

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XC
n. 3

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

RELAZIONE SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO (Anni 1997 e 1998)

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

Trasmessa alla Presidenza l'11 febbraio 2000

PAGINA BIANCA

INDICE GENERALE

DELIBERA	Pag.	9
PREMESSA	»	13
CAPITOLO I		
CONSIDERAZIONI GENERALI	»	17
1.1 La gestione delle risorse umane nei Paesi industrializzati	»	17
1.2 Le funzioni della Corte dei conti in tema di personale pubblico	»	18
1.3 Il controllo del costo del lavoro pubblico in Italia	»	18
1.3.1 Il quadro legislativo	»	18
1.3.2 L'aggregato "Amministrazioni pubbliche"	»	19
1.3.3 La nozione di lavoro pubblico	»	20
1.3.4 Il costo del lavoro pubblico	»	23
1.3.5 I controlli sul personale e i controlli del costo del lavoro	»	23
1.4 Rilevazione, verifica e diffusione dei dati sul personale	»	31
CAPITOLO II		
IL PERSONALE PUBBLICO	»	35
2.1 Premessa	»	35
2.2 Consistenza, evoluzione e struttura del personale nel pubblico impiego	»	36
2.2.1 La consistenza del personale e la forza-lavoro media	»	36
2.2.2 La stabilità d'impiego	»	37
2.2.3 Il part time	»	37
2.2.4 Il turnover	»	40
2.2.5 Il carico della dirigenza	»	40
2.2.6 La femminilizzazione	»	41
2.2.7 L'anzianità di servizio	»	41
2.2.8 I titoli di studio	»	42
2.2.9 La formazione del personale	»	42
2.2.9.1 L'assenza pro-capite	»	42
2.3 Costo del personale e costo del lavoro	»	43
2.3.1 La spesa per la retribuzione lorda	»	43
2.3.2 La retribuzione fissa e la retribuzione accessoria	»	43
2.3.3 La spesa media per la retribuzione	»	44
2.3.4 La forbice retributiva dirigenti-livelli	»	44
2.3.5 Il costo del personale	»	44
2.3.6 Il costo del lavoro	»	44
CAPITOLO III		
IL PERSONALE STATALE	»	67
3.1 Premessa	»	67
3.2 Considerazioni d'insieme	»	67
3.2.1 La nuova impostazione del conto annuale 1997	»	67
3.2.2 Problemi di trasparenza nell'esposizione degli oneri di spesa per il pers.	»	68

3.2.3	Gli allegati agli stati di previsione del bilancio dello Stato: la programmazione delle risorse umane.....	Pag.	68
3.2.4	Il rendiconto generale: allegati concernenti spese di personale.....	»	69
3.2.5	La retribuzione accessoria	»	69
3.2.6	La nuova classif. economica di bilancio (l. n. 94/97): le spese per il personale....	»	70
3.2.7	L'introduzione della contabilità analitica per centri di costo.....	»	71
3.2.8	Ulteriori documenti e strumenti di analisi delle spese e dei costi del personale: la ricostruzione della spesa del personale per macro-attività.....	»	72
3.3	Il personale dei ministeri.....	»	74
3.3.1	Premessa.....	»	74
3.3.2	Gli organici: il quadro normativo	»	75
3.3.3	Avvertenza metodologica nel commento dei dati.....	»	75
3.3.4	Consistenza del personale del comparto.....	»	75
3.3.4.1	L'anzianità del personale.	»	76
3.3.5	Consistenza del personale dei ministeri e copertura degli organici.....	»	76
3.3.5.1	La copertura dell'organico.....	»	78
3.3.5.2	Il carico della dirigenza.....	»	79
3.3.5.3	La femminilizzazione.....	»	79
3.3.5.4	Il part time.....	»	80
3.3.5.5	L'assenza pro-capite.	»	80
3.3.6	Movimento del personale di ruolo.....	»	81
3.3.7	Il costo del personale dei ministeri.....	»	83
3.3.7.1	La disciplina del nuovo Ccnl relativo al comparto Ministeri: cenni.....	»	83
3.3.7.2	Il rapporto di certificazione della Corte dei conti reso ai sensi dell'art. 51, comma 4, d.lgs. n. 29/93 in ordine al nuovo Ccnl relativo al comparto ministeri.....	»	85
3.3.8	La spesa complessiva.....	»	87
3.3.8.1	La retribuzione lorda.....	»	88
3.3.8.2	Gli indici finanziari del costo del lavoro: costo unitario medio e costo medio giorno lavorativo.	»	91
3.3.9	La retribuzione accessoria.....	»	92
3.3.10	L'indice finanziario della formazione.....	»	94
3.4	Il personale delle aziende e delle amministrazioni autonome.....	»	96
3.4.1	Premessa.....	»	96
3.4.2	Gli organici: il quadro normativo.....	»	97
3.4.3	Consistenza del personale e copertura degli organici.....	»	98
3.4.4	La copertura dell'organico.....	»	98
3.4.5	La stabilità di impiego.....	»	99
3.4.6	La tipologia del rapporto di lavoro (a tempo indet.to /a tempo det.to).....	»	100
3.4.7	L'anzianità del personale in servizio; il tasso di cessazione.....	»	100
3.4.8	Il carico della dirigenza.....	»	101
3.4.9	La femminilizzazione.....	»	102
3.4.10	L'assenza pro-capite.....	»	102
3.4.11	Il costo del personale.....	»	103
3.4.12	La spesa media, relativa alla retribuzione lorda, del personale dirigenziale e non dirigenziale.....	»	104
3.4.13	La spesa per il personale dirigente; il tasso di scostamento (forbice) della retribuzione del personale dirigente.....	»	104
3.5	Il personale della scuola.....	»	106
3.5.1	Premessa.....	»	106
3.5.2	Consistenza del personale.....	»	107

3.5.3	Dinamiche riorganizzative.....	Pag.	107
3.5.4	Personale femminile	»	110
3.5.5	Il personale della funzione direttiva	»	111
3.5.6	La struttura del personale secondo l'età e l'anzianità di servizio	»	112
3.5.7	La mobilità del personale.....	»	112
3.5.8	L'efficacia dell'utilizzo del part-time	»	112
3.5.9	Analisi della spesa	»	113
3.5.9.1	La spesa per retribuzione del personale	»	113
3.5.9.2	La spesa per formazione	»	113
3.5.9.3	La spesa per alunno.....	»	113
3.5.9.4	Consistenza del personale -tabelle	»	119
3.5.9.5	La rete scolastica – consistenza numerica.....	»	123
3.5.9.6	Il personale femminile	»	124
3.5.9.7	Il personale direttivo	»	125
3.5.9.8	L'anzianità	»	126
3.5.10	La mobilità.....	»	129
3.6	I corpi di polizia.....	»	131
3.6.1	Premessa	»	131
3.6.2	Consistenza e variazione del personale	»	132
3.6.2.1	La forza lavoro media	»	133
3.6.2.2	La copertura dell'organico	»	133
3.6.2.3	La stabilità d'impiego e di personale a tempo indeterminato	»	133
3.6.2.4	La femminilizzazione.....	»	133
3.6.2.5	Il carico della dirigenza.....	»	134
3.6.2.6	L'assenza pro capite.....	»	134
3.6.2.7	L'anzianità di servizio.....	»	134
3.6.3	Costo del personale e costo del lavoro	»	135
3.6.3.1	La retribuzione accessoria.....	»	135
3.6.3.2	La spesa per formazione	»	136
3.6.3.3	La spesa media retribuzione lorda.....	»	136
3.6.3.4	La spesa dei dirigenti	»	137
3.7	Il personale delle forze armate.....	»	141
3.7.1	Premessa	»	141
3.7.2	Particolarità dell'ordinamento delle forze armate.	»	142
3.7.2.1	Procedimento per la disciplina del trattamento giuridico ed economico degli appartenenti all'aggregato.	»	142
3.7.2.2	Ordinamento delle diverse carriere.	»	143
3.7.3	Consistenza, struttura ed evoluzione del personale.	»	145
3.7.3.1	Dati generali sulla consistenza del comparto.	»	145
3.7.3.2	Dinamica del personale a tempo indeterminato.	»	145
3.7.3.3	Dinamica del personale a tempo determinato.	»	147
3.7.4	Dinamica economica del personale delle forze armate.	»	148
3.7.5	Cenni sulla dinamica quantitativa e retributiva relativa al 1998.....	»	149
3.8	Le rimanenti categorie di dipendenti statali non contrattualizzate.....	»	151
3.8.1	Premessa	»	151
3.8.2	Il personale della carriera prefettizia.	»	151
3.8.2.1	Consistenza, struttura e anzianità.....	»	151
3.8.2.2	La spesa.....	»	151
3.8.3	Il personale diplomatico.	»	155
3.8.3.1	Consistenza, struttura e anzianità.....	»	155

3.8.3.2	La spesa.....	Pag.	155
3.8.4	Il personale di magistratura.....	»	158
3.8.4.1	Consistenza, struttura e anzianità.....	»	158
3.8.4.2	La spesa.....	»	158
CAPITOLO IV			
IL PERSONALE DELLE REGIONI E DELLE AUTONOMIE LOCALI.....			» 163
4.1	Caratteristiche del comparto.....	»	163
4.1.1	Metodo dell'indagine.....	»	165
4.1.2	I dati generali del comparto.....	»	166
4.2	Il personale delle regioni e delle province autonome.....	»	171
4.2.1	Consistenza e variazione del personale.....	»	171
4.2.2	Costo del personale e del lavoro.....	»	172
4.3	Analisi e valutazioni particolari per le regioni a statuto ordinario.....	»	174
4.3.1	Il personale.....	»	174
4.3.2	Competenze fisse, accessorie e costo del personale.....	»	175
4.4	Gli enti sub-regionali.....	»	177
4.4.1	Consistenza del personale.....	»	178
4.4.2	Costo del personale.....	»	179
4.5	Il personale degli enti locali.....	»	179
4.5.1	Consistenza e variazione del personale.....	»	185
4.5.2	Costo del personale e del lavoro.....	»	190
4.5.3	I segretari.....	»	198
CAPITOLO V			
IL PERSONALE DEL SERVIZIO SANTARIO NAZIONALE.....			» 233
5.1	Considerazioni generali.....	»	233
5.1.1	Premessa.....	»	233
5.1.2	Il contesto normativo e le riforme in itinere.....	»	234
5.2	Le strutture del S.S.N. ed il personale in generale.....	»	237
5.2.1	Consistenza, struttura e tendenza. La copertura degli organici.....	»	237
5.2.2	Cessazioni dal servizio ed assunzioni. Il part-time.....	»	240
5.2.3	La presenza femminile.....	»	241
5.2.4	I dati relativi al 1998.....	»	242
5.3	Spesa e retribuzioni per il personale. Il costo del lavoro nel comparto.....	»	247
5.3.1	I nuovi accordi collettivi.....	»	247
5.3.2	La spesa retr.va per categorie di personale ed il costo del lavoro nel comparto..	»	252
5.3.3	Indici finanziari.....	»	254
5.4	Valutazioni finali.....	»	260
CAPITOLO VI			
IL PERSONALE DEGLI EE.PP. NON TERRIT. A RILEVANZA NAZIONALE.....			» 264
6.1	Caratteristiche dell'aggregato.....	»	264
6.1.1	Ambito dell'indagine.....	»	264
6.1.2	Considerazioni metodologiche.....	»	265
6.1.3	Contrattazione collettiva di comparto e rilevanza finanziaria degli interventi....	»	265
6.2	Considerazioni sul personale.....	»	269
6.2.1	Consistenza del personale e forza lavoro media.....	»	269
6.2.2	Programmazione delle assunzioni. Part-time.....	»	270
6.3	Elementi finanziari.....	»	270
6.3.1	Retribuzione lorda componenti fisse ed accessorie.....	»	270

6.3.2	Retribuzione media del personale dell'aggregato.....	Pag.	272
6.3.3	Costo del personale dell'aggregato.....	»	274
6.4	Costo del lavoro	»	277
6.4.1	Costo del lavoro, fringe benefits e formazione.....	»	277
6.5	Profili di spesa per aggregati omogenei e per enti esponenziali	»	278
6.5.1	Enti previdenziali - Automobil Club d'Italia, provinciali e locali.	»	278
6.5.2	INPS - CNR	»	279
6.6	Notazioni di sintesi sull'aggregato.....	»	280
CAPITOLO VII			
IL PERSONALE DELLE UNIVERSITÀ.....			» 282
7.1	Premessa	»	282
7.2	Considerazioni generali sul comparto rispetto al "settore pubblico".....	»	283
7.2.1	Consistenza del personale in servizio.....	»	283
7.2.2	Spesa per retribuzioni	»	284
7.3	Analisi comparative fra gli enti del comparto.....	»	284
7.3.1	Distribuzione del personale per categoria.....	»	284
7.3.2	Ripartizione del costo del personale.....	»	286
7.3.3	Rapporto studenti fuori corso/totale studenti iscritti.....	»	286
7.3.4	Rapporto studenti laureati / corpo docente	»	287
7.3.5	Rapporto studenti fuori corso / corpo docente.....	»	287
7.3.6	Rapporto studenti laureati / studenti iscritti.....	»	287
7.3.7	Rapporto studenti fuori corso laureati/totale studenti fuori corso	»	287
7.3.8	Rapporto studenti iscritti / corpo docente	»	288
7.3.9	Rapporto personale amministrativo / studenti iscritti	»	288
7.3.10	Rapporto personale amministrativo / corpo docente	»	288
7.3.11	Rapporto costo del lavoro / laureati	»	289
7.3.12	Rapporto costo del lavoro / studenti iscritti	»	289
7.3.13	Rapporto costo del lavoro / quota del F.F.O.	»	289
CAPITOLO VIII			
CONCLUSIONI			» 303
8.1	Osservazioni generali.....	»	303
8.2	Personale pubblico.....	»	304
8.2.1	Consistenza, evoluzione e struttura del personale	»	304
8.2.2	Il costo del personale	»	305
8.3	Ministeri.....	»	306
8.4	Aziende	»	306
8.5	Scuola.....	»	306
8.6	Corpi di polizia	»	307
8.7	Forze armate	»	308
8.8	Regioni e autonomie locali	»	308
8.9	Servizio Sanitario nazionale	»	309
8.10	Enti pubblici non territoriali.....	»	309
8.11	Università.....	»	310
BIBLIOGRAFIA DI FONTE AMMINISTRATIVA			» 311

ERRATA CORRIGE

Pag. 306

§ 8.4 rigo 2: “un aumento del 2,5%” è sostituito con “un aumento di circa il 2%”; rigo 4 “circa del 2,7%” è sostituito con “circa del 2,4%”.

§ 8.5 rigo 2: “una diminuzione dell’8%” è sostituito con “una diminuzione del 3%”.

Pag. 307

§ 8.5 rigo 10: “settore statale” è sostituito con “del pubblico impiego”.

§ 8.6 rigo 13: “rispetto al 1997” è sostituito con “rispetto al 1996”.

Pag. 309

§ 8.8 da rigo 9 a rigo 13: “La retribuzione media (competenza fissa e accessoria al netto degli arretrati) nel 1998 è di 39,715 milioni con un aumento del 10,79% rispetto al 1997. Rispetto al 1996, il 1997 evidenzia un aumento/diminuzione del 5,63%.

Il costo del personale è pari a 40,772 miliardi nel 1998 (+21,78% rispetto al 1997).” È sostituito con “La retribuzione media (competenza fissa e accessoria, al netto degli arretrati) nel 1998 è di 37,856 milioni con un aumento del 7% circa rispetto al 1997. Rispetto al 1996, il 1997 evidenzia un aumento del 6,5%.

Il costo del personale è pari a 39,357 miliardi nel 1998 (+17,55% rispetto al 1997).”

§ 8.9 rigo 2: “rispetto al 1997” è sostituito con “rispetto al 1996”; rigo 10 “costo del personale” è sostituito con “costo del lavoro”; rigo 11 “sul settore non statale” è sostituito con “sul pubblico impiego”.

§ 8.10 rigo 3: “sul settore statale” è sostituito con “sul pubblico impiego”.

Pag. 310

§ 8.10 rigo 5: “I dirigenti incidono sul personale complessivo dell’8% nel 1996, per l’8,8% per il 1997” è sostituito con “I dirigenti incidono sul personale complessivo per circa il 2% nel biennio 96/97.” Rigo 10: “sul settore statale” è sostituito con “sul pubblico impiego”.

§ 8.11 rigo 3: “a tempo determinato” è sostituito con “a tempo indeterminato”; rigo 9 “il costo del personale è pari a 40,772 miliardi nel 1998 (+21,78% rispetto al 1997)” è sostituito con “il costo del personale è pari a 9.790,8 miliardi nel 1998 (+ 4,4 rispetto al 1997).”



Corte dei Conti

Delibera n. 47/REF/99

A Sezioni riunite in sede referente, composte dai magistrati:

Presidente di Sezione:	dott.	Gaetano	Pellegrino
Consiglieri:	dott.	Enrico	Marotta
	dott.	Antonio	Ferrara
	dott.	Giuseppe	Cogliandro
	dott.	Antonio	De Salvo
	dott.	Adolfo Tebaldo	De Girolamo
	dott.	Anna Maria	Casale Schiavello
	dott.	Rosario	Scalia
	dott.	Renato	Grispo
	dott.	Marco	Pieron
	dott.	Mario	Nispi Landi
	dott.	Cesare	Vetrella
Referendari:	dott.	Antonio	Mezzera
	dott.	Claudio	Chiarenza
	dott.	Leonardo	Venturini
	dott.	Bruno	Tridico
	dott.	Emanuela	Pesel Rigo
	dott.	Franco	Massi
	dott.	Cinzia	Barisano

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

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

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

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

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

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

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite del 19 luglio 1999, con cui è stato approvato il programma dell'attività di referto sul costo del lavoro pubblico per gli esercizi 1997 e 1998;

UDITI, nell'adunanza del 13 dicembre 1999 il relatore, cons. Giuseppe Cogliandro, ed i correlatori cons. Cesare Vetrella, per le considerazioni generali; cons. Marco Pieroni, per i Ministeri; cons. Rosario Scalia, per le Aziende Autonome; referendario Leonardo Venturini, per la Scuola; referendario Bruno Tridico, per i Corpi di Polizia; cons. Mario Nispi Landi, per le Forze Armate; referendario Antonio Mezzera, per il personale non contrattualizzato; cons. Pier Giorgio della Ventura, per gli enti del Servizio sanitario nazionale; cons. Enrico Marotta e referendario Claudio Chiarenza, per le Regioni e gli Enti locali; referendario Cinzia Barisano, per gli Enti pubblici non territoriali di rilevanza nazionale; referendario Franco Massi, per le Università.

PRESENTE il Vice Procuratore generale, Cons. Alfonso Tranchino;

DELIBERA

la relazione sul costo del lavoro pubblico per gli anni 1997-1998

ORDINA

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

Così deciso nell'adunanza del giorno 13 dicembre 1999

L'ESTENSORE
f.to Giuseppe Cogliandro

IL PRESIDENTE F.F.
f.to Gaetano Pellegrino

Depositato in Segreteria il 29 dicembre 1999

IL DIRIGENTE SUPERIORE
f.to Eleonora Adornato

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

RELAZIONE

SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

(Anni 1997 e 1998)

PREMESSA

La presente relazione ha due peculiarità. La prima è che riguarda il personale di tutto il settore pubblico, costituito da circa 10 000 amministrazioni (senza contare gli enti pubblici locali "minori" e considerando unitariamente l'organizzazione scolastica). La circostanza che le stesse amministrazioni sono soggette, in base alle diverse categorie di appartenenza, al controllo di specifiche e distinte sezioni della Corte dei conti (Sezioni riunite, Sezione centrale del controllo, Sezione enti locali, Sezione controllo enti, nonché Sezioni regionali di controllo e Collegi regionali di controllo, rispettivamente per le Regioni a statuto speciale e a statuto ordinario) può comportare contrastanti valutazioni sulla gestione del personale di una medesima amministrazione. Si è cercato di evitare questo inconveniente mediante un diverso livello di organizzazione dei dati, e quindi di analisi della gestione: livello macro, generale, aggregato per la relazione sul costo del lavoro pubblico (deliberata da un collegio speciale delle Sezioni riunite, rappresentativo delle diverse articolazioni della Corte); livello micro, specifico, disaggregato per le altre relazioni, deliberate dalle singole Sezioni per le categorie di amministrazioni di competenza. Le quali Sezioni, operando ad una scala diversa, possono così esprimere le proprie valutazioni con procedure, metodi di lavoro e tempi propri, senza il rischio di contraddizioni con le posizioni espresse nella relazione sul costo del personale pubblico.

La seconda peculiarità, che assume i connotati di una vera anomalia, consiste nel fatto che quella sul costo del lavoro pubblico è l'unica relazione che la Corte redige, essenzialmente, sulla base di criteri di rilevazione, verifica, aggregazione e diffusione di dati stabiliti da soggetti diversi (Ragioneria generale dello Stato e, limitatamente alla rilevazione, il Dipartimento della funzione pubblica), in deroga al principio secondo cui è l'organo di controllo che decide, in relazione ai propri obiettivi di referto e agli

strumenti di analisi di cui dispone, i dati da rilevare e relativi tempi e procedure. Naturalmente, la Corte, in sede di referto, può formulare giudizi critici sui criteri di rilevazione dei dati, chiedendone la revisione. Ciò comporterebbe però il differimento nel tempo dell'adeguamento della base informativa alle esigenze del referto. La Corte manifesta la disponibilità a far conoscere d'anticipo, in via informale, e ferma restando la distinzione delle rispettive responsabilità istituzionali, le proprie valutazioni sui criteri di rilevazione dei dati, consentendo così di ridurre i tempi della retroazione.

L'attuale dispositivo di acquisizione dei dati, previsto dal titolo V del decreto legislativo n. 29 del 1993, determina un secondo fattore di condizionamento, di ordine temporale, sull'attività di referto al Parlamento. Già dalla prima relazione, la Corte ha manifestato l'intendimento di presentare la relazione entro l'anno successivo a quello di riferimento. Sino al 1997, l'obiettivo non è stato conseguito, in quanto la Ragioneria, a causa della complessa attività di verifica dei dati trasmessi dalle amministrazioni, non ha trasmesso le informazioni alla Corte in tempo utile per la stesura della relazione entro la scadenza prefissata. Con la conseguenza che le relazioni 1992 e 1993 sono state deliberate con un ritardo di due anni. I rapporti tra Ragioneria e Corte erano all'inizio caratterizzati da una logica di sequenzialità: la Corte iniziava il lavoro di referto dopo la pubblicazione da parte della Ragioneria del conto annuale, che aggrega i dati trasmessi dalle amministrazioni. In realtà, i dati venivano trasmessi per via telematica anche prima della pubblicazione del conto annuale. La Corte però riluttava ad utilizzarli in via esclusiva per il rischio di discordanze tra le due serie di dati: evenienze sistematicamente verificatesi. Questa sequenzialità ha determinato i ritardi di cui si è detto nella presentazione al Parlamento della relazione. Il solo modo di eliminare, o comunque ridurre, il ritardo era quello di rompere la sequenzialità. Ciò è stato fatto, appunto, nel 1997, riprogettando la relazione sulla base di un approccio differenziato delle fonti informative e quindi dell'analisi dei dati.

Secondo la nuova impostazione, la relazione pubblicata nell'anno n, si fonda sul conto annuale della Ragioneria per l'anno n-2 e su dati provvisori forniti dalla stessa Ragioneria, nonché su altre fonti, per l'anno n-1. Anche per l'anno n-2 la Corte può utilizzare, per esplicito disposto normativo, altre fonti, come ha peraltro sempre fatto, ma il conto annuale della Ragioneria resta, di regola, una fonte privilegiata. Nell'anno

n+1 avviene lo scorrimento, per cui l'anno n-1, oggetto della precedente relazione, si consolida come anno n-2. In buona sostanza, la presente relazione, relativa agli anni 1997-98, approvata dalle Sezioni riunite nel dicembre 1999, contiene una disamina approfondita (fondata su dati disaggregati, definitivi, omogenei e verificati dalla Ragioneria) per il 1997 e una valutazione sintetica (fondata su dati aggregati, provvisori, eterogenei e non ancora interamente verificati dalla stessa Ragioneria) per il 1998. Quest'ultimo esercizio sarà ripreso nella prossima relazione, relativa al 1998-99 (che sarà licenziata alla fine del 2000), per essere analizzato in modo approfondito.

Deve dirsi che i risultati, anche quest'anno, non sono pienamente soddisfacenti. Ciò per la considerazione che i dati relativi all'esercizio 1998, non essendo stati compiutamente verificati dalla Ragioneria, presentano naturalmente margini di approssimazione maggiori di quelli relativi al 1997 che, come si vedrà, non sono del tutto esenti da errori. Occorre quindi continuare la ricerca di soluzioni per migliorare la qualità e la tempestività della base informativa. Il solo modo per avere dati "certi" è quello di acquisirli direttamente dai sistemi informativi di gestione del personale: così rilevati, i dati dei conti annuali coinciderebbero per definizione con quelli risultanti dai rendiconti. Questo risultato può essere però agevolmente raggiunto solo per il personale dello Stato, in quanto manca in atto una banca-dati per il personale del settore non statale. Ma, anche con riguardo al personale statale, l'utilizzazione dei sistemi informativi potrà risolvere il problema sotto il profilo finanziario, ma non sarà in grado di elevare in modo significativo la qualità dei dati fisici, anch'essi importanti per elaborare misure di razionalizzazione della gestione delle risorse umane. Ne consegue che, allo stato, l'attività diretta di acquisizione dei dati non può essere del tutto eliminata, e quindi che bisogna comunque intervenire per migliorare questa attività.

Nella relazione relativa al triennio 1994-1996, la Corte ha prospettato, tra l'altro, l'opportunità di integrare la tradizionale attività di rilevazione dei dati con la costruzione di un campione statistico, per assicurare la disponibilità di dati affidabili per il secondo dei due esercizi presi in considerazione dalla relazione a regime. Quest'ultima indicazione della Corte trova ora riscontro nell'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo n. 387 del 1998, che attribuisce alla Corte dei conti, anche nelle sue

articolazioni regionali di controllo, il compito di verificare periodicamente gli andamenti della spesa del personale, utilizzando, per ciascun comparto, insieme significativi di amministrazioni. Nello svolgimento di questo controllo, la Corte può avvalersi di esperti designati a sua richiesta da amministrazioni ed enti pubblici, nonché, degli uffici di controllo interno (da individuare, a sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 286 del 1999, negli uffici di controllo di gestione).

Questa norma, che peraltro non ha ancora trovato compiuta attuazione, è certamente utile, ma non risolutiva. L'obiettivo, irrinunciabile, del miglioramento della tempestività e la qualità dei dati sul personale, presupposto per il recupero di efficienza delle amministrazioni, va perseguito con misure radicali (ma non fuori portata): anticipazione della data di presentazione alla Ragioneria dei conti annuali da parte delle amministrazioni; accelerazione del processo di interconnessione dei sistemi informativi, previsto dall'articolo 63, comma 3, del decreto legislativo n. 29 del 1993; integrazione delle rilevazioni censuarie, necessariamente lente, con stime statistiche, basate su tecniche di campionamento; avvio rapido dell'attività di monitoraggio delle spese di personale derivanti dal rinnovo dei contratti collettivi di lavoro; adozione di iniziative per stimolare le amministrazioni ad una maggiore collaborazione nell'attività di rilevazione dei dati, inducendole a considerare tale attività non un vincolo esterno, ma una utilitas; non un adempimento, ma un'opportunità; non un costo, ma una risorsa informativa importante per un efficace ed efficiente governo del personale.

Capitolo I

CONSIDERAZIONI GENERALI

1.1 La gestione delle risorse umane nei Paesi industrializzati

Dalla fine degli anni '80, la maggior parte dei Paesi industrializzati ha avviato la riforma della gestione pubblica, incentrata sulla valorizzazione del "capitale umano". Nelle precedenti relazioni si è riferito delle ricerche dell'Ocse¹ concernenti le riforme della gestione delle risorse umane nei Paesi membri², la misurazione del lavoro pubblico³, l'evoluzione delle retribuzioni nel settore pubblico⁴ e la comparazione delle remunerazioni tra Italia e Francia.

Altre ricerche hanno riguardato i sistemi di riduzione del personale pubblico e le nuove tecniche di gestione finanziaria che possono essere introdotte negli organismi pubblici⁵.

In argomento, va anche segnalato uno studio comparato del Dipartimento della funzione pubblica sulla "performance contracting" della dirigenza pubblica⁶.

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

² La ricerca aveva lo scopo di individuare obiettivi e tendenze delle riforme, comparare i diversi approcci metodologici, analizzare l'attuazione, nonché accertare se le politiche e la prassi in materia di personale favoriscano il cambiamento verso una funzione pubblica più produttiva, meglio orientata verso i risultati e più sensibile alla qualità dei servizi pubblici. Cfr. Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996*, Roma Centro fotolitografico della Corte dei conti, 1997, p. 7.

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

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

⁵ OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), *Rapport annuel 1999*, p. 83.

⁶ Lo studio esamina la figura del "contratto di prestazioni" (avente ad oggetto i risultati che un dirigente si impegna a ottenere con le risorse concordate) nei principali Paesi Ocse. Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento della funzione pubblica-UPEA, Progetto finalizzato "Ripensare il lavoro pubblico". Le politiche del personale pubblico: differenziazione retributiva e flessibilità del rapporto d'impiego in Europa. (a cura di N. Lanfranchi, *Recent Developments in the higher civil service in OECD Countries*), Roma, 15 novembre 1999.

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

La gestione del personale è naturalmente oggetto di tutte le relazioni generali della Corte dei conti. Essa è inoltre analizzata, attesa la sua rilevanza come settore di spesa, dalla Corte in sede di audizione sulle manovre finanziarie e di referto sulla legislazione di spesa. La materia è infine sottoposta al controllo preventivo e successivo, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 20/1994.

Oltre queste competenze di carattere generale, la Corte svolge le seguenti funzioni specifiche, previste dal d.lgs. n. 29/1993⁷:

- presentazione di relazioni al Parlamento sul costo del personale pubblico, ossia "sulla gestione delle risorse pubbliche destinate al personale del settore pubblico" (art. 65);
- certificazione della compatibilità dei costi derivanti dai contratti collettivi nazionali di lavoro (ccnl) con gli strumenti di programmazione e di bilancio (art. 51, nel testo modificato dall'art. 14 del d.lgs. n. 387/1998).
- monitoraggio degli oneri finanziari derivanti dall'attuazione dei ccnl. Questo compito, già previsto dai precedenti programmi dell'attività di referto sul costo del lavoro pubblico (v., per ultimo, deliberazione delle Sezioni riunite del 28 settembre 1998), è ora attribuito anche alla Corte (dall'art. 52.6, nel testo risultante dall'art. 14 del d.lgs. n. 387/1998). L'attività di monitoraggio, che consiste in una *valutazione ex post*, è strettamente complementare alla *valutazione ex ante*, effettuata in sede di certificazione. La valutazione ex post ha una triplice funzione: *conoscitiva* (rilevare l'effettiva spesa derivante dai contratti), *propositiva* (segnalare al Parlamento ed alle Amministrazioni interessate eventuali scostamenti di spesa rispetto alle previsioni: art. 66) e *metodologica* (migliorare, mediante la tecnica della retroazione, l'attività di valutazione ex ante).

1.3 Il controllo del costo del lavoro pubblico in Italia

1.3.1 Il quadro legislativo

Il controllo sulla spesa del personale è disciplinato dal titolo V del d.lgs. n. 29/1993. La norma di base, per quel che qui interessa è l'art. 65, secondo cui le amministrazioni pubbliche presentano, "entro il mese di maggio di ogni anno, alla Corte dei conti, per il tramite della Ragioneria generale dello Stato, ed inviandone copia al Dipartimento della funzione pubblica, il conto annuale delle spese sostenute per il personale", rilevate in conformità al modello definito dal Ministero del tesoro, d'intesa con il citato Dipartimento della funzione pubblica. In particolare, il modello di rilevazione riguarda la consistenza del personale, in servizio e in quiescenza, e le relative spese, compresi gli oneri previdenziali e le entrate derivanti dalle contribuzioni.

Il conto annuale delle amministrazioni, che deve anche evidenziare "il rapporto tra contribuzioni e prestazioni previdenziali relative alle amministrazioni statali", è corredato di una relazione sui risultati di gestione, ossia di "una relazione con cui le amministrazioni pubbliche

⁷ Il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 è stato modificato o integrato dai seguenti provvedimenti legislativi: d.lgs. 18.11.1993, n. 470; d.lgs. 23.12.1993, n. 546; l. 23.12.1994, n. 724; d.l. 12.5.1995, n. 163, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 11.7.1995, n. 273; d.P.R. 28.7.1995, n. 316; d.l. 28.8.1995, n. 361, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 27.10.1995, n. 437; d.l. 10.5.1996, n. 254, convertito, con modificazioni, dalla l. 11.7.1996, n. 365; l. 15.3.1997, n. 59; l. 15.5.1997, n. 127; d.lgs. 4.11.1997, n. 396; d.lgs. 6.3.1998, n. 59; d.lgs. 31.3.1998, n. 80; d.lgs. 29.10.1998, n. 387; d.lgs. 30.7.1999, n. 286; d.lgs. 30.7.1999, n. 300. Il riferimento al d.lgs. n. 29/1993 s'intende fatto al testo novellato.

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".

Gli enti pubblici economici e le aziende che producono servizi di pubblica utilità, nonché gli enti e le aziende di cui all'art. 73.5, invece del conto annuale, devono comunicare solamente i dati sul "costo annuo del personale comunque utilizzato" (art. 65.3).

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

Ferme restando le disposizioni riportate, la Corte, "anche nelle sue articolazioni regionali di controllo, verifica periodicamente gli andamenti della spesa per il personale delle pubbliche amministrazioni, utilizzando, per ciascun comparto, insiemi significativi di amministrazioni". A tal fine, la Corte può avvalersi, oltre che dei Servizi di controllo interno o Nuclei di valutazione (ora, uffici di controllo di gestione, per effetto dell'art. 10 del d.lgs. n. 286/1999), di esperti designati a sua richiesta da amministrazioni ed enti pubblici.

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

1.3.2 L'aggregato "Amministrazioni pubbliche"

Le amministrazioni pubbliche che, ai sensi dell'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993 devono inviare alla Corte, tramite la Ragioneria generale dello Stato, i dati sul personale sono: le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative; le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo; le regioni, le province, i comuni, le comunità montane e loro consorzi ed associazioni; le istituzioni universitarie; gli istituti autonomi case popolari; le camere di commercio e loro associazioni; tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali; le amministrazioni, le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale (art. 1.2). Queste amministrazioni, come si è detto, devono presentare i conti annuali corredati delle relazioni sui risultati di gestione.

L'art. 65.3, prende in considerazione anche gli enti pubblici economici e le aziende che producono servizi di pubblica utilità, nonché gli enti e le aziende di cui al successivo art. 73.5 (Ente per l'esposizione universale ed internazionale in Roma-Eur, enti lirici, Agenzia spaziale italiana, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Unione italiana delle camere di commercio-Unioncamere, Comitato nazionale per la ricerca e lo sviluppo dell'energia nucleare-Enea, Azienda autonoma per l'assistenza al volo-Enav, Registro aeronautico italiano-Rai, Istituto nazionale per il commercio con l'estero-Ice, Comitato olimpico nazionale-Coni, Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro-Cnel). Essi non sono obbligati a presentare i conti annuali, ma solo a comunicare "il costo annuo del personale comunque utilizzato", in conformità a procedure definite dal Ministero del tesoro, d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica.

E' questione se il dispositivo dell'art. 65 si applichi alle cosiddette autorità indipendenti. La risposta affermativa, basata sull'interpretazione estensiva dell'art. 65, è suffragata dal rilievo che il referto della Corte dei conti è funzionale al conseguimento di obiettivi di contenimento del costo del lavoro e di razionalizzazione della gestione del personale pubblico. Una ulteriore

argomentazione si rinviene nel fatto che talune autorità indipendenti sono in atto soggette al più penetrante controllo della Corte. Senza contare infine che talune di esse possono utilizzare personale di amministrazioni pubbliche.

Appare invece ineccepibile, come è stato osservato nella precedente relazione, la non estensione dell'art. 65 al personale appartenente alle Camere, alla Presidenza della Repubblica e alla Corte costituzionale. Si tratta infatti di "organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò al vertice dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca parità"⁸. Essi esercitano "giustizia autonoma" (autodichia) nei confronti del personale dipendente, sicché sono sottratti ai controlli giuridici ed alla giurisdizione contabile.

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

1.3.3 La nozione di lavoro pubblico

La riforma della gestione del personale pubblico, incentrata sulla contrattualizzazione del rapporto di lavoro, è stata attuata in due fasi.

La prima, realizzata nel biennio 1992-93, con la legge delega n. 421/1992 e relativi decreti legislativi (n. 29 del 1993, modificato dai successivi decreti n. 470 e 546 dello stesso anno), era incentrata sul controllo della spesa (nel senso di controllo direzionale, di cui si dirà dopo) da parte degli organi centrali del Governo⁹. La seconda, ispirata prevalentemente ai principi del cosiddetto federalismo amministrativo, di una più marcata autonomia delle amministrazioni pubbliche, della razionalizzazione organizzativa e semplificazione procedurale delle amministrazioni e della valorizzazione dei controlli economico-finanziari, ha preso forma nella legge n. 59/1997 (in attuazione della quale sono stati emanati, per quanto qui interessa, i d.lgs. numeri 396 del 1997 e 80 e 387 del 1998) e nella legge n. 127/1997¹⁰.

La normativa citata distingue il lavoro pubblico in 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, dalle leggi sul lavoro e dai contratti collettivi, nella quale l'amministrazione, utilizza atti negoziali sottoposti alla giurisdizione del giudice ordinario e sottratti ai controlli preventivi esterni.

L'area pubblica riguarda le categorie di personale i cui ordinamenti giuridici ed economici restano disciplinati da leggi speciali: magistrati ordinari, amministrativi e contabili; avvocati e i procuratori dello Stato; appartenenti alle forze armate ed ai corpi di polizia; personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia (a partire dalla qualifica di vice consigliere di prefettura); dipendenti degli enti che operano in materia di credito e risparmio,

⁸ Sentenza Corte cost. n. 110/1970, ripresa dalla sentenza n. 129/1981.

⁹ Si consideri che il testo del d.lgs. n. 29/1993 contiene circa quaranta statuizioni di questo tipo (Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, p. 9) e che la rubrica delle disposizioni di natura organizzativa, contenute nel collegato alla finanziaria 1994 (l. n. 537/1993), è intitolata "Disposizioni in materia di spesa".

¹⁰ Il nuovo quadro legislativo non si limita alla cosiddetta "privatizzazione dei rapporti di lavoro pubblico", ma disciplina, altresì, le forme dell'organizzazione pubblica e i modi di svolgimento dell'attività amministrativa, con riguardo, in particolare, alla separazione tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo ed i compiti di gestione; ai controlli ed alle valutazioni circa il rendimento del personale; alla flessibilità del lavoro pubblico; al ruolo del Governo e del Parlamento nel nuovo sistema di contrattazione collettiva; al sistema di finanziamento dei contratti.

borsa e tutela della concorrenza¹¹ docenti universitari. Sul punto, merita particolare segnalazione l'art. 2 del d.lgs. n. 80/1998 che, a modifica dell'art. 2.4 del d.lgs. n. 29/1993, ha escluso dall'ambito del personale a statuto pubblico i dirigenti generali, che hanno ora lo stesso status, privato, dei dirigenti del sistema delle imprese.

L'area contrattuale è, ad un tempo, residuale e di carattere generale, nel senso che riguarda tutti i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, con l'esclusione delle categorie suindicate di personale a statuto pubblico. Stabilisce l'art. 2.2 del d.lgs. n. 29/1993, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 80/1998, che i rapporti di lavoro di tali dipendenti sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel decreto. Conseguentemente, l'art. 68 del citato d.lgs. n. 29 demanda alla giurisdizione del giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, le controversie relative ai rapporti di lavoro, ad eccezione di quelle in materia di procedure concorsuali e quelle concernenti il personale non contrattualizzato, che restano riservate al giudice amministrativo.

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

Nella nuova tornata contrattuale sono stati sottoscritti cinque contratti collettivi, concernenti il quadriennio giuridico 1998-2001 e il biennio economico 1998-1999. Gli stessi sono stati preceduti da accordi che hanno definito il nuovo assetto della contrattazione collettiva. Al riguardo, merita prioritaria evidenza, e non solo per ragioni cronologiche, l'accordo del 23 dicembre 1997, che confermando sostanzialmente il precedente accordo sindacale del 19 luglio 1993, recepito con d.p. c.m. 30 dicembre 1993, n. 593, ha rideterminato i comparti di contrattazione collettiva. La struttura dei comparti, invariata nel numero e nella denominazione, presenta qualche variazione nella delimitazione dei singoli aggregati¹². A seguito dell'accordo, il settore statale comprende i comparti ministeri, scuola ed aziende autonome (nonché gli aggregati corpi di polizia, forze armate e il personale non contrattualizzato). I rimanenti comparti (enti pubblici non economici, regioni ed autonomie locali, servizio sanitario nazionale, istituzioni ed enti di ricerca; università) rientrano nel settore pubblico non statale¹³.

L'accordo collettivo quadro del 7 agosto 1998, relativo alla costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie, ha individuato, sulla base del dato associativo e dei voti espressi nei luoghi di lavoro, i soggetti sindacali abilitati ad intervenire nella contrattazione

¹¹ Materie di cui all'art. 1 d.lgs. CPS 17.7.1947, n. 691; l. 4.6.1985, n. 281, istitutiva della Consob; l. 10.10.1990, n. 287, concernente l'Antitrust.

¹² Ad esempio, l'accordo prevede l'inserimento dell'Istituto per il commercio con l'estero (ICE), dell'Agenzia nazionale per la protezione ambientale (ANPA) e dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPA) nei comparti, rispettivamente, degli enti pubblici non economici, della ricerca e della sanità. E' stata inoltre decisa la fuoriuscita del personale delle Comunicazioni dal comparto Aziende. Infine, i segretari comunali che operano al servizio del sindaco fanno parte del comparto di contrattazione Regioni ed autonomie locali.

¹³ La distinzione rileva, tra l'altro, ai fini della certificazione degli oneri derivanti dai contratti collettivi di lavoro (art. 51 d.lgs. n. 29/1993) in quanto non è più prevista, per le amministrazioni diverse da quelle statali, l'indicazione nella legge finanziaria delle risorse complessive per i rinnovi contrattuali. Gli oneri stessi sono infatti determinati a carico dei rispettivi bilanci nel rispetto dei parametri previsti dagli strumenti di programmazione e bilancio di cui alla legge n. 468/1978 (successivo art. 52).

collettiva integrativa¹⁴. Un nuovo processo di regolamentazione è stato intrapreso anche in materia di utilizzo e ripartizione dei distacchi e permessi sindacali attraverso accordi (23 dicembre 1997, 31 marzo 1998 e 6 giugno 1998 per il personale amministrativo e 29 luglio 1998 per la dirigenza) che disciplinano l'utilizzazione del monte ore degli stessi, con l'obbligo da parte delle organizzazioni sindacali di rispettare i limiti quantitativi previsti.

Il "Documento sulle linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali 1998-2001" redatto dall'Organismo di coordinamento dei Comitati di settore, ha definito i parametri finanziari ed economici, nonché le linee generali e gli obiettivi della contrattazione collettiva, dando il via alla stipulazione dei contratti nei comparti concernenti i Ministeri (29 ottobre 1998), gli enti pubblici non economici (6 novembre 1998), sanità (3 marzo 1999), Regioni ed autonomie locali (10 marzo 1999) e, da ultimo, la scuola (3 maggio 1999). Di questi contratti collettivi (per i quali si rinvia ai singoli capitoli di pertinenza) si espongono qui di seguito i punti qualificanti:

a) *relazioni sindacali*. Il sistema delle relazioni sindacali è stato potenziato attraverso una pluralità di strumenti (contrattazione collettiva nazionale, contrattazione integrativa a livello di amministrazione; informazione, consultazione e concertazione, istituzione di organismi paritetici, procedure di conciliazione ed arbitrato, interpretazione autentica dei contratti). E' stata in particolare valorizzata la contrattazione integrativa, con il riconoscimento di un maggior spazio negoziale;

b) *flessibilità del rapporto di lavoro*. Sono state disciplinate forme di flessibilità (rapporto di lavoro a tempo parziale, contratti di formazione e lavoro interinale), la materia delle mansioni superiori, l'adattamento dei regimi di orario di lavoro e la mobilità interna;

c) *revisione dell'orario di lavoro*. E' stata introdotta la riduzione dell'orario a 35 ore settimanali per alcune categorie di personale (turnisti);

d) *valorizzazione delle risorse umane*. Le qualifiche funzionali sono state concentrate in tre o quattro aree professionali, al fine di assicurare opportunità di sviluppo professionale ed economico;

e) *nuovo ordinamento professionale*. I contratti prevedono un accorpamento delle qualifiche funzionali in articolazioni per aree (A, B, C e, per alcuni comparti, D). Il nuovo sistema intende consentire uno sviluppo professionale ed economico, grazie anche alla creazione Fondo unico di amministrazione ed al potenziamento della contrattazione di 2° livello.

I nuovi ordinamenti professionali sono stati adeguati ai seguenti principi:

- riclassificazione del personale;
- sviluppo professionale;
- variabilità delle mansioni;
- accesso alle qualifiche superiori;
- progressione economica all'interno delle categorie;
- individuazione di posizioni professionali elevate e di responsabilità;

f) *formazione*. Il tema trova nei contratti maggiore attenzione rispetto al passato;

g) *politiche retributive*. E' stata prevista l'erogazione di fondi in relazione alle posizioni di responsabilità ed al conseguimento di obiettivi predeterminati (retribuzione di risultato);

h) *controlli interni*. Sono state valorizzate le nuove metodiche di controllo per la valutazione delle prestazioni e dei risultati dei dipendenti (anche ai fini della progressione economica) e la verifica della compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio;

i) *arbitrato*. Sono stati contemplati strumenti di conciliazione delle controversie individuali¹⁵.

¹⁴ Nel mese di novembre 1998 i dipendenti dei livelli dei ministeri, enti pubblici non economici, autonomie territoriali, aziende autonome, sanità, università e ricerca hanno eletto le proprie rappresentanze sindacali unitarie. Le elezioni dei dipendenti della Scuola si terranno dal 13 al 16 dicembre 2000.

¹⁵ Altri accordi hanno riguardato il trattamento di fine rapporto e il telelavoro.

1.3.4 Il costo del lavoro pubblico

Il conto annuale della Ragioneria generale dello Stato¹⁶ utilizza la seguente terminologia (alla quale si adegua, per esigenze di uniformità, la presente relazione)¹⁷:

- spese per competenze fisse = stipendio + indennità integrativa speciale + retribuzione individuale di anzianità + tredicesima mensilità + eventuali arretrati + assegni per nucleo familiare + indennità pagate con i capitoli di stipendio¹⁸ - recuperi per ritardi e assenze;

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

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

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

- costo del lavoro = costo del personale + spese per gestione mense e assegni di vitto + spese per erogazione di buoni pasto + spese di vestiario per i dipendenti + spese per il benessere del personale + spese per equo indennizzo + spese di formazione + spese di gestione dei concorsi + incarichi ai dipendenti e non dipendenti previsti da leggi + spese varie.

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

Il quadro dei controlli è stato modificato in profondità dal d.lgs. n. 286/1999, emanato in attuazione dell'art. 11 della legge n. 59/1997 e concernente "il riordino e il potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche". Il decreto legislativo prevede quattro distinte categorie di controlli interni, che riguardano anche il personale pubblico:

- controlli di regolarità amministrativa e contabile (artt. 1, 2 e 10). Il decreto non istituisce né disciplina i controlli di regolarità, ma si limita a organizzare la materia, rinviando alle norme vigenti che prevedono questi controlli nei vari comparti delle amministrazioni. Stabilisce tuttavia un principio di stretta interpretazione in ordine agli effetti¹⁹.

Il controllo di regolarità sugli atti delle amministrazioni dello Stato è svolto dalla Ragioneria generale dello Stato²⁰, mediante lo strumento del visto (con effetto impeditivo), ma

¹⁶ Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Conto annuale 1997. Il personale delle amministrazioni del pubblico impiego, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato

¹⁷ Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato, Conto annuale 1996. Il personale delle amministrazioni del settore statale (in seguito conto annuale 1996), Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, vol. I, p. 111 sg.

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

¹⁹ "Il controllo di regolarità amministrativa e contabile non comprende verifiche da effettuarsi in via preventiva se non nei casi espressamente previsti dalla legge e fatto salvo, in ogni caso, il principio secondo cui le definitive determinazioni in ordine all'efficacia dell'atto sono adottate dall'organo amministrativo responsabile" (art. 2).

²⁰ Uffici centrali del bilancio e Ragionerie provinciali dello Stato: artt. 9 e 10 d.P.R. n. 38/1998. La nuova normativa ha soppresso le tradizionali verifiche di legittimità della Ragioneria, che ha conservato solo il controllo di regolarità contabile (esistenza in bilancio delle risorse per il pagamento delle spese e corretta imputazione delle stesse al bilancio). Essa può sì fare osservazioni in ordine alla legittimità della spesa,

solo per le verifiche di regolarità contabile. Gli uffici della Ragioneria possono formulare anche osservazioni di legittimità, ma esse non incidono sull'efficacia dell'atto, essendo rimessa al dirigente, autore dell'atto, la decisione definitiva. E ciò, in coerenza con la posizione di autonomia e (conseguente responsabilità) del dirigente, derivante dalla distinzione tra potere di indirizzo e potere di gestione, che costituisce uno dei principi fondamentali del nuovo sistema amministrativo (artt. 3 e 14 d.lgs. n. 29/1993).

Per gli Enti locali, i controlli di regolarità sono esercitati dal Responsabile del Servizio finanziario²¹, attraverso il sistema del visto, e dal Collegio dei revisori dei conti²². Per le altre amministrazioni, le verifiche di regolarità sono demandate agli organi previsti dalle rispettive normative contabili.

A questa prima categoria di controllo interno sono infine riconducibili anche i controlli ispettivi interorganici²³ e i controlli ispettivi intersoggettivi²⁴, nonché altri tipi di controllo assimilabili a quelli ispettivi, come i controlli sulle piante organiche²⁵ e i controlli del Ministero dell'interno sugli enti locali disestati²⁶. Infine, le strutture di controllo di regolarità amministrativa e contabile sono competenti in materia di verifica della compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio (art. 52 d.lgs. n. 29/1993 e art. 10.2 d.lgs. n. 286/1999);

- *controllo di gestione (artt. 1 e 4)*. Verifica l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare il rapporto costi/risultati. Questo controllo si fonda sul principio di autonomia/responsabilità del dirigente: l'organo di direzione politico-amministrativa non può interferire nell'attività di gestione (potere di spesa, organizzazione,

ma queste osservazioni (a differenza di quelle attinenti alla regolarità contabile) non impediscono all'atto di diventare esecutivo, ossia di produrre effetti giuridici, se così decide il dirigente, nell'esercizio della sua autonomia (e connessa responsabilità), che è stata ulteriormente rinforzata dal d.lgs. n. 80/1998. Alla riduzione delle competenze della Ragioneria in materia di controllo preventivo fa riscontro l'attribuzione di nuovi e significativi compiti. Si fa riferimento al monitoraggio della spesa pubblica e verifica degli andamenti (art. 3.2 lettera b) d.lgs. n. 430/1997), con particolare riguardo ai contratti collettivi e alla verifica del costo del lavoro pubblico (art. 3 d.P.R. n. 38/1998), nonché all'analisi, verifica e valutazione dei costi dei servizi e dell'attività delle amministrazioni pubbliche (citato art. 3 del d.P.R. n. 38/1998), all'attività di valutazione dei risultati gestionali (art. 2 d.P.R. n. 154/1998) e al coordinamento della spesa pubblica (art. 3.1 d.lgs. n. 430/1997)

²¹ Art. 55 l. n. 142/1990, modificato con l'art. 6.11 l. n. 127/1997.

²² Art. 105 d.lgs. n. 77/1995. La revisione dei conti è prevista anche per altre amministrazioni pubbliche (università, scuole, enti pubblici, ecc.).

²³ E' il controllo svolto da un organo di un'amministrazione su altri organi della stessa amministrazione. Ai sensi dell'art. 1.62 l. n. 662/1996 tutte le pubbliche amministrazioni devono istituire servizi ispettivi.

²⁴ E' quello svolto da un'amministrazione su altre amministrazioni oppure enti pubblici. Il Ministero del tesoro ha una competenza ispettiva generale sulle altre amministrazioni anche non statali. Vi provvede attraverso l'Ispettorato generale di finanza, incardinato nella Ragioneria generale dello Stato e deputato a verificare la legittimità e proficuità della spesa: art. 3 l. n. 1037/1939. Anche il Dipartimento della funzione pubblica svolge compiti ispettivi sulle pubbliche amministrazioni: art. 65.6 d.lgs. n. 29/1993. Sul punto, Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997*, Roma, Centro Fotolitografico Corte dei conti, 1998, p. 12.

²⁵ Ai sensi dell'art. 35 della legge 24.12.1993, n. 537 e successive modificazioni (per ultimo, art. 52 l. n. 662/1996), il Dipartimento della funzione pubblica verificava la congruità della metodologia utilizzata per determinare i carichi di lavoro. La materia è ora regolata dall'art. 39.1 della legge 27.12.1997, n. 449 che fa obbligo alle amministrazioni pubbliche di predisporre programmi triennali del fabbisogno di personale, "al fine di assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzare le risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie". A tale meccanismo fa rinvio l'art. 6 del d.lgs. n. 29/1993 (nel testo novellato dal d.lgs. n. 80/1998).

²⁶ Art. 76 sg. del d.lgs. 25.2.1995, n. 77 e successive modificazioni. Si v. pure l'art. 28 della l. n. 448/1998 (patto di stabilità in terno).

procedure di lavoro, gestione del personale, controlli gerarchici, scelte tecniche del dirigente); può solo verificare se gli obiettivi da lui posti siano stati raggiunti dal dirigente e se le risorse siano state utilizzate in modo ottimale.

Ne consegue che spetta al dirigente, e non all'organo di vertice, di istituire e disciplinare strutture deputate a valutare l'andamento e i risultati dell'attività gestionale di sua pertinenza.

L'esito del controllo consiste nella predisposizione di relazione/i per segnalare al dirigente le criticità dell'unità organizzativa e le conseguenti proposte di correzione.

Nelle amministrazioni dello Stato il controllo di gestione supporta quindi la funzione dirigenziale. Le stesse amministrazioni devono vigilare sugli adempimenti organizzativi spettanti ai dirigenti per rendere operative le relative strutture. Il Presidente del Consiglio dei Ministri stabilisce, con propria direttiva, i requisiti minimi cui deve ottemperare il sistema di controllo di gestione.

Ogni amministrazione deve definire gli elementi organizzativi, procedurali e metodologici del controllo di gestione²⁷. Nelle Regioni, la legge-quadro di contabilità contribuisce a individuare gli strumenti operativi per l'attività di pianificazione e controllo.

- *controllo strategico (artt. 1, 6 e 8)*. Verifica l'attuazione degli obiettivi contenuti nelle direttive per l'azione amministrativa e la gestione e negli altri atti di indirizzo politico-amministrativo. Il controllo strategico consiste nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza tra le missioni dell'Amministrazione (previste dalla legge), gli obiettivi (stabiliti dall'organo di direzione politica o amministrativa), le scelte operative (fatte dal dirigente) e la ripartizione delle risorse umane, materiali e finanziarie.

L'esito di questo controllo, che opera in posizione di autonomia operativa, nell'ambito degli "uffici di diretta collaborazione", consiste nella predisposizione di relazione/i per segnalare all'organo di direzione politica o amministrativa le incongruenze di cui sopra oppure i fattori ostativi al raggiungimento degli obiettivi, le connesse responsabilità e i possibili rimedi.

Il controllo supporta quindi l'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo. In quanto fiduciari dell'organo di direzione²⁸, gli uffici di controllo strategico non possono dare direttive alle strutture di controllo di gestione, che dipendono dal dirigente;

- *valutazione del personale (artt. 1 e 5)*. La valutazione è prevista solo per i dirigenti e deve svolgersi in coerenza con le norme dei contratti collettivi di lavoro. I soggetti o le strutture addette alla valutazione verificano le prestazioni (ossia i risultati) e i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane e organizzative ad essi assegnate (competenze organizzative).

La procedura di valutazione è a due stadi:

²⁷ Gli elementi previsti dall'art. 4 sono: la struttura deputata a svolgere la funzione di controllo, il livello organizzativo in cui opera la struttura, le procedure di determinazione degli obiettivi gestionali e dei soggetti responsabili, i prodotti e le finalità dell'azione amministrativa, le modalità di rilevazione e ripartizione dei costi tra le unità organizzative e relativi obiettivi, gli indicatori, la frequenza delle rilevazioni.

²⁸ La nuova normativa ha accentuato il carattere fiduciario del controllo strategico. La relativa struttura, infatti:

- è istituita e riceve direttive dall'organo di vertice al quale risponde e riferisce;
- opera nello *staff* dell'organo di vertice;
- per le amministrazioni statali, è dotata di autonomia solamente "operativa";
- è esentata dall'applicazione delle norme sull'accesso ai documenti;
- valuta il personale dirigenziale di vertice;
- può utilizzare esperti, con gli stessi criteri degli uffici di diretta collaborazione del Ministro;
- supporta la funzione di indirizzo politico-amministrativo;
- riferisce all'organo di indirizzo in via riservata.

- proposta del valutatore di prima istanza (dirigente preposto all'ufficio dirigenziale, per le amministrazioni dello Stato);
- valutazione definitiva del valutatore di seconda istanza (Capo Dipartimento o Direttore generale, per le amministrazioni dello Stato).

La valutazione dei dirigenti destinatari delle direttive dal Ministro è fatta dallo stesso Ministro, sulla base degli elementi forniti dal controllo strategico. L'attività di valutazione utilizza anche i risultati del controllo di gestione, ma è svolta da strutture o soggetti diversi, che rispondono ai dirigenti collocati al vertice dell'unità organizzativa interessata.

La procedura di valutazione è presupposto per l'applicazione delle norme sulla responsabilità dirigenziale, di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 29/1993. Essa ha cadenza annuale, ma può o deve essere anticipata, se c'è rischio di risultati negativi della gestione. Sono salve le diverse norme previste per la valutazione dei funzionari diplomatici e prefettizi.

All'ambito dei controlli interni sono pure riconducibili il controllo gerarchico (artt. 16 e 17 d.lgs. n. 29/1993), che deve essere svolto in coerenza con i principi informatori della riforma amministrativa²⁹ e gli interventi correttivi del costo del personale. Stabilisce, al riguardo, l'art. 66³⁰ del d.lgs. n. 29/1993 che, in caso di scostamenti rispetto alle dotazioni finanziarie previste per il personale, il Ministero del tesoro, informato dall'Amministrazione competente, ne riferisce al Parlamento, proponendo misure correttive idonee a ripristinare l'equilibrio di bilancio. Lo stesso potere è riconosciuto al Ministero del tesoro nell'ipotesi di decisioni giurisdizionali che comportino nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio. Il termine "controllo" viene qui usato dalla legge nell'accezione inglese (*control*)³¹ di dominio, direzione, influenza, governo, contenimento, 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").

E' evidente quindi la differenza tra le espressioni "controllo sulla spesa" e "controllo della spesa": la prima indica le verifiche effettuate dalle autorità di controllo per constatare la conformità/difformità della gestione a parametri predeterminati; la seconda indica i meccanismi a disposizione delle autorità responsabili delle politiche finanziarie per evitare risultati non desiderati, ossia che la spesa pubblica di un certo settore superi il plafond stabilito in sede previsionale. Questa seconda locuzione ("controllo della spesa"), che costituisce l'intestazione del titolo V del d.lgs. n. 29/1993, vuole appunto significare che il dispositivo apprestato dal decreto legislativo è finalizzato al miglioramento dell'efficienza e della produttività del personale, nonché al contenimento e razionalizzazione della spesa (art. 2 l. n. 421/1992).

Non meno variegata è l'area dei controlli esterni, nell'ambito della quale si possono individuare i seguenti modelli:

- controlli preventivi esterni di legittimità su atti. Per il personale del settore statale³², i controlli sono effettuati dalla Corte dei conti (art. 3.1 l. 14 gennaio 1994, n. 20) e possono riguardare sia atti specifici (definizione di piante organiche, conferimento di funzioni

²⁹ Nelle organizzazioni moderne, sia pubbliche che private, orientate al risultato, la funzione del "capo" non è più (solo) quella di punire il dipendente che sbaglia ma (soprattutto) quella di ottimizzare i risultati della struttura. Il suo compito non è quindi quello di verificare la pedissequa applicazione delle procedure, ma di coinvolgere e stimolare i collaboratori per indurli a migliorare le loro performances.

³⁰ Si v. pure il precedente art. 63 che prevede l'acquisizione di informazioni sui flussi finanziari da parte del Ministero del tesoro e del Dipartimento della funzione pubblica, al fine di realizzare il più efficace controllo dei bilanci.

³¹ Nell'altra più nota accezione, il termine, di derivazione francese (*contrôle*), ha il significato di verifica, riscontro, ed è il senso in cui l'espressione è stata tradizionalmente usata per definire il controllo preventivo di legittimità sugli atti (verifica della conformità di un atto alla legge).

³² Per il personale delle regioni a statuto speciale, si v. le recenti norme relative alla Regione siciliana (art. 2 d.lgs. n. 200/1999) ed al Trentino-Alto Adige (art. 2 e 3 d.lgs. n. 212/1999).

dirigenziali)⁵³, sia atti generali (provvedimenti emanati a seguito di deliberazioni del Consiglio dei ministri, direttive generali per l'indirizzo e lo svolgimento dell'attività amministrativa, atti normativi a rilevanza esterna, eccetera). Controlli di questo tipo erano pure previsti per gli atti delle Regioni (d.lgs. 13.2.1993, n. 40 e successive modificazioni) e degli Enti locali (art. 45 sg. l. 8.6.1990, n. 142). La materia è ora regolata dall'art. 17.32 e sg., della legge 15 maggio 1997, n. 127 che limita il controllo preventivo di legittimità ad alcuni atti diversi da quelli di mera gestione⁵⁴;

- controlli successivi sulla gestione demandati alla Corte dei conti. Questo controllo è previsto in generale per tutte le amministrazioni pubbliche⁵⁵; è effettuato sulla base di parametri di legittimità e regolarità, nonché di rispondenza dei risultati agli obiettivi e di valutazione comparativa dei costi, modi e tempi dello svolgimento dell'attività amministrativa; ha ad oggetto il bilancio e le gestioni fuori bilancio (e altresì il patrimonio e i fondi di provenienza comunitari); valuta il funzionamento dei controlli interni; sfocia in relazioni, di cadenza almeno annuale, presentate agli organi legislativi ed alle amministrazioni interessate, contenenti gli esiti del controllo, oppure in osservazioni alle amministrazioni, le quali devono comunicare alla Corte le misure consequenzialmente adottate⁵⁶.

In aggiunta a questo modello di controllo, che, come si è detto, è di carattere generale, la Corte presenta numerose altre relazioni al Parlamento. Ci si limita a citare, per quanto qui interessa, oltre al presente referto, le relazioni sul rendiconto generale dello Stato, sulle gestioni delle Università, sulla scuola elementare, sulle gestioni fuori bilancio, nonché sulla legislazione di spesa, con riguardo alla quantificazione degli oneri e conseguente copertura finanziaria. La Corte inoltre può presentare alle Camere relazioni speciali su richiesta delle stesse oppure di propria iniziativa;

- controlli sui rendiconti delle gestioni previste dal programma di controllo della Corte dei conti, adottato in applicazione dell'art. 3.4 della legge n. 20/1994 (deliberazione della Sezione del controllo n. 20/1997);

- controlli della Corte dei conti su alcune gestioni connesse con la materia del personale. Si fa riferimento, in particolare, alle gestioni della Scuola superiore della pubblica amministrazione-Sspa (art. 29.4 d.lgs. n. 29/1993) e dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni-Aran (successivo art. 50.10) che sono sottoposte al controllo "consuntivo" della Corte. E' anche da rilevare che alcune delle Autorità indipendenti, figure che, come si è visto, non sono comprese tra le "amministrazioni pubbliche" tenute a comunicare i dati sul personale, ai fini del referto di cui all'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993, sono

⁵³ Secondo la Corte dei conti, sono soggetti a controllo preventivo anche i contratti individuali dei dirigenti (Sezione del controllo, deliberazione n. 39/1999) e gli atti di conferimento di funzioni dirigenziali, adottati dai dirigenti generali (Sezione del controllo, deliberazione n. 45/1999)

⁵⁴ Si v. però i commi 38 e 39 dell'art. 17 della l. 127/1997 che prevedono la sottoposizione ad uno speciale organo di controllo (difensore civico) di alcuni atti in materia di personale, previa richiesta delle minoranze consiliari: Per i controlli sulle aziende sanitarie, art. 2.1 d.lgs. n. 229/1999).

⁵⁵ Per le Regioni, il controllo concerne il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma (in tema, v. sentenza Corte cost. n. 29/1995) e viene svolto dai collegi regionali di controllo, istituiti con deliberazione della Corte del 13.6.1997. Sul punto, si v. l'art. 52.6 del d.lgs. n. 29/1993.

⁵⁶ E' importante precisare che il controllo interno ed il controllo esterno hanno identica finalità: migliorare la funzionalità della gestione. Le differenze tra i due tipi di controlli sono però numerose e significative. Ci si limita qui a considerare quelle di ordine strutturale e funzionale: il controllo interno dipende dagli organi di vertice (politici o amministrativi), quello esterno ha una posizione di indipendenza e terzietà. Conseguentemente, il controllo interno deve segnalare tempestivamente le anomalie e irregolarità per consentire agli organi di direzione di adottare per tempo i necessari interventi autocorrettivi per il conseguimento degli obiettivi. Il controllo esterno è invece chiamato, normalmente in via successiva, a valutare il complessivo andamento della pubblica amministrazione e l'idoneità del controllo interno a svolgere correttamente la sua missione.

soggette al controllo successivo della Corte. E' il caso del Garante per l'editoria³⁷, dell'Antitrust³⁸ e del Garante per la tutela della privacy³⁹. Lo stesso vale per l'Isvap⁴⁰ e l'Aipa⁴¹; - controlli sui contratti collettivi nazionali di lavoro. La materia è disciplinata dall'art. 4.4 del d.lgs. n. 396/1997, successivamente integrato dall'art. 14 del d.lgs. n. 387/1998: In base alla nuova norma, l'Aran, acquisito il parere favorevole del comitato di settore sull'ipotesi di accordo, trasmette il relativo testo, unitamente alla relazione tecnica contenente la quantificazione dei costi contrattuali, alla Corte dei conti per la certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all'art. 1-bis della legge 5 agosto 1978, 468 e successive modificazioni.

La Corte, entro quindici giorni, certifica l'attendibilità dei costi contrattuali e la loro compatibilità con gli strumenti di cui si è detto, acquisendo eventualmente a tal fine elementi istruttori e valutazioni di tre esperti designati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro del tesoro, bilancio e programmazione economica. Se la certificazione non è positiva, l'Aran sentito il comitato di settore, assume le iniziative necessarie per adeguare la quantificazione dei costi contrattuali ai fini della certificazione, ovvero, qualora non lo ritenga possibile, convoca le organizzazioni sindacali per la riapertura delle trattative.

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

Secondo la Corte dei conti⁴² "la certificazione dei contratti collettivi non si concreta in un atto di scienza, ma consiste in una valutazione dell'attendibilità degli oneri finanziari derivanti dai contratti collettivi e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio. L'esito di questa valutazione prende corpo in un rapporto diretto all'Aran, al comitato di settore ed al Governo⁴³."

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

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

- la verifica della compatibilità dei costi della contrattazione (collettiva ed integrativa) con i vincoli di bilancio e, quindi, della copertura (*compatibilità finanziaria*): ciò senza escludere, in principio, la considerazione di ulteriori profili, come la congruità della stima delle risorse

³⁷ Art. 8 l. 5.8.1991, n. 416.

³⁸ Art. 10 l. 10.10.1990, n. 287.

³⁹ Art. 53.2 l. 31.12.1996, n. 675.

⁴⁰ Art. 16 l. 12.8.1982, n. 576.

⁴¹ Art. 4 d.lgs. 12.2.1993, n. 39.

⁴² Sezioni riunite in sede referente, deliberazione n. 17/1998.

⁴³ Ora, anche al Parlamento (art. 51.6 d.lgs. n. 29/1993).

indicate nella legge finanziaria oppure l'effettiva disponibilità dei fondi nei bilanci degli enti pubblici non statali.

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

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

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

Predefinire questo schema significa anche probabilmente migliorare la contrattazione collettiva. L'onere di dover dimostrare in modo esauriente e persuasivo l'affidabilità dei dati sulla consistenza del personale e l'esattezza degli importi dei relativi benefici economici scaturenti dai contratti dovrebbe infatti indurre le parti a curare con meticolosità il reperimento dei materiali conoscitivi.

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

I "rapporti di certificazione" deliberati dalle Sezioni riunite della Corte evidenziano una significativa evoluzione metodologica e giurisprudenziale. La Corte ha frequentemente utilizzato la "certificazione positiva" per formulare osservazioni e raccomandazioni e riserve, ricorrendo alla "certificazione non positiva" solo nei casi di carente o errata quantificazione degli oneri finanziari. La giurisprudenza della Corte ha, in particolare, affermato che:

1. la certificazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro (ccnl) non è finalizzata a creare la certezza legale di dati finanziari, "ma consiste in una valutazione dell'attendibilità degli oneri finanziari derivanti dai e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio (deliberazione n. 17/98). Ne consegue che oggetto del giudizio della Corte è la verifica della razionalità della metodologia utilizzata per effettuare la stima *ex ante* delle spese contrattuali;
2. i metodi di quantificazione dei costi contrattuali sono finalizzati alla verifica, in primo luogo, della compatibilità finanziaria del contratto, che consiste nell'accertamento dell'esistenza di un'effettiva copertura finanziaria degli oneri contrattuali, prevista "dalla legge finanziaria" o dalla "effettiva disponibilità dei fondi nei bilanci degli enti pubblici non statali" (deliberazione n. 17/98);
3. gli incrementi di spesa per il personale derivanti dalla futura applicazione del contratto, in conformità alle stime effettuate, devono essere valutati in relazione alle grandezze macro-economiche indicate nei documenti di programmazione economica e finanziaria e negli accordi di politica dei redditi, come il "tasso d'inflazione programmato" (deliberazione n. 17/98) ovvero il "tasso tendenziale di variazione medio della spesa per il personale nel triennio 1999\2001, indicato dal D.P.E.F." (deliberazioni numeri 13/99, 14/99, 18/99, 19/99, 23/99);
4. la competenza della Corte concerne anche la valutazione degli oneri economici, "la cui compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio può essere valutata ai sensi

- del menzionato art. 51 d.lgs. n. 29\1993 (deliberazioni n. 32\98 e n. 37\98). Ciò, in quanto il comma 4 fa riferimento alla quantificazione dei “costi contrattuali”, e non delle sole spese;
5. per quanto attiene ai dati quantitativi ed alla distribuzione del personale interessato (che per la generalità dei ccnl 1998\2001 sono riferiti al Conto annuale relativo al 1995), non può essere condiviso il riferimento a dati statistici antecedenti di un triennio all'inizio delle trattative, in quanto tale metodologia determina rilevanti margini d'incertezza sull'attendibilità delle quantificazioni, donde la necessità che vengano utilizzati “dati il più possibile aggiornati”, anche “attraverso stime e previsioni” attendibili e prendendo in considerazione “anche la probabile dinamica del personale nel periodo di vigenza contrattuale” (deliberazioni numeri 13\99, 14\99, 18\99, 19\99, 23\99);
 6. va istituito “un sistema di contabilità economico-analitica integrata e per budget, quale strumento di programmazione e di controllo delle attività e verifica dei risultati per ciascun centro di costo” e “momento qualificante e base credibile e oggettiva per l'attribuzione dei trattamenti accessori connessi alla quota variabile di salario all'interno di ciascun Ente” e vanno evitati, attraverso il monitoraggio in sede di applicazione dei ccnl, “incontrollabili dinamiche incrementalistiche della spesa per il personale” (deliberazioni numeri 14\99 e 19\99), nonché “una rottura dell'equilibrio fra le spese per il personale e le altre spese dell'Ente” (deliberazioni numeri 14\99 e 18\99);
 7. l'esigenza della “non esorbitanza della spesa” rispetto a quella quantificata dall'Aran in sede di stipula dei ccnl presuppone una stima completa, *ex ante*, dei costi derivanti da ciascuno istituto contrattuale, compresi gli oneri gravanti sugli esercizi futuri in relazione alle diverse decorrenze degli aumenti contrattuali, (deliberazione n. 19\99);
 8. è auspicabile, da parte del Ministero del Tesoro “una più analitica esposizione dei trasferimenti previsti dal bilancio dello Stato (agli Enti del settore pubblico non statale), con l'evidenziazione delle previsioni di spesa per i rinnovi contrattuali” (deliberazione n. 14\99);
 9. la “mancanza di dati certi in ordine all'andamento della precedente tornata contrattuale (anni 1994/1997)”, ed, in particolare, in ordine all'entità di eventuali “sfondamenti” dei tetti finanziari concordati a suo tempo dalle parti comporta “la necessità che la parte pubblica appresti di adeguati sistemi di monitoraggio e di tempestiva rilevazione dei dati, unitamente alla definizione delle metodologie, anche statistiche, da impiegare allo scopo”, (deliberazione n. 18\99);
 10. al fine di perfezionare i meccanismi di valutazione *ex ante* degli oneri contrattuali, l'Aran, in sede di dimostrazione della compatibilità fra detti oneri e gli obiettivi di finanza pubblica, deve dare contezza (anche con l'ausilio della Ragioneria Generale dello Stato) della quota parte di risorse trasferita dal bilancio dello Stato agli Enti di ciascun comparto non statale, evidenziando altresì, come parametri di riferimento, - oltre al tasso d'inflazione programmato ed al tasso tendenziale medio di variazione della spesa per il personale - altri elementi da mettere in rapporto con la predetta spesa per il personale, quali l'indebitamento netto ed il debito della pubblica amministrazione in percentuale al prodotto interno lordo (Pil); il rapporto spese correnti/Pil; il rapporto redditi da lavoro dipendenti nella pubblica amministrazione/Pil; la variazione dei redditi da lavoro dipendenti nel conto consolidato della P.A. (deliberazioni numeri 19\99 e 23\99);
 11. “il superamento dei limiti posti dai documenti di programmazione economica e finanziaria e dalle leggi finanziarie” può “conseguire al solo esercizio della sovranità popolare, di cui è espressione il Parlamento (deliberazione n. 23\99);
 12. il “trascinamento” di fondi da un esercizio ad un altro è “in contrasto con le norme - inderogabili - di contabilità pubblica” (deliberazioni numeri 14\99, 18\99, 35\99).

