consistenza del personale

Al 1° gennaio 1993, il personale in servizio, esclusi i segretari, era di 62.222 unità, mentre al 31 dicembre 1993 era di 62.684 unità, con un incremento di 462 addetti, pari allo 0,7%.

Tavola 6.30 - Anno 1993 - Province. Variazioni della consistenza del personale

PERSONALE	1/1/93	31/12/93	VARIAZIONE	
	a	b	b-a	b/a
DIRIGENTI	1.676	1.701	25	1,5
VIII	3.472	3.584	112	3,2
VII	3.868	3.958	90	2,3
VI	10.070	10.400	230	2,3
V	7.424	7.887	463	6,2
IV	13.200	12.693	-507	-3,8
III	18.682	18.500	-182	-1,0
II	922	850	-72	-7,8
I	383	402	19	5,0
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	58.121	58.274	153	0,3
RESTANTE PERSONALE	2.425	2.709	284	11,7
TOTALE GENERALE	62.222	62.684	462	0,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per il personale dirigenziale l'aumento è di 25 unità, pari all'1,5% della consistenza iniziale.

All'incremento del personale dei livelli (dal livello I e dal V all'VIII) fanno eccezione le riduzioni di personale in servizio riscontrate nei livelli più bassi (II -7,8%, III -1% e IV -3,8%).

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Negli altri livelli il maggior incremento si registra nel V (6,2%), nel I con il 5% e nell'VIII livello (3,2%).

6.3.4 - Cessazioni dal servizio del personale di ruolo

Il personale di ruolo (esclusi i segretari) cessato dal servizio nel 1993 è pari a 1740 unità, il 2,9% della consistenza iniziale

Tavola 6.31 - Anno 1993 - Province: cause di cessazione dal servizio

PERSONALE	LIMITI DI ETA'	%	DIMISSIONI	%	PASSAGGIO AD ALTRE P.A.	%	ALTRE CAUSE	%	TOTALE
	a	a/e	b	b/e	c	c/e	d	d/e	e
DIRIGENTI	27	39,1	22	31,9	9	13,0	11	15,9	69
PERSONALE DEILMELLI	633	37,9	475	28,4	148	8,9	415	24,8	1671
TOTALE	660	37,9	497	28,6	157	9,0	426	24,5	1.740

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per i dirigenti la causa prevalente di cessazione dal servizio è rappresentata dal raggiungimento dei limiti di età (27 unità pari al 39,1%). La voce "altre cause" che dovrebbe avere un carattere residuale, ha riguardato 11 dirigenti con il 15,9%, mentre 9 unità pari al 13% sono transitate in altre amministrazioni con procedure allo stato non chiaramente individuabili.

Il personale dei livelli cessato dal servizio ammonta a 1671 unità. Di esse il 37,9% pari a 633 unità è cessato avendo raggiunto il limite massimo di età, il 28,4% pari a 475 unità per dimissioni, il 24,8%, pari a 415 soggetti per "altre cause" delle quali non è nota la tipologia ed infine 148 dipendenti, pari all'8,9% sono passati ad altre amministrazioni utilizzando la mobilità o istituti similari non meglio identificati dalla circolare della RGS.

6.3.5 - Assunzioni del personale di ruolo

Le amministrazioni provinciali hanno assunto nel corso del 1993 1912 dipendenti di ruolo pari al 3,2% del personale in servizio all'inizio dell'anno.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 6.32 - Anno 1993 - Province: modalità di assunzione del personale di ruolo

PERSONALE	CONCORSI	%	PROV.TIDA ALTRE P.A.	%	ALTRE CAUSE	%	TOTALE
	a	a/d	b	b/d	c	c/d	d
DIRIGENTI	16	27,1	43	72,9	-	-	59
PERSONALE DEI LIVELLI	949	51,2	453	24,4	451	24,3	1.853
TOTALE	965	50,5	496	25,9	451	23,8	1.912

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I dati relativi alle varie tipologie di costituzione del rapporto di servizio evidenziano che dei 59 dirigenti assunti il 72,9% pari a 43 unità proviene da altre amministrazioni a seguito di processi attivati dalla mobilità o da istituti similari non meglio identificati dalla circolare della RGS e solo il 27,1% pari a 16 unità è stato assunto attraverso procedure concorsuali.

Per il personale dei livelli la fondamentale forma di assunzione rimane quella concorsuale con il 51,2%, ancorché le unità di personale provenienti da altre amministrazioni anche utilizzando l'istituto della mobilità rappresentino circa un quarto delle assunzioni e oltre la metà di quelle effettuate con procedure concorsuali.

Permane elevato (451 unità, pari al 24,3% del totale) il dato relativo alle "altre cause" di assunzione nelle quali la RGS fa rientrare vari istituti quali la mutazione del regime di rapporto da tempo parziale a tempo pieno e il rientro dal servizio militare di leva.

6.3.6 - Costo del personale

Il costo del personale delle amministrazioni provinciali, esclusi i segretari, ammonta a 2.552,3 miliardi⁶.

I dati contenuti nella *tavola* evidenziano le singole voci retributive e di costo e la loro incidenza sul costo del personale.

⁶ Per la definizione di "costo del personale" v. paragrafo 6.1.2

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 6.33 - Anno 1993 - Province: incidenza delle voci di spesa sul costo del personale

VOCI	IMPORTO	(in migliaia di lire)
		INCIDENZA % SUL COSTO DEL PERSONALE
STIPENDIO	854.130.415	33,9
ILS.	812.638.140	31,8
ACCONTI	7.410.048	0,3
STRAORDINARIO	33.918.702	1,3
INCENTIVI	65.878.693	2,6
ALTRE INDENNITA'	66.177.881	2,6
ARRETRATI	25.545.943	1,0
RETRIBUZIONE LORDA	1.875.899.822	73,5
INDENNITA' DI MISSIONE	26.914.484	1,1
ASSEGNI FAMILIARI	19.632.289	0,8
ALTRE SPESE	41.816.271	1,8
CONTRIBUTI PREV E ASS	588.299.621	23,0
COSTO DEL PERSONALE	2.552.362.487	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le voci più significative sono lo stipendio base e l'indennità integrativa speciale che incidono sul costo del personale nella misura rispettivamente del 33,9% e del 31,8%.

Tra gli elementi considerati dalla RGS voci di costo aggiuntive rispetto alla retribuzione sono i contributi previdenziali e assistenziali a carico della amministrazione che presentano l'incidenza più alta, pari al 23%.

Le voci aggiuntive rispetto alla retribuzione lorda ammontano a 676,6 miliardi, così ripartite: 588,3 miliardi per i contributi previdenziali e assistenziali, pari all'86,9% delle medesime; 41,8 miliardi sono stati impegnati per la voce "altre spese" non meglio precisata, pari al 6,2%; seguono le spese per indennità di missione con 26,9 miliardi, pari al 4%, mentre la spesa per assegni familiari nella misura di 19,6 miliardi incide per il 2,9%.

6.3.7 - Spesa impegnata per retribuzioni

La spesa impegnata nell'esercizio 1993 per le retribuzioni al personale in servizio presso le amministrazioni provinciali, esclusi i segretari, ammonta a 1.867,5 miliardi, di cui 1.800,4 miliardi per il personale dirigente e dei livelli, e per il restante personale 67 miliardi.

Nell'ambito di tali impegni sono da distinguere le somme corrisposte per arretrati pari a 25,4 miliardi, di cui 22,7 miliardi per il personale dei livelli, 1,5 miliardi per dirigenti e 1,1 per il "restante personale". I dirigenti hanno comportato un impegno per retribuzione complessiva, pari a 126,4 miliardi, mentre per il personale dei livelli sono stati impegnati 1.674 miliardi.

Nella retribuzione lorda complessiva sono compresi gli arretrati.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 6.34 - Anno 1993 - Province. Ripartizione delle spese per il personale

PERSONALE	STIPENDIO	L.I.R.	ACCONTI	TOTALE RETRIBUZIONE ORDINARIA	STRAORDINARIO	INCENTIVI	AL TRE INCIDENTA'	TOTALE RETRIBUZIONE ACCESSORIA	ARRETRATI	RETRIBUZIONE COMPLESSIVA
	a	b	c	d=a+b+c	e	f	g	h=d+e+g	i	j=h+i
DIRETTI	89.391.989	34.395.795	289.739	84.398.704	161.899	391.899	39.499.999	39.991.799	1.691.694	139.499.991
VI	81.059.799	48.205.205	502.640	129.769.695	3.274.992	5.942.999	6.127.749	16.349.699	1.871.149	149.993.214
VI	70.895.604	52.092.342	679.504	123.667.450	2.566.459	5.040.927	973.057	8.579.833	2.109.679	134.293.799
VI	156.732.899	136.674.780	1.001.050	294.408.729	5.299.279	13.107.454	2.890.299	21.294.892	5.149.619	329.841.569
V	106.541.779	102.893.755	1.074.178	210.509.712	6.253.943	9.679.629	6.819.672	22.793.044	3.656.700	239.919.956
IV	150.059.739	169.099.964	1.523.699	319.683.399	7.891.623	12.104.209	3.599.591	23.992.412	4.451.943	349.791.991
III	190.892.329	239.792.829	2.059.615	429.693.769	6.813.161	17.457.136	3.692.299	27.992.597	5.209.443	499.842.779
I	6.992.242	10.229.990	65.120	17.287.342	360.392	653.326	70.515	1.074.223	275.691	18.696.246
I	2.645.602	4.729.699	3.900	7.378.199	6.744	369.261	22.644	397.699	29.299	7.792.333
TOTALE LIVELLI	799.794.279	797.841.469	6.929.903	1.599.565.651	32.427.272	64.341.992	24.193.195	129.962.399	22.741.679	1.674.629.799
RESTANTE PERSONALE	33.599.592	29.392.179	182.771	63.194.542	512.720	907.376	1.341.491	2.791.997	1.139.439	67.992.569
TOTALE GENERALE	833.393.871	827.233.648	7.112.674	1.662.760.193	33.000.000	65.249.368	25.534.686	132.754.396	23.881.118	1.795.614.361

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

6.3.8 - Retribuzione media pro-capite

La retribuzione media annua lorda pro-capite dei dipendenti delle province è stata calcolata dalla RGS secondo quanto indicato nel paragrafo 6.2.11.

La spesa pro-capite media, comprensiva delle competenze ordinarie e degli accessori ma esclusi gli arretrati, è pari a 30,3 milioni. La stessa retribuzione per i dirigenti ammonta a 74,9 milioni, contro i 28,9 milioni del personale dei livelli. La retribuzione del II livello dirigenziale è di 91,6 milioni, oltre 4 volte superiore a quella del I livello impiegatizio, pari a 21,2 milioni.

Del "restante personale", che ha una retribuzione media di 24,3 milioni, quello temporaneo ha la retribuzione media pro-capite più elevata, corrispondente a 26,8 milioni, che eguaglia come importo la stessa media del IV livello del personale di ruolo. Inoltre si osserva che la retribuzione complessiva del "restante personale" incide sul totale della spesa per retribuzioni per il 3,6%.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

6.4 - Comuni

Il settore dell'aggregato enti locali costituito dai comuni riguarda 8.102 enti, due in più rispetto al numero di comuni risultanti dal censimento 1991 e rappresenta il 93,7% del totale di enti tenuti alla trasmissione del conto annuale per l'aggregato enti locali (8.634).

I dati elaborati risultano da 7.483 conti annuali congruenti, ai quali sono stati aggiunti quelli risultanti da 543 conti incongruenti. Pertanto l'indagine sui comuni riguarda 8.026 enti, pari al 99% del totale dei comuni.

Sono risultati inadempienti i seguenti comuni: Altavilla Minicia, Arco, Barbiano, Fierozzo, Letino, Lizzano, Melito di Napoli, Monguelfo, Monte Maggiore Belsito, Ottaviano, Petina, Prizzi, San Cipriano D'Aversa, San Demetrio Corone, San Egidio del Monte Albino, Santomenna, Ultimo, Villa di Briano, Villabassa.

6.4.1 - Consistenza del personale

Il personale comunale (esclusi i segretari) in servizio alla fine del 1993 ammonta a 542.616 unità e rappresenta l'87,6% di tutto il personale dell'aggregato enti locali (619.531).

Tavola 6.35 - Anno 1993 - Comuni. Consistenza del personale al 31 dicembre

PERSONALE	IN SERVIZIO	% SUL TOTALE DEL PERSONALE
DIRIGENTI	5.523	1,0
VIII	15.248	2,8
VII	37.810	7,0
VI	10.813	20,4
V	93.318	17,2
IV	94.727	17,5
III	134.494	24,8
II	8.127	1,5
I	1.265	0,2
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	485.803	91,4
DIRIGENTI + PERSONALE DEI LIVELLI	501.326	92,4
RESTANTE PERSONALE	41.290	7,6
TOTALE GENERALE	542.616	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tale personale risulta ripartito tra:

- dirigenti: 5.523, pari all'1% del totale;
- personale dei livelli: 495.803, pari al 91,4%;
- restante personale che comprende il personale non di ruolo, contrattista e temporaneo: 41.290 pari al 7,6%.

6.4.2 - Dotazioni organiche, vacanze ed esuberi

La dotazione organica del personale dipendente dai comuni ammonta a 541.984 unità. La stessa risulta ripartita tra dirigenti (6.642 unità, pari all'1,2%) e personale dei livelli (535.342 unità, pari al 98,8%). Considerato che i dirigenti in servizio sono 5.523 e il personale dei livelli è di 495.803 unità, per entrambe le categorie si rileva rispettivamente una vacanza organica di 1.119 unità, pari al 16,8% e di 39.539 unità, pari al 7,4%.

Tavola 6.36 - Anno 1993 - Comuni. Dotazioni organiche, personale in servizio al 31/12/93, vacanze-esuberi

PERSONALE	ORGANICO	31/12/93	VACANZE ESUBERI	
			c-a	c/a
	a	c		
DIRIGENTI	6.642	5.523	-1.119	-16,8
VIII	7.895	6.248	-2.647	-33,5
VII	39.934	37.810	-2.124	-5,3
VI	133.220	125.683	-7.537	-5,6
V	98.881	93.349	-5.532	-5,6
IV	106.975	94.727	-12.248	-11,4
III	154.894	114.494	-40.400	-26,1
II	11.593	8.127	-3.466	-29,8
I	2.050	1.265	-785	-38,3
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	535.342	495.803	-39.539	-7,4
TOTALE GENERALE	541.984	501.326	-40.658	-7,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dall'analisi dei dati esposti emerge che le carenze di organico si attestano per tutto il personale di ruolo intorno al 7,5%. I livelli nei quali si riscontrano le maggiori carenze di personale rispetto alle dotazioni di organico sono, nell'ordine: i primi due (I: -38,3%; II: -29,9%), l'VIII (-14,8%) e il IV (-11,4%). Si riscontra un esubero del 7,5% per il personale di VI livello.

Le suesposte carenze nella copertura degli organici vanno verificate in quanto un efficiente funzionamento dell'amministrazione presupporrebbe la disponibilità di tutte le risorse umane necessarie. Ciò nel presupposto che la determinazione delle piante organiche fosse espressione di effettive esigenze. Non è da escludere invece che le piante organiche siano state spesso stabilite

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

senza essere rapportate alle reali necessità. Si rammenta infatti che, ai sensi dell'art.31 del d.lgs. n.29/1993, si deve provvedere alla revisione degli organici sulla base degli effettivi carichi di lavoro.

Quanto osservato trova conferma nell'analisi delle piante organiche degli enti locali che hanno dichiarato lo stato di dissesto. In occasione della verifica delle situazioni gestionali dei predetti enti è emerso che a molti erano stati approvati organici sovradimensionati.

6.4.3 - Variazioni della consistenza del personale

All'inizio del 1993 il personale dipendente dai comuni (esclusi i segretari) era di 538.538 unità; rispetto a tale dato la consistenza del personale riscontrata al 31 dicembre 1993 (542.616) registra un incremento complessivo di 4.078 unità, pari allo 0,8% della consistenza iniziale.

Questo aumento è da attribuire ad un numero maggiore di assunti in servizio (41.516) rispetto ai cessati (37.783)⁷.

Tavola 6.37 - Anno 1993 - Comuni: movimento del personale

PERSONALE	01/01/93	CESSATI	ASSUNTI	USCITI	ENTRATI	31/12/93
DIRIGENTI	5.523	85	85	61	71	5.523
PERSONALE DEI LIVELLI	493.211	14.987	17.344	31.400	31.635	495.803
TOTALE	498.734	15.072	17.429	31.461	31.806	501.326

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per quanto concerne il personale inquadrato nei livelli, nel corso del 1993 la consistenza di tale categoria è passata da 493.211 unità (1° gennaio 1993) a 495.803 (31 dicembre 1993) con un incremento di 2.592 unità pari allo 0,5% della consistenza iniziale.

⁷ La differenza tra assunti e cessati (3.733 unità) non corrisponde all'incremento complessivo (4.078) per 345 unità. Quest'ultimo dato corrisponde alla differenza tra entrati e usciti nei livelli che dovrebbe invece correttamente riportare un saldo uguale a zero. Per tali motivi la somma algebrica del personale all'inizio del 1993, quello cessato, assunto, uscito ed entrato in servizio, fornisce il dato relativo al personale effettivamente in servizio al 31 dicembre 1993.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 6.38 - Anno 1993 - Comuni: Variazioni della consistenza del personale

PERSONALE	1/1/93	31/12/93	VARIAZIONE	
	a	b	b-a	b/a
DIRIGENTI	5.523	5.523	0	0,0
VIII	4.973	5.248	275	1,8
VII	35.879	37.810	1.931	5,4
VI	109.883	110.813	930	0,8
V	90.913	93.319	2.406	2,6
IV	94.622	94.727	105	0,1
III	136.801	134.494	-2.307	-1,7
II	8.828	8.127	-701	-7,9
I	1312	1265	-47	-3,6
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	493.211	495.803	2.592	0,5
RESTANTE PERSONALE	39.804	41.290	1.486	3,7
TOTALE GENERALE	538.538	542.618	4.078	0,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Rispetto al dato complessivo che denuncia una sostanziale stazionarietà nella consistenza del personale dei livelli, si registra una riduzione nei primi tre, con una particolare accentuazione nel II (-7,9%). Variazioni in aumento di rilievo risultano per il VII livello (+5,4%), per il V (+2,6%).

Il "restante personale" alla fine del 1993 ammonta a 41.290 unità registrando un incremento di 1.486 unità, pari al 3,7% della consistenza all'inizio del 1993 (39.804).

6.4.4 - Cessazioni dal servizio del personale di ruolo

Il personale di ruolo cessato dal servizio nel 1993 ammonta a 15.184 unità, pari al 3% della consistenza iniziale.

Tavola 6.39 - Anno 1993 - Comuni: cause di cessazione dal servizio

PERSONALE	LIMITI DI ETÀ'	%	DIMISSIONI	%	PASSAGGIO AD ALTRE P.A.	%	ALTRE CAUSE	%	TOTALE
	a	a/e	b	b/e	c	c/e	d	d/e	e
DIRIGENTI	54	27,7	75	38,5	23	11,8	43	22,1	195
PERSONALE DEI LIVELLI	4.640	31,0	4.669	31,1	2.079	14,5	3.501	23,4	14.989
TOTALE	4.694	30,9	4.744	31,2	2.202	14,5	3.544	23,3	15.184

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'esame delle cause di cessazione dal servizio per quanto riguarda i dirigenti rivela che le dimissioni (75, pari al 38,5%) e il raggiungimento del limite di età (54, pari al 27,7%) sono quelle prevalenti e rappresentano complessivamente il 66,2% del totale (195). La voce "altre cause", della

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

quale non si conoscono le componenti, occupa il terzo posto (43 unità pari al 22,1%). Il passaggio ad altre amministrazioni riguarda 23 unità pari all'11,8%.

Per il personale dei livelli considerato unitariamente si sono registrate 14.989⁸ cessazioni dal servizio. Anche in questo caso le cause prevalenti sono rappresentate dalle dimissioni (4.669 unità) e dal raggiungimento dei limiti di età (4.640 unità) che nell'insieme raggiungono il 62,1%. La voce "altre cause" comprende 3.501 unità pari al 23,4%. Il passaggio ad altre amministrazioni anche attraverso l'utilizzazione delle procedure di mobilità riguarda 2.179 unità, pari al 14,5%.

6.4.5 - Assunzioni del personale di ruolo

Le assunzioni del personale di ruolo effettuate nel 1993 ammontano a 17.469 unità, pari al 3,5% del personale in servizio all'inizio dell'anno.

Tavola 6.40 - Anno 1993 - Comuni: modalità di assunzione del personale di ruolo

PERSONALE	CONCORSI	%	PROV.TIDA ALTRE P.A.	%	ALTRE CAUSE	%	TOTALE
	a	a/d	b	b/d	c	c/d	d
DIRIGENTI	58	68,2	25	29,4	2	2,4	85
PERSONALE DEI LIVELLI	10.952	63,0	2.648	15,2	3.784	21,8	17.384
TOTALE	11.010	63,0	2.673	15,3	3.786	21,7	17.469

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I dati relativi alle varie tipologie di costituzione del rapporto di servizio mostrano che, su un totale di 85 assunzioni, per i dirigenti le procedure concorsuali sono il canale di accesso prevalente; tale modalità riguarda infatti 58 dirigenti, pari al 68,2% del totale.

Seguono e sostanzialmente esauriscono le tipologie di assunzione, i passaggi da altre amministrazioni tra i quali le procedure di mobilità che riguardano 25 dirigenti, pari al 29,4%. Il 2,4% è da attribuirsi ad "altre cause".

Per il personale dei livelli considerato globalmente (17.384⁹ unità) le assunzioni sono da attribuirsi in primo luogo alle procedure concorsuali (10.952 unità, pari al 63%). Seguono le "altre cause" non meglio identificate e delle quali sarebbe opportuno conoscere le tipologie che rappresentano il 21,8% (3.784). Infine le assunzioni derivanti dai passaggi da altre amministrazioni interessano il 15,2% (2.648).

⁸ Il dato non corrisponde per 2 unità con quello esposto nella tabella 6.37 (14.987) per incongruenze registrate dalla RGS.

⁹ Il dato non corrisponde per 40 unità con quello esposto nella tabella 6.37 per incongruenze registrate dalla RGS.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

6.4.6 - Costo del personale

Il dato complessivo rilevato¹⁰, concernente sia gli enti congruenti che quelli incongruenti per tutto il personale in servizio presso i comuni compresi i segretari¹¹, è pari a 21.845,9 miliardi.

Tavola 6.41 - Anno 1993 - Comuni: Incidenza delle voci di spesa sul costo del personale

VOCI	(in migliaia di lire)	
	IM PORTO	INCIDENZA % SUL COSTO DEL PERSONALE
STIPENDIO	7 422 779 646	34,0
LIS	7 076 363 651	32,4
ACCONTI	69 928 053	0,3
STRAORDINARIO	469 18 862	2,1
INCENTIVI	365 296 664	1,7
ALTRE INDENNITA'	666 540 026	3,1
ARRETRATI	278 377 815	1,3
RETRIBUZIONE LORDA	15.348.404.217	74,8
INDENNITA' DIMISSIONE	53 262 105	0,2
ASSEGNI FAMILIARI	180 154 236	0,8
ALTRE SPESE	219 751 142	1,0
CONTRIBUTI PREVIDENZIALI E ASSISTENZIALI	5.044 333 404	23,1
COSTO DEL PERSONALE	21.845.985.374	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ROS

Le voci che, aggiunte alle retribuzioni lorde, compongono il costo del personale presentano un ammontare di 5.497,5 miliardi, su un totale di 21.845,9 miliardi sopra citato, così ripartito: il 23,1% è rappresentato dai contributi previdenziali ed assistenziali a carico delle amministrazioni comunali (5.044,3 miliardi), le indennità di missione ammontano a 53,3 miliardi, pari allo 0,2%; gli assegni familiari espongono 180,2 miliardi, pari allo 0,8%, mentre per la voce "altre spese" sono impegnati 219,8 miliardi, pari all'1%.

6.4.7 - Spesa impegnata per retribuzioni

La spesa impegnata per le retribuzioni al personale in servizio presso le amministrazioni comunali, esclusi i segretari, ammontano a 15.986,8 miliardi, di cui 406,8 miliardi per i dirigenti, 14.555 miliardi per il personale dei livelli e 1.024,8 miliardi per il "restante personale".

¹⁰ Per la definizione di "costo del personale" v. paragrafo 6.1.2

¹¹ In questo caso, per omogeneità con le esposizioni contabili del conto annuale, che non riporta dati disaggregabili, nelle voci di spesa sono ricomprese quelle per i segretari comunali.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 6.42 - Anno 1993 - Comuni. Ripartizione delle spese per il personale

PERSONALE	STIPENDIO	LLS.	ACCONTI	TOTALE RETRIBUZIONE ORDINARIA	TRAORDINARIO	INCENTIVI	ALTRE INDENNITA'	TOTALE RETRIBUZIONE E ACCESSORIA A	ARRETRATI	RETRIBUZIONE COMPLESSIVA
	a	b	c	d=bc	e	f	g	h=de+g	i	j=h+i
DIRIGENTI	193.939.922	78.592.227	739.179	274.371.327	597.929	1.119.315	119.644.345	129.321.499	12.399.349	409.997.147
VI	353.312.933	209.516.154	2.193.729	564.922.809	26.319.909	16.437.233	35.825.644	76.698.777	11.546.427	884.251.713
VII	681.162.727	499.037.250	4.938.353	1.184.978.339	43.913.114	34.892.457	29.574.813	167.399.394	34.879.945	1.326.134.739
VIII	1.633.532.181	1.456.812.297	15.759.974	3.126.095.392	93.271.794	88.481.341	121.702.225	395.436.399	57.189.296	3.499.729.929
V	1.252.527.851	1.218.319.152	11.162.297	2.482.899.219	121.042.463	70.479.247	153.822.254	346.134.964	47.839.390	2.879.099.534
IV	1.110.056.298	1.221.494.420	12.510.120	2.344.052.838	71.849.715	64.597.922	54.905.568	191.262.395	36.949.962	2.574.295.195
III	1.408.969.079	1.740.949.092	17.135.134	3.166.971.394	79.267.999	75.034.651	55.405.229	299.795.799	51.189.492	3.418.837.579
II	74.199.034	102.924.369	899.313	179.829.716	4.949.169	4.072.156	2.879.312	11.891.839	3.963.318	192.877.664
I	10.249.062	14.734.541	85.239	25.059.869	361.199	899.291	323.471	1.344.951	421.159	26.025.979
TOTALE LIVELLI	6.543.969.854	6.461.878.798	84.872.919	13.079.399.156	431.896.235	354.535.409	453.234.516	1.239.039.151	244.949.049	14.555.893.339
ESTANTE PERSONALE	501.704.199	459.075.449	3.909.199	959.687.799	12.827.992	7.115.291	39.537.897	56.491.199	10.679.312	1.024.849.199
TOTALE GENERALE	7.239.993.979	6.991.343.953	88.319.342	14.399.267.191	445.362.147	362.779.899	519.919.859	1.419.639.911	267.932.791	15.999.839.793

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dall'analisi dei dati riguardanti il personale dipendente dalle amministrazioni comunali emerge che la retribuzione accessoria (1.239,8 miliardi) rappresenta quasi 1/10 della ordinaria (13.070,3 miliardi). Il rapporto retribuzione accessoria/retribuzione ordinaria evidenzia un valore di 1 a 2,3 per i dirigenti, di quasi 1 a 11 per il personale dei livelli e, infine, di 1 a 16 per il "restante personale".

Nell'ambito dei livelli, il divario più elevato tra retribuzione accessoria e ordinaria si registra nel I livello con un rapporto di 1 a 18,6, mentre è il personale del V livello che presenta la differenza più contenuta con un rapporto 1 a 7,2.

Dalla comparazione delle due componenti principali della retribuzione ordinaria emerge che nel I livello l'indennità integrativa speciale rappresenta il 58,7% della retribuzione ordinaria stessa, rapporto percentuale che scende al minimo del 37% nel VI livello.

La retribuzione accessoria totale costituisce soltanto l'8,8% di quella complessiva. Nell'ambito della preindicata retribuzione accessoria la spesa per i compensi per lavoro straordinario, pari a 445,3 miliardi, costituisce il 2,7% della retribuzione complessiva e il 31,4% di quella accessoria. Gli arretrati, a loro volta, rappresentano l'1,6% della retribuzione complessiva.

6.4.8 - La retribuzione media pro-capite

La retribuzione annua media lorda pro-capite, è stata calcolata dalla RGS secondo quanto indicato nel paragrafo 6.2.11.

La spesa media pro-capite, comprensiva delle competenze ordinarie ed accessorie, esclusi gli arretrati, è, secondo la stessa fonte, pari a 29,7 milioni.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La retribuzione media per i dirigenti ammonta a 72,6 milioni contro i 29,3 milioni del personale dei livelli. La retribuzione del II livello dirigenziale ammonta a 89,6 milioni, quasi il quadruplo di quella del I livello impiegatizio (23,3 milioni).

Tra la retribuzione dell'VIII livello che rappresenta in molte amministrazioni comunali la posizione di vertice (42,7 milioni) e quella del I livello impiegatizio (23,3 milioni) si registra una differenza di quasi il doppio. A sua volta la retribuzione media dell'VIII livello rappresenta il 62,4% di quella del primo livello dirigenziale.

6.4.9 - Rapporto dipendenti-popolazione

Una prima sommaria verifica volta ad accertare che il numero dei dipendenti in servizio presso i comuni corrisponda alle effettive esigenze delle amministrazioni, è stata effettuata applicando i parametri, per classi demografiche, previsti dal d.l. 27 agosto 1994, n. 515, convertito nella legge 596/1994, che all'art. 2 ha stabilito, per gli enti che hanno dichiarato lo stato di dissesto ai sensi della normativa vigente, il rapporto medio tra dipendenti e popolazione con l'obbligo per gli enti di dichiarare eccedente il personale in servizio in soprannumero rispetto ai rapporti medi così determinati.

Tavola 6.43 - Anno 1993 - Comuni. Rapporto medio tra dipendenti e popolazione per fasce demografiche

FASCIA DEMOGRAFICA	ABITANTI	RAPPORTO DIPENDENTI / POPOLAZIONE
1	fino a 999	195
2	da 1000 a 2 999	190
3	da 3 000 a 9 999	195
4	da 10 000 a 59 999	195
5	da 60 000 a 249 999	180
6	oltre 249 999	160

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'indagine ha riguardato 8.083 comuni e dall'esame dei dati sono state rilevate alcune incongruenze che però non inficiano la validità dei risultati conseguiti.

La prima finalità che si è voluta perseguire è quella di individuare i comuni che presentano, rispetto ai parametri fissati, un rapporto dipendenti/popolazione più alto, indice di una presenza di dipendenti eccedente. In una seconda fase dell'indagine sono stati presi in considerazione i casi in cui il sopraindicato rapporto evidenzia un numero di dipendenti doppio rispetto a quello previsto per la fascia demografica.

Dall'analisi dei risultati della prima rilevazione emerge che gli esuberi di personale accertati a livello nazionale si riscontrano nel 29,7% degli enti esaminati (2.397 su 8.083).

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 6.44 - Anno 1993 - Comuni. Esuberi di personale rispetto al rapporto medio dipendenti-popolazione

REGIONE	TOT. ENTI	ESUBERI	%
	a	b	b/a
PIEMONTE	1209	116	9,6
VALLÉ D'AOSTA	74	63	85,1
LOMBARDIA	1546	97	6,3
LIGURIA	235	75	31,9
TRENTINO A	333	122	36,6
VENETO	562	44	7,6
FRULLI V. G.	29	61	27,9
EMILIA ROMAGNA	341	122	35,8
NORD	4.539	760	15,4
TOSCANA	287	166	57,8
UMBRIA	92	44	47,8
MARCHE	246	120	48,8
LAZIO	376	128	34,0
CENTRO	1.011	458	45,8
ABRUZZO	305	134	43,9
MOLISE	136	71	52,2
CAMPANIA	543	200	36,8
PUGLIA	257	57	22,2
BASILICATA	111	109	83,2
CALABRIA	408	230	56,4
SUD	1.780	801	45,0
SICILIA	367	297	76,7
SARDEGNA	376	141	37,5
ISOLE	763	438	57,4
TOTALE	8.083	2.397	29,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I dati acquisiti mostrano che nell'area settentrionale gli enti che presentano eccedenze di personale (700) costituiscono il 15,4% dei comuni esaminati; percentuali molto basse si riscontrano in Lombardia (6,3%), nel Veneto (7,6%) e in Piemonte (9,6%), mentre i valori più alti si registrano in Valle d'Aosta (85,1%), nel Trentino Alto Adige (36,6%) e nell'Emilia Romagna (35,8%).

L'area centrale presenta un valore molto più elevato, il 45,8%, con punta massima per gli enti della Toscana (57,8%) e minima negli enti del Lazio (34%).

Le regioni del meridione nel loro complesso denunciano una percentuale media del 45% di enti con esubero di personale, ma le singole regioni mostrano situazioni molto diversificate (dal 22,2% dei comuni della Puglia all'83,2% di quelli della Basilicata).

Le due regioni dell'area insulare fanno registrare una percentuale media del 57,4% con una situazione più diffusa di esuberi negli enti della Sicilia (76,7%).

Per fornire una migliore comprensione della reale situazione in cui versano gli enti, i dati finora esposti sono stati riconsiderati tenendo conto della dimensione demografica degli enti stessi.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 6.45 - Anno 1993 - Comuni. Esuberi del personale rispetto al rapporto medio dipendenti-popolazione. Analisi per fasce demografiche

FASCIA DEMOGRAFICA	N. ENTI	ESUBERI	%
	a	b	b/a
1° - FINO A 999	1952	799	40,9
2° - DA 1000 A 2.999	2.730	804	29,5
3° - DA 3.000 A 9.999	2.357	586	24,9
4° - DA 10.000 A 59.999	949	106	11,6
5° - DA 60.000 A 249.999	83	19	22,9
6° - OLTRE 249.999	12	3	25,0
TOTALI	8.083	2.397	29,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

E' emerso che la concentrazione maggiore di esuberi si manifesta nella prima fascia demografica in cui la percentuale media si attesta al 40,9% di oltre dieci punti superiore alla media nazionale.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 6.46 - Anno 1993 - Comuni. Esuberi del personale rispetto al rapporto medio dipendenti-popolazione

	ENTI	FASCIA DEMOGRAFICA						TOTALE	
	a	1°	2°	3°	4°	5°	6°	b	b/a*100
PIEMONTE	1209	90	14	9	2	1	0	116	9,6
VALLE D'AOSTA	74	41	18	4	0	0	0	63	85,1
LOMBARDIA	1546	53	18	21	5	0	0	97	6,3
LIGURIA	235	32	15	15	12	1	0	75	31,9
TRENTINO A.A.	333	78	28	11	5	2	0	122	36,6
VENETO	582	18	14	7	5	0	0	44	7,6
FRILIVG	219	30	13	11	6	1	0	61	27,9
EMILIA ROMAGNA	341	6	39	53	21	3	0	122	35,8
NORD	4.539	346	159	131	56	8	0	700	15,4
TOSCANA	287	19	59	65	19	3	1	166	57,8
UMBRIA	92	9	21	10	4	0	0	44	47,8
MARCHE	246	41	42	30	7	0	0	120	48,8
LAZIO	376	74	34	19	1	0	0	128	34,0
CENTRO	1.001	143	158	124	31	3	1	458	45,8
ABRUZZO	305	76	46	6	6	0	0	134	43,9
MOLISE	136	42	23	5	1	0	0	71	52,2
CAMPANIA	543	35	95	46	20	3	1	200	36,8
PUGLIA	257	4	26	22	5	0	0	57	22,2
BASILICATA	131	14	51	38	5	1	0	109	83,2
CALABRIA	408	45	111	59	13	2	0	230	56,4
SUD	1.780	216	352	176	50	6	1	801	45,0
SICILIA	387	21	83	144	46	2	1	297	76,7
SARDEGNA	376	73	54	11	3	0	-	141	37,5
ISOLE	763	94	137	155	49	2	1	438	57,4
TOTALE	8.083	799	884	586	186	19	3	2.397	29,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Sulla base dei dati rilevati per singola regione è possibile ipotizzare che le alte percentuali di esuberi rilevate in particolare in Valle d'Aosta e in Trentino Alto Adige nell'area nord, ed in Basilicata nell'area meridionale siano da attribuire ad una massiccia presenza nelle sopraindicate regioni di numerosi comuni di piccole dimensioni per i quali il parametro legislativo non sembra adeguato in relazione al fatto che anche nei comuni di ridottissima dimensione demografica un apparato amministrativo minimo dovrebbe essere previsto per lo svolgimento delle funzioni essenziali.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'ulteriore sviluppo dell'indagine ha portato ad evidenziare gli enti che hanno personale in servizio in numero doppio rispetto ai parametri fissati dal d.l. n.515/1994, convertito nella legge 596/1994, le cui situazioni appaiono meritevoli di essere ulteriormente approfondite.

Tavola 6.47 - Anno 1993 - Comuni. Esuberi di personale superiori al 100% rispetto al rapporto medio dipendenti-popolazione

REGIONE	TOT. ENTI	ESUBERI	%
	a	b	b/a
PIEMONTE	1209	12	1,0
VALLE D'AOSTA	74	25	33,8
LOMBARDIA	1546	8	0,5
LIGURIA	235	4	1,7
TRENTINO A.	333	7	2,1
VENETO	582	4	0,7
FRIULIV. G.	219	2	0,9
EMILIA ROMAGNA	341	1	0,3
NORD	4.539	63	1,4
TOSCANA	287	9	3,1
UMBRIA	92	6	6,7
MARCHE	246	8	3,3
LAZIO	376	21	5,6
CENTRO	1.861	46	4,6
ABRUZZO	305	10	3,3
MOLISE	136	6	4,4
CAMPANIA	543	5	0,9
PUGLIA	257	1	0,4
BASILICATA	131	11	8,4
CALABRIA	408	15	3,7
SUD	1.780	48	2,7
SICILIA	387	47	12,1
SARDEGNA	376	14	3,7
ISOLE	763	61	8,0
TOTALE	8.083	218	2,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il fenomeno degli esuberi superiori al 100%, presenta una scarsa diffusione nell'area settentrionale (1,4% degli enti esaminati), è più consistente nell'area centrale (4,6%), meno rilevante in quella meridionale (2,7%) anche per effetto della situazione riscontrata in Puglia e Campania che, in rapporto al numero degli enti, presentano tale fenomeno in misura limitata. Nelle isole gli enti che hanno personale doppio rispetto ai parametri costituiscono l'8% degli enti esaminati con una forte incidenza di quelli della Sicilia la cui percentuale è del 12,1%.

L'analisi per fascia demografica conferma che la presenza di personale in numero più che doppio rispetto al parametro si riscontra in modo particolare nelle classi demografiche più basse.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 5.48 - Anno 1993 - Comuni. Esuberi di personale superiori al 100% rispetto al rapporto medio dipendenti-popolazione. Ripartizione per classi demografiche

REGIONE	P O P O L A Z I O N E								
	1-199	200-499	500-999	1.000 2.999	3.000 9.999	10.000 59.999	60.000 249.000	oltre 250.000	
PIEMONTE	9	1	-	1	-	-	-	-	-
VALLE D'AOSTA	6	12	6	0	-	-	-	-	-
LOMBARDIA	4	-	-	2	-	-	-	-	-
LIGURIA	1	-	2	1	-	-	-	-	-
TRENTINO A	2	2	2	1	-	-	-	-	-
VENETO	2	-	1	1	-	-	-	-	-
FRULIV G	-	-	-	-	2	-	-	-	-
EMILIA ROMAGNA	-	-	1	-	-	-	-	-	-
NORD	24	15	12	6	2	-	-	-	-
TOSCANA	-	-	4	3	1	-	-	-	-
UMBRIA	1	1	2	2	2	-	-	-	-
MARCHE	1	3	2	-	-	1	-	-	-
LAZIO	5	7	3	-	-	-	-	-	-
CENTRO	7	11	11	5	3	1	-	-	-
ABRUZZO	3	4	2	-	-	-	-	-	-
MOLISE	1	2	-	-	-	-	-	-	-
CAMPANIA	-	1	1	3	-	-	-	-	-
PUGLIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BASILICATA	-	1	7	2	-	-	-	-	-
CALABRIA	-	2	8	2	1	-	-	-	-
SUD	4	10	18	7	1	-	-	-	-
SICILIA	-	2	14	21	1	1	-	-	-
SARDEGNA	4	5	2	1	-	-	-	-	-
ISOLE	4	7	16	22	1	1	-	-	-
TOTALE	39	63	57	40	7	2	-	-	-

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nell'area settentrionale, su 59 comuni interessati al fenomeno, 51 risultano nella prima fascia demografica (fino a 999 abitanti) e la massima concentrazione si rileva nei comuni della Valle d'Aosta (24). Gli enti con popolazione superiore a 10.000 abitanti non presentano casi di esubero superiore al 100%.

Nell'area centrale su 38 comuni con esuberi molto rilevanti, il 73,3% appartiene alla prima fascia demografica e sono in massima parte (15) concentrati nel Lazio.

I comuni dell'area meridionale con un abnorme eccesso di personale rispetto ai parametri suindicati sono 40, di cui 32 al di sotto dei 1.000 abitanti; le più rilevanti presenze si riscontrano in Calabria (10 enti), in Abruzzo (9 enti) ed in Basilicata (8 enti). Il fenomeno è assente nei comuni della Puglia.

Particolare diffusione presenta il fenomeno nell'area insulare con 57 comuni. La situazione assume caratteri peculiari in Sicilia, regione in cui i comuni con rilevanti esuberi sono 45 e la classe demografica maggiormente interessata è quella tra 1.000 e 2.999 abitanti con 21 enti. In particolare si segnala che in provincia di Messina dei 58 comuni con popolazione fino a 2.999 abitanti, 23 pari al 40% risultano con personale in servizio più che doppio rispetto ai parametri.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nell'esaminare il rapporto tra le classi demografiche e il fenomeno degli esuberi superiori al 100% su scala nazionale e regionale esso risulta maggiormente rilevante nei comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti che sono 4.678 pari al 57,7% del totale dei comuni. Su 194 enti nei quali si è riscontrato un esubero di tale entità, ben 139, pari al 71,6%, appartengono alla classe demografica fino a 999 abitanti, mentre 40 enti, pari al 20,6%, si riscontrano nella classe da 1.000 a 2.999 abitanti.

Nei comuni con popolazione fino a 2.999 abitanti gli esuberi superiori al 100% sono 179 e rappresentano il 92,2% del complesso degli esuberi riscontrati nelle varie classi. Essi corrispondono al 3,8% dei comuni sotto i 3.000 abitanti.

Esaminando gli addensamenti di esuberi nelle classi comprese in tale fascia demografica (da 1 a 2.999 abitanti) si è rilevato che nella classe da 1.000 a 2.999 su un totale di 2.720 enti, i comuni con esuberi rappresentano l'1,5%. Tale percentuale sale al 5% nei comuni da 500 a 999 abitanti e balza al 10% negli enti con popolazione fino a 499 abitanti.

Adoperando l'indicatore area geografica nell'analizzare lo stesso fenomeno si verifica che nella classe da 500 a 999 abitanti gli esuberi rispetto ai comuni collocati nella classe passano dall'1,6% nell'area nord al 19,3% delle isole. Nella classe immediatamente inferiore (da 1 a 499 abitanti) l'aumento è confermato, sia pure con un diverso andamento, passando dal 5,9% dell'area nord al 34,4% delle isole.

Peraltro la distribuzione degli esuberi va analizzata per una migliore conoscenza del fenomeno, oltre che per aree geografiche, tenendo conto della collocazione dei comuni in rapporto alle caratteristiche del territorio nella singola regione.

Da questa suddivisione si ricava che la maggiore concentrazione di esuberi si ha, per quanto riguarda le regioni dell'area nord, nei comuni del Piemonte, della Valle d'Aosta e della Lombardia, per quanto riguarda il centro nel Lazio, per il sud nell'Abruzzo e per le isole in Sardegna.

Ciò induce a ritenere che una valutazione degli esuberi superiori al 100%, deve tenere conto, oltre che del rapporto fra dipendenti e popolazione, nell'ambito di ciascuna classe demografica, di ulteriori indicatori che consentano di ponderare il mero dato numerico. Del resto il legislatore, successivamente all'esercizio in esame, ha provveduto a apprestare gli strumenti per individuare il fabbisogno di unità di personale secondo una valutazione funzionale del carico di lavoro (art. 3 legge 537/1993).

Una volta individuato correttamente il carico di lavoro, esso va distribuito tenendo conto della normativa che, proprio ai fini del contenimento dei costi del personale, indica modelli organizzativi tra i quali l'unione dei comuni

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ripartendo la classe demografica da 1 a 499 abitanti in due sottoclassi (da 1 a 199 abitanti e da 200 a 499) risulta che, su un totale di 725 enti che hanno presentato il conto annuale e che costituiscono l'88,8% degli enti ricompresi, 140 comuni della fascia sino a 199 abitanti hanno una dotazione organica media di 2,2 unità di personale con ben 104 enti che si trovano al di sotto di tale media

Nella successiva fascia da 200 a 499 abitanti con una media di 3,8 unità di organico, si attestano al di sotto di quest'ultima 340 enti.

E' da tener presente, nell'effettuare valutazioni sulla consistenza del personale dei comuni che il numero dei dipendenti è correlato ai servizi che l'ente ha ritenuto di dover attivare e al tipo di gestione adottato. Infatti, solo nel caso in cui i servizi attivati siano gestiti in economia e quindi direttamente dall'ente, il personale addetto risulterà in carico al comune.

Da indagini effettuate in sede di referto sulla finanza locale, è emerso che è prevalente nell'area del centro-nord l'affidamento della gestione di servizi a strutture esterne al comune, mentre nell'area meridionale e insulare si è riscontrata una prevalenza della forma della gestione diretta e in tale area risulta anche una minore attivazione di servizi.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

6.5 - Personale delle comunità montane

Questa tipologia di enti è stata già esaminata in occasione del referto della Corte dei conti sul costo del lavoro nel 1992, ma solo nel quadro dei dati complessivi relativi all'intero comparto Regioni-Enti locali allora preso in esame.

Considerato che, com'è noto, nella Regione siciliana mancano le comunità montane perché i compiti istituzionali loro propri sono stati affidati alle province regionali, le amministrazioni tenute all'invio del conto ammontano a 345 anziché a 360, così come indicato nel conto annuale della RGS.

Sono risultate adempienti 342 comunità montane. Gli enti inadempienti sono quindi tre, pari allo 0,9% e cioè: nella regione Lombardia la comunità montana della Valtellina, nella regione Emilia Romagna la comunità montana dell'Appennino Piacentino e nella regione Basilicata la comunità montana del Pollino.

I dati elaborati riguardano 338 amministrazioni, di cui 271 conti annuali (80,2%) sono stati dichiarati congruenti dalla RGS e 67 (19,8%) hanno evidenziato incongruenze.

Sono state escluse dall'indagine 4 comunità montane caratterizzate da incompletezza dei dati.

6.5.1 - Consistenza del personale

Il personale in servizio presso le comunità montane, esclusi i segretari, al termine del 1993, risulta essere di 7.369 unità e rappresenta l'1,2% di quello dell'aggregato (619.531).

Tavola 6.49 - Anno 1993 - Comunità montane. Consistenza del personale al 31 dicembre

PERSONALE	IN SERVIZIO	% SUL TOTALE DEL PERSONALE
DIRIGENTI	327	4,4
VIII	366	5,0
VII	72	9,7
VI	1397	19,0
V	847	11,5
IV	1003	13,6
III	558	7,6
II	75	1,0
I	3	0,0
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	4.761	64,6
DIRIGENTI + PERSONALE DEI LIVELLI	5.088	69,0
RESTANTE PERSONALE	2.281	31,0
TOTALE GENERALE	7.369	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In totale il personale di ruolo (dirigenti e personale dei livelli) in servizio è di 5.088 unità, così ripartite:

- i dirigenti sono 327, pari al 4,2% di quelli dell'aggregato (7.701);
- il personale dei livelli è di 4.761 unità, pari allo 0,8% di quello dell'aggregato (565.248).

L'analisi della consistenza del personale delle comunità montane deve poi tenere presente l'impiego del "restante personale", che ammonta a 2.281 unità, pari al 4,9% di quello utilizzato nell'aggregato (46.582).

L'incidenza del "restante personale" sul personale dei livelli è pari al 47,9% (nell'aggregato è l'8,2%). Da ciò si ricava che quasi la metà del personale in servizio presso le comunità montane è in posizione precaria.

6.5.2 - Dotazioni organiche, vacanze ed esuberi

Le piante organiche del personale di ruolo in servizio presso le comunità montane (dirigenti e personale dei livelli), prevedono 6.222 posti, che costituiscono l'1% di quelle previste per tutto l'aggregato enti locali (627.960).

Tavola 6.50 - Anno 1993 - Comunità montane. Dotazioni organiche, personale in servizio al 31/12/93, vacanze-esuberi

PERSONALE	ORGANICO		VACANZE ESUBERI	
	a	c	c-a	c/a
DIRIGENTI	402	327	-75	-18,7
VIII	57	366	-151	-29,2
VII	869	712	-157	-18,1
VI	1624	1397	-227	-14,0
V	841	647	-194	-23,1
IV	1319	1003	-316	-24,0
III	530	558	28	5,3
II	110	75	-35	-31,8
I	10	3	-7	-70,0
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	5.820	4.761	-1.059	-18,2
TOTALE GENERALE	6.222	5.088	-1.134	-18,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per i dirigenti la pianta organica è di 402 unità che rappresenta il 6,9% dell'organico del personale dei livelli delle comunità montane mentre per le province i dirigenti costituiscono il 3,1% dell'organico del personale dei livelli e nelle camere di commercio rappresentano il 2,4%.

La distribuzione, tra il personale dei livelli, delle unità complessivamente indicate dalla pianta organica (5.820) mostra che il maggior numero dei posti è previsto per il VI livello (1.624, pari al

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

26,1%) e per il IV (1.319, pari al 21,2%) mentre le previsioni più contenute si verificano nel I livello (10 posti) e nel II (110 posti).

Il rapporto tra pianta organica dei dirigenti e quella del personale dei livelli è di circa 1 dirigente ogni 14 dipendenti contro il rapporto di 1 a 33 dell'organico delle province e di 1 a 41 dell'organico delle camere di commercio.

Mediamente la percentuale di vacanze del personale di ruolo rispetto agli organici è del 18,2%. Per i dirigenti si riscontra una vacanza del 18,7%. Nell'ambito del personale dei livelli, escludendo le qualifiche con minore consistenza di organico, le più rilevanti carenze si riscontrano nell'VIII livello (29,2%), nel IV (24%) e nel V (23,1%), mentre in controtendenza si presenta il III livello, dove vi è esubero del personale in servizio di 28 unità rispetto alla dotazione (558 unità su un organico di 530).

6.5.3 - Variazioni della consistenza del personale

Rispetto al 1992, anno in cui il totale del personale in servizio (di ruolo e non), esclusi i segretari, era di 7.108 unità, il dato al 31 dicembre 1993, pari a 7.369 indica un aumento di 261 unità, pari al 3,7%.

Tavola 6.51 - Anno 1993 - Comunità montane. Variazioni della consistenza del personale

PERSONALE	1993	31/12/93	VARIAZIONE	
	a	b	b-a	b/a
DIRIGENTI	317	327	10	3,2
VIII	344	366	22	6,4
VII	636	712	76	11,9
VI	1287	1397	110	8,5
V	657	647	-10	-1,5
IV	981	1003	22	2,2
III	652	558	-94	-14,4
II	86	75	-11	-12,8
I	3	3	0	0,0
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	4.646	4.781	115	2,5
RESTANTE PERSONALE	2.465	2.281	136	6,3
TOTALE GENERALE	7.108	7.369	261	3,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nell'ambito delle varie categorie si riscontra una prevalente tendenza all'incremento, che per il personale dirigenziale è di 10 unità, pari al 3,2%, per il personale dei livelli è di 115, pari al 2,5% e per il "restante personale" di 136 unità, pari al 6,3%.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Quanto al personale dei singoli livelli, si osserva un incremento particolarmente elevato nel VII livello (+11,9%) nel VI livello (+8,5%) e nell'VIII (+6,4%).

6.5.4 - Cessazioni dal servizio del personale di ruolo

Il personale di ruolo cessato dal servizio nel 1993 ammonta a 408 unità, pari all'8,2% della consistenza iniziale (4.963).

Tavola 6.52 - Anno 1993 - Comunità montane: cause di cessazione dal servizio

PERSONALE	LIMITI DI ETA'	%	DIMISSIONI	%	PASSAGGIO AD ALTRE P.A.	%	ALTRE CAUSE	%	TOTALE
	a	a/e	b	b/e	c	c/e	d	d/e	e
DIRIGENTI	1	16,7	4	66,7	-	-	1	16,7	6
PERSONALE DEI LIVELLI	19	4,7	71	17,7	168	41,8	144	35,8	402
TOTALE	20	4,9	75	18,4	168	41,2	145	35,5	408

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Durante l'anno sono cessati dal servizio 6 dirigenti. Per il personale dei livelli considerato unitariamente risultano 402 cessazioni dal servizio. La causa preponderante è il passaggio ad altra amministrazione che con 168 unità incide sul totale per il 41,8%; seguono "altre cause", di cui allo stato non è dato conoscere le tipologie, che con 144 unità incidono sul totale per il 35,8%; la terza è rappresentata dalle dimissioni con 71 unità, pari al 17,7%, mentre il pensionamento per limiti di età costituisce con 19 unità il 4,7%.

6.5.5 - Assunzioni del personale di ruolo

Le assunzioni del personale di ruolo effettuate nel 1993 ammontano a 528 unità, pari al 10,6% del personale in servizio all'inizio dell'anno (4.963).

Tavola 6.53 - Anno 1993 - Comunità montane: modalità di assunzione del personale di ruolo

PERSONALE	CONCORSI	%	PROV. TIDA ALTRE P.A.	%	ALTRE CAUSE	%	TOTALE
	a	a/d	b	b/d	c	c/d	d
DIRIGENTI	5	50,0	4	40,0	1	10,0	10
PERSONALE DEI LIVELLI	21	23,4	194	37,5	203	39,2	518
TOTALE	26	23,9	198	37,5	204	38,6	528

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I dati relativi alle varie tipologie di costituzione del rapporto di servizio mostrano che per i dirigenti (ne sono stati assunti 10) le procedure concorsuali hanno riguardato 5 unità e 4 provengono da altre amministrazioni.

Per il personale dei livelli considerato nel suo insieme (518 unità) la maggior parte delle assunzioni risulta effettuata in base alla voce "altre cause" (203 unità, pari al 39,2%); seguono con ben poco scarto le provenienze da altre amministrazioni (194 unità, pari al 37,5%). Infine le assunzioni con procedure concorsuali interessano 121 unità, pari al 23,4%.

6.5.6 - Costo del personale

Il dato complessivo sul costo del personale rilevato, con riferimento sia agli enti congruenti che a quelli incongruenti per tutto il personale in servizio presso le comunità montane, è pari a 555,7 miliardi¹².

Tavola 6.54 - Anno 1993 - Comunità montane: incidenza delle voci retributive sulla retribuzione lorda

(in migliaia di lire)

VOCI RETRIBUTIVE	IMPORTO	INCIDENZA % SULLA RETRIBUZIONE LORDA
STIPENDIO	14.822.651	20,5
IIS	82.331.004	14,8
ACCONTI	565.789	0,1
STRAORDINARIO	2.090.419	0,4
INCENTIVI	3.668.104	0,7
ALTRE INDENNITA'	8.546.650	1,5
ARRETRATI	5.200.949	0,9
RETRIBUZIONE LORDA	216.595.596	39,0
INDENNITA' DIMISSIONE	16.550.817	3,0
ASSEGNI FAMILIARI	6.722.090	1,2
ALTRE SPESE	1.789.804	0,3
CONTRIBUTI PREVIDENZIALI ED ASSISTENZIALI	314.081.987	56,5
COSTO DEL PERSONALE	555.740.294	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le voci che, oltre alle retribuzioni lorde, compongono il cosiddetto "costo del personale", presentano un importo di 339,1 miliardi pari al 61% dell'intero costo.

Di queste voci aggiuntive le contribuzioni previdenziali ed assistenziali a carico delle comunità montane con 314,1 miliardi rappresentano il 56,5% dell'intero costo.

¹² Per la definizione di "costo del personale" v. paragrafo 6.1.2.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La retribuzione ordinaria (stipendi, indennità integrativa speciale, acconti) costituisce invece il 35,4% del costo complessivo.

Il raffronto tra la retribuzione ordinaria e le contribuzioni previdenziali e assistenziali pone dubbi sull'attendibilità dei dati.

6.5.7 - Spesa impegnata per retribuzioni

La spesa complessiva per le retribuzioni al personale in servizio, esclusi i segretari, ha comportato impegni nel 1993 per 215,5 miliardi, di cui 5,2 miliardi di arretrati.