1.4 Rilevazione, verifica e diffusione dei dati sul personale

La competenza di fissare i criteri di rilevazione dei dati sul personale è attribuita dal titolo V del d.lgs. n. 29/1993 alla Ragioneria generale dello Stato, che la esercita, di concerto con il Dipartimento della funzione pubblica, attraverso la redazione di una circolare, contenente le schede di rilevazione. La circolare viene inviata a tutte le amministrazioni pubbliche tenute a presentare i conti annuali, corredati delle relazioni sui risultati di gestione.

Le informazioni riguardano la consistenza del personale, disaggregata tra personale a tempo indeterminato e personale a tempo determinato, nonché per categorie e sesso; il relativo movimento durante l'anno (cessati dal servizio, assunti in servizio, entrati nel livello, usciti dal livello); l'anzianità di servizio; i titoli di studio; le assenze; la distribuzione del personale per regioni, nonché i dati relativi alla spesa per retribuzione lorda, il costo del personale e il costo del lavoro, nelle accezioni prima indicate. La circolare in questione è stata emanata per l'esercizio 1997 il 2 marzo 1998⁴⁴ e per l'esercizio 1998 il 7 gennaio 1999⁴⁵. La rilevazione non comprende il personale degli enti pubblici economici ed aziende di cui all'art. 65.3 del d.lgs. n. 29/1993, in quanto non è stata ancora definita la relativa procedura, mentre per gli enti di cui all'art. 73.5 dello stesso decreto non sono stati resi dalla Ragioneria elementi ulteriori rispetto a quelli contenuti nella relazione 1994-96.

La Ragioneria sottopone i dati trasmessi dalle amministrazioni a verifiche plurime⁴⁶, di ordine informatico (riscontro della congruenza interna dei dati), gestionale (analisi dei dati sulla base di parametri normativi esterni), comparativo (confronto dei dati con quelli di altre fonti), contabile (confronto del conto annuale con il conto consuntivo) e temporale (confronto con il conto annuale del precedente esercizio) e, successivamente, li aggrega nel conto annuale.

Come è stato notato precedentemente, l'attività di verifica svolta dalla Ragioneria e dalla Corte in materia di costo del lavoro è diversa (per morfologia, natura giuridica ed effetti) sia dalla parificazione del rendiconto generale dello Stato (art. 39 sg. r.d. 12 luglio 1934, n. 1214), sia dalla certificazione degli oneri finanziari derivanti dai contratti collettivi di lavoro (art. 4 d.lgs. n. 396/1997), entrambe di competenza della Corte dei conti⁴⁷.

Il procedimento di parificazione ha la funzione di 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 giurisdizionale⁴⁸, e ha funzione certatoria⁴⁹, strumentale al sindacato politico del Parlamento, che si esprime con la legge di approvazione del rendiconto.

La certificazione consiste in una valutazione della Corte sull'attendibilità dei "costi contrattuali" e sulla loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio. L'eventuale valutazione negativa comporta, come si è visto, l'obbligo per l'Aran di adeguare la quantificazione dei costi alla certificazione o, se ciò non è possibile, di riaprire le trattative con i sindacati.

Diversa da entrambi gli istituti illustrati è la portata della verifica dei dati sul costo del lavoro pubblico. Manca qui in primo luogo il quadro di riferimento sulla base del quale

⁴⁴ S.O. alla G.U. n. 74 del 30.3.1997.

⁴⁵ S.O. alla GU n. 14 del 19.1.1999.

⁴⁶ *Conto annuale 1996*, vol. I, p. 4.

⁴⁷ - Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996*, Roma, Centro fotolitografico della Corte dei conti, 1997, p. 21.

⁴⁸ Corte cost. 13/12/1966, n. 121 e 18.12.1968, n. 142.

⁴⁹ Per i possibili limiti della pronuncia di parificazione, v.. Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1996*, Roma, Centro fotolitografico della Corte dei conti, 1997, p. 14 sg.

effettuare la verifica dei dati contenuti nei conti annuali trasmessi dalle amministrazioni⁵⁰. Inoltre, l'attività di verifica è informale e non produce quindi alcun effetto giuridico. Conclusivamente, l'attività di verifica in materia di personale pubblico mira non ad esprimere un giudizio di certezza sugli stessi, ma solo ad accertare la generale affidabilità⁵¹ dei dati.

Di fatto, l'affidabilità dei dati permane non elevata, come risulterà in prosieguo. Le cause sono state illustrate ampiamente nelle relazioni precedenti. I possibili rimedi sono stati indicati in premessa, alla quale pertanto si rinvia. La Corte ribadisce la disponibilità a offrire il suo contributo alle iniziative da essa stessa proposte ed alle altre che saranno prese dalla Ragioneria per migliorare la base informativa, sotto il duplice profilo della tempestività e della qualità.

Permane, pure, l'omissione circa la predisposizione della relazione al conto annuale, che la Ragioneria, in ottemperanza alle circolari dalla stessa emanate, dovrebbe redigere sulla base delle relazioni sui risultati di gestione che, ai sensi dell'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993, devono presentare, in allegato ai conti annuali.

Permane infine, l'assenza del conto della previdenza, previsto, per le amministrazioni statali, dalla norma citata.

Prospetto riepilogativo delle deliberazioni ai sensi degli artt. 51 e 52 del d.lgs. 29/93

Contratto collettivo	comparto	vigenza giuridica	vigenza econom.	stipula	adun. SS.RR.	deposito	esito	Delib. N°
accordo integrativo del ccni Ministeri - art. 15bis "assunzioni a tempo determinato"	ministeri			16/05/95	18/02/98	19/02/98	non positiva	1998/06
Accordo successivo concernente le norme di raccordo con l'ordinamento del personale dell'amministrazione civile dell'interno.	ministeri				18/02/98	20/02/98	positiva	1998/07
Personale dirigente EUR	epne	1994-97	1994-95		18/02/98	20/02/98	positiva con riserve	1998/08
Personale dirigente ICE	epne		1996-97		18/02/98	20/02/98	positiva con riserve	1998/09
integrativo sull'orario di lavoro del ccni aziende, livelli	aa.aa.	1994-97		05/04/96	18/02/98	23/02/98	positiva	1998/10
personale enti lirico sinfonici	epne		1996-97	08/05/97	18/02/98	23/02/98	positiva	1998/11
Accordo successivo per l'applicazione sperimentale degli artt. 27, comma 4 e 77 del ccni scuola	scuola	1994-97		05/11/97	18/02/98	25/02/98	positiva con osservazioni	1998/13
Personale dei livelli Unioncamere	epne		1996-97	13/10/97	18/02/98	27/02/98	positiva con osservazioni	1998/14
dirigenti enti di ricerca	enti di ricerca	1994-97	1994-95	16/10/97	18/02/98	28/02/97	positiva	1998/15

⁵⁰ A differenza del rendiconto che espone i risultati della gestione, estraendoli dal sistema informativo Ragioneria generale dello Stato-Corte dei conti, i conti annuali delle amministrazioni, alla stregua dei quali viene costruito il conto annuale della Ragioneria, contengono dati rilevati mediante apposite schede, sicché non esiste un termine di raffronto.

⁵¹ Si noti che questo tipo di "certificazione" è prevista per i conti dell'Unione europea. Stabilisce l'art. 248 CE che la Corte dei conti europea presenta annualmente al Consiglio ed al Parlamento europeo (oltre la relazione generale ed eventualmente relazioni speciali) una dichiarazione in cui attesta l'affidabilità dei conti e la legittimità delle relative operazioni.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

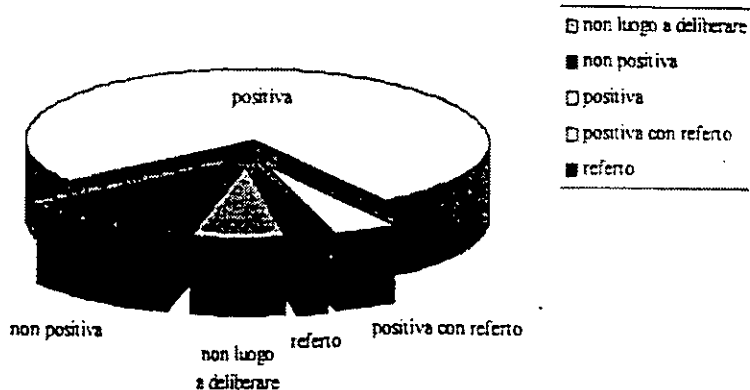
Contratto collettivo	comparto	vigenza giuridica	vigenza econom.	stipula	adun. SS.RR.	deposito	esito	Delib. N°
dirigenti enti di ricerca	enti di ricerca		1996-97	16/10/97	18/02/98	28/02/97	positiva	1998/16
dirigenti EUR	epne		1996-97		29/04/98	06/05/98	positiva con osservazioni	1998/27
dirigenti regione Friuli V.G.			1994-97	20/03/98	20/04/98	11/05/98	positiva con osservazioni	1998/28
c.c. quadro transitorio sui distacchi e permessi sindacali				23/12/97	28/05/98	03/06/98	positiva	1998/32
c.c. quadro transitorio sui distacchi e permessi sindacali				31/03/98	28/05/98	03/06/98	positiva	1998/32
accordo quadro per la definizione dei comparti di contrattazione		1998-01		23/12/97	28/05/98	05/06/98	non luogo a deliberare	1998/33
Accordo collettivo quadro per la costituzione delle rsu		1998-01		03/07/98	06/08/98	02/10/98	positiva con osservazioni	1998/37
c.c.n. quadro sulla modalità di utilizzo dei distacchi e permessi sindacali		1998-01		03/07/98	06/08/98	02/10/98	positiva con osservazioni	1998/57
accordo su integrazioni e modificazioni al ccnl per la cost. delle rsu	cc. ll.	1998-01		02/09/98	13/10/98	22/10/98	positiva con osservazioni	1998/40
accordo su integrazioni e modificazioni al ccnl per la cost. delle rsu	sanità	1998-01		07/09/98	13/10/98	22/10/98	positiva con osservazioni	1998/41
accordo su integrazioni e modificazioni al ccnl per la cost. delle rsu	aziende	1998-01		23/09/98	27/10/98	19/11/98	positiva con osservazioni	1998/43
accordo su integrazioni e modificazioni al ccnl per la cost. delle rsu	ministeri	1998-01		21/09/98	27/10/98	19/11/98	positiva con osservazioni	1998/44
accordo su integrazioni e modificazioni al ccnl per la cost. delle rsu	epne	1998-01		21/09/98	27/10/98	19/11/98	positiva con osservazioni	1998/45
norme di raccordo ex art. 1, comma 2 del ccnl ministeri 1994-97 per il personale della provincia di Bolzano	ministeri	1994-97		02/12/97	12/11/98	09/12/98	non positiva	1998/47
c.c. quadro per la ripartizione dei distacchi e permessi sindacali - dirigenza		1998-01		29/07/98	12/11/98	10/02/99	non negativa con osservazioni	1999/08
Accordo quadro per la definizione delle autonome aree della dirigenza		1998-01		22/10/98	12/11/98	10/02/99	non luogo a deliberare	1999/09
c.c. quadro integrativo e correttivo per la ripartizione dei distacchi e permessi sindacali - dirigenza		1998-01		25/11/98	23/01/99	11/02/99	non negativa con raccomandazioni	1999/10
c.c. quadro integrativo e correttivo del ccnl 7 agosto 98 sulle libertà e prerogative sindacali		1998-01		22/10/98	26/01/99	11/02/99	non negativa con raccomandazioni	1999/11
personale dei livelli	ministeri	1998-01	1998-99	29/10/98	01/02/99	01/03/99	positiva con raccom. e riserve	1999/13
personale dei livelli	epne	1998-01	1998-99	06/11/98	01/02/99	01/03/99	positiva con raccom. e riserve	1999/14
personale dei livelli	sanità	1998-01	1998-99	03/03/99	02/04/99	19/04/99	positiva con raccom. e riserve	1999/18
personale dei livelli	cc. ll.	1998-01	1998-99	10/03/99	23/03/99	30/04/99	positiva con raccom. e riserve	1999/19
personale dei livelli	scuola	1998-01	1998-99	03/05/99	24/05/99	22/06/99	positiva con raccom. riserve e refero	1999/23
accordo succ. ex art. 1 ccnl ministeri ind. Bilinguismo - Bolzano	ministeri	1994-97		12/12/97	02/07/99	16/07/99	non luogo a deliberare	1999/25
FVG del. 335/99	dirigenti		1994-95 1996-97	01/06/98	02/07/99	16/07/99	positiva	1999/26
FVG del. 907/99	livelli		1996-97	01/03/99	02/07/99	16/07/99	positiva	1999/27
FVG del. 1449/99 - relazioni sindacali	livelli	1994-97		01/03/99	02/07/99	20/07/99	non positiva	1999/29
Accordo quadro sul TFR	livelli	1998-01		02/06/99	29/07/99	15/10/99	positiva con osservazioni	1999/35
Elezioni RSU Bolzano	livelli	1998-01		21/07/99	01/09/99	20/10/99	positiva	1999/36
Accordo quadro sul telelavoro		1998-01			15/10/99	22/10/99	non positiva	1999/37

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Contratto collettivo	comparto	vigenza giuridica	vigenza econom.	stipula	adun. SS.RR	deposito	esito	Delib. N°
Accordo sulla sequenza contr.le ccnl scuola	scuola	1998-01	1999-00	29/07/99	15/10/99	26/10/99	non positiva	1999/38
accordo succ. ex art. 1 ccnl ministeri ind. Bilinguismo - Bolzano	ministeri	1994-97		15/11/99	26/11/99		positiva con referto	1999/40
FVG del. 3044/99	livelli	1994-97		04/10/99	26/11/99		positiva con raccomandazioni	
FVG del. 3062/99	livelli regione		1998-99	04/10/99	26/11/99		positiva con raccomandazioni	
FVG del. 3062/99	livelli ec. ll.		1998-99	04/10/99	26/11/99		positiva con precisazioni e raccomandazioni	
FVG del. 3182/99 (già 907/99)	livelli		1996-97	15/10/99	26/11/99		referto	

Esito	Quantità
non luogo a deliberare	3
non negativa con osservazioni	1
non negativa con raccomandazioni	2
non positiva	5
positiva	10
positiva con raccomandazioni condizioni e referto	1
positiva con raccomandazioni e riserve	4
positiva con osservazioni	12
positiva con precisazioni e raccomandazioni	1
positiva con raccomandazioni	2
positiva con referto	1
positiva con riserve	2
referto	1
Totale complessivo	45

Tipologia degli esiti delle deliberazioni di certificazione ai sensi degli artt. 51 e 52 del d. lgs. 29/93



Capitolo II

IL PERSONALE PUBBLICO

2.1 Premessa

Il presente capitolo intende esaminare la consistenza, struttura e dinamica del personale del settore pubblico e la relativa spesa nel periodo 1997 – 1998.

Conformemente al Programma di attività approvato dalla Sezioni Riunite di questa Corte, per l'anno 1997 la trattazione è svolta analiticamente sulla base di dati disaggregati, definitivi ed omogenei verificati dalla Ragioneria generale dello Stato; per l'anno 1998 invece, attesa la natura provvisoria dei dati disponibili, la valutazione è di carattere sintetico e sarà oggetto di approfondita analisi nella relazione del prossimo anno.

Si segnalano, in via preliminare, due novità metodologiche nella redazione del Conto annuale 1997¹:

- per effetto delle modifiche introdotte in sede contrattuale, la precedente distinzione tra personale di ruolo e restante personale (non di ruolo, temporaneo e contrattista) è stata sostituita da quella tra personale a tempo indeterminato (di ruolo e non di ruolo) e restante personale (a tempo determinato + contrattista ed equiparato);
- a differenza degli anni precedenti, i dati vengono ora esposti in conformità al raggruppamento del personale secondo l'appartenenza ai comparti di contrattazione collettiva, anche se dipendente da amministrazioni rientranti in un diverso comparto.

Quest'ultimo criterio tende ad assicurare, da un lato, la corrispondenza tra prestazione lavorativa e remunerazione a carico del bilancio pubblico e, dall'altro, la parità di trattamento tra lavoratori impegnati in attività analoghe.

Nell'analisi della gestione del personale saranno utilizzati, come peraltro già fatto con la precedente relazione, sia per la parte fisica che per quella finanziaria, alcuni indicatori di fenomeni ritenuti significativi nel contesto di riferimento.

Altre notazioni di ordine generale che riguardano la gestione del personale sono contenute nel prossimo capitolo, cui si rinvia. In particolare si fa riferimento alle questioni concernenti la trasparenza nell'esposizione degli oneri di personale (§ 3.2.2), l'approntamento di una metodologia di monitoraggio per verificare la compatibilità tra gli incrementi retributivi e l'aumento di produttività del lavoro pubblico (§ 3.2.5), l'esigenza di attivare strumenti di controllo di gestione e l'applicazione della normativa sulla responsabilità dirigenziale (§ 3.2.5) e

¹ Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1997. Il personale delle amministrazioni del pubblico impiego*, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato (di seguito, Conto annuale 1997).

la nuova classificazione economica di bilancio, improntata ai criteri del SEC95 (sistema europeo dei conti) (§ 3.2.6).

2.2 Consistenza, evoluzione e struttura del personale nel pubblico impiego

2.2.1 *La consistenza del personale e la forza-lavoro media*

La consistenza complessiva (a tempo determinato e indeterminato) del personale nel settore del pubblico impiego al 31 dicembre 1997 è di 3,5 milioni di unità (tabella 1), con una flessione del 2,1% rispetto al 1996. Nel 1998, sulla base dei dati provvisori disponibili, la situazione è sostanzialmente stazionaria (tabella 1a).

La diminuzione di personale nel 1997 è più consistente nel settore statale (2,4%) rispetto al settore non statale (-1,8%); nel 1998, sempre alla stregua dei dati non definitivi, la variazione negativa, peraltro modesta, riguarda esclusivamente il personale del settore statale.

I dati suesposti per il biennio 1997-1998 possono essere posti in relazione agli obiettivi di riduzione complessiva del personale delle amministrazioni statali fissati dall'art. 39, comma 2, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, che ha previsto la diminuzione del personale in servizio al fine dell'esercizio 1998 in misura non inferiore all'1% rispetto al numero delle unità in servizio al 31 dicembre 1997; per l'anno 1999 dovrà essere assicurata un'ulteriore riduzione in misura non inferiore allo 0,5% rispetto al 31 dicembre 1998 (per il personale della scuola si prevede invece un decremento del 3% rispetto a quello in servizio alla fine dell'anno 1997).

L'art. 22 della successiva legge 23 dicembre 1998, n. 448 infine, nel rimodulare la predetta riduzione per le amministrazioni statali, ha stabilito che essa, alla data del 31 dicembre 1999, sia pari all'1,5% rispetto al 31 dicembre 1997, spostando così il riferimento temporale per la verifica del conseguimento del complessivo obiettivo di riduzione alla fine del 1999. La finalità della modifica è quella di ampliare i margini di gestione del processo riduttivo, aumentandone l'efficacia. Viene poi indicata una ulteriore percentuale di diminuzione di personale dell'1%, da raggiungere entro l'anno 2000.

Nell'ambito del personale statale, le variazioni più significative nel 1997, rispetto all'esercizio precedente, riguardano, la scuola (che registra una riduzione del 3%) e le aziende autonome (il solo comparto con aumento della consistenza).

Per quanto riguarda il personale non statale, si rileva una variazione positiva, peraltro lieve, in corrispondenza degli enti di ricerca, ed una rilevante variazione negativa per gli enti pubblici non economici, pari a 3,4%.

Quest'ultimo valore costituisce la media, con riguardo al comparto, tra il -5,2% del personale a tempo indeterminato ed il +33,1% del restante personale.

Complessivamente, il "restante personale", pur registrando una complessiva riduzione (-1%), di cui è responsabile il settore statale (quello non statale espone un aumento del 6,4%), migliora la sua incidenza sul totale del personale (da 11,2 a 11,3 punti dal 1996 al 1997).

La percentuale di copertura dell'organico (personale a tempo indeterminato diviso per la dotazione organica²) risulta comunque, in tutti i comparti, superiore all'80%, ad eccezione del comparto istituzioni ed enti di ricerca, dove la stessa percentuale si assesta al 75% della dotazione organica.

Nonostante il ridimensionamento (-3%), il personale del comparto scuola resta il più numeroso nel settore del pubblico impiego, attestandosi nel 1997 su 999.400 unità, pari al 51% del totale del settore statale (tabella 1c).

² Il campo di variabilità di questo indicatore va da un minimo (teorico) di 0 (organico interamente scoperto, massima potenzialità espansiva) ad un massimo di 1 (organico interamente coperto, nessuna potenzialità espansiva). I valori superiori all'unità denotano eccedenza di personale.

In controtendenza rispetto al quadro generale si pongono i dati relativi al comparto aziende autonome (+1,3% nel 1997; +0,6% nel 1998) e al comparto istituzioni ed enti di ricerca (+0,2% nel 1997; +1,5% nel 1998).

Il personale addetto ai lavori socialmente utili (Lsu) al 31 dicembre 1997 consta di poco meno di 85 mila unità (tabella 2), appartenente in prevalenza al comparto regioni ed autonomie locali. L'incidenza sul totale complessivo del personale è del 2,4%. Nel 1998 il personale Lsu segna un aumento del 16% (dato provvisorio).

Nelle analisi specifiche, che nei successivi capitoli saranno condotte sulle varie categorie di lavoratori pubblici, sarà presa in considerazione, oltre la consistenza, la *forza-lavoro media*, risultante dal numero totale delle mensilità liquidate diviso per 12. Il dato rappresenta la consistenza del personale in termini di uomo-anno. Esso prende in considerazione le effettive mensilità liquidate, compensando in tal modo i movimenti di personale avvenuti nell'anno.

2.2.2 La stabilità d'impiego

L'indicatore della stabilità di impiego è stato calcolato dividendo il personale a tempo indeterminato per il restante personale al 31 dicembre. Esprime il rapporto tra struttura "stabile" e "variabile" del personale. Determina il numero di unità a tempo indeterminato per ogni unità con contratto diverso.

Per il personale statale, l'indicatore assume il valore minimo per le forze armate (in considerazione dell'elevata entità del restante personale (ufficiali di complemento, truppa volontaria, leva coscritta e allievi) e il valore massimo per i ministeri (66 unità a tempo indeterminato per ogni unità di restante personale).

Nell'ambito del personale non statale, il valore dell'indicatore è basso per la ricerca (6) e alto per la sanità e le università (rispettivamente 23 e 25).

2.2.3 Il part time

Il part-time costituisce un fenomeno gestionale incentivato dalla finanziaria 1997. Il rapporto di lavoro part-time può essere costituito da tutto il personale dei livelli delle pubbliche amministrazioni, eccetto militari, forze di polizia e vigili del fuoco. Interessa quindi:

- il personale a tempo indeterminato che sceglie di trasformare il proprio rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale;
- il personale a tempo determinato assunto direttamente con modalità di orario di lavoro part-time.

Il collegato alla finanziaria 1997 (art. 1.59) stabilisce così la destinazione dei risparmi di spesa derivanti dal part-time: 30% economie di bilancio; 20% miglioramento della produttività; 50% incentivazione alla mobilità o per nuove assunzioni (anche in deroga al divieto di assunzione di personale nelle pubbliche amministrazioni fino al 31 dicembre 1997, stabilito dall'art. 45).

Il collegato alla finanziaria 1998 stabilisce espressamente misure di incentivazione e potenziamento del part-time (art. 39); il comma 18 impone che almeno il 10% delle assunzioni comunque effettuate deve avvenire con contratto di lavoro part-time con prestazione non superiore al 50%. I contratti collettivi nazionali di lavoro 1998-2001 fanno confluire le intere economie da part-time nel fondo unico di amministrazione. Per questi motivi il fenomeno del part-time merita attenzione.

Al 31 dicembre 1997 il personale part-time consta di quasi 36 mila unità, in prevalenza appartenenti al settore non statale. Nel 1998 questa categoria di personale registra un notevole aumento del 42% (tabella 3).

Sulla base dei dati contenuti nel Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato e della banca-dati della Corte dei conti sono stati costruiti i seguenti indicatori:

1. *ricorso al part-time*. E' calcolato con la seguente formula: $100 * (\text{personale in part-time con tempo di lavoro fino al } 50\% + \text{personale in part-time oltre il } 50\%) / \text{Personale a tempo indeterminato dei livelli}$.

L'indicatore fornisce la percentuale di diffusione del rapporto di lavoro in regime di part-time fra il personale a tempo indeterminato.

Il campo di variabilità va da un minimo di 0% (nessuno in part-time) ad un massimo di 100 (tutti in part-time);

2. *tipologia part time*. E' calcolato con la seguente formula: $100 * \text{Personale in part-time con tempo di lavoro fino al } 50\% / (\text{personale in part-time con tempo di lavoro fino al } 50\% + \text{personale in part-time con tempo di lavoro oltre il } 50\%)$.

L'indicatore fornisce la percentuale di personale a tempo indeterminato che adotta il regime di part-time con riduzione dell'orario di lavoro superiore al 50%.

Il campo di variabilità va da un minimo di 0 (tutti lavorano un tempo superiore al 50% dell'orario intero) ad un massimo di 100 (tutti lavorano meno del 50% dell'orario intero); un valore prossimo al 50% significa una pari distribuzione;

3. *diminuzione latente del personale*. E' calcolato con la seguente formula: $(\text{Personale in part-time con tempo di lavoro oltre il } 50\% / 5) + (\text{personale in part-time con tempo di lavoro fino al } 50\% / 2)$.

Premesso che il conto annuale della Ragioneria fornisce i dati sul personale in part-time al 31 dicembre, distinguendolo in due gruppi: regime superiore o inferiore al 50%, qualunque sia la quota di lavoro effettivamente prestata (20%, 50%, 65% ecc.), con la formula su riportata, si intende convertire, sommando le quote di lavoro, il dato delle unità fisiche in termini di uomo/anno. Ad esempio, 2 unità in servizio al 50% si convertono in un uomo-anno.

L'indicatore non restituisce un valore esatto ma una approssimazione "al minimo" nel senso che la diminuzione latente reale non può, ragionevolmente, essere inferiore al valore risultante dalla formula. Le unità in part-time con tempo di lavoro fino al 50% sono state tutte ricondotte ad un part-time al 50%. Le unità in part-time con tempo di lavoro oltre al 50% sono state tutte ricondotte ad un part-time con una riduzione del tempo lavorativo del 20%;

4. *squilibrio organico occulto*. E' calcolato con la seguente formula: $100 * (\text{Personale a tempo indeterminato al } 31 \text{ dicembre } 1997 - \text{diminuzione latente del personale al } 31 \text{ dicembre}) / \text{dotazione organica}$. Si tratta di un indice di copertura di organico che tiene conto della diminuzione latente del personale. Il campo di variabilità va da 0 a 100. I prospetti che seguono contengono i valori degli indicatori sul part-time.

**Il part-time nel pubblico impiego
personale a tempo indeterminato - livelli**

Comparto	Dotazione organica	Personale in servizio al 31.12.97	Unità in part-time fino al 50%	Unità in part-time oltre il 50%	Totale in part-time
Ministeri	328.748	272.233	3.040	1.721	4.761
Aziende autonome	43.597	39.704	51	42	93
Scuola ⁽¹⁾	898.825	893.170	6.787	15	6.802
Enti pubblici non economici	68.822	55.561	490	403	893
Regioni ed enti locali	695.839	623.264	9.777	6.718	16.495
Servizio Sanitario Nazionale	583.331	522.336	8.307	2.525	10.832
Enti di ricerca	12.304	9.641	70	120	190
Università	50.689	54.084	656	678	1.334

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

⁽¹⁾ Personale direttivo, docente e A.T.A.

Indicatori

Comparto	1	2	3	4	Indice di copertura
Ministeri	1,7	63,9	1.864	82,2	82,8
Aziende autonome	0,2	54,8	34	91,0	91,1
Scuola ⁽¹⁾	0,8	99,8	3.397	99,0	99,4
Enti pubblici non economici	1,6	54,9	326	80,3	80,7
Regioni ed enti locali	2,6	59,3	6.232	88,7	89,6
Servizio Sanitario Nazionale	2,1	76,7	4.659	88,7	89,5
Enti di ricerca	2,0	36,8	59	77,9	78,4
Università	2,5	49,2	464	105,8	106,7

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

⁽¹⁾ Personale direttivo, docente e A.T.A.

1 = Indice di ricorso al part-time

2 = Indicatore di tipologia di part-time

3 = Diminuzione latente del personale dei livelli al 31.12.97 in termini di persone/anno

4 = Indice di squilibrio implicito al 31.12.97 in termini di persone/anno

2.2.4 Il turnover

Gli obiettivi di contenimento del costo del lavoro pubblico possono essere conseguiti anche attraverso la gestione dell'organico. Per valutare i comportamenti delle amministrazioni su questo piano sono stati costruiti i seguenti indicatori, che saranno utilizzati nelle analisi dei vari comparti:

1. *tasso di cessazione*. E' calcolato con la seguente formula: $100 * (\text{cessati nell'anno} / \text{forza lavoro media})$.

L'indicatore restituisce un indice di "cessazione" nel comparto dovuta ai fattori che saranno evidenziati nei successivi indicatori 3 e 4.

Il campo di variabilità è alto;

2. *sostituzione personale stabile*. E' calcolato con la seguente formula: $1 - (\text{cessati nell'anno per dimissioni, età ed altre cause} - \text{assunti nell'anno per concorso ed altre cause}) / \text{cessati nell'anno per dimissioni, età ed altre cause}$. Il valore 1 da cui si sottrae il quoziente indicato in formula ha lo scopo di migliorare la leggibilità del valore dato dalla formula stessa.

L'indicatore restituisce un indice di "rimpiazzo" del personale cessato al netto della mobilità esterna (ingressi e passaggi da/a altri comparti). Quest'ultima è tenuta fuori dal calcolo in maniera tale da considerare solo il rapporto tra coloro che acquistano per la prima volta la qualifica di pubblico impiegato e quelli che la perdono definitivamente.

Il campo di variabilità va da 0 (nessun nuovo impiegato pubblico per una cessazione, rimpiazzo nullo, politica restrittiva) a 1 (rimpiazzo alla pari), a > 1 (politica espansiva, più di un nuovo impiegato pubblico per ciascun cessato).

3. *sostituzione per mobilità*. E' calcolato con la seguente formula: $\text{ingressi da altri comparti} / \text{passaggi ad altri comparti}$.

L'indicatore esprime il saldo della mobilità esterna, indicando se una politica restrittiva delle assunzioni è compensata ovvero amplificata e in che misura dal ricorso alla mobilità esterna.

Il campo di variabilità va da 0 (nessun ingresso a fronte di un passaggio) a 1 (un ingresso su un passaggio), a > 1 (politica espansiva);

4. *tasso di ricambio*. E' calcolato con la seguente formula: $100 * (\text{assunti} - \text{cessati}) / \text{forza lavoro media}$.

L'indicatore quantifica, in percentuale, il grado di sostituzione delle cessazioni "inevitabili" con unità di personale provenienti da nuove assunzioni ovvero dal saldo positivo della mobilità esterna o interna. Può evidenziare sintomi di anomalie in relazione ad obiettivi generali programmati in materia di assunzioni.

Campo di variabilità:

- per valori negativi: ricambio nullo, fabbisogno di personale in crescita, erosione del livello di copertura dell'organico;
- per valori uguali o prossimi allo 0: ricambio nullo, fabbisogno di personale invariato, livello di copertura stazionario;
- per valori positivi: ricambio apprezzabile, fabbisogno di personale in calo, aumento del livello di copertura dell'organico.

2.2.5 Il carico della dirigenza

Al fine di determinare il numero di dipendenti gestiti da ogni singolo dirigente, è stato elaborato l'indicatore di carico della dirigenza, che esprime il rapporto, alla data del 31 dicembre 1997, tra il totale del personale e il numero dei dirigenti.

La comparazione tra le varie aree del settore pubblico è utile per le strutture con assetti omogenei, come i ministeri e gli enti locali, mentre non è significativa per il personale diplomatico, universitario, di ricerca, di magistratura e sanitario, tenuto conto della circostanza

che, in questi settori, l'individuazione di una figura dirigenziale non comporta, automaticamente, l'esistenza di una correlata unità organizzativa.

Per i ministeri c'è un dirigente per 60 dipendenti. Al riguardo è da segnalare il notevole calo di personale con qualifica dirigenziale, passato dalle 5.050 unità in servizio al 31 dicembre 1995 alle 4.655 dopo due anni (tabella 4), mentre la circostanza che il rapporto sia solo leggermente migliorato rispetto al 1995 (1 dirigente per 57 dipendenti) e al 1996 (1/ su 58), sembra dovuta alla notevole diminuzione del personale complessivo.

Per le Regioni e gli Enti Locali il rapporto è di un dirigente per ogni 55 dipendenti.

Il rapporto dirigenti/dipendenti si mantiene più alto per le Forze Armate (1 a 127) e i corpi di polizia (1 a 230).

Sul rapporto in questione influiscono numerose variabili, come la dimensione delle amministrazioni (un ministero piccolo ha in proporzione un indicatore maggiore di un ministero grande), l'organizzazione (l'indicatore è direttamente proporzionale al numero delle articolazioni interne di livello dirigenziale), la dislocazione sul territorio (un ministero decentrato ha tendenzialmente un indicatore più alto di un ministero accentrato), la natura delle funzioni (una struttura di ricerca ha un indicatore maggiore di una struttura con compiti esecutivi), eccetera. Ne consegue che la valutazione comparativa tra le varie amministrazioni, basata su questo indicatore, deve tenere conto delle relative caratteristiche.

Non ci sono elementi per sostenere che la diminuzione del numero dei dirigenti nel corso del 1997 sia conseguenza di uno sforzo di razionalizzazione organizzativa, conforme allo spirito delle riforme degli ultimi anni e finalizzato alla riduzione del costo di tale personale, e non invece effetto dei pensionamenti e del blocco delle assunzioni.

2.2.6 La femminilizzazione

Alla fine del 1997, le donne del settore pubblico sono 1.682.046 (tabella 5), pari al 51,9% del totale complessivo (tabella 5a). L'incidenza segna un aumento di oltre 4 punti, a conferma di una crescita della presenza femminile nel pubblico impiego. Il fenomeno non trova peraltro riscontro nel 1998, i cui dati sono però provvisori.

Con riguardo al 1997, l'aumento dell'incidenza è meno sostenuto (tabella 5b) nel settore non statale, rispetto a quello statale. In particolare, la più alta incidenza di personale femminile sul totale si registra nel comparto scuola, con una percentuale pari al 74% del totale, e nel comparto del servizio sanitario nazionale, che registra una percentuale di femminilizzazione del 57%.

La crescita della componente femminile nell'ambito del personale del pubblico impiego postula evidentemente una sempre maggiore attenzione sul fronte dell'apprestamento degli idonei strumenti di politica legislativa e sociale, al fine di consentire una maggiore flessibilità nella resa della prestazione lavorativa, ponendo le lavoratrici nelle condizioni di adempiere con minore difficoltà alle essenziali funzioni sottolineate dall'art. 37 della Carta costituzionale.

2.2.7 L'anzianità di servizio

La ripartizione del personale per fasce di anzianità, relativamente all'anno 1997, è esposta nelle tabelle 6 e 6a, con l'avvertenza che le stesse prendono in considerazione l'88,7% del complessivo personale.

Il maggior numero di dipendenti (pari al 21,1%) si colloca nella fascia compresa tra i 16 ed i 20 anni di servizio.

La percentuale di addensamento nelle fasce più prossime al pensionamento, rilevata per l'anno 1997 con riferimento al personale con anzianità di servizio superiore a 30 anni, mostra che in tale segmento rientra il 3,6% del personale a tempo indeterminato. Il maggiore addensamento si rileva - oltre che nel personale di magistratura (17,7%), diplomatico (13,9%) e della carriera prefettizia (10,3%) - nei comparti degli enti di ricerca e degli enti pubblici non

economici; i comparti con minor percentuale di personale avente anzianità di servizio superiore a 30 anni sono quelli delle aziende autonome (1,7%) e degli enti locali (2,4%).

La conoscenza approfondita di questo fenomeno assume particolare rilievo, sia per i noti riflessi sulle sofferenze finanziarie del sistema pensionistico, sia relativamente alle politiche di assunzioni, mobilità, aggiornamento e formazione del personale pubblico, tenuto conto che l'esame delle maggiori o minori prospettive temporali di servizio può consentire di meglio calibrare gli interventi in ciascuno dei richiamati ambiti, permettendo di allocare più efficacemente le risorse umane e finanziarie destinate al migliore funzionamento della pubblica amministrazione.

2.2.8 *I titoli di studio*

L'analisi della distribuzione del personale per livelli culturali, condotta sui dati riferiti al 1997 (tabelle 7 e 7a che concernono il 91,3% del personale complessivo), mostra che il titolo di studio più diffuso è la licenza media superiore (posseduto dal 42,8% dei dipendenti), seguito dalla scuola dell'obbligo (32,2%) e dalla laurea (22,7%).

Il livello culturale risulta complessivamente più elevato nel settore statale, dove il diploma di laurea è posseduto dal 29,5% dei dipendenti, a fronte del 14,6% del personale non statale.

Con riferimento ai singoli comparti si rileva che, per il settore statale, tra i dipendenti operanti presso le aziende autonome la percentuale di laureati è solo del 2,2%, mentre nella scuola la percentuale sale al 45,2%.

Particolarmente significativo sembra il dato del comparto regioni ed autonomie locali, dove i dipendenti muniti di diploma di laurea corrispondono al 10,3% del personale: una percentuale inferiore a quella, già non alta, del personale del comparto ministeri (12,6%).

Il dato evidenziato dovrà probabilmente essere oggetto di attenta valutazione, al fine di operare conseguentemente sui versanti del reclutamento di nuovo personale e della politica di aggiornamento e formazione dei dipendenti, specialmente con l'approssimarsi del momento in cui giungerà a completamento l'opera di trasferimento di funzioni dalle amministrazioni centrali a quelle regionali e locali.

Il suddetto processo che, iniziato con le leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 maggio 1997, n.127, consentirà di passare da un sistema amministrativo basato in larga misura sull'amministrazione statale ad un sistema fondato essenzialmente sulle regioni e sulle autonomie locali, necessiterà evidentemente di risorse umane quantitativamente e qualitativamente adeguate allo svolgimento dei nuovi compiti istituzionali, alla cui provvista e formazione occorrerà porre mano con ragionevole rapidità.

2.2.9 *La formazione del personale*

La spesa per la formazione del personale nell'anno 1997 è risultata pari allo 0.20% del totale del costo del lavoro³.

Hanno maggiormente investito nella formazione gli enti pubblici non economici (0,50%) e le regioni e gli enti locali (0,31%); la magistratura e le aziende autonome hanno invece disposto spese per la formazione pari rispettivamente allo 0,01% ed allo 0,02%.

2.2.9.1 *L'assenza pro-capite*

Le assenze per malattia nel corso dell'anno 1997 hanno riguardato un numero di dipendenti pari al 59,3% del personale in servizio (il 35,6% di personale femminile ed il 23,7%

³ Conto annuale 1997, tavola 0.13.2.

di personale maschile), con una assenza media pro-capite per malattia di 10,5 giorni su base annua⁴.

Per valutare in modo più approfondito il fenomeno delle assenze è stato costruito un apposito indicatore, calcolato con la seguente formula: $100 \times \text{totale dei giorni di assenza} / (\text{forza lavoro medio} \times \text{giorni lavorativi} = 251)$. L'indicatore rappresenta la misura dell'effettivo tempo sottratto al lavoro pro-capite.

Nel 1997, una quota pari al 18,3% del tempo totale è stata sottratta al lavoro; le percentuali più alte hanno riguardato il comparto del servizio sanitario nazionale (22%) e della scuola (20%).

2.3 Costo del personale e costo del lavoro

2.3.1 La spesa per la retribuzione lorda

La spesa per la retribuzione lorda, costituita dalla somma della componente fissa e da quella accessoria e con esclusione dei contributi a carico dell'amministrazione, ha raggiunto, nel corso del 1997, i 150 mila miliardi circa, contro i 140 mila miliardi del 1996.

L'incremento di tale spesa rispetto all'anno precedente è stato del 7,25%, più consistente della variazione della stessa nel biennio 1995/1996, che è risultata del 4,25%.

Il dato è particolarmente significativo se correlato alla circostanza che la consistenza del personale ha subito, nel corso del 1997, un decremento del 2,1%.

Le retribuzioni lorde incidono, nell'anno 1997, nella misura del 72,9 sul totale del costo del personale (205 mila miliardi).

2.3.2 La retribuzione fissa e la retribuzione accessoria

Nel 1997, la spesa per competenze fisse (stipendio + indennità integrativa speciale + retribuzione individuale di anzianità + tredicesima + assegni familiari + indennità pagate con capitoli di stipendio + arretrati - recuperi per ritardi e assenze), pari a 137 mila miliardi, incide sulla retribuzione lorda complessiva in misura del 9,3%.

Tra le singole voci di retribuzione fissa, la voce "stipendi" è quella che incide maggiormente (47,1%), seguita dall'indennità integrativa speciale, che incide in misura del 29,7%.

L'incidenza della retribuzione accessoria (straordinario, fondo di produttività collettiva, fondo per la qualità della prestazione individuale, indennità derivanti da provvedimenti specifici, indennità di rischio, competenze specifiche di comparto, altre spese accessorie e indennità varie) ammonta a 12,7 mila miliardi.

Per il personale dei livelli, l'incidenza della retribuzione accessoria sulla retribuzione lorda complessiva, sempre con riferimento al 1997, è espressa dall'indicatore di livelli, ricavato dal rapporto tra la retribuzione accessoria e la spesa per la retribuzione totale.

Tale incidenza va dal minimo della scuola (2,7%) al massimo degli enti pubblici non economici (27,6%).

Rientra nella responsabilità della nuova dirigenza utilizzare tale leva - insieme con altri meccanismi, come la flessibilità dell'orario di lavoro, il part-time, il telelavoro (che, tuttavia, comporta, soprattutto, in fase di primo avviamento, notevoli oneri finanziari) -, per stimolare la modernizzazione dell'amministrazione, il miglioramento gestionale, la forte motivazione delle risorse umane.

Per quanto attiene alla retribuzione accessoria dei dirigenti, l'incidenza della stessa sulla retribuzione totale è bassa per il personale la ricerca (0,4%), delle regioni ed autonomie locali (2,1%), della scuola (4,6%) e delle università (4,4%), mentre assume valori elevati per le

⁴ Conto annuale 1997, tavola 0.13.2.

aziende autonome (19,4%) e gli enti pubblici non economici (30,7%), sino a punte elevatissime per il personale diplomatico (72,3%).

Una valutazione ponderata su questi dati potrà essere fatta solo quando diventeranno operative le metodiche di valutazione dei risultati e delle competenze organizzative dei dirigenti, previste dal d.lgs. n. 286/1999.

Tra le componenti della retribuzione accessoria, quelle di maggiore rilevanza sono il "fondo di produttività collettiva", pari al 29,82%, e lo "straordinario".

2.3.3 *La spesa media per la retribuzione*

Al fine di esaminare la spesa pro-capite per dirigenti e personale dei livelli, sono stati elaborati due indicatori di spesa media per retribuzione lorda, distintamente per il personale dirigenziale e per quello dei livelli, calcolati dividendo la spesa per retribuzioni lorde per la forza lavoro media (che esprime la consistenza del personale in termini di uomo-anno).

Si rilevano aumenti generalizzati in ogni comparto per la dirigenza: nei ministeri, da una spesa pro-capite di lire 87.090, si passa a lire 118.430; nelle forze armate da 108.479 a 131.828; nell'università da 100.993 a 163.943;

Più contenuto l'aumento della spesa pro-capite del personale dei livelli. Gli importi maggiori riguardano, per il settore statale, le forze armate (che registrano il valore più alto anche la per la dirigenza), con 49.067, e per il settore non statale, gli enti pubblici non economici (50.348).

2.3.4 *La forbice retributiva dirigenti-livelli*

Rapportando i due indicatori di spesa media, descritti nel precedente paragrafo, si ottiene l'indicatore della forbice dirigenti-livelli, che rappresenta la distanza retributiva tra le due categorie di personale.

La distanza maggiore riguarda, per il settore statale, il personale dei ministeri (con un indice di 2,9) e, per il settore non statale, le università (3,9). La distanza minore concerne, rispettivamente per i due settori, la carriera diplomatica e la ricerca, entrambi con l'indice di 1,4.

2.3.5 *Il costo del personale*

Nel corso del 1997 la spesa per il costo del personale (spesa per retribuzioni lorde + contributi a carico dell'Amministrazione + spese per indennità di missione ed altre spese + somme rimborsate alle amministrazioni per il proprio personale comandato - dei rimborsi ricevuti dalle amministrazioni) ha raggiunto i 205 mila miliardi, contro i 193 mila del 1996, con un incremento del 6,5% (4,1% nel 1998) (tabelle 8, 9, 10 e 11).

Lo scarto del costo rispetto alla dinamica della consistenza del personale, che evidenzia, nel 1997, una flessione del 2,1%, seppur più contenuto rispetto a quello dell'anno precedente, permane significativo.

2.3.6 *Il costo del lavoro*

Il costo del lavoro al 31 dicembre 1997 ammonta a 209 mila miliardi. Il 98,2% di esso è costituito dal costo del personale. Le altre componenti riguardano le spese per mense e assegni vitto, erogazione di buoni pasto, vestiario per dipendenti, benessere del personale, equo indennizzo al personale, formazione, espletamento di concorsi, incarichi ai dipendenti e non dipendenti previsti da leggi, spese varie.

Tabella I

PERSONALE COMPLESSIVO DEL PUBBLICO IMPIEGO^(*) NEL TRIENNIO 1996-1998^(**)

COMPARTO O AGGREGATO	PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.96			PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.97			PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.98 ^(**)		
	PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO	RESTANTE PERSONALE ^(a)	TOTALE	PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO	RESTANTE PERSONALE ^(a)	TOTALE	PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO	RESTANTE PERSONALE ^(a)	TOTALE
Ministeri	242.660	5.122	247.782	276.888	4.170	281.058	272.047	3.322	276.269
Aziende autonome ⁽¹⁾	38.249	5.499	43.748	39.973	4.331	44.304	39.587	4.987	44.574
Scuole	922.780	102.114	1.024.894	893.170	106.230	999.400	886.900	106.986	993.886
Corpi di polizia ⁽²⁾	303.493	29.351	332.844	301.271	27.284	328.555	306.504	27.738	334.242
Forze armate ⁽³⁾	113.839	186.893	300.730	115.003	178.525	293.528	117.817	173.328	291.145
Magistratura	9.767		9.767	9.753		9.753	9.875		9.875
Galleria diplomatica	906		906	904		904	913		913
Carriera prefettizia	1.820		1.820	1.763		1.763	1.696		1.696
Totale settore statale	1.676.612	328.979	2.005.591	1.638.725	320.540	1.959.265	1.635.739	316.861	1.952.600
Enti pubblici non economici	61.314	3.007	64.321	58.151	4.003	62.154	58.813	3.681	62.494
Regioni ed enti locali ⁽⁴⁾	653.735	38.317	692.052	641.609	36.371	677.980	640.739	33.675	674.414
Servizio sanitario nazionale	661.544	22.245	683.789	645.576	27.722	673.298	643.484	30.388	673.872
Istituzioni ed enti di ricerca	15.514	2.403	17.917	15.328	2.629	17.957	15.570	2.648	18.218
Università	104.156	4.004	108.160	103.338	4.144	107.482	104.180	5.049	109.229
Totale settore pubblico	1.496.223	70.376	1.566.649	1.464.002	74.869	1.538.871	1.462.786	75.441	1.538.227
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO	3.174.785	399.355	3.574.140	3.102.727	395.409	3.498.136	3.098.525	392.302	3.490.827

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

^(*) Personale a tempo indeterminato, contrattista, a tempo determinato^(**) Dati non definitivi^(a) Personale a tempo determinato / personale contrattista ed equiparato⁽¹⁾ Nel restante personale sono inclusi i vigili ausiliari di leva⁽²⁾ Restante personale = ufficiali di complemento / agenti ausiliari / allievi⁽³⁾ Restante personale = ufficiali di complemento / truppa volontaria / leva coercente / allievi⁽⁴⁾ Il personale a tempo indeterminato include i regolari comunali, provinciali e delle camere di commercio (circa 6.200 unità negli anni 1996 e 1997, circa 5.600 unità nel 1998)

Tabella 1a
PERSONALE COMPLESSIVO DEL PUBBLICO IMPIEGO^(*) NEL TRIENNIO 1996-1998^(**) - VARIAZIONI %

COMPARTO AGGREGATO	VARIAZIONE 1997/1996			VARIAZIONE 1998/1997		
	PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE	PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE
Ministeri	-2,0	+18,6	-2,3	-1,6	+8,3	+1,7
Aziende autonome ⁽¹⁾	+4,5	-21,2	+1,3	-1,0	+15,1	+0,6
Scuole	-3,7	+4,0	-3,0	-0,7	+0,7	-0,6
Corpi di polizia ⁽²⁾	-0,7	-7,0	-1,3	+1,7	+1,7	+1,7
Forze armate ⁽³⁾	+1,0	-1,5	-2,4	+2,4	-2,9	-0,8
Magistratura	-0,1	NC	-0,1	+1,3	NC	+1,3
Cultura e spettacolo	-0,2	NC	-0,2	-0,0	NC	+1,0
Carriera prefettizia	-3,1	NC	-3,1	-3,8	NC	-3,8
Totale settore statale	-2,4	-2,6	-2,4	-0,2	-1,1	-0,3
Enti pubblici non economici	-5,2	+33,1	-3,4	+1,1	-8,0	+0,5
Regioni ed enti locali ⁽⁴⁾	-1,9	-6,1	-2,1	-0,1	-7,4	-0,8
Servizio sanitario nazionale	-2,4	+24,6	-1,5	-0,3	+9,6	-0,0
Istituzioni ed enti di ricerca	-1,2	+9,4	+0,5	+1,6	-0,7	+1,5
Università	-0,8	+3,5	-0,6	+0,8	+21,8	+1,6
Totale settore pubblico	-2,2	+0,4	-1,8	-0,0	+0,8	-0,0
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO	-2,3	-1,0	-2,1	-0,1	-0,8	-0,2

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

^(*) Personale a tempo indeterminato, contrattista, a tempo determinato

^(**) Dati non definitivi

⁽¹⁾ Personale a tempo determinato / personale contrattista ed equiparato

⁽²⁾ Nel restante personale sono inclusi i vigili ausiliari di leva

⁽³⁾ Restante personale = ufficiali di complemento / agenti ausiliari / allievi

⁽⁴⁾ Restante personale = ufficiali di complemento / truppa volontaria / leva coscritta / allievi

⁽⁵⁾ Il personale a tempo indeterminato include i segretari comunali, provinciali e delle emere di commercio (circa 6.200 unità negli anni 1996 e 1997; circa 5.600 unità nel 1998)

Tabella 16

PERSONALE COMPLESSIVO DEL PUBBLICO IMPIEGO^(*) NEL TRIENNIO 1996-1998^(**) - % DI COLONNA

COMPARTO O AGGREGATO	PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.96			PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.97			PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.98 ^(**)		
	PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE	PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE	PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE
Ministeri	8,9	1,1	8,1	8,9	1,1	8,0	8,8	1,0	7,9
Aziende autonome ^(b)	1,2	1,4	1,2	1,3	1,1	1,3	1,3	1,3	1,3
Regole	29,2	25,6	28,8	28,8	26,9	28,6	28,6	27,3	28,5
Corpi di polizia ^(b)	9,6	7,3	9,3	9,7	6,9	9,4	9,9	7,1	9,6
Forze armate ^(c)	3,6	16,8	8,8	3,7	13,1	8,3	3,8	14,2	8,3
Magistratura	0,3	0,0	0,3	0,3	0,0	0,3	0,3	0,0	0,3
Carrista diplomati ^(c)	<0,1	0,0	<0,1	<0,1	0,0	<0,1	<0,1	0,0	<0,1
Carrista prefettizia	<0,1	0,0	<0,1	<0,1	0,0	<0,1	<0,1	0,0	<0,1
Totale settore Stato	57,9	42,4	50,2	57,8	41,1	56,0	62,8	40,8	55,9
Enti pubblici non economici	1,9	0,8	1,8	1,9	1,0	1,8	1,9	0,9	1,8
Regioni ed enti locali ^(d)	20,6	9,7	19,4	20,7	9,2	19,4	20,7	8,6	19,3
Servizio sanitario nazionale	20,8	5,6	19,1	20,8	7,0	19,2	20,8	7,7	19,3
Istituzioni ed enti di ricerca	0,3	0,6	0,3	0,3	0,7	0,3	0,3	0,7	0,3
Università	3,3	1,0	3,0	3,3	1,0	3,1	3,4	1,3	3,1
Totale settore pubblico	47,1	17,6	43,8	47,2	18,9	44,0	47,2	19,2	44,1
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

^(*) Personale a tempo indeterminato, contrattista, a tempo determinato^(**) Dati non definitivi^(b) Personale a tempo determinato; personale contrattista ed equiparato^(c) Nel restante personale sono inclusi i vigili ausiliari di leva^(d) Restante personale = ufficiali di complemento; agenti ausiliari; allievi^(e) Restante personale = ufficiali di complemento; truppa volontaria; leva coscritta; allievi^(f) Il personale a tempo indeterminato include i segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio (circa 6.200 unità negli anni 1996 e 1997; circa 5.600 unità nel 1998)

PERSONALE COMPLESSIVO DEL PUBBLICO IMPIEGO^(*) NEL TRIENNIO 1996-1998^(**) - % DI COLONNA

Tabella 1c

COMPARTO O AGGREGATO	PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.96			PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.97			PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.98 ^(**)		
	PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE	PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE	PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO	RESTANTE PERSONALE	TOTALE
Ministero	16,8	1,6	14,3	16,9	1,3	14,3	16,7	1,2	14,1
Aziende autonome ⁽¹⁾	2,3	1,7	2,2	2,4	1,4	2,3	2,4	1,6	2,3
Scuola	55,3	31,0	51,3	54,5	33,1	51,0	54,2	33,8	50,9
Corpi di polizia ⁽²⁾	18,1	8,9	16,6	18,4	8,5	16,8	18,7	8,8	17,1
Forze armate ⁽³⁾	6,8	56,8	15,0	7,0	55,7	15,0	7,2	54,7	14,9
Magistratura	0,6	0,0	0,5	0,6	0,0	0,5	0,6	0,0	0,5
Cortei di giustizia	<0,1	0,0	<0,1	<0,1	0,0	<0,1	<0,1	0,0	<0,1
Carriera prefettizia	0,1	0,0	<0,1	0,1	0,0	<0,1	0,1	0,0	<0,1
Totale settore statale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Enti pubblici non economici	4,1	4,3	4,1	4,0	5,3	4,0	4,0	4,9	4,1
Ragioni ed enti locali ⁽⁴⁾	43,7	55,0	46,2	43,8	48,0	43,1	43,8	44,0	43,8
Servizio sanitario nazionale	44,2	31,6	43,6	44,1	37,0	43,8	44,0	40,3	43,8
Istituzioni ed enti di ricerca	1,0	3,4	1,1	1,0	3,5	1,2	1,1	3,5	1,2
Università	7,0	5,7	6,9	7,1	5,5	7,0	7,1	6,7	7,1
Totale settore pubblico	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

^(*) Personale a tempo indeterminato, contrattista, a tempo determinato

^(**) Dati non definitivi

⁽¹⁾ Personale a tempo determinato / personale contrattista ed equiparato

⁽²⁾ Nel restante personale sono inclusi i vigili ausiliari di leva

⁽³⁾ Restante personale = ufficiali di complemento / agenti ausiliari / allievi

⁽⁴⁾ Restante personale = ufficiali di complemento / truppa volontaria / leva coesorta / allievi

⁽⁵⁾ Il personale a tempo indeterminato include i segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio (circa 6.200 unità negli anni 1996 e 1997; circa 5.600 unità nel 1998)

Tabella 2
PERSONALE FEMMINILE COMPLESSIVO DEL PUBBLICO IMPIEGO^(*) NEL TRIENNIO 1996-1998^(**)

COMPARTO O AGGREGATO	PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.96		PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.97		PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.98	
	PERSONALE COMPLESSIVO	DI CUI DONNE	PERSONALE COMPLESSIVO	DI CUI DONNE	PERSONALE COMPLESSIVO	DI CUI DONNE
Ministeri	287.782	130.262	281.058	128.616	276.269	128.120
Aziende autonome	43.748	4.313	44.304	4.090	44.574	4.116
Scuola	1.029.894	755.078	740.663	752.211	991.886	740.920
Corpi di polizia	332.844	14.791	328.555	15.080	334.242	16.242
Forze armate	300.730		293.528		291.145	
Magistratura	9.767	2.763	9.753	2.896	9.875	3.071
Carriera diplomatica	906	74	904	80	913	85
Carriera prefettizia	1.820	769	1.763	755	1.696	735
Totale settore statale	2.007.491	908.050	1.700.528	903.728	1.952.600	893.289
Enti pubblici non economici	64.321	30.376	62.154	30.021	62.494	30.537
Regioni ed enti locali ⁽¹⁾	692.462	313.669	677.980	313.576	674.414	314.391
Servizio sanitario nazionale	683.789	385.060	673.298	384.667	673.872	388.385
Istituzioni ed enti di ricerca	17.917	6.592	17.957	6.714	18.218	6.964
Università	108.160	43.277	107.482	43.540	109.229	44.875
Totale settore pubblico	1.566.649	778.974	1.538.871	778.318	1.538.227	785.152
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO	3.574.140	1.687.024	3.239.399	1.682.046	3.490.827	1.678.441

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

(*) Personale a tempo indeterminato, contrattista, a tempo determinato

(**) Dati non definitivi

(1) Inclusi i segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio (circa 6.200 unità negli anni 1996 e 1997; circa 5.600 unità nel 1998)

Tabella 2a
PERSONALE FEMMINILE COMPLESSIVO DEL SETTORE PUBBLICO^(*) NEL TRIENNIO 1996-1998^(**) - % DI COLONNA

COMPARTO O AGGREGATO	PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.96		PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.97		PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.98	
	PERSONALE COMPLESSIVO	DI CUI DONNE	PERSONALE COMPLESSIVO	DI CUI DONNE	PERSONALE COMPLESSIVO	DI CUI DONNE
Ministeri	8,1	3,6	8,7	4,0	7,9	3,7
Aziende autonome	1,2	0,1	1,4	0,1	1,3	0,1
Scuola	28,8	21,1	22,9	23,2	28,5	21,2
Corpi di polizia	9,3	0,4	10,1	0,5	9,6	0,5
Forze armate	8,4	0,0	9,1	0,0	8,3	0,0
Magistratura	0,3	<0,1	0,3	<0,1	0,3	<0,1
Carriera diplomatica	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1
Carriera prefettizia	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1
Totale settore statale	56,2	25,4	52,5	27,9	55,9	25,6
Enti pubblici non economici	1,8	0,8	1,9	0,9	1,8	0,9
Regioni ed enti locali (1)	19,4	8,8	20,9	9,7	19,3	9,0
Servizio sanitario nazionale	19,1	10,8	20,8	11,9	19,3	11,1
Istituzioni ed enti di ricerca	0,5	0,2	0,6	0,2	0,5	0,2
Università	3,0	1,2	3,3	1,3	3,1	1,3
Totale settore pubblico	43,8	21,8	47,5	24,0	44,1	22,5
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO	100,0	47,2	100,0	51,9	100,0	48,1

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

(*) Personale a tempo indeterminato, contrattista, a tempo determinato

(**) Dati non definitivi

(1) Inclusi i segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio (circa 6.200 unità negli anni 1996 e 1997; circa 5.600 unità nel 1998)

Tabella 2b
PERSONALE FEMMINILE COMPLESSIVO DEL SETTORE PUBBLICO^(*) NEL TRIENNIO 1996-1998^(**) - % DI COLONNA

COMPARTO O AGGREGATO	PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.96		PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.97		PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.98	
	PERSONALE COMPLESSIVO	DI CUI DONNE	PERSONALE COMPLESSIVO	DI CUI DONNE	PERSONALE COMPLESSIVO	DI CUI DONNE
Ministeri	14,3	6,5	16,5	7,6	14,1	6,6
Aziende autonome	2,2	0,2	2,6	0,2	2,3	0,2
Scuola	51,3	17,6	43,6	44,2	50,9	37,9
Corpi di polizia	16,6	0,7	19,3	0,9	17,1	0,8
Forze armate	15,0	0,0	17,3	0,0	14,9	0,0
Magistratura	0,5	0,1	0,6	0,2	0,5	0,2
Carriera diplomatica	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1
Carriera prefettizia	<0,1	<0,1	0,1	<0,1	<0,1	<0,1
Totale settore statale	100,0	45,2	100,0	53,1	100,0	45,7
Enti pubblici non economici	4,1	1,9	4,0	2,0	4,1	2,0
Regioni ed enti locali (1)	40,2	20,0	44,1	20,4	43,8	20,4
Servizio sanitario nazionale	43,6	24,6	43,8	25,0	43,8	25,2
Istituzioni ed enti di ricerca	1,1	0,4	1,2	0,4	1,2	0,5
Università	6,9	2,8	7,0	2,8	7,1	2,9
Totale settore pubblico	100,0	49,7	100,0	50,6	100,0	51,0

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

(*) Personale a tempo indeterminato, contrattista, a tempo determinato

(**) Dati non definitivi

(1) Inclusi i segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio (circa 6.200 unità negli anni 1996 e 1997; circa 5.600 unità nel 1998)

Tabella 3
PERSONALE DEI LIVELLI IN PART-TIME NEL PUBBLICO IMPIEGO

COMPARTO AGGREGATO	IN PART-TIME AL 31.12.97			IN PART-TIME AL 31.12.98 ^(*)			VARIAZ. %
	FINO AL 50%	OLTRE IL 50%	TOTALE	FINO AL 50%	OLTRE IL 50%	TOTALE	
Ministeri	3.040	1.721	4.761	6.070	3.910	9.980	+168
Aziende autonome	51	42	93	93	62	155	+67
Statali ^(*)	1.259	0	1.259	1.150	0	1.150	-9
Corpi di polizia	0	0	0	0	0	0	+0
Forze armate	0	0	0	0	0	0	+0
Magistratura	0	0	0	0	0	0	+0
Carriere diplomatiche	0	0	0	0	0	0	+0
Carriera prefettizia	0	0	0	0	0	0	+0
Totale settore statale	4.350	1.763	6.113	7.322	3.972	11.294	+32
Enti pubblici non economici	490	403	893	1.037	282	1.319	+48
Regioni ed enti locali	9.777	6.718	16.495	11.793	9.660	21.453	+30
Servizio sanitario nazionale	8.307	2.525	10.832	9.755	6.923	16.678	+54
Istituzioni ed enti di ricerca	70	120	190	77	130	207	+19
Università	656	678	1.334	920	1.146	2.066	+55
Totale settore pubblico	19.100	10.444	29.544	23.882	18.161	42.043	+40
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO	23.650	12.207	35.857	28.904	22.139	51.043	+42

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

(*) Dati non definitivi

(*) Personale A.T.A.