Tavola 6.55 - Anno 1993 - Comunità montane. Ripartizione delle spese per il personale

PERSONALE	STIPENDIO	ILL.	ACCONTI	TOTALE RETRIBUZIONE ORDINARIA	STRAORDINARIO	INCENTIVI	ALTRE INDEBITA	TOTALE RETRIBUZIONE ACCESSORIA	ARRETRATI	RETRIBUZIONE COMPLESSIVA
DIRIGENTI	10.186.691	4.368.656	38.999	14.602.346	81.481	32.482	8.891.489	6.868.372	802.804	21.386.321
VB	8.052.947	5.019.736	44.648	13.117.331	188.175	295.935	576.973	1.061.083	389.689	14.679.086
VC	12.981.318	9.383.848	71.419	22.436.585	328.372	705.447	282.678	1.394.497	834.191	24.666.273
VI	20.188.368	17.608.149	133.063	37.929.580	429.161	1.088.986	221.659	1.739.818	1.174.071	40.824.489
V	9.002.004	8.380.049	54.178	17.436.229	189.836	421.372	235.281	826.489	408.589	18.671.307
IV	11.979.253	12.919.074	85.150	24.982.477	216.804	540.336	180.794	817.733	378.578	26.278.788
II	6.354.724	7.715.555	38.987	14.109.276	87.257	344.583	48.058	486.898	188.008	14.788.182
II	688.273	896.721	2.876	1.687.870	15.789	36.341	11.538	83.688	15.906	1.847.284
I	18.020	22.678	0	38.698	1.124	0	43	1.167	0	38.865
TOTALE LIVELLI	88.341.807	81.945.812	438.129	131.617.848	1.414.318	3.414.011	1.817.824	6.346.363	3.388.082	141.361.283
RESTANZE PERSONALE	34.082.561	15.852.322	96.781	50.031.674	589.721	216.313	942.482	1.798.529	1.001.180	82.771.380
TOTALE GENERALE	112.903.189	97.183.089	568.789	181.232.867	2.004.039	3.630.324	2.760.306	8.144.892	4.389.262	224.132.663

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dei 210,3 miliardi al netto degli arretrati, sono stati spesi 20,6 per i dirigenti, 138 per il personale dei livelli e 51,8 per il "restante personale".

Le voci prese in considerazione per il calcolo della spesa per retribuzioni comprensive delle ritenute a carico dei dipendenti sono le seguenti: la retribuzione ordinaria (stipendio, indennità integrativa speciale, acconti) rappresenta il 91% della retribuzione lorda, mentre la retribuzione accessoria (compenso per lavoro straordinario, incentivi alla produttività, indennità particolari) costituisce il 6,6% della medesima voce.

Gli arretrati relativi ad esercizi precedenti impegnati nel 1993 concorrono a formare il 2,4% della retribuzione.

6.5.8 - Retribuzione media pro-capite

La retribuzione media annua lorda pro-capite dei dipendenti delle comunità montane è stata calcolata dalla RGS secondo quanto indicato nel paragrafo 6.2.11.

La spesa media annua pro-capite comprensiva delle competenze ordinarie ed accessorie, esclusi gli arretrati, del personale di ruolo è pari a 32,2 milioni. Per i dirigenti ammonta a 68 milioni (non risultano censiti a questi fini i dirigenti del II livello), contro i 29,6 milioni del personale dei livelli. La retribuzione dell'unico livello dirigenziale rappresentato è quasi il triplo di quella del I livello impiegatizio pari a 23 milioni.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

6.6 - Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura

Il presente referto prende in esame per la prima volta in modo specifico l'universo delle camere di commercio costituito da 95 enti tenuti all'invio del conto annuale.

L'indagine riguarda 82 amministrazioni, essendo risultate inadempienti 12 camere (12,6%) e precisamente quelle della Valle d'Aosta, di Bolzano, di Messina, di Treviso nonché tutte le camere di commercio della Toscana.

Un conto non risulta utilizzato nelle elaborazioni della RGS a causa dell'incompletezza dei dati ivi esposti.

Le elaborazioni stesse riguardano sia le 59 camere i cui conti sono stati dichiarati congruenti dalla RGS (72% rispetto agli 82 pervenuti), sia le 23 amministrazioni i cui conti hanno mostrato incongruenze di dati (28%).

6.6.1 - Consistenza del personale

Il personale in servizio presso le camere di commercio alla fine del 1993, esclusi i segretari, risulta di 6.862 unità.

Tavola 6.56 - Anno 1993 - Camere di commercio. Consistenza del personale al 31 dicembre

PERSONALE	IN SERVIZIO	% SUL TOTALE DEL PERSONALE
DIRIGENTI	150	2,2
VIII	333	4,9
VII	1.142	16,6
VI	1.300	18,9
V	1.862	27,1
IV	1.248	18,2
III	471	6,9
II	27	0,4
I	27	0,4
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	6.410	93,4
DIRIGENTI + PERSONALE DEI LIVELLI	6.560	95,6
RESTANTE PERSONALE	302	4,4
TOTALE GENERALE	6.862	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In totale il personale di ruolo (dirigenti e personale dei livelli) in servizio è di 6.560 unità ripartite nel modo di seguito indicato:

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- i dirigenti sono 150, pari all'1,9% di quelli dell'aggregato (7.701);

- il personale dei livelli è di 6.410 unità, pari all'1,1% di quello dell'aggregato (565.248).

L'analisi della consistenza del personale delle camere di commercio deve poi tenere conto della presenza del "restante personale" che ammonta a 302 unità, pari allo 0,6% di quello compreso nell'aggregato (46.582). L'incidenza del "restante personale" sul personale dei livelli è pari al 4,7% (nell'aggregato è l'8,2%).

Il rapporto tra i dirigenti in servizio e il totale del personale dei livelli delle camere di commercio è pari al 2,3%.

6.6.2 - Dotazioni organiche, vacanze ed esuberi

Le piante organiche del personale di ruolo delle camere di commercio (dirigenti e personale dei livelli) prevedono 7.531 unità, che costituiscono l'1,2% di quelle previste per tutto l'aggregato enti locali (627.960).

Tavola 6.57 - Anno 1993 - Camere di commercio. Dotazioni organiche, personale in servizio al 31/12/93, vacanze-esuberi

PERSONALE	ORGANICO	31/12/93	VACANZE ESUBERI	
			c-a	c/s
	a	c		
DIRIGENTI	178	150	-28	-15,7
VIII	406	333	-73	-18,0
VII	986	1.142	156	15,8
VI	1.618	1.300	-318	-19,7
V	1.944	1.862	-82	-4,2
IV	1.665	1.248	-417	-25,0
III	605	471	-134	-22,1
II	52	27	-25	-48,1
I	77	27	-50	-64,9
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	7.353	6.410	-943	-12,8
TOTALE GENERALE	7.531	6.560	-971	-12,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per i dirigenti la pianta organica è di 178 unità e costituisce il 2,4% dell'organico del personale dei livelli (7.353 unità).

La distribuzione, fra il personale dei livelli, delle unità complessivamente indicate dalla pianta organica mostra che il maggior numero di posti è previsto per il V livello (1.944, pari al 26,4%), per il IV livello (1.665, pari al 22,6%) e per il VI livello (1.618, pari al 22%).

Il rapporto tra la pianta organica dei dirigenti e quella del personale di ruolo è di un dirigente ogni 42 dipendenti. Mediamente la percentuale di vacanze del personale rispetto agli organici è del

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

12,9%. Per i dirigenti si riscontra una vacanza media del 15,7%, mentre per il restante personale dei livelli è del 12,8%.

Nell'ambito del personale dei livelli più contenute carenze rispetto alle piante organiche si riscontrano nel V (4,2%) e nell'VIII livello (18%), mentre quelle più consistenti si registrano nel I (64,9%) e nel II livello (48,1%).

Deve essere evidenziato l'esubero del 15,8% rispetto all'organico di 986 posti che formano la dotazione del VII livello, in quanto risultano in concreto in servizio 1.142 unità di personale.

6.6.3 - Variazioni della consistenza del personale

Rispetto al 1° gennaio 1993, quando il personale in servizio, esclusi i segretari, era di 6.749 addetti, il dato al 31 dicembre 1993, pari a 6.862, dimostra un aumento di 113 unità, pari all'1,7%.

Tavola 6.58 - Anno 1993 - Camere di commercio. Variazioni della consistenza del personale

PERSONALE	1/1/93	31/12/93	VARIAZIONE	
	a	b	b-a	b/a
DIRIGENTI	165	150	-15	-9,1
VIII	336	333	-3	-0,9
VII	1.09	1.142	33	3,0
VI	1.291	1.300	9	0,7
V	1.298	1.862	564	43,5
IV	1.823	1.248	-575	-31,5
III	486	471	-15	-3,1
II	24	27	3	12,5
I	27	27	0	0,0
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	6.394	6.410	16	0,3
RESTANTE PERSONALE	180	302	112	58,9
TOTALE GENERALE	6.749	6.862	113	1,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'aumento, peraltro limitato, è da attribuire ad un maggior numero di nuovi assunti (373) rispetto ai cessati dal servizio (252).

Per quanto riguarda i dirigenti nel corso del 1993 la consistenza di tale categoria si è ridotta da 165 a 150 unità (-9,1%).

Per il personale inquadrato nei livelli, le qualifiche funzionali IV e V, nelle quali si concentra circa la metà del personale, indicano rispettivamente la IV un decremento di 575 unità, pari al 31,5% e la V un aumento di 564 unità, pari al 43,5%.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le ragioni del fenomeno non sono da attribuire a nuove assunzioni, ma a passaggi dal IV al V livello rilevabili nel conto annuale (entrati e usciti dal livello) che registrano in uscita dal IV livello 667 unità e in entrata nel V 619 unità.

Il "restante personale" alla fine del 1993 ammonta a 302 unità, segnando un incremento di 112 addetti, pari al 58,9% della consistenza all'inizio dell'anno (190).

6.6.4 - Cessazioni dal servizio del personale di ruolo

Il personale di ruolo cessato dal servizio nel 1993 ammonta a 193¹³ unità, pari al 3,1% della consistenza iniziale (6.559).

Tavola 6.59 - Anno 1993 - Camere di commercio: cause di cessazione dal servizio

PERSONALE	LIMITI DI ETA'	%	DIMISSIONI	%	PASSAGGIO AD ALTRE P.A.	%	ALTRE CAUSE	%	TOTALE
	a	a/e	b	b/e	c	c/e	d	d/e	e
DIRIGENTI	1	9,1	1	9,1	4	36,4	5	45,5	11
PERSONALE DEI LIVELLI	12	6,6	104	57,1	17	9,3	49	26,9	82
TOTALE	13	6,7	105	54,4	21	10,8	54	28,0	193

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Durante l'anno sono cessati dal servizio 11 dirigenti. Risultano 182 cessazioni per il personale dei livelli.

Causa preponderante sono le dimissioni dal servizio con 104 cessazioni pari al 57,1% del totale delle cessazioni del personale dei livelli, seguita dalle "altre cause" (49 unità) nella misura del 26,9%.

Il passaggio ad altre amministrazioni ha riguardato 17 unità, pari al 9,3%, mentre la causa meno ricorrente risulta il collocamento a riposo per raggiunti limiti di età (12 unità, pari al 6,6%).

6.6.5 - Assunzioni del personale di ruolo

Le assunzioni del personale di ruolo effettuate nel 1993 ammontano a 202¹⁴ unità, pari al 3,1% del personale di ruolo in servizio all'inizio dell'anno.

¹³ Il dato non corrisponde a quello contenuto nella tabella 6.53 (180) per incongruenze registrate dalla RGS.

¹⁴ Il dato non corrisponde a quello riportato nella tabella 6.53 (189) per incongruenze registrate dalla RGS.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 6.60 - Anno 1993 - Camere di commercio: modalità di assunzione del personale di ruolo

PERSONALE	CONCORSI	%	PROV. TIDA ALTRE P.A.	%	ALTRE CAUSE	%	TOTALE
	a	a/d	b	b/d	c	c/d	d
DIRIGENTI	-	-	-	-	-	-	-
PERSONALE DEI LIVELLI	133	65,8	36	17,8	33	16,3	202
TOTALE	133	65,8	36	17,8	33	16,3	202

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I dati relativi alle varie tipologie di costituzione del rapporto di servizio mostrano che non sono state effettuate nel corso dell'anno assunzioni di personale dirigenziale e che per il personale dei livelli la maggior parte delle assunzioni sono avvenute attraverso procedure concorsuali (133 unità, pari al 65,8%). Seguono le unità di personale provenienti da altre amministrazioni (36 unità, pari al 17,8%) e, da ultimo, le "altre cause" di assunzioni (33 unità con il 16,3%).

6.6.6 - Costo del personale

Il costo per tutto il personale in servizio presso le camere di commercio con riferimento, sia agli enti congruenti che a quelli incongruenti, è pari a 355,5 miliardi¹⁵.

Tavola 6.61 - Anno 1993 - Camere di commercio: incidenza delle voci di spesa sul costo del personale

(in migliaia di lire)

VOCI	IMPORTO	INCIDENZA % SUL COSTO DEL PERSONALE
STIPENDIO	129.404.764	36,4
IIS	94.923.324	26,7
ACCONTI	51.800	0,1
STRAORDINARIO	14.431.497	4,1
INCENTIVI	13.993.387	3,7
ALTRE INDENNITÀ	9.023.930	2,5
ARRETRATI	6.935.170	2,0
RETRIBUZIONE LORDA	268.429.872	75,5
INDENNITÀ DIMISSIONE	3.696.517	1,0
ASSEGNI FAMILIARI	669.117	0,2
ALTRE SPESE	11.532.779	3,1
CONTRIBUTI PREVID. E ASS.	71.542.375	20,1
COSTO DEL PERSONALE	355.481.168	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

¹⁵ Per la definizione di "costo del personale" v. paragrafo 6.1.2.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le voci aggiuntive rispetto alle retribuzioni lorde che compongono il costo del personale presentano un ammontare pari a 87,1 miliardi, corrispondente al 24,4% dell'intero costo.

Di queste voci aggiuntive le contribuzioni previdenziali e assistenziali a carico degli enti con 71,5 miliardi rappresentano il 20,1% dell'intero costo.

La retribuzione ordinaria con 224,3 miliardi costituisce il 63,2% del costo complessivo.

6.6.7 - La spesa impegnata

La spesa complessiva per le retribuzioni lorde al personale in servizio presso gli enti camerali, esclusi i segretari impegnata nel 1993, è pari a 262,6 miliardi di cui 6,9 miliardi di arretrati.

Tavola 6.62 - Anno 1993 - Camere di commercio. Ripartizione delle spese per il personale

PERSONALE	STIPENDIO	I.L.S.	ACCONTI	TOTALE RETRIBUZIONE ORDINARIA	STRAORDINARIO	INCENTIVI	ALTRE INDENNITÀ	TOTALE RETRIBUZIONE ACCESSORIA	ARRETRATI	RETRIBUZIONE COMPLESSIVA
	a	b	c	d=a+c	e	f	g	h=d+g	i	j=h+i
DIRIGENTI	7.074.978	2.389.127	8.060	8.468.762	662.371	262.478	2.743.941	3.842.791	278.366	13.282.819
VII	9.239.236	4.712.583	24.351	13.976.170	1.141.522	944.592	867.918	2.954.032	363.069	17.293.271
VI	29.508.929	17.420.973	70.891	47.000.793	3.446.481	2.888.835	1.279.095	7.614.411	1.863.790	66.278.984
V	22.151.479	16.402.729	99.250	38.653.458	1.931.642	2.467.904	811.907	5.211.453	1.008.653	44.873.664
IV	26.177.817	21.028.561	112.758	47.318.136	2.424.405	3.115.190	1.069.182	6.628.777	1.762.416	66.710.329
III	21.804.937	20.965.121	127.039	42.897.097	2.433.984	2.182.063	821.326	5.437.373	1.314.838	49.649.308
II	5.810.617	6.004.930	34.505	11.850.052	1.104.206	709.809	125.264	1.939.199	247.844	14.037.066
I	314.851	531.900	520	847.271	75.866	42.358	7.467	126.692	11.307	964.270
RESTANTE PERSONALE	954.791	490.974	1.300	1.447.065	651.982	407.497	380.958	1.440.437	209.754	3.087.258
TOTALE LIVELLI	116.962.997	87.857.771	470.814	203.991.042	13.210.088	12.788.138	5.383.117	31.381.344	6.381.871	241.824.067
RESTANTE PERSONALE	3.653.682	3.617.191	26.568	7.297.441	20.056	18.873	50.996	89.925	6.950	7.384.319
TOTALE GENERALE	120.616.679	91.474.962	497.382	211.288.483	13.230.144	12.807.011	5.434.113	31.471.269	6.388.821	249.208.386

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dei 255,7 miliardi che costituiscono la retribuzione complessiva al netto degli arretrati, 13 miliardi sono stati spesi per i dirigenti, 253,3 miliardi per il personale dei livelli e 7,4 miliardi per il "restante personale".

6.6.8 - Retribuzione media pro-capite

La retribuzione media annua lorda pro-capite dei dipendenti delle camere di commercio è stata calcolata dalla RGS secondo quanto indicato nel paragrafo 6.13.4.

La spesa media annua pro-capite comprensiva delle competenze ordinarie ed accessorie, esclusi gli arretrati, del personale di ruolo è pari a 35,6 milioni. Per i dirigenti ammonta a 79,3 milioni, contro i 34,7 milioni del personale dei livelli. La retribuzione del II livello dirigenziale è di 101,5 milioni, oltre il quadruplo di quella del I livello impiegatizio, pari a 24,8 milioni.

6.7 - Andamenti 1992-1993

La rilevazione degli andamenti del biennio 1992-1993 è stata limitata a quegli enti per i quali è risultato disponibile nel periodo considerato il conto annuale esente da incongruenze.

Gli enti presi in considerazione sono 6.684 e costituiscono il 77,4% di quelli che fanno parte dell'aggregato (8.634).

Ripartiti per tipologie risultano utilizzati i dati relativi a:

- 61 amministrazioni provinciali (il 66,3% del totale). Le assenze più rilevanti si registrano negli enti dell'area isole in cui sono presenti solo 6 enti su 13, mentre il maggior numero rispetto al totale si registra nell'area centro con 17 su 20;
- 6.356 comuni (il 78,4% del totale). Nell'area nord e centrale le assenze di enti variano tra il 15 e il 18%, superano il 30% nell'area meridionale e raggiungono il 42% nelle isole;
- 219 comunità montane (il 63,5% del totale). Le carenze più rilevanti si registrano nell'area centro con il 55,3% del totale e nell'area nord-orientale con il 50%. La presenza più consistente si rileva nell'area nord-occidentale con l'87,4% del totale degli enti;
- 48 camere di commercio (il 50,5% del totale). Le maggiori carenze si registrano nell'area isole (1 ente su 13) e nell'area centro (7 enti su 20), mentre nell'area nord-occidentale sono presenti i dati di 19 camere su un totale di 20 (v. *tavola* 6.63).

6.7.1 - Dotazioni organiche

Per quanto concerne gli andamenti degli organici dal '92 al '93, secondo i dati RGS, su 6.684 enti si registra una diminuzione di posti da 516.498 a 442.461, con una variazione in meno di 74.037 unità, pari, in termini percentuali, al 14,3% (v. *tavola* 6.64).

A livello regionale si segnalano in particolare la Liguria con una diminuzione di 13.176 unità - da 23.938 a 10.762 - pari al 55% del totale, e il Lazio con il 63% in meno (da 58.981 posti a 21.846) con una diminuzione di 37.135 unità.

Si fa riserva di approfondire ulteriormente l'analisi dei dati suindicati per verificarne l'attendibilità anche ai fini dell'incidenza degli stessi nell'esame della spesa.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 6.83 - Raffronti 92-93 - Aggregato enti locali: enti considerati

REGIONE	PROVINCE	COMUNI	COMUNITA' MONTANE	CAMERE DI COMMERCIO	TOTALE
PIEMONTE	4	1.085	44	6	1.139
VALLE D'AOSTA	-	57	4	-	61
LOMBARDIA	5	1.287	24	9	1.325
LIGURIA	4	184	18	4	210
NORD-OCCIDENTALE	13	2.813	90	19	2.738
TRENTINO-ALTO ADIGE	-	289	9	1	299
VENETO	3	464	11	3	481
FRIULI VENEZIA GIULIA	3	201	4	2	210
EMILIA ROMAGNA	5	267	8	4	284
NORD-ORIENTALE	11	1.221	32	10	1.274
TOSCANA	6	227	-	-	233
UMBRIA	2	89	3	1	95
MARCHE	4	213	9	3	229
LAZIO	5	301	13	3	322
CENTRO	17	830	26	7	879
ABRUZZI	3	232	8	1	244
MOLISE	2	115	9	2	128
CAMPANIA	2	369	14	2	387
PUGLIA	5	232	5	4	246
BASILICATA	1	114	3	-	118
CALABRIA	1	163	12	2	198
SUD	14	1.246	61	11	1.321
SICILIA	5	182	-	-	187
SARDEGNA	1	265	21	1	288
ISOLE	6	447	21	1	476
TOTALE NAZIONALE	61	6.366	219	48	6.684

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 6.64 - Raffronti 92-93 - Aggregato enti locali: dotazioni organiche

REGIONE	N. ENTI	DOTAZIONI ORGANICHE 1992	DOTAZIONI ORGANICHE 1993	VARIAZIONI	VARIAZIONI
	a	b	c	c-b	%
PIEMONTE	1.138	27.974	25.938	-2.036	-7,3
VALLE D'AOSTA	61	1.069	965	-104	-9,6
LOMBARDIA	1.325	60.106	56.355	-3.751	-4,7
LIGURIA	210	23.938	10.762	-13.176	-55,0
NORD-OCCIDENTALE	2.736	133.107	114.040	-19.067	-14,3
TRENTINO-ALTO ADIGE	299	9.342	10.311	969	10,4
VENETO	481	30.675	25.489	-5.186	-16,9
FRIULI VENEZIA GIULIA	210	11.437	11.671	234	2,0
EMILIA ROMAGNA	284	32.495	30.156	-2.339	-7,2
NORD-ORIENTALE	1.274	83.848	77.627	-6.322	-7,5
TOSCANA	233	40.647	40.380	-267	-1,1
UMBRIA	95	11.553	8.512	-3.041	-26,3
MARCHE	229	15.900	13.740	-2.160	-13,6
LAZIO	322	58.981	21.046	-37.935	-63,0
CENTRO	878	127.281	84.478	-42.803	-33,6
ABRUZZI	244	12.114	11.675	-439	-3,6
MOLISE	128	3.794	3.664	-130	-3,4
CAMPANIA	387	49.948	47.791	-2.157	-4,3
PUGLIA	246	40.268	39.470	-798	-2,0
BASILICATA	118	7.316	5.567	-1.751	-23,9
CALABRIA	198	8.481	8.123	-358	-4,0
SUD	1.321	121.803	116.290	-5.613	-4,6
SICILIA	187	37.543	37.334	-209	-0,6
SARDEGNA	288	12.715	12.692	-23	-0,2
ISOLE	475	50.258	50.028	-232	-0,5
NAZIONALE	6.684	616.488	442.461	-174.037	-28,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

6.7.2 - Consistenza del personale

Per quanto riguarda l'andamento dell'aggregato nel triennio esso mostra una tendenza in diminuzione delle presenze, dalle 458.868 unità a gennaio del '92 si passa alle 452.682 di fine esercizio '93¹⁶ con 6.186 unità in meno e una ripresa a dicembre 1993 rispetto ai dati di fine esercizio 1992 (da 447.876 a 452.682) con 4.806 unità.

In termini percentuali da una diminuzione del 2,4% dall'inizio alla fine del '92, si passa ad un aumento dell'1,1% da dicembre 1992 a dicembre 1993. Nel triennio quindi si registra una diminuzione dell'1,3% (v. *tavola 6.65*).

Suddividendo il totale dell'aggregato per aree geografiche, e considerando il periodo gennaio '92 - dicembre '93 la diminuzione appare, nel 1992, più accentuata nell'area Nord-occidentale, - 2.960 unità, ma è parzialmente eliminata da un recupero di presenze che, svoltosi nel corso del '93 riduce a - 914 unità la differenza verificatasi nella consistenza tra gennaio del '92 e dicembre del '93 (da 116.832 a 115.918 unità) che si traduce, in termini percentuali in una riduzione della diminuzione verificatasi nel '92 di oltre i due terzi (da - 2,5% a - 0,8%)

L'andamento del '93, compensativo della diminuzione verificatasi nel '92, appare ancora più accentuato nell'area Nord-orientale.

Da 73.932 presenze a gennaio 1992 si passa, a dicembre dello stesso anno, a 71.895 unità, con una differenza in meno di 2.037 unità pari al 2,8%. Nel 1993 la tendenza si inverte al punto che, passando da 71.895 unità a dicembre 1992 a 75.337 alla fine dell'esercizio suindicato si verifica un aumento di 3.442 unità; con ciò non solo si annulla la precedente diminuzione rispetto all'inizio del '93, ma aumenta la consistenza dell'intero periodo gennaio '92 - dicembre '93 di 1.405 unità pari all'1,9% (da 73.932 a 75.337).

Non così nell'area centrale dove da 113.191 presenze del gennaio 1992 si passa a 110.557 del mese di dicembre 1992 con una diminuzione di 2.634 unità pari al 2,3%.

La tendenza alla diminuzione si consolida quindi a fine 1992 e prosegue ancora con una sia pur modesta diminuzione nel corso del 1993. Alla fine di quest'ultimo si avranno, rispetto all'inizio del biennio in esame, 2.759 unità in meno, pari al 2,4%.

Anche al sud si conferma, alle date di riferimento, una diminuzione di personale con una decelerazione del fenomeno nel '93 rispetto al '92.

Da 112.492 presenze all'inizio del 1992 si passa a 109.098 a dicembre '92, con una diminuzione di 3.394 unità; la tendenza prosegue nel '93 con una presenza, a dicembre, di 108.410

¹⁶ E' da rilevare nell'aggregato una differenza di 1.422 unità fra i dati di dicembre 1992 e gennaio 1993 (da 447.876 a 449.298) che peraltro non corrisponde ad un reale mutamento dell'andamento, e comunque incide in minima percentuale (0,3%).

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

unità e una diminuzione finale, accumulata nel biennio, di - 4.082 unità, pari al 3,6% in meno rispetto a gennaio 1992.

Nelle isole, la presenza di personale rimane pressoché costante con una lieve tendenza all'aumento: a gennaio '92 42.421 unità, a dicembre '92, 42.454, con un aumento dello 0,1%; a dicembre '93 con 42.585 unità, infine, una differenza di 164 presenze in più rispetto al gennaio '92, pari allo 0,4% in più rispetto alla consistenza iniziale.

Per accennare alle punte estreme inversamente all'andamento generalizzato in diminuzione, si registrano nel '93 al livello di regione ordinaria con il maggior incremento di personale gli enti del Molise, con un aumento di 586 unità pari al 18,6%, che si ridimensiona nel triennio, a 481 per effetto della diminuzione subita da gennaio a dicembre '92 (- 105). Quanto agli enti appartenenti a regioni a statuto speciale si segnala il Trentino Alto Adige, con un aumento di 1.198 unità pari al 14% nel corso dell'esercizio 1993, che raggiungono nel triennio le 1.470 unità (+ 17,8%).

All'altro estremo si colloca la Campania, con una diminuzione, nell'esercizio 1993, di 1.368 unità (da 49.207 a 47.839) con una differenza di presenze accumulate nel triennio di - 3.134 unità pari al 6,1%.

Passando all'esame delle singole tipologie di enti, si constata come l'andamento generale della consistenza subisca degli scostamenti non sostanziali pur rispettando la tendenza in diminuzione.

Infatti, la presenza di personale nelle province passa nel triennio da 43.303 unità a gennaio del '92 a 42.189 a dicembre del '93 con una differenza in meno di 1.114 unità pari al - 2,6% (v. tavola 6.66).

In particolare, l'area nord-occidentale subisce nel '92 una prima diminuzione, il 3,6% con 365 unità in meno (da 9.845 a 9.480); nel '93 la situazione è pressoché stazionaria (da 9.480 a 9.427) con lo 0,6% in meno. Nel '92 si registra nell'area Nord-orientale un decremento di 294 unità - da 6.111 a 5.817 a dicembre '92 - che diminuiscono a 5.810 alla fine del '93.

Analogo andamento al centro, dove si passa nel primo esercizio da 12.361 a 12.032 con 329 unità in meno, pari al 2,7%. Nel 1993 si verifica lo stesso fenomeno precedentemente già riscontrato: la tendenza si arresta - anzi, nel corso dell'esercizio si ha un aumento di presenze di 230 unità - (da 12.032 a 12.262 a dicembre 1993) che porta la diminuzione complessiva a 99 unità con lo 0,8%.

Nell'area meridionale le presenze diminuiscono nel triennio di 477 unità (da 10.669 a 10.192 unità), pari al 4,5%.

In controtendenza nelle isole si verifica invece nel triennio un aumento - peraltro dovuto ai soli enti della Sicilia con 212 unità pari al 5,6% - che porta le presenze del personale provinciale da 4.317 a 4.498 unità con un aumento di 181 unità, pari al 4,2%.

L'andamento tendenziale dell'aggregato - diminuzione di presenze nell'esercizio '92 con un parziale annullamento della stessa nell'esercizio successivo - si riscontra nella tipologia dei comuni che peraltro rappresentano il 95,1% dell'aggregato (v. *tavola 6.67*).

La presenza di personale passa nel triennio da 408.064 unità a gennaio 1992 a 403.025 a dicembre 1993 con una differenza in meno di 5.093 unità, pari a - 1,2%.

Rispettano sostanzialmente tale tendenza le due aree geografiche del nord, le regioni del centro e il meridione, mentre le isole sono caratterizzate da stabilità.

Per quanto concerne le comunità montane l'andamento a livello nazionale appare in decremento sia per il '92 che per il '93 con un saldo negativo rispetto all'iniziale del 3,1% e con una diminuzione di 110 unità (v. *tavola 5.68*).

Peraltro i dati complessivi per aree regionali e per singole regioni meritano un ulteriore approfondimento in considerazione della diversificazione delle tendenze.

Per le camere di commercio, contrariamente a quanto si verifica nell'aggregato, si registra una costante, anche se lieve, tendenza all'aumento: da 4.068 unità a gennaio '92 a 4.083 alla fine dell'esercizio (+ 0,4%), per giungere alla fine del '93 a 4.145 unità pari all'1,5% in più, che peraltro corrisponde in termini di unità a 77 con l'1,9% di incremento (v. *tabella 6.69*).

Si segnalano, addentrando nell'analisi per area geografica, in particolare il centro con una diminuzione dell'1,7%. A livello regionale si registrano incrementi particolarmente significativi negli enti della Calabria (11%) e della Sardegna (10,3%).

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 0.65 - Raffronti 92-93 - Aggregato enti locali: variazione della consistenza del personale

REGIONE	IN SERVIZIO GEN_1992		IN SERVIZIO DIC_1992		VARIAZIONI b-a		VARIAZIONI %		IN SERVIZIO DIC_1993		VARIAZIONI c-b		VARIAZIONI %		VARIAZIONI GEN_92-DIC_93	
	a	b	b	a	b-a	%	b-a	%	c	c	c-b	%	c-a	%	c-a	%
PIEMONTE	23.324	22.437	22.437	23.324	-887	-3,8	22.754	1,4	22.754	317	1,4	-570	-2,4			
VALLE D'AOSTA	1.363	1.397	1.397	1.363	34	2,5	1.396	-0,1	1.396	-1	-0,1	33	2,4			
LOMBARDIA	70.616	69.240	69.240	70.616	-1.376	-1,9	70.750	2,2	70.750	1.510	2,2	134	0,2			
LIIGURIA	21.529	20.798	20.798	21.529	-731	-3,4	21.018	1,1	21.018	220	1,1	-511	-2,4			
NORD-OCCIDENTALE	116.832	113.872	113.872	116.832	-2.960	-2,5	115.918	1,8	115.918	2.046	1,8	-914	-0,8			
TRENTINO-ALTO ADIGE	8.280	8.552	8.552	8.280	272	3,3	9.750	14,0	9.750	1.198	14,0	1.470	17,8			
VENETO	25.322	24.669	24.669	25.322	-653	-2,6	25.078	1,7	25.078	409	1,7	-244	-1,0			
FRIULI VENEZIA GIULIA	10.948	10.636	10.636	10.948	-312	-2,8	11.060	4,0	11.060	424	4,0	112	1,0			
EMILIA ROMAGNA	29.362	28.038	28.038	29.362	-1.344	-4,6	29.449	5,0	29.449	1.411	5,0	67	0,2			
NORD-ORIENTALE	73.932	71.896	71.896	73.932	-2.037	-2,8	76.337	4,8	76.337	3.442	4,8	1.406	1,9			
TOSCANA	35.902	34.873	34.873	35.902	-1.029	-2,9	35.363	1,4	35.363	490	1,4	-539	-1,5			
UMBRIA	10.181	9.945	9.945	10.181	-236	-2,3	9.939	-0,1	9.939	-6	-0,1	-242	-2,4			
MARCHE	13.638	13.179	13.179	13.638	-459	-3,3	13.370	1,4	13.370	191	1,4	-468	-3,4			
LAZIO	53.270	52.580	52.580	53.270	-690	-1,3	51.760	-1,5	51.760	-600	-1,5	-1.510	-2,8			
CENTRO	113.191	110.667	110.667	113.191	-2.524	-2,3	110.432	-0,1	110.432	-126	-0,1	-2.769	-2,4			
ABRUZZI	10.316	10.021	10.021	10.316	-295	-2,9	10.161	1,4	10.161	140	1,4	-155	-1,5			
MOLISE	3.261	3.156	3.156	3.261	-105	-3,2	3.742	16,6	3.742	586	16,6	481	14,8			
CAMPANIA	50.973	49.207	49.207	50.973	-1.766	-3,5	47.839	-2,8	47.839	-1.369	-2,8	-3.134	-6,1			
PUGLIA	31.985	31.280	31.280	31.985	-705	-2,2	31.546	0,9	31.546	268	0,9	-437	-1,4			
BASILICATA	7.271	7.091	7.091	7.271	-180	-2,5	6.943	-2,1	6.943	-148	-2,1	-328	-4,5			
CALABRIA	8.696	8.343	8.343	8.696	-353	-3,9	6.177	-2,0	6.177	-106	-2,0	-509	-5,9			
SUD	112.492	109.098	109.098	112.492	-3.394	-3,0	108.410	-0,6	108.410	-686	-0,6	-4.062	-3,6			
SICILIA	32.422	32.398	32.398	32.422	-24	-0,1	32.494	0,3	32.494	96	0,3	72	0,2			
SARDEGNA	9.999	10.056	10.056	9.999	57	0,6	10.091	0,3	10.091	35	0,3	92	0,9			
ISOLE	42.421	42.464	42.464	42.421	-43	-0,1	42.686	0,3	42.686	131	0,3	164	0,4			
NAZIONALE	488.868	447.876	447.876	488.868	-10.992	-2,4	462.882	1,1	462.882	4.806	1,1	-6.186	-1,3			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 6.66 - Ritrifronti 92-93 - Province: variazione della consistenza del personale

REGIONE	PRESENZE GEN_1992		PRESENZE DIC_1992		VARIAZIONI		VARIAZIONI %		PRESENZE DIC_1993		VARIAZIONI		VARIAZIONI %		VARIAZIONI GEN_92-DIC_93	
	e	b	a	b	b-a	%	c	c-b	c	c-b	%	c-a	%	c-a	%	
PIEMONTE	2.054	1.933	-121			-5,9	1.947	14		0,7		-107			-5,2	
VALLE D'AOSTA																
LOMBARDIA	5.169	5.076	-113			-2,2	5.042	-34		-0,7		-147			-2,8	
LIGURIA	2.802	2.471	-131			-5,0	2.439	-33		-1,3		-164			-6,3	
NORD-OCCIDENTALE	9.846	9.489	-366			-3,7	9.427	-63		-0,6		-419			-4,2	
TRENTINO-ALTO ADIGE																
VENETO	1.828	1.747	-81			-4,4	1.759	11		0,6		-70			-3,8	
FRILLI VENEZIA GIULIA	1.031	976	-55			-5,3	987	11		1,1		-44			-4,3	
EMILIA ROMAGNA	3.252	3.094	-158			-4,9	3.065	-29		-0,9		-187			-5,8	
NORD-ORIENTALE	6.111	6.817	294			4,8	6.819	-7		-0,1		-391			-6,4	
TOSCANA	3.295	3.250	-45			-1,4	3.354	104		3,2		59			1,8	
UMBRIA	1.272	1.216	-54			-4,2	1.294	76		6,2		22			1,7	
MARCHE	2.161	2.015	-146			-6,8	2.037	22		1,1		-124			-5,7	
LAZIO	5.833	5.546	-284			-4,9	5.577	28		0,5		-56			-1,0	
CENTRO	12.381	12.032	-329			-2,7	12.262	239		1,9		-99			-0,8	
ABRUZZI	1.877	1.808	-69			-3,7	1.737	-71		-3,9		-140			-7,5	
MOLISE	596	572	-24			-4,0	559	-13		-2,3		-37			-6,2	
CAMPANIA	1.381	1.359	-22			-1,6	1.315	-44		-3,2		-66			-4,8	
PUGLIA	4.942	4.837	-105			-2,1	4.754	-83		-1,7		-188			-3,8	
BASILICATA	716	698	-18			-2,6	681	-15		-2,2		-37			-5,2	
CALABRIA	1.155	1.157	2			0,2	1.146	-11		-1,0		-9			-0,8	
SUD	10.889	10.429	-420			-3,8	10.192	-237		-2,3		-477			-4,4	
SICILIA	3.784	3.943	159			4,2	3.995	59		1,3		212			5,6	
SARDEGNA	533	513	-20			-3,8	502	-11		-2,1		-31			-5,8	
ISOLE	4.317	4.466	139			3,2	4.498	42		0,9		181			4,2	
NAZIONALE	43.393	42.214	-1.089			-2,6	42.189	-26		-0,1		-1.114			-2,6	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 6.67 - Riscontri 92-93. Comuni: variazione della consistenza del personale

REGIONE	PRESENZE	PRESENZE	VARIAZIONI	VARIAZIONI	PRESENZE	VARIAZIONI	VARIAZIONI	VARIAZIONI	VARIAZIONI
	GEN_1992				DIC_1992				
	a	b	b-a	%	c	c-b	%	c-a	%
PIEMONTE	20.192	19.439	-753	-3,7	19.749	310	1,6	-443	-2,2
VALLE D'AOSTA	1.345	1.372	27	2,0	1.302	-10	-0,7	17	1,3
LOMBARDIA	64.061	62.810	-1.271	-2,0	64.375	1.565	2,5	204	0,5
LIIGURIA	18.406	17.834	-572	-3,1	18.067	233	1,3	-339	-1,9
NORD-OCCIDENTALE	104.024	101.466	-2.668	-2,6	103.883	2.099	2,1	-471	-0,6
TRENTINO-ALTO ADIGE	7.651	8.066	235	3,0	8.875	789	9,6	1.024	13,0
VENETO	23.174	22.606	-568	-2,5	22.992	396	1,7	-182	-0,8
FRIULI VENEZIA GIULIA	9.706	9.446	-262	-2,7	9.858	412	4,4	150	1,5
EMILIA ROMAGNA	25.762	24.596	-1.176	-4,6	26.014	1.428	5,6	252	1,0
NORD-ORIENTALE	66.466	64.724	-1.771	-2,7	67.739	3.015	4,7	1.244	1,9
TOSCANA	32.607	31.823	-684	-3,0	32.008	396	1,2	-596	-1,8
UMBRIA	6.774	6.593	-181	-2,1	6.526	-67	-0,8	-248	-2,8
MARCHE	11.390	10.967	-523	-4,6	11.025	158	1,5	-365	-3,2
LAZIO	47.370	46.757	-613	-1,3	45.928	-829	-1,6	-1.442	-3,0
CENTRO	109.141	87.840	-2.301	-2,3	97.488	-362	-0,4	-2.863	-2,6
ABRUZZI	8.296	8.070	-226	-2,7	8.285	215	2,7	-11	-0,1
MOLISE	2.405	2.336	-69	-2,9	2.941	605	25,9	536	22,3
CAMPANIA	48.544	46.817	-1.727	-3,6	45.942	-875	-1,9	-2.602	-5,4
PUGLIA	26.642	26.044	-598	-2,2	26.386	342	1,3	-256	-1,0
BASILICATA	6.487	6.340	-157	-2,4	6.208	-132	-2,1	-289	-4,4
CALABRIA	7.131	6.768	-363	-4,8	6.819	-169	-2,5	-512	-7,2
SUD	99.616	96.396	-3.120	-3,1	96.381	-14	0,0	-3.134	-3,1
SICILIA	26.636	26.455	-183	-0,8	26.469	43	0,2	-140	-0,5
SARDEGNA	9.251	9.320	69	0,7	9.366	46	0,5	115	1,2
ISOLE	37.889	37.776	-114	-0,3	37.864	89	0,2	-26	-0,1
NAZIONALE	408.064	398.189	-9.876	-2,4	403.028	4.836	1,2	-6.039	-1,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ROS

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 6.68 - Raffronti 92-93 - Comunità montane: variazione della consistenza del personale

REGIONE	PRESENZE GEN_1992	PRESENZE DIC_1992	VARIAZIONI b-a	VARIAZIONI %	PRESENZE DIC_1993	VARIAZIONI c-b	VARIAZIONI %	VARIAZIONI GEN_92-DIC_93 c-a	VARIAZIONI GEN_92-DIC_93 %
PIEMONTE	435	427	-8	-1,8	403	-24	-5,6	-32	-7,4
VALLE D'AOSTA	18	25	7	38,9	34	9	36,0	16	88,9
LOMBARDIA	276	259	-17	-6,2	235	-24	-9,3	-41	-14,9
LOURIA	163	149	-14	-8,6	153	4	2,7	-10	-6,1
NORD-OCCIDENTALE	892	880	-32	-3,6	828	-36	-4,1	-87	-7,8
TRENTINO-ALTO ADIGE	345	376	31	9,0	786	410	108,0	441	127,8
VENETO	67	67	0	0,0	68	1	1,5	1	1,5
FRIULI VENEZIA GIULIA	80	79	-1	-1,3	82	3	3,8	2	2,5
EMILIA ROMAGNA	56	55	-1	-1,8	60	5	9,1	4	7,1
NORD-ORIENTALE	848	877	29	3,3	996	419	72,6	448	81,8
TOSCANA									
UMBRIA	88	88	0	0,0	76	-12	-13,6	-12	-13,6
MARCHE	77	78	1	1,3	91	13	16,7	14	18,2
LAZIO	109	104	-5	-4,6	107	3	2,9	-2	-1,8
CENTRO	274	270	-4	-1,5	274	4	1,5	0	0,0
ABRUZZI	77	78	1	1,3	76	-2	-2,6	-1	-1,3
MOLISE	189	169	-20	-10,6	168	-1	-0,6	-21	-11,1
CAMPANIA	956	939	-17	-1,8	494	-445	-47,4	-462	-48,3
PUGLIA	59	58	0	0,0	58	0	0,0	0	0,0
BASILICATA	59	55	-1	-1,8	54	-1	-1,8	-2	-3,6
CALABRIA	255	253	-2	-0,8	251	-2	-0,8	-4	-1,5
SUD	1.891	1.882	-39	-2,6	1.181	-481	-28,1	-490	-30,8
SICILIA									
SARDEGNA	128	131	3	2,3	127	-4	-3,1	-1	-0,8
ISOLE	128	131	3	2,3	127	-4	-3,1	-1	-0,8
NAZIONALE	3.433	3.390	-43	-1,3	3.323	-67	-2,0	-110	-3,2

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati ROS

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 6.60 - Raffronti 92-93 - Camere di commercio: variazione della consistenza del personale

REGIONE	PRESENZE GEN. 1992	PRESENZE DIC. 1992	VARIAZIONI		PRESENZE DIC. 1993	VARIAZIONI		VARIAZIONI GEN. 92-DIC. 93	VARIAZIONI GEN. 92-DIC. 93
			b-a	%		c	c-b		
PIEMONTE	643	638	-5	-0,8	655	17	2,7	12	1,9
VALLE D'AOSTA									
LOMBARDIA	1.070	1.095	25	2,3	1.098	3	0,3	28	2,6
LIGURIA	359	344	-14	-3,9	360	16	4,7	2	0,6
NORD-OCCIDENTALE	2.071	2.077	6	0,3	2.113	36	1,7	42	2,0
TRENTINO-ALTO ADIGE	84	90	6	7,1	89	-1	-1,1	5	6,0
VENETO	253	249	-4	-1,6	260	11	4,4	7	2,8
FRIL VENIZIA GIULIA	129	135	6	4,7	133	-2	-1,5	4	3,1
EMILIA ROMAGNA	312	303	-9	-2,9	310	7	2,3	-2	-0,6
NORD-ORIENTALE	778	777	-1	-0,1	792	15	1,9	14	1,8
TOSCANA									
UMBRIA	47	46	-1	-2,1	43	-3	-6,5	-4	-8,5
MARCHE	210	219	9	4,3	217	-2	-0,9	7	3,3
LAZIO	158	150	-8	-5,1	148	-2	-1,3	-10	-6,3
CENTRO	418	416	0	0,0	408	-7	-1,7	-7	-1,7
ABRUZZI	66	65	-1	-1,5	63	-2	-3,1	-3	-4,5
MOLISE	71	79	8	11,3	74	-5	-6,3	3	4,2
CAMPANIA	92	92	0	0,0	88	-4	-4,3	-4	-4,3
PUGLIA	343	341	-2	-0,6	350	9	2,6	7	2,0
BASILICATA									
CALABRIA	145	145	0	0,0	161	16	11,0	16	11,0
SUD	717	722	6	0,7	738	14	1,9	19	2,6
SICILIA									
SARDEGNA	87	92	5	5,7	96	4	4,3	9	10,3
ISOLE	87	92	6	6,7	96	4	4,3	9	10,3
NAZIONALE	4.088	4.063	-16	-0,4	4.146	62	1,5	77	1,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ROS

6.7.3 - Spesa per il personale

Il raffronto dei dati relativi alla spesa per il personale nel periodo gennaio 1992 - dicembre 1993 ha messo in evidenza una sostanziale stabilità nella retribuzione ordinaria, composta dalle voci stipendio, indennità integrativa speciale e acconti, con una variazione in diminuzione di 70,6 miliardi su un monte retributivo di 12.088 miliardi alla fine del 1993 che corrisponde allo 0,6% (vedi tavola 6.70).

Rispetto al dato nazionale, le aree geografiche mostrano andamenti diversificati. Infatti ad una riduzione dell'1,7% e dell'1,5% rispettivamente nelle aree centro e sud fa riscontro un incremento dello 0,2% nell'area Nord-occidentale e dello 0,9% nell'area Nord-orientale e dello 0,4% nelle isole. Un'analisi a livello regionale evidenzia che gli enti di tutte le regioni dell'area nord hanno incrementi ad eccezione di quelli delle regioni Piemonte (- 1,1%) ed Emilia Romagna (- 1,6%), mentre negli enti delle regioni centrali e meridionali solo quelli dell'Abruzzo presentano un andamento positivo (+ 0,7%).

Gli enti delle regioni Sicilia e Sardegna e delle altre regioni a statuto speciale (Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia) mostrano una spesa in aumento che, partendo dal dato più basso, 0,03% della Sicilia, perviene al 9,2% registrato negli enti del Trentino Alto Adige.

I decrementi più rilevanti sono presenti negli enti del Lazio (- 2,7%) e della Campania (- 2,6%).

Per quanto concerne la retribuzione accessoria, composta dal compenso per lavoro straordinario, dagli incentivi alla produttività e dalle altre indennità, si rileva nel biennio considerato una consistente variazione dell'incidenza delle voci straordinario e incentivi alla produttività sulla retribuzione accessoria (vedi tabelle 6.71 - 6.72); il compenso per lavoro straordinario riduce la propria incidenza di quattro punti in percentuale (dal 34,3 al 30,3%) mentre aumenta dal 22,1 al 26,1% per gli incentivi alla produttività; è stabile l'incidenza delle altre indennità che, rappresentando il 43,6% della retribuzione accessoria complessiva, meritano un approfondimento che consenta di valutarne le varie tipologie.

L'andamento della spesa per la retribuzione accessoria a livello nazionale (vedi tavola 6.73) evidenzia un incremento del 2,1% al quale corrisponde nelle aree geografiche un generale aumento con valori diversi che vanno dall'1,1% rilevato nell'area centro al 12,3% registrato nelle isole in cui è il dato degli enti della Sicilia (+ 15,9%) che ha il peso più rilevante. Solo nell'area meridionale si registra un decremento del 2,1% e le diminuzioni più rilevanti a livello regionale sono presenti con il 14% negli enti della Calabria e con il 9,6% in quelli della Basilicata.

A livello regionale gli aumenti più consistenti si riscontrano, oltre al dato già segnalato relativo agli enti della Sicilia, negli enti dell'Abruzzo con il 10,7% e del Trentino Alto Adige con il 10,4%.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I dati tendenziali dell'aggregato non si rispecchiano nella tipologia delle camere di commercio che presenta andamenti diversificati a livello regionale sempre tenendo presente che l'analisi concerne circa il 50% degli enti in questione.

Dall'esame della retribuzione accessoria risulta un aumento della spesa complessiva da 18,5 a 18,8 miliardi, pari all'1,4%.

Tale è il risultato dell'andamento delle varie componenti: compenso straordinario, indennità incentivante ed altre (vedi tavola 6.74).

Dall'analisi di queste voci si rilevano anzitutto forti squilibri nell'andamento degli enti nelle singole regioni, tali da non poter ricavare un indirizzo per area geografica. Invero, mentre nell'area Nord-occidentale ad un aumento delle spese per lavoro straordinario del 3,8% nel Piemonte, corrisponde una diminuzione per la stessa voce negli enti della Liguria pari a - 11,7%, in quella nord orientale ad un aumento del 19,7% per le spese della stessa voce nell'Emilia Romagna, corrisponde una diminuzione nel Friuli Venezia Giulia del 16%. Analogamente per gli enti dell'Italia centrale, ad esclusione di quelli della Toscana per i quali non si hanno notizie (Lazio + 15,7%, contro Umbria - 10,8%) e nel sud (Calabria + 6%, contro Campania - 10,8%).

, Stessa situazione si verifica per il compenso incentivante e per le altre indennità. Non è dunque dato ricavare una tendenza univoca all'aumento o alla diminuzione dell'intera retribuzione accessoria a livello regionale.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 6.70 - Raffronti 92-93. Aggregato enti locali: retribuzione ordinaria

REGIONE	1992	1993	VARIAZIONI	VARIAZIONI
	a	b	b-a	%
PIEMONTE	613.690.171	607.337.571	-6.552.600	-1,1
VALLE D'AOSTA	34.762.462	34.916.984	154.522	0,4
LOMBARDIA	1.856.035.429	1.862.204.519	6.169.090	0,3
LIGURIA	557.360.302	562.373.160	5.012.858	0,9
NORD-OCCIDENTALE	3.062.048.364	3.066.832.234	4.783.870	0,2
TRENTINO-ALTO ADIGE	285.219.159	289.730.775	24.511.616	9,2
VENETO	666.144.576	668.730.906	2.586.330	0,4
FRIULI VENEZIA GIULIA	286.419.130	290.402.831	3.983.701	1,4
EMILIA ROMAGNA	805.786.135	792.837.646	-12.948.489	-1,6
NORD-ORIENTALE	2.023.669.000	2.041.702.168	18.133.168	0,9
TOSCANA	985.513.782	978.322.113	-7.191.669	-0,7
UMBRIA	269.268.056	268.719.383	-548.673	-0,2
MARCHE	363.601.587	357.687.963	-6.133.624	-1,7
LAZIO	1.452.968.103	1.413.670.865	-39.297.238	-2,7
CENTRO	3.071.661.628	3.018.380.324	-53.171.204	-1,7
ABRUZZI	264.237.509	266.208.369	1.970.860	0,7
MOLISE	100.141.752	99.806.407	-335.345	-0,3
CAMPANIA	1.312.039.677	1.277.760.769	-34.278.908	-2,6
PUGLIA	835.580.793	828.302.038	-9.258.755	-1,1
BASILICATA	183.308.101	181.215.605	-2.092.496	-1,1
CALABRIA	212.279.848	211.810.990	-468.858	-0,2
SUD	2.907.667.680	2.863.104.178	-44.463.502	-1,6
SICILIA	829.813.704	830.089.784	276.080	0,0
SARDEGNA	264.081.276	267.919.856	3.838.580	1,5
ISOLE	1.093.894.989	1.098.009.640	4.114.650	0,4
NAZIONALE	12.168.631.662	12.088.028.634	-70.603.018	-0,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 6.71 - Raffronti 92-93. Aggregato enti locali: elementi della retribuzione accessori nell'anno 1992

REGIONE	STRAORDINARIO e	INCENTIVI PRODOTTIVITA' b	ALTRE INDENNITA' c	RETRIBUZIONE ACCESSORIA d	INCIDENZA % sud*100	INCIDENZA % bid*100	INCIDENZA % cid*100
PIEMONTE	19.376.956	17.665.570	27.596.802	64.639.330	30,0	27,3	42,7
VALLE D'AOSTA	763.877	679.869	5.493.417	6.937.163	11,0	9,8	79,2
LOMBARDIA	88.057.893	52.901.507	77.099.143	217.958.543	40,4	24,2	35,4
LIGURIA	15.024.783	17.025.472	25.158.718	57.208.973	26,3	29,8	44,0
NORD-OCCIDENTALE	123.223.611	88.172.418	136.348.080	346.744.009	36,6	26,4	39,0
TRENTINO-ALTO ADIGE	6.597.256	3.199.123	7.002.640	16.799.019	39,3	19,0	41,7
VENETO	21.797.268	28.931.656	27.925.512	78.654.436	27,7	36,8	35,5
FRIULI VENEZIA GIULIA	7.373.470	6.233.871	10.551.654	26.158.995	28,2	31,5	40,3
EMILIA ROMAGNA	16.090.178	20.723.259	35.939.270	72.752.707	22,1	26,5	49,4
NORD-ORIENTALE	61.868.172	61.087.909	81.419.076	194.366.167	28,7	31,4	41,9
TOSCANA	25.900.248	17.815.288	34.838.841	78.554.377	33,0	22,7	44,3
UMBRIA	7.994.071	6.762.816	14.207.676	28.964.565	27,6	23,3	49,1
MARCHE	10.775.752	6.616.996	12.355.444	31.748.194	33,9	27,1	38,9
LAZIO	65.192.667	16.242.850	79.379.622	160.815.139	43,5	10,1	49,4
CENTRO	109.862.738	49.437.864	140.781.883	300.082.278	36,8	16,6	46,9
ABRUZZI	9.049.044	3.938.794	8.788.191	21.754.029	41,6	18,1	40,3
MOLISE	4.119.447	742.111	4.397.637	9.259.195	44,5	8,0	47,5
CAMPANIA	38.187.162	17.810.421	52.797.382	108.794.965	33,9	16,7	49,4
PUGLIA	28.634.240	17.208.015	36.428.873	82.471.128	35,0	20,9	44,2
BASILICATA	5.437.279	1.924.543	6.076.517	13.438.339	40,5	14,3	45,2
CALABRIA	6.864.119	1.916.194	4.960.812	13.741.115	50,0	13,9	36,1
SUD	90.491.291	43.838.089	113.429.412	247.469.771	36,8	17,8	46,8
SICILIA	24.232.376	15.862.420	39.391.577	79.486.373	30,5	20,0	49,6
SARDEGNA	10.084.003	4.670.408	9.533.038	24.487.449	41,2	19,9	36,9
ISOLE	34.316.379	20.732.828	48.924.616	103.973.822	33,0	19,9	47,1
NAZIONALE	409.762.091	262.969.177	619.802.766	1.192.624.034	34,4	22,0	43,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 6.72 - Raffronti 92-93. Aggregato enti locali: elementi della retribuzione accessorie all'anno 1993