Tabella 4

ANZIANITA' DI SERVIZIO DEL PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO DEL PUBBLICO IMPIEGO AL 31.12.97

COMPARTO AGGREGATO	TRA 0 E 5 ANNI		TRA 6 E 10 ANNI		TRA 11 E 15 ANNI		TRA 16 E 20 ANNI		TRA 21 E 25 ANNI		TRA 26 E 30 ANNI		TRA 31 E 35 ANNI		TRA 36 E 40 ANNI		OLTRE 40 ANNI		TOTALE	
	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Municipi	38.251	19.088	46.806	23.975	75.698	38.909	53.110	22.737	29.790	13.566	20.907	6.046	10.293	2.781	3.772	725	710	100	276.847	126.557
Aziende autonome	6.661	669	10.762	637	7.695	980	8.720	1.166	4.214	469	1.215	85	493	51	167	12	26	1	39.973	4.090
Regioni	30.208	26.415	116.101	88.524	179.211	138.582	245.833	182.343	197.201	139.545	89.239	60.882	27.138	19.068	7.450	5.357	769	553	893.170	661.329
Corpi di polizia	82.004	6.182	58.688	6.675	76.762	2.110	37.335	19	23.911	32	12.014	8	6.621	10	3.505	15	431	0	301.271	15.051
Forze armate	19.656	0	23.713	0	27.295	0	15.541	0	13.821	0	10.216	0	3.738	0	859	0	163	0	115.003	0
Magistratura	1.751	847	1.603	823	1.317	501	1.453	459	659	110	1.242	116	850	38	576	2	302	0	9.753	2.896
Cultura diplomatica	133	25	133	16	101	9	71	6	121	12	181	10	96	2	50	0	14	0	904	80
Carriera prefettizia	183	94	358	210	236	137	495	238	106	20	140	20	150	14	80	1	15	1	1.763	755
Totale settore statale	178.847	55.940	257.765	120.806	366.335	181.278	362.562	207.078	269.843	151.754	135.134	67.167	49.379	21.964	16.409	6.112	2.430	655	1.638.724	810.728
Enti pubblici non economici	4.499	2.616	8.345	4.301	6.626	3.976	9.193	4.662	11.378	5.499	12.214	5.164	4.688	1.722	997	330	209	59	58.149	28.329
Regioni ed enti locali ⁽¹⁾	111.693	60.114	116.503	54.608	120.638	53.180	142.257	68.678	99.874	39.125	34.598	10.396	11.393	2.545	3.851	770	607	123	641.436	289.541
Servizio sanitario nazionale	107.403	68.352	160.057	99.178	93.499	56.940	120.881	65.422	97.210	48.052	51.465	22.449	12.092	4.633	2.685	935	291	122	645.583	366.083
Istituzioni ed enti di ricerca	1.721	700	2.174	956	2.442	1.004	2.114	903	2.704	792	2.590	789	1.013	257	537	151	32	5	15.327	5.557
Università	18.136	7.401	18.342	8.693	15.594	6.943	17.524	6.814	19.561	7.305	8.658	2.602	3.778	869	1.203	235	544	76	103.340	40.938
Totale settore pubblico	213.454	139.183	305.421	167.736	238.819	122.043	291.969	146.479	230.777	100.773	109.525	41.400	33.964	10.046	9.273	2.421	1.603	387	1.463.035	710.448
TOTALE PUBBLICO IMPIEGATO	422.301	193.123	563.186	288.616	605.154	303.271	654.531	353.507	500.570	252.527	244.679	108.567	82.343	31.990	25.682	8.533	4.113	1.042	3.102.559	1.541.176

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

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

Tabella 4a
 ANZIANITA' DI SERVIZIO DEL PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO DEL PUBBLICO IMPIEGO AL 31.12.97 - % DI RIGA

COMPARTO O AGGREGATO	TRA 0 E 5 ANNI		TRA 6 E 10 ANNI		TRA 11 E 15 ANNI		TRA 16 E 20 ANNI		TRA 21 E 25 ANNI		TRA 26 E 30 ANNI		TRA 31 E 35 ANNI		TRA 36 E 40 ANNI		OLTRE 40 ANNI		TOTALE	
	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Ministeri	13,8	7,1	16,8	8,7	26,6	14,1	19,2	8,2	10,8	4,2	7,6	2,2	3,7	1,0	1,3	0,3	0,3	0,0	100,0	45,7
Aziende autonome	16,7	1,7	26,9	1,6	19,3	2,5	21,8	2,9	10,6	1,2	3,0	0,2	1,2	0,1	0,4	0,0	0,1	0,0	100,0	11,2
Scuole	3,4	3,0	13,0	9,9	20,1	15,3	27,3	20,4	22,1	13,6	10,0	6,8	3,0	2,1	0,8	0,6	0,1	0,1	100,0	74,0
Corpi di polizia	27,2	2,1	19,5	2,2	23,5	0,7	12,4	0,0	7,9	0,0	4,0	0,0	2,2	0,0	1,2	0,0	0,1	0,0	100,0	5,0
Forze armate	17,1	0,0	20,6	0,0	23,7	0,0	11,3	0,0	12,0	0,0	8,9	0,0	3,3	0,0	0,7	0,0	0,1	0,0	100,0	0,0
Magistratura	18,0	8,7	16,4	8,4	13,5	5,1	14,9	4,7	6,8	1,1	12,7	1,2	8,7	0,4	5,9	0,0	3,1	0,0	100,0	29,7
CARRIERA DIPLOMATICA	14,7	2,8	14,7	1,8	11,2	1,0	8,3	0,7	13,4	1,3	20,0	1,1	10,6	0,2	3,3	0,0	1,3	0,0	100,0	8,8
CARRIERA PREFETTIZIA	10,4	5,3	20,3	11,9	13,4	7,8	28,1	14,6	6,0	1,1	7,9	1,1	8,5	0,8	4,5	0,1	0,9	0,1	100,0	42,8
Totale settore totale	10,9	3,1	15,7	7,4	22,4	11,1	23,1	12,6	16,3	9,3	8,2	4,1	9,0	1,2	1,0	0,4	0,1	0,0	100,0	39,3
Enti pubblici non economici	7,7	4,5	14,4	7,4	11,4	6,8	15,8	8,0	19,6	9,5	21,0	8,9	8,1	3,0	1,7	0,6	0,4	0,1	100,0	48,7
Regioni ed enti locali ⁽¹⁾	17,4	9,4	18,2	8,3	18,8	8,3	22,2	10,7	13,6	6,1	3,4	1,6	1,8	0,4	0,6	0,1	0,1	0,0	100,0	45,1
Servizio sanitario nazionale	16,6	10,6	24,8	15,4	14,5	8,8	18,7	10,1	15,1	7,4	8,0	3,5	1,9	0,7	0,4	0,1	0,0	0,0	100,0	36,7
Istituzioni ed enti di ricerca	11,2	4,4	14,2	6,2	15,9	6,6	13,8	5,9	17,8	5,2	16,9	5,1	6,6	1,7	3,3	1,0	0,2	0,0	100,0	36,3
Università	17,5	7,2	17,7	8,4	15,1	6,7	17,0	6,6	18,9	7,1	8,4	2,5	3,7	0,8	1,2	0,2	0,5	0,1	100,0	39,6
Totale settore pubblico	16,6	9,5	20,9	11,5	16,3	8,3	19,9	10,0	15,8	6,9	7,3	4,8	2,3	0,7	0,6	0,2	0,1	0,0	100,0	49,9
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO	13,6	6,2	18,2	9,3	19,5	9,8	21,1	11,4	16,1	8,1	7,9	3,5	2,7	1,0	0,8	0,3	0,1	0,0	100,0	49,7

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

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

TITOLO DI STUDIO DEL PERSONALE DEL PUBBLICO IMPIEGO IN SERVIZIO AL 31.12.97

Tabella 5

COMPARTO O AGGREGATO	SCUOLA DELL'ORIGINE		LICENZA MEDIA SUPERIORE		LAUREA		CORSI POST LAUREA		TOTALE	
	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Ministeri	84.732	29.911	142.109	75.225	32.816	14.931	731	357	260.388	120.424
Aziende autonome	28.377	2.120	13.298	1.717	936	187	676	66	43.287	4.090
Scuole	81.958	42.255	457.948	179.949	152.090	313.051	7.099	5.131	999.095	740.386
Corpi di polizia ⁽¹⁾	182.187	4.803	118.269	8.917	7.027	1.280	271	79	307.754	15.079
Forze armate ⁽²⁾	60.588	0	47.516	0	6.721	0	178	0	115.003	0
Magistratura	0	0	0	0	9.753	2.896	0	0	9.753	2.896
Carriera diplomatica	0	0	0	0	904	80	0	0	904	80
Carriera prefettizia	0	0	2	1	1.625	722	136	32	1.763	755
Totale settore statale	437.842	79.089	779.142	465.809	511.872	333.147	9.091	5.665	1.737.942	883.210
Enti pubblici non economici	15.002	7.179	29.695	14.666	15.671	7.165	250	78	60.618	29.088
Regioni ed enti locali ⁽³⁾	292.143	117.084	281.872	141.653	66.219	29.956	759	323	640.993	289.016
Servizio sanitario nazionale	258.980	153.407	245.848	165.781	71.864	25.862	57.233	14.348	633.925	359.398
Istituzioni ed enti di ricerca	3.381	1.244	5.825	2.272	6.257	2.060	187	57	15.650	5.633
Università	19.660	9.124	21.302	12.551	52.642	17.579	8.904	2.526	104.508	41.780
Totale settore pubblico	589.166	284.018	586.542	336.923	212.653	82.622	67.333	17.332	1.455.694	724.915
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO	1.027.008	367.127	1.365.684	802.732	724.525	415.769	76.424	22.997	3.193.641	1.608.625

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

⁽¹⁾ Escluso restante personale; il Cunto annuale 1997, peraltro, a p. 138 riporta la seguente nota: "nel V

livello sono compresi per intero oltre 6.013 agenti ausiliari e n° 470 allievi della Polizia di Stato"

⁽²⁾ Escluso restante personale⁽³⁾ Inclusi i segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio

TITOLO DI STUDIO DEL PERSONALE DEL PUBBLICO IMPIEGO IN SERVIZIO AL 31.12.97 - % DI RIGA

Tabella 5a

COMPARTO O AGGREGATO	SCUOLA DELL'OBBLIGO		LICENZA MEDIA SUPERIORE		LAUREA		CORSI POST LAUREA		TOTALE	
	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Ministeri	32,5	11,5	54,6	28,9	12,6	5,7	0,3	0,1	100,0	46,2
Aziende autonome	65,6	4,9	30,7	4,0	2,2	0,4	1,6	0,2	100,0	9,4
Scuola	8,2	4,2	45,8	38,0	45,2	31,3	0,7	0,5	100,0	74,1
Corpi di polizia ⁽¹⁾	59,2	1,6	38,4	2,9	2,3	0,4	0,1	0,0	100,0	4,9
Forze armate	52,7	0,0	41,3	0,0	5,8	0,0	0,2	0,0	100,0	0,0
Magistratura	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	29,7	0,0	0,0	100,0	29,7
Carriera diplomatica	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	8,8	0,0	0,0	100,0	8,8
Carriera prefettizia	0,0	0,0	0,1	0,1	92,2	41,0	7,7	1,8	100,0	42,8
Totale settore statale	25,2	4,6	44,8	26,8	29,5	19,2	0,5	0,3	100,0	50,8
Enti pubblici non economici	24,7	11,8	49,0	24,2	25,9	11,8	0,4	0,1	100,0	48,0
Regioni ed enti locali ⁽²⁾	45,6	18,3	44,0	22,1	10,3	4,7	0,1	0,1	100,0	45,1
Servizio sanitario nazionale	40,9	24,2	38,8	26,2	11,3	4,1	9,0	2,3	100,0	56,7
Istituzioni ed enti di ricerca	23,6	7,9	17,2	14,5	40,0	13,2	1,2	0,4	100,0	36,0
Università	18,8	8,7	22,3	12,0	50,4	16,8	8,5	2,4	100,0	40,0
Totale settore pubblico	40,5	19,8	40,3	23,1	14,6	5,7	4,6	1,2	100,0	49,8
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO	32,2	11,5	42,8	25,1	22,7	13,0	2,4	0,7	100,0	50,4

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

⁽¹⁾ Il Conto annuale 1997, p. 138, riporta la seguente nota: "nel V livello sono compresi per intero errore n° 6.013 agenti ausiliari e n° 470 allievi della Polizia di Stato"

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

Tabella 6

LA DIRIGENZA NEL PUBBLICO IMPIEGO NEL TRIENNIO 1996-1998^(*)

COMPARTO O AGGREGATO	IN SERVIZIO AL 31.12.96			IN SERVIZIO AL 31.12.97			IN SERVIZIO AL 31.12.98 ^(*)		
	DIRIGENTI	PERSONALE COMPLESSIVO ^(**)	INCIDENZA % DIRIGENTI	DIRIGENTI	PERSONALE COMPLESSIVO ^(**)	INCIDENZA % DIRIGENTI	DIRIGENTI	PERSONALE COMPLESSIVO ^(**)	INCIDENZA % DIRIGENTI
Ministeri	4.943	287.262	1,7	4.633	281.058	1,7	4.826	276.269	1,7
Aziende autonome	273	43.748	0,6	269	44.304	0,6	262	44.574	0,6
Stato ⁽¹⁾	12.031	1.020.894	1,2	11.161	999.400	1,1	15.739	993.886	1,1
Corpi di polizia	1.341	332.844	0,4	1.427	328.555	0,4	1.417	334.242	0,4
Forza armata	2.376	300.710	0,8	2.332	293.548	0,8	2.467	291.143	0,8
Amministrazione ⁽²⁾	0	9.767	0,0	0	9.753	0,0	0	9.875	0,0
Carreria diplomatica	648	906	71,3	646	904	71,5	640	913	70,1
Carreria prefettizia	700	1.820	38,5	692	1.763	39,3	690	1.696	40,7
Totale settore statale	22.302	2.007.490	1,1	21.183	1.939.269	1,1	21.041	1.932.000	1,1
Enti pubblici non economici	1.542	64.321	2,4	1.291	62.154	2,1	1.175	62.494	1,9
Regioni ed enti locali ⁽³⁾	13.840	692.462	3,0	13.153	677.980	1,9	13.478	674.414	2,0
Servizio sanitario nazionale ⁽⁴⁾	126.170	683.789	18,5	123.240	673.298	18,3	120.687	535.848	22,5
Istituzioni ed enti di ricerca ⁽⁵⁾	3.620	17.917	31,4	5.687	17.857	31,7	5.939	18.218	32,3
Università	126	108.160	0,1	134	107.482	0,1	133	109.229	0,1
Totale settore non statale	147.298	1.566.819	9,3	143.327	1.538.871	9,3	141.430	1.400.203	10,1
TOTALE SETTORE PUBBLICO	169.600	3.574.310	4,7	164.710	3.498.136	4,7	162.471	3.332.803	4,8

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

^(*) Dati non definitivi^(**) Personale a tempo indeterminato, contrattista, a tempo determinato⁽¹⁾ Il personale direttivo è stato assimilato al personale dirigente⁽²⁾ Comparto privo di personale dirigente⁽³⁾ Il personale complessivo include i segretari comunali, provinciali e delle Camere di commercio⁽⁴⁾ Inclusa dirigenza medica⁽⁵⁾ Inclusi ricercatori e tecnologi

Tabella 7

COSTO DEL PERSONALE COMPLESSIVO DEL PUBBLICO IMPIEGO^(*) NEL 1997

COMPARTO O AGGREGATO	Spesa per comp. fisse e indenn. ^(**)	Competenze accessorie	Contributi a carico dell'azienda	Spese per ind. di massime e di trasferimento	Altre spese	Somme rimborsate alle amministrazioni	Rimborzi ricevuti dalle amministrazioni	(rapporti in migliaia di lire)	COSTO DEL PERSONALE
Militari	10.700.476.704	1.200.691.862	1.972.220.484	13.131.136	251.622.026	57.877.709	-21.138.663		18.338.612.188
Aziende autonome	1.550.381.901	160.682.087	604.148.057	8.650.801	978.261	585.883	-1.417.051		2.324.011.939
Soldati	39.331.292.866	1.013.327.904	13.046.031.749	9.685.844	50.917.666		19.236		54.663.216.209
Corpi di polizia	13.812.827.805	1.342.089.127	5.078.292.853	257.018.106	167.290	409	-146.910.545		20.363.485.045
Forze armate	6.598.132.100	335.677.343	1.802.374.292	331.693.232	6.721.646	0	0		9.085.430.838
Magistratura	1.486.161.033	1.212.773	493.610.659	5.184.735	151.150.545	0	0		2.137.319.745
Giustizia dipartimentale	52.976.353	157.892.836	23.891.766	16.193.218	11.355.939	0	0		262.413.397
Carriera prefettizia	104.114.057	19.881.360	44.708.973	2.069.680	0	0	0		170.774.070
Totale settore statale	11.864.787.459	4.331.488.478	18.136.173.834	76.776.872	472.910.989	88.464.091	-130.848.615		107.315.251.428
Enti pubblici non economici	2.337.858.662	860.401.681	1.124.049.686	76.776.872	234.737.787	9.133.636	-10.071.605		4.632.886.719
Regioni ed enti locali ^(*)	22.539.734.316	2.396.129.383	8.814.754.142	168.837.369	735.179.765	136.402.222	-824.122.287		33.966.958.113
Servizio sanitario nazionale	30.910.255.931	4.602.032.563	13.135.397.391	161.573.349	178.086.260	140.988.643	-107.055.396		49.021.278.741
Istituzioni ed enti di ricerca	930.439.974	18.017.637	350.069.638	35.863.384	32.546.546	1.355.901	-1.574.446		1.396.764.642
Università	6.587.159.084	320.342.630	2.444.146.530	57.453.672	45.743.402	5.300.426	-447.146.626		9.012.999.118
Totale settore non statale	63.308.448.167	8.226.923.886	28.868.417.407	500.804.646	1.226.293.758	293.340.828	-1.349.990.360		98.030.878.332
TOTALE SETTORE PUBBLICO	137.170.235.626	12.458.379.364	54.004.590.241	1.202.512.738	1.699.204.747	351.744.919	-1.540.535.875		205.346.131.760

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

^(*) Personale a tempo indeterminato, a tempo determinato, contrattista ed equiparato^(**) Stipendio + I.L.S. + R.I.A. + Tredicesima + Assegni familiari + Indennità pagate con capitoli di stipendio + Arretrati - Recuperi per ritardi, assenze etc.⁽¹⁾ Compresi i segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio

Tabella 7n

COSTO DEL PERSONALE COMPLESSIVO DEL PUBBLICO IMPIEGGIO^(*) NEL 1997 - % DI COLONNA

COMPARTO O AGRIGGATO	Spesa per emp. fisse e indenn. ^(*)	Competenze accessorie	Contributi a carico dell'anno	Spese per ind. di missione e di trasferimento	Altre spese	Spese rimborsate alle amministrazioni	Ritardi ricevuti dalle amministrazioni	COSTO DEL PERSONALE
Ministeri	14,3	38,4	14,1	31,6	33,3	100,0	1,4	15,3
Aziende autonome	2,1	3,8	2,1	1,2	0,2	1,0	0,9	2,2
Servizi	35,3	23,9	37,1	1,3	10,8	6,0	10,1	52,9
Corpi di polizia	18,7	31,7	18,0	36,6	<0,1	<0,1	97,6	19,0
Forze armate	8,9	7,9	6,6	35,9	1,4	0,0	0,0	8,4
Magistratura	2,0	<0,1	1,8	0,7	32,0	0,0	0,0	2,0
Carriere diplomatiche	<0,1	3,7	<0,1	2,3	2,4	0,0	0,0	0,2
Carriera prefettizia	0,1	0,5	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0	0,2
Totale settore statale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Enti pubblici non economici	3,7	10,5	4,3	15,3	19,1	3,1	0,7	4,7
Regioni ed enti locali	35,6	29,1	34,1	33,7	60,0	46,3	59,3	34,6
Servizio sanitario nazionale	48,8	55,9	50,8	32,3	14,5	48,1	7,7	50,0
Istituzioni ed enti di ricerca	1,1	0,6	1,4	7,2	7,7	0,3	0,1	1,4
Università	10,4	3,9	9,4	11,5	1,7	1,8	32,2	9,2
Totale settore pubblico	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

^(*) Personale a tempo indeterminato, a tempo determinato, contrattista ed equiparato^(**) Stipendio + I.I.S. + R.I.A. + Tredeciesima + Assegni familiari + Indennità pagate con capitoli di stipendio + Arretrati - Recuperi per ritardi, assenza etc.^(*) Compresi i registratori comunali, provinciali e delle camere di commercio

Tabella 8

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

COMPARTO O AGRUPPATO	Spesa per comp. fisse e indenn. ^(**)	Competenze accessorie	Contributi a carico dell'amm.ne	Spese per ind. di missione e di trasferimento	Altre spese	Somme rimborsate alle amministrazioni	Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	COSTO DEL PERSONALE
Militari	8,3	2,8	2,9	-0	7,4	-11,5	-94,9	6,6
Aziende autonome	2,4	-16,0	1,6	-17,8	-25,6	***	555,2	0,6
Soldati	0,4	0,4	8,4	4,6	-22,9	0,0	***	0,4
Corpi di polizia	3,4	-2,7	0,6	18,4	233,0	***	34,1	2,2
Forze armate	3,6	3,8	14,3	-18,9	1,4	-100,0	0,0	-2,1
Magistratura	7,1	-11,1	2,0	-29,4	25.442,9	0,0	0,0	13,6
Carriera diplomatica	14,3	17,4	11,0	-56,1	-13,1	0,0	0,0	7,7
Carriera prefettizia	19,3	-2,2	15,7	-52,6	0,0	0,0	0,0	13,4
Totale settore statale	4,6	1,5	8,4	-6,2	46,9	-0,5	-3,0	1,7
Enti pubblici non economici	-0,5	14,6	11,2	2,4	18,0	-3,0	26,9	5,6
Regioni ed enti locali ^(**)	4,4	17,9	17,2	20,4	7,4	8,0	-0,3	8,6
Servizio sanitario nazionale	17,8	-3,8	24,5	66,5	86,8	65,8	67,0	17,3
Istruzioni ed enti di ricerca	8,9	-28,0	6,3	-22,3	-12,6	123,6	-35,0	6,9
Università	7,8	34,0	11,7	17,8	11,0	-32,1	219,6	6,1
Totale settore pubblico	10,8	4,4	19,8	22,9	16,0	27,9	33,3	12,3
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO	7,4	3,4	5,2	4,7	23,2	22,1	28,9	6,5

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

^(*) Personale a tempo indeterminato, a tempo determinato, contrattista ed equiparato^(**) Stipendio + I.S. + R.I.A. + Tredicesima + Assegni familiari + Indennità pagate con capitoli di stipendio + Arretrati - Recuperi per ritardi, assenze etc.^(**) Compresi i segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio

Tabella 9

COSTO DEL PERSONALE COMPLESSIVO DEL PUBBLICO IMPIEGO^(*) NEL 1998^(**)

COMPARTO AGGREGATO	Spese per comp. fisse e indenn. ^(***)	Competenze accessorie	Contributi a carico dell'utente	Spese per ind. di missione e di trasferimento	Altre spese	Somme rimborsate alle amministrazioni	Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	COSTO DEL PERSONALE
Ministeri	10.497.676.431	1.092.334.301	4.134.773.386	191.009.202	134.674.967	131.290.487	-2.031.976	16.139.066.998
Aziende autonome	1.630.386.061	203.198.900	657.207.558	11.999.240	3.302.049	2.142.066	-6.094.235	2.504.141.639
Scuola	39.963.233.218	1.080.439.619	13.996.641.832	6.519.646	1.248.092		2.433.944	57.045.238.373
Cuori di polizia	14.020.945.175	1.357.114.345	5.266.443.853	218.604.277	563.442	814.404	-116.132.988	20.748.352.508
Forze armate	6.697.408.163	373.132.041	1768.338.586	217.433.603	2.080.300	0	0	9.009.674.595
Magistratura	1.521.543.872	1.321.021	527.758.259	4.296.197	542.758	0	0	2.055.462.107
Carabinieri	61.813.814	206.864.072	74.349.987	17.930.996	10.539.344	0	0	315.222.313
Carriera prefettizia	108.736.142	16.650.928	43.810.871	1.632.590	0	0	0	170.830.531
Totale settore statale	74.451.338.856	4.327.035.427	28.400.744.334	669.447.751	152.950.762	114.246.957	-127.755.143	107.987.988.964
Enti pubblici non economici	2.447.202.449	857.577.951	1.279.967.271	96.369.791	275.960.207	12.135.225	-11.798.816	4.957.414.078
Regioni ed enti locali ^(*)	29.461.128.219	3.069.031.135	11.090.015.972	296.891.353	808.074.316	308.685.917	-3.657.131.422	41.370.895.613
Servizio sanitario nazionale	30.263.288.010	4.583.180.233	12.893.193.250	112.154.179	155.587.346	817.486.398	-495.397.561	48.329.491.855
Ministeri ed enti di ricerca	1.071.405.633	49.914.129	432.032.733	34.188.853	45.375.818	435.776	-7.514.156	1.626.738.786
Università	6.917.725.514	331.376.304	2.518.995.899	68.839.181	54.821.203	8.868.353	-391.488.918	9.509.137.536
Totale settore non statale	70.161.249.825	8.891.079.769	28.214.205.130	602.443.557	1.340.318.790	1.147.611.669	-4.563.330.873	105.793.677.867
TOTALE SETTORE PUBBLICO	144.612.668.701	13.218.115.196	56.614.949.464	1.271.891.308	1.493.269.552	1.261.858.626	-4.691.086.016	213.781.666.831

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

^(*) Personale a tempo indeterminato, a tempo determinato, contrattista ed equiparato^(**) Dati non definitivi^(***) Stipendio + I.A.S. + R.I.A. + Tredicesima + Assegni familiari + Indennità pagate con epuloli di stipendio + Attretrati -Recuperi per ritardi, assenze etc.⁽¹⁾ Compresi i segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio

Tabella 9a
COSTO DEL PERSONALE COMPLESSIVO DEL PUBBLICO IMPIEGGO^(*) NEL 1998^(**) - % DI COLONNA

COMPARTO O AGGREGATO	Spese per empu. fisse e indenn. ^(**)	Competenze accessorie	Contributi a carico dell'ente	Spese per ind. di missione e di trasferimento	Altre spese	Somme rimborsate alle amministrazioni	Rimborzi ricevuti dalle amministrazioni	COSTO DEL PERSONALE
Militari	14,1	25,2	14,5	28,5	88,1	97,4	2,1	14,9
Aziende autonome	2,2	4,7	2,3	1,8	2,2	1,9	4,8	2,3
Soldati	51,7	25,0	50,4	1,0	0,5	0,0	5,2	52,9
Corpi di polizia	18,8	31,4	18,5	32,7	0,4	0,7	90,9	19,2
Forze armate	8,9	8,0	0,2	52,5	1,4	0,0	0,0	8,3
Magistratura	2,0	<0,1	1,9	0,6	0,4	0,0	0,0	1,9
Carabinieri diplomatici	<0,1	4,0	0,1	2,9	0,9	0,0	0,0	0,3
Carriera prefettizia	0,1	0,4	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,2
Totale settore statale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Enti pubblici non economici	3,5	9,6	4,5	16,0	20,6	1,1	0,3	4,7
Regioni ed enti locali	42,0	34,5	39,3	48,3	60,3	20,9	80,1	39,1
Servizio sanitario nazionale	43,1	51,5	45,7	18,6	11,6	71,2	10,9	45,7
Infrazioni ed enti di ricerca	1,3	0,6	1,3	5,7	3,4	50,1	0,2	1,3
Università	9,9	3,7	8,9	11,4	4,1	0,8	8,6	9,0
Totale settore pubblico	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

(*) Personale a tempo indeterminato, a tempo determinato, contrattista ed equiparato

(**) Dati non definitivi

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

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

Tabella 10

COSTO DEL PERSONALE COMPLESSIVO DEL PUBBLICO IMPIEGO^(*) NEL BIENNIO 1997-1998^(**) - VARIAZIONI %

COMPARTO O AGGREGATO	Spesa per equip. fisse e infless. ^(***)	Competenze accrescite	Contributi a carico dell'anno no	Spese per ind. di missione e di trasferimento	Altre spese	Summe rimborse alle amministrazioni	Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	COSTO DEL PERSONALE
Municipi	2,0	-9,0	3,6	26,2	-16,3	92,3	26,7	-1,2
Aziende autonome	5,2	27,7	8,8	38,7	217,5	265,6	310,1	7,8
Stato	1,1	6,6	-0,4	-32,7	-27,3	0,0	4.645,0	0,7
Corpi di polizia	1,4	1,1	3,7	-14,9	236,8	199.020,8	-20,9	1,9
Forze armate	0,7	11,2	3,0	13,3	-69,1	0,0	0,0	-0,5
Magistratura	2,4	8,9	6,9	-17,1	-99,6	0,0	0,0	-3,8
Carriera diplomatica	13,7	27,2	2,3	10,9	-7,2	0,0	0,0	20,1
Carriera prefettizia	4,4	-16,2	-2,0	-21,1	0,0	0,0	0,0	-0,0
Totale settore statale	0,8	2,3	0,9	-4,6	-67,2	95,3	-15,1	0,6
Enti pubblici non economici	4,7	-0,3	13,9	25,5	17,6	32,9	17,1	7,0
Regioni ed enti locali ^(*)	30,7	28,1	23,8	72,3	9,9	126,1	343,7	21,8
Servizio sanitario nazionale	-2,1	-0,4	-1,8	-30,6	-12,6	479,8	362,7	-1,4
Istituzioni ed enti di ricerca	13,3	3,9	23,4	4,7	41,0	-67,3	189,7	16,5
Università	5,0	3,4	3,1	19,8	19,8	67,3	-12,4	5,5
Totale settore pubblico	10,9	8,1	9,1	20,4	9,3	291,3	320,3	7,9
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO	5,4	6,1	4,8	5,8	-12,1	258,7	204,5	4,1

Fonte: Elaborazione Conte dei conti su dati Ragionieri in generale dello Stato

^(*) Personale a tempo indeterminato, a tempo determinato, contrattista ed equiparato^(**) Dati 1998 non definitivi^(***) Stipendio + I.S. + R.I.A. + Tredicesima + Assegni familiari + Indennità pagate con capitoli di stipendi + Arretrati - Recuperi per ritardi, assenze etc.^(*) Compresi i segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio

Tabella 11

IL PERSONALE ADDETTO AI LAVORI SOCIALMENTE UTILI NEL PUBBLICO IMPIEGO NEGLI ANNI 1997 E 1998^(*)

COMPARTO AGGREGATO	PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.97			PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.98 ^(*)			VARIAZIONE % 1998/1997
	PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO	RESTANTE PERSONALE ^(a)	PERSONALE ADDETTO AL L.S.U.	PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO	RESTANTE PERSONALE ^(a)	PERSONALE ADDETTO AL L.S.U.	
Ministeri	276.888	4.170	3.287	272.407	3.822	3.414	+4
Aziende autonome ⁽¹⁾	39.973	4.331		39.587	4.987	184	
Scuola	893.170	106.230		886.900	106.986		
Corpi di polizia ⁽²⁾	301.271	27.284		306.504	27.738		
Forze armate ⁽³⁾	113.003	178.525		117.817	173.328		
Magistratura	9.753			9.875			
Carreria diplomatica	904			913			
Carreria prefettizia	1.763			1.696			
Totale settore statale	1.638.725	320.540	3.287	1.635.739	316.861	3.498	+9
Enti pubblici non economici	58.151	4.003	920	58.813	3.681	2.333	+154
Regioni ed enti locali ⁽⁴⁾	641.609	36.371	77.436	640.739	33.675	90.676	+17
Servizio sanitario nazionale	645.576	27.722	2.730	643.484	30.388	1.715	-37
Istituzioni ed enti di ricerca	15.328	2.020	11	15.570	2.648	16	+45
Università	103.338	4.144	330	104.180	5.049	742	+4
Totale settore pubblico	1.464.002	74.869	81.427	1.462.786	75.441	95.082	+17
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO	3.102.727	395.409	84.714	3.098.525	392.302	98.680	+16

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

^(*) Dati non definitivi^(a) Personale a tempo determinato / personale contrattista ed equiparato⁽¹⁾ Nel restante personale sono inclusi i vigili ausiliari di leva⁽²⁾ Restante personale = ufficiali di complemento / agenti ausiliari / allievi⁽³⁾ Restante personale = ufficiali di complemento / truppa volontaria / leva coscritta / allievi⁽⁴⁾ Compresi i segretari comunali, provinciali e delle camere di commercio

Tabella 12

SPESA ANNUA PER COMPETENZE FISSE E INDENNITÀ CORRISPONDE AL PERSONALE
ADDETTO ALLAVORI SOCIALMENTE UTILI NEL PUBBLICO IMPIEGO NEGLI ANNI 1997 E 1998^(*)

COMPARTO O AGGREGATO	1997				1998 ^(*)				VARIAZIONE % 1998/1997
	SPESA PER COMPETENZE FISSE E INDENNITÀ		SPESA PER COMPETENZE ACCESSORIE		SPESA PER COMPETENZE FISSE E INDENNITÀ		SPESA PER COMPETENZE ACCESSORIE		
	TOTALE		TOTALE		TOTALE		TOTALE		
Ministeri	85.572.371	0	85.572.371	0	85.572.371	0	76.187.359	76.187.359	-11
Aziende autonome	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Scuola	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Corpi di polizia	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Forze armate	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Magistratura	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Carriera diplomatica	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Carriera prefettizia	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale settore statale	85.572.371	0	85.572.371	0	85.572.371	0	76.187.359	76.187.359	-11
Enti pubblici non economici	0	0	5.696.534	0	5.696.534	0	19.150.530	19.150.530	+236
Regioni ed enti locali	19.959.931	160.386.403	180.346.334	0	29.353.119	139.487.383	218.840.504	218.840.504	+21
Servizio sanitario nazionale	176.301	6.138.919	6.315.220	0	19.980.354	12.838.578	32.818.932	32.818.932	+420
Istituzioni ed enti di ricerca	151.833	326	152.159	0	131.227	2.586	133.807	133.807	+12
Università	464.093	2.443.745	2.907.838	0	13.442	3.811.095	3.824.537	3.824.537	+32
Totale settore pubblico	20.752.158	174.665.927	195.418.085	0	49.478.142	225.290.168	274.768.310	274.768.310	+41
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO	20.752.158	260.238.298	280.990.456	0	49.478.142	301.477.527	350.955.669	350.955.669	+25

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

(*) Dati non definitivi

Tabella 1.1

TAVOLA RIPILOGATIVA DEGLI INDICATORI PER I COMPARTI DEL SETTORE STATO E DEL SETTORE PUBBLICO - 1997

N°	Descrizione	Altezza	Settore STATO							Settore PUBBLICO					
			MINISTRI	AZIENDE	SCUOLA	FORZE ARMATE	CORPI DI POLIZIA	MACISTR.	CARRIERA PREFETT.	CARRIERA DITTOIA	SSW	ECAL	EMPE	RICERCA	UNIVER.
1	Forza lavoro media	Unità	228.264	43.411	1.031.028	295.482	322.333	9.749	1.779	878	674.569	690.046	62.273	18.127	108.535
2	Capertura dell'organico	%	82	91	99	85	109	100	91	96	88	89	89	75	102
3	Stabilità d'impiego	Indice	66	9	8	8	11	100	100	100	21	17	15	6	75
3bis	Personale a tempo indeterminato	%	99	90	89	39	92	100	100	100	96	95	94	85	96
4	Femminilizzazione	%	46	9	74	0	5	30	43	9	57	46	48	37	41
5	Costo della diligenza	Unità	60	165	90	126	210	1	3	1	34	55	48	95	803
6	Assenza pre-capite	Unità	17	8	20	6	19	5	0	15	22	19	19	18	14
7	Assiduità	%	5,3	1,7	4,0	3,5	3,5	17,7	13,9	17,7	3,5	2,4	10,1	10,3	5,3
8	Rettibuzione accessori dirigenti	%	17,3	19,4	4,6	11,7	19,2	2	12,7	72,3	9,2	2,1	30,7	0,4	4,4
9	Rettibuzione accessori liv. III	%	9,9	9,6	2,7	4,6	8,7	2	20,8	81,5	14,7	10,2	27,6	9,3	6,8
10	Formazione	%	6,7	0,5	98,1	0,0	11,2	2,6	0,0	41,6	13,7	8,3	10,3	4,6	8,4
11	Spesa media retribuzione forzi dirigenti	lit*1000	118.430	108.315	63.794	131.828	110.332	101.900	261.936	81.359	81.359	95.471	130.163	70.425	163.941
12	Spesa media retribuzione forzi liv. III	lit*1000	41.335	42.726	39.977	49.067	48.296	47.836	188.108	39.100	39.100	35.328	50.148	48.877	41.598
13	Forze dirigenziali att.	Indice	2,9	2,5	1,6	2,7	2,3	2,1	2,1	1,4	2,1	2,7	2,6	1,4	3,9
14	Spesa dirigenti	%	1,9	1,7	1,9	4,4	1,0	0,0	59,1	77,0	4,9	4,9	5,8	60,7	0,3
15	Post-fisc	%	1,7	0,2	0,8	1,1	1,0	0,0	0,0	0,0	2,1	2,6	1,6	2,0	2,5
16	Tipologia post-fisc	%	64	55	100	100	100	0	0	0	77	59	55	37	49
17	Diminuzione latente del personale al 31.12.97	Unità	1.864	34	3.197	0	0	0	0	0	4.659	6.232	326	59	46
18	Squilibrio organico implicito al 31.12.97	%	82	91	100	83	239	93	82	83	89	89	80	78	106
19	Capertura dell'organico al 31.12.96	%	91	83	99	83	239	93	96	93	91	91	87	74	103
20	Lavoro di eccedenza	Unità	4,4	5,9	7,2	6,9	4,6	3,5	5,2	3,5	8,6	6,7	6,6	4,9	4,4
21	Sostituzione personale stabile	Unità	0,4	2,2	0,6	0,8	0,2	0,9	0,4	0,9	0,6	0,7	0,0	0,7	0,8
22	Sostituzione per mobilità	Unità	1,5	0,0	0,0	0,0	0,1	9,0	0,4	0,4	0,7	0,7	2,8	2,4	0,9
23	Lavoro di straordinario	Unità	-2,1	4,5	-3,8	-1,7	-3,8	3,2	-1,2	-0,2	-3,0	-1,9	-5,8	-1,2	-0,8
24	Costo unitario medio giornaliero	lit*1000	234	213	219	122	251	873	382	1.191	200	192	296	307	311
25	Costo unitario medio giornaliero in ora	lit*1000	280	231	274	130	312	917	383	1.395	371	338	367	375	381
26	Efficienza della spesa per retti funzione	Indice	0,17	0,08	0,20	0,06	0,19	0,05	0,00	0,15	0,22	0,19	0,19	0,18	0,14
27	Costo del lavoro unitario	lit*1000	59.992	56.005	55.053	31.161	64.559	219.711	97.280	300.086	73.846	50.157	78.232	79.747	83.630
28bis	Forza lavoro media est. Speciali	Unità	0	0	0	0	0	0	0	0	103.229	0	0	0	49.451

Fonte: l'Indirizzo Conto del Conto in dati Ragioneria Generale dello Stato

Capitolo III

IL PERSONALE STATALE

3.1 Premessa

Questo capitolo analizza i comparti di contrattazione concernenti i ministeri, le aziende autonome, la scuola, le università (incluso il personale docente), i corpi di polizia, le forze armate, nonché altre categorie di personale non contrattualizzato appartenente alle carriere prefettizia, diplomatica e di magistratura.

3.2 Considerazione d'insieme

3.2.1 *La nuova impostazione del conto annuale 1997.*

La Corte dei conti, nelle proprie relazioni sul costo del lavoro pubblico (come anche nelle annuali relazioni sul rendiconto generale dello Stato), ha costantemente rappresentato al Parlamento sia il sistematico ritardo del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica nella presentazione dei conti annuali, sia l'incompletezza e la scarsa affidabilità dei dati in essi contenuti; da qui il suggerimento di una revisione del sistema di rilevazione e verifica dei dati che confluiscono nel conto annuale¹.

La preoccupazione della Corte è che dati risalenti nel tempo possano comportare una stima degli oneri contrattuali largamente approssimata, con conseguenti riflessi per la "tenuta" dei conti pubblici, nonché per il successo dell'operazione di contenimento e, anzi, di riduzione dei costi del personale.

Pertanto, tutto ciò non può non influire sulla esatta conoscenza della situazione del personale pubblico e, in ultima analisi, sulla impostazione delle "politiche pubbliche" in materia di personale².

La nuova impostazione del conto annuale per il 1997³ è stata sensibilmente modificata rispetto al passato. Pertanto, saranno necessarie elaborazioni (peraltro preannunciate dalla Ragioneria generale dello Stato) per rendere omogenei i dati 1997 con quelli degli esercizi precedenti e per ricostruire le "serie storiche" dei dati finanziari che riguardano il personale pubblico.

¹ Da ultimo, CORTE DEI CONTI, *Il costo del lavoro pubblico*, cit., cap. I, par. 1.5.

² Cfr. MINISTERO DEL TESORO, COMMISSIONE TECNICA PER LA SPESA PUBBLICA, *Osservazioni e raccomandazioni sul controllo della spesa per il personale statale*, 1992 [datiloscritto]: "una cattiva informazione produrrà una cattiva politica, e prescindere dalle intenzioni con cui quest'ultima è disegnata".

³ Elaborato sulla base delle informazioni acquisite dal Ministero del tesoro sulla base delle "istruzioni" contenute nella c.m. tesoro 2 marzo 1998, n. 19, *Attuazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni e integrazioni (titolo I). Il conto annuale e la relazione illustrativa della gestione del personale (art. 65). Esercizio 1997*, in G.U., Suppl. ord., 30 marzo 1998, n. 74.

In particolare, viene superata, con il conto annuale 1997, la distinzione tra personale di ruolo e personale non di ruolo, unificandosi le due categorie in quella del personale a tempo indeterminato. Inoltre, a differenza degli altri anni, le tavole di cui si compone il conto annuale comprendono tutto il personale al quale viene applicato il corrispondente contratto collettivo nazionale di lavoro, anche se dipendente da enti o amministrazioni appartenenti a diversi comparti di contrattazione. E' il caso, fra gli altri, del personale insegnante in servizio nelle scuole dei Corpi di polizia e delle Forze armate, che usufruisce del trattamento economico dei comparti "scuola" e "università", ovvero degli insegnanti delle scuole comunali dipendenti dagli enti locali, ai quali si applica il contratto collettivo del comparto "scuola", o, ancora, del personale medico degli enti pubblici non economici, che usufruisce del trattamento economico del personale del Servizio sanitario nazionale. In tal modo, diversamente da quanto è avvenuto in passato, il personale viene inserito nel comparto del quale usufruisce il trattamento economico.

Permane inattuata la disciplina dettata dall'art. 65 del d.lgs. n. 29 del 1993, per quanto riguarda la elaborazione del conto della previdenza, nonché la presentazione e la standardizzazione delle relazioni con cui le amministrazioni dovrebbero accompagnare i dati sul costo del lavoro.

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

Si ripropongono, per il 1997, i problemi già evidenziati in materia di trasparenza nell'esposizione degli oneri di spesa per il personale⁴.

Per migliorare la qualità delle informazioni, nell'ottobre 1999, è stata istituita⁵, da parte del Ragioniere generale dello Stato, un Gruppo di lavoro (con componenti Tesoro, Consip, Banca d'Italia, Aipa e Corte dei conti). Il Gruppo di lavoro definirà le nuove operazioni per governare i flussi di spesa attraverso il mandato informatico e gli ordinativi di spesa fissa automatizzati⁶. Con i ruoli di spesa fissa⁷, attraverso il circuito interbancario, vengono mensilmente pagati 957.455 stipendi, pari all'84,34% del totale (mediante 192 ordinativi collettivi). Attraverso il circuito postale vengono pagati 9.945 stipendi (0,87% del totale). Con pagamento diretto, si provvede per 167.762 stipendi, di cui 130.464 (14,76% del totale), attraverso le Poste e 37.298 attraverso la Tesoreria provinciale.

Una delle priorità che si è posto il Gruppo di lavoro è quella di contribuire alla razionalizzazione dei flussi di spesa per il pagamento di spese per il personale con l'evidenziazione delle componenti stipendiali e accessorie, anche in funzione del monitoraggio della nuova tornata contrattuale.

3.2.3 *Gli allegati agli stati di previsione del bilancio dello Stato: la programmazione delle risorse umane.*

Negli allegati agli stati di previsione del d.d.l. di bilancio sono allegati prospetti concernenti la programmazione delle risorse umane delle amministrazioni centrali dello Stato (ministeri).

⁴ Corte dei conti. *Relazione sul costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997*, Corte dei conti, Centro fotolitografico, 1998, Roma, p. 54.

⁵ Il Gruppo di lavoro è stato istituito con provvedimento, datato 21 ottobre 1999, del Ragioniere dello Stato.

⁶ Attraverso tale iniziativa, si intende contribuire a dare compiuta attuazione al disegno di informatizzazione delle operazioni della spesa previsto nel regolamento di cui al d.P.R. n. 367/94, artt. 1 ss.

⁷ L'art. 62 r.d. n. 2440/23 stabilisce che le spese ricorrenti dello Stato, di importo e scadenza determinati, possono essere pagate con ruoli di spesa fissa. L'emissione dei ruoli di spesa fissa, prima di competenza delle Amministrazioni centrali a norma dell'art. 286 r.d. cit., per effetto degli artt. 1 e 5 del d.P.R. n. 138/86, è attualmente demandata alle Direzioni provinciali del Tesoro su comunicazione delle Amministrazioni centrali.

Nella logica del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato che cura tali documenti, i prospetti per il personale intendono offrire strumenti per la programmazione della spesa per il personale e per la gestione delle risorse umane. La programmazione è supportata da operazioni di monitoraggio dei flussi mensili di spesa. Segue poi la rendicontazione e l'analisi dei risultati della gestione (artt. 63 ss., d.lgs. n. 29/93).

I predetti prospetti riferiti al bilancio 1998 (A.S. n. 2739) contengono i dati del personale al 31.12.1997, con un anticipo di oltre sei mesi rispetto alla pubblicazione del conto annuale 1997 (pubblicato nel giugno 1999). L'attendibilità dei dati contenuti nei citati prospetti non è elevata. Confrontando i dati recati dagli allegati al d.d.l. di bilancio con quelli del conto annuale 1997 esiste una differenza in meno di 16.977 unità, pari al 6,5% della consistenza del personale in servizio al 31.12.1997 risultante dagli allegati al d.d.l. di bilancio.

Novità sono state introdotte nelle tabelle allegate al d.d.l. di bilancio dello Stato per il 2000; in particolare, i capitoli di bilancio relativi alle spese di personale sono stati rappresentati per articoli.

L'articolazione dei capitoli è da correlare all'introduzione della nuova classificazione economica, difatti ciascuna quota parte del capitolo è "marcata" da apposito codice economico.

Lo scorporo dei capitoli riguarda sia quelli relativi alle competenze fisse, sia quelli relativi alle competenze accessorie.

Nel dettaglio, l'articolazione presenta cinque diversi piani di formazione, ciascuno dei quali correlato ad una autorizzazione legislativa di spesa. La retribuzione netta fa riferimento all'art. 45 del d.lgs. n. 29/1993 e cioè alla contrattazione collettiva nazionale e integrativa, che, per i dipendenti del comparto ministeri, trova copertura nell'ambito della legge finanziaria. Le imposte sulle retribuzioni sono quantificate per dare evidenza alle ritenute sui compensi (art. 29, d.P.R. n. 600/73). Sono esposti, inoltre, sia i contributi sociali a carico del lavoratore (art. 15, l. n. 724/94), sia quelli a carico del datore di lavoro (art. 2, l. n. 335/95). Infine, l'Irap ha il suo fondamento giuridico nell'art. 16 del d.lgs. n. 446/97.

3.2.4 Il rendiconto generale: allegati concernenti spese di personale.

Nelle intenzioni della Ragioneria generale dello Stato, anche il rendiconto generale dovrà recare informazioni dedicate a rappresentare la situazione del personale pubblico. Infatti, secondo quanto disposto nella circolare n. 22 del 30 marzo 1999 del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica⁵ - che indica le modalità espositive del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 1998 - il conto consuntivo "dovrà essere corredato da appositi allegati riepilogativi delle spese di personale" secondo gli schemi annessi alla circolare medesima.

La circolare prevede inoltre che "le tabelle dovranno riportare il totale degli emolumenti corrisposti al personale nel corso dell'esercizio finanziario 1998, operando la distinzione esclusivamente per comparti" e raccomanda che le informazioni da inserire nel conto consuntivo "dovranno concordare con quelle che verranno riportate nel conto annuale".

La legge 17 novembre 1999, n. 434 di approvazione del rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1998, non reca, però, in allegato le preannunciate tabelle relative al personale.

3.2.5 La retribuzione accessoria

Nell'analisi del costo del lavoro pubblico, una frontiera di analisi che riveste particolare interesse è quella del conseguimento dell'obiettivo della realizzazione di una più stringente correlazione tra retribuzione accessoria e incremento della produttività. Tale obiettivo

⁵ In G.U. Serie generale n. 93 del 22 aprile 1999.

costituisce, insieme al blocco del *turn over* (ora oggetto di riconsiderazione con l'introduzione della programmazione triennale delle assunzioni prevista dall'art. 39 della l. n. 449/97), l'esclusivo "punto di attacco" per una politica di contenimento della spesa per il personale pubblico, anche in funzione di un recupero dell'uso economico del fattore lavoro. Quest'ultimo profilo, nell'ambito delle politiche pubbliche in materia di personale, si configura come una delle più consistenti innovazioni voluta dal legislatore nella prospettiva della "seconda privatizzazione del pubblico impiego" realizzata con i d.lgs. n. 396/97 e n. 80/98. L'estensione dello spazio negoziale (art. 45 del d.lgs. n. 29/93, come sostituito dall'art. 1 del d.lgs. n. 396/97) della contrattazione collettiva integrativa (che avverrà in sede decentrata) necessita l'approntamento di una metodologia di monitoraggio per verificare che gli incrementi retributivi corrispondano ad effettivi e più elevati livelli di produttività del lavoro, qualità dei servizi, efficiente ed economica organizzazione degli uffici. Per questo motivo, il legislatore ha introdotto due ulteriori canali di informazione. Il primo affidato all'Agenzia per la rappresentanza negoziale (Aran) e ad un apposito osservatorio istituito presso la medesima Aran (art. 50, c. 4, d.lgs. n. 29/93), l'altro, per l'appunto, alla Corte dei conti chiamata ad elaborare periodici rapporti sugli andamenti della spesa per il personale delle pubbliche amministrazioni utilizzando, per ciascun comparto, insieme significativi di amministrazioni, avvalendosi, oltre che delle strutture preposte al controllo di gestione (artt. 4 e 10, c. 2, d.lgs. n. 286/99), di esperti designati a sua richiesta da amministrazioni ed enti pubblici. Anche con tale norma, il legislatore prende atto della necessità di ovviare, attraverso apposite rilevazioni di carattere statistico, alla non tempestiva formazione del conto annuale per offrire elementi il più possibile aggiornati sull'evoluzione dei costi del lavoro pubblico ai fini del Parlamento, del Governo e del negoziatore pubblico.

La base informativa per realizzare, in materia, i nuovi compiti affidati alla Corte dei conti permane però non soddisfacente per la sistematica elusione dei principi cardine della riforma amministrativa da parte delle amministrazioni pubbliche: carenza delle note preliminari, allegate agli stati di previsione del bilancio dello Stato, e delle direttive generali per la programmazione dell'azione amministrativa nell'individuazione degli "obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi, con l'indicazione delle eventuali assunzioni di personale programmate nel corso dell'esercizio e degli indicatori di efficacia ed efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati" (art. 2, c. 4-*quater*, l. n. 468/98, introdotto dall'art. 1, l. n. 94/97); scarsa convinzione nell'introduzione del controllo di gestione, nonostante i persistenti tentativi di "rivitalizzazione legislativa" delle strutture all'uopo preposte (da ultimo art. 1, c. 1, lett. a, art. 2, art. 10, c. 2, d.lgs. n. 286/99 di riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche). Lo stesso Documento di programmazione economico-finanziaria (Dpef) per gli anni 2000-2003 (par. IV.3 *Pubblica amministrazione: riforme e innovazione tecnologica*) non ha potuto che prendere atto che tra gli obiettivi ancora da realizzare, a sei anni dall'avvio della riforma amministrativa, permangono, tra gli altri, "l'introduzione del controllo di gestione e della misurazione delle *performance*, la responsabilizzazione dei dirigenti in relazione ai risultati".

3.2.6 *La nuova classificazione economica di bilancio (l. n. 94/97): le spese per il personale.*

La tabella che segue illustra il nuovo schema di classificazione economica contenuto nel d.d.l. di bilancio per il 2000 (A.S. n. 2739). Esso è coerente con il sistema di contabilità economica nazionale SEC95 (sistema europeo dei conti economici); infatti, tale sistema rappresenta la base, giuridicamente vincolante per tutti Paesi U.E., per l'elaborazione delle stime degli aggregati di finanza pubblica che costituiranno oggetto della notifica da eseguire il 1° marzo 2000 ai fini della procedura sui *deficit* eccessivi e del patto di stabilità e crescita

concordato in sede europea. Peraltro, per effetto della previsione dell'adeguamento ai principi e criteri direttivi di cui alla legge n. 94/1997, contenuta nell'art. 1, comma 4, della legge n. 208/1999, le nuove modalità espositive dei dati finanziari e contabili verranno estesi alle Regioni (per gli enti locali resta la disciplina di cui al d.lgs. n. 77/1995).

Il nuovo schema, rappresentato nella tabella che segue, prevede cinque livelli di analisi. I primi tre sono stati utilizzati per definire le categorie di bilancio richieste dalla contabilità nazionale, in attuazione della riforma introdotta dalla l. n. 94/97.

Il primo livello *Redditi da lavoro dipendente* sostituisce le precedenti categorie II *Personale in attività di servizio* e III *Personale in quiescenza*.

Il secondo livello distingue quattro diverse voci: le retribuzioni lorde in denaro; le retribuzioni in natura; i contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro; i contributi figurativi a carico del datore di lavoro.

Il terzo livello pone in evidenza le risorse destinate alla retribuzione fissa e a quella accessoria; quest'ultima retribuzione viene ora (sulla base dei nuovi Contratti collettivi nazionali di lavoro) corrisposta sulla base delle assegnazioni al Fondo unico di amministrazione.

Il quarto livello (elaborato per voci economiche [*Retribuzioni nette in denaro, Imposte sulle retribuzioni, Contributi sociali carico lavoratore*]) identiche per le voci di terzo livello *Stipendi, Lavoro straordinario, Fondo unico amministrazione, Incentivi per l'offerta formativa, Altri compensi al personale*) e il quinto livello (per comparti contrattualizzati e non contrattualizzati) contengono ulteriori disaggregazioni che si dovrebbero rivelare essenziali per lo svolgimento del monitoraggio dell'andamento delle spese derivanti dalla tornata contrattuale 1998/2001.

I liv.	II livello	III livello	IV livello	V liv.
Retribuzioni lorde in denaro		Stipendi	Retribuzioni nette in denaro Imposte sulle retribuzioni Contributi soc. carico dat. lav.	
		Lavoro straordinario* Fondo unico amm.ne* Incentivi offerta formativa* Altri compensi personale*		
Retribuzioni in natura		Buoni pasto Mense Vestitario Altre	Buoni pasto Mense Vestitario Altre	
Contributi soc. eff. vi carico dat. lav.		Contributi soc. eff. vi carico dat. lav.	Stipendi Competenze accessorie	
Contributi soc. fig. vi carico dat. lav.		Contributi soc. fig. vi carico dat. lav.	Pensioni provvisorie Sussidi al personale Ecco indennizzo	

- La correlativa voce di quarto livello è identica a quella esposta per la voce "stipendi".

3.2.7 L'introduzione della contabilità analitica per centri di costo.

Con la circolare 26 maggio 1999, n. 32 del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica⁹, in attuazione del titolo III del decreto legislativo n. 279/97, è stato

⁹ In G.U. Supplemento ordinario alla G.U. n. 127 del 2 giugno 1999.

delineato, per le Amministrazioni centrali dello Stato, il sistema unico di contabilità analitica per centri di costo.

Con la citata circolare vengono stabiliti i criteri per la formazione del *budget* economico di ciascuna amministrazione centrale.

In particolare, per la voce *personale* viene descritta la metodologia per imputare ai diversi centri di costo (a seconda che sia o meno coincidente con il centro di responsabilità) sia le spese connesse alla retribuzione lorda spettante al singolo dipendente (comprensiva degli oneri fiscali e contributivi a suo carico), sia gli oneri contributivi a carico dell'Amministrazione. In altre apposite voci del piano dei conti sono previsti i costi per le missioni e per altri compensi al personale relativi allo svolgimento di ulteriori funzioni nell'ambito delle amministrazioni dello Stato (es. incarichi e gettoni di presenza). Per ciascuna voce di secondo livello sono indicati: il trattamento base (stipendio tabellare, retribuzione individuale di anzianità [R.I.A.], indennità integrativa speciale [I.I.S.], assegno per nucleo familiare e tredicesima mensilità); tutte le indennità (fisse e accessorie); lo straordinario; i contributi (oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione).

I costi del personale sono determinati in base all'impiego delle risorse umane espresso in anni/persona e al "costo di riferimento". I predetti costi sono ripartiti tra impiego in orario contrattuale e in orario straordinario. Nell'indicazione delle modalità di calcolo degli anni/persona di ciascuna unità di personale che presti servizio nell'ambito di un centro di costo, si fa riferimento alla "posizione economica" (definita tenendo conto anche della circolare del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica n. 26 del 19 aprile 1999, n. 26, recante "Istruzioni per la compilazione dei modelli per la predisposizione degli allegati della spesa di personale al bilancio di previsione per l'anno 2000"¹⁰) che è composta dal trattamento base, dall'indennità e dallo straordinario, nonché dai contributi previdenziali.

Secondo la scansione temporale indicata nella circolare, i *budget* economici saranno predisposti per la gestione amministrativa, successivamente all'approvazione del bilancio.

3.2.8 *Ulteriori documenti e strumenti di analisi delle spese e dei costi del personale: la ricostruzione della spesa del personale per macro-attività*¹¹.

Ancora problematica si rivela la costruzione di indicatori per la misurazione del costo delle funzioni svolte dalle amministrazioni, anche con riferimento alla voce di costo rappresentata dal personale pubblico impiegato. In materia, uno studio promosso dall'Istat¹² ha individuato due ampie tipologie di macro-attività: di funzionamento e istituzionali. Si tratta di aggregazioni organizzativo-gestionali delle pubbliche amministrazioni, dedicate, le prime, allo svolgimento di funzioni necessarie per il mantenimento dell'apparato organizzativo delle amministrazioni (funzionamento) e, le seconde, all'erogazione di determinati servizi o comunque all'attuazione dei compiti istituzionali. Questa classificazione costituisce uno strumento (di elaborazione alquanto complessa) per correlare il costo delle unità di personale assegnate alle diverse aggregazioni organizzativo-gestionali, a seconda delle diverse tipologie di "missioni" svolte dalle amministrazioni.

¹⁰ La circolare, inedita, è stata inviata a tutti i ministeri e le aziende autonome tramite gli Uffici centrali di bilancio.

¹¹ In altra sede occorrerà valutare se l'approccio metodologico per le "macroattività", recepito "ufficialmente" dal Tesoro nella richiamata circolare, potrà o meno essere coniugato con la rilevazione delle attività amministrative per "macroservizi", che, ai sensi della circolare 22 agosto 1997, n. 65 della Ragioneria generale dello Stato, in G.U. serie generale n. 206 del 4 settembre 1997, esprimono le missioni perseguite da ciascuna amministrazione dello Stato.

¹² COMMISSIONE DI STUDIO PER LA REALIZZAZIONE DELL'ANNUARIO STATISTICO SULLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE. *Prima proposta del gruppo di lavoro RGS-AIPA-ISTAT per una classificazione delle funzioni organizzativo-gestionali delle amministrazioni pubbliche*. Relazione finale. Roma, 1997: tale proposta costituisce ora l'"allegato 1" alla circolare ministeriale Tesoro 1/99.

Tale impostazione metodologica è stata per la prima volta impiegata dalla Ragioneria generale dello Stato per l'analisi delle risultanze del conto annuale 1995¹³. In questo documento, è stata sviluppata un'indagine del tempo lavorato per tipi di impiego e categorie di personale, attraverso l'applicazione di taluni algoritmi. In relazione alle tipologie di attività di funzionamento o istituzionali, l'analisi svolta dal Tesoro e ripresa dalla Corte¹⁴, pone in evidenza le percentuali di impiego, calcolate per anni/persona, delle diverse categorie di personale: dirigenti, funzionari e impiegati, a seconda delle predette tipologie di attività. I dati rilevati a seguito dell'analisi svolta mostrano che, mediamente, nel 1995, quasi la metà della risorsa lavoro nei ministeri è impiegata per finalità di "autoamministrazione" e, cioè, per lo svolgimento di attività di funzionamento, con la conseguenza che il personale viene sottratto, in larga misura, allo svolgimento dei servizi da rendere alla collettività.

Pur nella complessità di enucleazione di questi dati, tenuto conto della disomogeneità con la quale essi sono raccolti dalle amministrazioni e della debole consistenza degli uffici di controllo interno delle amministrazioni pubbliche (oggetto, per questo, di un recente, integrale ripensamento ad opera del d.lgs 30 luglio 1999 n. 286), il menzionato approccio metodologico, una volta tradotto in pratica, potrà (tra gli altri) essere impiegato dalla Corte anche per svolgere valutazioni comparative (dei costi, modi e tempi delle prestazioni) del personale delle diverse amministrazioni pubbliche.

¹³ MINISTERO DEL TESORO. RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO. *Il lavoro nei ministeri. Attività risorse e tempi. Analisi della relazione al conto annuale 1995*. Roma. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1997.

¹⁴ In *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996*, Roma. Centro fotolitografico della Corte dei conti, 1997.

3.3 Il personale dei ministeri

3.3.1 Premessa

I ministeri presi in considerazione sono 20.

Il personale dei ministeri cui si riferisce l'analisi contenuta nel presente paragrafo, secondo la nuova impostazione del conto annuale 1997, coincide con quello relativo al corrispondente comparto di contrattazione "ministeri", così come definito dall'articolo 3 del dPCM 30 dicembre 1993, n. 593 e anche del contratto firmato in data 23 dicembre 1997, che ha ridefinito l'organizzazione dei comparti di contrattazione.

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

Come rilevato nella precedente relazione della Corte¹, si ripresenta il fenomeno della non coincidenza tra i dati rilevati dal conto annuale 1996 al 31 dicembre 1996 e quelli rilevati dal conto annuale 1997 alla medesima data.

La non tempestiva rilevazione dei dati relativi al personale dei ministeri anno per anno, si riflette sull'attendibilità delle previsioni di bilancio per la spesa di personale e sulla qualità dei parametri di riferimento necessari in materia di rinegoziazione dei contratti collettivi nazionali relativi al comparto e, conseguentemente, sull'esercizio dell'attività di certificazione dei costi contrattuali (sulla base delle quantificazioni operate dall'Aran per ciascun contratto) affidata alla Corte ai sensi dell'articolo 51 del decreto legislativo n. 29/1993 (come da ultimo modificato con il decreto legislativo 4 novembre 1997, n. 396 e dal successivo decreto legislativo 29 ottobre 1998, n. 387), che necessita, anche in considerazione del ridotto spazio temporale a disposizione (15 giorni dalla trasmissione della quantificazione dei costi), di elementi il più possibile analitici e aggiornati. Su tale profilo la giurisprudenza delle Sezioni riunite², ha ritenuto che "agli effetti della certificazione dei Ccnl, il riferimento a dati statici, antecedenti un triennio l'inizio delle trattative e un quinquennio l'applicazione a regime dei benefici contrattuali implica margini di incertezza sull'attendibilità delle quantificazioni degli oneri contrattuali"; sul punto, ha proseguito la Corte "in mancanza di dati aggiornati, l'Aran può ricorrere anche a quantificazioni fondate su parametri rinvenibili nella recente legislazione (art. 39, legge n. 449/1997 e art. 22, legge n. 448/1998)".

Come riferito nelle precedenti relazioni, dell'attuale non tempestiva disponibilità dei dati relativi al personale in servizio, ha preso atto il legislatore del collegato alla finanziaria 1998. In base all'art. 39, comma 2, della legge n. 449/1997, in funzione della riduzione³ del personale delle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, "il numero complessivo dei dipendenti in servizio è valutato su basi statistiche omogenee, secondo criteri e parametri stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica".

¹ Corte dei conti. *Il costo del lavoro pubblico nel 1993*, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, par. 3.3.1, p. 44.

² Cfr. per tutte Sez. riun. n. 13/99, concernente la certificazione sull'ipotesi di accordo relativa al comparto ministeri.

³ Si tratta della previsione di riduzione del personale in servizio al 31 dicembre 1998 in una misura non inferiore all'1% rispetto al numero delle unità in servizio al 31 dicembre 1997; per il 1999, con riferimento al personale in servizio alla data del 31 dicembre 1999, la riduzione è prevista in una misura non inferiore allo 0,5%, rispetto al numero delle unità in servizio al 31 dicembre 1998.

3.3.2 Gli organici: il quadro normativo⁴

Con le precedenti relazioni sul costo del lavoro pubblico⁵, la Corte ha avuto modo di riferire sulla rideterminazione delle piante organiche dei ministeri e sull'evoluzione della normativa⁶.

Per effetto delle innovazioni intervenute, specie quella in base alla quale le variazioni delle piante organiche dovranno avvenire in coerenza con la programmazione triennale del fabbisogno del personale⁷ e con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria pluriennale (art. 39, c. 4), e tenuto conto della riforma dell'organizzazione del Governo (d.lgs. n. 300/99) e del nuovo ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri (d.lgs. n. 303/99), l'analisi dei dati (che pure viene riproposta nella presente relazione) riferita alle piante organiche va assumendo una significatività meno rilevante che per il passato.

3.3.3 Avvertenza metodologica nel commento dei dati.

Per il commento dei dati relativi al biennio 1996/1997, sono stati costruiti appositi indicatori descrittivi e una serie di indici di natura finanziaria (che verranno illustrati nei paragrafi dedicati alle analisi relative alla spesa e al costo del personale).

Il commento dei dati, pur tenendo conto della mutata impostazione del conto annuale, che fa coincidere il personale del comparto ministeri con il personale assoggettato al contratto ministeri, si sofferma anche sull'analisi dei dati per amministrazione in modo da offrire le serie storiche di riferimento.

3.3.4 Consistenza del personale del comparto.

Secondo la nuova impostazione del conto annuale 1997, che ricostruisce la serie storica dal 1996, la distribuzione del personale del comparto ministeri è esposta nella *tabella 1*:

Tabella 1

	Personale in servizio al 31.12.96	Personale in servizio al 31.12.97	Variazione %
Personale Ministeri	286.759	280.074	-1.18
Provincia aut. Trento	134	122	-8.95
Camere commercio	67	66	-1.49
I. Agronomico Oltremare	39	40	2.50
Ente reg. svil. agr. Sicilia	783	756	-3.44
Comparto ministeri	287.782	281.058	-2.33
di cui addetto L.S.U.	1.031	3.287	+218.81
Totale	288.813	284.345	-1.54

Va precisato, come già anticipato in premessa, che i dati relativi al personale in servizio alla data del 31 dicembre 1996 riportati dai conti annuali 1996 e 1997 non coincidono.

Il personale in servizio presso i ministeri, sia nel 1996 che nel 1997, costituisce il 99,6% del personale del comparto.

⁴ Sull'argomento, cfr. anche deliberazione della Sezione del controllo della Corte n. 101/97, p. 86 e ss.

⁵ Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1993*, p. 46 e *Il costo del lavoro pubblico nel 1994 - 1996*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, p. 78.

⁶ Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1996 - 1997*, Roma, Corte dei conti, Centro fotolitografico, p. 58.

⁷ D.p.c.m. 4 marzo 1998 (in G.U. n. 173 del 27.7.98), recante "Individuazione dei criteri e dei parametri per la valutazione del numero complessivo dei dipendenti in servizio nelle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo"; d.p.c.m. 18 giugno 1998 (in G.U. n. 174 del 28.7.98) "Autorizzazione ad assumere personale presso le p.a. per il I semestre 1998; d.p.c.m. 3 novembre 1998 (in G.U. n. 281 dell'1.12.98), d.p.c.m. 21 gennaio 1999 (in G.U. n. 37 del 15.2.1999) e d.p.c.m. 22 settembre 1999 (in G.U. n. 251 del 25.10.1999) recanti "Programmazione trimestrale delle assunzioni nelle amministrazioni pubbliche".

Il restante personale del comparto è distribuito presso: la Provincia di Trento, le Camere di commercio, l'Istituto agronomico d'Oltremare e l'Ente regionale di sviluppo agricolo per la Regione Sicilia.

Separata evidenziazione è data al complesso del personale che svolge lavori socialmente utili (d.lgs. n. 468/97). Detto personale risulta individuato esclusivamente presso i ministeri.

Nella tabella 2, le unità di personale preposte a lavori socialmente utili (l.s.u.) sono state incluse tra il restante personale; nel 1997, gli addetti ai l.s.u. risultano pari a 3.287 unità contro le 1.031 del 1996 (cfr. anche tabella 1). L'incremento percentuale del restante personale esposto nella tabella è pertanto da imputare ad una lievitazione degli addetti ai l.s.u.

La consistenza del personale dei ministeri calcolata in termini di uomo-anno, tenendo conto delle effettive mensilità liquidate (compensando in tal modo i movimenti di personale avvenuti nell'anno), presenta un totale di 278.192 mensilità liquidate nel 1996, contro le 277.270 del 1997 (-0,3%).

Il comparto ministeri 1997 - risultante dal conto annuale 1997 - presenta un totale pari a 278.264 mensilità liquidate.

3.3.4.1 - L'anzianità del personale.

L'analisi dell'anzianità del personale presenta la consistenza del personale con anzianità di servizio superiore a 30 anni in riduzione nel 1997 rispetto al 1996, rispettivamente 17.353 unità del 1996 (6,1% del totale) contro 14.747 unità del 1997 (5,2% del totale).

Sia nel 1997 che nel 1996, il personale più numeroso si colloca nella fascia di anzianità che va da 11 a 15 anni seguita da quella da 16 a 20. Nel 1997, la percentuale di incidenza sul totale presenta, rispettivamente, indici pari al 26,6% e al 19,1%.

3.3.5 Consistenza del personale dei ministeri e copertura degli organici.

La tabella 2, per il personale dei ministeri, mostra la consistenza del personale in servizio negli esercizi 1995, 1996 e 1997 presso i ministeri. Gli andamenti complessivi segnano un leggero decremento del personale totale 1997 rispetto al dato 1996 (-1,2%), pur a fronte di un incremento del restante personale pari a +6,5%.

Nell'esercizio 1997, l'incidenza dei dirigenti sul totale del personale in servizio (1,6%) si presenta in flessione rispetto al dato 1995/1996 (1,7%). In valore assoluto, per il 1997 rispetto al 1996, si registra una variazione negativa sia per il personale dirigente non contrattualizzato (-15), sia per quello contrattualizzato (-272 unità). Il personale diverso da quello di ruolo (personale contrattista, personale non di ruolo e personale temporaneo), sul totale del personale in servizio, incide, per il 1997, nella misura del 2,6%; nel 1996, tale incidenza, confermando il trend di crescita già rilevato nel 1995, rispetto al 1994, era salita al 2,5%. A differenza di quanto avvenuto per il 1996, in cui il personale *part time* era riportato nell'ambito del restante personale, con il conto annuale 1997, il personale *part time* non temporaneo è inserito tra il personale di ruolo.

Tabella 2

	Pers. in ruolo	di cui Dirigenti		totale dirigenti	Restante pers.	Totale
		non contr.	contr.			
1995 ^a	280.987	417	4.633	5.050	5.796	286.783
1996	280.020	395	4.514	4.909	6.888	286.908
Var. 95-96%	-0.34	-5.27	-2.56	-2.79	18.84	0.04
1997	276.021	380	4.242	4.622	7.340	283.361
Var. 96-97	-1.42	3.79	-6.02	-5.86	+6.56	-1.23

La *tabella 3* ricomprende il dato relativo alla totalità del personale del comparto ministeri per il 1997, evidenziando il dettaglio della distribuzione dei dipendenti tra il personale di ruolo, con la specifica della tipologia della dirigenza, e quello non di ruolo. Con riferimento al totale del comparto, l'incidenza del personale in servizio presso enti diversi dai ministeri si presenta ridotta (0,3%), con la prevalente incidenza del personale in servizio presso l'Ente regionale per lo sviluppo agricolo della Regione Sicilia.

Tabella 3

1997	Pers. in ruolo	di cui non contr.	di cui contr.	totale dirigenti	restante pers.	totale
Provincia aut. Trento	122	0	0	0	0	122
Camera commercio	66	0	5	5	0	66
I. Agronomico Oltremare	40	1	1	1	0	40
Ente reg. svil. agr. Sicilia	639	1	26	27	117	756
Ministeri	276.021	380	4.242	4.622	7.340	283.361
Totale	276.888	382	4.273	4.655	7.457	284.345

Nella *tabella 4*, è indicata, con il dettaglio delle situazioni del personale in servizio presso le amministrazioni centrali, la distribuzione del personale di ruolo e del restante personale in servizio nei ministeri, con la rappresentazione delle variazioni percentuali nel biennio.

Tabella 4

Ministeri	Distribuzione personale ruolo			Distribuzione restante personale		
	31.12.96	31.12.97	var. % 96/97	31.12.96	31.12.97	var. % 96/97
Presidenza	7.324	7.096	-3,1	89	49	-44,9
Tesoro	16.455	16.384	-0,4	478	0	-
Finanze	65.616	64.869	-1,1	564	1	-99,8
Bilancio	520	497	-4,4	32	21	-34,3
Grazia e giustizia	48.382	49.768	+2,8	2.328	1.310	-43,7
Affari esteri	3.896	3.871	-0,6	1.766	2.198	+24,4
Pubblica istruzione	9.594	9.102	-5,1	92	0	-
Interno	21.409	20.971	-2,0	4	0	-
Lavori pubblici	4.509	4.422	-1,9	73	0	-
Trasporti	8.661	8.584	-0,8	139	3	-97,8
Comunicazioni	1.760	1.737	-1,3	20	0	-
Difesa	46.427	44.133	-4,9	0	0	-
Risorse agricole	1.763	1.755	-0,5	10	0	-
Industria	1.523	1.470	-3,4	18	0	-
Lavoro	14.810	14.370	-2,9	862	471	-45,3
Commercio est.	528	560	+6,0	7	0	-

^a Come già anticipato in premessa, i dati relativi al conto annuale 1995, tavola 1.0.1, non coincidono con quelli del conto annuale 1996 riportati nell'analoga tavola 1.0.1. Per il 1995, i dati esposti nella tabella riportata nel testo sono quelli rilevati dal conto annuale 1995. La stessa precisazione vale per il dato 1996.

Sanità	2.176	2.048	-5,8	9	0	-
Beni culturali	23.721	23.348	-1,5	393	0	-
Ambiente	413	1.923	+365,6		0	-
Università	533	521	-2,2	4	0	-
Totale	280.020	276.021	-1,4	6.888	4.053	-41,1

Nel 1997, rispetto al 1996, il personale dei livelli presenta una riduzione dell'1,3% (in termini assoluti 275.111 unità di personale nel 1996 e 271.399 nel 1997).

3.3.5.1 - La copertura dell'organico.

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

La *tabella 5* che segue riporta per i singoli ministeri l'indicatore di squilibrio e la variazione intervenuta nel biennio 1996/1997.

Tabella 5

	1996	1997	1996/1997
Amministrazione	Indice di squilibrio sul personale di ruolo	Indice di squilibrio sul personale di ruolo	Variazione %
Presidenza del Consiglio	75,5	72,8	-3,5
Ministero Tesoro	78,6	78,2	-0,5
Ministero Finanze	78,1	77,1	-1,2
Ministero Bilancio e P.E.	79,9	76,4	-4,3
Ministero Grazia e giustizia	78,0	87,1	+11,6
Ministero Affari Esteri	78,6	55,3	-29,6
Ministero Pubblica Istruzione	81,9	77,7	-5,1
Ministero Interno	80,6	78,9	-2,1
Ministero Lavori Pubblici	83,2	81,6	-1,9
Ministero Trasporti	84,8	88,1	+3,8
Ministero Comunicazioni	111,4	84,7	-23,9
Ministero Difesa	244,2	87,4	-64,2
Ministero Risorse Agricole e F.	200,2	77,7	-61,1
Ministero Industria	73,7	73,2	-0,6
Ministero Lavoro e P.S.	82,5	80,1	-2,9
Ministero Commercio Estero	87,9	93,1	+5,9
Ministero Sanità	77,2	72,6	-5,9
Ministero Beni Culturali	88,8	92,2	+3,8
Ministero Ambiente	73,6	57,2	-22,2
Ministero Università e R.S.T.	85,0	83,0	-2,3
Totale	90,4	82,2	-8,2
Provincia aut. Trento	-	80,0	-
Camere commercio	-	143,4	-
I. Agronomico Oltremare	-	-	-
Ente reg. svil. agr. Sicilia	-	71,3	-
Totale	-	82,4	-

A seguito di interventi di rideterminazione del computo della consistenza degli organici effettuati con il conto annuale 1997 rispetto ai dati riportati nel conto annuale 1996, che conteneva incongruenze e non complete rilevazioni dei posti in organico, gli indicatori di squilibrio di tutti ministeri, inclusi quelli della Difesa, delle Risorse agricole e delle Comunicazioni che, el 1996 presentavano rilevanti esuberi di personale, si presentano nel 1997 tutti inferiori all'unità.

In seguito alla predetta rideterminazione, i posti in organico dei ministeri presentano, in termini assoluti, un incremento di 28.777 posti (309.039 posti del 1996 contro 337.816 del 1997).

Nei ministeri, le carenze di organico sono pari a 54.455 unità di personale.

In termini di unità di personale, le dotazioni organiche degli Esteri e dell'Ambiente sono quelle che presentano un più ridotto indicatore di copertura, rispettivamente con 920 e 385 unità di personale in meno rispetto agli organici.

3.3.5.2 — Il carico della dirigenza.

Il personale della dirigenza in servizio presso i ministeri (pari, nel 1997, a 4.622 unità) presenta, nel biennio 1996/1997, una flessione del 5,8% (in termini assoluti, di 287 unità) contro quella del 2,8% rilevata nel biennio 1995/1996. Meno accentuata è la riduzione dei dirigenti non contrattualizzati (-3,7%), rispetto a quella riscontrabile per i dirigenti contrattualizzati (-6,0%).

In termini assoluti, il numero più elevato di dirigenti è collocato nei ministeri del Tesoro (915/868 nel biennio), delle Finanze (708/665) e della Pubblica istruzione (683/624).

Nell'ambito degli enti diversi dai ministeri, la maggiore concentrazione di dirigenti si registra per l'Ente regionale per lo sviluppo agricolo della Regione Sicilia con 27 dirigenti (di cui uno non contrattualizzato).

Per l'esame dei dati relativi al personale dirigente, è stato elaborato un indicatore che, attraverso il raffronto del totale del personale in servizio e il numero dei dirigenti, rappresenta, in percentuale la relazione numero dei dipendenti per unità dirigenziale. La rilevazione è stata elaborata con riferimento ai singoli ministeri.

I risultati dell'analisi mostrano che, nel 1997, la maggiore consistenza di personale in servizio per dirigente si riscontra per i ministeri della Difesa (1/288), degli Affari Esteri (1/253) e di Grazia e giustizia (1/130). I dati - in considerazione della riduzione del personale complessivo - sono tutti in aumento rispetto agli omologhi indici 1996. Per l'esercizio 1997, i più ridotti valori (peraltro omogenei a quelli 1996) si riscontrano per il Bilancio (1/8), l'Industria (1/10), la Sanità e l'Università (entrambi con 1/10).

Tabella 6

	Dirigenti non contrattualizzati		Dirigenti contrattualizzati		Dirigenti non contrattualizzati		Dirigenti contrattualizzati	
	totale	di cui donne	inc % donne su tot	totale	di cui donne	inc % donne su tot	totale	di cui donne
1995	417	28	6.71	4.633	964	20.81		
1996	395	31	7.83	4.514	941	20.85		
var 95/96	-5.28	10.71	1.11	-2.57	-2.39	0.04		
1997	382	39	10.21	4.273	894	20.92		
var 96/97	-3.29	25.81	2.38	-5.54	-4.99	0.08		

3.3.5.3 — La femminilizzazione.

Con riferimento alla dirigenza, la *tabella 6* mostra che, nel 1997 rispetto al 1996, l'incidenza del personale femminile è in aumento per i dirigenti non contrattualizzati e in flessione per i dirigenti contrattualizzati. Per il 1997, i dati sono riferiti al totale del comparto ministeri.

Il personale femminile in servizio presso i ministeri (di ruolo e restante), che costituisce mediamente il 45% di quello totale in servizio, mostra, negli anni 1996/1997, un decremento di 57 unità.

Con riferimento al personale femminile in servizio, il predetto indicatore rivela che, nel 1997 come già rilevato per il 1996, la maggiore concentrazione di personale femminile, rispetto al totale del personale in servizio, si riscontra nei ministeri dell'Interno, dell'Università e del Commercio con l'estero. I ministeri della Difesa e delle Comunicazioni mostrano gli indici più ridotti (rispettivamente, il 26,1% e il 31,6%).

3.3.5.4 - Il *part time*.

Insieme alla riduzione del *turn-over* e alla valorizzazione della funzione di incentivo della produttività propria dell'attribuzione della retribuzione accessoria, la politica della flessibilità del lavoro nella pubblica amministrazione attraverso l'introduzione del *part-time* costituisce una delle priorità che la recente legislazione intende realizzare per una maggiore efficienza del lavoro anche nelle amministrazioni dello Stato.

La *tabella 7* rappresenta la situazione dell'introduzione del *part time* negli anni 1996 e 1997. I dati si riferiscono al personale dei ministeri. Per il personale degli altri enti cui si applica il contratto ministeri, il *part-time* (al 1997) non risulta avere avuto ancora attuazione.

Tabella 7

	Temporaneo	part-time oltre 50%	part-time fino al 50%	totale	di cui donne
1996	2.472	2.689	1.651	6.812	57.3
1997	1.851	1.721	3.040	6.612	66.0
var. %	-25.1	-35.9	+84.1	-2.9	-8.7

La preferenza tra le alternative di *part time* offerte dal legislatore riguarda la modalità "fino al 50%", che presenta, nel 1997 rispetto al 1996, un incremento dell'84,1%.

E' in aumento, nel 1997, la preferenza dimostrata dal personale femminile per tale modalità di prestazione di lavoro.

L'opzione del personale del comparto per il *part time* fino al 50% presenta nel biennio 1996/1997, rispettivamente, una media del 59,6% e del 63,8%.

Tra le amministrazioni del comparto, quelle che, nel 1997, si pongono sotto la predetta media (63,8%) sono gli Affari Esteri (10,2%), l'Ambiente (11,7%), l'Industria (25,9%) e il Lavoro (29,1%).

L'analisi del personale in *part time* appartenente ai livelli, effettuata attraverso l'elaborazione di un apposito indicatore (di "diminuzione latente del personale" al 31 dicembre 1997), costruito per convertire il dato delle unità fisiche di personale in *part time* (oltre il 50% e fino al 50%), complessivamente pari a 4.761 unità, in termini di uomo/anno⁹, mostra che l'effetto *part-time* determina "un'economia" pari a 1.864 unità di personale, con la conseguenza di una "reale" copertura dell'organico dei livelli pari all'82,2% rispetto al dato dell'82,8%, dato quest'ultimo calcolato raffrontando il dato delle 272.233 unità di personale dei livelli in servizio alla data del 31.12.1997 con la dotazione dell'organico (dei livelli) pari a 328.748 posti, senza la correzione indotta dal *part-time* in termini di uomo/anno.

3.3.5.5 - L'assenza pro-capite.

L'indicatore di assenza *pro-capite* è dato dal rapporto tra il totale dei giorni di assenza (rilevati dal conto annuale) diviso la forza lavoro media moltiplicata per i giorni lavorativi, pari

⁹ La formula adottata $[(\text{personale in part time oltre il 50\%} \cdot 5) + (\text{personale in part time fino al 50\%} \cdot 2)]$ intende convertire, sommando le quote di lavoro, il dato delle unità fisiche in termini di uomo/anno. Ad es.: 2 unità in servizio al 50% si convertono in un uomo-anno.

a complessivi 251 giorni (anno solare meno giorni lavorativi e festivi e cioè sabati, domeniche e ricorrenze ufficiali).

L'indicatore non rappresenta il grado di "assenteismo" bensì la misura dell'effettivo tempo sottratto al lavoro *pro-capite*; la percentuale di assenza "normale" (dovuta a ferie) si aggira intorno al 10%.

Le assenze medie *pro-capite* sono pari a 16 giorni nel 1996 e a 16,5 giorni nel 1997.

Nel 1997, si pongono sopra la media la Sanità (26,6 giorni), la Presidenza del Consiglio (25,3), il Commercio con l'estero (25). Sotto la media si pongono i ministeri dell'Interno (0,2), degli Affari esteri (4,8) e dell'Industria (7,7).

Nel 1997 rispetto al 1996, si registrano aumenti delle assenze medie *pro-capite* per i Beni culturali (+14,3), gli Affari esteri (+9), l'Ambiente (+8), la Difesa (+6,29), i Lavori pubblici (+4,7) e la Sanità (+4,1). Riduzioni si rilevano per l'Università (-8,41), Grazia e Giustizia (-6,25) e i Trasporti (-4).

La *tabella 8* - che, limitatamente al personale dei ministeri, pone a raffronto il 1997 con il 1996 - mostra i dati relativi alle assenze disaggregati a seconda delle diverse cause rilevate e l'incidenza percentuale dei dati stessi sul totale delle assenze.

Rispetto al 1996, sono in aumento i giorni di assenza per ferie e in diminuzione quelli per malattia.

Tabella 8

	n. giorni assenza per ferie	n. giorni assenza per malattia	personale totale	incid. % giorni ferie	incid. % giorni malattia	incid. % giorni permessi retr.	incid. % giorni altre cause
1996	11.189.598	5.557.411	286.908	51.9	51.6	10.9	5.4
1997	11.485.993	5.349.306	283.361	60.2	25.6	8.9	5.1
tot. comp. 97	11.525.260	5.358.664	284.345	60.2	25.6	8.9	5.0

3.3.6 Movimento del personale di ruolo.

La *tabella 9* illustra nel biennio 96/97 il movimento del personale di ruolo. E' dunque escluso il restante personale. Come già rappresentato nello scorso referto della Corte sul costo del lavoro, va precisato che in ragione della non coincidenza dei dati al 31 dicembre rispetto a quelli rilevabili dai conti annuali al 1° gennaio si è tenuto conto dei dati al 31 dicembre riportati dai conti annuali 1996 e 1997.

Tabella 9

Amministrazioni	Unità in servizio 31.12.96	Assunti	Cessati	Unità in servizio 31.12.97	Assunti	Cessati
Presidenza	7.351	198	240	7.096	122	376
Tesoro	16.766	365	1.526	16.384	307	687
Finanze	66.179	1.943	1.787	64.869	1.388	2.698
Bilancio	532	22	21	497	0	35
Grazia e giustizia	48.387	6.200	2.283	49.768	3.449	2.068
Affari esteri	3.896	13	138	3.871	105	129
Pubblica istruzione	9.686	30	497	9.102	69	653
Interno	21.413	1.469	417	20.971	173	615
Lavori pubblici	4.582	111	790	4.422	11	171
Trasporti	8.787	855	383	8.584	186	389
Comunicazioni	1.780	351	66	1.737	41	84
Difesa	46.425	9	2.164	44.133	11	2.303
Politiche agricole	1.764	39	159	1.755	80	89
Industria	1.541	63	58	1.470	8	79
Lavoro	15.034	81	572	14.370	25	689
Commercio estero	535	28	27	560	65	40
Sanità	2.185	64	108	2.048	3	140
Beni culturali	23.961	252	791	23.348	142	755
Ambiente	410	26	14	515	118	14
Università	533	53	13	521	46	58
totale	281.747	12.172	12.054	276.021	6.349	12.072
altri enti	39			40	1	0
camere di commercio	67			66	7	8
enti regionali	673			639	0	34
regioni	134			122	1	11
Totale comparto ministeri	282.660			276.888	6.358	12.125

La tabella che precede presenta, nel 1997 rispetto al 1996, sia una riduzione in termini assoluti degli assunti, sia una riduzione degli stessi assunti rispetto ai cessati per 5.723 unità. Il dato, posto in relazione al 1996 rispetto al 1995 in cui si era rilevata un'eccedenza di assunti sui cessati per 118 unità, presenta, per la prima volta, l'effetto voluto con l'introduzione del blocco del *turnover* (fissato dall'art. 3, c. 8, legge n. 537/93, dagli art. 4 e 22, legge n. 724/94 e dall'art. 1, c. 4, legge n. 549/95).

Nel 1997, tranne il ministero del Commercio con l'estero, in cui il ricambio assunti/cessati si presenta a 1,6 assunti per ogni cessato, negli altri ministeri l'indicatore si presenta in riduzione, con indici pari a 0 (11 assunti su 2.303 cessati) per la Difesa e allo 0,5 per le Finanze.

Le *tabelle 10 e 11* ripropongono l'analisi del movimento del personale 1996/1997, facendo riferimento alla totalità del personale, ivi incluso il "restante personale", non compreso nella *tabella 9*, con la specifica delle cause di assunzione e di cessazione.

Per le assunzioni, si presentano in diminuzione gli ingressi nel comparto per concorso. Sono in aumento i passaggi da altre amministrazioni.

Assunti - Tabella 10

	Concorsi	incid. % tot.	prov. altre amm.ni	incid. % tot.	altre cause	incid. % tot.	tot. assunti
1996	10.455	82	839	7	1382	11	12.676
1997	4.094	62	1.884	29	617	9	6.595
var. %	-60,8	-	+124,5	-	-55,3	-	-47,9
tot. comp. 97	4.094	61,8	1.889	28,5	632	9,5	6.615

La tabella 11 mostra un marcato incremento delle cessazioni per dimissioni.

Cessati - Tabella 11

	limiti età	incid. % tot.	dimissioni	incid. % tot.	passaggi altre amm.ni	incid. % tot.	altre cause	incid. % tot.	
1996	2.535	21	4.317	35	2.092	17	3.241	27	12.185
1997	1.940	16	6.340	52	1.264	10	2.724	22	12.268
var. %	-23,4	-	+46,8	-	-39,5	-	-15,9	-	0,6
Tot. comp. 97	1.949	15,8	6.384	51,7	1.267	10,2	2.725	22,1	12.325

(*)

(*) Il totale è comprensivo del "restante personale"

L'analisi del movimento del personale viene esaminato attraverso l'impiego di ulteriori indicatori.

L'indicatore di "sostituzione del personale stabile", costruito per dare evidenza alle sostituzioni di personale cessato al netto della mobilità esterna (ingressi e passaggi da/a altri comparti), rivela che il dato complessivo 1996 si presenta superiore all'unità (1,1), mentre quello del 1997 è in riduzione, ponendosi sotto l'unità (0,4). Il dato conferma il *trend* in diminuzione del personale pubblico. Peraltro, la politica della restrizione delle assunzioni di nuovo personale risulta in parte compensata dal fenomeno dei passaggi di personale da altri comparti. Infatti, l'indicatore "sostituzione per mobilità" (ingressi da altri comparti/passaggi ad altri comparti) - che corregge le risultanze dell'indicatore precedente, in quanto indica in quale misura una politica restrittiva delle assunzioni è compensata o meno dal ricorso alla mobilità esterna - mostra che il saldo dei nuovi ingressi da altri comparti si presenta, nel 1997, in crescita con l'1,5%, rispetto al dato 1996, con lo 0,4%.

Da ultimo, con il "tasso di ricambio", che pone in relazione la differenza assunti/cessati rispetto alla forza lavoro media (calcolata tenendo conto del totale delle mensilità liquidate), è possibile rappresentare, per le singole amministrazioni, il grado di sostituzione delle cessazioni con unità provenienti da nuove assunzioni ovvero dal saldo positivo della mobilità esterna o interna. Tale indicatore mostra che i valori più alti sono quelli relativi ai ministeri dell'Ambiente (20,4%), del Commercio con l'estero (4,4%) e di Grazia e giustizia (3%). In riduzione sono gli indici dei ministeri della Sanità (-6,5%), della Difesa (-5,1%) e della Pubblica istruzione (-03%).

3.3.7 Il costo del personale dei ministeri.

3.3.7.1 - La disciplina del nuovo Ccnl relativo al comparto Ministeri: cenni

Il nuovo Contratto collettivo nazionale di lavoro (Ccnl) relativo al personale del comparto dei Ministeri per il quadriennio 1998/2001 e per il biennio economico 1998/1999 è stato sottoscritto il 16 febbraio 1999 dall'Aran e dalle Confederazioni e organizzazioni sindacali più

rappresentative¹⁰, dopo la certificazione rilasciata dalla Corte dei conti con deliberazione n. 13/99 (v. paragrafo successivo).

L'ambito di applicazione (art. 1) riguarda tutto il personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato, esclusi i dirigenti, dipendente dalle amministrazioni del comparto (come definito nel Ccnl quadro sulla definizione dei comparti di contrattazione collettiva stipulato il 2 giugno 1998). Per talune categorie di personale - quali i contrattisti assunti dal Ministero degli affari esteri presso le sedi diplomatiche e consolari all'estero e il personale Unep dell'amministrazione giudiziaria - è previsto anche il ricorso ad una normativa di raccordo per l'adeguamento della disciplina di particolari istituti.

Nella Provincia autonoma di Bolzano, le disposizioni del Ccnl sono suscettibili di essere integrate ai sensi del d.lgs. n. 354/97.

Il titolo II è dedicato alle relazioni sindacali. Sono individuati tre modelli relazionali: la contrattazione collettiva a livello nazionale e quella a livello di amministrazione nel cui ambito ha luogo la contrattazione integrativa e decentrata, che si svolge sulle materie e con le modalità indicate nel Ccnl (art. 4); la partecipazione, che si articola negli istituti dell'informazione, della concertazione e della consultazione (art. 6); le clausole di raffreddamento dei conflitti (artt. 11 e 12).

La nuova disciplina del comparto Ministeri (art. 13) accorpa le nove qualifiche funzionali in tre aree A, B, e C (area A - comprendente i livelli dal I al III; area B - comprendente i livelli dal IV al VI; area C - comprendente i livelli dal VII al IX ed il personale del ruolo ad esaurimento).

Nell'ambito dell'area C è istituita una separata area dei "professionisti dipendenti" che espletano attività che richiedono, in base alla laurea, l'abilitazione della professione e/o l'iscrizione ad albi professionali, nonché posizioni organizzative che richiedono lo svolgimento di funzioni di elevata responsabilità.

Sono previste modalità di accesso dall'esterno (art. 14) e passaggi interni (art. 15).

Il nuovo sistema di classificazione del personale prevede, dunque, l'inquadramento automatico dei dipendenti in base al livello di appartenenza all'interno della nuova "griglia retributiva", la cui composizione ricalca gli importi delle retribuzioni lorde annue per dodici mensilità riferite a ciascun ex livello retributivo, cui si aggiungono le nuove posizioni "super" (art. 17).

In base alla disciplina prevista dal contratto (parte IV artt. 28-33), le aree e posizioni economiche di sviluppo si configurano secondo la tabella che segue (gli importi sono annui lordi per dodici mensilità).

Tabella 12

C**	C1*	C1-S	C2*	C3	C3-S
	17.879.000	19.200.000	20.571.000	23.639.000	26.500.000
B	B1*	B2*	B3*	B3-S	
	12.703.000	13.921.000	15.447.000	17.500.000	
A	A1*	A1-S			
	11.473.000	12.500.000			

- *Le posizioni indicate con l'asterisco riguardano i trattamenti tabellari iniziali per l'accesso dall'esterno.
- ** Nella stessa area sono ricompresi i dipendenti di cui al punto 1, comma 1, lett.b) dell'art. 13 del Ccnl.

L'art. 29 del contratto prevede che gli incrementi mensili lordi per tutti gli ex livelli retributivi decorrono dal 1° novembre 1998, cui si aggiungono ulteriori incrementi dal 1° giugno 1999.

Per il personale dei livelli l'impatto finanziario nell'anno 1998, 1999 e 2000 è il seguente.

¹⁰ Il Ccnl è pubblicato in Suppl. ordinario alla G.U. n. 46 del 25 febbraio 1999, serie generale.

Tabella 13

Livelli	Aumenti di stipendio	
	dal 1° 11.98	dal 1° 6.99
Unità al 31.12.95*		
275.937	41.157	34.282

*Unità di personale tenuto in considerazione dall'Aran nella fase della contrattazione.

Secondo una stima dell'Aran¹¹, tenendo conto degli addensamenti di personale di ruolo al 31.12.1996, nel comparto ministeri, il 60% del personale si colloca nell'area B, in particolare in B2 (ex V livello); circa il 10% si trova nell'area A; il rimanente si pone nell'area C. La retribuzione accessoria è circa il 15% del totale per le aree A e B e raggiunge il 20% per l'area C.

In base all'art. 31 del Ccnl, il fondo unico di amministrazione (che costituisce materia di contrattazione integrativa) è finalizzato ad incrementare la produttività e la qualità del servizio e a sostenere i processi di riorganizzazione e di innovazione tecnologica.

Il sistema di finanziamento della retribuzione accessoria avviene attraverso la maggiorazione di quantità economiche già esistenti ed ascritte a specifiche voci di tale retribuzione. Con il fondo unico di amministrazione si fa fronte a tutte le necessità finanziarie che riguardano il salario accessorio nonché la progressione economica di tipo "orizzontale".

L'art. 30 del Ccnl che riguarda le risorse per i compensi per lavoro straordinario prevede la riduzione dal 1° gennaio 1999 del 5% degli stanziamenti complessivi del comparto. Tali risorse confluiscono nel fondo unico di ciascuna amministrazione proporzionalmente al numero degli addetti. In tal modo, viene operata una sorta di perequazione delle risorse esistenti destinate allo straordinario per cercare di favorire lo sviluppo del salario accessorio nel suo complesso in tutte le amministrazioni. A seguito di tale operazione, i singoli stanziamenti di straordinario spettanti a ciascuna amministrazione sono ridotti del 30% sempre in favore del fondo unico di amministrazione.

Di interesse è, altresì, la disciplina sulla flessibilità del rapporto di lavoro (artt. 21-24). Essa prevede una normativa dettagliata sulla costituzione del rapporto a tempo parziale, sull'orario di lavoro, sul trattamento economico e sullo svolgimento delle mansioni superiori.

Anche la formazione forma oggetto di diffusa disciplina, tenuto conto che, nell'ambito dei profondi processi di riforma, essa diviene leva strategica per la crescita professionale dei dipendenti che costituisce una delle condizioni per sospendere il cambiamento.

3.3.7.2 - Il rapporto di certificazione della Corte dei conti reso ai sensi dell'art. 51, comma 4, d.lgs. n. 29/93 in ordine al nuovo Ccnl relativo al comparto ministeri.

Con la deliberazione n. 13/99, le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno reso certificazione positiva con raccomandazioni in ordine al nuovo Contratto collettivo nazionale di lavoro (Ccnl) relativo al personale del comparto dei ministeri per il quadriennio 1998/2001 e biennio economico 1998/1999, successivamente sottoscritto il 16 febbraio 1999 tra l'Aran e le Confederazioni e organizzazioni sindacali rappresentative.

In proposito, la Corte ha, in primo luogo, osservato sulla metodologia di quantificazione adottata dall'Aran che, agli effetti della certificazione del Ccnl, il riferimento a dati statici, antecedenti un triennio l'inizio delle trattative e un quinquennio l'applicazione a regime dei benefici contrattuali implica margini di incertezza sull'attendibilità delle quantificazioni degli oneri contrattuali (conformi Sez. riun. n. 14/99; 18/99; 19/99; 23/99). Poiché la quantificazione degli oneri contrattuali derivanti da un Ccnl è funzionale alla valutazione della compatibilità

¹¹ Aran. Rapporto trimestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti, anno 1, n. 3, p. 14, ottobre 1998.

finanziaria intesa come copertura finanziaria, oltre che di quella economica, la Corte ha ritenuto (conformi Sez. riun. n. 14/99; 19/99) che la parte pubblica, in mancanza di dati aggiornati può ricorrere anche a quantificazioni fondate su parametri rinvenibili nella recente legislazione (art. 39, legge n. 449/1997 e art. 22, legge n. 448/1998).

Sulla valutazione della compatibilità finanziaria degli oneri contrattuali correlati alla retribuzione accessoria, la Corte ha ritenuto che essa non crea problemi per la parte rimessa alla contrattazione integrativa, in quanto le risorse del fondo sono finanziate al verificarsi delle situazioni previste dall'articolo dell'ipotesi di accordo all'esame che disciplina le modalità di alimentazione del fondo unico di amministrazione.

Pertanto, la Corte ha proseguito ritenendo che la valutazione della compatibilità economica della componente accessoria non può essere esaustiva nella fase della contrattazione nazionale, posto che il Ccnl di specie ipotizza, in tale sede di contrattazione, la distribuzione al personale interessato di una parte soltanto delle componenti che alimentano il fondo unico di amministrazione, essendo, da un canto, le altre fonti di alimentazione del fondo difficilmente determinabili a priori - poiché legate al verificarsi di ipotesi particolari all'interno di ciascuna Amministrazione - e, dall'altro, per essere la medesima componente accessoria rimessa all'andamento della contrattazione decentrata; consegue che la Corte dei conti si rimette, in ordine all'osservanza dei limiti di compatibilità economica, al prudente apprezzamento delle parti pubbliche incaricate di gestire la contrattazione integrativa e all'operato degli organi deputati al controllo della stessa (art. 52, c. 5, d.lgs. n. 29/93) nonché al monitoraggio sul concreto andamento dei costi contrattuali (art. 52, c. 6, d.lgs. n. 29/93), ai fini di assicurare che la retribuzione accessoria corrisposta in concreto non alteri gli equilibri macroeconomici stabiliti in sede di programmazione (conformi Sez. riun. n. 14/99; 19/99).

Per il personale dipendente dal Ministero degli affari esteri, l'onere derivante dall'applicazione dell'accordo è stato ritenuto avere carattere indiretto, in quanto la norma pattizia di cui all'art. 1, c. 2, è meramente ricognitiva di un'equiparazione economica già contenuta nella particolare disciplina relativa al personale predetto (d.P.R. n. 18/67 e legge n. 401/90), come tale da ritenere coperto con gli ordinari capitoli di bilancio dello stato di previsione di bilancio del Ministero medesimo, tenuto anche conto della diminuzione del personale direttamente interessato all'accordo.

Sulla copertura finanziaria degli oneri sottesi all'ipotesi di accordo relativa al comparto Ministeri apprestata dalla legge finanziaria, la Corte ha osservato che la medesima legge finanziaria è rappresentata in modo tale che non è dato cogliere una esplicita correlazione tra legge di copertura e risorse attribuite per la contrattazione, in quanto gli importi individuati dalla legge finanziaria sono unitariamente considerati in relazione al personale di tutti comparti dell'Amministrazione statale, inclusi i dirigenti non contrattualizzati e al lordo delle somme necessarie alla copertura degli oneri previdenziali, non oggetto di contrattazione. Sul punto la Corte dei conti, ritenuto che le risorse destinate a far fronte agli oneri derivanti dal rinnovo del Ccnl del comparto ministeri rappresentano solo una parte di quelle stanziare in modo globale con le leggi finanziarie (legge n. 430/97, art. 2, c. 9, e legge n. 449/98, art. 2, c. 8), si è riservata ogni conclusiva valutazione della congruità delle risorse al termine dell'intera tornata contrattuale (conforme Sez. riun. n. 14/99).

Nella valutazione della compatibilità economica, la Corte ha ritenuto di fare riferimento al "tasso tendenziale di variazione medio della spesa per il personale al netto della contribuzione aggiuntiva" - piuttosto che al tasso di inflazione programmato - introdotto dal Dpef, per la spesa per il personale, e in coerenza al quale sono stati elaborati legge finanziaria e legge di bilancio. Al riguardo, si è tenuto conto degli incrementi della retribuzione fissa media pro-capite su base annua e del trascinarsi derivante dalla tardiva corresponsione degli incrementi stipendiali riferibili al precedente biennio di contrattazione collettiva nonché dell'incremento della

retribuzione accessoria, pur tenuto conto della peculiarità di quest'ultima (conformi Sez. riun. n. 14/99; 18/99; 19/99).

Ai fini della valutazione della compatibilità economica della componente accessoria, e tenuto conto che il parametro in relazione al quale sono stati elaborati le leggi di bilancio e finanziaria in conformità al Dpef 1999-2001 è costituito dal tasso tendenziale di variazione medio della spesa per il personale al netto della contribuzione aggiuntiva, è stato ritenuto che la retribuzione accessoria è funzionale ad incrementi di produttività ed efficienza che potrebbero avere riflessi positivi anche sulle grandezze macroeconomiche di finanza pubblica.

Riserve sono state manifestate dalla Corte in ordine alla previsione dell'utilizzo del fondo unico di amministrazione anche per l'attuazione del nuovo ordinamento professionale poiché risorse che dovrebbero essere prioritariamente utilizzate per favorire l'aumento della produttività ed efficienza di ciascuna amministrazione appartenente al comparto, vengono, in parte, utilizzate per attribuire, in modo stabile, incrementi stipendiali, con finalità che potrebbero, in concreto, rivelarsi non in armonia con quelle istituzionalmente proprie del fondo, alimentato anche attraverso risorse in precedenza destinate al miglioramento dei servizi resi da ciascuna amministrazione (conforme Sez. riun. n. 14/99). Peraltro, l'utilizzo del fondo unico di amministrazione per l'attuazione del nuovo ordinamento professionale, comporta, a regime, delicati problemi di contabilità pubblica in relazione alla possibilità di imputare gli incrementi stipendiali ai capitoli di bilancio nei quali sono allocate le risorse che compongono il fondo, in quanto l'attribuzione di posizioni economiche stabili modifica in modo permanente il trattamento economico di base di ciascuno degli interessati, trattamento che, in mancanza dell'apprestamento di idonei strumenti contabili, è destinato a gravare sugli ordinari capitoli di bilancio destinati al pagamento delle competenze fisse, con possibili esorbitanze di spesa (conforme Sez. riun. n. 14/99). Con riferimento al finanziamento del nuovo ordinamento professionale con il "fondo unico di amministrazione", la Corte ha dunque prospettato il rischio che le risorse da destinare all'aumento della produttività possano essere utilizzate (prevalentemente) per attribuire in modo stabile incrementi stipendiali in relazione a passaggi funzionali entro la medesima area, ovvero tra diverse aree funzionali. A tale riguardo, mette conto segnalare che il legislatore ha avuto presenti le raccomandazioni della Corte, sicché il d.d.l. finanziaria 2000 ha previsto che i passaggi funzionali "verticali" non possano essere finanziati con il fondo unico di amministrazione, bensì attraverso il ricorso alle ordinarie disponibilità di bilancio. Per i passaggi funzionali "orizzontali", invece, la Corte ha raccomandato, da una parte, l'introduzione di adeguati accorgimenti, anch'essi ripresi nel d.d.l. finanziaria 2000, per evitare che oneri continuativi affluiscano, senza adeguata evidenziazione, dal fondo unico di amministrazione ai capitoli ordinari del bilancio, dall'altra parte, un accorto uso del "fondo unico" per finanziare il nuovo ordinamento professionale soltanto con risorse aventi carattere di certezza e di continuità. Ciò sia per non innescare incontrollabili dinamiche incrementali della spesa, sia per garantire la destinazione (in modo prevalente) di tali risorse finanziarie all'obiettivo di incrementare la produttività (Sez. riun. n. 13/99).

3.3.8 La spesa complessiva.

La *tabella 14* che segue espone i dati relativi alla spesa per il personale dei ministeri. Nella prima colonna è riportata la spesa per le retribuzioni lorde, così come rappresentata nei conti annuali 1996 e 1997, costituita dalla somma della componente fissa e da quella accessoria, con evidenziazione, altresì, delle relazioni con e tra le voci "costo del personale" e del "costo del lavoro".

Più in particolare:

- a) le retribuzioni lorde incidono, negli anni 1996 e 1997, rispettivamente, nella misura del 72,1% e del 73% rispetto al totale del costo del personale. Con riferimento alla loro

composizione, le spese fisse incidono nel biennio, rispettivamente nella misura dell'89,4% e dell'89,2% sulla retribuzione lorda, con una riduzione di 0,2% punti percentuali nel 1997 rispetto al 1996. Aumenta l'incidenza della componente accessoria, sia per incidenza sulla composizione della retribuzione lorda (+0,2%), sia in valore assoluto. La ripresa della componente accessoria si pone in controtendenza rispetto ai dati registrati nel 1995 rispetto al 1994 e nel 1996 sul 1995;

- b) il costo del personale si compone delle retribuzioni lorde, più le voci che seguono (con indicazione dell'incidenza di dette voci sul valore complessivo del costo del personale): contributi (25,2% nel 1996 e 24,1% nel 1997); spese per indennità di missione, trasferimento e altre spese (2,5% nel 1996 e 2,4% nel 1997); somme rimborsate alle amministrazioni e rimborsi ricevuti dalle amministrazioni (0,6% nel 1996 e 0,3% nel 1997);
- c) il costo del lavoro si compone del costo del personale, più le seguenti voci: spese per gestione mense/assegni vitto; spese di vestiario per i dipendenti; spese per il benessere del personale; spese per l'equo indennizzo al personale; spese per la formazione del personale; spese per la gestione dei concorsi; incarichi ai dipendenti e non dipendenti previsti da leggi; spese varie (pari, complessivamente, allo 0,8% nel 1996 e allo 2,1% nel 1997).

Tabella 14
(in migliaia)

	comp. Fissa	comp. Accessoria	retrib. Lorda	costo personale	costo lavoro	spes prest. Esterne
1995						
	9.147.398.917	1.464.290.900	10.611.689.817	12.270.634.876	12.318.035.208	269.646.195
1996						
	9.888.388.730	1.167.877.333	11.056.266.063	15.320.975.447	15.450.078.844	208.370.541
var						
95/96	8.10	-20.24	4.19	24.86	25.43	-22.72
1997	10.706.476.704	1.286.264.213	11.992.740.917	16.424.184.559	16.779.269.723*	183.264.533
var						
96/97	8.27	10.14	8.47	7.20	8.60	-12.05

* Per il costo del lavoro esiste una lieve differenza tra il dato esposto in tabella e quello riportato nel conto annuale 1997, che indica lire 16.779.978.478.

I dati di cassa esposti nella tabella mostrano un aumento di tutte le voci di spesa per il personale, nonostante la rilevata diminuzione del personale del comparto (cfr. *tabella 1*).

3.3.8.1 - La retribuzione lorda.

La *tabella 15* espone, distintamente per i dirigenti e il personale dei livelli, gli indici della spesa media per retribuzione lorda. L'indicatore rappresenta la spesa *pro-capite* per i livelli.

L'indice per la retribuzione lorda dei dirigenti è stato calcolato dividendo la spesa sostenuta per il totale dei dirigenti per la forza lavoro media dei dirigenti¹².

Analogo indice è stato elaborato per i livelli raffrontando la spesa sostenuta per il totale dei livelli con la forza lavoro media dei livelli.

Tale indice misura la spesa sostenuta in media dai singoli ministeri per ogni dirigente e per ogni dipendente appartenente ai livelli.

Per i dirigenti, spicca in valori assoluti il dato relativo al Ministero degli affari esteri¹³, che nel 1997, risulta 11 volte superiore alla spesa media per retribuzione lorda sostenuta per i dirigenti del comparto e di 17 volte superiore alla spesa per i dirigenti del Ministero di grazia e

¹² La forza lavoro media rappresenta il numero del personale nelle amministrazioni in termini di uomo-anno. Si considerano le effettive mensilità liquidate compensando in tal modo i movimenti di personale avvenuti nell'anno.

¹³ In tema, si veda anche il paragrafo concernente il personale diplomatico.

giustizia (che, per il 1997 e in decremento rispetto al 1996, presenta il valore più contenuto tra i venti ministeri). In termini assoluti, va segnalata, inoltre, la spesa sostenuta per i dirigenti delle Comunicazioni (con un incremento del 127% rispetto al 1996), della Presidenza del Consiglio e dell'Università. Le variazioni nel biennio mostrano andamenti non omogenei, ma comunque tutti in aumento ad eccezione del Ministero di grazia e giustizia.

L'analisi della spesa per la retribuzione lorda dei dirigenti è stata inoltre effettuata attraverso l'elaborazione di un indicatore per valutare l'incidenza della retribuzione della dirigenza sul totale del costo del personale. Esso misura il rapporto tra la spesa per retribuzione lorda sostenuta per i dirigenti (di cui si è appena riferito) e il totale della spesa per retribuzione lorda dei dirigenti e dei livelli. I risultati dell'indagine rivelano che, per il comparto, l'indice è pari al 3,9% nel 1996 e al 4,8% nel 1997. La maggiore incidenza si riscontra per i ministeri del Bilancio (26,3/32,6% nel biennio), dell'Industria (17,7/24,5%), nonché per la Sanità, l'Università e le Camere di commercio. Rilevanti incrementi di tale incidenza presentano nel raffronto dei dati del biennio Grazia e giustizia (+32,5%) e Bilancio (+27,6%); marcata flessione dell'incidenza della retribuzione lorda dei dirigenti si rileva per il Ministero dell'interno. Gli indici più ridotti risultano quelli della Difesa (0,9/1,2%), di Grazia e giustizia (2,6/1,8) e delle Finanze (2,6/2,7).

Per il personale dei livelli, con l'eccezione del Ministero degli affari esteri (che nel 1997 presenta valori più che tripli rispetto alla retribuzione media lorda percepita dai livelli del comparto), gli andamenti della spesa media per retribuzione lorda risultano piuttosto omogenei e, comunque, con oscillazioni tra ministeri più ridotte rispetto a quelle rilevate nell'analisi dei dati relativi al personale della dirigenza. Nel biennio, soltanto Esteri e Ambiente mostrano una riduzione della spesa media.

Le retribuzioni medie lorde per i livelli meno elevate si riscontrano, nel 1997, per i dipendenti dell'Ambiente, della Difesa e dei Beni culturali.

Un altro indicatore (spesa media retribuzione lorda diviso spesa media retribuzione lorda livelli) rappresenta la distanza retributiva tra dirigenti e livelli.

Nel 1997, la forbice retributiva più ampia risulta per gli Esteri (8,6), le Comunicazioni (5,1) e gli altri enti (4,2). Le differenze meno rilevanti si registrano per Grazia e giustizia (1,7) e per gli Enti regionali (1,8). I dati della tabella sono esposti in migliaia di lire.

Tabella 15
(in migliaia)

	1996	1997		1996	1997	
	SPESA MEDIA RETRIBUZIONE E LORDA DIRIGENTI	SPESA MEDIA RETRIBUZIONE E LORDA DIRIGENTI	var. %	SPESA MEDIA RETRIBUZIONE E LORDA LIVELLI	SPESA MEDIA RETRIBUZIONE E LORDA LIVELLI	var. %
Presidenza del consiglio dei Ministri	116.664	143.154	22.7	45.386	51.061	12.5
Tesoro	82.129	118.183	43.9	38.935	40.067	2.9
Finanze	98.125	111.000	13.1	40.927	42.568	4.0
bilancio e P.E.	71.248	97.928	37.4	42.840	42.894	0.1
Grazia e giustizia	77.914	76.396	-1.9	37.476	44.848	19.7
Affari esteri	634.024	1.293.869	104.1	160.803	150.594	-6.3
Pubblica istruzione	74.495	109.867	47.5	35.068	37.963	8.3
Interno	90.593	122.398	35.1	35.339	36.224	2.5
Lavori pubblici	73.043	89.074	21.9	34.952	39.158	12.0
Trasporti	86.000	118.669	38.0	37.226	37.963	2.0
Comunicazioni	91.180	206.997	127.0	39.908	40.156	0.6
Difesa	80.471	120.405	49.6	32.594	34.424	5.6
Politiche agricole	73.722	111.273	50.9	36.245	37.768	4.2
Industria	73.364	114.699	52.2	39.502	40.344	2.1
Lavoro e P.S.	74.852	100.180	33.8	34.887	36.093	3.5
Commercio estero	88.212	120.045	36.1	37.858	39.247	3.7
Sanità	82.159	127.114	54.7	35.690	38.935	9.1
Beni culturali	74.811	112.471	50.3	34.484	35.678	3.5
Ambiente	79.900	115.845	45.0	36.544	34.369	-5.9
Università e R.S.T.	86.387	129.380	49.8	44.275	44.671	0.9
Totale ministeri	86.967	118.578	36.3	38.842	41.314	6.4
Altri enti		163.744			38.410	
Camere di commercio		179.569			46.095	
Enti regionali		81.711			43.783	
regioni		nc			74.187	
Totale comparto ministeri		118.430			41.335	

La *tabella 16* espone l'incidenza percentuale del trattamento accessorio sulla retribuzione lorda. Per il personale del Ministero degli affari esteri, essa evidenzia che le spese medie per retribuzione lorda sopra evidenziate, che risultano le più elevate tra tutti i ministeri, risultano influenzate in modo rilevante, sia per i dirigenti che per il personale dei livelli, dall'incidenza percentuale del trattamento accessorio.

Per i dirigenti, tranne alcune eccezioni (Ambiente, Lavori pubblici ed Esteri), l'incidenza percentuale della retribuzione accessoria sulla retribuzione lorda presenta una generalizzata flessione nel 1997 rispetto al 1996.

Non omogenei sono i dati relativi ai livelli.

L'incidenza percentuale della retribuzione accessoria per i livelli si rivela meno marcata rispetto a quella percepita dai dirigenti.

Tabella 16

	1996	1997	var %	1996	1997	var %
	RETRIBUZIONE ACCESSORIA DIRIGENTI			RETRIBUZIONE ACCESSORIA LIVELLI		
Presidenza del consiglio dei Ministri	40.20	19.63	-51.16	12.25	11.12	-9.27
Tesoro	27.59	10.80	-60.86	7.08	7.74	+9.42
Finanze	34.35	19.40	-43.51	7.45	6.85	-7.97
bilancio e P.E.	10.36	8.11	-21.68	7.53	7.57	+0.63
Grazia e giustizia	14.59	8.81	-39.61	1.53	4.88	+218.14
Affari esteri	91.80	93.17	+1.49	83.75	82.40	-1.62
Pubblica istruzione	7.09	1.93	-72.80	1.10	5.23	+375.14
Interno	26.67	15.37	-42.37	6.86	6.24	-9.10
Lavori pubblici	19.20	21.51	-12.02	5.58	5.82	+4.27
Trasporti	29.35	15.14	-48.40	5.61	6.08	+8.22
Comunicazioni	25.58	14.68	-42.60	4.68	6.30	+34.63
Difesa	22.70	11.28	-50.30	4.64	4.87	+4.80
Politiche agricole	12.50	9.18	-26.58	6.05	4.89	-19.22
Industria	15.64	8.87	-43.31	4.71	4.78	+1.47
Lavoro e P.S.	19.84	17.04	-14.11	3.27	3.28	+0.36
Commercio estero	29.28	17.43	-40.46	5.74	4.88	-15.01
Sanità	21.64	10.60	-51.01	3.57	8.04	+124.94
Beni culturali	15.60	7.08	-54.65	5.60	5.27	-5.79
Ambiente	17.27	27.75	+60.69	6.60	5.91	-10.49
Università e R.S.T.	29.03	13.85	-52.28	8.80	11.66	+32.53
Totale ministeri	26.40	17.38	-34.15	10.10	9.89	-2.08
Altri enti		-			4.17	
Camere di commercio		10.16			10.61	
Enti regionali		10.40			4.00	
regioni		-			5.44	
Totale comparto ministeri		17.35			9.87	

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

Il primo indice, indicato nella *tabella 17* rappresenta in lire il costo unitario medio di un giorno lavorativo ed utile per una valutazione dell'efficienza della spesa per retribuzione.

Il secondo indice, di costo unitario medio per giorno lavorato, indica il rapporto tra il costo del personale rispetto alle giornate lavorate da tutto il personale in servizio. Tale indice è più alto della precedente in quanto i giorni lavorativi sono, in un anno, più numerosi dei giorni lavorati.

L'esame dei dati esposti nella tabella mostra che il personale del Ministero degli affari esteri è quello che "costa" di più. In termini di costo unitario medio giornaliero, nel 1997, supera di quasi due volte e mezzo l'importo medio del costo unitario del comparto (nel 1997 pari a lire 233,930). Della stessa entità risulta pertanto il costo medio per giorno lavorato indicato per il medesimo Ministero degli esteri. Consistenti risultano i valori esposti, nel 1997, per il personale del Bilancio, della Presidenza del Consiglio e dell'Università.

L'esame del primo indicatore, attraverso il raffronto dei dati del biennio, rivela che i maggiori incrementi percentuali risultano per Grazia e giustizia, Presidenza del Consiglio, Commercio con l'estero, Lavori pubblici e Sanità.

Il secondo indicatore (costo unitario medio giornata lavorata) rivela che i più elevati incrementi si registrano per Beni culturali, Lavori pubblici, Sanità e Commercio con l'estero.

Tabella 17
(in migliaia)

	1996	1997	var %	1996	1997	var %
	COSTO UNITARIO MEDIO GIORNALIERO			COSTO UNITARIO MEDIO GIORNATA LAVORATA		
Presid. Consiglio dei Ministri	247.320	284.709	15,118	337.174	381.599	13,176
Tesoro	231.830	237.311	2,364	292.097	296.823	1,618
Finanze	226.873	231.451	2,018	285.857	283.152	-0,946
Bilancio e P.E.	305.811	318.591	4,179	379.570	399.759	5,319
Grazia e giustizia	218.029	261.829	20,089	245.331	275.260	12,199
Affari esteri	614.896	565.449	-8,041	656.606	667.913	1,722
Pubblica istruzione	209.268	233.225	11,448	254.134	294.280	15,797
Interno	197.160	202.548	2,733	197.624	203.072	2,757
Lavori pubblici	200.477	229.958	14,705	234.146	284.319	21,428
Trasporti	211.428	215.049	1,712	277.162	267.625	-3,441
Comunicazioni	219.530	246.133	12,118	271.050	308.354	13,763
Difesa	187.276	196.534	4,944	229.011	260.336	13,678
Politiche agricole	214.237	240.526	12,271	268.178	304.446	13,524
Industria	235.783	254.288	7,848	256.576	275.559	7,398
Lavoro e P.S.	201.081	211.860	5,361	265.509	269.173	1,380
Commercio estero	238.174	275.257	15,570	305.111	367.276	20,375
Sanità	237.566	271.875	14,442	306.486	370.390	20,851
Beni culturali	189.670	205.112	8,141	203.504	260.047	27,785
Ambiente	215.058	206.924	-3,782	243.975	258.178	5,822
Università e R.S.T.	270.231	280.690	3,871	352.701	330.117	-6,403
Totale ministeri	219.416	234.910	7,061	261.287	281.343	7,676
Altri enti		229.364			276.992	
Camere di commercio		324.050			405.416	
Enti regionali		287.728			350.103	
regioni		412.856			412.856	
Totale comparto ministeri		233.930			280.160	

3.3.9 La retribuzione accessoria.

Passando all'esame della componente accessoria¹⁴, la *tabella 18* mostra gli andamenti delle retribuzioni accessorie negli anni 1996 - 1997 per le diverse qualifiche di personale del comparto.

I rilevati scostamenti in riduzione della retribuzione accessoria per i dirigenti e per i livelli si correlano a variazioni, di pari segno, evidenziate nella *tabella 2* delle unità di personale di ruolo in servizio.

¹⁴ Per la cui disciplina cfr. Corte dei conti. *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997*. Corte dei conti. Centro fotolitografico. Roma 1998. p. 72.

Spesa per le competenze accessorie 1996 - 1997 distinta per qualifiche

Tabella 18
(in migliaia)

	1996	1997	var % 96/97	var. personale 96/97
dirigenti non contratt.	21.087.949	20.148.763	-4.45	-22
dirigenti contratt.	93.536.259	80.958.668	-13.45	-119
funzionari	477.753.386	488.607.194	2.27	+71
impiegati	570.033.532	608.075.297	6.67	+350

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

Il confronto con i dati del biennio delle diverse voci di spesa in cui si compone la componente accessoria presenta, per i dirigenti contrattualizzati e non (*tabelle 19 e 20*) una riduzione delle componenti "straordinario" e "indennità derivanti da provvedimenti specifici". In aumento è la voce "altre", dopo la flessione riscontrata nel 1996 rispetto al 1995.

Spesa per le competenze accessorie 1996 - 1997 - Dirigenti non contrattualizzati

Tabella 19
(in migliaia)

	straordinario	varie		altre	totale
		Comp. Incent.	Indenn. Provv. Specifici	indennità amministrat.	
1996	9.352.361	76.374	6.139.326	5.519.888	21.087.949
1997	8.213.544	79.617	5.344.101	6.368.557	20.148.763
				142.944	
variaz. % 95/96	-12.18	4.25	-12.95	15.37	-4.45

Spesa per le competenze accessorie 1996 - 1997 - Dirigenti contrattualizzati

Tabella 20
(in migliaia)

	straordinario	varie		altre	totale
		Comp. Incent.	Indenn. Provv. Specifici	indennità amministrat.	
1996	44.146.059	2.867.368	29.525.384	17.197.448	93.536.259
1997	30.189.933	801.766	12.412.777	35.428.455	80.958.668
				2.125.737	
variaz. % 95/96	-31.61	-72.04	-57.67	106.01	-13.45

I dati esposti nelle *tabelle 21 e 22* presentano cospicui incrementi della voce "compenso incentivante" che bilancia le riduzioni delle restanti voci retributive.

Spesa per le competenze accessorie 1996 - 1997 - Funzionari

Tabella 21
(in migliaia)

	straordinario	varie		altre	totale
		Comp. Incent.	Indenn. Provv. Specifici	indennità amministraz.	
1996	127.331.465	65.953.219			
			5.523.673		
1997	119.048.994	92.625.986			
			3.755.150	903.210	
variaz. % 95/96	-6.50	40.44	-32.02	-	-2.39
					2.27

Spesa per le competenze accessorie 1996 - 1997 - Impiegati

Tabella 22
(in migliaia)

	straordinario	varie		altre	totale
		Comp. Incent.	Indenn. Provv. Specifici	indennità amministraz.	
1996	133.759.593	146.957.973			
			5.908.508		
1997	136.404.248	193.789.853			
			5.276.975	3.934.051	
variaz. % 95/96	1.98	31.87	-10.69		-5.20
					6.67

3.3.10 L'indice finanziario della formazione.

Per quanto concerne l'aggiornamento professionale¹⁵, la spesa destinata a tale finalità (pari in termini assoluti a 22.538 mld nel 1996 e a 23.643 mld nel 1997) presenta nel biennio un incremento del 4,9%. L'incidenza di tale componente di spesa sul costo del personale permane molto contenuto.

Le amministrazioni dello Stato continuano ad attribuire alla formazione e all'aggiornamento del personale un'attenzione inferiore a quella che essa avrebbe meritato in considerazione della radicale trasformazione organizzativa in atto delle pubbliche amministrazioni sia per la crescita delle professionalità, sia per fornire una nuova cultura della gestione amministrativa improntata al principio del buon andamento e ai criteri codificati dal citato d.lgs. n. 29/1993 e dalla legge n. 20/1994. Ciò, in modo particolare per la dirigenza, chiamata a svolgere, quale protagonista della riforma, le proprie funzioni, in specie quelle di carattere manageriale.¹⁶

¹⁵ L'art. 7, comma 4, d.lgs. n. 29/1993 prevede che le amministrazioni pubbliche curino la formazione e l'aggiornamento del personale, ivi compreso quello con qualifiche dirigenziali (cfr. anche circolare del 24 aprile 1995, n. 14/95 del Ministro della funzione pubblica). L'art. 29 d.lgs. n. 29/1993 e l'art. 1 d.P.C.M. n. 207/1995 hanno attribuito alla Sspa una funzione consultiva sui piani formativi presentati dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici economici. Con circolare 29 dicembre 1995, n. 8/96, il Dipartimento per la funzione pubblica ha assunto un'iniziativa in materia di formazione dei funzionari della p.a. mirata alle iniziative di informazione e di intervento dei funzionari nelle aree del Mezzogiorno responsabili dei fondi strutturali comunitari nelle regioni in ritardo di sviluppo (area obiettivo 1) del programma operativo multiregionale e del Quadro comunitario di sostegno.

¹⁶ A tale proposito, va segnalata la disposizione contenuta nella legge n. 59/1997 secondo la quale, fra i criteri direttivi fissati al legislatore delegato deve seguirsi anche quello di "prevedere che i processi di riordinamento e di razionalizzazione... siano accompagnati da adeguati processi formativi che ne agevolino l'attuazione" (art. 12, comma 1, lett. l, così come sostituito dall'art. 7, comma 1 lett. l, della legge n. 127/1997).

L'indicatore di formazione (spesa per la formazione/[costo del lavoro-costi del personale]) mostra che, nel 1997, la media del comparto si attesta all'8,8%. Le amministrazioni che hanno "investito" di più in formazione sono il ministero dei Beni culturali, con un indice del 36,2%, l'Università (29%), la Difesa (21,2%) e gli Esteri (17,7%). Lavori pubblici, Politiche agricole, Grazia e giustizia e Sanità non superano i due punti percentuali.

3.4 Il personale delle aziende e delle amministrazioni autonome.

3.4.1 Premessa

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

Nell'analisi risultano compresi i dirigenti generali, il cui status sia giuridico che economico, come si è già avuto modo di osservare (Cap. 3.1), risulta disciplinato dal complesso delle regole normative specifiche del personale contrattualizzato.

Il comparto all'esame risulta, comunque, contraddistinto, nell'arco di tempo considerato, da una serie di interventi di natura normativa che comporteranno nel tempo un aumento delle istituzioni facenti parte del comparto. Tali interventi sono da ricondurre a processi decisionali di esecuzione che il Governo ha inteso porre in essere in relazione a quanto previsto dalle leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 maggio 1997, n. 127.

Tabella 1

Istituzione	Conferma/Nuova istituzione	Riferimento normativo
Azienda Monopoli di Stato	Ente Tabacchi Italiani	D.lgs. 9.7.1998, n. 283
A.I.M.A.	Agenzia per le erogazioni in agricoltura	D.lgs. 27.5.1999, n. 165
Cassa DD.PP.	Cassa Depositi e Prestiti	D.lgs. 30.7.1999, n. 284
Vigili del Fuoco	Vigili del Fuoco	D.lgs. 30.7.1999, n. 300

L'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA), istituita con legge 14 agosto 1982, n. 610, che ha subito nel tempo specifiche modificazioni e integrazioni, con il decreto legislativo richiamato è stata soppressa e posta conseguentemente in liquidazione (art. 1); viene, quindi, contestualmente istituita l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, che viene qualificata ente di diritto pubblico (art. 2).

Il personale dell'ex Azienda, nel periodo transitorio, che si dovrebbe concludere con il trasferimento a domanda di una parte del personale al nuovo Ente e di un'altra parte agli enti Regione, (art. 6, c. 4), è da ritenere rientrante nel comparto di contrattazione all'esame in ragione del fatto che, per espressa disposizione normativa, gli oneri inerenti al personale finché non sia trasferito all'Agenzia sono posti a carico del bilancio della soppressa AIMA (art. 6, 6° c., d.lgs. cit.):

Tabella 2

Tipologia di personale	Comparto di contrattazione
Personale AIMA in liquidazione	Amministrazioni e Aziende autonome
Personale trasferito all'AGEA	Enti pubblici non economici
Personale trasferito alle regioni	Regioni ed Enti Locali

L'Azienda autonoma dei Monopoli di Stato viene trasformata, nel 1998, con il decreto n. 283 del 9 luglio, in Ente tabacchi italiani; a tale ente pubblico economico (art. 1, 1° comma) risultano attribuite le attività produttive e commerciali già riservate all'azienda indicata, con esclusione di quelle relative al lotto e alle lotterie.

In considerazione di ciò vengono riservate allo Stato le funzioni e le attività di interesse generale già affidate o confluite per effetto di disposizioni di legge all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato: ciò trova giustificazione nella previsione normativa di cui all'art. 4 del citato decreto legislativo:

Tabella 3

Tipologia di personale	Comparto di contrattazione
Personale distaccato temporaneamente presso l'ETI	CCNL settore privato/transitoriamente CCNL Amministrazioni e aziende autonome
Personale trasferito, anche successivamente, all'ETI	CCNL settore privato/transitoriamente CCNL Amministrazioni e aziende autonome
Personale in esubero (assegnato ai ruoli del Ministero delle Finanze)	CCNL Ministeri

In applicazione dell'art. 4, 1° comma, del d.lgs. citato il personale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, addetto alle attività di cui all'art. 1, 2° comma, risulta essere stato inserito nel previsto ruolo ad esaurimento.

La Cassa Depositi e Prestiti risulta essere stata sottoposta a riorganizzazione con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 284; ad essa viene assegnata la qualificazione giuridica di agenzia, così da rientrare il relativo personale nell'ambito del comparto di contrattazione collettiva quale ridefinito dall'art. 55, 6° c., del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300; tale ultimo intervento normativo non sembra avere apportato mutamenti significativi al Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco (art. 14, 3° e 4° c.; art. 79, 3° c.) riguardo al comparto nel quale il relativo personale deve risultare compreso ai fini della relativa contrattazione.

3.4.2 Gli organici: il quadro normativo.

Al comparto in questione sono applicabili, riguardo alla procedura e alle tecniche di definizione della c.d. "pianta organica", le disposizioni di cui all'articolo 5 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, in relazione a quanto previsto dall'articolo 39, comma 2, dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica).

La trasformazione dell'A.I.M.A. in Agenzia per le erogazioni in agricoltura (A.G.E.A.) consentirà, tra l'altro, al Consiglio di amministrazione di tale ente pubblico di procedere a un riadeguamento della pianta organica a mezzo del regolamento del personale deliberato ai sensi dell'articolo 10, comma 3°, del decreto legislativo 27 maggio 1999, n. 165; è auspicabile che venga osservato, anche sotto il profilo sostanziale, il principio di contenimento della spesa del personale posto dall'articolo 39, comma 20, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 richiamata.

L'adeguamento della dotazione organica della Cassa Depositi e Prestiti, così come previsto dall'articolo 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 284, dovrebbe a sua volta risultare vincolato all'osservanza dello stesso principio fondamentale (articolo 39, comma 20, l. n. 449/97).

Si osserva, inoltre, che i meccanismi di adeguamento dell'entità delle risorse umane - così come previsti dalla intervenuta normativa - al fabbisogno dell'Ente tabacchi italiani espresso sulla base di programmi generali, produttivi e commerciali (art. 4, comma 1°, d. lgs. n. 283/98), sembrerebbero risultare rispondenti all'obiettivo fissato dal legislatore con l'articolo 14, comma 1, lettera b), della legge 9 luglio 1998, n. 283.

3.4.3 Consistenza del personale e copertura degli organici.

Il prospetto che segue dimostra la consistenza del personale in servizio nei due anni considerati (1997-1998) presso le istituzioni del comparto; i dati sono esposti in modo che sia possibile porre in evidenza la significatività di essi in rapporto al grado di disaggregazione con il quale essi verranno via via trattati.

Tabella 4

ANNO	Personale a tempo ind.to	Di cui dirigenti	Restante personale	Totale Personale
1997	39.973	269	4.331	44.304
1998	39.587	262	5.171	44.758
Dif. 1998/1997	-386	-7	+840	+454
Var. % 1998/1997	-0.97	-2.67	+19.39	+1.02

Negli anni in questione si registra il mantenimento di un certo livello occupazionale, ispirato ad una sostanziale invarianza; comunque, il ricorso al personale non di ruolo (+ 840 unità) è stato in grado di compensare ampiamente la riduzione che si è avuta nell'ambito del personale a tempo indeterminato (- 386 unità). Nel 1998, il personale del comparto complessivamente considerato si attesta su 44.758 unità (+1,02%, rispetto al 1997).

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

Tabella 5

Aziende e	Distribuzione Personale a tempo indeterminato			Distribuzione restante personale		
	31.12.97	31.12.98	Var. %	31.12.97	31.12.98	Var. %
Amm.ni aut.	31.12.97	31.12.98	Var. %	31.12.97	31.12.98	Var. %
Monopoli di stato	8.983	8.663	-3,69	=	184	=
A.I.M.A.	414	412	-0,48	=	=	=
Cassa DD.PP.	508	495	-2,62	=	=	=
Vigili del Fuoco	30.068	30.017	0,16	4.331	4.987	+15,15
Totale	39.973	39.587	-0,97	4.331	5.171	+19,39

I dati relativi al restante personale pongono in evidenza la sussistenza di un aumento del personale solo per alcune delle amministrazioni prese in considerazione (Monopoli di Stato; VV.FF.); si osserva, al riguardo, che la crescita in termini assoluti non sembra possa essere considerato elemento di squilibrio, in considerazione del fatto che tale fenomeno trova, in linea di massima, giustificazione nella necessità di dover fare fronte tali Amministrazioni, comunque, alle missioni istituzionali di competenza.

3.4.4 La copertura dell'organico.

L'indicatore di copertura in questione, relativamente al 1997, assume una specifica significatività allorché lo si rapporta all'indice medio relativo; si constata, in merito, come l'A.I.M.A. e i VV.FF. si posizionano al di sopra di esso, sia pure con uno scarto minimo (+6 e +7) rispetto alla media considerata; meno accentuato risulta essere lo scostamento rispetto alle due istituzioni che si pongono sotto l'indice medio (- 6, per la Cassa DD.PP.; - 7, per i Monopoli di Stato).

Tabella 6

Aziende e Amm.ni aut.	1996 *	1997	1998
Monopoli di stato	79	81	78
A.I.M.A.	88	94	93
Cassa DD.PP.	70	80	81
Vigili del Fuoco	85	95	95
Media comparto	81	88	87

* Il conto annuale 1996 include tra il "restante personale" quello in part-time.

Nell'anno 1998, risultano sostanzialmente identiche le istituzioni che si presentano in allontanamento da 1 (valore ottimale).

Avuto riguardo al relativo indice medio così come evidenziato, lo scostamento maggiore da esso riguarda i Monopoli di Stato e la Cassa Depositi e Prestiti (- 9 e - 6); mentre invariato risulta lo scostamento dell'AIMA e dei VV.FF. (+ 6 e + 8).

3.4.5 La stabilità di impiego.

L'analisi dei dati pone in evidenza che nel 1998, rispetto al 1997, la consistenza del personale a tempo indeterminato è in calo, in termini assoluti, di 386 unità.

Tabella 7

Aziende e Amm.ni Aut.	1997	1998
Monopoli di stato	1	1
A.I.M.A.	1	1
Cassa DD.PP.	1	1
Vigili del Fuoco	0,87	0,85
Media comparto	0,97	0,94

L'indicatore della stabilità d'impiego, che esprime l'incidenza del personale di ruolo rispetto al totale del personale in servizio, evidenzia un alto grado di stazionarietà di essi rispetto a quello medio del comparto calcolato per i due anni considerati.

Mentre tre delle istituzioni considerate si possono rappresentare in una posizione di sostanziale coincidenza con l'unità (1, valore ottimale), il Corpo nazionale dei VV.FF. se ne discosta. Al riguardo, va sottolineato il fatto che a tale "scopertura" l'Amministrazione fa, comunque, fronte con il ricorso al personale assunto a tempo determinato per l'assolvimento, in alternativa a quello civile, degli obblighi di leva. Nel 1997 il personale a tempo indeterminato è stato pari a 39.973 unità; mentre nel 1998 è stato di 39.587 unità.

3.4.6 La tipologia del rapporto di lavoro (a tempo indeterminato/a tempo determinato)

L'introduzione nel sistema ordinamentale del pubblico impiego di una articolata gamma di contratti, la cui natura giuridica risulta caratterizzata dall'elemento "tempo" (durata del rapporto di lavoro), induce all'analisi di tale fenomeno gestionale delle risorse umane, che può avere una incidenza notevole - e se esso avrà modo di affermarsi - ai fini del calcolo del costo del lavoro. D'altra parte, la contrattazione collettiva nazionale ha inteso correttamente disciplinare i casi in cui la dirigenza ha facoltà di procedere all'assunzione di personale a tempo determinato.

Tabella 8

Aziende e Amm.ni aut.	1997 (%)	1998 (%)	Variazione 1998/1997
Monopoli di stato	100	98	- 2
A.I.M.A.	100	100	0
Cassa DD.PP.	100	100	0
Vigili del Fuoco	87	86	- 1
Media comparto	97	96	- 1

L'analisi dell'indicatore riguardante la tipologia del rapporto di lavoro induce a ritenere che nell'ambito del comparto non sembra avvertita l'esigenza di ricorrere all'utilizzo di risorse umane a mezzo di contratti di lavoro a tempo determinato.

3.4.7 L'anzianità del personale in servizio; il tasso di cessazione.

L'analisi riguardante la struttura del personale in servizio sotto il profilo del tempo di permanenza (anzianità) in una determinata organizzazione assume una valenza sia di natura gestionale che di natura economica (costo del personale).

Sotto il profilo strategico (politica delle risorse umane), peraltro, vi è da sottolineare il fatto che una organizzazione che risulti contraddistinta dalla presenza di quote di personale in fasce di personale con anzianità superiore ai 30 anni presenta un tasso di rigidità gestionale maggiore di quella che tale fenomeno sia riuscita ad attenuare essendole stato consentito di ricorrere ad un turn-over scaglionato nel tempo.

D'altra parte, la presenza di personale con una certa anzianità di servizio come quella indicata (> 30 anni) rappresenta un costo maggiore in termini assoluti per il bilancio di ogni ente, ma anche per la valutazione stessa dei costi aziendali (fattore della produzione) quando si effettua il controllo sulla gestione avuto riguardo al parametro della economicità dell'azione amministrativa da misurare.

Tabella 9

Aziende e Amm.ni aut.	1997 (%)
Monopoli di stato	3,2
A.I.M.A.	11,8
Cassa DD.PP.	17,9
Vigili del Fuoco	0,8
Media comparto	8,4

Si osserva in merito che la Cassa Depositi e Prestiti, seguita dall'A.I.M.A., risulti caratterizzata da tale fenomeno; fenomeno che può costituire, tra l'altro, una chiave di lettura delle specifiche differenze tra livelli retributivi riscontrabili nelle due organizzazioni amministrative.

Tale caratteristica strutturale potrebbe essere letta in relazione a un altro indicatore, che a quella si riconnette anche sotto il profilo logico: l'indicatore costituito dal tasso di cessazione

Tabella 10

Aziende e Amm.ni aut.	1997 (%)	1998 (%)	Variazione % 1998/1997
Monopoli di stato	0,6	3,7	+ 3,1
A.I.M.A.	1,7	3,2	+ 1,5
Cassa DD.PP.	6,8	17,2	+ 10,4
Vigili del Fuoco	3,3	21,1	+ 17,8
Media comparto	3,1	11,3	+ 8,2

L'applicazione di tale indicatore assiste l'analista dei costi a sostenere l'esistenza di una ragionevole connessione tra la presenza di quote di personale che si è ritenuto di qualificare "anziano" e la riscontrata tendenza - in alcune delle istituzioni controllate del comparto - a un ricambio che sembra presentarsi più accentuato rispetto ad altre; esso risulterebbe, quindi, conseguenza naturale della struttura del personale in servizio.

3.4.8 Il carico della dirigenza.

Il personale con qualifica dirigenziale presenta, sempre nel biennio considerato, un aumento relativo modesto.

Tabella 11

Aziende e Amm.ni Aut.	1997	1998	Variazione 1998/1997
Monopoli di stato	77	74	+ 3
A.I.M.A.	24	23	+ 1
Cassa DD.PP.	19	25	+ 6
Vigili del Fuoco	149	140	- 9
Media comparto	67	66	+ 1

In termini assoluti il numero più elevato di dirigenti (149 unità nel 1997; 140 nel 1998) si ritrova concentrato, per ciò che riguarda il comparto, nell'ultima delle istituzioni indicate.

Tuttavia, tale indicatore, se letto in maniera isolata, potrebbe fornire una visione dell'organizzazione sottoposta ad analisi non rispondente a quelli che sono i criteri organizzativi ai quali la vigente normativa si è ispirata.

Si avverte la necessità di integrarlo con quello che pone in evidenza l'entità del personale che in media risulta gestito da ogni dirigente in servizio presso l'istituzione considerata.

Tabella 12

Aziende e Amm.ni Aut.	1997	1998
Monopoli di stato	117	120
A.I.M.A.	17	18
Cassa DD.PP.	27	20
Vigili del Fuoco	231	250
Media comparto	98	102

L'analisi dei dati fa emergere che il rapporto più alto è da riscontrare, sia nel 1997 che nel 1998, nei Monopoli di Stato e nei VV.FF., mentre quello più basso continua a riscontrarsi -

in assenza di processi di riadeguamento organizzativo di una certa rilevanza - in quella Amministrazione che risulta competente nella materia della erogazione di contributi e sussidi al settore agricolo (A.I.M.A., ora A.G.E.A.).

La situazione del Corpo nazionale dei VV.FF. non presenta sostanziali scostamenti da quella rilevata nel precedente referto (anni 1996-1997). In particolare, anche nel biennio considerato, lo scostamento dell'indicatore assoluto da quello medio calcolato si attesta su un differenziale che è superiore al 100%.

3.4.9 La femminilizzazione.

Il personale femminile in servizio (di ruolo e restante), che costituisce solo il 9% del personale in servizio del comparto, presenta, negli anni considerati, un sostanziale grado di invarianza.

Tabella 13

Aziende ed ammi.ni aut.	1997	% di composizione	1998	% di composizione
Monopoli di Stato	M. 6.736	75	M. 6.580	74
	F. 2.247	25	F. 2.267	26
A.I.M.A.	M. 240	58	M. 238	58
	F. 174	42	F. 174	42
Cassa DD.PP.	M. 299	59	M. 290	59
	F. 209	41	F. 205	41
Vigili del Fuoco	M. 32.939	96	M. 33.534	96
	F. 1.460	4	F. 1.470	4
TOTALE	M. 40.214	91	M. 40.642	91
	F. 4.090	9	F. 4.116	9
Totale complessivo	44.304		44.758	

Le considerazioni che emergono dall'analisi di tale indicatore si possono così riassumere:

- l'indicatore di femminilizzazione più alto è riscontrabile in due sole Amministrazioni (l'A.I.M.A. e la Cassa Depositi e Prestiti), raggiungendo la percentuale del 41,5%;
- l'indicatore di femminilizzazione più basso si registra, come è plausibile ritenere che si riscontri, nel Corpo nazionale dei VV.FF., attestandosi su una percentuale del 4%.

3.4.10 L'assenza pro-capite.

Le assenze rilevate per le amministrazioni del comparto si attestano su una media di 21,5 giorni l'anno per ciascuno dei dipendenti in servizio; il dato relativo al 1998, se fosse stato reso disponibile, avrebbe potuto consentire probabilmente la valutazione di impatto dell'entrata in vigore di alcuni istituti (in particolare di quello relativo alle assenze per motivi sindacali).

Tabella 14

Aziende ed Amm.ni aut.	1997
Monopoli di Stato	20
A.I.M.A.	23
Cassa DD.PP.	22
Vigili del Fuoco	n.p.
Media comparto	21,5

3.4.11 Il costo del personale.

Nella tabella sono posti in evidenza i dati relativi alla spesa del personale delle istituzioni sottoposte a controllo del costo del lavoro. In particolare, sono state riportate le indicazioni di carattere finanziario riguardanti sia la "componente fissa" sia la "componente accessoria".

Tabella 15
(importi in migliaia di lire)

ANNO	Competenze fisse	Competenze accessorie	Retribuzione lorda	Costo personale	Costo lavoro
1997	1.485.878.317	160.682.087	1.711.065.988	2.324.011.939	2.431.227.148
1998	1.571.041.022	206.750.393	1.777.791.415	2.512.852.410	2.630.170.678
Var. %	+ 5,7	+ 28,7	+ 3,9	+ 8,1	+ 8,1

Nella prima colonna viene riportata la spesa per le retribuzioni al lordo, così come risultano esposte nei conti annuali 1997 e 1998; inoltre, è evidenziata la relazione sussistente tra le voci richiamate e quelle del "costo del personale" e del "costo del lavoro".

Le retribuzioni al lordo incidono, negli anni 1997 e 1998, rispettivamente, nella misura del 73,67% e del 70,74%, rispetto al costo del personale.

Concentrando l'attenzione sulla composizione di esso si nota come la quota fissa incide nel biennio, rispettivamente, nella misura dell'86,83% e dell'88,37% sulla retribuzione lorda.

L'incidenza della componente accessoria presenta una tendenza alla crescita (+28,7%), restando confermata, anche in questo comparto, la tendenza già posta in evidenza nel 1996 rispetto al 1995.

I dati esposti in dettaglio, riguardanti la retribuzione lorda erogata, consentono di sviluppare approfondimenti che il dato globale non consente.

Tabella 16
(importi in migliaia di lire)

Aziende ed Amm.ni aut.	1997	1998	Comp.fisse	Comp.access.
	Comp.fisse	Comp.access.		
Monopoli di stato	338.334.600	57.366.388	317.613.131	61.263.662
A.I.M.A.	17.162.804	2.447.073	15.983.093	2.503.129
Cassa DD.PP.	24.911.277	8.006.618	25.694.773	6.330.376
Vigili del Fuoco	1.105.470.636	92.862.008	1.211.750.025	136.603.226

Nel 1998 il costo del personale per l'intero comparto ammonta a 2.512.852.410 milioni (+ 8,1% rispetto all'anno 1997).

3.4.12 La spesa media, relativa alla retribuzione lorda, del personale dirigenziale e non dirigenziale.

Nell'anno 1997, tenuto conto della forza lavoro media sia dei dirigenti sia del personale appartenente ai diversi livelli, è stato possibile pervenire alla messa a punto dell'indicatore in grado di quantificare la spesa media relativa alla retribuzione lorda riferibile al personale del comparto.

Tabella 17

Aziende ed Amm.ni aut.	Personale dirigenziale (lire *1000)	Personale non dirigenziale (lire *1000)
Monopoli di Stato	137.296	40.273
A.I.M.A.	103.704	44.279
Cassa DD.PP.	145.441	59.136
Vigili del Fuoco	89.315	43.258
Media comparto	118.939	42.736

Avuto riguardo al personale dirigente è possibile porre in evidenza alcuni fenomeni che sembrano da riconnettersi anche alla specificità della missione istituzionale svolta:

- le istituzioni che si discostano in maniera positiva dalla media risultano essere la Cassa DD.PP. (+ 13%) e l'Azienda dei Monopoli di Stato (+ 11%), ambedue rientranti nell'area delle organizzazioni a spiccata connotazione economico-finanziaria;
- le istituzioni che presentano, nell'ordine, uno scostamento in negativo rispetto alla media sono quelle dell'AIMA e dei Vigili del Fuoco, anche se, per quest'ultima amministrazione, il conto annuale non sembra porre in evidenza una serie di costi (ad. es., l'alloggio di servizio).

Lo stesso andamento può essere registrato avuto riguardo al personale non dirigenziale: lo scostamento dalla media in positivo viene individuato sempre in capo al personale della Cassa DD.PP., mentre in quello negativo rientra il personale dei Monopoli di Stato.

3.4.13 La spesa per il personale dirigente; il tasso di scostamento (forbice) della retribuzione del personale dirigente.

La spesa che viene sostenuta in termini assoluti dal comparto per remunerare il personale con qualifica dirigenziale si attesta sui 29.497.793 miliardi.

Tuttavia, dimostra una certa quale significatività l'indicatore di spesa relativo al costo del personale in questione ove lo si rapporti alla spesa totale del personale, comprendente quest'ultima l'importo di ambedue le componenti retributive (principale + accessoria).

Tabella 18

Aziende ed Amm.ni aut.	Spesa retribuzione pers.dirig./spesa totale	Grado di scostamento retrib. media dir./retrib. media pers.
Monopoli di Stato	2,7	3,4
A.I.M.A.	12	2,3
Cassa DD.PP.	9,2	2,4
Vigili del Fuoco	1	2
Media comparto	6,2	2,5

Di sostanziale interesse è porre a confronto il dato così elaborato con quello che tende a valutare il tasso di scostamento del livello retributivo medio di cui sono destinatari i quadri dirigenti da quello, anch'esso medio, che remunera il fattore lavoro del personale non dirigenziale.