REGIONE	STRAORDINARIO	INCENTIVI PRODUTTIVITA'	ALTRE INDENNITA'	RETRIBUZIONE ACCESSORIA	INCIDENZA % a/d*100	INCIDENZA % b/d*100	INCIDENZA % c/d*100
PIEMONTE	17.717.917	18.787.152	26.862.912	63.377.981	28,0	29,7	42,4
VALLE D'AOSTA	673.927	1.002.062	5.805.450	7.481.439	9,0	13,4	77,6
LOMBARDIA	76.039.120	63.430.086	81.248.484	220.717.700	34,5	28,7	36,8
LIGURIA	13.954.057	18.894.636	27.415.312	60.064.005	23,2	31,1	45,6
NORD-OCCIDENTALE	108.386.021	101.923.836	141.332.168	361.641.128	30,8	29,0	48,2
TRENTINO-ALTO ADIGE	6.919.522	4.052.961	7.578.505	18.550.988	37,3	21,8	40,9
VENETO	21.274.989	34.856.907	28.177.185	85.309.061	24,9	40,9	34,2
FRIULI VENEZIA GIULIA	7.030.744	6.530.728	9.876.278	23.437.748	30,0	27,9	42,1
EMILIA ROMAGNA	15.559.569	23.625.416	37.025.083	76.210.078	20,4	31,0	48,6
NORD-ORIENTALE	60.784.804	68.066.012	83.667.069	203.697.878	25,0	33,9	41,1
TOSCANA	24.681.313	21.518.848	37.236.213	83.436.374	29,6	25,8	44,6
UMBRIA	7.037.798	7.491.803	13.008.369	27.537.970	25,6	27,2	47,2
MARCHE	10.282.198	9.202.055	12.620.175	32.104.428	32,0	28,7	39,3
LAZIO	57.682.860	22.014.758	80.709.109	160.406.727	36,0	13,7	50,3
CENTRO	98.884.169	60.227.464	143.673.866	303.486.499	32,8	19,8	47,3
ABRUZZI	9.352.838	4.999.274	9.732.812	24.084.924	38,8	20,8	40,4
MOLISE	3.506.658	1.344.494	4.174.939	9.026.091	38,9	14,9	46,3
CAMPANIA	27.352.306	19.045.208	59.008.231	105.403.745	26,0	18,1	56,0
PUGLIA	27.260.120	18.896.604	33.864.778	79.821.502	34,2	23,7	42,2
BASILICATA	4.057.090	2.082.930	6.008.415	12.148.435	33,4	17,1	49,5
CALABRIA	4.911.722	2.170.624	4.735.550	11.817.898	41,6	18,4	40,1
SUD	76.440.734	48.839.134	117.322.726	242.302.693	31,6	20,0	48,4
SICILIA	25.948.330	31.428.027	34.775.904	92.152.261	28,2	34,1	37,7
SARDEGNA	7.389.458	6.596.853	10.630.627	24.615.939	30,0	26,8	43,2
ISOLE	33.337.788	38.023.880	45.406.631	116.768.199	28,6	32,6	38,9
NAZIONALE	368.632.616	317.780.426	631.292.349	1.217.706.291	30,3	26,1	43,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 6.73 - Raffronti 92-93. Aggregato enti locali: retribuzione accessoria

REGIONE	1992	1993	VARIAZIONI	VARIAZIONI
	a	b	b-a	%
PIEMONTE	84.639.330	83.377.981	-1.261.349	-2,0
VALLE D'AOSTA	6.937.163	7.481.439	544.276	7,8
LOMBARDIA	217.958.543	220.717.700	2.759.157	1,3
LIGURIA	57.208.973	60.084.005	2.855.032	5,0
NORD-OCCIDENTALE	346.744.009	361.641.126	4.897.116	1,4
TRENTINO-ALTO ADIGE	16.799.019	18.550.988	1.751.969	10,4
VENETO	78.654.436	85.309.061	6.654.625	8,5
FRIULI VENEZIA GIULIA	26.158.995	23.437.748	-2.721.247	-10,4
EMILIA ROMAGNA	72.752.707	76.210.078	3.457.371	4,8
NORD-ORIENTALE	194.366.167	203.607.876	9.142.718	4,7
TOSCANA	78.554.377	83.436.374	4.881.997	6,2
UMBRIA	28.964.565	27.537.970	-1.426.595	-4,9
MARCHE	31.748.194	32.104.428	356.234	1,1
LAZIO	160.815.139	160.406.727	-408.412	-0,3
CENTRO	300.082.276	303.486.499	3.403.224	1,1
ABRUZZI	21.754.029	24.084.924	2.330.895	10,7
MOLISE	9.259.195	9.026.091	-233.104	-2,5
CAMPANIA	106.794.965	105.403.745	-1.391.220	-1,3
PUGLIA	82.471.128	79.821.502	-2.649.626	-3,2
BASILICATA	13.438.339	12.148.435	-1.289.904	-9,6
CALABRIA	13.741.115	11.817.896	-1.923.219	-14,0
SUD	247.468.771	242.302.693	-5.166.178	-2,1
SICILIA	79.486.373	92.152.261	12.665.888	15,9
SARDEGNA	24.487.449	24.815.938	128.489	0,5
ISOLE	103.973.822	116.768.199	12.794.377	12,3
NAZIONALE	1.192.624.034	1.217.705.291	25.081.257	2,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 6.74 - Raffronti 92-93. Camere di commercio: retribuzione accessoria e variazioni percentuali dei singoli elementi

REGIONE	STRAORDINARIO %	INCENTIVI PRODUTTIVITA' * %	ALTRE INDENNITA' %	RETRIBUZIONE ACCESSORIA		RETRIBUZIONE ACCESSORIA 1993	VARIAZIONI 1993-1992	VARIAZIONI %
				1992	1993			
PIEMONTE	3,8	-5,5	-1,6	2.789.022	2.747.728	-41.294	-1,5	
VALLE D'AOSTA								
LOMBARDIA	6,6	7,5	30,6	5.412.266	6.023.815	611.549	11,3	
LIGURIA	-11,7	-14,1	-6,2	1.744.296	1.530.214	-214.082	-12,3	
NORD-OCCIDENTALE	2,9	0,1	13,8	9.948.884	10.301.787	356.173	3,6	
TRENTINO-ALTO ADIGE	-13,8	4,2	-0,3	530.800	515.648	-15.154	-2,9	
VENETO	-4,7	-5,5	-42,5	1.144.302	942.126	-202.176	-17,7	
FRIULI VENEZIA GIULIA	-16,0	-4,7	-0,6	687.199	633.419	-53.780	-7,8	
EMILIA ROMAGNA	19,7	-4,4	-2,9	1.185.462	1.245.419	59.957	5,1	
NORD-ORIENTALE	1,7	-3,8	-17,3	3.647.763	3.336.610	-211.163	-6,0	
TOSCANA								
UMBRIA	-10,8	46,6	3,7	160.090	173.089	12.999	6,1	
MARCHE	7,5	-6,8	2,5	747.166	752.556	5.390	0,7	
LAZIO	15,7	5,8	-28,9	599.651	558.955	-40.696	-6,8	
CENTRO	6,8	3,2	-11,9	1.606.907	1.484.800	-22.307	-1,6	
ABRUZZI	0,9	-12,7	48,5	381.490	437.696	56.206	14,7	
MOLISE	3,1	8,3	-53,7	481.845	330.715	-151.130	-31,4	
CAMPANIA	-33,7	80,2	-13,1	392.324	295.978	-96.346	-24,6	
PUGLIA	-1,1	17,6	-7,9	1.461.256	1.466.457	5.201	0,4	
BASILICATA								
CALABRIA	6,0	86,3	-37,4	443.642	482.073	38.431	8,7	
SIUD	-6,6	24,0	-17,3	3.160.667	3.012.818	-147.838	-4,7	
SICILIA								
SARDEGNA	14,2	4.752,1	14,4	434.723	724.490	289.767	66,7	
ISOLE	14,2	4.752,1	14,4	434.723	724.490	289.767	66,7	
NAZIONALE	1,2	4,3	-2,8	18.686.634	18.860.376	284.842	1,4	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Capitolo VII

IL PERSONALE DEGLI ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI A RILEVANZA
NAZIONALE

7.1 - Premessa

7.1.1 - Considerazioni generali

La presente parte della trattazione, riguarda gli enti pubblici non territoriali a rilevanza nazionale, tenuti alla presentazione del conto annuale ai sensi degli artt. 1.2 e 65.2 del d.lgs. n. 29/1993.

Tale categoria, per un certo verso residuale, comprende, secondo lo schema già definito nella relazione per il 1992, gli "enti pubblici non economici" e le "istituzioni e gli enti di ricerca e sperimentazione" di cui ai comparti previsti rispettivamente dagli artt. 3 e 7 del d.P.R. n. 68/1986. La ripartizione trova anche precisa corrispondenza nella determinazione dei comparti di contrattazione collettiva più di recente operata, in attuazione dell'art. 45.3 del precitato d.lgs. n. 29/1993, dagli artt. 2, 4 e 8 del d.P.C.M. 30 dicembre 1993, n. 593, ai fini della nuova contrattazione collettiva nazionale per il pubblico impiego.

Si tratta di figure soggettive eterogenee - come è agevolmente rilevabile dalla considerazione degli enti individuati dai ricordati artt. 4 e 8 del d.P.C.M. n. 593/1993.

Tra gli "enti pubblici non economici" - per il cui personale è stata di recente definita la nuova disciplina contrattuale di comparto¹ - sono, tra gli altri, ricompresi gli enti previdenziali (INPS ed INAIL, nonché ENPAS, INADEL e ENPDEPD, confluiti dal 18 febbraio 1993 nell'INPDAP, che sarà considerato solo nei referti successivi), gli enti di cui alla legge n. 70/1975 (con esclusione ovviamente delle istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione che, come già detto, costituiscono un comparto a se stante), le Casse conguaglio prezzi, gli Ordini e collegi professionali e la maggior

¹ V. contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto del personale degli "Enti pubblici non economici", sottoscritto il 6.7.1995, previa autorizzazione del Governo alla sottoscrizione concessa con d.P.C.M. 19.4.1995.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

parte degli altri enti pubblici comunque sottoposti a tutela o vigilanza dello Stato (tra cui l'ACI, gli Automobil Club provinciali e locali). Del comparto delle "istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione" fanno, tra gli altri, parte gli enti scientifici di ricerca e sperimentazione di cui al punto 6 della tabella allegata alla legge n. 70/1975 e successive modificazioni e integrazioni, l'ISTAT, l'Istituto italiano di medicina sociale, gli Istituti di ricerca e sperimentazione agraria e talassografici, le Stazioni sperimentali per l'Industria.

Da segnalare la presenza dei due Istituti-organo, privi di personalità giuridica, del Ministero della sanità - l'Istituto superiore di sanità (ISS) e l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL) - il cui personale, appartenente ai ruoli statali, è destinatario della normativa del comparto della ricerca, nonché dei ricordati Istituti di ricerca e sperimentazione agraria che, pur connotandosi quali enti pubblici (appartenenti alla cat. VI della tabella allegata alla legge n. 70/1975), fanno fronte alle proprie esigenze di carattere amministrativo e tecnico con personale appartenente ai ruoli statali (del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali), il cui onere è a carico del bilancio dello Stato.

Peculiare ed atipica è anche la situazione, per quel che ne occupa, delle ricordate Stazioni sperimentali per l'Industria, - non inserite tra gli enti della legge n. 70/1975, ma comunque aventi la natura di persone giuridiche pubbliche per espresso disposto normativo, e, quindi, soggettività giuridica chiaramente distinta da quella dello Stato - che si avvalgono di personale appartenente ad appositi ruoli del Ministero dell'industria (ed a carico dello stesso) e di personale appartenente a propri specifici ruoli nel complesso indistintamente ricompreso nel comparto di contrattazione collettiva degli Enti di ricerca e sperimentazione.

Dal referto oggetto di questa parte della trattazione resta esclusa l'AIMA, inserita nel conto delle Amministrazioni statali, nonché gli enti regionali di sviluppo agricolo e tutti gli altri enti comunque facenti capo alle Regioni o ad enti locali.

Permane l'assenza, nella rilevazione, dell'Ente risi, nonostante la Sezione del controllo sugli Enti sovvenzionati ne abbia affermato, come ricordato nella precedente relazione, con determinazione n. 9/1993 la natura di ente non economico.

Non sono neppure considerati gli enti pubblici economici e le Aziende e gli enti contemplati nell'art. 73 del d.lgs. n. 29/1993 (EUR, Agenzia spaziale italiana, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Unioncamere, ENEA, Azienda autonoma assistenza al volo e Registro aeronautico italiano, ICE, CONI), 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.

Per questi enti restano ancora da definire 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 d.lgs n. 29/1993.

7.1.2 - Ambito dell'indagine

Conviene ribadire che non v'è completa corrispondenza tra complesso di enti pubblici non territoriali considerati dalla Ragioneria generale dello Stato-RGS (e di riflesso dalla Corte), ai fini del presente referto sul costo del lavoro, ed enti assoggettati al controllo della apposita Sezione della Corte medesima, ai sensi delle leggi n. 259/1958 e n. 20/1994.

Vi sono, infatti, Istituzioni ed organismi sottoposti al controllo della Sezione controllo Enti che per differenti motivi non sono ricompresi nell'aggregato di Enti in argomento (si consideri la ricordata AIMA, l'EUR ed il CONI) così come vi sono Enti ed organismi non assoggettati al controllo della Sezione, che vengono, invece, considerati nell'aggregato (Casse conguaglio, taluni organismi culturali soggetti a tutela o vigilanza dello Stato, ma di non riconosciuta natura pubblica - Centri studi, Fondazioni, istituti etc.).

Degna di nota è la circostanza che per due consistenti categorie di enti, e precisamente Collegi ed Ordini professionali e Stazioni sperimentali per l'industria, tenuti alla presentazione del conto annuale ai sensi degli artt. 1.2 e 65.2 del d.lgs n. 29/1993 ed in precedenza non sottoposti al controllo della Corte, si è superata l'apparente discrasia per effetto della dichiarazione di assoggettamento al controllo - sia pure da effettuarsi con modalità particolari - cui ha di recente proceduto la Sezione di controllo sugli Enti sovvenzionati con determinazioni n. 43/95 e n. 63/95. Relativamente agli Ordini e Collegi va, peraltro, evidenziato che la Corte medesima nell'affermare la propria competenza si è riferita ad un totale di 23 soggetti, mentre la RGS ne considera solamente 16.

Si osserva che gli Enti ed Istituzioni partecipanti all'aggregato in argomento - secondo la ricognizione della RGS - assommano complessivamente a 275 unità (di cui 29 previdenziali, 16 ordini, l'ACI, 102 ACI provinciali e locali, 52 di ricerca, 74 pubblici non economici)². Di questi risultano inadempienti un Ordine professionale, la Federazione nazionale di un Ordine ed un ente culturale.

Si segnala ancora che per la individuazione degli Enti si è fatto riferimento alla normativa vigente nel 1993, senza tener conto delle modifiche sopravvenute (così ad esempio è presente lo SCAU - soppresso dal luglio '95 -, nonché l'ENPAS, l'INADEL e l'ENPDEPD).

² Se i due aggregati di dipendenti statali in servizio rispettivamente presso gli Istituti sperimentali per l'agricoltura e le Stazioni sperimentali per l'industria si considerano, ai fini della rilevazione - come operato dalla RGS - quali soggetti distinti dagli enti di appartenenza si perviene a 277 unità (54 per la ricerca).

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Come si rileva dalle tavole riassuntive che seguono (tavole 7.1 e 7.2) la ricognizione effettuata - pur tenendo conto della circostanza che talune mancate corrispondenze sono determinate da modifiche normative intervenute successivamente al 1993 - non può ancora ritenersi completa, con riguardo all'intera categoria degli enti pubblici non territoriali a rilevanza nazionale. Mancano, infatti, quanto meno i dati di numerosi Enti, assoggettati al controllo della Corte dei conti, perché "sovvenzionati" dallo Stato o perché dotati di natura pubblica, che continuano a non essere ricompresi nell'elenco degli Enti tenuti all'invio formulato dalla RGS. Si ritiene, pertanto, necessario procedere per il futuro ad una esaustiva verifica - e si dovranno all'uopo stabilire ulteriori criteri di individuazione anche con la RGS predetta - dell'intero universo degli enti ed istituzioni che, sottoposti alla vigilanza di organi statali, svolgono funzioni di interesse pubblico in ambito nazionale o si giovano di forme, anche modiche, di contribuzione.

Tavola 7.1

ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI A RILEVANZA NAZIONALE
CENSITI DALLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

Tipologia	Numero enti
Automobil Clubs provinciali e locali	102
Enti pubblici non economici previdenziali	29
Enti pubblici non economici non previdenziali	23
Altri enti ex lege n. 70/1995	17
Ordini, Collegi e Federazioni professionali	17
Altri enti settore pubblico allargato	35
Istituti di ricerca e sperimentazione	52
Totale a)	275

(a) Sono ricompresi n. 29 enti non assoggettati al riscontro della Sezione di controllo della Corte dei conti sugli Enti sovvenzionati (v. allegato 1 alla presente relazione).

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 7.2

**ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI A RILEVANZA NAZIONALE
ASSOGGETTATI AL RISCONTRO DELLA CORTE DEI CONTI -
SEZIONE CONTROLLO SUGLI ENTI SOVVENZIONATI DALLO STATO**

Raggruppamenti	Tipologia enti	Numero enti		Totali
		ex art. 2 L. 259/58	ex art. 12 L. 259/58	
1°	Previdenziali	30	4	34
2°	Assistenziali	17	0	17
3°	Gestione di imprese	7	14	21
4°	Lirici e di studio	32	3	35
5°	Attività economiche ed agonistiche	121	4	125
6°	Ricerca	40	6	46
7°	Interventi sul territorio	11	8	19
8°	Portuali	7	0	7
9°	Regionali sviluppo agricolo	8	0	8
	TOTALI *	273	39	312

* Sono ricompresi n. 113 enti non presi in considerazione dalla Ragioneria generale dello Stato (v. allegato 2 alla presente relazione)

7.1.3 - Criteri metodologici

E' da tener presente che la eterogeneità degli enti appartenenti ai due raggruppamenti considerati nel capitolo pone qualche difficoltà e costituisce indubbiamente un limite per taluni raffronti e valutazioni comparative.

Cionondimeno si è proceduto, come operato per la relazione per il 1992, ad analisi di taglio trasversale, tendenti ad evidenziare l'entità e l'andamento della spesa - nelle sue varie componenti - sostenuta per il personale degli enti pubblici non territoriali in rapporto a quella del personale statale e regionale, nonché sulla base di altri utili parametri di riferimento, ad analisi di costo per aggregazioni tra organismi svolgenti attività omogenee od assimilabili.

Gli elementi necessari sono stati tratti dal conto annuale per l'esercizio 1993 e dalla relativa elaborazione della Ragioneria generale dello Stato, resa disponibile nella forma definitiva solamente con la pubblicazione, da parte della RGS medesima, del volume II del Conto annuale 1993³; altri dati

³ Cfr. Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1993. Il personale delle amministrazioni del settore non statale*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, vol. II.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sono stati acquisiti direttamente dalla Corte per gli enti assoggettati al controllo della Sezione di controllo sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

In particolare le rilevazioni e le valutazioni effettuate nell'ambito della prima analisi, di taglio trasversale e di carattere generale, riguardano:

a) la consistenza, struttura ed evoluzione del personale degli enti pubblici non territoriali, con riferimento all'incidenza della presenza femminile,

b) il grado di copertura degli organici del personale del comparto degli enti pubblici non economici e degli Enti ed Istituzioni di ricerca e sperimentazione, con evidenziazione dell'entità numerica e dell'incidenza percentuale sulle presenze, dei dipendenti con anzianità di servizio superiore ai 25 anni (*tavole 7.3 e 7.4*);

c) la dislocazione del personale dell'aggregato in esame su base regionale, con specificazione del livello di concentrazione in rapporto alla popolazione di ciascuna Regione (*tavole da 7.5 a 7.8*).

d) il rapporto tra la spesa globale sostenuta per il personale pubblico e la quota riferibile agli enti pubblici non territoriali, nonché tra i corrispondenti macroaggregati di personale (*grafici 7.1, 7.2 e 7.3*);

e) l'incidenza della spesa totale destinata ai dipendenti degli enti pubblici non territoriali sul prodotto interno lordo 1993;

f) il confronto tra le retribuzioni medie del personale del settore statale e quello del personale delle Regioni-enti locali e del personale degli enti pubblici non territoriali (*tavola 7.9*);

g) l'incidenza della retribuzione per qualifiche e livelli nei due comparti in esame e la composizione della retribuzione (*tavole da 7.10 a 7.12*).

La seconda analisi, effettuata per aggregazioni di organismi svolgenti attività omogenee o assimilabili, riguarda i seguenti settori:

- 1) Enti previdenziali
- 2) ACI e Automobil Clubs provinciali e locali
- 3) Enti ed istituzioni di ricerca e sperimentazione

L'area di indagine - pur incompleta - si estende a oltre 81 mila dipendenti su di un universo di 89.414 unità appartenenti al complesso degli enti pubblici non territoriali, pari al 90,5%.

All'uopo si è proceduto:

a) a raffrontare le retribuzioni medie per qualifiche e livelli (*tavola 7.13*)

b) a comparare l'incidenza delle voci ordinarie e di quelle accessorie della retribuzione (*tavola 7.14*)

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

c) a raffrontare le dotazioni organiche e le unità in servizio segnalando l'incidenza delle voci retributive accessorie e le possibili correlazioni con carenze di organico e con insufficienze o eccedenze delle dotazioni (*tavole da 7.15 a 7.18*)

d) a raffrontare l'entità della spesa per il personale dell'INPS e dell'INAIL con quella totale di parte corrente siccome emergente dal conto economico dei due istituti (*tavola 7.19*)

7.2 - Analisi e valutazioni generali

7.2.1 - Dati di insieme sul personale

Il personale complessivamente in servizio presso gli enti pubblici non territoriali a rilevanza nazionale, censiti dalla Ragioneria generale dello Stato, in servizio al 31 dicembre 1993 ammonta a 89.414 unità.

71.849 impiegati (di cui 4.818 non di ruolo, temporanei, contrattisti ed equiparati), pari all'80,3% del totale, sono ricompresi nel comparto degli Enti pubblici non economici; 17.565 (di cui 1.575 non di ruolo, temporanei, contrattisti ed equiparati) pari al 19,6%, sono inseriti nel comparto della ricerca.

Il personale non di ruolo, temporaneo e contrattista incide per il 6,7% nel settore degli Enti pubblici non economici e per l'8,96% per le Istituzioni ed enti di ricerca. La variazione percentuale annua della medesima categoria di personale tra il 1° gennaio ed il 31 dicembre 1993 risulta essere stata di -7,34 (da 5.200 a 4.818 unità) per il primo dei comparti considerati e +12,1 (da 1.405 a 1.575 unità) per il comparto della ricerca.

Relativamente al personale di ruolo, può evidenziarsi, sotto il profilo generale, con riguardo ai dati forniti dalla Ragioneria generale, quanto segue:

- il numero dei dipendenti risulta pari a 83.021 unità, di cui l'80,7% in servizio nel comparto degli Enti pubblici non economici ed il 19,3% nel comparto della ricerca;

- gli impiegati cessati dal servizio nel corso del 1993 sono stati 2.253 di cui 1.933 nel comparto degli Enti pubblici non economici e 320 nel comparto delle Istituzioni ed Enti di ricerca e sperimentazione, con incidenza percentuale rispettivamente del 2,9% e dell'1,1% sulla consistenza iniziale dell'anno;

- i nuovi assunti sono stati 2.398, di cui 2.186 nel comparto degli Enti pubblici economici - pari al 3,3% della consistenza iniziale del personale del comparto stesso e 212 nel comparto della ricerca - corrispondenti all'1,3% della consistenza iniziale;

- si riscontrano nel complesso, alla data del 31 dicembre 1993, 18.578 vacanze organiche, di cui 13.470 per gli Enti pubblici non economici e 5.108 per le Istituzioni ed Enti di ricerca e

sperimentazione. I "vuoti" organici corrispondono rispettivamente al 16,7% ed al 24,2% delle dotazioni organiche di ciascuno dei due comparti in esame.

7.2.2 - Consistenza, struttura ed evoluzione del personale di ruolo

Procedendo ad un esame "dinamico" della situazione del personale di ruolo, può notarsi che lo stesso è passato nel corso dell'anno da 82.878 unità a 83.021 unità, con un aumento percentuale a fine anno dello 0,7, dovuto al prevalere, per lievissima entità, del numero delle assunzioni rispetto alle cessazioni dal servizio (2,89% della consistenza iniziale di contro al 2,72%).

Con riguardo alle dotazioni organiche complessive di 101.599 posti, le disponibilità passate da 18.721 a 18.578 vengono a rappresentare il 18,4% all'inizio dell'anno ed il 18,3 al 31 dicembre 1993.

L'apparente sostanziale rigidità del grado complessivo di copertura degli organici lascia spazio ad una situazione articolata, ove si proceda ad una considerazione distinta dei due comparti in esame. Dai dati disaggregati - desumibili dagli elementi forniti dalla RGS - risulta che per gli Enti pubblici non economici il grado di copertura degli organici è aumentato, nel corso del 1993, dall'82,9 all'83,3%, mentre per il comparto delle Istituzioni ed Enti di ricerca v'è stata una diminuzione (dal 76,3% al 75,8).

Ancor più diversificata appare la situazione con riguardo alle varie categorie di personale (v. tavole 7.3 e 7.4).

Negli "enti pubblici non economici" i vuoti più marcati si riscontrano nei livelli II, III, IX e X, mentre le vacanze nelle qualifiche dirigenziali continuano ad essere compensate dalla nutrita presenza del personale del ruolo ad esaurimento.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 7.3

ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI

Qualifica - livello Personale di ruolo	Dotazioni organiche	Presenze al 31.12.1993	% su organico	Anzianità oltre 25 anni	% su presenze
Dirigente generale liv. B	4	3	75,0	1	33,3
Dirigente generale liv. C	96	85	88,5	73	85,9
Non contrattualizzati (1)	100	88	88,0	74	84,1
Dirigente superiore	1.350	560	41,5	498	88,9
Primo dirigente	762	1.120	147,0	795	71,0
Dirigenti (2)	2.112	1.680	79,5	1.293	77,0
Ispettore Generale r.e.	0	1.946		1.344	69,1
Direttore Divisione r.e.	0	480		191	39,8
Ruolo ad esaurimento (3)	0	2.426		1.595	65,7
Dirigenti + r.e. (2+3)	2.112	4.106	194,4	1.888	46,0
Decimo livello II [^] diff.	34	256	752,9	153	59,8
Decimo livello I [^] diff.	69	620	898,6	148	23,9
Decimo livello	1.535	304	19,8	21	6,9
Nono livello	3.464	543	15,7	174	32,0
Ottavo livello	15.207	13.406	88,2	5.874	43,8
Settimo livello	27.532	24.119	87,6	3.840	15,9
Sesto livello	14.779	12.085	81,8	1.869	15,5
Quinto livello	7.343	5.891	80,2	709	12,0
Quarto livello	5.974	4.417	73,9	305	6,9
Terzo livello	2.316	1.184	51,1	82	6,9
Secondo livello	35	11	31,4	0	0,0
Primo livello	1	1	100,0	0	0,0
Personale livelli (4)	78.289	62.837	80,3	13.175	21,0
Totale generale	88.501	67.031	83,3	16.077	24,0

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

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 7.4

ISTITUZIONI ED ENTI DI RICERCA E SPERIMENTAZIONE

Qualifica - livello Personale di ruolo	Dotazioni organiche	Presenze al 31.12.1993	% su organico	Anzianità oltre 25 anni	% su presenze
Dirigente di Ricerca I	1.146	544	47,47	197	36,2
Primo Ricercatore II	2.498	1.583	63,4	400	25,3
Ricercatore III	2.916	2.341	80,3	57	2,4
Ricercatori (1)	6.560	4.468	68,1	654	14,6
Dirigente Tecnologo I	306	142	46,4	24	16,9
Primo Tecnologo II	385	217	56,4	167	77,0
Tecnologo III	655	538	82,1	139	25,8
Tecnologi (2)	1.346	897	66,6	330	36,8
Ricercatori + Tecnologi (1+2)	7.906	5.365	67,9	984	18,3
Dirigente Generale I	44	34	77,3	14	41,2
Dirigente di I fascia II	70	30	42,9	24	80,0
Dirigente III	81	38	46,9	19	50,0
Dirigenti (3)	195	102	52,3	57	55,9
Totale (1+2+3)	8.101	5.467	67,5	1.341	19,0
Ispettore Generale r.e. IV	0	29		18	62,1
Direttore Divisione r.e. IV	0	262		25	9,5
Collaboratore TER IV	1.499	1.288	85,9	683	53,0
Funzionario Amministrativo IV	543	209	38,5	109	52,2
Collaboratore TER V	2.102	1.455	69,2	323	22,2
Funzionario Amministrativo V	561	661	117,8	161	24,4
Collaboratore Amministrativo V	256	111	43,4	25	22,5
Collaboratore TER VI	2.411	2.122	88,0	167	7,9
Operatore Tecnico VI	589	715	121,4	364	50,9
Collaboratore Amministrativo VI	379	301	79,4	107	35,5
Operatore Tecnico VII	890	915	102,8	63	6,9
Operatore Amministrativo VII	172	130	75,6	32	24,6
Collaboratore Amministrativo VII	625	445	71,2	33	7,4
Ausiliario Tecnico VIII	123	93	75,6	24	25,8
Operatore Tecnico VIII	1.473	762	51,7	10	1,3
Operatore Amministrativo VIII	262	324	123,7	12	3,7
Ausiliario Tecnico IX	179	287	160,3	20	7,0
Ausiliario Amministrativo IX	114	92	80,7	0	0,0
Operatore Amministrativo IX	406	196	48,3	0	0,0
Ausiliario Tecnico X	299	62	20,7	0	0,0
Ausiliario Amministrativo X	114	64	56,1	0	0,0
Personale livelli (4)	12.997	10.323	81,0	2.176	20,7
Totale generale	21.098	15.990	75,8	3.217	20,1

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

Per gli "enti di ricerca" gli squilibri sono assai più notevoli e postulano attenta considerazione ai fini dell'individuazione di idonei strumenti correttivi; risultano, infatti, vacanze di rilevantissima entità (tra il 40 ed il 50%) per i posti di maggiore rilievo e responsabilità, e cioè per le componenti dirigenziali, della ricerca e tecniche. Più difficile da valutare (per la compensazione con il soprannumero delle qualifiche superiori) ed in ogni caso di minore gravità appaiono invece i vuoti negli organici del personale dei livelli.