In linea di massima non si dimostra l'insorgenza di anomalie dalla posizione media elaborata; l'unica eccezione sembra essere costituita dalla posizione di cui gode la dirigenza dei Monopoli di Stato.

3.5 Il personale della scuola

3.5.1 Premessa

Il presente paragrafo riguarda il personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e a tempo determinato dipendente dall'Amministrazione scolastica ed appartenente al comparto di contrattazione individuato dall'art. 9 del d.P.C.M. 30 dicembre 1993, n. 593. Va ricordato che il personale amministrativo, tecnico ed ausiliario¹ nel biennio 97\98 (al quale si riferisce la presente relazione) era ancora, in massima parte, soggetto di rapporto di lavoro instaurato con gli Enti locali, risultando però inserito, con vincolo di carattere funzionale, continuativo e stabile, nell'organizzazione amministrativa in esame; detto personale è transitato, quasi parallelamente alla stipula del nuovo contratto collettivo di lavoro per gli anni 1998-2001, nei ruoli organici della scuola (art. 8 legge 3.5.1999, n.124). Al termine, quindi, dell'esercizio finanziario 1999, gli oneri retributivi di detto personale andranno a gravare sul bilancio dello Stato, con conseguente riduzione dei trasferimenti a favore degli Enti locali. Va altresì avvisato che i dati che vengono qui elaborati traggono fonte dal Conto Annuale della Ragioneria generale dello Stato e dal Sistema informativo integrato Ragioneria generale dello Stato - Corte dei conti, ove non diversamente avvertito, dal Sistema Informativo del Ministero della P.I.², e, in taluni casi, dall'ISTAT. Come si vedrà, la possibilità di effettuare riscontro tra quanto fornito da più centri di rilevazione rappresenta un elemento di controllo e di vaglio di veridicità del materiale conoscitivo: in linea generale si segnala che il raffronto fra Conto annuale e SIMPI non evidenzia significative discrepanze, salvo qualche scarto di unità; il fenomeno è spiegabile considerando che le rilevazioni del Conto annuale si riferiscono al termine dell'anno solare (31.12.1996, 31.12.1997), mentre quelli del SIMPI rappresentano rilevazioni consolidate alla data del 2 febbraio 1998, comprendendo personale a tempo indeterminato e determinato, con esclusione di quello collocato fuori ruolo e quindi utilizzato in altri compiti, all'estero o in attività di tirocinio.

Le specifiche professionalità del settore si inquadrano in tre aree funzionali, relative alla specifica dirigenza scolastica³, alla funzione docente, ed all'area dei servizi generali, tecnici ed amministrativi (A.T.A.). E' esclusa dal comparto in esame il personale della funzione ispettiva, ora inquadrato in un ruolo unico e non più suddiviso in ripartizione periferica e centrale, figura professionale afferente, come il restante personale del Ministero della P.I., al comparto di contrattazione dei ministeri. Le istituzioni scolastiche sono soggetti, destinatari e partecipi, di un profondo rinnovamento, di natura organizzativa, di contenuti del servizio, di stato del personale. Non inerendo alle finalità della presente relazione i profili di innovazione di carattere culturale e didattico, si segnala che, per ciò che interessa le modifiche relative all'articolazione amministrativa ed al personale preposto al suo funzionamento, queste si muovono nel senso a) di una riorganizzazione della rete scolastica, individuando le istituzioni da ritenersi sottodimensionate e procedendo ad un'aggregazione delle stesse allo scopo di renderle più efficienti ed aderenti alla richiesta educativa, con specifico riferimento al contesto sociale in cui

¹ In seguito contraddistinto dall'acronimo A.T.A.

² In prosieguo SIMPI.

³ Questa è l'espressa terminologia che si rinviene nel CCNL 94/97, benchè, giuridicamente, non sia individuabile un personale dirigenziale in senso proprio.

operano⁴; b) del parallelo conferimento di autonomia giuridica, gestionale e di scelta di offerta formativa ai singoli istituti, attribuendo, di conseguenza, un precipuo ruolo dirigenziale ai capi dei medesimi ed un più articolato compito alla funzione docente, con variazione della retribuzione della stessa in relazione alla competenza, al merito ed alla disponibilità; c) dell'impulso all'azione formativa e di aggiornamento del personale, in particolare nelle prospettive offerte dalle nuove tecnologie e dalla multimedialità⁵; d) del decentramento amministrativo, con conferimento di compiti alle Regioni ed agli Enti locali⁶.

E' opportuno rammentare — come d'altronde poc'anzi già cennato — che, il 3.5.1999, con certificazione della Corte dei conti in data 24.5.1999, e' stato stipulato il nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro, valevole per il quadriennio 1998-2001. Detto accordo contempla clausole volte a disporre esecuzione e a consolidare gli obiettivi progettuali di rinnovamento del comparto. In una sintetica esposizione degli istituti contrattuali in questione si deve segnalare l'ampio spazio assegnato alla contrattazione integrativa, , nazionale e locale, le concrete possibilità di esplicazione dell'autonomia delle singole istituzioni scolastiche, la definizione dei poteri-doveri del capo di istituto, l'individuazione di una pluralità di soggetti chiamati - in reciproca collaborazione — a definire la specifica offerta formativa del singolo ente scolastico. Ancora, sono stati previsti più adeguati momenti di formazione del personale docente; infine, si deve sottolineare la parziale modifica del sistema retributivo, più legato a meccanismi di progressione economica e di periodica valutazione del personale.

3.5.2 Consistenza del personale

Il personale complessivo del settore in esame raggiunge — al 31 dicembre 1997- la cifra complessiva di 999.400 unità, di cui 886.152 a tempo indeterminato, a fronte di una previsione organica di 898.825 dipendenti, che rappresentano più del 50% del complesso dell'amministrazione statale. Il rapporto fra personale di ruolo a tempo indeterminato e la dotazione organica segna un tasso di copertura del 99%, dato che resta immutato rispetto alla situazione relativa al 31 dicembre 1996, ambito temporale nel quale, però, il personale a tempo indeterminato ha raggiunto le 927.780 unità, con una dotazione organica fissata in 937.594 posti. In termini assoluti, quindi, si osserva una riduzione del personale (sempre a tempo indeterminato) verificatasi tra detto anno e quello successivo, riduzione che non influenza il tasso di copertura organica. Il dato va osservato nel quadro del cennato programma di riorganizzazione della rete scolastica, volta a coniugare economia ed efficienza delle istituzioni operative della stessa, unitamente al fenomeno della riduzione del numero degli alunni⁷.

3.5.3 Dinamiche riorganizzative

Il raggiungimento di obiettivi economici è poi oggetto di specifica disposizione di legge⁸, per ottemperare alla quale — pur evitando di rendere difficoltoso l'esercizio dell'autonomia didattico-organizzativa⁹ degli istituti scolastici — il Ministero della Pubblica Istruzione, di

⁴ Art.1. co. 20. l. 28.12.1995, n.549; d.P.R. 2.3.1998, n.157

⁵ Art. 282 del d.Lgs 297/94; CM n. 99 del 7.4. 1993

⁶ L. 59/97; d.lgs 31.4.1998, n.112

⁷ L'art. 51 del d.lgs 297/94, infatti, introduce il ricorso a piani pluriennali di razionalizzazione dell'organizzazione delle risorse umane e materiali della scuola, con il conseguente graduale ridimensionamento delle unità scolastiche, il perseguimento dell'ottimale distribuzione delle istituzioni formative sul territorio, un sempre più aderente rapporto fra domanda di istruzione e predisposizione delle condizioni necessarie per garantire efficacia al servizio scolastico, con particolare riferimento alle zone più interessate dal fenomeno della dispersione.

⁸ Art. 40, commi 1 e 6 della l. 27.12.1997, n.449, che impone, al termine del 1999, la riduzione del numero dei dipendenti del comparto scuola del 3% rispetto a quello rilevato alla fine del 1997

⁹ Art.21. commi 8 e 9 della l. 15.12.1997, n. 59

concerto con il Ministro del Tesoro e della Funzione Pubblica ha previsto,¹⁰ con Decreto, una progressiva riduzione del personale in pianta organica, assumendo come dato di partenza il 31.12.1997.

Stralcio di dati di riepilogo delle determinazioni organiche¹¹:
Personale di ruolo¹²

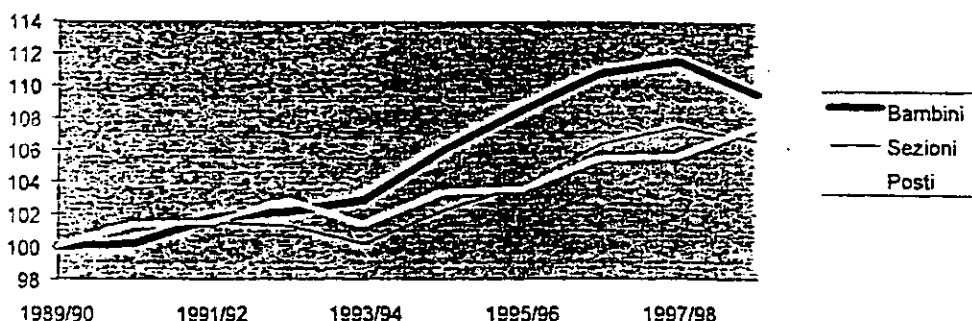
Anni	Pers. Di ruolo	Indice	Pers. non di ruolo	Indice
1997/98	890.080	100,00	105.371	100,00
1998/99	894.474	100,49	85.191	80,85
1999/00	883.269	99,23	82.715	78,50
2000/01	879.425	98,80	78.433	74,40

La dinamica riorganizzativa tende anche a porre soluzione al ricorso al personale a tempo determinato (con particolare riferimento alle supplenze, annuali o brevi, relative alla funzione docente). Questo si presenta al 31 dicembre 97, in numero elevato, equivalente alla cifra di 106.230 unità. L'indice di stabilità di impiego, ovvero il rapporto fra personale a tempo indeterminato e quello a tempo determinato, è di 8, ed evidenzia la forte presenza dell'ultima tipologia di personale dipendente. Il dato viene in rilievo, in dettaglio, dalle tabelle allegate.¹³

Proprio questa rilevante presenza del menzionato personale rende particolarmente significativo il ricorso al concetto di forza lavoro media, ricavabile dal rapporto fra il totale delle mensilità liquidate diviso per i mesi dell'anno. Se ne ricava un indice di forza lavorativa che tiene conto dell'effettiva diminuzione del personale nel corso dell'anno, e che si individua nel dato numerico di 1.031.028 unità (12.372.330 mensilità liquidate in totale). Se si espungono i dati relativi al personale della funzione direttiva, si registra una forza lavoro media di 900.682 unità (10.808.189 mensilità liquidate).

L'obiettivo di individuare il corretto parametro dimensionale delle istituzioni scolastiche ed un'adeguata distribuzione sul territorio delle stesse deve altresì tener conto dei mutamenti relativi alla popolazione scolastica così graficamente illustrati:

Scuola materna
Bambini, posti e personale



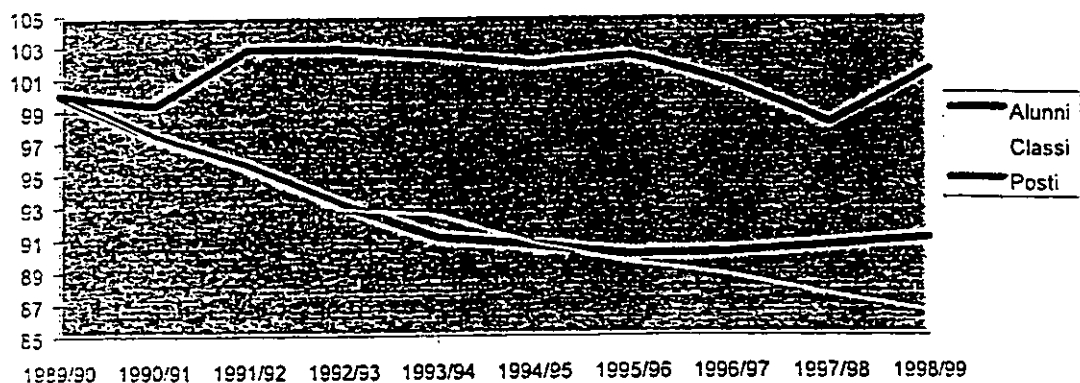
¹⁰ Decreto interministeriale n. 330 del 24 luglio 1998

¹¹ I dati esposti nel Decreto in questione, sono di rilevazione per gli anni 1997/98 (fonte SIMPI), assunto come indice di partenza (base 100), di previsione per i successivi. Si evidenzia la — peraltro non significativa — lieve differenza di unità rispetto ai dati del CA.

¹² Terminologia espressamente utilizzata nel Decreto in menzione.

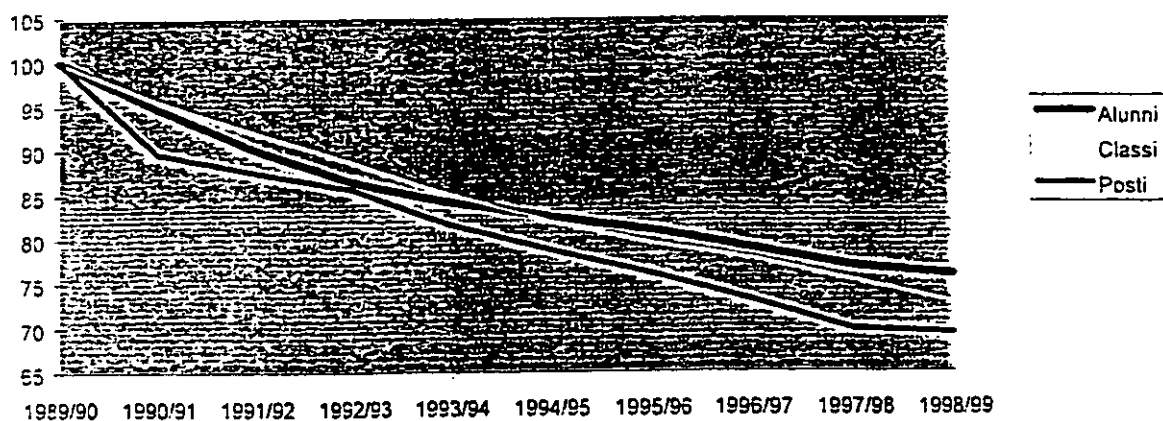
¹³ Fonte: SIMPI. Della medesima fonte è l'utilizzo della locuzione "non di ruolo".

Scuola elementare
Alunni, classi e posti del personale docente
Serie storica
(numeri indice - a.s. 1989/90 = 100)

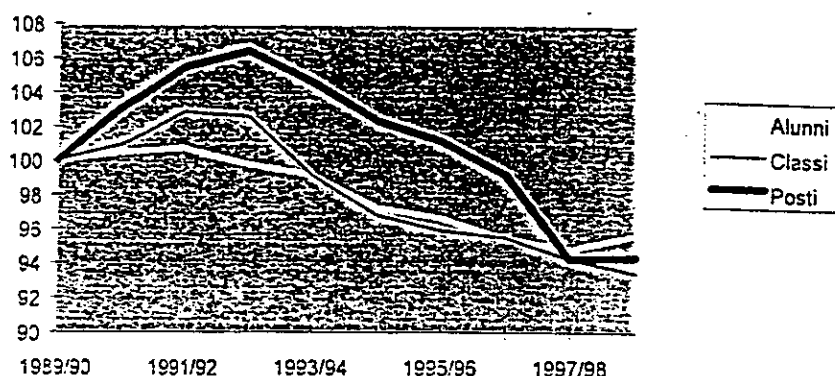


Il dato relativo agli alunni dell'a.s. 1998/99 è relativo agli iscritti, mentre per gli altri anni viene riportato il numero degli alunni frequentanti.

Scuola secondaria di I grado
Alunni, classi e posti del personale docente
Serie storica
(numeri indice - a.s. 1989/90 = 100)



Scuola secondaria di II grado
Alunni, classi e posti del personale docente
Serie storica
(numeri indice - a.s. 1989/90 = 100)



Il dato relativo agli alunni dell'a.s. 1998/99 (linea tratteggiata) è relativo agli iscritti, mentre per gli altri anni viene riportato il numero degli alunni frequentanti.

3.5.4 Personale femminile

Un esame rivolto al profilo della componente femminile nel settore evidenzia significative peculiarità, sulle quali pare opportuno fornire elementi conoscitivi per numerose riflessioni che gli stessi inducono. Innanzitutto, il rapporto uomo/donne mette in evidenza una preponderanza dell'elemento femminile nella scuola (tre donne ogni uomo; 74% di indice di presenza): tale rilevazione si presenta in contrapposizione con gli altri settori dell'amministrazione statale, ove il rapporto è, anche se non con le stesse cifre percentuali, di segno inverso. Per maggior dettaglio, va precisato che rimane stabile la quasi totale femminilizzazione nell'ambito dell'attività scolastica verso l'infanzia, e, inoltre, si registra comunque un processo di crescita della componente femminile anche nelle scuole superiori, con una crescente presenza femminile nel settore della dirigenza. L'area prediletta appare essere l'ambito linguistico letterario (80%) con minor incidenza nel settore scientifico tecnologico (50%).

Il personale della scuola statale - anno scolastico 1998/99

Tipologia	Sesso		Totale	D/U	%D
	Donne	Uomini			
Dirigenti scolastici	4.041	6.798	10.839	0,59	37,28
Docenti	577.844	144.191	722.035	4,01	80,03
Docenti non di ruolo	53.281	15.213	68.494	3,50	77,79
A.T.A.	79.624	56.393	136.017	1,41	58,54
A.T.A. non di ruolo	11.439	6.167	17.606	1,85	64,97
Totale	726.229	228.762	954.991	3,17	76,05

Raffronto di tutto il personale (di ruolo e non di ruolo); anno 1995
(escluso il personale delle Forze armate)

	Sesso Donne	Uomini	Totale	D/U	%D
Ministeri	124.385	156.602	280.987	0,79	44,27
Aziende Autonome	4.454	33.917	38.371	0,13	11,61
Università	39.882	63.376	103.258	0,63	38,62
Corpi di polizia	13.834	288.633	302.467	0,05	4,57
Magistratura	2.608	7.077	9.685	0,37	26,93
Settore Statale (escluso comparto scuola)	185.163	549.605	734.768	0,34	25,20
enti pubblici non economici	31.111	34.438	65.549	0,90	47,46
regioni ed enti locali	272.051	362.287	634.338	0,75	42,89
Servizio San. Nazion.	366.050	299.364	665.414	1,22	55,01
Istituti ed enti di ricerca	5.550	10.025	15.575	0,55	35,63
Settore Pubblico	674.762	706.114	1.380.876	0,96	48,86
Totale Pubblico Impiego (escluso comparto scuola)	859.925	1.255.719	2.115.644	0,68	40,65

3.5.5 Il personale della funzione direttiva

Il settore dell'attività dirigenziale in senso lato assume profili peculiari con riferimento al presente comparto che vede in atto l'attribuzione di nuovi compiti, correlati all'instaurarsi dell'autonomia scolastica, alla figura direttiva, con funzione di capo di istituto nell'ambito dell'amministrazione scolastica periferica; è stata attribuita la qualifica dirigenziale per i capi di istituto¹⁴, connessa alla preposizione alle istituzioni scolastiche ed educative alle quali viene attribuita personalità giuridica ed autonomia. I dirigenti così individuati sono inquadrati in ruoli di dimensione regionale;¹⁵ è affidata al dirigente scolastico la gestione unitaria dell'istituzione la legale rappresentanza della stessa e la responsabilità della gestione finanziaria.¹⁶ Il raggiungimento dello "status" di cui si sono forniti i tratti - specificamente legato alla creazione dell'autonomia scolastica ed all'incremento della efficienza delle risorse - trova però i suoi prodromi nella collocazione normativa dei capi di istituto prima della riforma che ha introdotto l'autonomia delle istituzioni scolastiche e lo stato dirigenziale dei preposti ad esse, ove si può individuare, sotto l'aspetto funzionale, una specifica area di dirigenza scolastica, con compiti di rappresentanza, di promozione e di coordinamento dell'attività didattica, benché il personale addetto alle relative mansioni godesse di una posizione analoga a quella del personale direttivo degli altri comparti.

Rientrano in tale area i direttori didattici, i presidi delle scuole e istituti di istruzione secondaria e artistica, i rettori e vicerettori dei convitti nazionali, le direttrici e le vicedirettrici degli educandati femminili, i direttori ed i vicedirettori delle scuole speciali dello Stato, i direttori dei conservatori di musica e delle accademie nazionali di arte drammatica e di danza.

I dati numerici del personale direttivo sono esposti, più in dettaglio, nelle tabelle allegate.¹⁷

¹⁴ d. lgs. 6.3. 1998 n.59

¹⁵ Il loro operato è soggetto a valutazione, effettuata da apposito nucleo di verifica inserito nel quadro dell'amministrazione scolastica regionale, connessa al raggiungimento dei risultati

¹⁶ Il medesimo ha, altresì, la cura dell'originale raggiungimento dei risultati del servizio, ottenuta con lo strumento della direzione, del coordinamento e dell'impulso delle risorse umane e culturali

¹⁷ Fonte: SIMPI

3.5.6 La struttura del personale secondo l'età e l'anzianità di servizio

Un indicatore di particolare rilievo è quello individuabile nel rapporto fra il personale con un'anzianità di rilievo (prossima all'età pensionabile, sia per richiesta che per limiti di età), che, nella presente indagine si assume nei trenta anni di servizio, ed il restante personale a tempo indeterminato: in tal modo, viene in rilievo la futura velocità di ricambio del personale. La percentuale del personale così individuato è del 4% (35.357 dipendenti); tale indice non mostra potenzialità di ricambio e non evidenzia, di per sé, un'amministrazione prossima al rinnovo delle proprie risorse umane. E', però, errato ritenere che il dato esposto abbia significato univoco, in quanto indice di una difficoltà di realizzazione delle economie da riduzione di organico e di impossibilità del comparto scuola di offrire possibilità professionali. La possibilità dell'amministrazione scolastica di offrire una dimensione professionale alle nuove forze-lavoro e, al contempo, di raggiungere i prefissati obiettivi di contenimento della spesa è obiettivo che riguarda soprattutto il decremento del ricorso al personale a tempo determinato e, così, la fine del fenomeno del cd. "precariato". Il non elevato indice di ricambio del personale è un dato reso più chiaro da talune delle tabelle allegate, ove con riferimento all'età anagrafica, si denota una preminente presenza del personale con età dai 40 ai 55 anni.

3.5.7 La mobilità del personale

Il personale cessato al 31.12.1997 tocca la cifra totale di 65.564 unità: di questa, 53.906 sono cessati per limite di età, dimissioni o altre cause (licenziamenti, decessi), 11.568 (17,6 %) per trasferimenti legati alle disposizioni sulla mobilità. Di contro, con le prescritte procedure concorsuali sono state assunte 30.956 unità mentre il meccanismo della mobilità ha comportato l'acquisizione di soli 3 dipendenti. Il rapporto fra la il numero dei soggetti cessati al 31.12.1997, e la forza lavoro media è del 7,2 per cento. Con riferimento al personale a tempo indeterminato, esclusi i cessati per mobilità, l'indice di sostituzione è di 0,6 per unità che conduce, data la non sussistenza di sovrabbondanza di organico, ad un maggior utilizzo del personale a tempo determinato: sul fenomeno incide anche la difficoltà, nel comparto, di indire con cadenza periodica le procedure concorsuali per l'assunzione. Per quanto riguarda la dinamica della mobilità questa segnala solo un flusso in uscita, per cui il tasso di sostituzione del personale cessato per mobilità è dello 0,0. Analizzando le tabelle¹⁸ allegate si denota la forte presenza di cessazioni per dimissioni, prevalenti rispetto al collocamento a riposo obbligatorio.

3.5.8 L'efficacia dell'utilizzo del part-time

L'utilizzo dell'istituto del part-time¹⁹, non è stato di particolare rilievo nel comparto in esame, con 6.787 dipendenti che hanno fatto ricorso alla tipologia che consente una riduzione dell'orario non oltre il 50% dello stesso e solo 15 unità che hanno ottenuto una riduzione superiore al 50%. La percentuale è dello 0,8% nella prima ipotesi, nulla nella seconda. Peraltro, a motivo della peculiare modalità di prestazione lavorativa l'introduzione del tempo ridotto è di difficile attuazione dovendosi per necessità apportare limitazioni sia sulle possibilità di fruizione sia circa i soggetti che possono goderne. Vengono esclusi dal rapporto di lavoro a tempo parziale, infatti, il personale direttivo, i responsabili amministrativi e, di norma, gli insegnanti di scuola materna. La necessità di assicurare continuità alla funzione didattica comporta l'obbligo di raccordare la realizzazione del part-time con l'articolazione oraria delle cattedre anche con il ricorso a personale a tempo parziale²⁰. Da ciò nasce, quindi, la considerazione della limitata applicabilità che comporta l'utilizzazione del rapporto di lavoro in esame nel comparto scuola, ove, se da un lato lo stesso può giovare ad un piano di riduzione di

¹⁸ Fonte: SIMPI

¹⁹ Significative modifiche sono state introdotte, in merito, dalle ll. 28.12.1996, n. 662 e 28.5. 1997, n. 140

²⁰ Art. 10 OM n. 446 del 22.7.1997

organico in termini di ore lavorative prestate, dall'altro possono presentarsi difficoltà nell'attività degli istituti scolastici ed un incremento del personale a tempo determinato.

3.5.9 *Analisi della spesa*

3.5.9.1 *La spesa per retribuzione del personale*

La spesa per retribuzione per il personale della funzione dirigenziale ammonta a £ 780.442.442.830 mentre per il restante personale è di £ 36.006.204.666 con una spesa media per il primo ammontante a £ 65.794.000, per il secondo a £ 39.977.000. Il costo unitario medio giornaliero è quindi di £ 219.000, mentre per giornata lavorata la media è di £ 274.000. Come si vede, incide, in questo caso, l'alto tasso di assenza, uno su venti giornate lavorate, il più alto del settore pubblico eccettuato il tasso di assenza pro-capite del Servizio Sanitario Nazionale. Di conseguenza, il numero indice dell'efficienza della spesa per retribuzione è di 0,20, ricavato dal rapporto fra giornate di assenza e giorni di effettiva attività lavorativa. Si deve segnalare una scarsa consistenza della retribuzione accessoria, del 4,6% rispetto alla componente fissa per i dirigenti e del 2,6% per il restante personale, nonostante il CCNL per il periodo 94-97 prevedesse numerose voci di possibile fruizione di tale modalità retributiva²¹.

Deve quindi considerarsi che una fissità retributiva corrisponde ad una prestazione effettuata su modelli professionali omologati, senza stimolo - o desiderio di ricorso - ad incentivi che premiano componenti professionali quali la capacità, l'esperienza, la dedizione, l'innovazione, la disponibilità all'aggiornamento ed alla formazione.

Pertanto, ad un sistema retributivo più articolato, finalizzato ad incentivare lo sviluppo delle professionalità, il nuovo CCNL per il periodo 1998-2001 dedica plurime disposizioni.²²

Il rapporto fra stipendio della funzione direttiva e stipendio del restante personale segnala il numero indice di 1,7 (rapporto fra lo stipendio dell'una categoria con quello dell'altra), mentre la spesa, in percentuale, per gli stipendi del personale dirigenziale è dell'1,9%

3.5.9.2 *La spesa per formazione*

La spesa per la formazione del personale ammonta a 96.374.526, con una percentuale del 98,1% nell'ambito dell'intera spesa non retributiva per l'intero personale. Il dato si spiega nella necessità del momento formativo per il personale del comparto in esame considerato che l'aggiornamento e la formazione costituiscono momento essenziale della funzione docente (un diritto-dovere, così come descritto dalle norme che la prevedono e dal contratto collettivo²³); inoltre, il passaggio ad una posizione stipendiale superiore è condizionata, secondo le previsioni dell'art.27 del CCNL 1994-97 all'assolvimento di un obbligo di partecipazione a corsi formativi, nell'ambito dei quali acquista sempre maggior rilievo l'acquisizione del sapere relativo alle nuove tecnologie²⁴. Va rilevato, però, che la necessità della formazione assorbe la totalità delle risorse di spesa non finalizzate alla retribuzione

3.5.9.3 *La spesa per alunno*

Nell'ambito della spesa per istruzione si ritiene utile riportare una serie di numeri indice che rilevano una maggior spesa per l'istruzione in rapporto al numero degli alunni. Detti indici

²¹ Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa, compenso per la qualità della prestazione, indennità di direzione per i capi di istituto: art.65 CCNL 94-97.

²² Cfr. art.21,29,35 del CCNL 3 maggio 1999

²³ Art.282 d. lgs 297/94, art.28 CCNL 94-97

²⁴ CM n.7 dell'8 gennaio 1997.

risultano dalla composizione ponderata di alcuni indicatori di spesa per l'istruzione ove valore elevato assume la spesa per il personale docente (stipendio e indennità integrativa speciale), unitamente all'utilizzo delle risorse materiali (spese in conto capitale) ed alla restante spesa per il personale, rapportate agli alunni.

Ne deriva un indice complesso che deve essere interpretato come indice di maggior spesa per l'istruzione. Le province posizionate nella parte superiore della graduatoria comportano valori elevati sia per quanto riguarda la spesa del personale docente per studente sia relativamente alla spesa per l'istruzione per studente²⁵.

²⁵ Fonte: SIMPI e ISTAT

Graduatoria maggior spesa per l'istruzione - scuola elementare

Posizione	Province	Punteggio	Posizione	Province	Punteggio
1	Ravenna	100,00	52	Verona	44,08
2	Imperia	93,16	53	Teramo	43,16
3	Vibo Valentia	88,03	54	Catanzaro	42,76
4	Trieste	82,63	55	Benevento	42,63
5	Gorizia	76,71	56	Pesaro e Urbino	42,50
6	Bologna	70,79	57	Reggio Emilia	42,50
7	L'Aquila	69,21	58	Frosinone	42,24
8	Verbano Cusio O.	68,55	59	Terni	42,11
9	Vercelli	68,42	60	Modena	41,71
10	Firenze	66,97	61	Napoli	41,16
11	Lodi	66,97	62	Padova	40,39
12	Cosenza	66,45	63	Crotone	39,87
13	Udine	65,92	64	Parma	39,87
14	Roma	65,66	65	Enna	38,95
15	Rieti	64,08	66	Ferrara	38,95
16	Sondrio	63,42	67	Viterbo	38,82
17	Prato	63,16	68	Siena	38,68
18	Pordenone	63,03	69	Ancona	37,89
19	Nuoro	62,89	70	Pavia	37,76
20	Biella	62,63	71	Pistoia	37,63
21	Grosseto	62,24	72	Brescia	36,58
22	Milano	62,11	73	Livorno	36,05
23	Alessandria	61,97	74	Pescara	35,66
24	Sassari	58,68	75	Mantova	34,74
25	Massa Carrara	57,89	76	Arezzo	33,82
26	Torino	56,97	77	Cremona	33,55
27	Messina	56,84	78	Pisa	33,55
28	Cuneo	56,58	79	Ascoli Piceno	32,89
29	Potenza	56,18	80	Foggia	32,76
30	Savona	55,92	81	Catania	30,13
31	La Spezia	54,34	82	Avellino	30,13
32	Beluno	51,71	83	Salerno	29,61
33	Venezia	51,45	84	Rimini	29,47
34	Perugia	51,32	85	Latina	29,34
35	Genova	51,18	86	Agrigento	29,21
36	Caserta	51,05	87	Como	29,21
37	Rovigo	51,05	88	Varese	28,29
38	Macerata	50,79	89	Cagliari	26,97
39	Vicenza	50,66	90	Chieti	24,74
40	Asti	50,13	91	Caltanissetta	23,82
41	Isernia	50,00	92	Lecco	22,11
42	Novara	50,00	93	Bari	21,05
43	Piacenza	47,89	94	Brindisi	20,13
44	Forlì	47,37	95	Palermo	20,00
45	Oristano	47,11	96	Matera	18,95
46	Treviso	46,45	97	Campobasso	18,29
47	Trento	45,66	98	Lecce	6,71
48	Reggio Calabria	45,39	99	Taranto	6,05
49	Trapani	45,26	100	Ragusa	1,52
50	Lucca	44,87	101	Siracusa	0,00
51	Bergamo	44,34		ITALIA	43,55

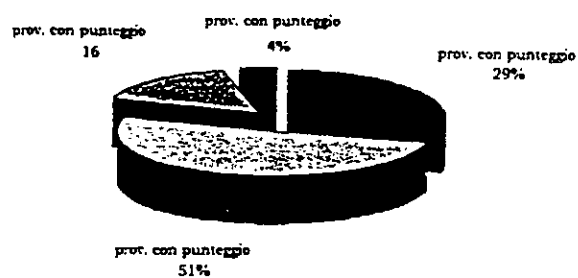
Graduatoria maggior spesa per l'istruzione - scuola secondaria di I grado

Posizione	Province	Punteggio	Posizione	Province	Punteggio
1	Nuoro	100,00	52	Belluno	35,46
2	Vibo Valentia	97,02	53	Vicenza	35,32
3	Enna	90,50	54	Venezia	35,04
4	Verbano Cusio O.	84,11	55	Sondrio	34,33
5	Potenza	73,90	56	Roma	32,91
6	Benevento	63,83	57	Sassari	32,91
7	Terni	63,26	58	Forlì	31,77
8	Udine	62,98	59	Lodi	31,63
9	Padova	60,43	60	Foggia	31,49
10	Crotone	58,44	61	Palermo	31,21
11	Cagliari	57,87	62	Reggio Emilia	31,06
12	Cosenza	55,89	63	Brescia	30,64
13	Reggio Calabria	55,89	64	Ascoli Piceno	30,07
14	Messina	55,46	65	Modena	29,36
15	Imperia	55,18	66	Massa Carrara	27,52
16	L'Aquila	54,18	67	Siena	27,09
17	Trieste	53,33	68	Piacenza	26,24
18	Trapani	53,19	69	Pistoia	25,67
19	Livorno	52,34	70	Agrigento	25,11
20	Biella	50,78	71	Mantova	25,11
21	Milano	49,08	72	Teramo	25,11
22	Asti	48,37	73	Ferrara	24,82
23	Grosseto	47,09	74	Como	24,68
24	Macerata	47,09	75	Pavia	24,11
25	Rieti	46,81	76	Arezzo	22,70
26	Pesaro e Urbino	46,67	77	Perugia	22,27
27	Alessandria	44,68	78	Napoli	21,28
28	Pordenone	44,68	79	Salerno	21,13
29	Catanzaro	44,54	80	Firenze	20,57
30	Ravenna	44,54	81	Viterbo	19,86
31	Torino	44,26	82	Catania	19,72
32	Rovigo	44,11	83	Lecco	18,87
33	Cuneo	43,97	84	Pescara	18,58
34	La Spezia	43,97	85	Verona	17,87
35	Avellino	42,27	86	Pisa	16,88
36	Bergamo	41,84	87	Lucca	16,74
37	Matera	41,42	88	Frosinone	16,03
38	Genova	40,28	89	Ragusa	14,89
39	Gorizia	39,86	90	Rimini	14,04
40	Treviso	39,72	91	Cremona	9,50
41	Vercelli	39,15	92	Ancona	9,36
42	Savona	38,72	93	Bari	8,94
43	Bologna	38,44	94	Lecce	8,79
44	Varese	38,16	95	Latina	7,66
45	Caltanissetta	37,73	96	Siracusa	5,96
46	Isernia	37,73	97	Parma	5,53
47	Campobasso	37,59	98	Prato	4,54
48	Novara	37,45	99	Taranto	2,98
49	Oristano	37,45	100	Chieti	1,42
50	Caserta	36,45	101	Brindisi	0,00
51	Trento	36,17		ITALIA	33,19

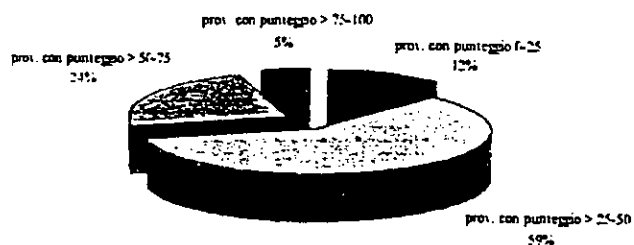
Graduatoria maggior spesa per l'istruzione - scuola secondaria di II grado.

Posizione	Province	Punteggio	Posizione	Province	Punteggio
1	Enna	100,00	52	Vicenza	40,13
2	Campobasso	83,97	53	Ragusa	40,00
3	Macerata	77,69	54	Reggio Calabria	38,97
4	Gorizia	76,79	55	Foggia	38,85
5	Nuoro	76,03	56	Asti	37,69
6	Udine	73,21	57	Brescia	37,69
7	Belluno	69,62	58	Livorno	37,44
8	Trieste	68,33	59	Pescara	37,05
9	Vibo Valentia	65,26	60	Venezia	36,92
10	Rovigo	64,23	61	Como	36,67
11	Pesaro e Urbino	63,08	62	Avellino	35,64
12	Novara	62,69	63	Latina	34,87
13	Sassari	62,44	64	Piacenza	34,87
14	Torino	60,00	65	Crotone	34,74
15	Verbano Cusio O.	59,74	66	Milano	33,97
16	Treviso	59,62	67	Roma	33,85
17	Bologna	59,36	68	Lodi	33,33
18	Matera	58,46	69	Rimini	33,08
19	Ravenna	56,79	70	Lucca	32,44
20	Ascoli Piceno	55,90	71	La Spezia	32,44
21	Biella	55,51	72	Bergamo	32,18
22	Massa Carrara	55,00	73	Siena	32,05
23	Alessandria	54,62	74	Sondrio	31,92
24	Rieti	53,21	75	Catanzaro	31,03
25	Ancona	53,08	76	Prato	31,03
26	Vercelli	52,95	77	Terni	31,03
27	L'Aquila	51,03	78	Verona	30,77
28	Cosenza	50,38	79	Bari	30,13
29	Padova	50,26	80	Teramo	29,36
30	Caltanissetta	49,62	81	Benevento	28,85
31	Pordenone	48,97	82	Agrigento	28,72
32	Parma	48,46	83	Viterbo	27,31
33	Perugia	48,21	84	Trapani	27,05
34	Mantova	47,44	85	Lecce	26,92
35	Cunco	47,18	86	Lecco	26,03
36	Firenze	47,05	87	Brindisi	26,03
37	Savona	46,92	88	Cremona	25,90
38	Arezzo	46,67	89	Salerno	25,51
39	Forlì	46,15	90	Pisa	24,49
40	Reggio Emilia	44,74	91	Palermo	22,31
41	Ferrara	44,10	92	Taranto	21,41
42	Oristano	43,85	93	Pavia	21,15
43	Frosinone	43,59	94	Varese	20,64
44	Genova	43,59	95	Siracusa	18,08
45	Pistoia	43,33	96	Messina	17,18
46	Potenza	42,31	97	Caserta	17,05
47	Modena	42,18	98	Chieti	16,79
48	Trento	42,18	99	Napoli	12,69
49	Imperia	41,79	100	Catania	7,69
50	Cagliari	40,90	101	Isernia	0,00
51	Grosseto	40,26		ITALIA	36,92

Distribuzione percentuale delle province in base al
punteggio relativo alla maggiore spesa per l'istruzione -



Distribuzione percentuale delle province in base al punteggio relativo
alla maggiore spesa per l'istruzione - scuola secondaria di II grado -



3.5.9.4 Consistenza del personale -tabelle

Personale docente di ruolo

a.s. 1997/98

Regione	Scuola materna	Scuola elementare	Scuola secondaria di I grado	Istruzione secondaria Di II grado Ed artistica	Totale
PIEMONTE	4.953	17.299	11.538	13.305	47.095
LOMBARDIA	7.795	34.475	23.889	27.077	93.236
LIGURIA	1.532	5.377	3.904	5.229	16.042
BOLZANO	-	2.774	1.239	1.327	5.340
TRENTO	-	2.587	1.504	1.670	5.761
VENETO	3.179	18.239	13.026	16.207	50.651
FRJULI VENEZIA GIULIA	1.324	4.573	3.028	4.433	13.358
EMILIA ROMAGNA	3.088	13.904	9.152	13.961	40.105
TOSCANA	4.638	12.576	8.960	13.649	39.823
UMBRIA	1.418	3.505	2.343	3.901	11.167
MARCHE	2.619	6.091	4.301	7.004	20.015
LAZIO	6.218	21.427	16.301	23.483	67.429
ABRUZZO	2.548	5.940	4.266	6.276	19.030
MOLISE	623	1.583	1.251	1.721	5.178
CAMPANIA	11.989	30.499	26.164	27.751	96.403
PUGLIA	7.770	18.947	16.005	19.869	62.591
BASILICATA	1.406	3.502	2.906	3.478	11.292
CALABRIA	4.907	12.837	10.152	11.481	39.377
SICILIA	8.300	25.760	22.587	21.791	78.438
SARDEGNA	2.772	8.011	7.124	8.192	26.099
Area geografica	Scuola materna	Scuola elementare	Scuola secondaria di I grado	Istruzione secondaria di II grado ed artistica	Totale
NORD OVEST	14.280	57.151	39.331	45.611	156.373
NORD EST	7.591	42.077	27.949	37.598	115.215
CENTRO	14.893	43.599	31.905	48.037	138.434
SUD	29.243	73.308	60.744	70.576	233.871
ISOLE	11.072	33.771	29.711	29.983	104.537
Totale nazionale	77.079	249.906	189.640	231.805	748.430

Docenti non di ruolo annuali
a.s. 1997/98

Regione	Scuola materna	Scuola elementare	Scuola secondaria di I grado	Istruzione secondaria di II grado ed artistica	Totale
PIEMONTE	107	21	133	1.307	1.568
LOMBARDIA	64	86	88	1.988	2.226
LIGURIA	17	5	23	57	102
BOLZANO	-	0	29	49	78
TRENTO	-	109	57	179	345
VENETO	37	126	43	953	1.159
FRIULI VENEZIA GIULIA	5	9	6	234	254
EMILIA ROMAGNA	1	18	33	315	367
TOSCANA	0	6	29	313	348
UMBRIA	0	1	12	29	42
MARCHE	0	0	11	154	165
LAZIO	0	0	70	1.006	1.076
ABRUZZO	20	62	6	125	213
MOLISE	0	0	3	85	88
CAMPANIA	2	52	1	338	393
PUGLIA	34	0	47	377	458
BASILICATA	0	0	10	195	205
CALABRIA	0	0	5	104	109
SICILIA	9	0	57	911	977
SARDEGNA	4	0	16	1.001	1.021

Docenti non di ruolo fino al termine delle attività didattiche
a.s. 1997/98

Area geografica	Scuola materna	Scuola elementare	Scuola secondaria di I grado	Istruzione secondaria di II grado ed artistica	Totale
NORD OVEST	188	112	244	3.352	3.896
NORD EST	43	262	168	1.730	2.203
CENTRO	0	7	122	1.502	1.631
SUD	56	114	72	1.224	1.466
ISOLE	13	0	73	1.912	1.998
Totale nazionale	300	495	679	9.720	11.194

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Regione	Scuola materna	Scuola elementare	Scuola secondaria di I grado	Istruzione secondaria di II grado ed artistica	Totale
PIEMONTE	259	1.213	966	1.425	3.863
LOMBARDIA	283	2.268	2.239	2.488	7.278
LIGURIA	133	543	397	482	1.555
BOLZANO	-	0	22	48	70
TRENTO	-	202	164	179	545
VENETO	152	1.169	1.169	1.571	4.061
FRIULI VENEZIA GIULIA	54	262	274	483	1.073
EMILIA ROMAGNA	188	1.068	746	1.112	3.114
TOSCANA	170	888	493	872	2.423
UMBRIA	14	195	175	334	718
MARCHE	104	338	286	439	1.167
LAZIO	388	1.854	980	1.294	4.516
ABRUZZO	54	201	272	374	901
MOLISE	13	47	54	146	260
CAMPANIA	767	3.130	1.725	1.722	7.344
PUGLIA	360	1.557	717	1.461	4.095
BASILICATA	69	141	223	378	811
CALABRIA	83	441	641	947	2.112
SICILIA	651	2.531	1.709	2.029	6.920
SARDEGNA	152	569	871	1.049	2.641

Area geografica	Scuola materna	Scuola elementare	Scuola secondaria di I grado	Istruzione secondaria di II grado ed artistica	Totale
NORD OVEST	675	4.024	3.602	4.395	12.696
NORD EST	394	2.701	2.375	3.393	8.863
CENTRO	676	3.275	1.934	2.939	8.824
SUD	1.346	5.517	3.632	5.028	15.523
ISOLE	803	3.100	2.580	3.078	9.561
Totale nazionale	3.894	18.617	14.123	18.833	55.467

**Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario non di ruolo
a.s. 1997/98**

Regione	III livello	IV livello	V livello	Totale
PIEMONTE	856	551	27	1.434
LOMBARDIA	1.742	966	75	2.783
LIGURIA	174	227	14	415
BOLZANO	0	0	0	0
TRENTO	0	0	0	0
VENETO	1.216	647	42	1.905
FRIULI VENEZIA GIULIA	246	151	12	409
EMILIA ROMAGNA	615	468	25	1.108
TOSCANA	571	378	16	965
UMBRIA	100	54	2	156
MARCHE	345	207	14	566
LAZIO	894	649	65	1.608
ABRUZZO	313	126	13	452
MOLISE	86	24	4	114
CAMPANIA	684	490	60	1.234
PUGLIA	709	408	38	1.155
BASILICATA	197	68	12	277
CALABRIA	223	58	7	288
SICILIA	859	511	50	1.420
SARDEGNA	290	176	37	503

Area geografica	III livello	IV livello	V livello	Totale
NORD OVEST	2.772	1.744	116	4.632
NORD EST	2.077	1.266	79	3.422
CENTRO	1.910	1.288	97	3.295
SUD	2.212	1.174	134	3.520
ISOLE	1.149	687	87	1.923
Totale nazionale	10.120	6.159	513	16.792

3.5.9.5 La rete scolastica — consistenza numerica

Alunni, classi e posti del personale docente
Serie storica per a. s.

Ordine scuola		1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99 (*)
Materna	Bambini	822.614	824.025	837.199	840.404	846.365	872.158	892.546	911.163	917.881	901.264
	Sezioni	36.538	36.691	37.089	37.012	36.613	37.367	37.918	38.882	39.283	38.962
	Posti	74.047	75.025	75.147	76.172	75.085	76.540	76.698	78.119	78.247	79.643
Elementare	Alunni	2.889.537	2.813.568	2.759.889	2.689.786	2.632.524	2.617.988	2.601.914	2.605.809	2.618.077	2.651.772
	Classi	169.067	164.357	161.091	156.885	156.309	153.400	151.351	150.102	148.036	146.274
	Posti	255.711	253.902	262.892	262.855	261.844	260.388	261.821	257.600	251.141	259.503
Secondaria di I grado	Alunni	2.266.471	2.147.223	2.038.320	1.955.683	1.904.745	1.867.230	1.832.912	1.786.329	1.740.355	1.719.173
	Classi	114.788	109.634	105.477	101.586	97.500	93.986	91.077	89.090	86.320	83.456
	Posti	260.851	233.634	227.964	222.993	212.595	205.056	196.090	190.479	181.923	180.743
Secondaria di II grado	Alunni	2.364.774	2.577.288	2.583.959	2.560.113	2.543.392	2.494.446	2.479.345	2.448.176	2.431.624	2.453.215
	Classi	118.205	119.340	121.623	121.299	117.219	114.432	113.392	112.920	111.400	110.452
	Posti	243.053	252.678	258.466	260.790	256.389	250.786	247.962	243.118	230.940	231.238
Totale	Alunni	8.543.396	8.562.104	8.219.367	8.045.986	7.926.826	7.851.822	7.806.717	7.751.497	7.707.937	7.705.424
	Classi	438.598	430.022	425.280	416.782	407.641	399.185	393.738	390.994	385.039	379.144
	Posti	835.662	815.229	824.469	822.810	805.913	792.770	784.571	769.316	742.251	751.127

3.5.9.6 Il personale femminile

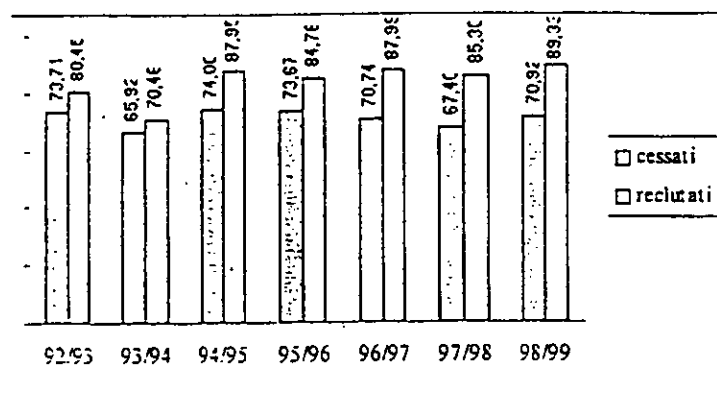
Serie storica del personale dirigente e del personale docente

Anni scolastici	AREE GEOGRAFICHE						NAZIONALE	
	NORD		CENTRO		SUD E ISOLE		D/U	%D
	D/U	%D	D/U	%D	D/U	%D		
84/85	2.60	72.2	2.33	70.0	1.87	65.2	2.21	68.9
85/86	2.82	73.8	2.52	71.6	2.04	67.1	2.40	70.6
86/87	2.92	74.5	2.49	71.3	2.05	67.2	2.43	70.9
87/88	2.94	74.6	2.58	72.1	2.10	67.7	2.48	71.2
88/89	3.01	75.1	2.75	73.7	2.20	68.7	2.59	72.1
89/90	2.90	74.4	2.79	73.6	2.17	68.5	2.54	71.7
90/91	2.88	74.3	2.78	73.5	2.18	68.5	2.53	71.7
91/92	2.97	74.8	2.86	74.1	2.29	69.6	2.63	72.5
92/93	2.95	74.7	2.87	74.2	2.32	69.9	2.64	72.5
93/94	2.87	74.2	2.96	74.7	2.35	70.1	2.64	72.5
94/95	3.05	75.4	3.03	75.2	2.49	71.3	2.78	73.6
95/96	3.07	75.4	3.04	75.2	2.51	71.5	2.80	73.7
96/97	3.23	76.4	3.14	75.9	2.61	72.3	2.92	74.5
97/98	3.35	77.0	3.26	76.5	2.72	73.1	3.02	75.2
98/99	3.65	78.5	3.67	78.6	3.01	75.1	3.35	77.0

Iscritti e laureati per gruppo di corso di laurea

Gruppi di corsi di laurea	N. di corsi	iscritti		Laureati	
		totale	donne per 100 iscritti	totale	Donne per 100 iscritti
Linguistico	83	94.347	87.6	8.853	92
Insegnamento (pedagogia)	52	62.676	89.4	3.908	89.5
Psicologico	14	45.228	79.8	2.393	81.9
Letterario	137	174.200	72.4	11.974	77.2
Geo-biologico	109	75.644	60.3	5.572	63.2
Chimico-farmaceutico	95	55.977	60.5	4.573	59
Giuridico	49	319.068	57.8	18.839	55.1
Politico-sociale	46	148.247	53.4	9.348	54
Medico	66	72.107	53.2	7.407	49.3
Architettura	23	87.391	47.4	6.637	46.9
Economico-statistico	125	268.872	45.9	23.088	45.5
Scientifico	101	51.685	37.5	5.394	44.8
Agrario	87	40.129	42.4	2.836	38.2
Ingegneria	276	198.873	14.7	12.462	13.2
Totale	1.263	1.694.444	53.9	123.284	54.3

Personale femminile: serie storica dei cessati e reclutati



anni	%D	
	cessati	reclutati
scolastici		
92/93	73,71	80,45
93/94	65,92	70,46
94/95	74,00	87,95
95/96	73,67	84,78
96/97	70,74	87,99
97/98	67,40	85,30
98/99	70,92	89,33

3.5.9.7 Il personale direttivo

Posti del personale direttivo
a.s. 1997/98

Area geografica	Scuola elementare	Scuola secondaria di I grado	Istruzione secondaria di II grado ed artistica	Totale
NORD OVEST	997	1.087	700	2.784
NORD EST	732	822	604	2.158
CENTRO	775	853	723	2.351
SUD	1.346	1.519	1.004	3.869
ISOLE	592	726	465	1.783
Totale nazionale	4.442	5.007	3.496	12.945

3.5.9.8 L'anzianità

Personale docente di ruolo per età - a.s. 1997/98

Età	Scuola Materna	Scuola Elementare	Scuola secondaria di I grado	Istruzione secondaria di II grado ed artistica	Totale
<=25	43	1.923	0	14	1.980
26	349	1.879	0	57	2.285
27	439	2.197	4	116	2.756
28	533	2.752	16	168	3.469
29	740	3.211	66	310	4.327
30	1.192	4.039	161	534	5.946
31	1.433	4.615	386	1.146	7.580
32	1.672	5.681	723	2.182	10.258
33	2.000	6.098	1.150	3.267	12.515
34	2.116	8.087	1.496	4.319	16.018
35	2.045	7.677	1.969	5.198	16.889
36	2.195	7.484	2.499	6.212	18.390
37	2.531	7.799	3.225	7.434	20.989
38	2.616	7.750	3.929	8.484	22.779
39	2.668	7.794	4.476	9.233	24.171
40	3.302	7.866	5.114	9.770	26.052
41	3.596	8.574	5.816	9.912	27.898
42	3.879	9.616	6.955	10.147	30.597
43	4.060	9.804	8.290	10.277	32.431
44	4.043	10.362	9.272	9.932	33.609
45	3.803	10.674	9.958	9.734	34.169
46	3.679	11.876	10.839	10.027	36.421
47	3.280	11.569	11.957	10.869	37.675
48	3.055	11.003	12.867	11.396	38.321
49	2.939	10.044	13.598	12.324	38.905
50	2.573	9.422	13.242	12.487	37.724
51	2.364	8.225	12.313	11.513	34.415
52	1.944	6.681	10.360	9.981	28.966
53	1.572	5.187	7.211	7.176	21.146
54	1.506	5.197	6.258	6.655	19.616
55	1.428	5.329	5.628	6.081	18.466
56	1.216	4.936	4.456	5.122	15.730
57	1.225	5.278	3.989	4.700	15.192
58	1.080	4.874	3.287	3.870	13.111
59	929	4.439	2.589	3.124	11.081
60	839	3.736	1.851	2.522	8.948
61	541	1.860	1.147	1.582	5.130
62	399	1.355	741	1.070	3.565
63	337	1.025	578	864	2.804
64	306	750	427	698	2.181
65	270	579	349	516	1.714
>65	342	639	448	782	2.211
Totale	77.079	249.906	189.640	231.805	748.430

Personale direttivo per età
a.s. 1997/98

Età	Scuola Elementare	Scuola Secondaria di I grado	Istruzione secondaria di II grado ed artistica	Totale
30	3	0	0	3
31	7	0	0	7
32	21	0	0	21
33	29	0	0	29
34	47	0	0	47
35	56	0	0	56
36	46	0	0	46
37	50	0	0	50
38	46	0	2	48
39	53	6	5	64
40	51	3	6	60
41	67	5	8	80
42	94	10	12	116
43	120	17	13	150
44	161	18	17	196
45	189	32	19	240
46	265	52	24	341
47	300	89	53	442
48	288	140	96	524
49	216	229	123	568
50	238	284	167	689
51	187	298	203	688
52	183	316	208	707
53	117	275	174	566
54	139	281	213	633
55	153	264	201	618
56	130	252	214	596
57	152	245	206	603
58	155	211	200	566
59	146	206	160	512
60	135	171	163	469
61	90	128	104	322
62	68	104	102	274
63	67	76	91	234
64	47	77	82	206
65	34	63	65	162
>65	65	143	128	336
Totale	4.215	3.995	3.059	11.269

Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario di ruolo per età
a.s. 1997/98

Età	III livello	IV livello	V livello	Totale
<=25	14	96	33	143
26	7	99	18	124
27	19	167	26	212
28	16	209	30	255
29	234	294	39	567
30	453	414	65	932
31	733	486	91	1.310
32	913	541	99	1.553
33	1.116	632	72	1.820
34	1.223	789	122	2.134
35	1.331	1.109	156	2.596
36	1.530	1.249	134	2.913
37	1.506	1.288	156	2.950
38	1.689	1.402	188	3.279
39	1.751	1.529	217	3.497
40	1.730	1.834	342	3.906
41	1.871	2.510	531	4.912
42	1.952	2.957	647	5.556
43	2.029	2.901	618	5.548
44	1.990	2.634	601	5.225
45	1.938	2.577	613	5.128
46	1.959	2.700	659	5.318
47	2.110	2.662	581	5.353
48	2.135	2.563	530	5.228
49	2.403	2.446	527	5.376
50	2.542	2.302	460	5.304
51	2.509	2.093	433	5.035
52	2.420	1.730	398	4.548
53	2.181	1.487	291	3.959
54	2.399	1.269	312	3.980
55	2.528	1.275	292	4.095
56	2.554	1.085	322	3.961
57	2.888	1.061	314	4.263
58	3.136	971	278	4.385
59	2.969	867	264	4.100
60	2.890	776	213	3.879
61	2.134	520	153	2.807
62	1.884	408	97	2.389
63	1.789	363	79	2.231
64	1.629	291	71	1.991
65	1.517	250	68	1.835
> 65	1.149	225	73	1.447
Totale	71.770	53.061	11.213	136.044

3.5.10 La mobilità

Personale scuola materna a.s.1997\98

Area geografica	Limiti d'età	Dimissioni	Altro	Totale
NORD OVEST	19	432	53	504
NORD EST	9	169	25	203
CENTRO	72	249	52	373
SUD	281	374	163	818
ISOLE	96	135	63	294
Totale nazionale	477	1.359	356	2.192

Personale scuola I grado a.s.1997\98

Area geografica	Limiti d'età	Dimissioni	Altro	Totale
NORD OVEST	101	2.429	152	2.682
NORD EST	90	1.580	115	1.785
CENTRO	237	1.731	178	2.146
SUD	494	2.383	436	3.313
ISOLE	156	1.191	150	1.497
Totale nazionale	1.078	9.314	1.031	11.423

Personale scuola II grado a.s.1997\98

Area geografica	Limiti d'età	Dimissioni	Altro	Totale
NORD OVEST	154	1.789	151	2.094
NORD EST	142	1.506	177	1.825
CENTRO	326	1.785	209	2.320
ISOLE	149	774	135	1.058
Totale nazionale	1.344	7.706	1.034	10.084

Personale direttivo a.s.1997\98

Area geografica	Limiti d'età	Dimissioni	Altro	Totale
NORD OVEST	71	77	9	157
NORD EST	42	47	10	99
CENTRO	96	39	12	147
SUD	129	43	19	191
ISOLE	52	22	6	80
Totale nazionale	390	228	56	674

Personale amministrativo, tecnico e ausiliario a.s.1997\98

Area geografica	Limiti d'età	Dimissioni	Altro	Totale
NORD OVEST	233	1.256	194	1.683
NORD EST	179	752	158	1.089
CENTRO	555	862	254	1.671
SUD	1.216	928	529	2.673
ISOLE	412	463	202	1.077
Totale nazionale	2.595	4.261	1.337	8.193

3.6 I corpi di polizia

3.6.1 Premessa

Questo paragrafo riguarda il personale dei corpi di polizia, ossia appartenente alla Polizia di Stato, all'Arma dei Carabinieri, alla Guardia di finanza, alla Polizia penitenziaria ed al Corpo forestale dello Stato.

Negli ultimi anni si è assistito ad un succedersi di interventi del legislatore, tesi principalmente a perequare i trattamenti economici riconosciuti al personale dei diversi corpi di polizia, avviati con il d.l. 7 gennaio 1992 n. 5, convertito con modificazioni nella legge 6 marzo 1992 n. 216, e culminati dapprima nell'emanazione dei decreti legislativi 12 maggio 1995, nn. 195, 197, 198, 199, 200 e 201, di attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 197, e successivamente nella legge 28 marzo 1997 n. 85, che ha rideterminato le componenti retributive degli ufficiali e qualifiche equiparate delle forze di polizia.

Con il d.lgs. n. 195/95, come già evidenziato nella precedente relazione, è stata delineata la procedura per la disciplina del rapporto d'impiego del personale non dirigente dei corpi di polizia anche ad ordinamento militare. E' previsto un unico d.P.R. concernente tutti i corpi, anche se emanato a seguito di procedure distinte, in relazione ai diversi ordinamenti.

Le materie oggetto di contrattazione, per i corpi di polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Polizia penitenziaria e Corpo forestale dello Stato), e di concertazione, per le forze di polizia ad ordinamento militare (Arma dei Carabinieri e Corpo della Guardia di finanza), sono sostanzialmente le stesse, con le sole peculiarità derivanti dalle diversità ordinamentali (ad esempio, sono oggetto di contrattazione, ma non di concertazione, le aspettative ed i permessi previsti per lo svolgimento di attività sindacale, estranea alle forze di polizia ad ordinamento militare), e comprendono, tra l'altro, il trattamento economico fondamentale ed accessorio, compreso quello di missione e di trasferimento, e la durata massima dell'orario di lavoro settimanale.

Con d.P.R. 31 luglio 1995, n. 395, sono stati recepiti l'accordo sindacale ed il provvedimento di concertazione, entrambi del 20 luglio 1995, riguardanti il personale delle forze di polizia ad ordinamento, rispettivamente, civile e militare. Il decreto concerne il periodo 1° gennaio 1994-31 dicembre 1997 per la parte normativa ed è valido dal 1° gennaio 1994 al 31 dicembre 1995 per la parte economica. Il successivo d.P.R. 10 maggio 1996, n. 359, recepisce l'accordo sindacale ed il provvedimento di concertazione del 18 aprile 1996 e regola gli aspetti retributivi per il biennio 1996-1997, comprensivo quindi anche dell'esercizio che ci si appresta ad esaminare.

I dati considerati sono stati tratti in prevalenza dal conto annuale della Ragioneria generale dello Stato per il 1997¹ e dal sistema informativo integrato della Ragioneria generale dello Stato e della Corte dei conti. Così come nelle precedenti relazioni, anche quest'anno si è ritenuto opportuno accorpare i dati, anche finanziari, dei cappellani militari a quelli della Guardia di finanza, considerato che essi sono in forza a questo corpo e stante la loro scarsa consistenza numerica, che non giustifica valutazioni separate.

L'esame della gestione del personale, sia per la parte fisica che per quella finanziaria, sarà condotta attraverso un sistema di indicatori (di natura descrittiva e/o finanziaria) appositamente costruiti, secondo una metodologia introdotta con la precedente relazione ed ulteriormente affinata per una migliore analisi dell'aggregato. Al termine del paragrafo è possibile trovare le tabelle con gli indicatori (e relativi dati per costruirli) distinti per corpi di polizia.

¹ Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1997. Il personale delle amministrazioni del pubblico impiego*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, pp. 127 e seguenti.

3.6.2 Consistenza e variazione del personale

I corpi di polizia, al 31 dicembre 1997, sono composti complessivamente da 301.271 persone (il 18,4% del personale del settore statale), esclusi 451 sottotenenti di complemento, 18.967 agenti ausiliari e 7.866 allievi (aggiungendo queste categorie la consistenza aumenta a 328.555 persone). Rispetto al 1996 (304.002 unità di personale)² v'è quindi un decremento dello 0,9%, che sale all'1,3% se si prende in considerazione il personale complessivo (personale a tempo indeterminato + sottotenenti di complemento + agenti ausiliari + allievi).

La Ragioneria generale, a partire dal *Conto annuale 1997*, ha mutato la modalità espositiva dei dati, abbandonando la tradizionale distinzione tra personale di ruolo, non di ruolo e temporaneo (adottata nei precedenti conti annuali), e distinguendo il personale in base al tipo di rapporto di lavoro (a tempo indeterminato ed a tempo determinato). Considerato però che dal personale a tempo indeterminato sono stati esclusi in maniera indiscriminata gli allievi, che categorie di personale (segnatamente gli ufficiali di complemento), prima presumibilmente incluse tra il personale di ruolo, sono ora (giustamente) comprese tra il "restante personale" e che i dati disaggregati per corpi di polizia, prelevati dal sistema informativo integrato della Ragioneria generale dello Stato e della Corte dei conti³, presentano talune incongruenze⁴, pare opportuno, nell'operare raffronti con precedenti anni sottoposti a rilevazione, porre a base delle comparazioni il dato del personale complessivo. La distribuzione del personale complessivo tra le forze di polizia è rilevabile dalla *tabella 1*, ove è indicata la consistenza dei singoli corpi al termine del 1996 e del 1997, con le variazioni assolute e percentuali e la relativa incidenza sul totale. In generale, si rileva un'inversione del *trend* rispetto agli anni precedenti, che avevano fatto registrare costanti incrementi. Come già verificatosi nel 1996, anche per l'anno oggetto della presente analisi la Polizia penitenziaria si conferma il corpo con il maggior aumento di personale, in termini assoluti e percentuali, mentre il considerevole calo nel Corpo forestale si spiega in parte con la peculiare tempistica negli arruolamenti, effettuati con cadenza biennale.

Tabella 1

Distribuzione del personale complessivo tra le forze di polizia

	31.12.96 (a)	Incidenza % sul totale	31.12.97	Incidenza % sul totale	Variazione 1997/1996	Variazione % 1997/1996
Polizia di Stato	105.163	31.6%	102.350	31.2%	- 2.813	-2.67%
Carabinieri	114.501	34.4%	112.081	34.1%	- 2.420	-2.11%
Guardia di finanza	65.412	19.7%	65.504	19.9%	92	0.14%
Polizia penitenziaria	39.812	12.0%	41.236	12.6%	1.424	3.58%
Corpo forestale	7.961	2.4%	7.384	2.2%	- 577	-7.25%
Totale	332.849	100,0%	328.555	100,0%	- 4.294	-1.29%

(a) i dati relativi al 31.12.96 sono tratti dal *Conto annuale 1996* (il *Conto annuale 1997* reca un totale di 332.844 unità).

² *Conto annuale 1996*. Il *Conto annuale 1997* riporta invece 303.493 unità di personale al 31 dicembre 1996, presumibilmente escludendovi gli ufficiali di complemento che, nel *Conto annuale 1996*, erano erroneamente inclusi tra il "personale di ruolo".

³ Il *Conto annuale 1997*, nell'ottica di un'esposizione più contenuta, reca solo tavole riepilogative per l'intero aggregato, rinviando ai supporti informatici per i dati riferiti ai singoli corpi di polizia.

⁴ Cfr. le *tabelle* in calce al presente paragrafo, ove si evidenziano, in grassetto, le differenze tra i dati indicati nel *Conto annuale 1997* e quelli tratti dalle *tabelle* del sistema informativo integrato relative ai singoli Corpi di polizia.

3.6.2.1 La forza lavoro media

E' stato costruito un indicatore di forza lavoro media, attraverso il quale ottenere un'informazione più significativa della consistenza dell'aggregato in termini di uomo-anno, da impiegare anche nel calcolo di altri indicatori. L'indicatore, ricavato dividendo per 12 le effettive mensilità liquidate al personale complessivo di tutte le forze di polizia, esprime un valore pari a 322.733 ed è utile in quanto tiene conto dei movimenti di personale avvenuti durante l'anno considerato.

3.6.2.2 La copertura dell'organico

Attraverso l'indicatore di copertura dell'organico, che esprime il rapporto tra il personale a tempo indeterminato esistente al 31 dicembre 1997 e la dotazione organica, se ne determina la percentuale di copertura. Si è però costretti ad omettere valutazioni riferite all'aggregato complessivamente considerato poiché talune forze di polizia non hanno comunicato i dati relativi alle dotazioni organiche, sicché il suindicato rapporto, che al numeratore include questi corpi di polizia, ne risulterebbe evidentemente falsato.

E' comunque possibile ricavare l'indicatore di copertura dell'organico riferito alle forze di polizia che hanno fornito i dati di organico. Così, per l'Arma dei Carabinieri e per la Guardia di finanza, i valori espressi dall'indicatore sono molto vicini (93 e 94 %), mentre quello del Corpo forestale risulta decisamente inferiore (79 %).

3.6.2.3 La stabilità d'impiego e di personale a tempo indeterminato

Per esprimere il rapporto tra struttura "stabile" e struttura "variabile" del personale è stato costruito un indicatore di stabilità d'impiego rapportando il personale a tempo indeterminato al "restante personale" (per entrambi i valori è stato considerato il personale esistente al 31 dicembre 1997). L'indicatore esprime valori estremamente eterogenei in quanto condizionati dalle consistenze (in termini assoluti) delle categorie di personale considerate, ed è infatti pari ad 11 per i corpi di polizia complessivamente considerati, con una punta di 7.383 per il Corpo forestale, per il quale v'è una sola unità tra il "restante personale", dovuta al fatto che, per l'anno considerato, non sono stati effettuati arruolamenti.

L'indicatore di personale a tempo indeterminato (che sostituisce l'indicatore del personale di ruolo adottato nella precedente relazione), pur condividendo con l'indicatore di stabilità d'impiego lo specifico significato di espressione della stabilità del rapporto d'impiego, è ottenuto rapportando il personale a tempo indeterminato non più al "restante personale", bensì al personale complessivo. I valori ottenuti manifestano la percentuale di personale a tempo indeterminato esistente nell'ambito dell'aggregato in esame. L'indicatore è pari a 92%, in aumento rispetto all'anno precedente. Il valore più basso è quello relativo all'Arma dei Carabinieri (87%), mentre quello più elevato è riferito al Corpo forestale (100%), per i medesimi motivi di cui si è detto per il precedente indicatore.

3.6.2.4 La femminilizzazione

L'incidenza del personale femminile sul totale generale è espresso da un indicatore di femminilizzazione, calcolato rapportando il personale femminile complessivo al totale del personale. Su un totale, come si è detto, di 328.555 appartenenti alle forze di polizia, le donne sono 15.080 (14.648 nel 1996), così confermando una positiva tendenza ad una maggiore presenza in un settore, giova ricordarlo, tradizionalmente riservato agli uomini, e nonostante la generale diminuzione, come detto, di personale complessivo: il relativo indicatore esprime un

valore pari a 4,6 (ossia le donne costituiscono il 4,6% del totale). Occorre però tener presente che nei corpi di polizia ad ordinamento militare è ancora precluso loro l'accesso; pertanto, con riferimento ai soli corpi civili, le donne rappresentano, al 31 dicembre 1997, il 10% del totale, confermando il *trend* crescente degli anni precedenti (1993: 8%; 1994: 8,6%; 1995: 9,2%; 1996: 9,6%). Il corpo con maggior presenza di personale femminile, sia in termini assoluti (oltre 11.300) che in termini relativi (11,1%) è la Polizia di Stato. Le assunzioni di personale femminile avvenute nel corso del 1997 nei corpi ad ordinamento civile, corrispondenti al 14,1% del totale, confermano la tendenza di cui si è detto. La valutazione è stata effettuata escludendo gli ausiliari, che sono solo uomini.

3.6.2.5 Il carico della dirigenza

Al fine di misurare il numero di personale gestito da ogni singolo dirigente, è stato elaborato l'indicatore di carico della dirigenza, che esprime il rapporto, alla data del 31 dicembre 1997, tra il totale del personale ed il numero dei dirigenti. L'indicatore, pari a 230, anche se in calo rispetto all'anno precedente (240), risulta ancora particolarmente elevato rispetto agli altri comparti del pubblico impiego. Nell'ambito delle singole forze di polizia, spicca l'indicatore relativo alla Polizia penitenziaria (pari a 2.426), ma esso è poco significativo in quanto il personale dirigenziale è, nella quasi totalità, in forza al Ministero di grazia e giustizia e non appartiene al corpo. Di particolare rilievo è invece l'indicatore riferito all'Arma dei Carabinieri (623), che si conferma la forza di polizia con il più elevato rapporto tra dirigenti e personale complessivo. E' da segnalare anche la variazione, rispetto al 1996, dell'indicatore riferito al Corpo forestale dello Stato, che esprime per il 1997 un valore pari a 284 a fronte di un valore di 100 riferito al precedente anno. Ciò è dovuto allo straordinario calo del personale con qualifica dirigenziale, che da 80 unità del 1996 passa a sole 26 unità nel 1997, con un decremento in termini percentuali del 67,5%, accentuando così il fenomeno già registrato negli anni precedenti. In senso opposto ed in netta inversione di tendenza rispetto ai precedenti periodi considerati, si rileva il consistente aumento del personale dirigenziale della Polizia di Stato, che passa da 938 a 1.020 unità (+8,74%), nonostante il calo di personale complessivo di questo corpo.