E', comunque, da evidenziare che la situazione dei ruoli del personale in argomento è in evoluzione, in quanto gli Enti ed Istituzioni interessati, in epoca successiva a quella a cui si riferiscono le rilevazioni della Ragioneria, hanno in gran parte proceduto alla rideterminazione degli organici in attuazione del d.lgs. n. 29/1993; il completamento di tale operazione comporterà nuovi effetti - che si potranno valutare solamente nei successivi referti al Parlamento - tanto sulla strutturazione degli organici medesimi, quanto sulle vacanze, sulla mobilità e sulle assunzioni.

Il numero degli impiegati con anzianità di servizio superiore ai 25 anni, - che è utile conoscere per procedere a previsioni di larga massima sulla presumibile entità dei futuri pensionamenti e sullo sfoltimento degli organici - è pari al 24% delle presenze al 31 dicembre 1993 per il comparto degli Enti pubblici ed al 20,1% per il comparto della ricerca. La percentuale più alta di personale "anziano" si rileva per i dirigenti amministrativi sia per il primo dei due comparti, (80% in media sulle presenze) sia per il secondo (56%). Punte notevoli si registrano per il ruolo ad esaurimento e per i livelli più elevati.

Tra le cause delle cessazioni dal servizio verificatesi nel 1993 che - come già detto - sono state 1.933 per gli Enti pubblici non economici e 320 per gli "enti di ricerca", vengono anzitutto in rilievo le dimissioni, che incidono per il 69,8% per il primo comparto e per il 53,5% per il secondo; seguono, poi, le altre cause (14,9% e 24%), i limiti di età (12,5% e 15,5%) ed i passaggi ad altre Amministrazioni (2,8% e 7%). Anche con riguardo alle varie categorie di personale, può osservarsi che sia per i dirigenti sia per il personale dei livelli, in tutto l'aggregato, la causa prevalente di cessazione è costituita dalle dimissioni; in minor misura incidono, poi, altre cause, limiti d'età e passaggi ad altre Amministrazioni.

Con riguardo alla distribuzione per regioni dei dipendenti dell'aggregato, si deve notare che per i settori in argomento la relativa rilevazione (che pur si espone nelle *tavole 7.5 e 7.6*) non presenta particolare significatività. E', infatti, da tener presente - come già evidenziato nella relazione per il 1992 - che 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, per moltissimi enti, una regolare e capillare distribuzione, in ambito nazionale, del personale, che pur incide a determinare le varie medie rilevate.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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 per l'area settentrionale (circa 25.000 impiegati per 25 milioni e 300 mila abitanti) e per l'area meridionale-insulare (circa 19.500 impiegati per 19 milioni di abitanti); nell'area centrale si riscontra una maggiore concentrazione dei dipendenti (circa 27 mila per 12 milioni e cinquecentomila residenti), facilmente spiegabile, peraltro, in relazione alla complessità delle esigenze della Capitale e del Lazio⁴.

Tavola 7.5

ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI

DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE DI RUOLO
E NON DI RUOLO SUL TERRITORIO NELL'ANNO 1993

Regioni	Personale assegnato	Popolazione	Personale per 1000 abitanti
Piemonte	4.408	4.302.565	1,02
Valle d'Aosta	285	115.938	2,46
Lombardia	7.674	8.856.074	0,87
Trentino Alto Adige	957	890.360	1,07
Veneto	3.237	4.380.797	0,74
Friuli-Venezia Giulia	1.919	1.197.666	1,60
Liguria	2.029	1.676.282	1,21
Emilia Romagna	4.607	3.909.512	1,18
Toscana	4.190	3.529.946	1,19
Umbria	1.061	811.831	1,31
Marche	1.611	1.429.205	1,13
Lazio	18.260	5.140.371	3,55
Abruzzo	1.485	1.249.054	1,19
Molise	479	330.900	1,45
Campania	4.761	5.630.280	0,85
Puglia	5.167	4.031.885	1,28
Basilicata	1.132	610.528	1,85
Calabria	1.917	2.070.203	0,93
Sicilia	4.496	4.966.386	0,91
Sardegna	2.174	1.648.248	1,32
Totale	71.849	56.778.031	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato e ISTAT (Le Regioni in cifre, 1994)

⁴ 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.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 7.6

ENTI DI RICERCA

DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE DI RUOLO E NON DI
RUOLO SUL TERRITORIO NELL'ANNO 1993

Regioni	Personale assegnato	Popolazione	Personale per 1000 abitanti
Piemonte	714	4.302.565	0,17
Valle d'Aosta	0	115.938	0,00
Lombardia	1.337	8.856.074	0,15
Trentino Alto Adige	65	890.360	0,07
Veneto	828	4.380.797	0,19
Friuli-Venezia Giulia	243	1.197.666	0,20
Liguria	360	1.676.282	0,21
Emilia Romagna	895	3.909.512	0,23
Toscana	1.409	3.529.946	0,40
Umbria	110	811.831	0,14
Marche	115	1.429.205	0,08
Lazio	8.848	5.140.371	1,72
Abruzzo	146	1.249.054	0,12
Molise	10	330.900	0,03
Campania	1.105	5.630.280	0,20
Puglia	533	4.031.885	0,13
Basilicata	48	610.528	0,08
Calabria	143	2.070.203	0,07
Sicilia	527	4.966.386	0,11
Sardegna	129	1.648.248	0,08
Totale	17.565	56.778.031	

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati Ragioneria generale dello Stato e ISTAT (Le Regioni in cifre, 1994)

Il rapporto medio nel comparto tra il personale e la popolazione residente si attesta sull'1,3 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 0,21), 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 (8.848 unità, che corrispondono al 50,3% dei dipendenti del comparto) e, conseguentemente un rapporto dipendenti popolazione più alto rispetto alla media.

Per l'INPS e l'INAIL (v. tavole 7.7 e 7.8) per i quali, in relazione alle prestazioni fornite alla collettività ed alla dislocazione decentrata, hanno minor valore le avanzate riserve (sulla

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

significatività dei parametri concernenti la distribuzione regionale dei dipendenti), le unità di lavoro per ogni 1000 abitanti risultano in media pari allo 0,67 ed allo 0,24 con il notevole, consueto ed ovvio aumento dell'indice per il Lazio.

Tavola 7.7

I.N.P.S.

DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE DI RUOLO E
NON DI RUOLO SUL TERRITORIO NEL 1993

Regioni	Personale assegnato	Popolazione	Personale per 1000 abitanti
Piemonte	2.647	4.302.565	0,62
Valle d'Aosta	127	115.938	1,10
Lombardia	4.736	8.856.074	0,53
Trentino Alto Adige	526	890.360	0,59
Veneto	2.168	4.380.797	0,49
Friuli-Venezia Giulia	863	1.197.666	0,72
Liguria	1.146	1.676.282	0,68
Emilia Romagna	2.561	3.909.512	0,66
Toscana	2.195	3.529.946	0,62
Umbria	555	811.831	0,68
Marche	841	1.429.205	0,59
Lazio	6.374	5.140.371	1,24
Abruzzo	824	1.249.054	0,66
Molise	287	330.900	0,87
Campania	2.814	5.630.280	0,50
Puglia	1.851	4.031.885	0,46
Basilicata	420	610.528	0,69
Calabria	1.249	2.070.203	0,60
Sicilia	2.729	4.966.386	0,55
Sardegna	928	1.648.248	0,56
Totale	35.841	56.778.031	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato e ISTAT (Le Regioni in cifre, 1994)

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 7.8

I.N.A.I.L.

DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE DI RUOLO E
NON DI RUOLO SUL TERRITORIO NEL 1993

Regioni	Personale assegnato	Popolazione	Personale per 1000 abitanti
Piemonte	808	4.302.565	0,19
Valle d'Aosta	53	115.938	0,46
Lombardia	1.333	8.856.074	0,15
Trentino Alto Adige	191	890.360	0,21
Veneto	255	4.380.797	0,06
Friuli-Venezia Giulia	705	1.197.666	0,59
Liguria	430	1.676.282	0,26
Emilia Romagna	896	3.909.512	0,23
Toscana	937	3.529.946	0,27
Umbria	217	811.831	0,27
Marche	362	1.429.205	0,25
Lazio	2.464	5.140.371	0,48
Abruzzo	301	1.249.054	0,24
Molise	88	330.900	0,27
Campania	654	5.630.280	0,12
Puglia	453	4.031.885	0,11
Basilicata	106	610.528	0,17
Calabria	264	2.070.203	0,13
Sicilia	688	4.966.386	0,14
Sardegna	327	1.648.248	0,20
Totale	(1) 11.532	56.778.031	

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati Ragioneria generale dello Stato e ISTAT (Le Regioni in cifre, 1994)

(1) - Comprensivo del personale contrattista

7.2.3 - La presenza femminile

Il personale femminile di ruolo, alla fine del 1993, nell'aggregato complessivo in esame, rappresenta il 43,4% del totale⁵. La percentuale risulta peraltro notevolmente diversa con riguardo ai due comparti costituenti il complesso in esame. Per gli enti pubblici non economici la presenza femminile è pari al 45,3%; per gli enti ed istituzioni di ricerca e sperimentazione la percentuale scende al 35,5%.

⁵ I dati per le considerazioni di cui al presente paragrafo sono stati desunti direttamente dal *Conto annuale 1993*, vol. II

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il tasso di variazione per il personale femminile è comunque in tendenziale globale crescita: al 1° gennaio 1993 la percentuale di presenza femminile era, infatti, pari al 44,4% per il comparto degli enti pubblici non economici ed al 35,2% per il comparto degli Enti ed Istituzioni di ricerca.

La tendenza è confermata anche dalla considerazione del rapporto tra il numero di donne immesse in ruolo nel corso del 1993 (pari al 63% del totale delle assunzioni) ed il numero di donne cessate dal servizio (che rappresenta il 34,3% delle cessazioni totali).

Di contro al rilevato incremento quantitativo, permane una partecipazione sostanzialmente limitata del personale femminile alle funzioni di maggiore importanza.

Ciò vale soprattutto per il comparto degli Enti pubblici non economici, per il quale può notarsi che le donne prevalgono numericamente sugli uomini solamente nel VII e VI livello, dove si riscontra una presenza percentuale rispettivamente del 53% e del 54,2%, (di contro alla media del 43,4% dei restanti livelli) mentre sono in numero costantemente inferiore in tutte le altre categorie. Inconsistente appare la presenza nelle qualifiche di dirigente generale di livello B e C (3 donne rispetto a 85 uomini); di modesto rilievo nei posti di funzione dirigenziale o equiparata (le donne costituiscono il 18,89%).

Nel comparto della ricerca si rileva una presenza femminile leggermente più significativa nelle funzioni più qualificate, di coordinamento, ricerca e direzione. Nel complesso dei "ricercatori" le donne costituiscono il 29,2%, in quello dei tecnologi il 23,3%, nell'ambito dei dirigenti il 20,6%. Il personale femminile dei livelli risulta pari al 38,94% (con prevalenza solo nei profili di funzionario e collaboratore amministrativo, profili comunque di modesta incidenza numerica)⁶.

7.2.4 - Il costo del personale dell'aggregato

Il costo complessivo, per il 1993, del personale comunque in servizio nell'aggregato "enti pubblici non territoriali a rilevanza nazionale" censiti dalla Ragioneria generale, è stato pari a 5.291,1 miliardi. Lo stesso corrisponde al 4% delle risorse finanziarie impegnate nel 1993 per il personale del settore pubblico (v. grafico 7.1).

Se si considera che l'entità numerica dei dipendenti in servizio nell'aggregato in argomento, pari come già detto a 89.414, si attesta sul 2,3% del numero totale delle unità di lavoro dell'intero settore pubblico (v. grafico 7.2), può ribadirsi quanto già osservato nella relazione per l'anno 1992 circa il valore del rapporto tra risorse finanziarie assegnate ed unità impiegate, che permane il più elevato nell'ambito del pubblico impiego (v. grafico 7.3).

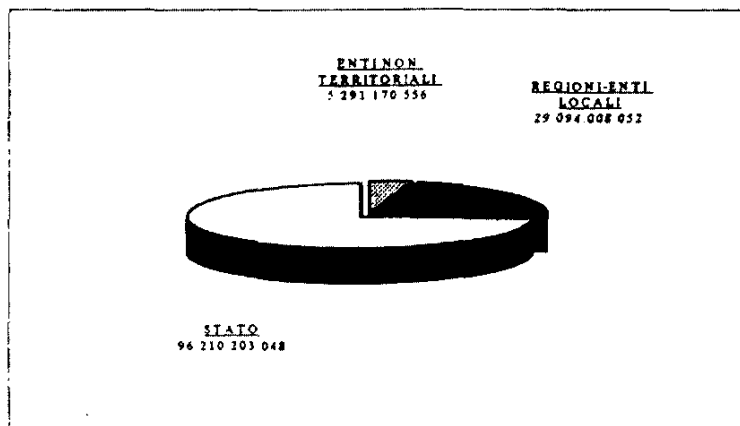
⁶ Conto annuale 1993, vol. II, p. 278.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Grafico 7.1

RIPARTIZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE ASSEGNATE
ALL'INTERO SETTORE PUBBLICO NELL'ANNO 1993
(in migliaia di lire)

Totale 130.595.381.656

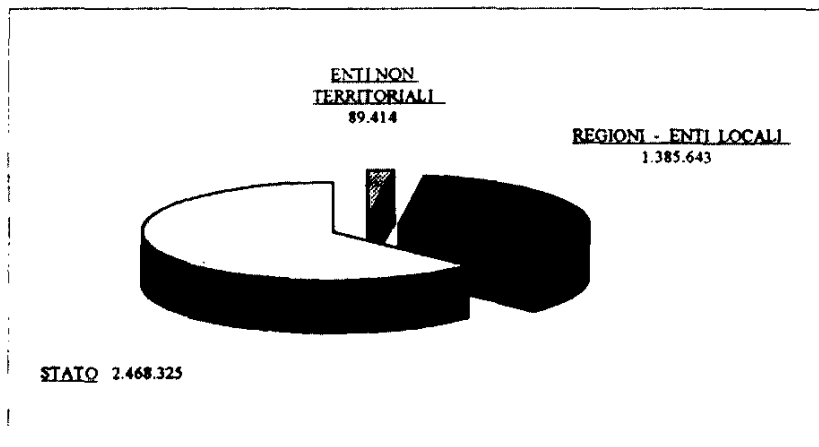


Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Grafico 7.2

RIPARTIZIONE DELLE UNITA' DI PERSONALE
ASSEGNATO ALL'INTERO SETTORE PUBBLICO
NELL'ANNO 1993

Totale 3.943.382

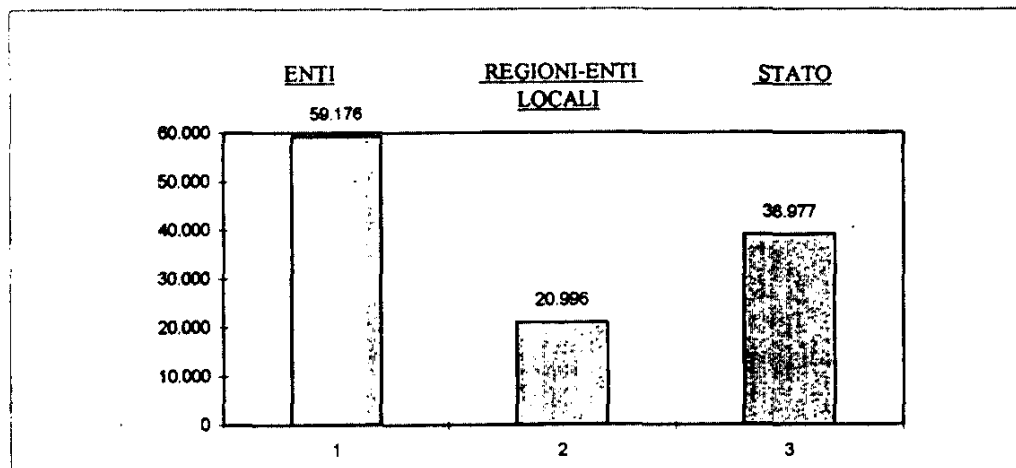


Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

STATO: Ministeri, Aziende Autonome, Scuola, Università, Corpi di Polizia, Forze Armate, Magistratura, Carriera diplomatica.

REGIONI - ENTI LOCALI: Regioni statuto ordinario, Province, Comuni, Camere di Commercio, Comunità montane, Ist. Autonomo case popolari, Aziende soggiorno e turismo, Enti regionali sviluppo agricolo, Servizio Sanitario Nazionale (U.S.L., Ist. a carattere scientifico, Ist. zooprofilattici, altri enti S.S.N., Presidi Ospedalieri.

Grafico 7.3

RAPPORTO TRA RISORSE E UNITA' ASSEGNATE AI COMPARTI
DEL SETTORE PUBBLICO NELL'ANNO 1993 (in migliaia di lire).

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

Nel contempo l'incidenza sul P.I.L., pari per il 1993 a 1.550.150 miliardi⁷, del ricordato complesso delle risorse finanziarie destinate al personale dell'aggregato degli enti pubblici in esame risulta per il 1993 dello 0,34%, sostanzialmente corrispondente a quella dell'anno precedente.

La spesa per le retribuzioni lorde è determinata per il 1993 in 3.879,8 miliardi (al netto dell'importo delle indennità di missione, degli assegni familiari, delle "altre spese" e dei contributi a carico dell'amministrazione). Di questa è destinata al personale non di ruolo, temporaneo e contrattista la quota di 222,4 miliardi, corrispondente al 5,7% (v. tavole 7.10 e 7.11).

La retribuzione media lorda pro-capite per il personale di ruolo (calcolata rapportando il dato retributivo globale - comprensivo di acconti ed arretrati - alle unità di personale in servizio al 31 dicembre 1993) risulta di 42 milioni annui per il comparto enti pubblici non economici, di 52,4 milioni annui per gli enti di ricerca e di 44 milioni annui, in considerazione ponderata dell'aggregato. I valori risultano superiori a quelli rilevati per il settore statale e per il settore delle Regioni-enti locali (v. tavola 7.9).

⁷ V. *Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1994)*, vol. I, p. 49.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 7.9

CONFRONTO TRA RETRIBUZIONI MEDIE PRO-CAPITE PER QUALIFICHE E LIVELLI DEL PERSONALE IN SERVIZIO NELL'ANNO 1983 (a)

Categorie e livelli	MINISTERI			ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI			(IN MILIARDI DI LIRE)		
	Unità pers.	Retrib. compl.	Retr. unitar.	Scost. %	Unità pers.	Retrib. compl.	Retr. unitar.	Scost. %	Scost. %
Dirigenti + r.e.	7.172	548.020.441	76.411	2,3	7.073	623.494.785	88.151	18,0	
Ottavo livello e superiori	23.808	1.191.461.334	50.049	5,0	21.732	1.114.059.261	51.264	7,6	
Settimo livello	61.549	2.546.628.400	41.376	6,6	27.257	1.054.194.559	38.676	-0,3	
Sesto livello	18.291	581.592.691	31.797	0,1	13.575	445.555.594	32.822	3,3	
Quinto livello	91.743	2.978.858.317	32.470	2,7	7.070	230.223.870	32.563	3,0	
Quarto livello	50.580	1.445.187.679	28.572	2,3	4.992	153.565.323	30.762	10,1	
Terzo livello	24.373	680.408.633	27.917	8,3	1.310	36.035.569	27.508	6,7	
Primo e secondo livello	911	19.582.501	21.498	-7,8	12	312.151	28.013	11,9	
TOTALI	278.426	9.991.740.996	35.887	7,0	83.021	3.657.441.112	44.054	31,4	
	REGIONI ED ENTI LOCALI								
Categorie e livelli	Unità pers.	Retrib. compl.	Retr. unitar.	Scost. %	Media				
Segretari e dirigenti	20.164	1.398.833.046	69.373	-7,1	74.699,9				
Ottavo livello	29.434	1.267.943.872	43.078	-9,6	47.664,0				
Settimo livello	57.514	2.077.478.702	36.121	-8,9	36.807,4				
Sesto livello	139.801	4.427.279.877	31.668	-0,3	31.773,3				
Quinto livello	111.835	3.450.911.949	30.857	-2,4	31.616,7				
Quarto livello	119.215	3.283.759.153	27.545	-1,4	27.934,1				
Terzo livello	158.563	4.033.153.459	25.436	-1,3	25.778,6				
Primo e secondo livello	12.347	288.688.623	23.381	0,5	23.254,2				
TOTALI	648.873	20.228.046.661	31.174	-7,0	33.531,2				

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

(a) Il confronto riguarda il personale di ruolo

non comprende l'indennità di missione, l'assegno per il nucleo familiare ed altre spese

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

INCIDENZA DELLA RETRIBUZIONE MEDIA PRO-CAPITE PER QUALIFICHE E LIVELLI
DEL PERSONALE DEI SINGOLI COMPARTI

Tavola 7.10

(IN MIGLIAIA DI LIRE)

Categorie e livelli	ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI					ENTI DI RICERCA					
	Unità pers.	Retrib. compl.	Retrib. unilar.	Incidenza su retr. compl.	Unità pers.	Retrib. compl.	Retrib. unilar.	Incidenza su retr. compl.	Retrib. compl.	Retrib. unilar.	Incidenza su retr. compl.
Dirigenti + r.a.	4.194	382.522.874	86.438	12,88	2.879	280.971.911	90.647	31,09			
Ottavo livello e superiori	15.129	772.540.694	51.064	27,41	6.603	341.518.587	51.722	40,69			
Settimo livello	24.119	933.003.292	38.683	33,11	3.138	171.191.267	38.621	14,44			
Sesto livello	12.085	389.934.488	32.288	13,84	1.490	55.821.128	37.330	6,63			
Quinto livello	5.891	191.148.808	32.447	6,78	1.179	39.077.082	33.144	4,66			
Quarto livello	4.417	136.141.690	30.822	4,83	575	17.423.633	30.302	2,08			
Terzo livello	1.184	32.490.045	27.441	1,15	128	3.545.524	28.139	0,42			
Primo e secondo livello	12	312.151	26.013	0,01				0,00			
TOTALE	67.031	2.818.092.022	42.042	100,00	15.990	839.349.090	62.492	100,00			

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

(a) il confronto: - riguarda il personale di ruolo

- non comprende l'indennità di missione, l'assegno per il nucleo familiare ed altre spese.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI
PERSONALE DI RUOLO E NON DI RUOLO
COMPOSIZIONE DELLA RETRIBUZIONE (1)

Tavola 7.11
(IN MIGLIAIA DI LIRE)

	Enti pubb. non econ.	%	Enti di ricerca	%	Totale	%
Stipendio	1.286.721.786		474.685.970		1.761.407.756	
I.I.S.	949.444.025		242.611.677		1.192.055.702	
Acconti			1.753.585		1.753.585	
Arretrati	32.414.528		36.589.053		69.003.581	
Totale a)	2.268.580.339	76,1	755.640.285	83,9	3.024.220.624	77,9
Straordinario	116.987.750		12.335.194		129.322.944	
Incentivi	420.897.395		62.382.188		483.279.583	
Indennità	172.866.782		70.159.528		243.026.310	
Totale b)	710.751.927	23,9	144.876.910	16,1	855.628.837	22,1
Retribuzione (a+b)	2.979.332.266	100,0	900.517.195	100,0	3.879.849.461	100,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati
Ragioneria generale dello Stato
(1) escluso: spese indennità di missione
assegno nucleo familiare
altre spese
contributo a carico Amm.ne

E' ancora da rilevare - in un raffronto di carattere più generale di un qualche interesse, se pur di relativa significatività - che la surriportata retribuzione unitaria media dell'aggregato, di 44 milioni annui, risulta superiore del 44,2% al valore del rapporto tra il reddito interno lordo ed il totale delle unità di lavoro dipendente in ambito nazionale*.

La considerazione del rapporto tra le retribuzioni riferibili alle varie qualifiche e livelli dei due comparti (v. *tavola 7.10*) pone in evidenza che le retribuzioni unitarie per gli enti di ricerca sono superiori, per quasi tutte le categorie di personale (ad eccezione del IV e VII livello per i quali vi è una sostanziale corrispondenza) a quelle del personale degli enti pubblici non economici; lo scostamento maggiore si riscontra per i dirigenti +4,8% (per l'evidente peso che ha il trattamento economico riconosciuto ai dirigenti di ricerca, ai ricercatori ed ai tecnologi) e per il III ed il VI livello, che si giovano rispettivamente di un 2,5% e di un 15,6% in più.

Relativamente all'incidenza della retribuzione corrisposta alle varie categorie di personale sul monte retributivo complessivo, è da dire che il raggruppamento dirigenti e funzionari del ruolo ad

* Detto rapporto - reddito interno medio lordo per unità di lavoro dipendente - è pari a 30,4 milioni per il 1993, in base ai dati desumibili dalla citata *Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1994)*, vol. I, p. 50 - 53.

esaurimento - numericamente pari al 6,3% dei dipendenti di ruolo del comparto enti pubblici non economici ed al 18% delle unità di ruolo del comparto degli enti di ricerca - ha assorbito rispettivamente il 12,8% ed il 31% delle retribuzioni complessive di ciascuno dei due comparti; le retribuzioni riconosciute al VIII livello e superiori - raggruppamento nel quale è ricompreso il 22,5% del personale di ruolo degli enti pubblici non economici ed il 41,2% di quello degli enti di ricerca, incidono, invece, rispettivamente per il 27,4% e per il 40,7%; il restante personale dei livelli - corrispondente, in percentuale numerica sul totale delle unità di ruolo, al 71,3% per gli enti pubblici non economici ed al 40,8% per gli enti di ricerca - ha ricevuto il residuo 59,8% nel primo dei comparti considerati ed il 28,2% nel secondo.