3.6.2.6 L'assenza *pro capite*

L'indicatore di assenza *pro capite* è ottenuto rapportando i giorni di assenza totali (per ferie, malattia, permessi retribuiti, ecc.) ai giorni lavorativi (quantificati in 251) moltiplicati per la forza lavoro media (intesa nel senso sopra spiegato), ed esprime un valore, riferito all'intero aggregato in esame, pari al 19%. In perfetta linea con il valore medio si colloca l'indicatore relativo alla Guardia di finanza, mentre per la Polizia di Stato e per la Polizia penitenziaria i valori risultano più elevati (23%). Al contrario, l'Arma dei Carabinieri fa registrare il valore più basso (15%). In altri termini, il numero di assenze annue *pro capite*, per il 1997, è pari a 49 giorni per l'intero aggregato. L'analisi per singoli corpi evidenzia valori più elevati, come detto, per la Polizia di Stato e per la Polizia penitenziaria (rispettivamente 59 e 58 giorni di assenza), mentre per l'Arma dei Carabinieri le assenze sono mediamente pari a 37 giorni.

3.6.2.7 L'anzianità di servizio.

Attraverso l'indicatore di anzianità, espresso dal rapporto tra il personale con anzianità superiore ai 30 anni ed il totale del personale a tempo indeterminato, è possibile ottenere un'utile informazione sulla percentuale di addensamento del personale nelle fasce più prossime al pensionamento. L'indicatore è pari a 3,5%. Come già riferito nelle precedenti relazioni, la

Polizia penitenziaria si distingue quale corpo più giovane, con un indicatore pari ad appena lo 0,7% (l'anno precedente il valore era pari a poco meno dell'1%). Il valore più elevato, pari al 7%, è quello relativo al Corpo forestale dello Stato.

3.6.3 Costo del personale e costo del lavoro

3.6.3.1 La retribuzione accessoria

La spesa complessiva dei corpi di polizia per le retribuzioni lorde del personale dirigente, comprensiva delle voci retributive a carattere fisso e continuativo (stipendio, indennità integrativa speciale, indennità pensionabile, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità ed altre componenti minori) e del trattamento accessorio (precipuamente lo straordinario), è stata, per il 1997, di oltre 148 miliardi di lire.

La percentuale di incidenza della retribuzione accessoria del personale con qualifica dirigenziale (che, per il 1997, è stata di oltre 28 miliardi di lire) sul totale della spesa sostenuta per la medesima categoria di personale è espressa dall'indicatore di retribuzione accessoria dirigenti, ricavato dal rapporto tra la spesa per la retribuzione accessoria e la spesa per la retribuzione totale. L'indicatore è pari, per l'intero aggregato, al 19%, particolarmente elevato rispetto ad altri comparti del pubblico impiego. Il valore più alto si registra per la Guardia di finanza (25%), mentre quello più basso è riferito al Corpo forestale (15%).

L'indicatore di retribuzione accessoria livelli⁵, costruito in maniera identica al precedente, esprime naturalmente valori ben più bassi. Per i corpi di polizia complessivamente considerati, infatti, il valore espresso è del 9%. Al di sopra si colloca l'indicatore relativo alla Polizia penitenziaria (12%), mentre il Corpo forestale dello Stato si conferma quale forza di polizia con il valore più basso anche per questa categoria di personale (6%). Si precisa che la spesa retributiva lorda per i livelli è stata pari, per l'anno in esame, a quasi 14.621 miliardi, compresi 1.273 miliardi di spesa per trattamento accessorio.

La spesa sostenuta complessivamente nel 1997 per le retribuzioni lorde del personale delle forze di polizia (incluso il "restante personale") è pari a 15.175 miliardi di lire, con un incremento di 416 miliardi rispetto al 1996, corrispondente al 2,8%. Il dato risulta particolarmente significativo se correlato al fatto che, come detto in apertura di paragrafo, la consistenza dell'aggregato ha subito, nel 1997, un decremento dello 0,9%. Tra le singole voci di retribuzione, la voce stipendi è quella che incide maggiormente ed è pari al 32% della retribuzione complessiva, seguita dall'indennità integrativa speciale, che incide per il 25%. Di rilievo è anche l'incidenza dell'indennità pensionabile, pari al 19%. La quasi totalità della retribuzione accessoria è costituita dallo straordinario, pari quasi al 7% della retribuzione complessiva. Rispetto all'anno precedente si rileva un aumento della spesa sostenuta pari al 14% per la voce stipendi, parzialmente compensata da un calo del 5% della spesa per indennità integrativa speciale.

Il costo del personale delle forze di polizia nel 1997 è di 20.363 miliardi di lire, con un aumento del 2,2% rispetto all'esercizio precedente (pari a 447 miliardi), ed incide per il 9,9% circa sul costo del personale del pubblico impiego.

Il costo del lavoro per i corpi di polizia (comprensivo delle spese per retribuzioni lorde - per trattamenti fissi ed accessori -, dei contributi a carico dell'amministrazione, delle spese per indennità di missione ed altre spese minori anche a carattere non direttamente retributivo quali, ad esempio, mensa, vestiario e formazione del personale) è pari, per il 1997, a 20.835 miliardi. Non è possibile effettuare raffronti con l'anno precedente, per il quale è lecito nutrire dubbi

⁵ Questa aggregazione è comprensiva del personale dei livelli propriamente detto e del personale con trattamento superiore.

sull'attendibilità dei dati relativi alla Polizia penitenziaria, che risulterebbe aver speso nel 1996 ben 1.295 miliardi per gestione mense/assegni vitto, spesa che peraltro è ridimensionata a poco più di 1 miliardo nel 1997. Dalla seguente *tabella*, che evidenzia il dato del costo del lavoro disaggregato per forze di polizia, è possibile evincere che l'Arma dei Carabinieri, nonostante abbia una forza lavoro media totale superiore ad ogni altro corpo, ha un costo del lavoro inferiore alla Polizia di Stato ed un costo del lavoro medio individuale inferiore a tutte le altre forze di polizia. Per il resto, il costo del lavoro delle singole forze di polizia rispecchia, in linea di massima, la loro consistenza complessiva.

Tabella 2

Costo del lavoro per il personale dei corpi di polizia

	Costo del lavoro	forza lavoro media totale	Costo del lavoro unitario
	(a)	(b)	(a/b)
Polizia di Stato	6.869.028.354.000	102.800	66.820.000
Carabinieri	6.613.148.697.000	108.193	61.124.000
Guardia di finanza	4.346.594.266.000	64.078	67.833.000
Polizia penitenziaria	2.548.992.764.000	39.994	63.735.000
Corpo forestale	457.613.217.000	7.670	59.664.000
TOTALE	20.835.377.298.000	322.733	64.559.000

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

3.6.3.2 La spesa per formazione

Attraverso l'indicatore di formazione si evidenzia, nell'ambito delle quote di costo del personale non prettamente retributive, la spesa destinata alla formazione del personale. L'indicatore, riferito all'intero aggregato, è pari all'11% ed è ottenuto rapportando la spesa per la formazione alla differenza tra il costo del lavoro ed il costo del personale. L'analisi disaggregata per singoli corpi di polizia mette in luce una certa disomogeneità, come si evince dai bassi valori riferiti alla Polizia penitenziaria (2%) ed al Corpo forestale (3%) e, per converso, dai valori, ben più elevati, delle altre forze di polizia (Polizia di Stato: 17%; Arma dei Carabinieri e Guardia di finanza: 13%).

3.6.3.3 La spesa media retribuzione lorda

La spesa retributiva *pro capite* è stata monitorata attraverso due indicatori di spesa media retribuzione lorda, distinti per il personale dirigenziale e per i livelli⁶, ottenuti rapportando la spesa per la retribuzione lorda alla forza lavoro media. L'indicatore di spesa media retribuzione lorda dirigenti esprime un valore pari a 110,3 milioni. Il valore massimo è quello espresso dall'indicatore riferito alla Guardia di finanza (125,5 milioni), quello meno elevato è relativo alla Polizia penitenziaria (70 milioni). L'indicatore di spesa media retribuzione lorda livelli è pari a 48,3 milioni. Il valore più elevato si registra per l'Arma dei Carabinieri (48,8 milioni), quello più basso è ancora una volta quello della Polizia penitenziaria (47,1 milioni).

⁶ Cfr. nota 5.

Rapportando i due indicatori sopra descritti è possibile ottenere un indicatore di forbice dirigenti - livelli, significativo in quanto evidenzia la distanza retributiva tra il personale con qualifica dirigenziale ed il personale dei livelli. Il valore espresso da questo ulteriore indicatore è pari, per le forze di polizia globalmente considerate, a 2,3. L'indicatore è superiore per la Guardia di finanza (2,6), e ciò a causa dell'elevato valore dell'indicatore di spesa media retribuzione lorda dirigenti, mentre particolarmente basso risulta l'indicatore riferito alla Polizia penitenziaria. Il motivo è agevolmente individuabile, anche in questo caso, nel basso valore dell'indicatore di spesa media retribuzione lorda dirigenti, temperato solo in minima parte dal valore (ugualmente basso) dell'indicatore di spesa media retribuzione lorda livelli.

3.6.3.4 La spesa dei dirigenti

L'incidenza della spesa dei dirigenti sul costo totale del personale è espressa dall'indicatore di spesa dirigenti, ottenuto dal rapporto tra la spesa sostenuta per le retribuzioni lorde del personale dirigente, e la spesa per retribuzioni lorde del personale complessivo. Entrambe le voci di spesa sono comprensive delle componenti retributive a carattere fisso e continuativo e del trattamento accessorio. L'indicatore esprime un valore dell'1% per l'intero aggregato, che si colloca ben al di sotto degli altri comparti del pubblico impiego. Il valore più elevato è quello della Polizia di Stato (2%), mentre l'Arma dei Carabinieri è la forza di polizia con l'indicatore più basso (0,4%). L'indicatore in esame, per motivi facilmente intuibili, assume un andamento diametralmente opposto a quello dell'indicatore di carico della dirigenza (che esprime il numero dei dipendenti gestito da un dirigente), rispetto al quale si erano rilevati, per l'appunto, valori relativamente bassi per la Polizia di Stato e, per contro, valori estremamente elevati per l'Arma dei Carabinieri. Si omettono valutazioni relative alla Polizia penitenziaria perché, come detto, il personale dirigenziale non è normalmente inquadrato nei ruoli del corpo.

Tabella 3

INDICATORI CORPI DI POLIZIA - ANNO 1997

(Importi in migliaia di lire)

DESCRIZIONE	POLIZIA DI STATO	ARMA DEI CARABINIERI	GUARDIA DI FINANZA(*)	POLIZIA PENITENZ.	CORPO FORESTALE	TOTALE	TOTALE (**)
Mensilità liquidate livelli	1.193.749	1.149.562	742.338	457.636	87.523	3.632.828	3.632.828
Forza lavoro media livelli	99.646	95.797	61.863	38.136	7.294	302.736	302.736
Mensilità liquidate dirigenti	11.108	2.146	2.285	222	315	16.076	16.130
Forza lavoro media dirigenti	926	179	190	19	26	1.340	1.344
Mensilità liquidate totali	1.233.394	1.208.314	768.931	479.922	92.038	3.872.999	3.872.999
Forza lavoro media totale	102.809	108.193	64.078	39.994	7.670	322.733	322.733
Personale a tempo indeterminato							
31.12.97	95.867	97.063	61.447	39.509	7.583	301.271	301.271
Personale a tempo indeterminato							
31.12.97 (livelli)	94.847	96.885	61.267	39.492	7.357	299.848	299.848
Dotazione organica 1997 (personale a tempo ind.to)		104.121	63.026	0	9.338	178.487	178.487
Dotazione organica 1997 (livelli)		103.947	64.901	0	9.292	178.140	178.140
Personale a tempo indeterminato							
31.12.96	97.970	98.186	61.727	38.337	7.253	303.493	303.493
Dotazione organica 1996		117.818	0	0	9.350	127.168	127.168
Restante personale al 31.12.97	6.483	15.016	4.057	1.727	1	27.284	27.284
Totale personale al 31.12.97	102.350	112.081	65.504	41.236	7.384	328.555	328.555
Personale femminile complessivo al 31.12.97	11.329	0	0	3.197	554	15.080	15.080
Dirigenti al 31.12.97	1.020	180	180	17	26	1.423	1.427
Giorni assenza totali	6.032.687	4.005.897	3.068.381	2.328.966	335.401	15.771.332	15.771.332
Giorni lavorativi* forza lavoro media	25.802.675	27.156.401	16.083.473	10.038.369	1.925.128	81.006.046	81.006.046
Personale a tempo ind.to con anzianità superiore a 30 anni	1.099	4.938	3.712	272	516	10.537	10.537
Spesa retribuzione necessaria dirigenti	18.845.719	3.173.738	5.914.212	0	413.075	28.346.744	28.346.744

Tabella 3

INDICATORI CORPI DI POLIZIA - ANNO 1997

(Importi in migliaia di lire)

DESCRIZIONE	POLIZIA DI STATO	ARMA DEI CARABINIERI	GUARDIA DI FINANZA(*)	POLIZIA PENITENZ.	CORPO FORESTALE	TOTALE	TOTALE (**)
Spesa (retribuzione fissa dirigenti)	81.019.615	16.856.633	17.986.472	1.295.747	2.317.488	119.487.955	119.862.749
Spesa retribuzione accessori a livelli	407.083.369	349.678.170	275.988.840	218.490.127	22.244.525	1.273.485.231	1.273.390.148
Spesa retribuzione fissa livelli	4.383.063.162	4.321.810.601	2.735.745.987	1.578.598.267	328.507.283	13.347.725.200	13.347.350.406
Spesa per retribuzione lorda dirigenti	99.865.334	20.040.371	23.902.684	1.295.747	2.730.563	147.834.699	148.304.576
Spesa per retribuzione lorda livelli	4.790.146.531	4.671.498.771	3.011.734.787	1.797.088.594	330.751.808	14.621.210.431	14.620.740.554
Spesa per retribuzione lorda totale personale	4.946.664.897	4.959.872.639	3.033.702.984	1.837.233.346	337.443.066	15.174.916.932	15.174.916.932
Spesa per la formazione	1.068.000	29.594.899	20.369.711	1.174.261	338.267	52.945.138	52.945.138
Costo del lavoro	6.869.028.354	6.613.148.697	4.346.594.266	2.548.992.764	457.613.217	20.835.377.298	20.835.377.401
Costo del personale	6.862.661.388	6.385.766.664	4.190.886.225	2.476.470.788	447.099.677	20.363.484.942	20.363.485.045
Cessati per limiti età + dimissioni + altre cause	4.641	4.212	3.356	1.160	570	13.939	13.939
Assunti per procedure concorsuali + altre cause	4	163	39	2.312	2	2.540	2.644
Assunti "provenienti da altre Amministrazioni"	0	0	4	0	5	9	9
Cessati "passati ad altre Amministrazioni"	68	0	4	0	0	72	72
Assunti totali	4	163	63	2.312	7	2.549	2.553
Cessati totali	4.709	4.212	3.360	1.160	570	14.011	14.011

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ROS

(*) Inclusi Cappellani militari

(**) Dati tratti dal Conto annuale 1997.

Tabella 4

INDICATORI CORPI DI POLIZIA - ANNO 1997

N°	DESCRIZIONE	POLIZIA DI STATO	ARMA DEI CARABINIERI	GUARDIA DI FINANZA(*)	POLIZIA PENITENZ.	CORPO FORESTALE	(Importi in migliaia di lire)	
							TOTALE	TOTALE (**)
1	Forza lavoro media	102.800	108.193	64.078	39.994	7.670	322.733	322.733
2	Copertura dell'organico	-	93	94	-	79	169	169
3	Stabilità d'impiego	15	6	15	23	7.383	11	11
3bis	Personale a tempo indeterminato	94	87	94	96	100	92	92
4	Femminilizzazione	11,1	-	-	7,8	7,5	4,6	4,6
5	Carico della dirigenza	100	623	364	2.426	284	231	230
6	Assenza pro-capite	23	15	19	23	17	19	19
7	Anzianità	1,1	5,1	6,0	0,7	7,0	3,5	3,5
8	Ributazione necessaria dirigenti	19	16	25	-	15	19	19
9	Ributazione necessaria livelli	8	7	9	12	6	9	9
10	Formazione	17	13	13	2	3	11	11
11	Spesa media retribuzione lorda dirigenti	107.885	112.062	125.528	70.040	104.021	110.352	110.352
12	Spesa media retribuzione lorda livelli	48.072	48.765	48.684	47.123	48.090	48.297	48.296
13	Forbice dirigenti-livelli	2,2	2,3	2,6	1,5	2,2	2,3	2,3
14	Spesa dirigenti	2,0	0,4	0,8	0,1	0,8	1,0	1,0
15	Part-time	-	-	-	-	-	-	-
16	Tipologia part-time	-	-	-	-	-	-	-
17	Diminuzione intente del personale al 31.12.97	-	-	-	-	-	-	-
18	Squilibrio organico implicito al 31.12.97	-	-	-	-	-	-	-
19	Copertura dell'organico al 31.12.96	-	83	-	-	78	239	239
20	Tasso di cessazione	4,7	4,4	5,4	3,0	7,8	4,6	4,6
21	Sostituzione personale stabile	0,0	0,0	0,0	2,0	0,0	0,2	0,2
22	Sostituzione per mobilità	-	-	1,0	-	-	0,1	0,1
23	Tasso di ricambio	-4,7	-4,2	-5,3	3,0	-7,7	-3,8	-3,8
24	Costo unitario medio giornaliero	266	235	261	247	233	251	251
25	Costo unitario medio giornata lavorata	347	276	322	321	282	312	312
26	Efficienza della spesa per retribuzione	0,23	0,15	0,19	0,23	0,17	0,19	0,19
27	Costo del lavoro unitario	66.820	61.124	67.833	63.735	59.664	64.559	64.559

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

(*) Inclusi Cappellani militari

(**) Dati tratti dal Conto annuale 1997.

3.7 Il personale delle forze armate

3.7.1 Premessa

Così come definite in un recente progetto di legge governativo, presentato alla Camera dei deputati l'8 ottobre 1999 (atto Camera 6433), le forze armate concorrono alla salvaguardia delle libere istituzioni, e al bene della collettività nazionale nei casi di pubbliche calamità ed operano a supporto della pace, secondo le norme e i principi del diritto internazionale, in conformità alle determinazioni delle organizzazioni internazionali delle quali l'Italia fa parte.

Con 293.528 unità in servizio al 31 dicembre 1997, secondo i dati riportati nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato¹, il personale delle forze armate rappresenta il 16% del totale dei dipendenti statali, e l'8,52% del totale dei pubblici dipendenti.

Il predetto personale è posto tutto alle dipendenze del Ministero della Difesa, istituito con d.C.p.S. 4 febbraio 1947, n. 17 al fine di accorpare le funzioni dei precedenti soppressi dicasteri della Guerra, della Marina e dell'Aeronautica.

Nonostante tale riunificazione l'Esercito, la Marina e l'Aeronautica mantengono un distinto organico di personale, diverse procedure di reclutamento, diverse prospettive di carriera per gli interessati, con conseguente scarsa mobilità fra le varie armi.

Fanno altresì parte dell'aggregato forze armate i dipendenti delle capitanerie di porto ed i Cappellani militari (con esclusione di quelli che prestano servizio nell'arma dei Carabinieri). Entrambi tali categorie, per altro, hanno una scarsa incidenza in termini quantitativi sulla consistenza complessiva dell'aggregato.

Dal 1997 il conto annuale della Ragioneria suddivide gli appartenenti alle forze armate in due grandi categorie:

- personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato (ufficiali in servizio permanente, sottufficiali e volontari in servizio permanente);
- personale con rapporto a tempo determinato (ufficiali di complemento, allievi, volontari in ferma breve, militari di leva).

In precedenza la stessa Ragioneria utilizzava un diverso sistema di aggregazione, basato sulla distinzione fra dipendenti di ruolo e non di ruolo. Si trattava di un criterio che privilegiava l'equiparazione stipendiale dei dipendenti delle forze armate al restante personale pubblico. Gli ufficiali di complemento erano inseriti fra il personale di ruolo.

La nuova classificazione utilizza un criterio più omogeneo e consente un migliore confronto con i restanti settori del pubblico impiego.

Ed in effetti l'inserimento degli ufficiali di complemento nella categoria del personale di ruolo, accanto al restante personale a tempo indeterminato rischiava di alterare e di rendere poco significative le rilevazioni concernenti la dinamica quantitativa dell'aggregato, con particolare riferimento ai dati relativi alle assunzioni e cessazioni, atteso il fisiologico rinnovamento annuale della predetta categoria di personale.

Permangono, peraltro, ampie riserve sull'inserimento dei militari di leva fra gli appartenenti all'aggregato forze armate, e fra i pubblici dipendenti in genere, considerato che nei confronti degli interessati alla leva obbligatoria non sussiste un rapporto di impiego su base volontaria né un sinallagma fra prestazione e retribuzione. Si tratta di una categoria estremamente numerosa di personale che percepisce compensi estremamente bassi (disciplinati

¹ Ministero del Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale* 1997.

per l'anno in questione dal d.m. 28 agosto 1997) e il cui inserimento, allora, nelle rilevazioni relative al personale pubblico rischia di alterare i dati complessivi e di rendere poco significativi confronti tra le diverse categorie.

Il conto annuale della Ragioneria, dal quale sono desunti tutti i dati commentati nella presente relazione, presenta un'ulteriore novità consistente nell'esclusiva pubblicazione delle sole informazioni relative all'intero aggregato forze armate, senza la tradizionale disaggregazione per ciascun Ente appartenente al settore.

I dati disaggregati esposti e commentati nella presente relazione, sono stati ricavati utilizzando le informazioni comunque ricevute dalla Ragioneria, rese disponibili su supporto informatico.

Effettuando le necessarie operazioni per rendere omogeneo il nuovo documento con quello degli anni precedenti, si rileva comunque un sufficiente grado di attendibilità e di congruità interna dei dati utilizzati.

Eventuali disallineamenti saranno comunque sottolineati nel prosieguo della relazione.

Premesso quanto sopra, si ravvisa l'opportunità di far precedere l'analisi delle variazioni quantitative nella consistenza delle forze armate e nella dinamica retributiva, da alcune brevi considerazioni relative alle specifiche caratteristiche dell'aggregato, con particolare riferimento alle modificazioni normative intervenute nel periodo di riferimento.

3.7.2 Particolarità dell'ordinamento delle forze armate.

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

Il rapporto di impiego e di lavoro del personale delle forze armate, per espressa previsione derogatoria contenuta nell'art. 2, comma 4, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, resta disciplinato dalla specifica normativa di settore.

A seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 12 maggio 1995, n. 195, alcuni aspetti del predetto rapporto, in precedenza disciplinati esclusivamente dalla legge, formano ora oggetto di una particolare procedura di concertazione, fra una delegazione di parte pubblica composta dai rappresentanti dei Ministeri interessati - Funzione pubblica, Difesa e Tesoro - e da rappresentanti dello Stato maggiore della Difesa, con i delegati delle Sezioni del COCER (Comitato centrale di rappresentanza) delle varie armi, massimo organismo rappresentativo del personale militare, istituito con d.P.R. 14 novembre 1979, n. 691). Il predetto procedimento si conclude con uno "schema di provvedimento di concertazione", successivamente recepito in un apposito decreto del Presidente della Repubblica.

Il predetto provvedimento di concertazione si differenzia da un vero e proprio accordo collettivo, previsto invece per le forze di polizia ad ordinamento civile, in quanto gli organi di rappresentanza del personale militare dovrebbero concorrere all'elaborazione del contenuto della normativa ponendosi in una posizione collaborativa e non antagonista rispetto alle autorità incaricate di decidere.

Ed in effetti, nei confronti del personale militare sussiste ancora, ai sensi della legge n. 382/1978 il divieto non solo di esercitare il diritto di sciopero, ma anche quello di costituire associazioni professionali a carattere sindacale e di aderire ad altre associazioni di tale tipo già costituite. Come riferito nella precedente relazione relativa all'anno 1996², la predetta norma, confermativa dei divieti in materia, aveva formato oggetto di rinvio alla Corte costituzionale per presunta violazione degli art. 3, 39 e 52 della Costituzione. Con sentenza n. 449 del 13 - 17

² cfr. Corte dei conti, *Il costo del lavoro del lavoro pubblico negli anni 1996-97*, Corte dei conti, Centro fotolitografico, 1998, §3.7.2., p. 113.

dicembre 1999 (pubblicata nella G. U., I serie speciale, n. 51 del 22/12/1999) la Corte Costituzionale ha ritenuto non fondata la questione, nella considerazione che pur essendo la struttura militare non già un ordinamento estraneo ma una articolazione dello Stato informata, quindi, ai fondamentali principi e valori della Costituzione, tuttavia la possibilità di costituire organizzazioni sindacali vere e proprie, potrebbe risultare non compatibile con i caratteri di coesione interna e neutralità delle forze armate.

A parte la predetta differenza fra concertazione e accordo sindacale in senso proprio, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 277/1991, sussiste una tendenziale equiparazione stipendiale fra il personale delle forze armate e quello delle forze di polizia ad ordinamento civile e militarizzato.

Nella prassi vengono, quindi, sviluppati contestualmente i distinti provvedimenti, negoziali o di concertazione, relativi alle predette categorie di personale, successivamente recepiti con decreti del Presidente della Repubblica, emessi in pari data.

Atteso il contenuto sostanzialmente omogeneo dei d.P.R. in questione, le forze di polizia ad ordinamento civile e militarizzato e le forze armate possono essere genericamente raggruppate, ai fini dell'analisi della dinamica retributiva, all'interno di un aggregato unitario, denominato "comparto sicurezza".

Con riferimento al 1997, la disciplina del rapporto d'impiego del personale delle forze armate è contenuta, per quanto riguarda la parte normativa, nel d.P.R. 31 luglio 1994, n. 394, e, per la parte economica, nel D.P.R. 18 aprile 1996, n. 360.

Con successivo d.P.R. 16 marzo 1999, n. 255 è stato recepito il provvedimento di concertazione relativo al quadriennio normativo 1998/2001 e al biennio economico 1998/1999.

Attesa la sostanziale omogeneità della nuova disposizione contrattuale, si rinvia per una analisi più dettagliata al paragrafo riguardante i corpi di polizia.

3.7.2.2 Ordinamento delle diverse carriere.

Il personale a tempo indeterminato delle forze armate, relativamente al 1997, è ancora articolato nelle tre distinte carriere degli ufficiali, dei sottufficiali e dei volontari in servizio permanente.

L'appartenenza all'una o all'altra carriera comporta l'attribuzione di un diverso status giuridico, con diverse modalità di accesso di progressione ai gradi superiori, e l'applicazione di istituti particolari. All'interno di ciascuna carriera si creano inoltre particolari vincoli di solidarietà ed appartenenza, favoriti da particolari forme di protezione sociale che spesso coinvolgono anche i familiari e personale a riposo.

Solo a fini economici sussiste una equiparazione con i livelli funzionali, previsti per il restante personale pubblico, e con la dirigenza.

La disciplina concernente lo stato giuridico e le modalità per il reclutamento e l'avanzamento degli ufficiali è stata, nel corso del 1997, modificata con il d.lgs. 30 dicembre 1997, n. 490, emesso in attuazione della delega contenuta nell'art. 1, comma 97, della legge finanziaria per il 1997 (legge 23 dicembre 1996, n. 662). Tale normativa prevede tra l'altro una forte riduzione del numero degli ufficiali che dovrebbe attestarsi nel 2005 nel limite di 21.900 unità.

Qualche ulteriore annotazione merita la problematica relativa alla specificità della dirigenza militare.

Originariamente lo stato giuridico ed il trattamento economico dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni era disciplinato esclusivamente dalla legge, ed il d.P.R. n. 748/1972, nel riordinare la materia, trattava congiuntamente della dirigenza civile e militare indicando in apposite tabelle l'equiparazione tra i gradi più elevati degli ufficiali ed i diversi livelli della dirigenza.

L'evoluzione successiva della normativa in materia è stata nel senso di prevedere una contrattualizzazione anche relativamente alla categoria dei dirigenti civili.

Da ultimo, le recenti modifiche apportate al decreto legislativo n. 29/1993 hanno introdotto il cosiddetto ruolo unico, l'articolazione in due sole fasce retributive e, soprattutto, la previsione di un contratto individuale di lavoro, con il quale dovrà essere stabilita, fra l'altro, l'entità delle diverse forme di retribuzione accessoria (indennità di posizione, retribuzione di risultato, premi per la qualità della prestazione e compensi per il raggiungimento degli obiettivi).

Il trattamento economico della dirigenza militare, invece, è tuttora fissato esclusivamente dalla legge, sulla base di un tendenziale principio di equiparazione con la dinamica retributiva della dirigenza civile.

Ciò è destinato a dar luogo, con il prosieguo del tempo ad un tendenziale disallineamento, considerata l'esistenza all'interno dell'ordinamento militare di cinque diversi gradi equiparati alla dirigenza e le difficoltà di una attribuzione automatica delle diverse voci di retribuzione accessorie, legate per i dirigenti civili, come detto, alla contrattazione individuale e all'effettivo svolgimento delle prestazioni individuali.

Per i dirigenti militari, inoltre, sussistono particolari specifiche indennità automaticamente rivalutabili secondo gli indici Istat.

Nel periodo di riferimento, la retribuzione dei dirigenti militari subisce comunque un incremento pari al 32,25% ed aumenta l'incidenza della componente accessoria sulla retribuzione complessiva (31,05%).

Il miglior trattamento economico goduto dai dirigenti, e soprattutto la presenza di un organico ristretto che non consente a tutti gli interessati di accedere ai gradi di vertice sono destinati a creare, una frattura fra gli ufficiali inquadrati nei livelli e quelli economicamente parificati alla dirigenza, non solo in termini economici, ma anche in relazione al godimento di uno status, anche sociale, diverso e superiore.

Sotto tale punto di vista l'attribuzione del trattamento economico superiore ai tenenti-colonnelli, inquadrati al IX livello, con almeno 15 anni di anzianità, ai sensi della legge 8 agosto 1990, n. 231, è destinato ad avere un peso sempre minore, atteso che la predetta equiparazione riguarda esclusivamente il trattamento economico tabellare, destinato a perdere vieppiù importanza rispetto alla componente accessoria della retribuzione.

Per quanto attiene alla carriera dei sottufficiali appare ancora prematuro, con riferimento al 1997, analizzare gli effetti derivanti dal profondo riordinamento introdotto con il citato d.P.R. 196/1995, che ha previsto i due distinti ruoli dei sergenti e dei marescialli, riservato il primo ai giovani in possesso di diploma di scuola superiore e il secondo inteso invece come possibile sbocco per la categoria dei volontari in servizio permanente.

Con riferimento proprio a tale ultima categoria di personale, si rileva che, alla data del 31 dicembre 1997, a fronte di un organico di 24.262 unità, risultano in servizio solamente 7.600 interessati, con una percentuale di incremento del 277,7% rispetto all'anno precedente, ma con un tasso di copertura pari ancora al 31% dei posti disponibili.

In materia di disciplina del rapporto dei volontari in ferma breve, va segnalato altresì il contenuto del d.P.R. 2 settembre 1997, n. 332, emanato al fine di consentire effettivi sbocchi di carriera per questi ultimi presso le forze di polizia ad ordinamento civile e militare, presso il corpo militare della Croce rossa italiana e il corpo nazionale dei Vigili del fuoco.

Al momento della stesura della presente relazione è in corso un vasto processo di riforma e di trasformazione delle forze armate al fine di meglio assolvere al compito di garantire non solo la difesa della sovranità ed integrità nazionale, ma anche di concorrere alla stabilità e alla sicurezza complessiva, mediante la sempre più frequente partecipazione ad operazioni militari di pace e a missioni internazionali volte a prevenire e risolvere situazioni di crisi internazionale,

disposte dalle organizzazioni sovranazionali e dalle alleanze militari alle quali l'Italia partecipa.³

A parte la presentazione dei progetti di legge citati in nota vanno inoltre segnalate per la loro importanza:

- la legge 8 luglio 1998, n. 230 contenente norme in materia di obiezione di coscienza, che ha configurato l'opzione fra servizio militare di leva e servizio civile come un vero e proprio diritto soggettivo degli interessati, e il conseguente D.L. 16 settembre 1999, n. 324, che ha istituito un fondo nazionale per il servizio civile. È ancora prematuro, peraltro, valutare gli effetti derivanti dalla predetta normativa sul numero dei militari di leva e sulla conseguente necessità di una riorganizzazione delle forze armate.

- la legge 20 ottobre 1999, n. 380 che ha delegato il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi per disciplinare il reclutamento, lo stato giuridico e l'avanzamento del personale militare femminile, sulla base dell'innovativo principio che anche le donne, cittadine italiane, possono partecipare su base volontaria ai concorsi per il reclutamento di ufficiali, sottufficiali e volontari di truppa in servizio permanente nei ruoli delle forze armate e del corpo della Guardia di finanza.

3.7.3 *Consistenza, struttura ed evoluzione del personale.*

3.7.3.1 *Dati generali sulla consistenza del comparto.*

Come detto, alla data del 31 dicembre 1997 il personale appartenente alle forze armate ammonta a 293.528 unità (16% del totale del personale comunque in servizio presso amministrazioni statali ed 8,52% di tutti i pubblici dipendenti).

Si evidenzia nel 1997 una diminuzione di 7.202 unità, rispetto all'anno precedente (2,4% in meno).

Il personale complessivo risulta composto da 115.003 unità a tempo indeterminato (ufficiali - esclusi i sottotenenti di complemento - sottufficiali e volontari in servizio permanente) e da 178.525 unità a tempo determinato, categoria nella quale rientrano i soldati di leva, i volontari in ferma breve, gli ufficiali di complemento e gli allievi.

Il rapporto tra tali due categorie di personale è di 1 a 1,5.

Per una migliore analisi della evoluzione della consistenza numerica dell'aggregato e dei movimenti del personale, si ravvisa, peraltro, l'opportunità di una trattazione separata delle due diverse categorie.

3.7.3.2 *Dinamica del personale a tempo indeterminato.*

Con 115.003 unità, il personale a tempo indeterminato delle forze armate rappresenta il 39,1% del totale degli appartenenti al settore.

³A tal proposito va segnalata la presentazione di numerosi progetti e disegni di legge, di iniziativa parlamentare (tra i più recenti atto Senato n. 1290 e atti Camera nn. 2236 e 324) e, in particolare, di un progetto di legge di iniziativa governativa, approvato dal Consiglio dei Ministri e presentato alla Camera dei deputati in data 8 ottobre 1999 (citato atto Camera 6433).

Si ravvisa, in tutti i progetti presentati, una tendenza di fondo volta a privilegiare la componente volontaria delle forze armate e a limitare il servizio di leva obbligatorio solo alle ipotesi di dichiarazione di guerra, crisi internazionale ovvero mancato raggiungimento del necessario contingente di personale.

In particolare il citato progetto di legge governativo prevede la riduzione del personale complessivo delle forze armate entro il 2005 a 190.000 unità, composte interamente da professionisti. Accanto alle carriere degli ufficiali, dei sottufficiali e dei volontari in servizio permanente, viene introdotta la nuova categoria dei volontari in ferma prefissata, con due distinte possibilità di durata del rapporto (1 o 5 anni) al fine di sostituire progressivamente i militari di leva.

Il predetto personale, rappresenta, al 31 dicembre 1997, il 7% del personale a tempo indeterminato del settore statale ed il 3,7% degli appartenenti al settore pubblico.

Utilizzando i dati messi a disposizione dalla Ragioneria generale dello Stato su supporto informatico è possibile ricavare la seguente distribuzione del personale in questione fra le varie Armi:

- Esercito: 41,6%
- Aeronautica: 35,9%;
- Marina: 18,5;
- Capitanerie di Porto: 3,7%
- Cappellani militari: 0,3%.

Un'ulteriore possibile disaggregazione, utile per esaminare la dinamica retributiva dell'aggregato e il costo del lavoro, può essere effettuata sulla base delle seguenti categorie:

- dirigenti: 2.333 (2,03%);
- restanti ufficiali (esclusi i sottotenenti di complemento): 25.300 (22%);
- sottufficiali: 79.770 (69,36%);
- volontari in servizio permanente: 7.600 (6,61%).

Raffrontando i dati rilevati al termine dell'esercizio 1997 con la consistenza del personale al 1° gennaio del medesimo anno si rileva un aumento di 1.166 unità (1% in più rispetto all'anno precedente).

Si evidenzia quindi una dinamica in controtendenza, atteso che nel predetto periodo, si registra viceversa una diminuzione della consistenza del personale a tempo indeterminato di tutti gli altri comparti per una percentuale del 2,3% sia nel settore statale che nel settore pubblico, in genere.

Aumenta quindi, seppure di poco, l'incidenza del personale delle forze armate rispetto al totale dei pubblici dipendenti.

Il suddetto aumento del personale deriva dal notevole incremento dei volontari in servizio permanente che passano da 2.737 a 7.600 unità (+277,7%), mentre le altre categorie evidenziano tutte una diminuzione, mediamente in linea con la dinamica complessiva dei restanti pubblici dipendenti.

Permane stabile la ripartizione del personale tra le varie Armi, rispetto all'anno precedente.

Sostanzialmente stabile è anche il rapporto fra i dirigenti e le restanti categorie di personale a tempo indeterminato (circa 1 a 50).

Nel corso del 1997 risultano cessate dal servizio 8.082 unità di personale a tempo indeterminato (7%) a fronte di 6.071 nuovi assunti (5,3%), con un saldo negativo, quindi, di 2.011 unità. La dinamica in aumento è data allora dall'immissione nei ruoli del servizio permanente di personale in precedenza già appartenente all'aggregato, ma con rapporto a tempo determinato (ufficiali di complemento passati nel ruolo speciale, volontari in ferma breve transitati nei ruoli del servizio permanente, militari di leva raffermati). A fini statistici, infatti, tale evento non è considerato come assunzione in senso stretto, ma come ricorso alla mobilità interna.

Non si rileva, viceversa, un significativo ricorso alla mobilità esterna, in entrata o in uscita, atteso che l'aggregato forze armate risulta, per la specificità dei compiti istituzionali e delle professionalità necessarie, poco aperto all'interscambio con le altre amministrazioni.

Le assunzioni propriamente dette hanno riguardato 7 dirigenti, 623 ufficiali, 1.117 sottufficiali e 4.324 volontari (71,2% del totale delle assunzioni) e risultano avvenute, nella quasi totalità (99,4%), a seguito delle previste procedure concorsuali.

Le cessazioni dal servizio, che hanno riguardato invece 331 dirigenti, 2.351 ufficiali, 5.308 ufficiali e 92 volontari di truppa, derivano per il 58% da dimissioni, per il 9,7% dal raggiungimento dei limiti di età. Un ulteriore 31% delle cessazioni, registrate genericamente nel

conto annuale sotto la voce "altre cause", riguardano il collocamento in ausiliaria, istituto tipico dell'aggregato in questione, che consiste nella sospensione degli obblighi derivanti dal servizio permanente al raggiungimento di determinati limiti di età, con possibilità peraltro dell'attribuzione di incarichi particolari. I rari casi di mobilità (1,3% in uscita) riguardano l'affidamento a ufficiali di grado estremamente elevato di incarichi particolari presso altre Amministrazioni statali.

L'organico del personale a tempo indeterminato appartenente alle forze armate risulta coperto con una percentuale dell'85%

In particolare i dirigenti evidenziano un esubero del 10,6%; l'organico degli ufficiali risulta coperto al 95%; quello dei sottufficiali al 97%. I volontari di truppa, nonostante il significativo incremento rilevato per tale categoria di personale, rappresentano tuttora il 31% dei posti disponibili nell'organico previsto.

L'aggregato evidenzia, anche nel periodo di riferimento, una significativa mobilità del personale all'interno delle diverse qualifiche funzionali. In particolare, nel 1997 si verifica, in attuazione di quanto previsto nel provvedimento di concertazione, la definitiva soppressione dell'VIII livello bis con slittamento, dei pochi appartenenti, al IX, e la diminuzione degli appartenenti al VII livello (da 20.953 unità a 8.824 unità), con passaggio del relativo personale ai livelli superiori.

Il V livello registra un significativo incremento derivante dalla dinamica in aumento dei volontari in servizio permanente, il cui grado iniziale prevede infatti un'equiparazione economica al predetto livello funzionale.

La più alta concentrazione di personale si rileva sempre al VI livello nel quale sono inquadrati i sottotenenti e i tenenti in servizio permanente e i sottufficiali appartenenti al grado iniziale della carriera.

Una disaggregazione del personale a tempo indeterminato delle forze armate per anzianità di servizio evidenzia la massima concentrazione (61,4%) nelle prime tre fasce (cioè fino a un massimo di 15 anni di servizio). Notevole è anche la percentuale di personale con anzianità compresa tra 0 e 5 anni (17%).

Elevata è invece l'anzianità di servizio dei dirigenti. Il 90% di tale categoria, infatti, ha un'anzianità superiore a 36 anni e fra questi il 26% ha addirittura superato i quaranta anni di attività utile per il pensionamento.

Al riguardo, peraltro, occorre tener conto che alcuni servizi particolarmente gravosi danno diritto a un notevole innalzamento dell'anzianità di servizio.

Le assenze effettuate nel corso del 1997 dal personale a tempo indeterminato ammontano a un totale di 4.088.420 giorni lavorativi. Si tratta nel 70% dei casi di utilizzo di licenze ordinarie; per il 10,2% di licenze straordinarie retribuite. L'11,9% delle assenze è dovuto ad aspettativa per motivi personali o infermità e, infine, il 7,9% appare genericamente riferibile ad altre cause. Non risultano ovviamente assenze dovute a sciopero.

Dividendo il numero dei giorni di assenze per la forza-lavoro media (dato ottenuto dividendo le mensilità liquidate nell'anno per 12) risulta una media di circa 35 giorni di assenza per ogni dipendente in servizio a tempo indeterminato.

3.7.3.3 Dinamica del personale a tempo determinato.

Sotto tale voce il conto annuale elaborato dalla Ragioneria generale dello Stato raggruppa diverse categorie di personale, tutte caratterizzate dalla mancanza di un rapporto stabile d'impiego.

Si tratta di 178.525 unità, in servizio al 31 dicembre 1997, così ripartite:

- ufficiali di complemento 3.925 (2,2%);
- volontari in ferma breve: 15.177 (8,5%);
- militari di leva: 156.345 (87,6%)

- allievi: 3.078 (1,7%).

Si evidenzia ancora nel periodo di riferimento l'importanza del numero dei militari di leva rispetto ai volontari di carriera, in un rapporto di 1 a 10.

Rispetto all'anno precedente si rileva una diminuzione di 8.368 unità (pari al 4,5%), particolarmente significativa per gli ufficiali di complemento (35% in meno). Aumentano invece i volontari in ferma breve (+17,4%), a fronte di una diminuzione dei militari di leva (+5,5%).

Il personale a tempo determinato è prevalentemente concentrato nell'Esercito (75,9%). L'Aeronautica raggruppa il 12,64% degli interessati, la Marina il 9,05% e le Capitanerie di Porto il 2,41%

3.7.4 *Dinamica economica del personale delle forze armate.*

Il costo del personale appartenente all'aggregato forze armate, relativamente al 1997, ammonta a 9.055,4 miliardi, pari all'8,4% dell'analoga voce di costo rilevata per il settore statale (4,4% del totale relativo all'intero settore pubblico).

La predetta voce, peraltro, si riferisce a tutto il personale appartenente all'aggregato. Ciò rende poco significativo il dato e difficile il raffronto con le restanti categorie di dipendenti pubblici, a causa dell'inserimento dei compensi percepiti dai militari di leva.

Non considerando i predetti compensi il costo del personale ammonta allora a 8.622,7 miliardi (4,19% del totale relativo al settore statale e 8,02% del dato relativo al personale pubblico).

Il costo del personale risulta costituito dalle voci di costo, di seguito evidenziate:

	in miliardi	%sul totale
Retribuzioni lorde (competenze fisse ed accessorie)	6.934,2	76,58%
Contributi a carico dell'Amministrazione	1.862,6	20,57%
Indennità di missione e trasferimento	251,9	2,78%
Altre spese	6,7	0,07%

Rispetto al 1996 si evidenzia un aumento della spesa per retribuzioni lorde, pari al 2,6%, derivante in parte dalla dinamica quantitativa in crescita del personale a tempo indeterminato ed alla corresponsione agli interessati dell'ultima tranche degli aumenti contrattuali previsti nel provvedimento di concertazione relativo al biennio 1996/97.

Diminuisce, invece, l'entità dei contributi a carico dell'amministrazione, per una percentuale pari al 14,5%, e quella delle altre voci che compongono il costo del personale.

Il dato aggregato, pertanto, evidenzia una diminuzione di 197,9 miliardi (2,1% in meno rispetto al 1996).

Con riferimento al personale a tempo indeterminato, la spesa per retribuzioni ammonta a 5.961,5 miliardi. Appare difficile effettuare un raffronto con l'anno precedente, in quanto non è possibile scorporare dai dati del 1996 la spesa per gli ufficiali di complemento.

La retribuzione media annua del personale a tempo indeterminato è pari a 50,226 milioni (superiore del 16,3% rispetto alla media del personale statale), con un incremento rispetto all'anno precedente del 2,6%, inferiore, quindi, a quello medio del settore statale (5,4%).

La retribuzione media lorda del personale a tempo indeterminato può essere così disaggregata:

competenze fisse	71,88%
indennità e competenze accessorie	22,97%
straordinario	3,98%
altre indennità	1,17%

Particolarmente notevole si appalesa invece l'aumento della retribuzione media dei dirigenti che passa a 133,4 milioni medi lordi annui, con un incremento di 43,6 milioni, pari al 32,2% (+26,9% relativamente ai dirigenti generali, e +33,7% per i dirigenti di prima fascia).

Il rapporto, quindi, fra la retribuzione media di un dirigente e quella del personale dei livelli (escluso il personale avente diritto al trattamento superiore) è di 1 a 2,9.

In particolare, per quanto attiene ai dirigenti, la componente accessoria rappresenta il 31% della retribuzione. Tale rapporto, per quanto attiene al personale dei livelli, è del 27,3%.

Il costo del lavoro del personale appartenente all'aggregato forze armate, voce comprensiva anche delle spese per la gestione delle mense, per il benessere del personale, per la corresponsione di equo indennizzo, per la formazione e la gestione dei concorsi, ammonta nel 1997 a 9.207,4 miliardi con una diminuzione, rispetto al 1996, di 209,1 miliardi (meno 2,2%). Da segnalare, peraltro, che le spese relative al vestiario per i dipendenti, quantificate con un dato già probabilmente sottostimato, in 7,9 miliardi nel 1996 non sono evidenziate nel conto annuale del 1997.

Anche le spese per la formazione del personale che nel 1996 ammontavano a 70,5 miliardi (0,75% del costo del lavoro), non sono state quantificate nel 1997.

3.7.5 Cenni sulla dinamica quantitativa e retributiva relativa al 1998.

Alla data di stesura della presente relazione, risultano disponibili le prime elaborazioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato destinate a confluire nel conto annuale relativo al 1998.

Si tratta di dati non definitivi e suscettibili di modifiche ed integrazioni dai quali è possibile comunque trarre, alcune linee di tendenza con riferimento soprattutto alla dinamica dell'intero aggregato.

Il numero complessivo degli appartenenti alle forze armate ammonterebbe, alla data del 31 dicembre 1998 a 291.145 unità. Si rileva peraltro che, le predette elaborazioni riportano un dato diverso rispetto a quello contenuto nel conto annuale 1997 per quanto attiene alla consistenza del personale al termine del predetto anno (295.293 unità anziché 293.528) con uno scostamento quindi dello 0,6%.

Effettuando comunque i confronti, con i dati ufficiali riportati nel conto annuale per il 1997, utilizzati nel corso della presente relazione, si rileverebbe una diminuzione di 2.383 unità (0,8% in meno).

In particolare il personale a tempo indeterminato sembra evidenziare un aumento di circa il 2,4%, a fronte di una diminuzione del restante personale pari al 2,9%.

Con riferimento al personale a tempo determinato, la categoria dei volontari evidenzierrebbe un incremento del 6,3% a fronte di una diminuzione dei militari di leva del 9,7%.

Per quanto attiene al costo del personale, la spesa per retribuzioni lorde aumenterebbe di 86,4 miliardi (1,2% in più).

Il costo del lavoro diminuirebbe invece di 45,7 miliardi (0,5%), a causa di una ulteriore diminuzione dei contributi versati dallo Stato (8,6% in meno).

Scheda riepilogativa - Aggregato forze armate

CONSISTENZA E DINAMICA DEL PERSONALE

DIPENDENTI IN SERVIZIO	1996	1997
Tempo indeterminato	113.837	115.003
Restante personale	186.893	178.525
TOTALE	300.730	293.528

PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO 1997	Quantità	%
Dirigenti	2.333	2,03
Ufficiali	25.300	22,00
Sottufficiali	79.770	69,36
Volontari in servizi permanente (VSP)	7.600	6,61

DINAMICA DEL PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO 1997

Assunzioni	6.071
Cessazioni	8.082
Saldo entrati/usciti	3.177

INDICATORI DESCRITTIVI (1997)

1 - Forza lavoro media	295.482
1 - Copertura dell'organico al 31.12.96	83
3 - Copertura dell'organico al 31.12.97	85
4 - Stabilità d'impiego	1
5 - Personale a tempo indeterminato	39
6 - Carico della dirigenza	126
7 - Assenza pro-capite	6
8 - Anzianità superiore a 30 anni	3,5
9 - Tasso di cessazione	6,9
10 - Sostituzione personale stabile	0,8
11 - Sostituzione per mobilità	0
12 - Tasso di ricambio	-1,7

SPESA	1996	1997	diff.	diff. %
Costo del personale	9.253,3	9.055,4	-197,9	-2,1
Retribuzione lorda personale a tempo indeterminato	6.028,5	5.961,6	-66,9	-1,1
Retribuzione media annua personale a tempo indeterminato (in migliaia)	48,947	50,226	+1,3	+2,6
Costo del lavoro	9.416,6	9.207,4	-209,2	-2,2

INDICATORI FINANZIARI (1997)

13 - Retribuzione accessoria dirigenti	14
14 - Retribuzione accessoria livelli	5
15 - Formazione	-
16 - Spesa media retribuzione lorda dirigenti	131,828
17 - Spesa media retribuzione lorda livelli	49,067
18 - Forbice dirigenti-livelli	2,7
19 - Spesa dirigenti	4,4
20 - Costo unitario medio giornaliero	122
21 - Costo unitario medio giornata lavorata	130
22 - Efficienza della spesa per retribuzione	0,06
23 - Costo del lavoro unitario	31,161

3.8 Le rimanenti categorie di dipendenti statali non contrattualizzate

3.8.1 Premessa.

L'avvenuta contrattualizzazione della dirigenza generale non ha inciso sullo *status* delle categorie sotto descritte.

Si tratta del personale della carriera prefettizia, dei diplomatici, dei magistrati ed avvocati dello Stato⁴. La loro consistenza numerica (inferiore nel complesso alle 13 mila unità) rende assai poco significativo il peso delle predette categorie sul costo del lavoro pubblico. Nondimeno, si tratta di personale con trattamento economico in media più elevato nell'ambito del pubblico impiego.

Ulteriore peculiarità è il meccanismo di progressione di carriera, regolato da passaggi spesso automatici, cosa che comporta un elevato tasso di mobilità verticale, particolarmente significativo nella carriera diplomatica, dove la qualifica di dirigente generale ha una copertura del 142% sull'organico.

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

La qualità dei dati desunti dal conto annuale della Ragioneria generale dello Stato - naturalmente anche per la limitatezza dei flussi finanziari - non presenta particolari problemi.

Naturalmente, per il personale di Magistratura non si è proceduto a distinguere tra dirigenza e personale dei livelli, stante la mancanza di significato di tale partizione nell'ambito di questo particolare settore del pubblico impiego.

3.8.2 Il personale della carriera prefettizia.

3.8.2.1 Consistenza, struttura e anzianità.

Il personale consta di 1.763 unità alla fine del 1997 (*tabella 1*), con una percentuale femminile attestatasi ormai da tempo oltre il 40%. Il personale complessivo inquadrato nei livelli non dirigenziali copre il 60% della dotazione. Nel complesso, l'organico risulta coperto al 93%, seppure sussistono eccedenze nella copertura delle qualifiche elevate (131% per i dirigenti generali) e carenze fra il personale dei livelli (82%).

L'anzianità media di servizio si avvicina ai 17 anni, risultando, tuttavia, tutto il personale dirigenziale (eccetto 4 unità) con anzianità superiore a 15 anni. E' significativo che solo 9 unità delle qualifiche abbiano più di 25 anni di anzianità.

Nel 1997 non vi sono stati rilevanti mutamenti nella struttura del personale rispetto all'anno precedente. Va rilevato, tuttavia, un sia pur modesto calo nella copertura degli organici, con ridimensionamento dell'eccedenza nella copertura delle qualifiche elevate e contestuale diminuzione del personale dei livelli (dall'86% di copertura all'82%).

Per quel che concerne la distribuzione del personale sul territorio, la regione Lazio assorbe un terzo delle unità. In periferia, si notano squilibri nella distribuzione del personale (per esempio, in Basilicata vi sono 24 unità con 2 sole province, mentre in Emilia Romagna vi sono 89 unità con 9 province).

3.8.2.2 La spesa.

La spesa erogata per retribuzioni nel 1997 ammonta a 124 miliardi (*tabella 2*), di cui i quattro quinti per retribuzioni ordinarie (stipendio ed indennità integrativa speciale). Il residuo di retribuzione accessoria è costituito da compenso per lavoro straordinario (poco meno del 10% del totale della spesa, singolarmente attribuito per più della metà della somma ai dirigenti,

⁴ Per le altre categorie di personale non contrattualizzato, si rinvia al paragrafo

seppur costituenti meno di un terzo del personale) ed altre indennità che concernono sostanzialmente il personale delle qualifiche meno elevate.

La retribuzione media lorda *pro capite* del personale di prefettura è stata di 69,3 milioni, con un aumento di 4 milioni annui rispetto al 1996.

I contributi a carico dell'Amministrazione sfiorano i 45 miliardi, con un incremento di 7 miliardi rispetto all'anno precedente. Rispetto al 1995 tale voce di spesa si è quasi triplicata. Il costo del lavoro totale supera i 173 miliardi.

Tabella 1

PERSONALE IN SERVIZIO DELLA CARRIERA PREFETTIZIA PER CATEGORIE

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1996				RILEVAZIONE 1997			
	31.12.95		31.12.96		31.12.96		31.12.97	
	Dotazione organica	Totale	Di cui donne	Totale	Dotazione organica	Totale	Di cui donne	Totale
Dirigenti generali	146	212	10	202	146	202	11	192
Dirigenti	452	506	108	498	452	498	129	500
Personale livelli	1.304	1.079	610	1.120	1.304	1.120	629	1.071
TOTALE	1.902	1.797	728	1.820	1.902	1.820	769	1.763

PERSONALE IN SERVIZIO DELLA CARRIERA PREFETTIZIA PER CATEGORIE

% DI COPERTURA, DI COLONNA E VARIAZIONI PERCENTUALI

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1996				RILEVAZIONE 1997			
	% colonna		Variazione % 1996/1995		% colonna		Variazione % 1997/1996	
	% copertura	Totale	Di cui donne	Totale	% copertura	Totale	Di cui donne	Totale
Dirigenti generali	138,4	11,1	0,6	-4,7	131,5	10,9	0,6	-5,0
Dirigenti	110,2	27,4	7,1	-1,6	110,6	28,4	8,4	0,4
Personale livelli	85,9	61,5	34,6	3,8	82,1	60,7	33,8	-4,4
TOTALE	95,7	100,0	42,3	1,3	92,7	100,0	42,8	-3,1

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

Tabella 2

SPESA PER COMPETENZE FISSE E INDENNITÀ NEL 1997 PER IL PERSONALE DELLA CARRIERA PREFETTIZIA

(Importi in migliaia di lire)

CATEGORIA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.L.A.	Tredicesima mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di stipendio	TOTALE (A)	Recupero per assenze, ritardi, ecc.	Ancorati per anni precedenti	TOTALE (*) (B)
Dirigenti generali	15.008.580	2.708.220	0	1.764.839	0	4.650.067	24.131.706	-36.484	1.713.509	25.808.728
Dirigenti	26.903.907	7.668.195	0	2.869.211	3.312	311.909	37.756.534	-111.095	446.407	38.091.846
Livelli	22.559.980	13.420.772	961.857	2.942.703	43.268	133.594	40.082.174	-248.042	399.351	40.233.483
TOTALE	64.472.467	23.797.187	961.857	7.576.753	46.580	5.115.570	101.970.414	-395.621	-2.539.264	104.114.057

(*) Nel calcolo del totale, l'importo relativo ai recuperi per assenze, ritardi, ecc. non viene sommato ma sottratto

SPESA PER COMPETENZE ACCESSORIE NEL 1997 PER IL PERSONALE DELLA CARRIERA PREFETTIZIA

(Importi in migliaia di lire)

CATEGORIA	Strordinario	Indennità di amministrazione	Indennità di rischio	Indennità derivanti da provvedimenti specifici	Fondo di produttività collettiva	Fondo per la qualità della prestaz. Individ.	Altre spese accessorie e indennità vario	TOTALE COMPETENZE (C)	TOTALE A+C	TOTALE B+C
Dirigenti generali	215.276	0	0	0	0	0	0	215.276	24.346.982	26.024.004
Dirigenti	5.204.067	0	0	3.912.322	0	0	0	9.116.389	46.872.923	47.208.235
Livelli	3.940.489	0	0	6.609.206	0	0	0	10.549.695	50.631.869	50.763.378
TOTALE	9.359.832	0	0	10.521.528	0	0	0	19.881.360	121.851.774	123.995.417

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

3.8.3 Il personale diplomatico.

3.8.3.1 Consistenza, struttura e anzianità.

Pressoché invariato rispetto all'anno precedente è il numero dei diplomatici in servizio al 31 dicembre 1997 (904), con una copertura del 96% (*tabella 3*), situazione particolarmente positiva nell'ambito del pubblico impiego. Peraltro, sussistono eccedenze nella copertura della qualifica più elevata (dirigenti generali) dove su una dotazione organica di 168 posti risultano inquadrate ben 239 unità (copertura pari al 141%). L'incidenza delle donne è minima: sotto il 9%.

La struttura del personale rimane pressoché invariata rispetto agli anni precedenti. Oltre i due terzi delle unità hanno qualifica dirigenziale.

L'anzianità di servizio media è di 19 anni, che anche quest'anno risulta essere il valore più alto per il personale appartenente al settore statale (con esclusione delle magistrature amministrativa e contabile).

Le unità di personale che prestano servizio all'estero si attesta sul 60%, mentre il rimanente 40% svolge le proprie funzioni nella sede centrale di Roma.

3.8.3.2 La spesa

La spesa per le retribuzioni nel 1997 somma a 211 miliardi (*tabella 4*), progredendo di oltre un settimo rispetto all'anno precedente.

Inoltre, le spese per indennità di missione e di trasferimento hanno superato i 16 miliardi. Queste spese comprendono viaggi di servizio e congedo in Italia - compresi i familiari a carico -, il rimborso delle spese di trasporto in occasione di trasferimenti, l'indennità di prima sistemazione e di richiamo, i contributi nelle spese di abitazione.

La peculiarità retributiva del personale diplomatico consiste nella rilevante incidenza della retribuzione accessoria, in conseguenza dell'elevata entità dell'indennità di servizio all'estero che costituisce i tre quarti della retribuzione ordinaria.

La retribuzione media di 245 milioni l'anno pone la categoria di gran lunga al primo posto nel settore statale. Rispetto all'anno precedente, si nota un incremento medio di 35 milioni, assai superiore — sia in termini assoluti che percentuali — agli incrementi degli altri comparti del pubblico impiego.

Dai dati provvisori riferiti al 1998, emerge un ulteriore significativo incremento del costo del lavoro, maggiore di quello delle altre categorie trattate in questo paragrafo.

Il costo del lavoro per l'anno 1997 ha superato i 262 miliardi di lire.

I contributi a carico dell'Amministrazione sfiorano i 24 miliardi, ulteriormente incrementandosi rispetto all'anno precedente che aveva visto la loro triplicazione.

La riforma dell'indennità per il servizio svolto all'estero⁵, analiticamente descritta nella precedente relazione, ha ricevuto concreta attuazione con le circolari ministeriali n. 16 del 25 novembre 1998 e n. 14 del 3 novembre 1999.

⁵ D.lgs. 27 febbraio 1998, n. 62 "Disciplina del trattamento economico per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni in servizio all'estero, a norma dell'art. 1, commi da 138 a 142, della legge 23 dicembre 1996, n. 662".

Tabella 3

PERSONALE IN SERVIZIO DELLA CARRIERA DIPLOMATICA PER CATEGORIE

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1996				RILEVAZIONE 1997			
	Dotazione organica	31.12.96		Di cui donne	Dotazione organica	31.12.96		Di cui donne
		Totale	Di cui donne			Totale	Di cui donne	
Dirigenti generali	168	237	4	4	168	238	4	5
Dirigenti	460	402	31	32	460	410	32	38
Personale livelli	310	262	14	38	310	258	38	37
TOTALE	938	901	69	74	938	906	74	80

PERSONALE IN SERVIZIO DELLA CARRIERA DIPLOMATICA PER CATEGORIE
*% DI COPERTURA, DI COLONNA E VARIAZIONI PERCENTUALI

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1996						RILEVAZIONE 1997			
	% copertura	% colonna		Variazione % 1996/1995		% copertura	% colonna		Variazione % 1997/1996	
		Totale	Di cui donne	Totale	Donne		Totale	Di cui donne		
									Totale	Donne
Dirigenti generali	141,7	26,3	0,4	0,4	0,0	142,3	26,4	0,6	0,4	25,0
Dirigenti	89,1	45,3	3,5	2,0	3,2	88,5	45,0	4,2	-0,7	18,8
Personale livelli	83,2	28,5	4,2	-1,3	11,8	83,2	28,5	4,1	0,0	-2,6
TOTALE	96,6	100,0	8,2	0,6	7,2	96,4	100,0	8,8	-0,2	8,1

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

Tabella 4

SPESA PER COMPETENZE FISSE E INDENNITÀ NEL 1997 PER IL PERSONALE DELLA CARRIERA DIPLOMATICA

(Importi in migliaia di lire)

CATEGORIA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	Assegni per nucleo familiare	Indennità pagate con capitali di stipendio	TOTALE (A)	Recuperi per assenze, ritardi, ecc.	Aureati per anni precedenti	TOTALE (*) (B)
Dirigenti generali	17.242.499	1.426.115	0	2.251.429	0	3.579.176	26.499.319	6.598.320	1.595.416	23.496.415
Dirigenti	17.059.935	5.539.503	0	1.888.967	67.146	11.729	24.567.280	-3.180.400	113.391	21.500.271
Ufficiali	6.401.113	1.372.141	0	821.460	4.650	0	10.603.364	-2.621.522	1.025	7.982.867
TOTALE	40.703.547	12.337.959	0	4.961.856	75.796	3.590.805	61.669.963	-12.400.242	-3.709.832	52.979.553

(*) Nel calcolo del totale, l'importo relativo ai recuperi per assenze, ritardi, ecc. non viene sommato ma sottratto

SPESA PER COMPETENZE ACCESSORIE NEL 1997 PER IL PERSONALE DELLA CARRIERA DIPLOMATICA

(Importi in migliaia di lire)

CATEGORIA	Strordinario	Indennità di amministrazione	Indennità di rischio	Indennità derivanti da provvedimenti specifici	Fondo di produttività collettiva	Fondo per la qualità della prestaz. individ.	Altre spese accessorie e indennità varie	TOTALE COMPETENZE (C)	TOTALE A+C	TOTALE B+C
Dirigenti generali	1.083.105	0	0	0	387.481	0	54.616.776	56.087.362	82.586.661	79.583.777
Dirigenti	1.073.482	0	0	0	714.522	0	59.593.546	61.381.550	85.948.830	82.881.821
Ufficiali	154.734	0	0	0	174.913	0	19.893.919	40.423.566	57.026.330	48.406.433
TOTALE	2.511.321	0	0	0	1.276.916	0	154.104.241	157.892.478	219.562.441	210.872.031

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

3.8.4 Il personale di magistratura

3.8.4.1 Consistenza, struttura e anzianità.

Con una copertura di oltre il 92% dell'organico, il numero totale dei magistrati alla fine del 1997 ammonta a 9.753 unità (*tabella 5*). La preminenza assoluta è data dalla Magistratura ordinaria con un peso di poco inferiore ai nove decimi del totale. Il residuo è costituito, nell'ordine, da Corte dei conti, Magistratura amministrativa (Consiglio di Stato e Tribunali amministrativi regionali), Avvocatura dello Stato e, con valori esigui, Magistratura militare.

La Magistratura militare presenta la più critica situazione per quel che concerne la copertura organica (83%), seppure la situazione risulta notevolmente migliorata rispetto all'anno precedente, quando la copertura risultava appena del 72%. Se gli organici della Corte dei conti sono quasi del tutto coperti, per le altre magistrature non si scende mai sotto il 90%.

Le donne rappresentano, nel complesso, quasi un terzo del personale, ma superano la metà della composizione magistratuale dei livelli più bassi, ciò che comporterà nei prossimi anni, per gli effetti congiunti del *turn over* e dell'avanzamento automatico di carriera, un ancora più evidente miglioramento della loro presenza.

L'anzianità media dell'intero settore supera i 17 anni, con punte elevatissime per la Corte dei conti (28 anni) e minime per la Magistratura ordinaria (poco più di 16 anni) e militare, fatto che incide non poco sulla retribuzione media.

Anzianità media del personale di magistratura

MAGISTRATURA	1996	Scostamento media	1997	Scostamento media
Avvocatura dello Stato	17,24	+0,06	17,18	-0,18
Consiglio di Stato e TT.AA.RR.	20,02	+2,84	20,76	+3,40
Corte dei conti	28,60	+11,42	27,94	+10,57
Magistratura ordinaria	16,37	-0,81	16,60	-0,76
Magistratura militare	15,20	-1,98	12,67	-4,69
TOTALE	17,18		17,36	

La dislocazione dei magistrati sul territorio è fisiologicamente decentrata al massimo per la magistratura ordinaria (oltre i 4/5 dei magistrati opera fuori del Lazio).

3.8.4.2 La spesa.

Ammonta a 1.487 miliardi la spesa sostenuta per le retribuzioni nel 1997 (*tabella 6*). Il costo del personale si attesta a 2.137 miliardi, rispetto ai 1.881 miliardi dell'anno precedente.

Le spese per contributi a carico dell'Amministrazione, che superano 493 miliardi, risultano superiori anche all'anno 1996, nel quale si erano triplicate rispetto all'anno precedente.

La retribuzione media annua riferita all'anno 1997 (*tabella 7*) è più elevata per la Corte dei conti (223 milioni) e la Magistratura amministrativa (Consiglio di Stato e Tribunali amministrativi regionali) (204 milioni), rispetto alla Magistratura militare (113 milioni) e alla Magistratura ordinaria (144 milioni). Il dato è facilmente spiegabile in base a quanto precedentemente detto sulla differenza di anzianità di servizio media fra le varie magistrature.

Dall'esame della composizione della spesa per voci retributive, si rileva l'insignificanza degli emolumenti accessori.

Si deve sottolineare che la spesa per le retribuzioni è caratterizzata dall'adeguamento retributivo automatico di cui alla legge n. 27/1981 e dalla mobilità verticale conseguente allo specifico meccanismo di avanzamento in carriera.

Tabella 5

PERSONALE IN SERVIZIO NELLA MAGISTRATURA NEGLI ANNI 1996 e 1997

MAGISTRATURA	RILEVAZIONE 1996				RILEVAZIONE 1997			
	31.12.95		31.12.96		31.12.96		31.12.97	
	Dotazione organica	Totale	Di cui donne	Di cui donne	Dotazione organica	Totale	Di cui donne	Di cui donne
Avvocatura dello Stato	370	330	85	90	370	328	84	92
Consiglio di Stato e T.T.A.A.RR.	425	412	43	47	425	401	47	46
Corte dei conti	537	523	58	59	535	514	59	63
Magistratura ordinaria	9.109	8.351	2.420	2.570	9.109	8.450	2.570	2.685
Magistratura militare	103	69	2	3	103	74	3	6
TOTALE	10.544	9.685	2.608	2.763	10.544	9.767	2.763	2.896

PERSONALE IN SERVIZIO NELLA MAGISTRATURA NEGLI ANNI 1996 e 1997

% DI COPERTURA, DI COLONNA E VARIAZIONI PERCENTUALI

MAGISTRATURA	RILEVAZIONE 1996				RILEVAZIONE 1997			
	% colonna		Variazione % 1996/1995		% colonna		Variazione % 1997/1996	
	% copertura	Totale	Di cui donne	Donne	% copertura	Totale	Di cui donne	Donne
Avvocatura dello Stato	88,6	3,4	0,9	-1,2	89,5	3,4	0,9	0,3
Consiglio di Stato e T.T.A.A.RR.	94,4	4,1	0,5	-2,7	91,3	4,0	0,5	-2,1
Corte dei conti	95,7	3,3	0,6	-1,7	98,3	5,3	0,7	3,6
Magistratura ordinaria	92,8	86,5	26,3	1,2	92,4	86,3	27,5	4,5
Magistratura militare	71,8	0,8	<0,1	7,2	83,5	0,9	<0,1	100,0
TOTALE	92,6	100,0	28,3	0,8	92,5	100,0	29,7	4,8

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

Tabella 6

SPESA PER COMPETENZE FISSE E INDENNITÀ NEL 1997 PER IL PERSONALE DI MAGISTRATURA

(Importi in migliaia di lire)

MAGISTRATURA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.L.A.	Tredicesima mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitali di stipendio	TOTALE (A)	Recupero per assenze, ritardi, ecc.	Aumentati per anni precedenti	TOTALE (*) (B)
Avvocatura dello Stato	10.510.653	5.337.384	0	1.153.999	0	6.000.106	60.002.112	77.107	286.450	60.211.464
Consiglio di Stato e T.T.AA.RR	61.349.347	6.453.688	0	5.763.077	0	6.455.758	80.021.870	-162.468	148.649	80.008.051
Corte dei conti	88.161.518	8.062.866	0	7.968.967	2.000	8.619.709	113.215.260	-135.727	126.288	113.505.821
Magistratura ordinaria	875.739.503	131.230.716	0	82.899.416	0	130.511.671	1.220.381.306	-5.279.935	8.445.953	1.223.547.324
Magistratura militare	6.236.412	1.196.860	0	622.773	0	740.927	8.836.972	-0	51.401	8.888.373
TOTALE	1.076.037.433	152.681.484	0	101.408.232	2.000	152.328.371	1.482.457.520	-5.655.237	9.358.750	1.486.161.033

(*) Nel calcolo del totale, l'importo relativo ai recuperi per assenze, ritardi, ecc. non viene sommato ma sottratto

SPESA PER COMPETENZE ACCESSORIE NEL 1997 PER IL PERSONALE DI MAGISTRATURA

(Importi in migliaia di lire)

MAGISTRATURA	Stipendio	Indennità di rischio	Indennità derivanti da provvedimenti specifici	Fondo di produttività collettiva	Fondo per la qualità della prestaz. individi	Altre spese accessorie e indennità varie	TOTALE COMPETENZE (C)	TOTALE A+C	TOTALE D+C
Avvocatura dello Stato	224.187	0	0	0	0	0	224.187	60.226.399	60.435.657
Consiglio di Stato e T.T.AA.RR	125.874	0	0	0	0	0	125.874	80.147.744	80.133.925
Corte dei conti	212.385	0	0	0	0	250.787	463.172	113.678.432	113.668.993
Magistratura ordinaria	388.000	0	0	0	0	11.540	399.540	1.220.780.846	1.223.946.864
Magistratura militare	0	0	0	0	0	0	0	8.836.972	8.888.373
TOTALE	950.446	0	0	0	0	262.327	1.212.773	1.483.670.293	1.487.373.806

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

Tabella 7

RETRIBUZIONE MEDIA ANNUA PRO-CAPITE DEL PERSONALE DI MAGISTRATURA NEL 1997

(Importi in migliaia di lire)

MAGISTRATURA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	TOTALE	Indennità varie	Straordinario	Altre indennità e competenze accessorie	TOTALE	Retribuzione	Recuperi	Arretrati
Avvocatura dello Stato	134.338	16.109	0	2.537	162.984	18.109	672	0	18.786	181.270	233	865
Consiglio di Stato e T.I.A.A.R.R.	156.670	16.481	0	14.717	187.868	16.486	321	0	16.808	204.676	415	380
Corte dei conti	173.518	16.650	0	15.680	205.848	16.966	418	194	17.572	223.736	267	839
Magistratura ordinaria	103.761	15.549	0	9.822	129.131	15.463	46	1	15.511	144.642	626	1.001
Magistratura militare	80.726	15.394	0	8.010	104.130	9.830	0	0	9.830	113.659	0	661
TOTALE	110.377	15.662	0	10.402	136.441	15.625	97	27	15.750	152.191	580	960

RETRIBUZIONE MEDIA ANNUA PRO-CAPITE DEL PERSONALE DI MAGISTRATURA NEL 1997 - % DI SCOSTAMENTO DALLA MEDIA

(Importi in migliaia di lire)

MAGISTRATURA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	TOTALE	Indennità varie	Straordinario	Altre indennità e competenze accessorie	TOTALE	Retribuzione	Recuperi	Arretrati
Avvocatura dello Stato	+21,7	+2,9		+20,3	+19,3	+15,9	+494,0	-100,0	+19,3	+19,4	-59,9	-9,9
Consiglio di Stato e T.I.A.A.R.R.	+41,9	+5,2		+41,5	+37,7	+5,5	+229,7	-100,0	+6,7	+34,5	-28,5	-60,5
Corte dei conti	+57,2	+6,4		+50,8	+40,9	+8,6	+328,8	+173,3	+13,5	+47,0	-54,0	-12,6
Magistratura ordinaria	-6,0	-0,7		-5,6	-5,4	-1,0	-52,8	-94,9	-1,5	-5,0	+7,8	+4,2
Magistratura militare	-26,9	-1,7		-23,0	-23,7	-19,0	-100,0	-100,0	-39,5	-25,3	-100,0	-31,1

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

Capitolo IV

IL PERSONALE DELLE REGIONI E DELLE AUTONOMIE LOCALI

4.1 Caratteristiche del comparto

Questo capitolo analizza i dati relativi al personale delle Regioni e degli enti locali e presenta, rispetto all'impostazione seguita in passato, un diverso taglio metodologico.