L'analisi degli elementi che compongono le retribuzioni del personale (v. *tavola 7.11*) consente di formulare le seguenti osservazioni:

a) le componenti ordinarie (stipendio con eventuali acconti ed arretrati) costituiscono il 77,9% del complesso retributivo dell'aggregato "enti pubblici non territoriali";

b) nell'ambito delle componenti accessorie, che incidono per il 23,9% per il comparto degli enti pubblici non economici e per il 22,1% per il comparto degli enti di ricerca, lo straordinario rappresenta il 16,5% per il primo dei ripetuti comparti e l'8,5 per il secondo; maggiore peso hanno, per entrambi i settori, gli incentivi, pari rispettivamente al 59,2% ed al 43% delle componenti; le indennità, attestanti sul 24,3% per gli enti pubblici non economici, sono la voce di maggior rilevanza per gli enti di ricerca, per il personale dei quali raggiungono il 48,4%.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 7.12

ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI
 COMPOSIZIONE DELLA RETRIBUZIONE (*)
 PERSONALE DI RUOLO E NON

a) Stipendi
 I.I.S.
 Acconti
 Arretrati

b) Straordinari
 Incentivi
 Indennità

QUALIFICA O LIV.	RETRIBUZ. (a+b)	STIPENDIO	I.I.S.	ARRETRATI	TOTALE (a)	%	STRAORD.	INCENTIVI	INDENNITA'	TOTALE (b)	%
Non Contrattualizzati	11.863.127	6.060.839	1.421.282	131.487	7.633.608	64,35	1.628.950	487.013	2.135.556	4.228.519	35,65
Dirigenti	168.976.406	77.421.167	25.652.646	1.965.623	105.059.436	62,92	14.047.221	10.155.069	37.714.678	61.916.968	37,06
Ruolo a esaurimento	183.683.341	100.641.062	35.900.302	9.692.424	146.233.788	79,61	14.689.040	12.949.210	9.611.303	37.449.553	20,39
Personale livelli	2.455.569.148	1.025.968.530	630.662.562	18.463.159	1.676.114.271	76,40	82.403.122	386.839.575	110.212.180	579.454.877	23,60
Residuo personale	181.240.244	76.590.188	55.807.211	1.141.835	133.539.234	62,82	4.221.417	10.486.528	12.993.065	27.701.010	17,18
TOTALE	2.979.332.268	1.286.721.766	949.444.026	32.414.628	2.268.680.339	76,14	116.987.760	420.887.395	172.866.782	710.761.927	23,86

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

(*) Escluso: spese indennità missione
 assegno nucleo familiare
 altre spese
 contributi a carico ammine

7.3 - Analisi e valutazione per aggregati omogenei

7.3.1 - La retribuzione media

Una seconda serie di analisi e valutazioni riguarda non l'intero universo degli enti pubblici non territoriali, di cui si è già rilevata l'estrema eterogeneità e, quindi, l'alto grado di relatività di ogni giudizio fondato su medie generali, ma aggregazioni significative di tali enti, caratterizzate - in misura più o meno accentuata - dalla omogeneità delle attività svolte e dei rispettivi assetti ordinamentali

Si tratta, in particolare, di tre raggruppamenti: a) enti previdenziali (29 enti con 54.659 dipendenti); b) Automobile Club Italia e Automobile Club provinciali e locali (103 enti con 5.452 dipendenti); c) enti di ricerca e di sperimentazione (52 enti con 15.990 dipendenti).

Va precisato, tuttavia, che le analisi e valutazioni che seguono non sempre saranno svolte con riferimento a tutte e tre le indicate aggregazioni e/o a tutti gli enti in ciascuna ricompresi e ciò per i motivi che saranno di volta in volta esplicitati.

7.3.2 - Elementi della retribuzione

Il confronto fra le retribuzioni medie del personale di ruolo nei tre settori (v. *tavola 7.13*) mostra, rispetto al dato medio complessivo (44,5 milioni), il sostanziale allineamento di quello concernente il personale degli "enti previdenziali" (43,1 milioni) ed i notevoli scostamenti degli altri due aggregati: positivo per i dipendenti degli "enti di ricerca" (52,5 milioni, corrispondente a circa +9%), decisamente negativo per i dipendenti degli A.C. (35,4 milioni, pari a -9,1%).

A detto esito certamente contribuisce per quanto concerne il settore "ricerca" una minore concentrazione del personale nei livelli più bassi. Per quanto attiene, invece, il settore "A.C.I. ed A.C. provinciali" contribuisce il trattamento sensibilmente inferiore alla retribuzione media di taluni livelli con particolare riferimento al VIII (-13,7%), al V (-18,7%) ed al III (-14,6%).

Sotto tale ultimo profilo, va anche tenuto conto - come osservato nella relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione degli Automobile Club provinciali e locali per gli esercizi dal 1985 al 1991 - della grande variabilità tra un Automobile Club e l'altro del costo medio individuale del personale, circostanza questa che sarà oggetto di particolare trattazione nell'ambito della relazione sulla gestione finanziaria degli enti in questione per gli esercizi dal 1992 al 1994 attualmente in corso di ultimazione.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 7 13

CONFRONTO TRA RETRIBUZIONI MEDIE DEL PERSONALE DI RUOLO APPARTENENTE AI SETTORI PREVIDENZIALE, DELLA RICERCA E DEGLI AUTOMOBIL CLUB (a)

Catego. e livelli	ENTI PREVIDENZIALI				ENTI RICERCA				ACIED AUTOMOBILE CLUB PROVINCIALI				Media gener.
	Unità	Retribuz. totale	Retribuz. unitaria	Scost. %	Unità	Retribuz. totale	Retribuz. unitaria	Scost. %	Unità	Retribuz. totale	Retribuz. unitaria	Scost. %	
Dirigenti + r.e.	3.603	328.360.036	88.605	-1,76	2.879	260.971.911	90.647	2,82	195	15.951.179	81.801	-7,21	88.160,99
Ottavo liv. e sup.	13.633	697.218.644	51.142	0,13	6.603	341.516.567	51.722	1,26	731	32.202.114	44.052	-13,75	51.077,36
Settimo livello	21.958	651.539.784	38.780	0,23	3.136	121.191.267	38.621	-0,19	1.191	44.384.995	37.267	-3,66	38.692,74
Sesto livello	8.599	273.523.590	31.809	-2,27	1.490	55.621.126	37.330	14,69	1.963	63.118.731	32.154	-1,21	32.547,58
Quinto livello	2.780	89.231.683	31.983	1,82	1.179	39.077.062	33.144	5,52	619	15.806.364	25.535	-18,71	31.411,36
Quarto livello	3.259	100.003.673	30.685	0,14	575	17.423.633	30.302	-1,11	495	15.228.613	30.765	0,40	30.643,64
Terzo livello	608	17.723.930	29.151	5,74	126	3.545.524	28.139	2,07	257	6.050.280	23.542	-14,60	27.567,82
Primo e secondo livello	9	241.868	26.874						1	26.909	26.909	0,12	26.677,70
TOTALI	64.689	2.368.643.608	43.166	-3,18	16.990	839.349.090	82.492	17,80	6.462	192.769.368	36.368	-29,66	44.668,71

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

(a) Il confronto non comprende l'indennità di missione, l'assegno per il nucleo familiare ed altre spese.

Passando all'analisi del rapporto fra le componenti ordinarie e le componenti accessorie della retribuzione (v. *tavola 7.14*) si evidenzia una maggiore incidenza delle seconde nell'ambito degli "enti previdenziali" (25,1% della retribuzione complessiva), rispetto agli "enti di ricerca" (16,1%) e agli A.C. (14,5%).

Quanto all'incidenza delle due componenti per fasce omogenee di personale, mentre negli "enti previdenziali" si riscontra una particolare rilevanza delle voci accessorie nella categoria dei dipendenti non contrattualizzati (40,4%), del personale dirigente e del ruolo ad esaurimento (28,4%) e del personale di VIII livello e superiore (28,6%), negli "enti di ricerca" la componente accessoria assume maggior peso nella categoria del personale di VI (20,5%) e V livello (18,9%).

Negli A.C., invece, la componente accessoria si manifesta più rilevante nella categoria dei dipendenti non contrattualizzati (18,4%) e dei dirigenti e ruolo ad esaurimento (19,3%).

7.3.3 - Consistenza del personale e retribuzione accessoria

L'indagine che segue pone in evidenza - per ciascuno dei tre aggregati in esame - il rapporto tra grado di copertura degli organici complessivo e per livelli/qualifiche, ed incidenza, sulla retribuzione complessiva, di talune significative componenti accessorie della retribuzione; e ciò, allo scopo di individuare eventuali e sintomatiche correlazioni fra le due serie di dati (*tavola 7.15*).

XII 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)

Tavola 7/14

Categ. e livelli	(IMPORTI IN MIGLIAIA DI LIRE)														
	ENTI PREVIDENZIALI					ENTI DI RICERCA					ACIED AUTOMOBILE CLUB PROVINCIALI				
	Retribuzione base (1)	% base	Retribuzione accessoria (2)	% access.	Retribuzione totale	Retribuzione base	% base	Retribuzione accessoria	% access.	Retribuzione totale	Retribuzione base	% base	Retribuzione accessoria	% access.	Retribuzione totale
Non contrattual.	5.372.387	59,6	3.639.932	40,4	9.012.319						1.406.216	81,6	316.390	18,4	1.722.606
Dirigenti + r.e	229.430.041	71,6	90.917.677	28,4	320.347.718	224.178.490	85,9	36.793.421	14,1	260.971.911	9.059.230	80,741	2.160.921	19,3	11.220.151
Ottavo liv. e sup	497.842.736	71,4	199.375.908	28,6	697.218.644	284.083.720	83,2	57.434.847	16,8	341.518.567	18.440.019	82,54	3.900.780	17,5	22.340.799
Settimo livello	650.616.248	76,4	200.923.536	23,6	851.539.784	98.321.707	81,1	22.869.560	18,9	121.191.267	19.955.258	82,847	4.131.588	17,2	24.086.846
Sesto livello	213.377.335	78,0	60.146.255	22,0	273.523.590	44.191.720	79,5	11.429.406	20,5	55.621.126	36.128.839	84,514	6.620.006	15,5	42.748.845
Quinto livello	70.469.767	79,0	18.762.116	21,0	89.231.883	31.679.731	81,1	7.397.331	18,9	39.077.062	7.214.133	87,163	1.062.457	12,8	8.276.590
Quarto livello	77.363.592	77,4	22.840.281	22,6	100.203.873	14.198.506	81,5	3.225.127	18,5	17.423.633	7.556.403	85,376	1.294.290	14,6	8.650.693
Terzo livello	14.844.691	83,8	2.879.239	16,2	17.723.930	2.904.180	81,9	641.344	18,1	3.545.524	2.687.674	86,454	421.116	13,5	3.108.790
Primo e secondo livello	209.890	86,8	31.988	13,2	241.868	0	0,0	0	0,0	0	0	0	0	0,0	0
Resistente pers.	81.692.429	83,4	16.224.515	16,6	97.916.943	56.082.231	91,7	5.085.874	8,3	61.168.105	18.674.939	97,0	573.352	3,0	19.248.291
TOTALI	1.841.219.105	74,9	615.541.447	25,1	2.456.760.552	755.649.285	83,9	144.876.910	16,1	900.517.198	121.122.711	85,5	20.480.900	14,5	141.603.611

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dell'Regioneria generale dello Stato.

(a) Il confronto non comprende l'indennità di missione, l'assegno per il nucleo familiare ed altre spese.

(1) Comprende stipendio, I.I.S., accenti, arretrati.

(2) Comprende straordinario, incentivi alla produttività, altre indennità

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 7 15

CONFRONTO TRA DOTAZIONE ORGANICA E PRESENZE AL 31/12/1993 DEL PERSONALE DI RUOLO APPARTENENTE AI SETTORI PREVIDENZIALE, DELLA RICERCA E DEGLI AUTOMOBIL CLUB (a)

Categ. e livelli	ENTI PREVIDENZIALI				ENTI RICERCA				ACI ED AUTOMOBILE CLUB PROVINCIALI			
	Dotazione organica	Presenze 31 dic. 93	Scost. numerico	Scost. %	Dotazione organica	Presenze 31 dic. 93	Scost. numerico	Scost. %	Dotazione organica	Presenze 31 dic. 93	Scost. numerico	Scost. %
Dirigenti + r.e.	1.819	3.803	1.984	52,2	4.830	2.878	-1.951	-57,3	204	185	-9	-4,6
Ottavo liv. e sup.	16.139	13.633	-4.506	-33,1	8.932	6.003	-1.929	-29,2	858	731	-127	-17,4
Settimo livello	24.807	21.858	-2.949	-13,0	3.379	3.138	-241	-7,7	1.299	1.191	-108	-9,1
Sesto livello	9.866	8.596	-1.267	-16,1	1.687	1.480	-197	-13,2	2.223	1.963	-260	-13,2
Quinto livello	3.107	2.780	-317	-11,4	1.856	1.179	-679	-57,6	1.264	819	-645	-64,2
Quarto livello	4.177	3.259	-918	-28,2	999	975	-24	-2,1	702	495	-207	-41,9
Terzo livello	1.153	608	-545	-69,6	413	126	-287	-27,8	819	257	-562	-140,9
Primo e secondo livello	12	9	-3	-33,3					13	1	-12	-1.200,0
TOTALI	63.200	64.669	-8.641	-16,6	21.098	16.990	-8.108	-31,8	7.182	8.482	-1.730	-31,7

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

(a) Il confronto non comprende l'indennità di missione, l'assegno per il nucleo familiare ed altre spese.

A) - Enti di ricerca.

La consistenza del personale comunque in servizio presenta complessivamente una deficienza di 5.108 unità (-31,9%) rispetto a quella della dotazione organica di 21.098 unità, anche tenendo conto della compensazione tra esuberi e carenze riscontrabili nelle singole qualifiche e livelli nonché della permanenza di personale nel ruolo ad esaurimento ovviamente non contemplata nelle menzionate dotazioni.

Le eccedenze più vistose, tenuto conto dell'incidenza percentuale sulle dotazioni previste per le rispettive qualifiche e livelli, riguardano: i funzionari amministrativi di V, il cui esubero però - in aggiunta a quello del personale ad esaurimento - compensa la differenza in meno dei funzionari amministrativi di IV; gli operatori tecnici di VI; gli operatori amministrativi di VIII; gli ausiliari tecnici di IX

Le carenze di maggior consistenza si rilevano fra dirigenti di ricerca di I, ricercatori ed i tecnologi, nei collaboratori sia amministrativi che tecnologi, negli operatori tecnici di VIII, negli operatori amministrativi di IX e negli ausiliari tecnici e amministrativi di X.

Nella composizione della retribuzione, particolare significato - ai fini di un'utile correlazione con la situazione delle dotazioni organiche - assumono alcune voci di trattamento accessorio e più particolarmente lo straordinario e l'incentivo, non rivestendo particolare valenza la residuale voce relativa alle altre indennità che, in quanto personali e legate alle mansioni, prescindono dall'incremento dell'attività e dal raggiungimento degli obiettivi nonché dal miglioramento dei risultati che sono gli elementi tipizzanti delle prime due voci retributive accessorie ricordate.

Tanto premesso, deve rilevarsi che dall'analisi dei dati emerge che le risorse impegnate per straordinario e soprattutto per l'incentivo sembrano prescindere dalla copertura, dalla carenza o addirittura dall'esubero delle dotazioni per qualifica e livello, considerato che tra le punte percentuali più alte si collocano gli operatori tecnici di VI, gli ausiliari tecnici di IX ed i funzionari amministrativi di V che presentano eccedenze, rispettivamente, di 126, 108 e 100 unità.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 7.10

ENTRATA RICERCA
RAPPORTO GRADO COPERTURA ORGANICI COMPLESSIVO E PER LIVELLI QUALIFICHE - INCIDENZA COMPONENTI ACCESSORIE SU RETRIBUZIONE

Qualificativo Personale di ruolo e non temporaneo e cont.	Dotazione organica (a)	In servizio al 31/12/83 (b)	(b - a)	Retribuzione totale	Strandi	% su Retr. Tot.	Incidenza	% su Retr. Tot.	Stipendio- MS - Account	% su Retr. Tot.	Stipendio Incentive Indennità	% su Retr. Tot.	Emolum. anni preced.	% su Retr. Tot.
Diligente di Ricerca I	1.146	544	-602	56.397.435	0	0,0	56.037	0,1	49.133.785	15,2	8.047.362	14,1	316.259	0,5
Primo Ricercatore II	2.498	1.533	-915	131.324.845	0	0,0	132.775	0,1	105.662.750	13,1	17.273.602	13,2	8.167.833	6,2
Ricercatore III	2.916	2.341	-575	125.478.901	0	0,0	324.232	0,3	108.147.529	13,1	16.718.399	13,3	2.812.973	2,1
Diligente Tecnologo I	306	142	-164	14.036.740	0	0,0	46.962	0,3	1.683.239	12,0	1.729.620	12,3	166.131	1,3
Primo Tecnologo II	395	217	-168	24.962.459	0	0,0	161.263	0,6	16.138.062	10,0	2.448.765	10,6	8.194.609	24,6
Tecnologo III	655	538	-117	34.518.000	247	0,0	258.422	0,7	28.212.653	11,2	4.126.620	12,0	4.178.927	12,1
Diligente Generale I	44	34	-10	4.148.130	0	0,0	0	0,0	3.441.189	16,1	696.556	16,1	38.375	0,9
Diligente Prima Fascia II	70	30	-40	2.879.895	0	0,0	11.922	0,4	2.122.476	73,7	751.593	26,1	5.828	0,2
Diligente III	81	38	-43	3.141.963	0	0,0	18.103	0,6	605.980	25,7	824.083	26,2	38.958	1,2
Ispezioni Gen. R.E. IV	0	29	29	11.230.492	76.219	0,7	1.252.346	11,2	2.279.342	72,5	1.993.766	17,7	0	0,0
Direttore Dir. R.E. IV	0	262	262	10.632.135	140.769	1,3	1.320.786	12,2	8.446.923	81,7	1.967.462	18,2	17.750	0,2
Collaboratore TER. IV	1.499	1.266	-211	96.601.660	1.719.110	2,8	9.054.673	13,6	2.215.002	3,3	12.698.765	19,5	2.312.838	3,5
Funzionari Ann. vo IV	543	209	-334	12.101.520	387.844	3,2	1.863.650	15,4	51.299.937	77,0	2.462.913	20,4	1.378.752	11,4
Collaboratore TER V	2.102	1.455	-647	67.442.783	1.543.391	2,3	9.915.238	14,7	2.240.035	3,3	13.698.964	20,3	1.752.636	2,6
Funzionari Ann. vo V	561	661	100	30.969.860	968.112	3,1	4.983.593	16,1	51.981.464	77,1	6.507.185	21,0	645.789	2,1
Collaboratore Ann. vo V	256	111	-145	4.405.243	135.017	3,1	664.060	15,9	3.367.452	76,4	932.061	21,2	105.710	2,4
Collaboratore TER VI	2.411	2.122	-289	66.008.453	1.790.339	2,1	10.865.658	12,3	3.778.699	4,3	18.234.654	16,7	4.063.340	5,7
Operatore Tecnico VI	589	715	126	21.612.978	553.019	2,5	3.000.761	13,8	657.596	3,0	4.211.376	19,3	763.944	3,5
Collaboratore Ann. vo VI	379	301	-78	12.471.836	399.902	3,0	1.756.895	14,1	9.508.407	76,2	2.423.330	19,4	542.099	4,3
Operatore Tecnico VII	860	915	25	35.896.328	1.039.633	2,9	5.801.915	15,6	6.462.234	2,4	7.481.782	20,8	828.626	2,3
Operatore Ann. vo VII	172	130	-42	4.768.625	99.636	2,1	618.355	13,0	3.872.341	81,2	773.174	16,2	123.110	2,6
Collaboratore Ann. vo VII	625	445	-180	14.956.173	503.991	3,4	2.250.807	15,0	11.358.641	75,9	3.174.450	21,2	423.062	2,8
Auxiliario Tecnico VIII	123	93	-30	3.335.719	148.447	4,5	435.711	13,1	2.595.002	76,9	702.329	21,1	68.369	2,1
Operatore Tecnico VIII	1.473	782	-711	25.082.787	825.094	3,3	3.305.274	13,2	19.869.472	78,4	5.034.396	20,1	138.939	0,6
Operatore Ann. vo VIII	262	324	62	10.678.546	232.701	2,2	1.212.618	11,4	8.686.747	81,3	1.690.616	15,6	331.163	3,1
Auxiliario Tecnico IX	179	287	108	9.499.691	324.916	3,4	1.078.228	11,3	7.493.683	76,9	1.677.690	19,8	128.216	1,3
Auxiliario Ann. vo IX	114	92	-22	2.919.764	84.443	2,9	269.053	9,9	2.364.173	81,0	424.391	14,5	131.200	4,5
Operatore Ann. vo IX	406	196	-210	5.003.978	139.867	2,8	638.712	12,7	4.051.543	81,0	923.046	18,4	29.368	0,6
Auxiliario Tecnico X	298	92	-207	1.893.137	140.572	7,4	246.327	13,0	1.430.514	75,6	452.690	23,9	9.633	0,5
Auxiliario Ann. vo X	114	64	-50	1.652.397	36.740	2,2	125.142	7,6	1.463.692	89,6	166.954	11,4	341	0,0
Totale Personale di Ruolo	21.898	18.998	-2.898	539.348.699	4.444.444	1,3	61.387.193	7,3	683.131.369	78,9	139.791.826	16,7	38.438.866	4,3
Personale non di ruolo	0	626	626	32.445.694	679.259	2,1	548.463	1,7	30.820.590	95,0	1.576.218	4,9	47.116	0,1
Personale temporaneo	0	469	469	21.841.599	399.846	1,0	427.168	2,0	19.396.349	86,6	2.407.253	11,0	77.997	0,4
Personale centralizzato	0	246	246	6.980.612	35.063	0,5	96.344	1,4	5.742.834	83,5	1.100.403	16,0	37.275	0,5
Totale altro personale	0	1.878	1.878	61.188.186	1.081.187	1,8	1.074.996	1,8	66.919.843	81,4	8.668.374	8,3	162.368	0,3
TOTALE GENERALE	21.898	17.666	-4.232	600.536.885	5.525.631	1,4	62.382.189	6,9	719.851.212	79,8	144.870.319	16,1	38.601.234	4,1

Fonte: Elaborazione Conti dei conti di tutti i Regimenti generali dello Stato

B) - Enti di previdenza.

Il totale del personale di ruolo in servizio è inferiore di 8.541 unità (-13,5%) a quello previsto dalla dotazione organica di ruolo (63.200 unità). Tale differenza appare ancora più significativa se si tiene conto del fatto che le carenze non sono distribuite tra le diverse qualifiche e livelli e soprattutto della presenza del personale dirigenziale e del ruolo ad esaurimento che si appalesa ampiamente eccedentario (+2.336 unità, peraltro non previste nella dotazione organica). Il restante personale evidenzia rilevanti carenze che appaiono particolarmente vistose nei livelli dal VI al X (-9.471 unità pari al 17,9% della dotazione organica).

L'analisi delle voci retributive accessorie di straordinario e di incentivo che sono quelle legate all'incremento di attività ed al miglioramento dei risultati consentono di rilevare che:

- la maggiore incidenza percentuale complessiva di tali voci sul totale della retribuzione è riscontrabile nella categoria del personale dirigente ed in quella dei più elevati livelli professionali, ciò, come si è visto, pur in presenza, in taluni casi di cospicui esuberi di organico. In particolare per il X livello differenziato la percentuale si attesta a circa il 42,3%;
- l'incidenza percentuale più elevata dello straordinario si riscontra nella dirigenza (17,7% per i dirigenti generali di livello B e 14,1% per i dirigenti generali di livello C).

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 7.17

ENTI PREVIDENZIALI
 RAPPORTO GRADO COPERTURA ORGANICI COMPLESSIVO E PER LIVELLI/QUALIFICHE
 INCIDENZA COMPONENTI ACCESSORIE SU RETRIBUZIONE

Qualificativo Pers. di ruolo e non compreso personale (temporaneo e contratt.)	Dotazione organica	In servizio al 31/12/93		Retribuzione totale	Stipendio	Incentivo	% su Retr.	Indennità	% su Retr.	Stipendio- IS - Accenti	% su Retr.	Stipendio Incentivo	% su Retr.	Emolum. anni preced.	% su Retr.
		(a)	(b)												
Dirigente Generale LV	3	2	-1	266.026	47.128	6.067	3,3	39.275	14,6	170.675	64,2	95.070	35,7	81	-
Dirigente Generale LVV	73	60	-13	8.748.293	1.230.701	430.759	4,9	1.983.402	21,5	5.073.043	58,0	3.544.862	40,5	128.368	1,5
Dirigente Superiore	1211	438	-773	54.078.664	4.879.178	2.987.511	5,5	14.058.370	26,0	31.035.852	56,5	21.923.059	40,5	819.753	1,0
Primo Dirigente	532	967	435	69.873.912	7.222.708	5.828.783	6,3	21.258.971	23,7	54.213.106	60,5	34.110.442	39,0	1.360.364	1,5
Ispettore Gen. R. E.	0	1.904	1.904	147.043.009	11.938.612	10.848.828	7,4	6.517.729	4,4	109.553.118	74,5	28.305.169	19,9	8.184.719	5,6
Direttore Dir. R. E.	0	432	432	29.552.135	2.412.156	1.860.281	6,4	1.288.599	4,4	22.469.175	76,1	5.579.008	18,9	1.483.954	5,0
Decimo Lv. II diff.	0	198	198	35.291.363	1.078.484	3.311.261	9,4	10.551.695	29,9	16.788.414	63,2	14.939.420	42,3	1.583.529	4,4
Decimo Lv. I diff.	0	531	531	55.065.704	1.102.423	5.061.485	9,2	17.173.350	31,2	29.227.336	53,1	23.337.236	42,4	2.501.128	4,5
Decimo Lv.	1.256	249	-1.007	18.271.432	611.514	2.425.955	13,3	4.336.120	23,7	10.511.575	57,5	7.373.589	40,4	386.268	2,1
Nono Lv.	3.118	398	-2.720	20.205.306	917.161	3.490.487	17,3	1.203.505	6,0	14.570.154	72,1	5.611.233	27,8	23.949	0,1
Ottavo Lv.	13.765	12.257	-1.508	568.384.808	21.079.293	98.450.031	17,3	26.685.104	5,0	417.096.167	73,4	148.114.428	26,1	3.204.214	0,6
Settimo Lv.	24.807	21.948	-2.849	651.539.784	22.570.434	160.664.804	16,0	17.680.298	2,1	647.633.017	76,1	200.923.636	23,6	2.983.231	0,4
Sesto Lv.	9.986	9.599	-1.387	273.523.590	6.430.610	48.366.719	17,0	5.348.926	2,0	211.023.694	77,2	60.146.255	22,0	2.353.641	0,9
Quinto Lv.	3.107	2.790	-317	89.231.883	2.981.398	14.193.069	3,3	1.607.649	1,8	69.114.830	77,5	16.782.116	21,0	1.354.937	1,5
Quarto Lv.	4.177	3.259	-918	100.003.673	3.474.653	17.353.999	17,4	1.811.429	1,6	76.617.774	76,6	22.640.261	22,6	745.816	0,7
Terzo Lv.	1.153	608	-545	17.723.930	728.791	1.864.308	10,6	268.140	1,5	14.932.195	82,9	2.879.239	16,2	212.499	1,2
Secondo Lv.	12	9	-3	241.968	14.087	9.710	-	8.191	-	209.880	-	31.968	-	-	-
Primo Lv.															
Totale personale di ruolo	63.200	54.959	-8.241	2.358.843.808	80.695.531	374.998.617	15,9	133.624.783	5,7	1.732.530.207	73,4	599.316.931	25,4	26.986.470	1,1
Personale non di ruolo	0	1.170	1.170	31.231.263	1.411.221	4.013.046	12,8	98.968	0,3	25.448.992	81,5	5.523.233	17,7	299.036	0,9
Personale temporaneo	0	280	280	36.070.779	674.784	5.601.636	15,5	1.604.452	4,4	28.173.125	76,1	7.860.874	21,6	16.760	0,0
Personale contrattista	0	822	822	30.914.901	193.915	35.499	0,1	2.596.994	8,5	27.511.995	96,2	2.820.406	9,2	762.796	2,6
Totale altro personale	0	2.272	2.272	97.916.943	2.279.920	9.650.183	9,9	4.294.412	4,4	80.933.812	82,3	16.224.515	16,8	1.058.616	1,1
TOTALE GENERALE	63.200	56.931	-6.269	2.456.760.551	82.975.451	384.648.800	15,7	137.919.195	5,6	1.813.164.019	73,8	615.541.446	25,1	28.055.096	1,1

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

C) - A.C.I. e A.C. provinciali e locali.

Il totale del personale di ruolo è notevolmente inferiore (-1.730 unità, pari al 31,7%) a quello previsto dalla dotazione organica, anche tenendo conto di quello non stabilmente incardinato nel rapporto di servizio.

Il fenomeno relativo al personale del ruolo ad esaurimento e del X livello differenziato è di scarso rilievo raggiungendo complessivamente 21 unità, che compensano ampiamente la carenza rilevabile nel IX livello. Carenze, per altro, evidenziate anche nelle restanti posizioni con particolare riferimento a quelle esistenti dal III al VII livello (1.582 unità).

L'analisi dei dati concernenti il trattamento accessorio che appaiono significativi, in quanto, in genere, correlati alla quantità ed alla qualità del servizio prestato, consente di rilevare che la menzionata voce retributiva complessivamente considerata fa registrare l'incidenza percentuale più elevata sulla retribuzione del personale dirigente (21,1%), del ruolo ad esaurimento (21%) nonché del personale di decimo livello (21,4%).

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 7.18

A.C.I. e A.C. PROV.VI - RAPPORTO GRADO COPERTURA ORGANICI COMPLESSIVO E PER LIVELLQUALIFICHE
INCIDENZA COMPONENTI ACCESSORIE SU RETRIBUZIONE

Qualificativo Pers. di ruolo e non (compreso pers. temporaneo e contrast.)	Dotazione organica (a)	In servizio al 31/12/93		Retribuzione totale	Stress	% su		Incentivo	% su		Indennità	% su		Stipendio- IIS - Accenti (f)	% su		Strordinario inc. indennità (c) (d) (e)	% su		Emolum. anni preced. Tot. (g)	% su Regr. Tot.	
		(b)	(c)			Regr.	Tot.		Regr.	Tot.		Regr.	Tot.		Regr.	Tot.		Regr.	Tot.			
Dirigente Generale Liv. B	1	1	0	158.451	23.853	15,2	0	0	0,0	12.904	6,2	119.691	76,5	36.757	23	3	0,0	15	0,0	3	0,0	
Dirigente Generale Liv. C	15	15	0	1.632.919	162.317	9,9	0	0	0,0	194.070	11,3	1.268.517	78,8	346.387	21,2	15	0,0	15	0,0	15	0,0	
Primo Dirigente	80	73	-7	7.102.585	486.744	6,8	642.524	9,0	8,0	215.259	3,0	5.768.443	81,2	1.324.527	18,6	9.615	0,1	32.204	0,5	32.204	0,5	
Ispettore Gen. R.E.	108	92	-16	6.256.569	559.869	8,9	593.587	9,5	178.623	2,9	4.692.326	76,2	401.728	6,2	71.515	1,1	5.457	0,1	17.671	0,3	17.671	0,3
Dirigente Liv. R.E.	0	0	0	478.701	30.315	6,3	37.961	7,9	3.219	0,7	441.910	11,4	327.249	83,4	61.624	15,7	3.407	0,9	17.671	0,3	17.671	0,3
Decimo Livello II Diff.	0	0	0	323.934	25.995	8,0	22.731	7,0	38.995	12,0	432	0,1	305.070	77,7	84.195	21,4	3.412	0,9	17.671	0,3	17.671	0,3
Decimo Livello I Diff.	0	0	0	392.280	16.262	4,2	44.910	11,4	432	0,1	0	0,0	261.055	66,3	52.951	13,5	2.419	0,6	17.671	0,3	17.671	0,3
Decimo Livello	9	7	-2	392.877	21.989	5,6	38.043	9,7	24.183	6,2	24.183	6,2	305.070	77,7	84.195	21,4	3.412	0,9	17.671	0,3	17.671	0,3
Nono Livello	156	86	-86	4.282.088	256.541	6,0	427.725	10,0	70.025	1,6	70.025	1,6	3.477.951	81,0	754.291	17,8	58.846	1,4	303.373	1,1	303.373	1,1
Ottavo Livello	693	629	-64	26.809.245	1.355.290	5,1	2.623.626	10,5	350.224	1,3	350.224	1,3	21.976.542	82,0	4.529.330	16,9	714.895	1,9	714.895	1,9	714.895	1,9
Settimo Livello	1.191	1.191	-108	44.364.895	1.989.510	4,5	3.827.471	8,8	869.947	2,0	869.947	2,0	36.883.172	83,1	6.786.828	15,3	585.387	0,9	585.387	0,9	585.387	0,9
Sesto Livello	2.223	1.993	-260	63.118.731	2.401.698	3,8	5.882.117	9,3	961.957	1,5	961.957	1,5	53.287.594	84,4	9.245.770	14,6	152.282	0,2	152.282	0,2	152.282	0,2
Quinto Livello	1.284	619	-645	15.806.364	596.893	3,8	1.202.293	7,6	228.360	1,4	228.360	1,4	13.656.556	86,4	1.997.546	12,6	129.230	0,8	129.230	0,8	129.230	0,8
Quarto Livello	702	495	-207	15.228.813	636.050	4,2	1.223.248	8,0	317.989	2,1	317.989	2,1	12.822.295	84,9	2.177.266	14,3	36.084	0,6	36.084	0,6	36.084	0,6
Terzo Livello	619	257	-362	6.050.260	263.054	4,3	422.410	7,0	120.110	2,0	120.110	2,0	5.206.622	86,1	805.574	13,3	1.706	0,0	1.706	0,0	1.706	0,0
Secondo Livello	13	0	-13	26.909	139	0,5	1.080	4,0	378	1,4	378	1,4	23.606	87,7	1.597	5,9	1.706	0,0	1.706	0,0	1.706	0,0
Primo Livello	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale Personale di Ruolo	7.182	5.452	-1.730	192.789.365	8.788.452	4,6	17.330.333	9,0	3.578.675	1,9	3.578.675	1,9	161.014.960	83,5	29.695.460	15,4	2.056.945	1,1	2.056.945	1,1	2.056.945	1,1
Personale non di ruolo	0	25	25	953.330	20.147	2,1	13.279	1,4	153.037	16,1	153.037	16,1	751.585	78,6	166.463	18,6	15.282	1,6	15.282	1,6	15.282	1,6
Personale temporaneo	0	835	835	21.670.845	401.687	1,9	56.948	0,3	313.498	1,4	313.498	1,4	20.698.326	96,4	772.173	3,6	2.344	0,0	2.344	0,0	2.344	0,0
Personale contrastista	0	0	0	271.462	9.402	3,5	8.612	0,0	34.698	12,9	34.698	12,9	209.969	77,3	52.712	19,4	8.981	3,3	8.981	3,3	8.981	3,3
Totale altro personale	0	871	871	22.895.637	431.236	1,9	76.679	0,3	501.233	2,2	501.233	2,2	21.857.782	95,5	1.011.348	4,4	26.507	0,1	26.507	0,1	26.507	0,1
TOTALE GENERALE	7.182	6.323	-859	215.685.002	9.219.600	4,3	17.408.212	6,1	4.077.908	1,9	4.077.908	1,9	182.872.742	84,8	30.708.908	14,2	2.083.452	1,0	2.083.452	1,0	2.083.452	1,0

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

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

7.3.4 - Rapporto tra la spesa per il personale e quella totale di parte corrente dell'INPS e dell'INAIL

Da ultimo, viene posta a confronto la spesa impegnata per il personale dei due maggiori enti previdenziali, I.N.P.S. ed I.N.A.I.L., rispetto al totale di quella corrente, desumibile dai relativi conti economici (v. *tavola 7.19*).

Per quanto riguarda l'I.N.P.S. la quantità delle risorse assorbite dal personale (2.193 miliardi) costituisce lo 0,97% della spesa corrente ammontante nel 1993 a 225.448 miliardi.

Più rilevante s'appalesa in percentuale la spesa per il personale dell'I.N.A.I.L. che corrisponde al 5,7% della spesa corrente.

Trattasi, peraltro, di dati solo parzialmente indicativi in quanto influenzati più che dai livelli retributivi, che sono sostanzialmente gli stessi, dalle profonde diversificazioni della struttura organizzativa in relazione alla gestione dei rispettivi flussi di spesa.

Tavola 7.19

INPS E INAIL

RAPPORTO TRA SPESA CORRENTE E SPESA PER IL PERSONALE

(IN MILIARDI DI LIRE)

	Totale spesa corrente	Spesa per il personale	Incidenza percentuale
INPS	225.948	2.193,0	0,97
INAIL	11.930	686,2	5,75

all. 1

Enti compresi nell'elenco della Ragioneria generale dello Stato NON assoggettati al riscontro della Sezione di controllo della Corte dei conti sugli enti sovvenzionati.

1. Accademia delle scienze di Torino (1)
2. Accademia nazionale di San Luca (1)
3. Cassa conguaglio acquedotti genovesi (2)
4. Cassa conguaglio gas al petrolio liquefatto (2)
5. Cassa conguaglio per il settore elettrico (2)
6. Cassa conguaglio settore telefonico (2)
7. Cassa conguaglio zucchero (2)
8. Cassa di previdenza per l'assicurazione degli sportivi
9. Centro alti studi europei di Urbino
10. Centro nazionale di studi leopardiani (1)
11. Ente "Casa Oriani" (1)
12. Ente per le Ville Vesuviane (1)
13. Fondazione "Claudio Monteverdi" (1)
14. Fondazione "Il Vittoriale degli italiani" (1)
15. Fondazione Guglielmo Marconi (1)
16. Istituto agronomico per l'Oltremare
17. Istituto di studi europei "A. De Gasperi" (1)
18. Istituto di studi filosofici di Napoli (1)
19. Istituto di studi filosofici di Roma (1)
20. Istituto italiano di numismatica (1)
21. Istituto italiano per la storia della musica (1)

- 22. Istituto italiano studi germanici (3)
- 23. Istituto italiano studi legislativi
- 24. Istituto nazionale di archeologia e storia dell'arte (1)
- 25. Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione in Italia (1)
- 26. Istituto storico italiano per il Medioevo (1)
- 27. Istituto superiore di sanità (4)
- 28. Istituto superiore prevenzione e sicurezza lavoro (4)
- 29. Istituto veneto di scienze lettere ed arti (1)

- (1) Assoggettato al riscontro dell'Ufficio di controllo della Corte dei conti sul Ministero per i beni culturali ed ambientali fino al 15 maggio 1993 (dd.l. 15 maggio 1993, n.143; 15 luglio 1993, n. 232 e 15 novembre 1993, n.453; legge 14 gennaio 1994, n. 20).

- (2) Assoggettato al riscontro dell'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'industria - Gestioni fuori bilancio e Casse conguaglio.

- (3) Assoggettato al riscontro dell'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'università.

- (4) Assoggettato al riscontro dell'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero della sanità.

all. 2/1

Enti assoggettati al controllo della Corte dei conti - Sezione di controllo sugli enti sovvenzionati NON ricompresi nell'elenco della Ragioneria Generale

- 1 - Agenzia Nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA)
- 2 - Agenzia per i servizi sanitari regionali
- 3 - Agenzia per la promozione dello sviluppo nel Mezzogiorno (AGENSUD) (*soppresso*)
- 4 - Agenzia regionale sviluppo e servizi in agricoltura (ARSSA)
- 5 - Agenzia spaziale italiana (ASI) (1)
- 6 - Associazione nazionale combattenti e reduci (ANCR)
- 7 - Associazione nazionale famiglie caduti e dispersi in guerra (ANFCDG)
- 8 - Associazione nazionale fra mutilati e invalidi del lavoro (ANMIL)
- 9 - Associazione nazionale fra mutilati e invalidi di guerra (ANMIG)
- 10 - Associazione nazionale vittime civili di guerra (ANVCG)
- 11 - Associazione per lo sviluppo dell'industria nel mezzogiorno (SVIMEZ)
- 12 - Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale (AAAVTAG) (1)
- 13 - Cassa di previdenza e assistenza fra i dipendenti della Direzione generale della Motorizzazione civile e dei trasporti in concessione
- 14 - Cassa sottufficiali MM
- 15 - Cassa ufficiali MM
- 16 - Cassa ufficiali EI
- 17 - Collegio nazionale dei periti agrari
- 18 - Comitato nazionale italiano per il collegamento fra il Governo italiano e le organizzazioni delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO)

- 19 - Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) (1)
- 20 - Consiglio nazionale del notariato
- 21 - Consiglio nazionale dell'Ordine degli agenti di cambio
- 22 - Concessionaria servizi assicurativi pubblici (CONSAP s.p.a.)
- 23 - Consorzio autonomo porto Genova
- 24 - Consorzio autonomo porto Napoli
- 25 - Consorzio autonomo porto Civitavecchia
- 26 - Consorzio interuniversitario lombardo per l'elaborazione automatica (CILEA)
- 27 - Consorzio obbligatorio per l'impianto, la gestione e lo sviluppo dell'area per la ricerca scientifica e tecnologica nella provincia di Trieste (3)
- 28 - Ente autonomo degli spettacoli lirici all'Arena di Verona
- 29 - Ente autonomo del porto Palermo
- 30 - Ente autonomo porto Savona
- 31 - Ente autonomo porto Trieste
- 32 - Ente autonomo del teatro alla Scala di Milano
- 33 - Ente autonomo del teatro comunale dell'opera di Genova - Teatro Carlo Felice
- 34 - Ente autonomo del teatro comunale di Bologna
- 35 - Ente autonomo del teatro comunale di Firenze
- 36 - Ente autonomo del teatro comunale di G. Verdi di Trieste
- 37 - Ente autonomo del teatro dell'Opera di Roma
- 38 - Ente autonomo del teatro La Fenice di Venezia
- 39 - Ente autonomo del teatro Massimo Palermo
- 40 - Ente autonomo del teatro regio di Torino

all. 2/2

- 41 - Ente autonomo del teatro S. Carlo di Napoli
- 42 - Ente autonomo di gestione per il cinema (EAGC)
- 43 - Ente autonomo esposizione universale di Roma (EUR) (1)
- 44 - Ente autonomo per la mostra d'oltre mare e del lavoro italiano nel mondo
- 45 - Ente Colombo 92
- 46 - Ente ferrovie dello Stato S.p.A.
- 47 - Ente Nazionale di previdenza e assistenza a favore dei consulenti del lavoro (ENPACL)
- 48 - Ente nazionale idrocarburi (ENI S.p.A.)
- 49 - Ente nazionale per l'energia elettrica (ENEL S.p.A.)
- 50 - Ente nazionale per le strade (ENAS) (2)
- 51 - Ente nazionale risi
- 52 - Ente nazionale sordomuti (ENS)
- 53 - Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera (EFIM) - *soppresso ex D.L. n. 487/92 convertito legge n.33/93*
- 54 - Ente parco nazionale Monti Sibillini
- 55 - Ente parco nazionale Pollino
- 56 - Ente parco nazionale Val Grande
- 57 - Ente parco nazionale Dolomiti Bellunesi
- 58 - Ente parco nazionale Foreste Cosentinesi
- 59 - Ente per gli interventi nel mercato agricolo (EIMA) (2)
- 60 - Ente per la zona industriale di Trieste (EZIT)
- 61 - Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA) (1)
- 62 - Ente Poste Italiane (EPI) (2)
- 63 - Ente regionale di sviluppo agricolo in Abruzzo (ERSA) (3)

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- 64 - Ente regionale di sviluppo agricolo in Campania (ERSAC) (3)
- 65 - Ente regionale di sviluppo agricolo in Sicilia (ESA) (3)
- 66 - Ente regionale di sviluppo agricolo nell'Umbria (ESAU) (3)
- 67 - Ente regionale di sviluppo agricolo nelle Marche (ERSAM) (3)
- 68 - Ente regionale di sviluppo agricolo per il Molise (3)
- 69 - Ente regionale di sviluppo e assistenza tecnica in agricoltura (ERSAT) (3)
- 70 - Ente Rossini opera festival
- 71 - Federazione nazionale dell'Ordine dei farmacisti
- 72 - Federazione nazionale dei collegi delle ostetriche
- 73 - Federazione nazionale dei collegi degli infermieri professionali
- 74 - Fondazione festival dei Due Mondi di Spoleto
- 75 - Fondo di assistenza per il finanziari (FAF)
- 76 - Fondo di assistenza per il personale della P.S.
- 77 - Fondo di previdenza per il personale del Ministero delle Finanze
- 78 - Fondo di previdenza sottufficiali EI
- 79 - Istituto fisioterapici ospitalieri (IFO)
- 80 - Istituto centrale per il credito a medio termine (Medio credito centrale S.p.A.)
- 81 - Istituto dell'enciclopedia italiana G. Treccani
- 82 - Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA)
- 83 - Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE)
- 84 - Istituto nazionale delle assicurazioni (INA S.p.A.)
- 85 - Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP)
- 86 - Istituto nazionale studi romani

all. 2/3

- 87 - Istituto nazionale per il commercio estero (ICE) (1)
- 88 - Istituto nazionale per la fisica della materia (INFN)
- 89 - Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI)
- 90 - Istituto per l'oriente C.A. Nallino (IPO)
- 91 - Istituto per la ricostruzione industriale (IRI S.p.A.)
- 92 - Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private di interesse collettivo (ISVAP)
- 93 - Istituto per studi, ricerche e informazioni sul mercato agricolo (ISMEA)
- 94 - Istituto poligrafico e Zecca dello Stato (1)
- 95 - Istituzione dei concerti del Conservatorio di musica Pierluigi da Palestrina di Cagliari
- 96 - Istituzione dei concerti dell'Accademia di S. Cecilia
- 97 - Ordine nazionale degli attuari
- 98 - Opera nazionale di assistenza per il personale del corpo nazionale dei VVFF.
- 99 - Provveditorato al porto Venezia
- 100 - Registro Aeronautico italiano (Re.A.I.) (1)
- 101 - S.p.A. di navigazione Adriatica
- 102 - S.p.A. di navigazione Italia
- 103 - S.p.A. di navigazione Lloyd Triestino
- 104 - S.p.A. di navigazione Tirrenia
- 105 - S.p.A. RAI - Radio televisione italiana
- 106 - Sezione speciale per l'Assicurazione del credito all'esportazione (SACE)
- 107 - Società italiana Autori Editori (SIAE)
- 108 - Società italiana per l'organizzazione internazionale (SIOI)
- 109 - Ufficio italiano dei cambi (UCI)
- 110 - Unione italiana ciechi

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

111 - Unione italiana delle camere di commercio , industria, artigianato e agricoltura

(UNIONCAMERE) (1)

112 - Unione nazionale mutilati per servizio (UNMS)

113 - Unione nazionale ufficiali in congedo d'Italia (UNUCI)

- (1) - Sono tenuti, ex artt. 73 e 65, comma 3, del d. lgs. n. 29/1993 alla mera comunicazione del costo annuale del personale.

- (2) - Considerate, ai fini del costo del lavoro, nel comparto "Stato".

- (3) - Considerate, ai fini del costo del lavoro, nel comparto "Regioni-Enti Locali".

Capitolo VIII

OSSERVAZIONI FINALI E RACCOMANDAZIONI

8.1 - Completezza e qualità dei dati

- i dati sul personale sono incompleti anzitutto da un punto di vista soggettivo. In primo luogo non tutte le amministrazioni pubbliche sono tenute in base alla legge a trasmettere i dati. L'esclusione delle Camere, della Presidenza della Repubblica e della Corte costituzionale si ricollega alla peculiare posizione di tali organi, che, essendo posti al vertice dell'ordinamento, in posizione di indipendenza e di reciproca parità, esercitano "giustizia autonoma" nei confronti del personale dipendente, sicché sono sottratti ai controlli giuridici ed alla giurisdizione contabile (circostanza che comunque non impedirebbe a queste istituzioni sovrane di pubblicare con le forme, i tempi e modi che ritenessero opportuni i dati sul relativo personale). L'esclusione non è invece giustificata per le cosiddette autorità indipendenti. Tanto più che alcune di esse sono soggette al controllo della Corte dei conti (§ 1.1.2);

- non è stato richiesto il conto annuale a talune figure soggettive statali di rilievo secondario (Archivi notarili, Istituto agronomico per l'Oltremare e Fondo edifici per il culto) (§ 1.5.3);

- per gli "enti strumentali minori" sono disponibili solamente i dati relativi alla consistenza complessiva del personale in servizio ed alla spesa. Ci sono inoltre altri enti locali ai quali non è stato richiesto il conto annuale, in quanto ancora non compiutamente individuati (§ 6.1.3);

- alcune strutture pubbliche, tenute a comunicare, in luogo dei dati previsti nei conti annuali, il costo annuo del personale comunque utilizzato, sono state anche per l'esercizio 1993 esentate da detto adempimento, essendo in corso la definizione della procedura di rilevazione (§ 1.2);

- i conti di alcuni enti sono incompleti (§§ 4.1; 6.1.3). Si v. pure il § 6.14.2;

- la percentuale delle amministrazioni che non hanno trasmesso i dati, anche se più limitata rispetto all'anno precedente, resta elevata, specie per le regioni (§§ 1.5.2; 4.1.3);

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- per le amministrazioni statali, l'incompletezza dei dati è anche di ordine oggettivo, e concerne la mancanza del conto della previdenza. La persistente assenza di questo documento è da valutare negativamente, sia perché riguarda un settore di spesa di particolare rilevanza, sia perché l'informazione è utile al fine di poter effettuare raffronti tra il costo del lavoro pubblico e quello del lavoro privato (§ 1.5.3);

- le relazioni sui risultati di gestione pervenute alla Corte sono scarsamente utilizzabili, a causa della loro genericità e variabilità dei contenuti. 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 metodologie informatiche, pochi e semplici indicatori di efficienza e, in prospettiva, di efficacia (§ 1.5.4);

- i dati, oltre che incompleti sotto i profili soggettivo ed oggettivo, sono pure incongruenti, ossia privi di coerenza interna oppure non corrispondenti a valori teorici di riferimento. Per il settore dello Stato le incongruenze derivano da discrasie attinenti a cause organizzative o contabili (§§ 3.2.2; 3.2.4; 4.1);

- altre incongruenze, sempre per il personale statale, consistono nella non corrispondenza tra dati fisici e dati finanziari (§§ 3.9.3.2; 3.9.4.2);

- i conti degli enti locali con dati incongruenti costituiscono il 7,4% del totale (§ 6.1.3);

- con riferimento ai dipendenti statali, i dati risultanti dal conto annuale non sono comparabili con quelli riportati nel rendiconto generale (§§ 2.9.4; 3.2.3);

- il bilancio dello Stato nella sua attuale struttura non consente la quantificazione degli oneri finanziari derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro (§ 3.2.3);

- i dati al 31.12.1993, relativi al personale dei ministeri, università, corpi di polizia e forze armate, nonché alla magistratura, non coincidono con quelli al 1°1.1993 (§§ 1.5.5; 3.3.1; 3.6.1; 3.7.1; 3.8.1; 3.9.4.1);

- sono stati riscontrati errori anche nei dati sulla mobilità verticale (§§ 1.5.5; 3.3.4; 6.2.3);

- i dati presentano pure limiti di significatività a causa dell'incertezza del personale comandato (§ 1.5.5);

- alcuni dati concernenti la sanità e gli enti locali sono scarsamente attendibili (§§ 5.1.2.1; 5.2.3.2; 6.2.8; 6.2.13.2; 6.2.13.3; 6.2.13.4).

8.2 - Copertura degli organici

- la ricognizione dei carichi di lavoro, funzionale alla rideterminazione delle nuove dotazioni organiche, denuncia notevoli ritardi (§ 2.4);

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- il confronto tra alcune dotazioni organiche di diritto e relativa consistenza del personale presente in servizio evidenzia esuberi nelle qualifiche superiori e vacanze in quelle inferiori (§§ 3.3.3; 3.7.1; 3.8.1; 3.9.2);

- il 29,7% dei comuni ha esubero di personale, con particolare riguardo alla Sicilia (76,7%), alla Basilicata (83,2%) ed alla Valle d'Aosta (85,1%). In Sicilia il 12,1% dei comuni presenta esuberi superiori al 100% (§ 6.4.9);

- l'incidenza del personale docente sul totale del Politecnico di Milano è del 40%, valore 10 volte maggiore di quello dell'Università per stranieri di Siena (§ 3.6.1);

8.3 - Movimento del personale

- i dati sulla consistenza del personale sono poco attendibili, per effetto della discordanza tra i dati al 31.12.1992 e i dati al 1°1.1993 nonché per gli errori riscontrati nella mobilità verticale (§ 2.5);

- per il personale ministeriale il concorso costituisce il 75% di tutte le assunzioni. Aggiungendovi il 15% di assunti provenienti per mobilità da altre amministrazioni, si perviene a 90%. Residua un 9-10% di assunzioni senza concorso (§ 3.3.4.2). Per gli enti locali il concorso rappresenta il 60,8% (§ 6.2.4).

8.4 - Distribuzione territoriale

- la distribuzione dei dipendenti sul territorio presenta andamenti differenziati. Per il Centro-Nord, escluso il Lazio (che espone un dato peculiare, in considerazione della localizzazione delle sedi di servizio nella capitale), il rapporto medio tra popolazione legale e numero dei dipendenti, con riferimento al personale ministeriale, è uguale a 293. Per il Mezzogiorno, l'indice è di 210 (§ 3.3.8);

- anche nell'ambito delle due aree geografiche si registrano differenziali rilevanti (cfr. tavola 3.3.8);

- gli scostamenti riguardano anche il personale degli enti locali (§ 6.4.9) e della sanità (§ 5.1.2.1).

8.5 - La dirigenza

- l'incidenza della dirigenza sul totale del personale varia sensibilmente tra le varie categorie di personale, con particolare riguardo al servizio sanitario ed alle forze armate (§ 2.7);

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- è essenziale che la dirigenza si assuma le nuove responsabilità, impegnandosi sull'ottimizzazione dei risultati e minimizzazione dei costi. Precondizione necessaria per questo mutamento culturale è la selezione, dall'attuale dirigenza, di un *management* qualificato professionalmente, motivato e autonomo rispetto sia all'autorità politica, sia alle organizzazioni sindacali (§ 2.7).

8.6 - Aspetti finanziari

- permangono le preoccupazioni della Corte in ordine alla copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'contrattazione collettiva e concernenti settori diversi dallo Stato (§ 2.2);

- esiste un notevole divario tra i dati risultanti dal rendiconto generale dello Stato e quelli riportati nel conto annuale del settore statale (§ 2.9.4);

- si prospetta l'esigenza che la Ragioneria generale dello Stato rilevi i dati sull'indennità di liquidazione e sulle forme di retribuzione indiretta al fine di rendere possibile il calcolo del costo del lavoro pubblico (§ 2.9.4);

- si suggerisce l'acquisizione di tutti gli elementi informativi necessari per la comparazione del costo del lavoro pubblico con quello privato (orari di lavoro, assenze, permessi e aspettative, trattamento pensionistico, ecc.) (§ 2.9.4);

- la politica retributiva è stata sinora caratterizzata dalla mancanza di flessibilità, per effetto del peso decisivo dell'anzianità (peraltro ridottosi negli ultimi tempi), delle pratiche diffuse di corrispondere le indennità in ragione della mera appartenenza, o comunque con carattere di generalità, e infine della presenza di automatismi (§ 2.9.1);

- la corresponsione dei compensi incentivanti in materia di sanità suscita perplessità, in quanto mancano i meccanismi di controllo, non essendo state attivate le prescritte commissioni tecnico-scientifiche regionali (§ 5.2.2.1);

- la spesa sanitaria è cresciuta in modo sostenuto, nonostante l'assenza di rinnovi contrattuali (§ 5.2.3.2);

- per detta spesa si registrano notevoli scostamenti tra previsioni di bilancio e dati di consuntivo (§ 5.2.3.2);

- per gli enti locali si registrano differenze anche elevate della retribuzione media pro-capite di dipendenti dalla stessa qualifica appartenenti a settori diversi (§ 6.13.4).

BIBLIOGRAFIA DI FONTE AMMINISTRATIVA

Cnel, *Misurazione delle prestazioni delle scuole secondarie superiori*, luglio 1995.

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

Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1988*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1989.

Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1992*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1993.

Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1993*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1994.

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

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

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

Ministero del tesoro. Commissione tecnica della spesa pubblica, *La spesa per l'istruzione superiore in Italia nel 1993*, nota n. 4, maggio 1995.

Ministero del tesoro. Commissione tecnica per la spesa pubblica, *Le carriere retributive nel pubblico impiego*, nota n. 2, febbraio 1993.

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

Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1993. Il personale delle amministrazioni del settore statale*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, vol. I.

Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1993. Il personale delle amministrazioni del settore pubblico non statale*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, vol. II.

Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato. Commissione di studio per la riforma dei bilanci pubblici, *La riforma della finanza pubblica*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1994.

Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato. Ispettorato generale degli ordinamenti del personale, *Il Conto annuale 1992. Il personale delle amministrazioni del settore statale*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, vol. I.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ministero della sanità. Servizio centrale per la programmazione sanitaria, *Relazione sulla spesa sanitaria negli anni 1987-1992*, gennaio 1994.

Ministero della sanità. Servizio centrale per la programmazione sanitaria, *Rendiconti trimestrali delle Unità sanitarie locali - Aggregazioni economiche 4° trimestre 1993*.

Organization for Economic Cooperation and Development (OCSE), *National Accounts*, Paris, vol. II, 1995.

Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Come cambia la pubblica amministrazione*, ottobre 1995.

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

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

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

Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Le commissioni di concorso per l'accesso ai pubblici impieghi*, Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica, n. 9/1993.

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

Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, 1993.

Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Un'analisi delle assunzioni presso la pubblica amministrazione*, Quaderni del dipartimento della funzione pubblica, n. 26/1993.

Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1994), Roma MCMXCV.

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

Senato della Repubblica, *Relazione sullo stato della pubblica amministrazione. Anno 1993*, XII legislatura, Doc. XIII n. 2-ter.

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

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

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

Sistema statistico nazionale. Istituto nazionale di statistica, *Rapporto annuale 1993*, Roma, 1994.

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