In conseguenza della peculiarità dell'ordinamento regionale nel vigente sistema costituzionale, i precedenti referti hanno trattato l'aggregato delle Regioni separatamente da quello del personale dipendente dagli enti locali.

Il nuovo criterio di analisi, invece, prendendo in esame l'intero comparto di contrattazione, consente una visione più completa dei fatti gestionali di maggior rilievo finanziario e meglio si presta a considerazioni di carattere generale di politica retributiva.

Ai sensi dell'art. 5 del recente accordo quadro per la definizione dei comparti di contrattazione sottoscritto il 23 dicembre 1997, tale comparto comprende le regioni a statuto ordinario e gli enti pubblici non economici da esse dipendenti, i comuni, le province, le comunità montane, i consorzi e le associazioni tra enti locali, le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, le università agrarie, le camere di commercio e le autorità di bacino.

Comunque, ogni valutazione sui dati complessivi del comparto deve necessariamente tener conto della eterogeneità di questo particolare settore, caratterizzato dal diverso grado di autonomia riconosciuta dall'ordinamento alle varie categorie di enti e dalle profonde differenze riscontrabili all'interno delle amministrazioni comunali in termini di capacità di spesa, di quantità di dipendenti e di complessità di strutture.

Pertanto, considerato che i costi contrattuali del personale gravano, in definitiva, sui bilanci dei singoli enti, la parte di retribuzione connessa al trattamento accessorio e al sistema di incentivazione della produttività, di fatto resta condizionata al livello di autonomia finanziaria e alla possibilità di utilizzo di entrate proprie in funzione della differente capacità impositiva di ciascun ente.

L'esposizione dei dati è basata, secondo quanto disposto dall'art. 65 del D.Lgs. n° 29 del 3 febbraio 1993, sulle risultanze del conto annuale che le pubbliche amministrazioni sono tenute a presentare alla Corte dei conti per il tramite della Ragioneria generale dello Stato.

Gli enti del comparto che hanno partecipato alla rilevazione del conto relativo all'anno 1997 sono stati complessivamente 9120.

Nell'aggregato "Regioni" sono compresi, con la sola eccezione della Regione siciliana e della Provincia di Bolzano, i dati del personale delle regioni a statuto speciale e delle province ad autonomia differenziata, che, come è noto, non rientrano nell'ambito di applicazione del contratto collettivo di comparto.

Al riguardo, il particolare regime contrattuale e la facoltà attribuita dai rispettivi statuti di regolamentare il rapporto di lavoro e il trattamento economico con modalità diverse da quelle fissate dal contratto nazionale non escludono l'obbligo - sancito dall'art. 65, comma 2, del D. Lgs. n° 29/1993, in maniera indistinta nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche - di presentare il conto annuale delle spese sostenute per il personale, in conformità, tra l'altro, alle necessità di coordinamento della finanza statale con quella regionale e locale.

Va segnalata, in conseguenza, l'opportunità di estendere le rilevazioni sulla consistenza numerica e sui costi del lavoro anche alla Regione siciliana ed alla Provincia autonoma di Bolzano.

Tuttavia, il conto annuale dovrebbe essere redatto dalla Ragioneria generale in modo da esporre separatamente i dati delle gestioni delle singole regioni e province ad autonomia differenziata con lo scopo di realizzare un sistema di rilevazione che consenta una analisi complessiva dell'intero settore, assicurando, nel contempo, la possibilità di cogliere con immediatezza le differenziazioni nell'andamento dei costi collegati all'utilizzo del personale.

Il referto si è avvalso anche di elementi di conoscenza in possesso della Sezione enti locali della Corte, nonché di altre fonti integrative istituzionali sotto forma di dati e notizie provenienti dai Ministeri dell'Interno e dell'Industria e dal Dipartimento della funzione pubblica.

Un apposito paragrafo è stato riservato all'esame degli enti sub-regionali considerati nel conto annuale, e riconducibili alle seguenti tipologie: gli istituti autonomi per le case popolari, gli enti di sviluppo agricolo, quelli per il turismo, i parchi naturali e gli enti per il diritto allo studio universitario.

Va precisato che i dati del conto annuale relativamente agli enti sub-regionali vanno valutati con cautela e devono essere considerati in termini puramente indicativi, atteso che la rilevazione degli stessi registra variazioni numeriche nei diversi esercizi finanziari.

Al cospetto dell'ampio e variegato universo degli enti oggetto d'indagine, dei molteplici aspetti della tematica del costo del lavoro e della necessità di conciliare estensione e contenuto del presente capitolo entro il quadro generale del referto, i dati disponibili sono stati organizzati in modo da illustrare sinteticamente l'andamento dei fenomeni più significativi secondo le variazioni intervenute nel periodo considerato.

Sempre dal punto di vista metodologico, l'analisi è stata integrata e completata utilizzando alcuni indicatori costruiti sulla base dei dati relativi all'intero comparto e di quelli dei singoli aggregati.

Tabella 1

Composizione del comparto di contrattazione collettiva

TIPOLOGIA ENTE	1996	1997	Var. %
Regioni ordinarie	15	15	0.0%
Regioni a statuto speciale	5	5	0.0%
Province	98	100	2.0%
Comuni	8.096	8.102	0.1%
I. A. C. P.	100	98	-2.0%
Comunità montane	347	349	0.6%
Enti per il turismo	203	207	2.0%
Camere di commercio	102	103	1.0%
E. R. S. A.	9	9	0.0%
Parchi naturali	52	60	15.4%
E. R. S. U.	33	34	3.0%
TOTALE	9.060	9.082	0.2%

4.1.1 Metodo dell'indagine

Il costo del lavoro pubblico per gli anni 1997 – 1998 viene analizzato utilizzando una griglia di indicatori, che consentono la piena evidenziazione di alcuni fenomeni di spesa e di gestione del personale, al fine di verificare, ove possibile, la reale incidenza delle norme che lo disciplinano, entrate in vigore nel periodo di riferimento.

Partendo dalla consapevolezza del significato relativo degli indicatori, nel senso che i rapporti dei dati che essi realizzano non dimostrano l'efficacia o l'efficienza del fenomeno esaminato, ma, se organizzati in un sistema organico¹ utilizzando una serie storica di dati gestionali sufficientemente lunga, evidenziano l'evoluzione di un fenomeno nel tempo, si è iniziato a costruire una serie logica di indicatori, modificando quelli già utilizzati nella precedente relazione² ed elaborandone di nuovi.

Anche il conto annuale 1997 presenta alcune modifiche strutturali, rispetto a quelli degli anni precedenti, consistenti, principalmente, nella diversa classificazione ed aggregazione della struttura del personale oggetto di rilevazione³.

Ulteriore difficoltà nella costruzione delle serie storiche di dati è determinata dal grado di variabilità dei dati, che genera ulteriori dubbi sull'esattezza delle rilevazioni condotte. Ad esempio, il Conto annuale 1996 indica, quale personale in servizio totale al 31 dicembre nel comparto Regioni ed Enti locali, 697.630 unità, che, nel Conto annuale 1997, diventano 719.758, con uno scarto di oltre il 3 %. Anche il personale in servizio al 31 dicembre 1997 rilevato nel Conto annuale 1997 (749.189 unità, compreso il personale addetto ai lavori socialmente utili), non corrisponde a quello indicato nel sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato alla data del 1° dicembre 1999 (754.433 unità), con una differenza di quasi l'1 %.

La diversa classificazione del personale e la modifica degli indicatori utilizzati per le analisi rendono necessario valutare l'omogeneità dei dati che si intendono comparare con serie storiche dal 1996 al 1998.

Si è, quindi, cercato di ovviare alla parziale disomogeneità dei dati applicando gli indicatori ai totali generali dei fenomeni considerati, con la conseguenza di rendere comparabili tali dati alla rilevazione 1996, anche se ciò comporta la perdita di parte della significatività degli esiti. Si è altresì cercato, ove possibile, di riaggregare dati analitici rendendoli uniformi⁴. Inoltre, alcuni indicatori utilizzati nella precedente relazione sono stati riproposti anche quest'anno, soprattutto quando la struttura del nuovo indicatore non era adattabile alla precedente struttura del conto.

¹ Il singolo indicatore tende ad evidenziare alcuni aspetti del fenomeno, trascurandone altri, con la conseguenza che solo una serie organica di indicatori, ciascuno dei quali evidenzia un aspetto diverso della medesima realtà gestionale, trascurata dagli altri, rende una descrizione equilibrata ed esaustiva della realtà esaminata.

² Corte dei conti, Sezioni Riunite, 30 dicembre 1998, n. 49/98.

³ Dal 1997 il personale è stato distinto in "personale a tempo indeterminato", comprendente i dipendenti di ruolo, non di ruolo e part time, in precedenza classificato separatamente, ed in "personale a tempo determinato", in precedenza qualificato personale temporaneo. Dal 1997 è stato, infine, scorporato il personale addetto ai lavori socialmente utili, che non trovava particolare evidenza nel precedente conto annuale (Conto annuale 1997, pag. 11). Rimane identica la classificazione del "personale contrattista", definito come "personale di ruolo il cui rapporto di lavoro è regolato da un contratto di tipo privatistico (tipografo, chimico, edile)" (Conto annuale 1996, vol. II, pag. 13). La continua evoluzione normativa, finalizzata all'omogeneizzazione del rapporto di lavoro pubblico secondo il modello privatistico, rende forse necessaria la riconsiderazione dell'opportunità di mantenere quest'ultima classificazione.

⁴ Ad es., i dati relativi all'anno 1996 del personale a tempo indeterminato o dei livelli sono stati calcolati sommando anche quelli del personale a tempo parziale, per ridurre, nella valutazione dei fenomeni, le differenze che sono causate dalla diversa classificazione del personale.

Il sistema degli indicatori, di seguito menzionati, per comodità espositiva, con la numerazione indicata nelle tabelle allegate, che ne espongono gli esiti, consente di analizzare i seguenti profili gestionali:

1. La consistenza reale del personale in servizio ed i suoi riflessi sugli organici, con particolare riferimento al turnover ed all'utilizzo della mobilità (indicatori 1, 2, 20, 21, 22 e 23);
2. La natura del rapporto di lavoro, verificando l'incidenza del personale contrattista ed a tempo determinato, rispetto al personale a tempo indeterminato (indicatori 3 e 3 bis);
3. Le componenti della retribuzione, distinguendo tra dirigenti e personale dei livelli, ed i rapporti tra le due componenti retributive (indicatori 8, 9, 11, 12, 13 e 14);
4. L'attuazione dell'istituto del part time, nelle diverse tipologie previste, ed il suo riflesso sulla copertura degli organici (indicatori 15, 16, 17 e 18);
5. Spesa giornaliera media, per giornata lavorata ed i reciproci rapporti (indicatori 24, 25, 26 e 27).

Sono stati elaborati, infine, alcuni indicatori, che non costituiscono tra loro sistema, per analizzare specifici fenomeni o per elaborare indici utilizzati negli indicatori complessi. Appartengono alla categoria gli indicatori 4, 5, 6, 7 e 10, concernenti la femminilizzazione, il carico della dirigenza, le assenze, l'anzianità di servizio e le risorse impiegate per la formazione del personale.

In via sperimentale, al fine di realizzare l'analisi dei fenomeni di gestione più tempestiva possibile, sono stati utilizzati, nell'elaborazione degli indicatori concernenti la spesa per il personale dei comuni, i dati dei conti annuali dell'esercizio 1998 pervenuti direttamente alla Corte dei conti, considerando, quale insieme significativo delle amministrazioni comunali, ai sensi dell'art. 52, comma 6, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, quello dei capoluoghi di provincia. Gli esiti delle analisi svolte devono essere valutati con estrema cautela, in quanto i dati utilizzati sono da considerarsi provvisori, come tutti gli altri dati 1998 concernenti il totale del comparto⁵. Il grado di rilevanza dell'insieme significativo prescelto è assicurato dal fatto che i comuni hanno impiegato, nel 1997, quasi il 76 % della forza lavoro media totale del comparto ed i comuni capoluoghi di provincia impiegano quasi il 40 % della forza lavoro media dei comuni, con un incidenza, sul comparto, di oltre il 30 %.

4.1.2 I dati generali del comparto

Scopo del paragrafo introduttivo, oltre ad esporre il metodo di analisi utilizzato nelle parti speciali, è di offrire una panoramica dei dati concernenti l'intero comparto, al fine di individuare le evoluzioni generali e di costituire dei valori di riferimento nella valutazione dei dati concernenti le singole tipologie di enti che appartengono al comparto di contrattazione collettiva delle regioni ed autonomie locali.

La presente relazione analizza gli anni 1997 e 1998, immediatamente precedenti l'attuazione del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo alla revisione del sistema di classificazione del personale del comparto e del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al quadriennio normativo 1998 - 2001 ed al biennio economico 1998 - 1999⁶, stipulati a seguito delle riforme del rapporto di lavoro disposte con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, ed il d.lgs. 29 ottobre 1998, n. 387. La corretta individuazione dei fatti di gestione del personale del periodo appare, quindi, necessaria al fine di valutare, nelle prossime relazioni, gli effetti prodotti dall'applicazione dei citati contratti collettivi.

⁵ Presentano dati apparentemente incongruenti, e quindi da verificare, i Conti annuali forniti dai comuni di Bergamo, Napoli, Reggio Calabria e Palermo.

⁶ Pubblicati sul Supplemento Ordinario alla Gazzetta Ufficiale, serie generale, in data 24 aprile 1999, n. 81. Gli effetti finanziari dei contratti, pertanto, si sono realizzati dal 1999.

Nell'allegata tabella 15 sono esposti i dati complessivi concernenti il comparto, utilizzati per l'elaborazione degli indicatori raccolti nella successiva tabella 16. I dati devono essere valutati tenendo presente che, come detto, la struttura del conto annuale 1997 differisce da quella del 1996 e che i dati riferiti all'anno 1998 sono provvisori, in quanto sono ancora in corso le operazioni di verifica e validazione dei dati comunicati dalle amministrazioni da parte della Ragioneria. La fondatezza delle considerazioni che verranno svolte, concernenti i fatti di gestione dell'anno 1998, dovrà, quindi, essere verificata nella successiva relazione, che verrà redatta sulla base dei dati definitivi.

I dati concernenti la consistenza del personale in servizio al 31 dicembre di ciascun anno, evidenziano una diminuzione del personale a tempo indeterminato negli anni dal 1996 al 1997, pari a circa il 2 %, ed una sostanziale stabilità dal 1997 al 1998, in cui il personale in servizio al 31 dicembre è diminuito di percentuali irrisorie⁷. Considerando il restante personale, la diminuzione dal 1996 al 1997 è del 2,1 % e dal 1997 al 1998 è dello 0,45 %⁸. L'esito è coerente con i dati concernenti le assunzioni e le cessazioni dal servizio, in quanto dal 1996 al 1997 l'incremento delle assunzioni è stato inferiore del 6 % circa rispetto all'incremento delle cessazioni, mentre l'incremento delle cessazioni dal 1997 al 1998 è molto inferiore (quasi 41 %) all'incremento delle assunzioni verificatosi nel medesimo periodo. Nel 1998 le assunzioni sono cresciute di oltre il 52 %, rispetto a quelle effettuate nel 1997⁹.

La stabilità del numero dei dipendenti in servizio dal 1997 al 1998 e la diminuzione del personale dal 1996 al 1997 si evince anche dall'esito degli indicatori che analizzano le variazioni della consistenza del personale¹⁰. Infatti, si è verificata una diminuzione, dal 1997 al 1998, del tasso di cessazione ed un tasso di ricambio nullo, mentre, nel periodo 1996 – 1997 la sostituzione del personale è pari a 0,7 ed il tasso di ricambio negativo di quasi il 2 %. Il forte incremento del personale totale in servizio al 31 dicembre (+4 % dal 1996 al 1997 e +1,37 % dal 1997 al 1998) dipende esclusivamente dall'incremento del personale addetto ai lavori socialmente utili, aumentato, nel periodo 1996 – 1998, di oltre il 170 % (da 33 mila unità a oltre 90 mila unità).

Il fenomeno di sostanziale equilibrio del numero di personale in servizio dal 1997 al 1998, con un notevole incremento della forza lavoro media del personale dei livelli (quasi del 13%) e totale (oltre 31 %, dato su cui incide il personale LSU), sembra trovare giustificazione nella diminuita incidenza, nel biennio 1996 – 1998, del personale con anzianità di servizio superiore a 30 anni, rispetto al totale del personale in servizio, con conseguente diminuzione del personale che ha diritto al trattamento di pensione di anzianità, il cui utilizzo è stato, negli anni,

⁷ Solo la forza lavoro media dei dirigenti è diminuita dell'1,44 % dal 1997 al 1998. Occorre, però, considerare che l'art. 6, commi 4 e 10, della l. 15 maggio 1997, n. 127, consentono l'assunzione di dirigenti con contratto a tempo determinato, anche al di fuori delle dotazioni organiche dei Comuni e delle Province, personale che non viene classificato, nel Conto annuale, nella dirigenza, in quanto il rapporto non è a tempo indeterminato. È così impossibile verificare il peso delle sostituzioni dei dirigenti ordinari con i dirigenti nominati ai sensi della citata normativa.

⁸ Si noti, però, che dal 1997 al 1998 la forza lavoro media dei livelli risulta aumentata quasi del 13 %. Il dato, in apparente contrasto con la dinamica del personale in servizio al 31 dicembre, dovrà essere verificato quando saranno disponibili i dati definitivi concernenti l'anno 1998.

⁹ Il maggiore incremento delle assunzioni rispetto alle cessazioni verificatosi nel 1998 probabilmente spiega l'aumento della forza lavoro media dei livelli nel 1998 rispetto a quella del 1997.

¹⁰ Si tratta degli indicatori 20: tasso di cessazione; 21: sostituzione del personale stabile; 22: sostituzione per mobilità; e 23: tasso di ricambio.

fortemente penalizzato dalla legislazione¹¹, e nelle deroghe al blocco delle assunzioni previste a favore della quasi totalità degli enti del comparto¹².

Non sembra quindi realizzarsi l'obiettivo della "riduzione programmata delle spese di personale" che l'art. 39, comma 19, della l. 27 dicembre 1997, n. 449, attribuisce alla programmazione triennale del fabbisogno del personale da effettuarsi a cura delle regioni, delle province autonome, degli enti locali e delle Camere di commercio, con possibili riflessi negativi anche sul concorso del sistema delle autonomie regionali e locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, ai sensi dell'art. 48 della stessa legge¹³.

Il grado di copertura degli organici, diminuita nel 1997 (dal 91 % del 1996 all'89 % del 1997), cresce a oltre il 92 % nel 1998. L'incremento del grado di copertura, a parità di personale in servizio, è conseguenza della rideterminazione delle piante organiche, che erano rimaste sostanzialmente invariate dal 1996 al 1997, mentre ha comportato una diminuzione complessiva dei posti di quasi il 3 % dal 1997 al 1998 (corrispondente alla percentuale di crescita dell'indice di copertura)¹⁴.

L'incidenza del personale a tempo indeterminato, rispetto al totale del personale in servizio, escluso quello addetto ai lavori socialmente utili, si mantiene stabile, quasi il 95 %. L'assimilazione del rapporto di impiego al rapporto di lavoro privato non sembra, quindi, aver modificato il carattere di stabilità del lavoro presso le amministrazioni del comparto.

La spesa per retribuzione lorda del personale è aumentata¹⁵, in termini assoluti, del 5 % dal 1996 al 1997 e del 27 % circa dal 1997 al 1998, il costo del personale dell'8 % dal 1996 al 1997 e di quasi il 18 % dal 1997 al 1998 ed, infine, il costo del lavoro è aumentato di quasi il 10 % dal 1996 al 1997 e del 23 % circa dal 1997 al 1998. Mentre dal 1996 al 1997 le componenti del costo del personale e del costo del lavoro sono aumentate in misura maggiore rispetto agli aumenti delle retribuzioni, al contrario dal 1997 al 1998 le spese di retribuzione sono aumentate in misura maggiore rispetto alle componenti del costo del personale e del costo del lavoro. La

¹¹ Cfr., ad esempio, l'art. 11, comma 16, della l. 24 dicembre 1993, n. 537, e l'art. 13, comma 6, della l. 23 dicembre 1994, n. 724. Il tasso di cessazione, nel 1998, è diminuito di oltre un punto, per effetto, anche, del ringiovanimento del personale in servizio.

¹² Art. 22, commi 11, 12 e 14, cit. l. n. 724/1994, art. 1, comma 4, l. 28 dicembre 1995, n. 549, art. 1, comma 46, l. 23 dicembre 1996, n. 662.

¹³ L'incremento della forza lavoro media realizzatosi nel 1998 e il basso decremento del personale in servizio al 31 dicembre 1998, rispetto a quello in servizio al 31 dicembre 1997, molto inferiore di quello realizzato dal 1996 al 1997, può rendere inattendibile il quadro tendenziale di finanza pubblica elaborato nel Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001, che prevedeva, per le spese del personale non statale, "una evoluzione degli occupati coerente con la legislazione vigente e le tendenze degli anni precedenti", pag. 37. Tutte le spese per retribuzione, costo del personale, costo del lavoro, retribuzione media totale sono aumentati, in misura rilevante, sia dal 1996 al 1997 che dal 1997 al 1998.

¹⁴ La materia delle dotazioni organiche è stata disciplinata, per la maggioranza delle amministrazioni del comparto, dall'art. 3, comma 5, l. 24 dicembre 1993, n. 537, dall'art. 22, commi 15, 16 e 18 della l. n. 724/1994, e dall'art. 1, commi 9 e 10, della l. n. 549/1995, che dispone, in sede di revisione, il limite di spesa derivante dall'applicazione dell'art. 3, comma 6, della l. n. 537/1993. L'art. 1, comma 52, della l. n. 662/1996, che disciplina la determinazione automatica in caso di inadempienza, non si applica alle amministrazioni del comparto in esame, contemplate al comma 46. L'art. 6, comma 14, della l. n. 127/1997, che ha sostituito il comma 11 dell'art. 3 della l. n. 537/1993, ha escluso dall'obbligo di rilevazione dei carichi di lavoro i comuni con popolazione non superiore a 15.000 abitanti. La disciplina di rilevazione dei carichi di lavoro è stata, da ultimo, abrogata dall'art. 43 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80. Il citato d.lgs. n. 80/1998 ha sostituito l'art. 6 del d.lgs. n. 29/1993 che prevede comunque la "verifica degli effettivi fabbisogni" di personale per la ridefinizione degli uffici e delle dotazioni organiche da effettuarsi con scadenza triennale.

¹⁵ Rimane così confermata la mancata realizzazione dell'obiettivo posto dal citato art. 39, comma 19, della l. n. 449/1997.

spesa assoluta appare connessa sia alla consistenza della forza lavoro media sia agli incrementi retributivi attribuiti. Poiché la forza lavoro media nei livelli, che è l'elemento preponderante del personale del comparto, è rimasta pressoché invariata dal 1996 al 1997 ed è aumentata di quasi il 13 % dal 1997 al 1998, l'incremento della spesa per retribuzione lorda totale del personale causata dagli incrementi retributivi appare fermo al 5 % dal 1996 al 1997 e ridotta al 14 % dal 1997 al 1998, percentuale, quest'ultima, che deve essere ulteriormente ridotta per il forte incremento del personale addetto ai lavori socialmente utili, che hanno una bassa incidenza nella spesa per retribuzione.

Da notare, viceversa, che la spesa assoluta per il personale dirigenziale è aumentata in misura superiore al 17 % nel triennio 1996 - 1998, soprattutto per quanto concerne la componente accessoria, benché la corrispondente forza lavoro media sia diminuita, nel medesimo periodo, di oltre il 5 %. Infatti, la spesa media per retribuzione dei dirigenti, nel periodo 1996 - 1998, è aumentata di quasi il 25 %, mentre quella del personale dei livelli del 14%.

I descritti incrementi delle retribuzioni, del costo del personale e del costo del lavoro devono essere valutati nel contesto economico in essere nel 1997, che ha visto una crescita del prodotto interno lordo, rispetto al 1996, dell'1,5 %, con una previsione di ulteriore crescita, dal 1997 al 1998, del 2,5 %¹⁶, ed il tasso di inflazione è stato dell'1,9 % nel 1997¹⁷, con l'obiettivo dell'1,8 % nel 1998¹⁸. La crescita delle spese per il personale dal 1997 al 1998, al netto della contribuzione aggiuntiva, era prevista, dal D.P.E.F. 1999 - 2001, nella misura dell'1,5 % circa¹⁹. Il quadro analitico dei pagamenti del medesimo D.P.E.F. ha accertato incrementi dei pagamenti per personale in servizio di oltre il 6 %, dal 1996 al 1997, ed ha previsto incrementi nei pagamenti dal 1997 al 1998 di poco superiori al 2 %²⁰.

L'incidenza della spesa per retribuzione accessoria per il personale dei livelli, rispetto al totale della retribuzione percepita, è rimasta pressoché invariata nel corso degli anni 1996 - 1998, nella misura del 10 % circa, con una leggera flessione nel 1998, mentre l'incidenza della retribuzione accessoria del personale dirigenziale è cresciuta, da meno del 2 % del 1996 al 3,3 % del 1998 (in termini assoluti, la spesa per retribuzione accessoria dei dirigenti è cresciuta, dal 1997 al 1998, del 61 %)²¹. La distanza tra la retribuzione media del personale dei livelli e quella dei dirigenti è stabile, attestata a circa 2,5 (cfr. indicatore n. 13: forbice dirigenti - livelli).

Un ulteriore aspetto di interesse per tutte le amministrazioni del comparto concerne l'esame dell'impatto della normativa che disciplina il rapporto di lavoro a tempo parziale sulle politiche di gestione del personale, in funzione della riduzione del numero del personale in servizio e della conseguente misura di copertura degli organici.

L'utilizzo dell'istituto del lavoro a tempo parziale ha subito un incremento, passando dall'incidenza dell'1,5 % nel 1996 al 2,6 % nel 1997 ed al 3,5 % circa nel 1998, con una leggera prevalenza del part time fino al 50 % dell'orario ordinario (59 % nel 1997 e 55 % nel 1998). L'evoluzione del ricorso al part time appare, pertanto, coerente con la disciplina recata dalle

¹⁶ Fonte: documento di programmazione economico finanziario 1999 - 2001, pag. 25. Il D.P.E.F. 2000 - 2003 ha rideterminato l'incremento del PIL verificatosi nel 1998 nella misura dell'1,3 % (pag. 3).

¹⁷ Fonte: D.P.E.F. 1999 - 2001, pag. 24.

¹⁸ Fonte: D.P.E.F. 1999 - 2001, pag. 9.

¹⁹ Fonte: D.P.E.F. 1999 - 2001, pag. 39.

²⁰ Fonte: D.P.E.F. 1999 - 2001, pag. 147, tavola A - 14.

²¹ Il dato non concorda con quanto affermato dalla RGS nella tavola 10.0.15 del conto annuale 1997. Il motivo è la difforme classificazione delle voci retributive tra le tabelle 10.0.10 e 10.0.15, che non consente nemmeno di individuare quali voci considerate "competenze fisse" nella 10.0.10 siano, invece, state computate nelle indennità varie delle "competenze accessorie" della tabella 10.0.15. La Corte ha computato, quali competenze fisse, tutte quelle indicate nella tabella 10.0.10, al netto dell'assegno per il nucleo familiare e degli arretrati, e, quali competenze accessorie, tutte quelle indicate nella tabella 10.0.12.

leggi n. 662/1996 e n. 449/1997, finalizzata ad incrementare il ricorso al lavoro a tempo parziale nelle pubbliche amministrazioni, rendendo automatica la trasformazione del rapporto di lavoro richiesta dal dipendente²², prevedendo la possibilità, in sede di contrattazione collettiva, di attribuire trattamenti accessori in pari misura, rispetto ai dipendenti a tempo pieno, e riducendo i motivi che giustificano la mancata trasformazione del rapporto di lavoro²³.

I risparmi di spesa derivanti dalla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale costituiscono, per il 30 %, economie di bilancio, per il 50 % sono utilizzate per incentivare la mobilità o, in mancanza, per nuove assunzioni, e per il 20 % alimentano i fondi da destinare alla contrattazione integrativa per il miglioramento della produttività²⁴.

Il risparmio di spesa derivante dalla trasformazione dei rapporti di lavoro è costituito dalla quota di retribuzione che non viene erogata, corrispondente alla minore prestazione lavorativa dovuta. Il personale part time, per quanto venga quantificato come unità intera tra il personale in servizio al 31 dicembre, di fatto realizza, in termini di ore lavorate, una quota di una unità di personale a tempo pieno. Il risparmio di spesa altro non è, pertanto, che il risparmio derivante dalla riduzione numerica del personale in servizio ed assume carattere di stabilità solo ove venga corrispondentemente ridotto l'organico dell'ente, ovvero quando, al rapporto di lavoro trasformato corrisponda l'identica trasformazione del posto in ruolo.

Questo significa che, indipendentemente dalle qualificazioni legali del risparmio di spesa, in caso di corrispondente assunzione di nuovo personale il risparmio di spesa non si realizza, in quanto non avviene la riduzione della precedente unità lavorativa, mentre la quota del 20 % da destinare alla contrattazione decentrata non può finanziare emolumenti fissi del trattamento economico, finché non si è realizzata la corrispondente riduzione degli organici. In caso contrario, l'amministrazione potrebbe sempre assumere, negli anni successivi, nuovo personale in corrispondenza del posto vacante, senza che a tale assunzione corrisponda, nei successivi esercizi finanziari, la riduzione dei risparmi di spesa realizzati nei precedenti esercizi finanziari, in quanto congelati nell'anno di realizzazione e privi di evidenza contabile negli esercizi successivi, stante il principio di annualità del bilancio e la generale imputazione delle spese di personale agli ordinari capitoli di bilancio.

L'indicatore n. 17 (diminuzione latente del personale al 31 dicembre) quantifica, mediante stima, la riduzione del numero del personale in servizio corrispondente alla concreta attuazione dell'istituto del part time realizzata negli anni 1997 e 1998, tenendo conto della diversa quantificazione oraria. Il dato non è disponibile per il 1996, in quanto la rilevazione non distingue i differenti regimi orari. La diminuzione del personale in relazione al part time passa dalle 6.200 unità del 1997 alle oltre 7.800 del 1998, dato che si pone in controtendenza rispetto alla forza lavoro media del personale dei livelli, che è aumentata nonostante l'incremento del ricorso al part time. La dinamica di gestione delle dotazioni organiche del personale dei livelli appare, pertanto, riconducibile solo in misura minima all'utilizzo del lavoro a tempo parziale. In generale, appare dimostrato che la gestione degli organici avviene in via prioritaria in funzione delle reali necessità dei servizi.

Confrontando i dati della copertura dell'organico (indicatore 2), appare evidente che la diminuzione della dotazione organica complessiva inferiore al 3 % si pone in relazione con il tasso di copertura calcolato con riferimento al personale in servizio al 31 dicembre, tra il quale, come detto, il personale a tempo parziale è computato come una unità, senza distinzioni rispetto a quello a tempo pieno. Calcolando il tasso di copertura dell'organico, tenendo conto della diminuzione delle unità lavorative conseguenti all'applicazione del part time (indicatore 18:

²² Art. 1, comma 58, l. n. 662/1996.

²³ Art. 39, comma 25, l. n. 449/1997. Il comma 27 ribadisce l'applicazione della descritta normativa anche al personale delle regioni e degli enti locali, fino all'emanazione di specifiche disposizioni, da parte di ciascun ente.

²⁴ Art. 1, comma 59, l. n. 662/1996.

squilibrio organico implicito al 31 dicembre), con la copertura dell'organico calcolata con l'indicatore 2, si desume che il part time influisce per meno dell'1 % sul tasso di copertura effettiva degli organici.

L'ultimo aspetto cui si vuole fare accenno nel paragrafo introduttivo concerne la valutazione dell'efficienza della spesa del personale, intesa come rapporto tra spesa giornaliera media e spesa per giornata lavorata. A tal fine, si è tenuto conto dell'indice di assenza, al netto delle ferie. L'indice di efficienza si mantiene stabile dal 1996 al 1997 e registra un miglioramento dal 1997 al 1998 (dallo 0,08 allo 0,06) in corrispondenza della diminuzione delle assenze pro capite (dal 8 giorni per gli anni 1996 e 1997 a 6 giorni del 1998). Si noti che il costo unitario per giornata lavorata del 1998 risulta leggermente inferiore a quello del 1996, nonostante il costo unitario medio sia quasi identico, per effetto del miglioramento dell'indice di assenza, inferiore di una giornata e mezzo di assenza pro capite, rispetto al 1997.

Si nota, infine, che l'impegno di destinare progressivamente alla formazione del personale l'1 % della massa salariale²⁵, nel comparto in esame appare realizzato già nel 1998, anno in cui la misura dell'indice di formazione ha superato l'1 %.

4.2 Il personale delle regioni e delle province autonome

La Corte, nonostante l'innovativa, ma più corretta opzione di formulare con il presente referto specifiche considerazioni in merito all'intero comparto di contrattazione collettiva "Regioni - enti locali", ritiene, tuttavia, di non dover interrompere il lavoro, intrapreso nelle precedenti relazioni, di analisi di alcuni ambiti settoriali i quali, benché più ristretti, assumono, però, particolare rilevanza a fini conoscitivi e valutativi da parte del Parlamento. Per quanto riguarda, in particolare, il personale delle Regioni e delle Province autonome, la trattazione separata rispetto a quella degli altri settori del comparto è suggerita, oltre che dalle considerazioni di carattere giuridico già altre volte espresse dalla Corte²⁶, anche dal ristretto numero di amministrazioni da analizzare: tale circostanza, tenuto conto della tendenziale uniformità morfologica e funzionale degli enti in questione, consente, infatti, alla Corte l'elaborazione di dati analitici ed indicatori che possono essere confrontati non solo con quelli macro di comparto e di settore, ma anche con i risultati realizzati dalle singole Regioni.

Le informazioni utilizzate sono coerenti con il Conto annuale 1997 della RGS, ma sono state tratte direttamente dal sistema informativo Corte-Ragioneria che in atto rappresenta il solo mezzo in grado di fornirle analiticamente.

4.2.1 Consistenza e variazione del personale (tabelle 17, 18, 21 e 22)

Il personale complessivamente²⁷ in servizio al 31 dicembre 1997 presso le Regioni (ordinarie ed a statuto speciale) e le Province autonome ammontava, secondo le rilevazioni effettuate dalla R.G.S. e riportate sinteticamente nella *tabella 2*, a 64.115 unità²⁸.

Tale dato, confrontato con quelli omologhi degli anni precedenti, segnala una variazione negativa del 3 % rispetto al 1996 che, sommata a quella del 2,4 % registrata nell'anno precedente, fa ascendere la contrazione totale subita nel triennio 1995/1997 dal personale regionale a quasi sei punti in termini percentuali ed a poco meno di 2.000 unità in valore assoluto. Le diminuzioni hanno interessato sia le figure dirigenziali (- 6,5 %, pari a 320 unità²⁹)

²⁵ Fonte: D.P.E.F. 1999 - 2001, pag. 117.

²⁶ Cfr., da ultimo, Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1996 - 1997*, Roma, Corte dei conti - Centro fotolitografico, 1998, p. 135 e seg. .

²⁷ A tempo indeterminato e determinato, nonché quello contrattista o equiparato.

²⁸ Tale personale incide sul settore pubblico per il 4,3 % e sull'intero pubblico impiego per il 2 % circa.

²⁹ Le cessazioni dal servizio dei dirigenti nel 1997 sono ammontate a 561.

che il personale dei livelli (- 3,7 % corrispondente a 2.004 impiegati). Le categorie del personale a tempo determinato e di quello contrattista sono le uniche che registrano aumenti (rispettivamente del 15 e del 6 % circa).

Tabella 2

Anni 1995/ 97 - Regioni e Province autonome.
Consistenza e struttura del personale

	In servizio			% su Totale del personale			Var. annuali	
	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995/96	1996/97
DIRIGENTI	5.542	4.897	4.577	8,1	7,4	7,1	-11,6	-6,5
LIVELLI	56.977	58.390	56.386	83,8	88,4	87,9	2,5	-3,4
TOTALE A TEMPO INDETERMINATO A TEMPO DETERMINATO	62.519	63.287	60.963	91,9	95,8	95,1	1,2	-3,7
CONTRATTISTA		2.122	2.447		3,2	3,8		15,3
RESTANTE	5.488	665	705		1,0	1,1		6,0
TOTALE GENERALE	68.007	66.074	64.115	100,0	100,0	100,0	-2,8	-3,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Gli indicatori fondamentali della consistenza e delle variazioni del personale mettono in luce:

- un leggero peggioramento rispetto al 1996 della copertura dell'organico (dall'85,5 all'83,5 %), fenomeno ovviamente conseguente alla suindicata flessione del personale a tempo indeterminato che, infatti, incide per ben il 95 % su quello complessivamente in servizio;
- il tasso di ricambio registra un valore negativo pari al 3,9 %, superiore, peraltro, a quello medio di comparto (-1,8), in quanto la riduzione della consistenza complessiva verificatasi nel 1997 è derivata da un'eccedenza delle cessazioni dal servizio (5.239) sulle assunzioni (3.260) come segnala il relativo tasso pari a poco più del 6 %; il *turn-over* si è realizzato più con l'istituto della mobilità (indice 0,6) che tramite assunzione di personale stabile (indice 0,3);
- il personale in *part-time* rappresenta una realtà pari al 3 % del personale a tempo indeterminato in servizio nell'ambito in esame, circostanza che non solo supera il dato di comparto (2,6) ma che eccelle nell'ambito dell'intero settore pubblico. Occorre, peraltro, considerare che ben il 62 % del personale in esame supera la soglia del 50 % dell'orario di lavoro ordinario.

4.2.2 Costo del personale e del lavoro (tabelle 19, 20, 23 e 24)

Il costo del lavoro sostenuto dalle amministrazioni regionali e provinciali autonome per il personale in servizio nel corso del 1997 (cfr. *Tabella 3*) è stato pari a 4.174 miliardi³⁰ e segna un aumento del 6,9 % rispetto ai 3.904 miliardi erogati nell'anno precedente.

³⁰ Tale costo è pari al 2 % circa di quello registrato per tutto il pubblico impiego, mentre incide per il 12,4 % nell'ambito dell'intero comparto delle Autonomie locali.

Tabella 3

Anni 1995/97 - Regioni a statuto ordinario: costo del personale e del lavoro

	1995	Inc. %	1996	Inc. %	1997	Inc. %	Var. 95/96	Var 96/97
Compet. fisse	2.494.751.810	69,1	2.567.633.893	67,7	2.647.025.988	65,4	2,9	3,1
Compet. accessorie	161.707.102	4,5	172.756.087	4,6	199.100.199	4,9	6,8	15,2
contributi	825.461.529	22,9	895.128.897	23,6	1.008.019.316	24,9	8,4	12,6
Missioni	46.033.079	1,3	49.126.804	1,3	54.164.643	1,3	6,7	10,3
Somme	10.305.145	0,3	27.730.995	0,7	28.714.786	0,7	169,1	3,5
rimborsate								
altre spese	69.704.797	1,9	82.565.342	2,2	107.628.283	2,7	18,5	30,4
Totale Costo								
Personale	3.607.963.462	100,0	3.794.942.018	100,0	4.044.653.215	100,0	5,2	6,6
Mense	51.852.788	67,2	76.660.048	69,8	3.481.315	2,7	47,8	-95,5
Vestuario	1.467.975	1,9	3.684.106	3,4	4.488.263	3,5	151,0	21,8
Benessere	7.990.207	10,4	8.304.165	7,6	7.756.132	6,0	3,9	-6,6
Equo Indennizzo.	2.143.395	2,8	1.994.397	1,8	1.473.270	1,1	-7,0	-26,1
Formazione	8.472.825	11,0	12.124.747	11,0	13.567.107	10,5	43,1	11,9
Gestione concorsi	1.471.277	1,9	1.400.838	1,3	4.660.814	3,6	-4,8	232,7
Incarichi	2.469.921	3,2	3.276.851	3,0	4.502.833	3,5	32,7	37,4
Spese varie	1.256.933	1,6	2.349.012	2,1	731.833	0,6	86,9	-68,8
buoni pasto					88.728.403	68,6		
Totale	77.125.321	100,0	109.794.164	100,0	129.389.970	100,0	42,4	17,8
Totale costo del lavoro	3.685.088.783		3.904.736.182		4.174.043.185		6,0	6,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La parte più consistente di detto importo (96 %) è rappresentata dal costo del personale che, con una spesa di 4.044 miliardi, registra una lievitazione di 6 punti percentuali nei confronti dell'omologo dato del 1996 (3.794 miliardi). E' interessante osservare che il ritmo di crescita degli emolumenti fissi (da 2.567 a 2.647 miliardi; + 3,1 %) è risultato decisamente inferiore a quello delle competenze accessorie che, infatti, sono passate da 172 a 199 miliardi (+ 15 %). Quest'ultima voce incide sulle retribuzioni del personale dei livelli per l'8 %, mentre continua ad essere scarsamente significativa (0,7 %) nell'ambito della dirigenza. Questa, però, gode di una retribuzione media lorda pari a poco più di 100 milioni, mentre il personale non dirigenziale si attesta ad un livello leggermente superiore ai 39 milioni: la forbice retributiva tra i due profili è, pertanto, pari al 2,5 %.

Anche nel 1997 si è assistito al forte incremento dei contributi a carico delle amministrazioni: essi in valore assoluto sono passati da 895 a 1.008 miliardi (nel 1996 erano stati 825 miliardi) con una lievitazione percentuale del 12,6 % (nell'anno precedente + 8,4 % rispetto al 1995).

Per quanto riguarda le altre componenti del costo del lavoro, queste sono ammontate complessivamente a 129 miliardi e fanno registrare un incremento pari al 42 %, rispetto ai 109 miliardi pagati allo stesso titolo nel 1996: gli aumenti maggiori hanno riguardato le spese per la gestione concorsi (più che triplicate, essendo cresciute da 1,4 a 4,5 miliardi), quelle per incarichi (da 3,2 a 4,5 miliardi) e quelle per la formazione del personale (da 12 a 13,5 miliardi). La diminuzione registrata dalla spesa per mensa (da 76 a 3 miliardi; - 95 %) va evidentemente interpretata alla luce della rilevazione, introdotta per la prima volta col Conto annuale 1997,

relativa alla corresponsione dei buoni pasto, voce che, invero, ha dato luogo ad erogazioni per 88,7 miliardi.

I nuovi indicatori elaborati dalla Corte per il 1997 in tema di efficienza della spesa per retribuzione segnalano un costo unitario medio giornaliero (in relazione a 251 giorni lavorativi) di £ 248.000 e un costo unitario medio della giornata lavorata corrispondente a £ 311.000, talché l'indice di efficienza è pari a 0,20 % e risulta in linea con quello dell'intero comparto (0,19). Al di sopra di tale dato di riferimento si pone, invece, il costo del lavoro unitario che si attesta a 63,718 milioni contro i 50,157 milioni del comparto di contrattazione.

4.3 Analisi e valutazioni particolari per le regioni a statuto ordinario

I dati presi in considerazione nel precedente paragrafo riguardano realtà istituzionali nominalmente simili, ma profondamente diverse sotto altri profili. Le notevoli differenze costituzionali, contabili e funzionali che si registrano tra le Regioni e Province ad autonomia differenziata e quelle a statuto ordinario, le particolari ed esclusive attribuzioni legislative che le prime possiedono, per quanto in questa sede rilevante, in materia di organizzazione dei propri uffici e di relativo personale (circostanza che non le fa, infatti, ricomprendere nel medesimo comparto di contrattazione collettiva), rappresentano, infatti, fattori chiaramente ostativi all'elaborazione e conseguente valutazione di dati omogenei in materia di lavoro pubblico. Separando le relative basi informative elementari, la Corte prosegue, pertanto, l'iniziativa intrapresa nelle ultime due relazioni continuando a dedicare, anche per il triennio 1996/98, alcune analisi e specifiche valutazioni all'ambito più ristretto delle 15 Regioni a statuto ordinario. La maggior parte di queste, come si evince anche dalla loro produzione normativa negli anni in questione, si è trovata, invero, impegnata nell'attuazione di una comune, pur se differenziata, strategia di razionalizzazione dell'assetto organizzativo interno e della gestione del personale. Le Regioni hanno senz'altro svolto un ruolo primario nella realizzazione dell'ulteriore e più consistente tappa della riforma della pubblica amministrazione realizzatasi nel periodo, soprattutto con l'introduzione nell'impiego regionale di nuovi strumenti quali la valutazione del rendimento e dei risultati raggiunti³¹, la valorizzazione delle professioni dei dipendenti, la formazione e la riqualificazione del personale.

4.3.1 Il personale

Nel triennio 1996/98 il personale complessivamente in servizio³² presso le Regioni a statuto ordinario (si veda la *tabella 4*) è diminuito da 50.165 a 48.389 unità, pari a 3,5 punti percentuali. Tale risultato, alla luce delle attese connesse ai processi di riorganizzazione della pubblica amministrazione, appare abbastanza significativo delle profonde trasformazioni subite dagli organici regionali a causa sia della generale limitazione del *turn-over* conseguente all'emanazione di norme statali restrittive (ridefinizione delle piante organiche e blocco delle

³¹ Si ritengono, in particolare, degne di segnalazione le esperienze avviate da alcune di esse sul tema specifico del personale. L'Area extradipartimentale "Controlli interni di gestione" della Regione Toscana provvede ad elaborare non solo appositi rapporti annuali sugli organici, ma addirittura utili *report* trimestrali destinati ai vertici politico-istituzionali dell'Amministrazione regionale ed agli organismi dirigenziali. La Regione Liguria ha pubblicato due rapporti dedicati al proprio personale (per gli anni 1996 e 1997) che rappresentano innovativi strumenti di lavoro e d'indagine in merito alle dinamiche, quantitative e di costo, del personale.

³² A tempo sia indeterminato che determinato (cioè, secondo la vecchia classificazione del Conto annuale, di ruolo, non di ruolo e temporaneo). Nell'ambito del comparto, l'incidenza del personale delle Regioni a statuto ordinario ammonta al 7,6 %.

assunzioni), sia del processo di delega e trasferimento di varie funzioni ad enti strumentali e locali ³³.

Tabella 4

Anni 1996/98 - Regioni a statuto ordinario: consistenza e struttura del personale

	IN SERVIZIO			% SU TOTALE PERS. VARIAZIONI ANNUE				
	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1996/97	1997/98
DIRIGENTI	4.348	4.136	3.898	8,7	8,6	8,1	-4,9	-5,8
LIVELLI	44.229	42.242	42.556	88,2	87,5	87,9	-4,5	0,7
TOT. TEMPO INDET.	48.577	46.378	46.454	96,8	96,0	96,0	-4,5	0,2
A TEMPO DETERM.	980	1.362	1.457	2,0	2,8	3,0	39,0	7,0
CONTRATTISTA	608	549	478	1,2	1,1	1,0	-9,7	-12,9
TOTALE GENERALE	50.165	48.289	48.389	100,0	100,0	100,0	-3,7	0,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nell'ambito della generale diminuzione delle unità complessivamente in servizio il fenomeno più rilevante appare quello del netto calo del personale dirigenziale. Tale categoria, infatti, registra un decremento triennale di oltre il 10 %, con tassi annuali del 4,9 e del 5,8 % rispettivamente nel 1997 e nel 1998. Ed invero i dirigenti, che nel 1996 ammontavano a complessive 4.348 unità, al 31 dicembre 1998 risultano ridotti a 3.898 unità.

Le categorie del personale a tempo indeterminato, comunque, mantengono nel corso del triennio un'incidenza stabile, pari al 96 %, rispetto al totale del personale in servizio. L'istituto del rapporto di lavoro a tempo parziale, infatti, nonostante la serie di interventi normativi che ne hanno incentivato l'utilizzo, è rimasto un fenomeno abbastanza circoscritto nell'entità complessiva: il personale interessato rappresenta, infatti, poco più del 3 % (pari a 1.457 unità) del totale dei dipendenti a tempo indeterminato (livelli) in servizio al 31 dicembre 1998. Presso le Regioni Lombardia, Liguria e Veneto l'indicatore 1997 del part-time registra valori superiori alla media (rispettivamente 10,6; 9 e 7,5 %) che, però, prendono a riferimento una base costituita da appena 750 unità complessive. In quasi tutte le altre Regioni, soprattutto quello del centro-sud, si segnalano, invece, indici più bassi.

4.3.2 Competenze fisse, accessorie e costo del personale

In base ai dati riportati nella *tabella 5* il monte salariale dei dipendenti regionali, costituito da stipendi, retribuzioni individuali di anzianità e tredicesime mensilità, nel triennio 1996/98 è stato oggetto di una variazione incrementativa da 1.865 a 1.952 miliardi, pari a 4,6 punti percentuali. Tale risultato, contrariamente a quanto in precedenza rilevato per l'intero comparto di contrattazione collettiva, appare tendenzialmente in linea con le previsioni contenute nei documenti di programmazione economico-finanziaria. Il fenomeno va valutato principalmente in connessione con gli effetti indotti dalla forte contrazione delle unità di personale in servizio verificatesi nel triennio, e non tanto, trattandosi di elementi di spesa rigidi e legati alle determinazioni dei contratti collettivi, come risultato di una maggiore capacità di governo delle dinamiche salariali da parte delle Regioni.

Le amministrazioni regionali sembra, invece, che abbiano adeguatamente utilizzato i discreti margini di manovra che sussistono per l'altra componente delle voci salariali. Nel triennio considerato, infatti, le risorse complessivamente destinate ai trattamenti accessori mostrano un andamento decisamente in crescita (135 miliardi nel 1996; 166 nel 1997, + 23,3 %; 225 nel 1998, + 35 %). In effetti nel corso del 1997 sono stati sottoscritti numerosi contratti

³³ Trattasi di un processo che, se appare contingente relativamente agli anni in esame, prossimamente produrrà ulteriori effetti in sede di applicazione del c.d. terzo regionalismo avviato con il decreto legislativo n. 112/1997.

decentrati sugli istituti del salario accessorio che hanno consentito la conseguente erogazione dei compensi incentivanti la produttività al personale dei livelli. Strozature si registrano, invece, nella concreta operatività dei Nuclei di valutazione dei dirigenti che hanno causato ritardi nell'erogazione dei compensi variabili, come testimonia l'indicatore 1997 della "retribuzione accessoria" della categoria in esame che segnala, per l'intero ambito, un'incidenza media di tale voce sull'intera retribuzione pari ad appena lo 0,7 %. Per il restante personale a tempo indeterminato l'indicatore in questione supera, invece, il 9 %.

Tabella 5
Anni 1996/98 - Regioni a statuto ordinario: costo del personale e del lavoro

	1996	inc %	1997	inc %	1998	inc %	var 96/97	var 97/98
COMP. FISSE	1.865.335.674	67,8	1.936.534.416	65,2	1.952.144.808	63,3	3,8	0,8
COMP. ACCESSORIE	135.081.048	4,9	166.612.986	5,6	224.894.926	7,3	23,3	35,0
CONTRIBUTI	642.581.049	-23,3	737.216.545	24,8	786.699.072	25,5	14,7	6,7
MISSIONI	33.051.524	1,2	39.237.852	1,3	39.542.219	1,3	18,7	0,8
SOMME RIMBORSATE	8.468.263	0,3	8.339.456	0,3	491.547	0,0	-1,5	- 94,1
ALTRE SPESE	67.611.937	2,5	81.583.974	2,7	80.269.858	2,6	20,7	- 1,6
TOTALE COSTO PERSONALE	2.752.129.515	100	2.969.525.229	100	3.084.042.430	100	7,9	3,9
MENSE	63.308.388	70,0	2.288.842	2,0	4.697.303	4,1	-96,4	105,2
VESTITARIO	1.799.911	2,0	2.503.046	2,2	2.634.169	2,3	39,1	5,2
BENESSERE	7.088.396	7,8	7.536.236	6,7	7.212.855	6,3	6,3	- 4,3
EQUO INDENNIZZO.	1.925.947	2,1	1.589.259	1,2	935.706	0,8	-27,9	- 32,6
FORMAZIONE	9.801.365	10,8	10.639.338	9,7	11.841.960	10,4	10,6	9,2
GEST. CONCORSI	1.124.414	1,2	4.393.966	3,9	2.236.759	2,0	290,8	- 48,6
INCARICHI	3.076.371	3,4	4.346.597	3,9		0,0	41,3	- 100,0
SPESE VARIE	2.320.260	2,6	586.405	0,5	5.098.608	4,5	-74,7	769,5
BUONI PASTO			77.828.720	69,7	79.384.210	69,6		2,0
TOTALE	90.445.052	100	111.712.409	100	114.061.570	100	23,5	2,1
TOTALE COSTO DEL LAVORO	2.842.574.567		3.081.237.638		3.198.104.000		8,4	3,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il costo del personale tra il 1996 ed il 1998 risulta complessivamente cresciuto di oltre 11 punti percentuali: nel 1996 ammontava a 2.752 miliardi, nell'anno successivo a 2.969 (+ 7,9 %) e, infine, nel 1998 a 3.084 (+ 3,9 %). Nel medesimo arco temporale l'incidenza delle competenze fisse su detta componente è diminuita dal 68 al 63 %, mentre è risultata in crescita quella del trattamento accessorio (dal 5 al 7 %). Il peso degli oneri finanziari connessi al pagamento dei contributi posti a carico delle amministrazioni regionali, dopo l'impennata del 1997 - a tale titolo in detto anno sono stati, infatti, erogati 737 miliardi a fronte dei 642 del 1996 (+ 14,7 %) -, sembra essersi stabilizzato nel corso del 1998 (786 miliardi; + 6 %).

L'aggregato del costo del lavoro segnerebbe nel triennio una lievitazione pari al 12,2 %, ma la palese incompletezza di alcuni dei dati relativi al 1998 in possesso della Corte non consente di eseguire fondate valutazioni e comparazioni annuali. E' possibile, invece, segnalare la buona *performance* dell'indicatore della spesa per la formazione del personale che durante l'intero arco del triennio incide sul costo del lavoro in misura tendenzialmente pari al 10 %³⁴.

³⁴ Il tasso medio di comparto relativo alle spese di formazione è risultato, invece, pari allo 0,31 % nel 1997 e all'1,11 % nel 1998.

In valore assoluto il trend delle spese in questione è risultato in crescita, ma è ben lungi dall'avvicinarsi all'obiettivo dell'uno per cento della massa salariale³⁵, talché è auspicabile che in futuro le risorse per la formazione e la riqualificazione del personale vengano ulteriormente ed adeguatamente aumentate.

Nelle tabelle 25 e 26 allegate sono stati messi a raffronto, per ognuna delle 15 Regioni a statuto ordinario, gli indicatori elaborati dalla Corte secondo il sistema indicato al precedente paragrafo 4.2.: i dati presi a base per tale prospetto riguardano esclusivamente il 1997 in quanto, per gli altri anni, non si possiedono (o sono incompleti) i relativi elementi di riferimento. A meri fini indicativi e solamente per le voci prese in considerazione nelle precedenti analisi, si segnalano i seguenti scostamenti significativi rispetto al dato medio dell'aggregato:

- la copertura dell'organico 1997 evidenzia una percentuale pari all'82,61 %, contro quella dell'86,5 % realizzata nel 1996. I tassi nel 1997 variano tra il 90,3 % del Piemonte ed il 64,3 % del Molise. In alcuni casi si registrano, rispetto alla copertura organica dell'anno precedente, forti decrementi tra i quali meritano segnalazione quelli della Liguria (da 92,3 a 82,1) e della Puglia (da 98,5 a 85,5);

- il tasso di assenza pro-capite è pari a 24 giorni. Sotto la media si pongono le Marche (12) e la Basilicata (13,5); decisamente superiore appare il dato della Campania (41,9);

- la retribuzione accessoria incide su quella lorda dei dirigenti per appena 0,7 punti percentuali, indici più elevati segnano l'Emilia Romagna e l'Umbria. La retribuzione lorda media della categoria in questione ammonta 97,567 milioni: la Calabria e la Lombardia erogano i compensi più elevati (rispettivamente 139 e 116 milioni), la Liguria quelli più bassi (87,5 milioni);

- l'incidenza della parte accessoria sull'intera retribuzione del personale dei livelli registra mediamente un valore prossimo al 10 % che si dimezza quasi in Calabria (5,5). La retribuzione lorda media del personale in esame si attesta, in maniera quasi uniforme presso tutte le Regioni, sui 38 milioni;

- tra i vari enti analizzati non emergono scostamenti rilevanti per quanto riguarda i valori espressi sia dall'indicatore del costo unitario medio giornaliero, pari a £ 244.000, sia da quello del costo medio di una giornata lavorata (£ 322.000): solamente la comparazione di quest'ultimo pone in evidenza, per motivi opposti, il dato delle Marche (£ 266.000) e quello della Campania (£ 400.000);

- il costo del lavoro unitario dell'intero aggregato si attesta a 63,423 milioni e segnala differenze esclusivamente nell'ambito di una forcella del 4 % (il minor costo lo registrano il Piemonte ed il Veneto - rispettivamente 60,929 e 60,636-, quello maggiore il Molise con 67.880).

4.4 Gli enti sub-regionali

Come già accennato nel paragrafo introduttivo del presente capitolo, il comparto in esame comprende gli enti pubblici non economici che svolgono attività strumentale nell'ambito della sfera delle competenze delle regioni a statuto ordinario.

Si tratta di un insieme di enti non omogeneo, con diversa consistenza numerica, riconducibili alle seguenti cinque categorie: istituti autonomi case popolari, aziende per il turismo, enti di sviluppo agricolo, parchi naturali ed enti per lo studio universitario.

³⁵ L'incidenza della spesa per la formazione dei dipendenti regionali sulla massa salariale (competenze fisse ed accessorie) è stata, infatti, pari allo 0,48 % nel 1996, allo 0,51 % nel 1997 ed allo 0,37 % nel 1998.

L'indagine è stata condotta sulle rilevazioni contenute nel conto annuale per l'anno 1997, utilizzando, come unica fonte di conoscenza, le rappresentazioni sintetiche riportate nei prospetti elaborati dalla Ragioneria generale dello Stato.

Confrontando i dati con quelli del precedente conto annuale emergono alcune discrepanze riferite alla situazione del personale al 31 dicembre 1996, derivanti, presumibilmente, da aggiornamenti e miglioramenti apportati dalla Ragioneria generale dopo la pubblicazione degli stessi elaborati.

A prescindere dalle menzionate incongruenze, sempre sotto il profilo qualitativo, è necessario precisare che l'analisi sul costo del lavoro di questo specifico settore resta sensibilmente condizionata, come già accennato nel paragrafo introduttivo del presente capitolo, dal sistema di rilevazione degli enti interessati, il cui numero, nei diversi esercizi finanziari, riporta variazioni di diversa consistenza.

In assenza di un parametro di valutazione omogeneo e stabile nel tempo, pertanto, l'indagine sul costo del lavoro e sulla consistenza del personale degli enti pubblici non economici dipendenti dalle Regioni ordinarie assume un carattere puramente indicativo e, soprattutto, non consente di effettuare significativi raffronti con le rilevazioni degli anni precedenti.

In particolare, 408 enti hanno partecipato alla stesura del conto annuale per l'anno 1997, mentre quelli che hanno adempiuto all'obbligo sancito dall'art. 65, comma 2, del D. Lgs. N° 29/1993, per l'esercizio 1996 sono stati complessivamente 397.

Va ribadita, comunque, la necessità di migliorare il sistema di controllo della congruenza dei dati esposti dalla Ragioneria nel conto annuale, in modo tale da assicurare una maggiore affidabilità nella successiva fase della valutazione dei fenomeni finanziari connessi con l'utilizzo delle risorse umane in un settore di non trascurabile importanza.

4.4.1 Consistenza del personale

La consistenza numerica del personale in servizio al 31 dicembre 1997 risulta pari a 13.038 unità, con una sensibile flessione percentuale (-11,3) sulle rilevazioni alla chiusura del precedente 1996 (14.696).

Questo dato sembra particolarmente significativo, in relazione al numero più consistente, rispetto al precedente 1996, di enti che hanno partecipato alle elaborazioni del conto annuale 1997.

Le tabelle relative alla situazione del personale in servizio registrano una contrazione nel numero dei dipendenti in maniera generalizzata nei confronti degli enti compresi in questo settore, con la sola eccezione dei Parchi naturali (608 unità al 31 dicembre 1997 contro le 584 della stessa data del 1996).

Le variazioni più sensibili si registrano proprio rispetto alla consistenza numerica del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Tabella 6

Situazione del personale

I.A.C.P.	Unità al 31/12/96	Unità al 31/12/97	Variazione %
Personale a tempo determinato	6.819	5.526	-19,0%
Personale a tempo indeterminato	153	102	-23,3%
Personale contrattista	43	1	-97,7%
TOTALE	6.995	5.629	-19,5%

AZIENDE / ENTI PER IL TURISMO	Unità al 31/12/96	Unità al 31/12/97	Variazione %
Personale a tempo determinato	1.595	1.470	-7,8%
Personale a tempo indeterminato	343	361	5,2%
Personale contrattista	0	0	0,0%
TOTALE	1.938	1.831	-5,5%

ENTI DI SVILUPPO AGRICOLO	Unità al 31/12/96	Unità al 31/12/97	Variazione %
Personale a tempo determinato	2.698	2.561	-5,1%
Personale a tempo indeterminato	48	51	6,3%
Personale contrattista	0	4	-
TOTALE	2.746	2.616	-4,7%

PARCHI NATURALI	Unità al 31/12/96	Unità al 31/12/97	Variazione %
Personale a tempo determinato	584	608	4,1%
Personale a tempo indeterminato	35	34	-2,9%
Personale contrattista	0	0	0,0%
TOTALE	619	642	3,7%

AZIENDE / ENTI PER LO STUDIO UNIVERSITARIO	Unità al 31/12/96	Unità al 31/12/97	Variazione %
Personale a tempo determinato	2.286	2.216	-3,1%
Personale a tempo indeterminato	112	103	-8,0%
Personale contrattista	0	1	-
TOTALE	2.398	2.320	-3,3%

ENTI SUB-REGIONALI - SITUAZIONE DEL PERSONALE RIEPILOGO	Unità al 31/12/96	Unità al 31/12/97	Variazione %
Personale a tempo determinato	13.982	12.381	-11,5%
Personale a tempo indeterminato	671	651	-3,0%
Personale contrattista	43	6	-86,0%
TOTALE	14.696	13.038	-11,3%

4.4.2 Costo del personale

I dati tratti dal conto annuale dell'anno 1997 e riportati nella tabella che segue, indicano che gli enti pubblici non economici dipendenti dalle amministrazioni regionali, hanno sostenuto costi per il personale per un ammontare complessivo pari a 866.338.700 miliardi di lire.

Il rapporto con i costi relativi al biennio 1996-1997 ha un valore meramente descrittivo, considerato che i soggetti esaminati nel conto annuale 1997 non coincidono con quelli del precedente anno e che le ultime rilevazioni disponibili interessano un numero di enti (408) sensibilmente maggiore di quello dell'anno 1996 (397).

Dall'analisi disaggregata di ciascuna tipologia può ragionevolmente desumersi che le variazioni riportate sono, in qualche modo, collegate alla diversa consistenza registrata al 31 dicembre 1997 nel numero di soggetti partecipanti alle rilevazioni della Ragioneria generale.

Tabella 7

ENTI SUB REGIONALI COSTO DEL PERSONALE	1996		1997		Variazione %
	partecipanti	costo	partecipanti	costo	
I. A. C. P.	100	424.584.763	98	402.039.157	-5%
Aziende/Enti turismo	203	107.895.000	207	116.317.963	8%
Enti sviluppo agricolo	9	223.609.339	9	191.891.608	-14%
Parchi naturali	52	26.032.305	60	32.473.448	25%
Aziende/Enti per lo studio	33	110.657.000	34	123.616.524	12%
TOTALE	397	892.578.407	408	866.338.700	-3%

4.5 Il personale degli enti locali

I dati concernenti l'aggregato degli enti locali sono stati tratti direttamente dal sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato, in quanto la pubblicazione del Conto Annuale 1997 espone i soli dati complessivi del comparto. La molteplice varietà degli enti appartenenti al comparto rende comunque utile un'analisi di dettaglio per tipologia di ente, distinti in province, comuni, comunità montane e camere di commercio.

La tabella 8 mostra il numero degli enti dell'aggregato tenuti all'invio del conto per l'esercizio 1997, nonché la conseguente situazione in termini di adempienze ed inadempienze, di conti congruenti, incongruenti ed incompleti.

Tabella 8

ANNO 1997 - Enti locali: enti tenuti all'invio; adempienze e inadempienze

enti	enti tenuti invio	enti inad.	% b/a	enti ademp.	% d/a	enti con conto congr.	% f/d	enti con conto incong.	% h/d	enti con conto incomp.	% l/d
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	l	m
province	100	0	0,0	100	100,0	80	80,0	20	20,0	0	0
comuni	8.102	0	0,0	8.102	100,0	7.142	88,2	960	11,8	0	0
comunità montane	350	0	0,0	350	100,0	306	87,4	42	12,0	1	0
camere di commercio	104	1	1,0	103	99,0	79	76,7	23	22,3	0	0
aggregato enti locali	8.552	0	0,0	8.552	100,0	7.528	88,0	1.022	12,0	1	0

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

Per i lettori che hanno familiarità con i precedenti referti della Corte è evidente il progressivo miglioramento della capacità delle amministrazioni di compilare adeguatamente il conto annuale. Comunque, a seguito di operazioni tecniche di "forzatura" delle incongruenze, di estrapolazione e stime dei dati mancanti, la Ragioneria generale è in grado da alcuni anni di fornire i dati per l'intero aggregato in esame.

Non fanno parte delle amministrazioni provinciali le province autonome di Trento e Bolzano che, per la loro particolare configurazione nell'ordinamento costituzionale, ai fini del referto sono assimilate alle regioni.

Quanto alle comunità montane, si rammenta che tale categoria di enti manca in Sicilia, dove i compiti istituzionali loro propri sono affidati alle province regionali. Si fa presente ancora una volta che i dati relativi alle comunità montane devono essere valutati anche alla luce della situazione fluida che caratterizza da anni questi enti, il cui riordino (artt. 28, 29 e 61 della l. n. 142 del 1990, modificata dalla l. 3 agosto 1999, n. 265) procede con grande lentezza. L'Unione nazionale comunità enti montani (UNCEN) ha infatti confermato che tuttora soltanto 12 regioni hanno emesso i provvedimenti normativi di competenza.

La categoria dei segretari di province, comuni e camere di commercio ha formato oggetto di separata indagine, come negli anni precedenti, a causa delle peculiarità dei propri ordinamenti.

Considerata la specificità dell'aggregato enti locali, appare necessario esporre una breve rassegna istituzionale della legislazione generale che reca la disciplina del rapporto di lavoro del personale dipendente. Per quanto di specifico interesse nella presente sede, si ricorda anzitutto la legge 8 giugno 1990 n. 142 (ordinamento delle autonomie locali), il decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 (razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego) ed il decreto legislativo 25 febbraio 1995 n. 77 (ordinamento finanziario e contabile degli enti locali).

Nel corso del 1997 sono poi intervenute le fondamentali leggi 15 marzo 1997 n. 59 (delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti a regioni ed enti locali per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa) e 15 maggio 1997 n. 127 (misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo).

In via generale si può dire che la normativa prodotta negli anni 1997 e 1998, tra l'altro, ha posto rimedio, con vantaggio del sistema degli enti locali, al difetto della riforma progettata col d.lgs. n. 29, che aveva inteso riordinare il pubblico impiego secondo un modello strutturale alquanto uniforme (parametrato sugli organi statali centrali), da applicare a realtà variegata e munite di gradi differenziati d'autonomia.

La legge n. 127, al fine di fornire agli enti locali gli strumenti necessari per l'attuazione delle funzioni che riceveranno in applicazione della legge n. 59, ha dettato una disciplina innovativa anche per la riorganizzazione del personale e della struttura di detti enti secondo criteri volti all'efficienza ed ai risultati.

Il sistema delineato dalla legge n. 127 fa leva su una forte potestà regolamentare, da esercitarsi da parte della giunta, concernente l'ordinamento generale degli uffici del comune e della provincia, la cui organizzazione va modulata in guisa da garantire l'attuazione dei programmi.

Le direttive generali recate dalle leggi n. 59 e 127 sono state successivamente precisate ed integrate da numerosi provvedimenti d'attuazione, alcuni dei quali di particolare interesse per gli enti locali: d.lgs. 4 novembre 1997 n. 396 in materia di contrattazione collettiva (art. 11, commi 4 e 6, l. n. 59); d.lgs. 31 marzo 1998 n. 80, che detta disposizioni per l'organizzazione ed i rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche (art. 11, comma 4, l. n. 59); d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112 sul conferimento di funzioni e compiti statali a regioni ed enti locali (in attuazione del capo I, l. n. 59).

Gli enti locali sono poi tenuti al rispetto delle prescrizioni del decreto legislativo 29 ottobre 1998 n. 387 (integrazioni e correzioni al d.lgs. n. 29 e al d.lgs. n. 80) che, per rendere flessibile la spesa del personale pubblico in relazione alle disponibilità finanziarie, l'hanno inserita all'interno della programmazione di bilancio (annuale e pluriennale) con obbligo di individuare una distinta copertura della spesa (art. 14).

In coerenza con tale linea, ed in un contesto più vasto, oggi anche gli enti territoriali sono chiamati ad assicurare il contenimento dei bilanci secondo gli indirizzi generali di politica economica nazionale e comunitaria. L'art. 28 della legge 23 dicembre 1998 n. 448 (il collegato alla finanziaria 1999) prevede un patto di stabilità interno come momento della partecipazione di essi alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottati dall'Italia in adesione al patto di stabilità e crescita tra i Paesi dell'Unione europea. Ora, sembra di poter affermare che il sistema disegnato dall'art. 28 per conseguire gli obiettivi indicati finisca per poggiare sul miglioramento della parte corrente del bilancio degli enti, su cui grava come voce principale la spesa del personale.

Appare, infine, necessario un breve cenno alle profonde innovazioni recate dalla disciplina contrattuale per gli anni 1998 - 2001, i cui effetti economici saranno esaminati nelle future relazioni annuali, al fine di esporre l'evoluzione del quadro normativo necessaria ad una corretta valutazione dei fatti di gestione evidenziati nel proseguo della presente trattazione.

Dopo lunga gestazione è stato varato il nuovo ordinamento professionale del personale non dirigente del comparto regioni - autonomie locali, messo a punto dall'accordo tra le parti dell'8 luglio 1998 e compiutamente disciplinato, quanto al finanziamento, alle modalità di utilizzo dei fondi ed al sistema di relazioni sindacali, dal contratto collettivo nazionale 1998-2001 stipulato il 31 marzo 1999.

Il nuovo ordinamento persegue l'obiettivo di temperare la valorizzazione dell'autonomia organizzativa (flessibilità, miglioramento della funzionalità degli uffici, accrescimento dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa) con le esigenze di sviluppo della professionalità e della qualità delle prestazioni lavorative individuali entro i limiti di risorse definite contrattualmente.

Il sistema è articolato in quattro grandi categorie: A, B, C e D. Nella categoria A confluiscono le previgenti prime tre qualifiche funzionali; nella B la quarta e la quinta; nella C la quinta qualifica (area di vigilanza) e la sesta; nella D la settima e l'ottava. Per il personale della categoria D è prevista un'area delle posizioni organizzative (per funzioni di particolare rilevanza), a cui è riservata un'apposita disciplina, configurando così una sorta di area - quadri. Tutte le mansioni proprie di ciascuna categoria sono esigibili, in quanto professionalmente equivalenti (art. 3).

Le categorie sono individuate nell'accordo dalle rispettive declaratorie, che descrivono l'insieme dei requisiti professionali (competenze, conoscenze e capacità) necessari per lo svolgimento delle pertinenti mansioni.

Il passaggio dei dipendenti alla categoria superiore avviene nei limiti dei posti vacanti e disponibili dell'organico, che non siano stati destinati all'accesso dall'esterno nell'ambito della programmazione del personale, utilizzando le risorse finanziarie dell'ente (art. 4).

Resta confermata la possibilità, per gli enti non strutturalmente deficitari, di coprire i posti vacanti dei profili caratterizzati da una professionalità acquisibile esclusivamente all'interno, riservandoli interamente ai propri dipendenti, a prescindere dal titolo di studio ordinariamente previsto per l'accesso dall'esterno.

Il comma 3 dell'art. 4 offre ampie possibilità agli enti di bandire procedure selettive, per coprire posti vacanti, aperte al proprio personale prescindendo dal titolo di studio richiesto agli esterni. Il rischio è che il tessuto culturale degli enti locali, dove la presenza di laureati è poco significativa (circa il 6% del totale dei dipendenti), si impoverisca ulteriormente, in un momento in cui occorre invece trapiantare nuove professionalità per migliorare l'organizzazione.

All'interno di ciascuna categoria è prevista la progressione economica mediante incrementi retributivi, partendo dalla posizione iniziale e nel limite delle risorse disponibili dell'apposito fondo previsto dall'accordo. L'acquisizione di posizioni economiche successive è regolata da un sistema di criteri di valutazione progressivamente più selettivi, man mano che si sale nella scala retributiva.

Le posizioni aventi notevole rilievo organizzativo (con assunzione diretta di elevata responsabilità di prodotto e di risultato), a cui si è accennato sopra, sono previste dagli enti secondo tre specifiche tipologie (artt. 8, 9 e 10).

E' rilevante l'attenzione dedicata al personale apicale dei comuni privi di qualifica dirigenziale (art. 11), per il quale è indicato un percorso agevolato di riclassificazione, tenuto conto del mutamento qualitativo delle funzioni ad esso attribuito. Agli enti è infatti data facoltà di attribuire la responsabilità di uffici e servizi a personale idoneo interno, indipendentemente dal livello di inquadramento (art. 2, comma 13, l. n. 191 del 1998).

La disciplina delle forme di accesso al pubblico impiego acquista grande importanza nella prospettiva della riforma delle amministrazioni, orientata verso criteri di efficienza e di ottimale utilizzo delle risorse umane.

I principi che presiedono alle assunzioni sono stati ridefiniti dal d.lgs. n. 80 del 1998 (art. 22). Viene stabilito che l'accesso presso le pubbliche amministrazioni può avvenire: tramite procedure selettive, mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento per le qualifiche e profili per i quali è richiesto il requisito della scuola dell'obbligo nonché mediante chiamata numerica degli iscritti nelle apposite liste di collocamento degli appartenenti alle categorie protette per i quali è prevista l'assunzione obbligatoria.

Per quanto riguarda in particolare le disposizioni per il 1997, la legge n. 662 del 1996 (il collegato alla finanziaria 1997) esonerava gli enti locali sani e quelli dissestati con bilancio stabilmente riequilibrato dal regime di blocco delle assunzioni sancito per quell'anno (art. 1, commi 45, 46 e 48).

A sua volta l'art. 6, comma 12, della legge n. 127 del 1997 ha attribuito agli enti in equilibrio finanziario la facoltà di mettere a concorso posti interamente riservati al proprio personale, in relazione a particolari profili caratterizzati da professionalità acquisite esclusivamente all'interno di una determinata struttura.

I medesimi enti possono avvalersi delle altre opportunità offerte dall'art. 6 della legge n. 127 (nomina del direttore generale ed assunzione di dirigenti a tempo determinato secondo le modalità stabilite dallo statuto e dai regolamenti).

Le procedure di reclutamento della dirigenza sono attualmente tre. La prima è quella concorsuale. La selezione tramite corso - concorso appare particolarmente rigida ed attenta.

Più interessante ed innovativa appare la nuova procedura di reclutamento del personale dirigenziale attraverso il ricorso del contratto a tempo determinato, di diritto pubblico o di diritto privato, fermi restando i requisiti richiesti dalla legge, dallo statuto o dal regolamento.

In tali casi occorre distinguere tra i contratti per la copertura dei posti vacanti di livello dirigenziale da quelli stipulati al di fuori dell'organico.

Nel primo caso di contratto di diritto pubblico il dirigente avrà tutti i doveri ed i diritti, retribuzione compresa, previsti dalle norme e dal contratto collettivo vigente.

Nel caso di contratto di diritto privato occorrerà preventivamente determinare diritti e doveri del dirigente, ivi compresa la retribuzione che potrebbe essere differente rispetto a quella degli altri. E' proprio questa la ragione della particolare cautela del legislatore circa il ricorso al contratto a tempo determinato di diritto privato.

Per quanto riguarda, invece, l'assunzione a tempo determinato di dirigenti al di fuori dell'organico, la materia è attualmente disciplinata dall'art. 51, comma 5 bis, della legge n. 142, introdotto dalla più volte ricordata legge n. 127. I relativi contratti sono stipulati in misura complessivamente non superiore al 5% della dotazione organica della dirigenza e dell'area

direttiva; non possono avere durata superiore al mandato elettivo del sindaco o del presidente della provincia. Gli emolumenti sono definiti in stretta correlazione con il bilancio dell'ente e non sono imputati al costo contrattuale e del personale.

Un'importante occasione per la "sistemazione" di personale precario venne offerta dalla legge 28 dicembre 1995 n. 549 (art. 1, comma 14), dove si faceva riferimento al solo personale degli enti locali in equilibrio finanziario assunto a tempo determinato mediante prove selettive, a favore del quale sono previsti concorsi riservati da bandire entro il 31 dicembre 1998 (art. 39, comma 23, l. n. 449 del 1997).

Infine, la legge n. 449 del 1997 (il collegato alla finanziaria 1998), introduce in via generale una disciplina innovativa del regime delle assunzioni presso le pubbliche amministrazioni. Infatti, l'art. 39, comma 1, coerentemente con gli impegni assunti nel documento di programmazione economico finanziario per il triennio 1998-2000, impone risparmi nella spesa per il personale attraverso lo strumento della programmazione triennale del fabbisogno di risorse umane. La ricostruzione sistematica delle numerose disposizioni dell'art. 39 porta a concludere che gli enti locali, in particolare, hanno facoltà di determinare autonomamente i criteri per cogliere l'obiettivo senza la predeterminazione di riduzioni del personale in servizio, ma ricorrendo a processi di razionalizzazione e riorganizzazione amministrativa (art. 39, comma 19). Sembra quindi chiara la volontà legislativa di non porre alcun limite alla possibilità degli enti di assumere personale secondo il regime delineato dalla legge n. 127 e con l'adeguamento dei rispettivi ordinamenti.

In tema di assunzioni va richiamata l'attenzione su un'esperienza innovativa negli enti locali in via di realizzazione dal 1994 e volta ad immettere in servizio un numero limitato di "quadri" (VI, VII ed VIII qualifica) specializzati. Il meccanismo di reclutamento è basato sulla selezione e poi sulla formazione dei candidati tramite il corso - concorso. L'iniziativa, promossa dal progetto RIPAM (Riqualificazione delle pubbliche amministrazioni meridionali), è affidata al FORMEZ e finanziata in gran parte dal Fondo sociale europeo. Risulta l'espletamento di tre concorsi ai quali hanno aderito 131 comuni ed una provincia.

A questo punto occorre accennare alla mobilità esterna del personale, tenuto conto che anche tramite questo istituto si realizzano cessazioni, assunzioni e trasferimenti.

E' noto che uno dei fattori di inefficienza dell'apparato pubblico è rappresentato dalla distribuzione non oculata del personale. Pertanto, lo sforzo di razionalizzazione del suo utilizzo deve passare anche per la via del ricorso privilegiato all'istituto della mobilità.

I comuni non strutturalmente deficitari sono stati esonerati dal regime di collocamento in disponibilità del personale in caso di esubero (art. 6, comma 16, l. n. 127). Per gli enti in dissesto l'art. 6, comma 15, della predetta legge ha confermato che la mobilità si svolge in ambito locale, provinciale o regionale.

I contratti collettivi nazionali possono stabilire criteri generali e procedure volti a consentire il passaggio diretto ad altre amministrazioni nell'ambito della provincia o in ambito diverso.

L'art. 19 del d.lgs. n. 80 regola il transito di personale per effetto del trasferimento di attività da pubbliche amministrazioni ad altri soggetti pubblici o privati. L'ipotesi è estremamente attuale in coincidenza col trasferimento alle regioni ed agli enti locali di numerose funzioni e compiti per effetto del decentramento amministrativo avviato con il d.lgs. n. 112 del 1998 ed anche in ragione dell'intensificarsi di iniziative per la privatizzazione dei servizi pubblici. Al momento, comunque, si rileva un certo ritardo del Governo nell'emanazione dei provvedimenti di passaggio di risorse finanziarie, umane e strumentali per l'esercizio delle funzioni conferite.

Come già accennato l'analisi della dinamica del personale si svolge attraverso l'esame di quattro fenomeni gestionali, che modificano la struttura del personale nella sua distribuzione nelle categorie e nei livelli - qualifiche:

- cessazioni da servizio: collocamento a riposo per limiti di età, dimissioni o altre cause;
- assunzioni in servizio: per procedure concorsuali, per chiamata diretta (livelli inferiori al VI), per assunzioni obbligatorie delle categorie protette;
- mobilità esterna: passaggi da una amministrazione all'altra essenzialmente a seguito dello scioglimento di enti o su richiesta del dipendente, raramente per esuberi conseguenti a ridefinizione degli organici;
- mobilità interna (o verticale): passaggi da un livello inferiore a quello superiore per concorsi interni, slittamenti definiti dai contratti, accorpamenti di livelli in base agli accordi decentrati, riconoscimento di mansioni superiori.

4.5.1 Consistenza e variazione del personale

Con l'obiettivo di razionalizzare l'utilizzazione del personale pubblico il legislatore, come noto, è intervenuto più volte, dal 1993, nella disciplina degli organici, imponendo alle amministrazioni la periodica rideterminazione delle dotazioni organiche per valutarne la consistenza qualitativa e quantitativa in rapporto ai servizi resi, al mutare degli stessi ed alla conseguente emergenza di carenze od esuberi. L'operazione, previa verifica dei carichi di lavoro, presupponeva una certa eccedenza di posti, mal distribuiti sul territorio, da ricollocare o da tagliare per risparmiare sul costo del personale.

Nel corso del 1996 molti enti, in particolare quelli piccoli, non avevano ancora effettuato le operazioni richieste a causa del complicato meccanismo di rilevazione e del susseguirsi di norme volte a disciplinare diversamente la materia per enti sani o dissestati, di piccole dimensioni o no. Il mondo delle autonomie locali lamentava anche che si era in presenza di un meccanismo poco rispettoso delle autonomie medesime, prefiggendosi l'obiettivo di regolare dal centro consistenza e distribuzione del personale.

Nel 1997 l'UNCEM (Unione nazionale comuni enti montani) comunicava alla Corte che le comunità montane superiori a 15.000 abitanti (le inferiori erano esentate) avevano ridefinito gli organici in base alla verifica dei carichi di lavoro. In ogni ente è previsto un posto per il dirigente che ricopre l'incarico di segretario.

Nello stesso anno il Ministero dell'Industria rendeva noto che anche le camere di commercio avevano concluso l'operazione.

Sull'argomento tornava la legge 23 dicembre 1996 n. 662 (il collegato alla finanziaria 1997), nell'assunto che comunque a livello nazionale stentava la ridefinizione degli organici ricavata dall'analisi dei carichi di lavoro. Il legislatore imponeva, pertanto, in via generale alle amministrazioni inadempienti la rideterminazione provvisoria delle stesse in misura pari ai posti coperti o impegnati mediante procedura concorsuale alla data del 31 agosto 1996, con la condizione ultimativa di provvedere entro il 30 aprile 1997 alla verifica dei predetti carichi (art. 1, commi 52 e 53). Dalla rideterminazione provvisoria erano esclusi gli enti locali sani e quelli con bilancio strutturalmente riequilibrato.

Più rilevante è l'innovazione del combinato disposto dell'art. 6, comma 9 e dell'art. 5, commi 4 e 6, della legge n. 127, secondo cui la determinazione e le variazioni dell'organico sono passate alla competenza della giunta degli enti. Spetta ad essa l'adozione del regolamento sull'ordinamento di uffici e servizi, comprensivo anche della disciplina degli organici.

In sostanza il legislatore ha dato ingresso nell'ordinamento al principio, propugnato da tempo dagli enti locali, di autonoma regolamentazione della consistenza e distribuzione del personale.

Più recenti disposizioni di legge hanno recato importanti innovazioni razionalizzando il quadro normativo specifico.

Il riferimento è all'art. 39, comma 1, della legge 27 dicembre 1997 n. 449 (il collegato alla finanziaria 1998) ed all'art. 5 del d.lgs. n. 80 del 1998, strettamente connessi tra loro. La

prima norma afferma l'obbligo per tutte le amministrazioni della programmazione triennale del fabbisogno di personale (organismi ad elevato grado di autonomia, come gli enti locali, possono seguire criteri propri, sempre tenendo presente la finalità di riduzione delle spese di personale); la seconda vincola le medesime alla normale prassi aziendale del monitoraggio periodico (quanto meno triennale) della funzionalità della struttura organizzativa e della consistenza qualitativa e quantitativa degli organici per verificarne l'adeguatezza e programmare la gestione. Le due operazioni, parti integranti degli strumenti di programmazione pluriennale, rispondono all'esigenza di una corretta ed economica gestione delle risorse, tanto più necessaria per gli enti locali in vista dei massicci conferimenti di nuove funzioni determinate col d.lgs. n. 112 del 1998.

Gli enti locali sono tenuti (art. 39, comma 19, l. n. 449) alla riduzione programmata delle spese per il personale. Ciò non significa necessariamente riduzione della consistenza, potendosi raggiungere l'obiettivo facendo leva su soluzioni organizzative che riducono nel complesso i costi del personale (tempo parziale, diminuzione del lavoro straordinario, orari flessibili, rapporti a tempo determinato, ecc.).

I principi ispiratori del nuovo ordinamento professionale del personale del comparto sono stati pensati anche per porre rimedio a situazioni di rigidità ed irrazionalità del sistema di gestione del personale principalmente disciplinato, fino al 1997, dalla l. n. 312/1980.

L'assetto degli uffici e del personale delle comunità montane è stato definito con la legge n. 440 del 1987, al termine di un processo lungo e non lineare volto a dotare gli enti di una struttura stabile ed a completare l'assimilazione dei dipendenti a quelli degli enti locali territoriali, nell'ambito del medesimo comparto di contrattazione collettiva. Infatti l'art. 51 della legge n. 142 del 1990 si applica anche ai dipendenti delle comunità montane, destinatari della maggior parte delle disposizioni sul personale recate poi dalla legge n. 127.

L'art. 1 della legge n. 59 fa espresso riferimento alle comunità montane ponendole sullo stesso piano di province e comuni, mentre la successiva legge n. 127 non le menziona. Tuttavia le disposizioni di cui all'art. 6 di quest'ultimo testo in punto di personale sono ritenute applicabili ad esse, salvo quanto diversamente previsto dalla vigente normativa. Si osservi, per esempio, che non può essere nominato il direttore generale, perché il comma 10 dell'art. 6 riguarda solo province e comuni e perché il dirigente con incarico di segretario delle comunità svolge anche funzioni di programmazione, coordinamento e gestione dei servizi erogati agli utenti ed al territorio.

Gli enti montani sono autorizzati a dotarsi da molti anni di uffici tecnico - urbanistici ed amministrativi per i servizi generali. Tenuto conto dell'accresciuta autonomia degli enti locali, si possono così prefigurare anche per le comunità montane notevoli trasformazioni degli apparati burocratici e gestionali attraverso specifiche determinazioni statutarie e regolamentari, con conseguente accentuazione del ruolo dei dirigenti.

Nel nuovo scenario degli enti locali, dove si è inteso valorizzare l'autonomia ed il decentramento delle decisioni, i dirigenti rivestono un ruolo determinante e trainante, la cui concreta definizione non è però immediata, essendo invece il risultato di un processo di adeguamento dell'ordinamento degli enti al recente quadro normativo attraverso la revisione statutaria e regolamentare.

L'art. 51 della legge n. 142 del 1990 aveva posto i nuovi principi in materia: poteri conferiti e connesse responsabilità si riferivano all'effettiva realizzazione degli obiettivi dell'ente, alla correttezza amministrativa ed alla efficienza della gestione. Il d.lgs. n. 29 del 1993 introduceva a sua volta l'unicità del livello dirigenziale.

La legge n. 127 del 1997, all'art. 6, comma 2, specifica ulteriormente le competenze dirigenziali. Elemento di novità è invece la previsione della figura del direttore generale di cui all'art. 6, comma 10, dove viene definito come elemento di raccordo tra le funzioni gestionali di competenza dirigenziale e quelle di fissazione degli obiettivi di spettanza degli organi politici,

con la precisazione che tra il direttore generale e gli altri dirigenti potrà esistere una relazione di direzione e coordinamento, ma mai un rapporto gerarchico in senso stretto.

Si tenga presente che anche in precedenza un certo numero di enti locali aveva stipulato contratti di diritto privato con soggetti a cui affidare incarichi di coordinamento dell'attività dei dirigenti (c.d. city manager) in base alle leggi n. 142 (art. 51) e n. 724 del 1994 (art. 1, comma 10), anticipando in un certo senso la privatizzazione del rapporto di lavoro anche per i dirigenti generali.

L'art. 6, comma 10, della legge n. 127 consente nelle province e nei comuni superiori ai 15.000 abitanti la nomina di un direttore generale al di fuori dell'organico con contratto a tempo determinato e secondo criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi. Nei comuni con popolazione inferiore si può procedere alla nomina, previa convenzione tra enti che insieme superino i 15.000 abitanti.

Negli enti di piccole dimensioni, dove l'organico non prevede la qualifica dirigenziale, il problema di assicurare l'area di autonomia gestionale (frutto della separazione tra direzione politica e direzione tecnico - gestionale) può essere risolto nell'ambito delle soluzioni offerte dalla legge n. 127. Il punto è di grande importanza e tocca, per esempio, la capacità di funzionamento dei comuni inferiori a 15.000 abitanti, che a dispetto della loro ridotta dimensione demografica rappresentano gran parte del territorio nazionale ed amministrano oltre 20 milioni di cittadini.

Per effetto dell'art. 6, comma 3, della legge n. 127, nei comuni privi della dirigenza, le relative funzioni sono svolte dai responsabili degli uffici o dei servizi indipendentemente dal loro livello di inquadramento. Recentemente l'art. 2, comma 13, della legge 16 giugno 1998 n. 191 ha sgombrato il campo dai dubbi circa il livello minimo di inquadramento di tali soggetti, disponendo che le responsabilità possono essere attribuite indipendentemente dalla qualifica dei prescelti in deroga ad ogni diversa disposizione.

Bisogna, infine, spendere qualche parola sull'istituto dei lavori socialmente utili perché, come si vedrà successivamente, in base ai dati R.G.S. i comuni hanno utilizzato nel 1996 a tale titolo 30.343 addetti e nel 1997 ben 64.112.

Si definiscono lavori socialmente utili le attività che hanno per oggetto la realizzazione di opere o la fornitura di servizi di utilità collettiva, mediante l'impiego di particolari categorie di soggetti. Gli obiettivi consistono nell'utilizzare i lavori socialmente utili come strumento di politica attiva del lavoro, di qualificazione professionale e di creazione di nuovi posti di lavoro e di nuova imprenditorialità, anche sotto forma di lavoro autonomo o cooperativo.

La disciplina ed i meccanismi di utilizzazione degli addetti si presentano piuttosto complessi. L'impiego nei lavori socialmente utili non determina l'instaurazione di un rapporto di lavoro. Gli addetti che percepiscono trattamenti previdenziali osservano un orario settimanale ridotto secondo determinati criteri.

Le regioni e le province nonché i soggetti promotori possono destinare proprie risorse finanziarie per il pagamento dell'assegno spettante ai lavoratori non percettori di trattamento previdenziale.

I dati concernenti gli organici degli enti locali in esame ed il loro grado di copertura devono essere analizzati alla luce dell'apposita disciplina legislativa degli anni più recenti, a cui si è fatto sintetico riferimento. Si osservi, per esempio, che già l'art. 22, commi 11 e 12, della legge 23 dicembre 1994 n. 724, aveva reso inapplicabile agli enti locali in condizioni di equilibrio finanziario e che avessero rideterminato gli organici il blocco totale o parziale delle assunzioni. In sostanza anche prima degli interventi in materia della legge n. 127 del 1997, si trattava a ben guardare di norme (vedi anche art. 1 commi 46, 52 e 53, l. n. 662/1996) che, per quanto non prevedessero precisi obblighi e sanzioni a carico degli enti, apparivano ispirate al principio secondo cui le assunzioni non potevano prescindere da un'attenta analisi del

fabbisogno effettivo, tenuto conto delle concrete disponibilità di bilancio al fine di mantenere l'equilibrio finanziario dell'ente.

Passando, quindi, all'esame dei dati concernenti il personale delle amministrazioni dell'aggregato, si precisa che la consistenza del personale è stata rilevata computando sia il personale in servizio al 31 dicembre che la forza lavoro media annuale, calcolata in base al numero di mensilità di stipendio liquidate nell'anno. Si rammenta anche che la R.G.S. nel 1997 ha inserito i dirigenti assunti con contratto a tempo determinato tra il restante personale. Nel conto annuale sono stati rilevati 526 dirigenti di questa categoria nel comparto regioni - autonomie locali (tavola 10.0.3). In base ai dati analitici tratti dal sistema informativo 234 unità prestano servizio presso gli enti locali in esame: 35 nelle province, 190 nei comuni e 9 nelle comunità montane.

Il personale a tempo indeterminato in servizio al 31 dicembre 1997 è rimasto pressoché invariato, rispetto a quello del 1996. Il dato è conseguenza della diminuzione del personale dei comuni, il più numeroso, in quanto gli altri enti dell'aggregato hanno, al contrario, aumentato il personale tempo indeterminato in servizio (del 7 % le comunità montane e dell'1 % le camere dei commercio). Nelle province il personale a tempo indeterminato è diminuito del 1 %. Si nota, inoltre, che il forte decremento del restante personale in servizio al 31 dicembre 1997, rispetto a quello del 1996, appare determinato dalla diversa collocazione, nel conto annuale, del personale LSU, computato, nel 1996, tra il restante personale, ed escluso nel 1997³⁶.

Considerando il personale LSU, il personale degli enti locali in servizio al 31 dicembre 1997 è aumentato dell'8 %, rispetto alla stessa data del 1996.

La forza lavoro media, nel 1997, risulta superiore al personale in servizio al 31 dicembre, fenomeno che si riscontra per la generalità degli enti del comparto³⁷.

La differente consistenza del personale in servizio al 31 dicembre 1997, rispetto a quello in servizio al 31 dicembre 1996, è coerente con l'esito delle analisi concernenti le cessazioni e le assunzioni in servizio verificatesi nel corso del 1997. Infatti, l'indice di sostituzione del personale è stato inferiore all'unità (0,78, contro lo 0,72 dell'intero comparto) ed anche il saldo della mobilità del personale è negativo (le uscite per mobilità hanno superato le entrate: indice 0,93; per l'intero comparto: 0,88). Il tasso di ricambio generale è stato, quindi, negativo per oltre l'1 %. Al contrario, le comunità montane e le camere di commercio hanno realizzato un indice di sostituzione del personale dell'1,6 e dell'1,18, ed un saldo di mobilità inferiore all'unità (0,83 e 0,97), con un tasso di ricambio totale, riferito al totale della forza lavoro media, rispettivamente del 2% e dell'1 % circa.

La lettura sistematica dei dati dimostra che le comunità montane e le camere di commercio hanno inteso incrementare il personale con nuove assunzioni, che hanno compensato ampiamente sia le cessazioni dal servizio sia la diminuzione derivante dalla mobilità, realizzando un ringiovanimento del personale in servizio. Infatti, l'incidenza del personale con anzianità tra 0 e 5 anni degli enti in esame è aumentata, dal 1996 al 1997, di 1 e 3 punti percentuali (tabella 13).

³⁶ Come è stato osservato nel paragrafo introduttivo, i confronti sulla consistenza del personale dal 1996 al 1997 devono essere valutati con prudenza, in quanto è cambiato il criterio di classificazione nella rilevazione del personale. In particolare, il restante personale, nel 1996, comprendeva anche quello a tempo parziale, computato, nel 1997, tra il personale dei livelli a tempo indeterminato. Poiché nel 1996 il personale a tempo parziale incideva per l'1,5 % del totale generale, e per circa il 14 % sul restante personale, il reale incremento del restante personale potrebbe risultare più elevato. Il confronto del personale contrattista e a tempo determinato comporta una diminuzione del primo del 18 % e del secondo del 7 %, nella misura complessiva di quasi il 7 %. Da notare, comunque, il forte incremento percentuale del personale a tempo determinato in servizio presso le comunità montane (+ 11 %) e le camere di commercio (+ 30%).

³⁷ Cfr. paragrafo 4.1.2 in questo stesso capitolo.

La stabilità del personale a tempo indeterminato in servizio al 31 dicembre 1997, rispetto al 1996, non ha comportato significativi scostamenti del grado di copertura degli organici, quantificati nel 75 % circa per i dirigenti e nella misura dell'89 % circa per il personale dei livelli (nel 1996 le percentuali erano del 74 % e dell'89 %), con una copertura complessiva dell'organico pari all'89 % circa (indicatore 2: copertura dell'organico).

La natura stabile del rapporto di lavoro nel 1997 è aumentata rispetto al 1996 (indicatore 3 bis: personale a tempo indeterminato: 91 % nel 1996 e 94 % nel 1997), nonostante la legislazione preveda una sempre maggiore omogeneizzazione della disciplina del rapporto di impiego al rapporto di lavoro privato ed un maggior utilizzo di istituti di flessibilità dell'impiego³⁸.

Il rapporto a tempo parziale può riguardare ora tutti i profili professionali delle pubbliche amministrazioni, compreso il personale della polizia municipale e provinciale, con l'esclusione soltanto dei militari e dei vigili del fuoco.

Il favore del legislatore per il part time non è rivolto solo alla trasformazione dei rapporti di lavoro in atto, ma anche alla costituzione di rapporti che nascono a part time e che richiederanno per la selezione del personale l'osservanza delle procedure previste per le assunzioni a tempo pieno. La legge n. 449 del 1997 impone, in via generale, alle amministrazioni di riservare al part time il 10% delle nuove assunzioni (art. 39, comma 18). Sembra però di poter dire che, in base ad una ricostruzione sistematica delle disposizioni dell'art. 39 predetto, tale limitazione non si applichi agli enti locali, restando per essi l'obiettivo di ridurre le spese per il personale nell'ambito delle misure da assumere per la programmazione triennale del fabbisogno di risorse umane.

Nel complesso, attraverso questo istituto gli enti hanno a disposizione uno strumento in più per conferire flessibilità al proprio ordinamento. L'occasione è offerta dall'autonomia regolamentare a loro riconosciuta, purché i provvedimenti a cura della giunta in tema di tempo parziale siano assunti unitamente alla revisione della dotazione organica, in modo da trovare un'occasione unica per l'esame e la razionalizzazione della struttura organizzativa.

Si è fatto cenno, nel paragrafo introduttivo del capitolo, che una delle novità della rilevazione dei dati del conto annuale 1997 consiste nella specifica rilevazione del personale con contratto a tempo determinato, non più computato tra il restante personale, ma tra quello a tempo indeterminato dei livelli, con specificazione della percentuale di prestazione oraria (part time fino al 50 % ovvero oltre il 50 %). Il maggior dettaglio di informazione ha reso possibile analizzare il fenomeno con puntualità, al fine di verificare il grado di attuazione della disciplina che ha inteso favorire l'applicazione dell'istituto³⁹. Nel 1996 l'unico dato disponibile era il numero totale del personale con rapporto di lavoro a tempo parziale in servizio al 31 dicembre, senza ulteriori distinzioni. Pertanto, anche i dati differenziali concernenti il part time, che derivano dal confronto tra gli anni 1996 e 1997, devono essere valutati con estrema cautela e gli andamenti essere verificati nella prossima relazione, in presenza dei dati definitivi concernenti l'anno 1998.

Il personale a part time incide, nel 1997, per circa il 2,5 % sul personale dei livelli a tempo indeterminato, in coerenza con quanto emerso per il totale del comparto (2,42 %). Molto diffuso risulta il ricorso al part time nelle comunità montane (oltre 12 %) e nelle camere di

³⁸ L'art. 36, comma 7, del d.lgs. n. 29/1993, come sostituito dall'art. 22 del d.lgs. n. 80/1998, dispone espressamente l'adozione delle forme flessibili di impiego disciplinate per i rapporti di lavoro privato, attribuendo alla competenza della contrattazione collettiva il compito di disciplinare i contratti a tempo indeterminato, i contratti di formazione e lavoro e di prestazioni di lavoro temporaneo. L'art. 24, comma 2, lett. a) del CCNL 1° aprile 1999, pubblicato nella G.U., Suppl. Ord., 24 aprile 1999, n. 81, ha rinviato il negoziato concernente la disciplina delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale.

³⁹ Art. 1, comma 58, l. n. 662/1996 ed art. 39 l. 449/1997, citati.

commercio (oltre 5 %), che sono gli enti con il più elevato tasso di ricambio (superiore all'unità). La modalità di tempo parziale più diffusa è quella fino al 50 % (adottata da quasi il 62 % del personale a tempo determinato). In controtendenza si pongono, come sempre, le comunità montane e le camere di commercio, i cui dipendenti a part time prediligono riduzioni orarie superiori al 50 % (rispettivamente, il 55 % ed il 60 % del personale adotta tale formula oraria).

L'istituto del part time ha pertanto realizzato una riduzione della forza lavoro media pari a 5.371 unità, rispetto all'identico numero di personale in servizio, se fosse stato tutto a tempo pieno. Poiché il tasso di copertura dell'organico è stato calcolato in rapporto al personale in servizio al 31 dicembre 1997, in cui ciascun dipendente viene computato quale una unità, indipendentemente dal regime orario adottato, si è calcolata l'incidenza del ricorso al part time sull'effettivo grado di copertura degli organici, rapportando il personale in servizio, dedotta la riduzione verificatasi con il part time, alle dotazioni organiche.

Nel 1997, se la copertura degli organici, riferita al personale in servizio al 31 dicembre, era assicurata nella misura dell'89 % (indicatore 2: copertura dell'organico), tenendo conto della riduzione del personale per effetto del part time, la copertura dell'organico diminuisce all'88 % (indicatore 18: squilibrio organico implicito). Pertanto, l'incidenza del personale a tempo parziale superiore al 2,5 % influisce sul tasso di copertura degli organici nella misura dell'1 %. La mancanza di dati relativi agli anni 1996 e 1998 rende impossibile verificare se il rapporto rimane immutato nel tempo e l'evoluzione complessiva del fenomeno⁴⁰.

4.5.2 Costo del personale e del lavoro

I principali aspetti normativi ed economici dei contratti collettivi validi per il quadriennio 1994 - 1997 sono stati brevemente descritti nei corrispondenti paragrafi delle relazioni precedenti.

Va comunque osservato che nel complesso gli enti locali si sono mossi con ritardo nell'applicazione dei nuovi istituti retributivi per i dirigenti, perché la corresponsione delle indennità di posizione e di risultato è subordinata alle condizioni che gli enti siano in equilibrio finanziario, abbiano ridefinito la propria organizzazione e le funzioni dirigenziali, rideterminato gli organici ed attivato il servizio di controllo interno oppure il nucleo di valutazione.

Per valutare correttamente l'effettiva crescita delle retribuzioni a seguito degli accordi collettivi occorre tenere presente la divaricazione tra data di stipulazione del contratto nazionale, data di decorrenza degli aumenti (data di competenza) e data di erogazione in busta paga.

Lo scorso 31 marzo 1999, dopo la positiva "certificazione" dei costi sottesi alle relative ipotesi di accordo da parte della Corte dei conti (art. 4 d.lgs. n. 396 del 1997), sono stati sottoscritti il contratto collettivo nazionale del personale non dirigente del comparto regioni - autonomie locali per gli anni 1998 - 2001 (valido per il biennio economico 1998-1999) ed il contestuale accordo per il nuovo ordinamento del personale.

Dal punto di vista normativo risulta evidente che entrambi i testi valorizzano al massimo l'autonomia degli enti ed ampliano l'importanza della contrattazione integrativa decentrata, riscrivendo il capitolo delle relazioni sindacali. Di fatto si tratta quindi di decidere tra le parti la politica retributiva dell'ente. In questo modo la parte variabile della retribuzione assume dimensione più ampia rispetto a quella tabellare fissa che mediamente a regime aumenta di circa 80.000 lire.

⁴⁰ Dai dati concernenti l'intero comparto, risulta che nel 1998 l'incidenza del personale a tempo parziale sul grado di copertura degli organici sia diminuita. Infatti, la copertura dell'organico, tenuto conto del part time, è inferiore di circa l'1 % rispetto a quella calcolata in rapporto al personale in servizio al 31 dicembre, quindi l'incidenza è identica a quella verificatasi nel 1997, ma il personale part time nel 1998 è salito a quasi il 3,5 % di quello dei livelli a tempo indeterminato, contro il 2,5 % circa del 1997.

L'architettura della retribuzione nel nuovo contratto collettivo è notevolmente diversa da quella del precedente, anche per effetto del nuovo ordinamento professionale. Scompaiono il livello economico differenziato e varie componenti del trattamento economico, perché voci assorbite nei meccanismi di progressione economica orizzontale a carattere selettivo. Si consolida poi la tendenza che lega quote sempre maggiori di salario al livello di responsabilità e ai risultati conseguiti individualmente.

All'interno dell'ente possono essere individuate particolari posizioni organizzative caratterizzate da specifiche responsabilità in relazione a determinati obiettivi. A tali posizioni, ricoperte dal personale di categoria D, viene collegata un'indennità variabile tra 10 e 25 milioni annui lordi per 13 mensilità. La retribuzione di risultato varia invece da un minimo del 10% ad un massimo del 25% di quella di posizione. Le due indennità assorbono ogni altro emolumento del personale pro - tempore incaricato (art. 10 accordo per il nuovo ordinamento del personale).

Nei comuni privi di dirigenti le posizioni organizzative ora dette possono essere affidate anche a dipendenti delle categorie C o B e per essi la retribuzione di posizione è variabile da 6 a 15 milioni annui per 13 mensilità.

In punto di quantificazione dei costi derivanti dall'applicazione dei due contratti, la Corte ha formulato varie osservazioni e considerazioni, tra cui le principali che si riportano ora.

Durante il primo inquadramento il personale viene collocato nella griglia predeterminata di posizioni giuridiche ed economiche sostanzialmente senza oneri ulteriori. Oggi come oggi è però difficile prevedere con ragionevole attendibilità se, una volta che il sistema sarà entrato a regime, i relativi costi potranno restare compiutamente sotto controllo.

L'aumento delle componenti fisse della retribuzione risulta interamente considerato dall'ARAN. Invece per la retribuzione accessoria, affidata alla contrattazione decentrata di difficile controllo sul piano generale, si prevede solo la distribuzione al personale degli accantonamenti di cui all'art. 15 del contratto, poiché in realtà le altre fonti di finanziamento dell'apposito fondo sono difficilmente determinabili a priori, legate come sono al verificarsi di ipotesi particolari all'interno di ciascun ente.

L'art. 2 della legge n. 450 del 1997 (la finanziaria per il 1998) ha individuato le risorse complessivamente destinate ai rinnovi contrattuali del biennio economico 1998-1999 per i comparti non statali (poi ripartite dall'ARAN), non poste a carico del bilancio dello Stato. Anche i costi del comparto regioni - autonomie locali gravano quindi sul bilancio dei singoli enti che fanno fronte alle maggiori spese, eventualmente, attraverso il ricorso ad entrate proprie, se titolari di capacità impositiva ed in coerenza coi parametri e vincoli fissati dai vari strumenti di programmazione nazionale. Pertanto, in adesione a tale normativa, la legge finanziaria per il 1999 (l. n. 449 del 1998) non indica più la quantificazione dei limiti di spesa per i rinnovi contrattuali dei comparti non statali (quello in esame comprende, come noto, circa 9.000 enti). Il problema della compatibilità finanziaria, intesa come copertura, si riversa così in sostanza sull'utilizzo responsabile degli strumenti di gestione del bilancio a disposizione di regioni ed enti locali per fare fronte ai miglioramenti retributivi. Molti organismi potrebbero, per esempio, finanziare gli aumenti stipendiali con minori spese permanenti o con incrementi di entrate proprie correnti.

In punto di riscontro della compatibilità macroeconomica, intesa come coerenza con gli obiettivi generali di finanza pubblica, la Corte dei conti ha raccomandato all'ARAN di effettuare stime analitiche dei costi basate non solo sul tasso d'inflazione programmata e sull'indice di variazione media della spesa del personale, ma anche alla stregua di altri parametri indicati nel D.P.E.F. e nelle leggi finanziarie (es. l'indebitamento netto della pubblica amministrazione rispetto al PIL; il tasso di incremento del PIL; il rapporto spese correnti - PIL; il rapporto redditi da lavoro dipendente nel settore pubblico- PIL).

L'impatto della concreta attuazione dei descritti accordi collettivi verrà esaminato nelle successive relazioni al Parlamento.

Passando, ora all'esame dei dati concernenti il costo del lavoro sostenuto nel periodo di riferimento dell'indagine, anni 1997 - 1998, si premette che la spesa per retribuzione lorda dei dirigenti e del personale dei livelli (escluso il restante personale) è analizzata calcolando la spesa media lorda per retribuzioni di ciascuna categoria di personale ed i loro reciproci rapporti e confrontando l'incidenza della retribuzione accessoria sul totale della retribuzione corrisposta, distinguendo il personale dirigente da quello dei livelli, che appartengono ad autonome aree di contrattazione collettiva.

La retribuzione dei dirigenti incide per oltre il 3 % sulla retribuzione complessiva del personale (indicatore 14: spesa dirigenti). Il dato è circa la metà di quello dell'intero comparto (quasi 5 %). Molto basso è il risultato per i comuni (circa 2,5 %) rispetto a quello di province e comunità montane (oltre il 6 %). Il rapporto tra retribuzione lorda dei dirigenti e retribuzione lorda dei livelli è di circa 2,5⁴¹.

L'incidenza della spesa per retribuzione accessoria sulla retribuzione complessiva è del 3 % circa per i dirigenti e dell'11,5 % per il personale dei livelli, con la sola eccezione per le Comunità montane, in cui l'incidenza della retribuzione accessoria del personale dei livelli è di solo il 5 %. Rispetto al totale del comparto, l'incidenza della retribuzione accessoria dei dirigenti dell'aggregato è superiore di un terzo, mentre quella del personale dei livelli è leggermente superiore (+ 1 %).

L'analisi delle amministrazioni dell'aggregato per gli anni 1997 - 1998 è stato svolto in relazione ai Comuni capoluoghi di provincia, quali insieme significativo delle amministrazioni del comparto.

In particolare, al fine di verificare la coerenza degli andamenti esposti nel paragrafo 4.1.2, sono stati calcolati gli indicatori 11 (spesa media per retribuzione lorda dirigenti), 12 (spesa media per retribuzione lorda livelli), 13 (forbice dirigenti livelli), 14 (incidenza spesa dirigenti), 24 (costo unitario medio giornaliero) e 10 (formazione), per i comuni in esame, degli anni 1997 e 1998.

A differenza di quanto ricavabile dai dati complessivi del 1998, la spesa per retribuzione lorda di dirigenti dell'insieme considerato aumenta, dal 1997 al 1998, del 4,5 % (anziché 9 %) e quella del personale dei livelli dell'1,08 % (anziché del 21 %). Se, in sede di analisi definitiva dei dati 1998 concernenti l'intero comparto, dovesse risultare confermata la tendenza evolutiva dell'insieme significativo, si verificherebbe una sostanziale realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica indicati nel D.P.E.F. 1999 - 2001 (incremento dei pagamenti per il personale in servizio intorno al 2 % nel periodo 1997 - 1998, tasso di inflazione 1,8 %, incremento PIL 1,3 %). Aumenti più significativi registra il costo unitario medio (+ 2,66 %).

Rimangono confermati i dati concernenti l'incidenza delle spese per i dirigenti (indicatore 14) rispetto al totale delle spese per retribuzione, attorno al 4 %, e la forbice fra la retribuzione media dei dirigenti e quella dei livelli, intorno al 3 % in lento aumento.

Infine, l'incidenza delle spese di formazione sull'intero costo del lavoro appare molto inferiore a quello risultante dai dati provvisori generali (0,21 % contro oltre l'1 %).

In proposito va ricordato che nel febbraio 1998 si è svolta la prima conferenza nazionale sulla formazione nel settore pubblico. Il Governo ha annunciato un piano straordinario, finanziato con fondi dell'Unione Europea e attraverso l'utilizzo combinato di altre risorse disponibili, con l'obiettivo di destinare entro il 2001 alla formazione l'1% della massa salariale.

⁴¹ Al fine di verificare la coerenza logica del sistema di indicatori utilizzato sono stati posti a confronto il rapporto tra forza lavoro media dei dirigenti e forza lavoro media del personale dei livelli, pari all'1,26 %, con quello tra la retribuzione lorda dei dirigenti e quella lorda dei livelli, pari al 3,42 %. Il rapporto tra l'incidenza della retribuzione dei dirigenti su quella dei livelli e l'incidenza della forza lavoro media dei dirigenti su quella dei livelli (pari a 2,57) è identico al rapporto tra la retribuzione media dei dirigenti e quella dei livelli, pari a 2,57 (indicatore 13; poiché anche nella retribuzione media viene considerato l'elemento forza lavoro media, i risultati dovevano essere identici).

In punto di dati ed elementi di conoscenza su formazione del personale camerale e relative spese, l'Unioncamere ha fornito alla Corte i due prospetti sottostanti.

Tabella 9

Costo del lavoro e spese per la formazione — anno 1997

Personale in servizio	costo del lavoro (milioni)		Spese per formazione (milioni)	
	Totale	per dipendente	Totale	per dipendente
8.200	574.280	70	6.296	0,8

Tabella 10

Personale reclutato mediante corso - concorso		
Anno	Qualifica	
	VI [^]	VII [^]
1997	63	36
1998	15	22

L'Unione ha poi richiamato in argomento il recente Rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione⁴².

Risulta che nel 1998 sono stati spesi 2,4 miliardi per i corsi organizzati dall'Istituto G. Tagliacarne (scuola del sistema camerale) e che, tenuto conto delle altre erogazioni dichiarate dalle singole camere per corsi realizzati in altre sedi (ivi comprese le connesse spese di missione), si perviene ad un importo complessivo di 6,873 miliardi nell'anno. In proporzione quindi alla massa delle retribuzioni lorde erogate - continua il Rapporto - le spese per la formazione raggiungono un livello (1,81%) indubbiamente elevato; livello che si assesta peraltro su un più contenuto 1,18%, qualora il confronto debba essere effettuato facendo riferimento al costo complessivo del lavoro, comprensivo di tutti gli emolumenti.

4.5.3 I segretari

La posizione di status rivestita dai segretari di province, comuni e camere di commercio suggerisce ormai da anni l'opportunità di una separata trattazione per questa categoria di personale.

Le funzioni di segretario delle comunità montane sono affidate a dirigenti inquadrati nel ruolo degli enti, a cui fanno ovviamente carico gli oneri retributivi, previdenziali ed assistenziali relativi.

Prima della riforma del sistema camerale di cui alla legge n. 580 del 29 dicembre 1993 i segretari generali delle camere di commercio si trovavano in posizione simile a quella dei segretari provinciali e comunali, in quanto dirigenti superiori in ruolo presso il Ministero dell'Industria in rapporto di servizio con gli enti, che provvedevano integralmente al trattamento economico. Nel sistema della legge n. 580, invece, il segretario è incardinato nell'ente ed è nominato dal Ministro dell'Industria secondo la procedura prevista dall'art. 20. Questi è competente per la nomina di 91 segretari, ad esclusione di quelli presso gli 11 enti della Sicilia e del Trentino - Alto Adige, regioni a statuto speciale.

Peraltro, stante la fase transitoria in cui si è ancora operato negli anni in riferimento e la garanzia offerta dalla legge ai segretari in servizio di mantenimento delle posizioni acquisite, a

⁴²Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica con la collaborazione della SSPA: Secondo Rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione 1998, pagg. 151 - 154.

partire dall'entrata in vigore delle norme di attuazione dell'art. 20 della legge n. 580 (d.m. n. 422/1995) ed a seguito delle prime nomine ai sensi della nuova disciplina, si è venuto a creare un doppio regime anche in termini di organico. Infatti quello dei segretari del ruolo ministeriale deve considerarsi ad esaurimento, perché i posti vacanti non saranno più ricoperti da funzionari iscritti in tale ruolo, ma da quelli nominati in base al citato art. 20, che entrano così nell'organico di ciascuna camera di commercio. A queste ultime nomine si è potuto provvedere soltanto a decorrere dal 1996.

Prima della legge n. 127 i segretari di province e comuni erano funzionari statali iscritti in ruolo presso il Ministero dell'Interno. La loro carriera era divisa in due tronconi: dirigenziale e direttiva. I segretari generali (dirigenti) di province e comuni unitamente ai segretari comunali inquadrati nell'ottava e nona qualifica, pur essendo inseriti in ruoli statali, dipendevano funzionalmente dall'organo politico di vertice degli enti ove prestavano servizio, sui bilanci dei quali gravavano gli emolumenti con gli oneri previdenziali ed assistenziali di legge (l. n. 604/1962). Nei comuni del Trentino - Alto Adige, viceversa, i segretari erano dipendenti degli enti e non inquadrati nei ruoli ministeriali.

La legge n. 127/1997 (art. 17, commi 67 - 86) detta oggi una disciplina del tutto innovativa della figura dei segretari provinciali e comunali, che tra l'altro dovrebbe consentire agli enti di svolgere la propria attività organizzativa e funzionale in un quadro privo di condizionamenti statali. In particolare, il mondo delle autonomie locali, dopo l'avvento dell'elezione diretta del presidente della provincia e del sindaco, ha rivendicato un ruolo più incisivo nella scelta del segretario.

Il nuovo ordinamento non è ancora compiutamente operativo, per cui è prematuro formulare giudizi o fare previsioni circa gli effetti che potrà avere sulla vita degli enti locali. Per esempio, per comprendere la nuova posizione del segretario, è indispensabile considerare anche l'art. 6 della legge n. 127, che disciplina nei particolari le funzioni dirigenziali ed introducendo negli enti la figura del direttore generale pone problemi di armonizzazione tra costoro e la posizione del segretario nell'ordinamento dell'ente.

L'art. 17 fissa i punti salienti di detto ordinamento, rimettendo alle fonti regolamentari la restante disciplina. Per quanto qui interessa si possono enucleare i seguenti punti:

1. Provincia e comune debbono avere un segretario titolare.
2. Il segretario non è più dipendente statale, ma dirigente o funzionario pubblico.
3. Egli dipende da una apposita Agenzia con personalità giuridica pubblica, che richiama il modello delle Autorità indipendenti. L'Agenzia gestisce, in sostanza, la categoria ed è competente alla preparazione professionale della stessa.
4. Il segretario è iscritto in un albo professionale, articolato in sezioni regionali ed il suo rapporto di lavoro è disciplinato dal contratto collettivo.
5. La nomina del segretario è effettuata dal presidente della provincia o dal sindaco, tra gli iscritti all'albo, per la durata del loro mandato; può essere revocato per violazione dei doveri d'ufficio, previa delibera di giunta.
6. Il segretario, comunque privo di incarico, è posto in disponibilità per due anni al massimo; decorso il periodo viene posto d'ufficio in mobilità per il trasferimento ad altre amministrazioni.
7. Dove non esiste il direttore generale, il segretario sovrintende alle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività. Se invece il vertice politico dell'ente procede alla nomina del direttore generale, devono nel contempo essere disciplinati i rapporti tra esso ed il segretario nel rispetto dei ruoli autonomi e distinti.

Il quadro è stato integrato con la tempestiva emanazione del d.P.R. n. 465 del 4 dicembre 1997 intitolato "Regolamento recante le disposizioni in materia di ordinamento dei segretari comunali e provinciali, a norma dell'art. 17, comma 78, della legge n. 127". Il provvedimento offre lo spunto per molti approfondimenti e, tra l'altro, prevede all'art. 16,

comma 4, che fino all'approvazione del prossimo contratto collettivo di categoria ai segretari non si applicano le disposizioni concernenti il rapporto di lavoro a tempo parziale.

L'ordinamento nuovo dei segretari sarà completato con la disciplina regolamentare sulla scuola di formazione e con quella posta dall'Agenzia medesima nelle materie di sua competenza.

Il requisito per l'iscrizione all'albo è costituito da una "abilitazione" rilasciata dalla Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti locali o dalla sezione autonoma della Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno. In sede di prima attuazione, il Ministero dell'Interno è stato incaricato di formare un albo provvisorio nel quale sono confluiti tutti i segretari in servizio alla data del 18 maggio 1997. Sino all'espletamento dei corsi da parte della Scuola superiore, possono essere iscritti all'albo, nel grado iniziale, i vincitori e gli idonei dei concorsi in via di svolgimento.

L'art. 11, comma 8, del regolamento rinvia al futuro contratto collettivo la rideterminazione delle 5 fasce professionali in cui inquadrare i segretari (art. 12) e la loro eventuale articolazione interna, mentre l'art. 10 limita le convenzioni di segreteria all'ambito territoriale della stessa sezione regionale dell'Agenzia.

L'Agenzia stessa si caratterizza per avere un organo di governo composito, perché è previsto un consiglio di amministrazione centrale e tanti consigli regionali, tutti costituiti nello stesso modo, i cui rapporti reciproci sono rimessi a provvedimenti di auto-organizzazione.

Il passaggio delle competenze dal Ministero dell'Interno all'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali è avvenuta nel mese di marzo 1998 senza una fase transitoria di attuazione della nuova normativa. Pertanto tale nuova amministrazione si è trovata ad affrontare problemi di non poco momento senza riferimenti certi e precisi relativi all'attività da svolgere.

L'immediata entrata in vigore della nuova disciplina ha poi comportato che, almeno con riferimento all'anno 1998, riesce difficile individuare l'effettiva consistenza dell'organico della categoria per la frammentarietà dei dati relativi e per l'incidenza dei trasferimenti dei segretari comunali e provinciali ad altre amministrazioni. Infatti, è stato riconosciuto a tale personale, sia nella prima fase di attuazione della riforma, sia a regime, di transitare a domanda o coattivamente in altre pubbliche amministrazioni, secondo discipline diverse in relazione al momento ed alla situazione giuridica dalla quale è determinato il transito medesimo.

Per effetto delle nuove modalità di reclutamento, la legge 127/1997 ed il d.P.R. 465/97 hanno disposto che sino all'espletamento dei corsi di formazione e reclutamento l'ammissione all'albo nel grado iniziale sia disposta in favore dei vincitori e degli idonei dei concorsi espletati dal Ministero dell'Interno e dei vice segretari che ne abbiano fatto richiesta e che abbiano svolto per almeno quattro anni le relative funzioni.

Allo stato l'elenco degli idonei dei precedenti concorsi è quasi del tutto esaurito e l'Agenzia ha già bandito due nuovi concorsi, ciascuno teso a reclutare 100 segretari comunali.⁴³

La tabella 11 mette a confronto i dati sui segretari in servizio alla fine del 1997 forniti dalla RGS con quelli comunicati alla Corte dal Ministero dell'Interno e dall'Unioncamere.

⁴³ Gli elementi di informazione sull'attività dell'Agenzia sono stati comunicati alla Corte dei conti con nota 15 novembre 1999.

Tabella 11

Anno 1997 - Enti locali - Segretari in servizio		
Enti	Dati RGS	Dati Min. Interno e Unioncamere
Province	87	75
Comuni	6.024	5.749
C. di Commercio	84	88

I dati ministeriali e dell'Unione, ad avviso della Corte, possiedono un più elevato grado di attendibilità di quelli rilevati ente per ente dalla RGS.

Si riportano ora i prospetti analitici forniti dal Ministero dell'Interno, dove figurano al 31 dicembre 1996 e 1997 dotazioni organiche, consistenze e vacanze dei segretari provinciali e comunali, distinti secondo le rispettive qualifiche. E' specificato a parte il numero delle segreterie comunali convenzionate e consorziate.

Tabella 12

Ricognizione sulla dotazione organica ed in servizio al 31.12.1996 e al 31.12.1997 del personale del comparto dei segretari comunali e provinciali

Segretari provinciali	Dotazione organica 31.12.1996	In servizio AL 31.12.1996	Posti vacanti	Dotazione organica 31.12.1997	In servizio AL 31.12.1997	Posti vacanti
Segretario gen.le classe 1/A	78	64	14	78	56	22
Segretario gen.le classe 1/B	22	18	4	22	19	3
TOTALE	100	82	18	100	75	25

Tabella 13

Segretari comunali	Dotazione organica 31.12.1996	In servizio al 31.12.1996	Posti vacanti	Dotazione organica 31.12.1997	In servizio al 31.12.1997	Posti vacanti
Segretario gen.le classe 1/A	80	66	14	80	61	19
Segretario gen.le classe 1/B	407	343	64	420	349	71
Segretario comunale classe 2	707	605	102	699	531	168
Segretario com.le capo	2.402	2.267	135	2.429	2.324	205
Segretario comunale	2.929	2.475	454	2.879	2.584	295
TOTALE	6.525	5.756	769	6.507	5.749	758

	al 31.12.1996	al 31.12.1997
Totale segreterie comunali convenzionate	1106	1161
Totale segreterie comunali consorziate	4	1
Totale	1110	1162

L'Unioncamere ha trasmesso alla Corte l'articolato prospetto che segue, da cui risulta la situazione dei segretari generali in servizio alla fine del 1997 e del 1998, suddivisi secondo la provenienza.

Tabella 14

Situazione al 31.12.1997		
Segretari generali appartenenti ai ruoli del Ministero dell'Industria	Segretari generali nominati ex art. 20 legge 580/793	Sedi vacanti ⁴⁴
55	33	3
Situazione al 31.12.1998		
Segretari generali appartenenti ai ruoli del Ministero dell'Industria	Segretari generali nominati ex art. 20 legge 580/93	Sedi vacanti ⁴⁵
47	43	1

La tabella 43 allegata espone per il 1997 la composizione della retribuzione media lorda del personale in esame, si precisa che la tabella non ha tenuto conto degli arretrati, degli assegni familiari e degli "altri assegni ed indennità straordinarie".

I segretari provinciali hanno avuto in complesso 89.150 milioni, di cui l'87% a titolo di competenze fisse; i segretari comunali, dirigenti e funzionari considerati insieme, 53.128 milioni, di cui l'84% per competenze fisse ed, infine, i segretari delle camere di commercio 83.256 milioni, di cui l'89% per competenze fisse.

⁴⁴ A decorrere da marzo 1996, anche a seguito di propria circolare n. 3389/C dell'8/3/1996, il Ministero dell'Industria non ha ritenuto più necessario attribuire la funzione di reggenza della Segreteria generale vacante, tale ruolo dovendo essere assunto dal Dirigente camerale investito della funzione vicaria.

⁴⁵ N.B: Non sono riportati i Segretari gen.li delle CCIA della Regione Sicilia, in quanto nominati e dipendenti dalla Regione stessa, e della Regione Trentino A. Adige, nominati secondo procedure apposite dettate da Legge regionale.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 15

Comparto Regioni ed autonomie locali
Dati generali

Descrizione	1996	1997	1998	Variazione 1997-1996 (a)	Variazione 1998-1997 (b)	Variazione 1998-1996 (c)	Incidenza % (a)	Incidenza % (b)	Incidenza % (c)
Massima liquidità livelli	7.516.078	7.502.400	8.466.486	-	964.086	950.408	-0,18%	12,85%	12,64%
Forza lavoro media livelli	626.340	625.200	705.541	-	80.341	79.201	-0,18%	12,85%	12,64%
Massima liquidità dirigenti	154.914	148.299	146.167	-	2.132	6.747	-4,27%	-1,44%	-5,65%
Forza lavoro media dirigenti	12.910	12.350	12.101	-	551	729	-4,27%	-1,44%	-5,65%
Massima liquidità totali	8.409.701	8.280.603	10.671.455	-	2.590.772	2.461.754	-1,53%	31,29%	29,27%
Forza lavoro media totale	700.808	690.057	905.955	-	215.898	205.146	-1,53%	31,29%	29,27%
Personale a tempo indeterminato al 31 dicembre	647.475	635.382	635.078	-	304	12.397	-1,87%	-0,05%	-1,91%
Personale a tempo indeterminato al 31 dicembre (livelli)	634.769	623.264	622.862	-	402	11.907	-1,81%	-0,06%	-1,88%
Dotazione organica personale a tempo ind.to	712.322	711.402	688.491	-	920	23.831	-0,13%	-3,22%	-3,35%
Dotazione organica livelli	695.256	695.839	673.607	-	583	21.649	0,08%	-3,19%	-3,11%
Dotazione organica personale a tempo ind.to	923	1.388	3.461	-	2.073	2.538	50,38%	149,35%	274,97%
Dotazione organica totale	713.245	712.790	691.952	-	455	21.293	-0,06%	-2,92%	-2,99%
Restante personale al 31 dicembre	38.717	36.371	33.675	-	2.696	5.042	-6,06%	-7,41%	-13,02%
Personale addetto ai L.S.U. al 31 dicembre	33.566	77.436	90.676	-	13.240	57.110	130,70%	17,10%	170,14%
Totale personale al 31 dicembre	686.192	671.753	668.753	-	3.000	17.439	-2,10%	-0,45%	-2,54%
Totale personale compresi L.S.U. al 31 dicembre	719.758	749.189	759.429	-	10.240	39.671	4,09%	1,37%	5,51%
Personale femminile complessivo al 31 dic.	311.714	311.298	312.509	-	416	795	-0,13%	0,39%	0,26%
Dirigenti al 31 dicembre	12.706	12.118	12.216	-	588	490	-4,63%	0,81%	-3,86%
Dirigenti assenze totali	13.981.415	13.938.474	13.972.071	-	22.941	10.656	-0,16%	0,24%	0,08%
Dirigenti lavoratori X forza lavoro media	175.902.913	173.204.286	227.394.600	-	2.698.627	51.491.688	-1,53%	31,29%	29,27%
Numero dipendenti a tempo ind.to con anzianità > 30 anni	19.595	15.374	16.572	-	4.221	3.023	-21,54%	7,79%	-15,43%
Spesa retribuzione necessaria ai dirigenti	16.646.700	24.543.044	39.589.376	-	7.896.344	22.942.676	47,43%	61,31%	137,82%
Spesa retribuzione fissa dirigenti	998.524.228	1.071.571.161	1.154.013.531	-	73.046.933	155.489.303	7,32%	7,59%	15,57%
Spesa retribuzione necessaria ai livelli	1.873.723.623	2.256.872.994	2.197.038.694	-	59.834.300	323.315.071	20,45%	-2,65%	17,26%
Spesa retribuzione fissa livelli	18.345.515.922	19.209.806.195	23.779.569.418	-	864.290.273	5.434.053.496	4,71%	23,79%	29,62%
Spesa per retribuzione forza dirigenti	1.015.170.928	1.096.114.205	1.193.602.907	-	80.943.277	178.431.979	7,97%	8,99%	17,58%

Elaborazione Corte dei Conti su dati della Ragioneria Generale dello Stato

Campania Regioni ed autonomie locali
 Dati generali

Segue: Tabella 15

Descrizione	1996	1997	1998	Variazione 1997-1996 (a)	Variazione 1998-1997 (b)	Variazione 1998-1996 (c)	Incidenza % (a)	Incidenza % (b)	Incidenza % (c)
Spesa per retribuzione fondo livelli	20.219.239.545	21.460.679.189	25.976.608.112	1.247.439.644	4.509.928.923	5.757.368.567	6,17%	21,01%	28,47%
Spesa per retribuzione fondo personale addetto ai L.S.U.		180.190.043	216.172.826		35.982.783			19,97%	
Spesa per retribuzione fondo totale personale	22.589.201.026	23.892.814.394	30.516.786.551	1.303.613.368	6.623.972.157	7.927.585.525	5,77%	27,72%	35,09%
Spesa per la formazione	92.206.076	108.789.541	491.282.122	16.583.465	382.492.881	399.076.346	17,99%	351,59%	432,01%
Costo del lavoro	31.766.786.355	34.790.874.158	42.701.014.331	3.024.087.803	7.910.140.173	10.934.227.976	9,52%	22,74%	34,42%
Costo del personale	30.895.778.824	33.480.135.753	39.357.284.688	2.584.356.929	5.877.148.935	8.461.505.864	8,36%	17,55%	27,39%
Cessati per limiti età, per dimissioni e per altre cause	34.351	36.483		2.132			6,21%		
Assunti per procedure concorsuali ed altre cause	25.462	26.083		621			2,44%		
Assunti "provenienti da altre Amministrazioni"	4.510	5.012		502			11,13%		
Cessati "passanti ad altre Amministrazioni"	5.277	7.004		1.727			32,73%		
Assunti totali	29.916	31.091	45.688	1.175	14.577	15.752	3,93%	46,88%	52,65%
Cessati totali	39.589	43.528	45.371	3.939	1.843	5.782	9,95%	4,23%	14,61%
Personale a tempo indotto in part-time		9.778	11.800		2.022			20,68%	
fino al 50% al 31 dicembre									
Personale a tempo indotto in part-time oltre il 50% al 31 dic.		6.722	9.664		2.942			43,77%	
Totale personale in part-time al 31 dicembre	9.885	16.500	21.464	6.615	4.964	11.579	66,92%	30,08%	117,14%
Retribuzione media competenze fisse	30.261	31.811	34.740	1.550	2.929	4.479	5,12%	9,21%	14,80%
Retribuzione media competenze accessorie	2.957	3.578	3.116	621	-	159	21,01%	-12,91%	5,38%
Retribuzione media totale	33.218	35.389	37.856	2.172	2.467	4.638	6,54%	6,97%	13,96%

Elaborazione Cortei dei Conti su dati della Ragioneria Generale dello Stato

Tabella 16

Comparto Regioni ed autonomie locali
Indicatori

N°	Descrizione	Misura	1996	1997	1998	Variazione 1997-1996 (a)	Variazione 1993-1997 (b)	Variazione 1998-1996 (c)	Incidenza % (a)	Incidenza % (b)	Incidenza % (c)
1	Forza lavoro media livelli	Unità	626.340	625.200	705.541	- 1.139,83	60.340,50	79.200,67	-0,18%	12,85%	12,64%
2	Copertura dell'organico	%	90,90%	89,31%	92,24%	-1,58%	2,93%	1,35%			
3	Stabilità d'impiego	Indice	16,72	17,47	18,86	0,75	1,39	2,14	4,46%	7,95%	12,77%
4	Personale a tempo indeterminato	%	94,36%	94,59%	94,96%	0,23%	0,38%	0,61%			
5	Femminilizzazione	%	43,31%	41,55%	41,15%	-1,76%	-0,40%	-2,16%			
6	Costo della dirigenza	Unità	56,65	61,82	62,17	5,18	0,34	5,52	9,14%	0,55%	9,74%
7	Azienda pro-capite	Unità	7,94	8,05	6,14	0,11	1,90	1,79	1,39%	-23,65%	-22,59%
8	Retribuzione accessori dirigenti	%	3,03%	2,42%	2,61%	-0,61%	0,19%	-0,42%			
9	Retribuzione accessori livelli	%	1,64%	2,24%	3,32%	0,60%	1,08%	1,68%			
10	Formazione	%	9,27%	10,51%	8,46%	1,25%	-2,06%	-0,81%			
11	Spesa media retribuzione lorda dirigenti	lire*1000	0,29%	0,31%	1,15%	0,02%	0,84%	0,86%			
12	Spesa media retribuzione lorda livelli	lire*1000	78,638	88,895	97,992	10,057	9,297	18,355	12,79%	10,48%	24,61%
13	Indice dirigenti-livelli	Indice	32,282	34,336	36,818	2,054	2,482	4,538	6,36%	7,23%	14,05%
14	Spesa dirigenti	%	2,44	2,58	2,66	0,15	0,08	0,23	6,04%	3,03%	9,26%
15	Part-time	%	4,49%	4,59%	3,91%	0,09%	-0,68%	-0,58%			
16	Tipologia part-time	%	1,56%	2,85%	3,45%	1,09%	0,80%	1,89%			
17	Diminuzione latente del personale al 31 dicembre	Unità		59,26%	54,98%		-4,28%				
18	Squilibrio organico implicito al 31 dicembre	Unità		6,233	7,833		1,599,40			25,66%	
19	Tasso di esenzione	%	91,30	88,67	91,30	2,63	2,63	0,00	-2,88%	2,97%	0,00%
20	Sostituzione personale stabile	Unità	5,65%	6,31%	5,01%	0,66%	-1,30%	-0,64%			
21	Sostituzione per mobilità	Unità	0,74	0,71		0,03			-3,55%		
22	Tasso di ricambio	Unità	0,65	0,72		0,14			-16,27%		
23	Costo unitario medio giornaliero	lire*1000	-0,01	-1,80	0,00	1,79	1,80	0,01			
24	Costo unitario medio giornaliero lavorato	lire*1000	178	193	173	18	20	3	10,05%	-10,46%	-1,46%
25	Efficienza della spesa per retribuzione	Indice	191	210	184	19	26	6	10,19%	-12,28%	-3,34%
26	Costo del lavoro unitario	Indice	0,08	0,08	0,06	0,00	0,02	0,02	1,39%	-23,65%	-22,59%
27		Indice	44,086	48,518	43,443	4,432,02	5,075,04	6,43,02	10,05%	-10,46%	-1,46%

Elaborazione Conto dei Conti su dati della Ragioneria Generale dello Stato

Tabella 17

REGIONI E CONSIGLI REGIONALI E PROVINCIALI
Movimento del restante personale
1997

REGIONE	CONTRATTISTA O EQUIPARATO				A TEMPO DETERMINATO				TOTALE			
	al 31/12/96	Assunti nell'anno	Cessati nell'anno	al 31/12/97	al 31/12/96	Assunti nell'anno	Cessati nell'anno	al 31/12/97	al 31/12/96	Assunti nell'anno	Cessati nell'anno	al 31/12/97
Piemonte	0	0	0	0	135	339	134	150	135	149	134	150
Lombardia	11	0	0	11	254	350	228	376	265	350	228	387
Lombardia - Consiglio	15	10	0	25	54	5	17	42	69	15	17	67
Liguria	0	0	0	0	5	0	0	5	5	0	0	5
Veneto	12	0	0	12	118	20	0	138	130	20	0	150
Emilia Romagna	0	0	0	0	124	103	0	227	124	103	0	227
Toscana	23	10	1	32	105	47	0	152	128	57	1	184
Umbria	7	0	0	7	84	22	9	97	91	22	9	104
Marche	27	9	16	20	60	109	46	123	87	118	62	143
Lazio	0	0	0	0	14	12	0	26	14	12	0	26
Abruzzo	2	0	0	2	22	2	3	21	24	2	3	23
Molise	0	0	0	0	4	0	0	4	4	0	0	4
Campania	318	0	64	254	0	0	0	0	318	0	64	254
Puglia	187	3	9	181	1	0	0	1	188	3	9	182
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	2	0	0	2	0	0	0	0	2	0	0	2
Calabria - Consiglio	4	0	1	3	0	0	0	0	4	0	1	3
Totale reg. stat. Ord.	608	32	91	549	980	819	437	1.362	1.588	851	528	1.911
Valle d'Aosta	39	12	13	38	466	716	737	445	505	728	750	483
Friuli Venezia Giulia	0	104	5	99	109	93	112	90	109	197	117	189
Trentino Alto Adige	2	0	0	2	67	45	28	84	69	45	28	86
Trentino - Consiglio	4	0	0	4	3	3	1	5	7	3	1	9
Prov. Auton. Trento	0	1	0	1	497	22	58	461	497	23	58	462
Sanigaun	12	0	0	12	0	0	0	0	12	0	0	12
Totale reg. stat. spec.	57	117	18	156	1.142	879	936	1.085	1.199	996	954	1.241
TOTALE	665	149	109	705	2.122	1.698	1.373	2.447	2.787	1.847	1.482	3.152

Elaborazione Conto dei Conti su dati della Ragioneria Generale dello Stato

REGIONI E CONSIGLI REGIONALI E PROVINCIALI
Movimento del restante personale
1997

Tabella 17

REGIONE	I. S. U.				TOTALE			
	al 31/12/96	Assunti nell'anno	Cessati nell'anno	al 31/12/97	al 31/12/96	Assunti nell'anno	Cessati nell'anno	al 31/12/97
Piemonte	0	0	0	0	135	149	134	150
Lombardia	0	0	0	0	265	350	228	387
Lombardia - Consiglio	0	0	0	0	69	15	17	67
Liguria	0	67	26	41	5	67	26	46
Veneto	0	0	0	0	130	20	0	150
Emilia Romagna	0	0	0	0	124	103	0	227
Toscana	0	0	0	0	128	57	1	184
Umbria	0	0	0	0	91	22	9	104
Marche	0	0	0	0	87	118	62	143
Lazio	0	12	0	12	14	24	0	38
Abruzzo	0	0	0	0	24	2	3	23
Molise	0	5	0	5	4	5	0	9
Campania	0	2.994	0	2.994	318	2.994	64	3.248
Puglia	0	0	0	0	188	3	9	182
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	0	0	0	0	2	0	0	2
Calabria - Consiglio	0	0	0	0	4	0	1	3
Totale reg. stat. Ord.	0	3.078	26	3.052	1.588	3.929	554	4.963
Valle d'Aosta	0	0	0	0	505	728	750	483
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	0	109	197	117	189
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	69	45	28	86
Trentino - Consiglio	0	0	0	0	7	3	1	9
Prov. Auton. Trento	0	0	0	0	497	23	58	462
Sardegna	0	0	0	0	12	0	0	12
Totale reg. stat. spec.	0	0	0	0	1.199	996	954	1.241
TOTALE	0	3.078	26	3.052	2.787	4.925	1.508	6.204

Elaborazione Conte dei Conti su dati della Ragioneria Generale dello Stato

REGIONI E CONSIGLI REGIONALI E PROVINCIALI
Movimento del personale a tempo indeterminato
1997

Tabella 18

REGIONE	LUGLIO		AGOSTO		SETTEMBRE		OTTOBRE		NOVEMBRE		DICEMBRE		TOTALE (dal gennaio a livello)		TOTALE (dal gennaio a livello)		TOTALE (dal gennaio a livello)		TOTALE (dal gennaio a livello)		TOTALE (dal gennaio a livello)		TOTALE (dal gennaio a livello)	
	Entrate organica	al 31/12/96	Entrate organica	al 31/12/96	Entrate organica	al 31/12/96	Entrate organica	al 31/12/96	Entrate organica	al 31/12/96	Entrate organica	al 31/12/96	Entrate organica	al 31/12/96	Entrate organica	al 31/12/96	Entrate organica	al 31/12/96	Entrate organica	al 31/12/96	Entrate organica	al 31/12/96	Entrate organica	al 31/12/96
Piemonte	0	365	0	337	0	320	0	0	0	0	0	0	0	0	3018	0	2687	0	2687	0	2687	0	2687	0
Lombardia	399	314	399	314	399	314	399	314	399	314	399	314	399	314	4478	4981	4139	4981	4139	4981	4981	4139	4981	4139
Lombardia - Consiglio	40	28	40	28	40	28	40	28	40	28	40	28	40	28	262	304	240	304	240	304	304	240	304	240
Liguria	136	135	136	135	136	135	136	135	136	135	136	135	136	135	1143	1343	979	1343	979	1343	1343	979	1343	979
Veneto	365	226	365	226	365	226	365	226	365	226	365	226	365	226	3911	3994	2655	3994	2655	3994	3994	2655	3994	2655
Emilia Romagna	382	324	382	324	382	324	382	324	382	324	382	324	382	324	3228	3902	2708	3902	2708	3902	3902	2708	3902	2708
Toscana	0	304	0	294	0	270	0	0	0	0	0	0	0	0	2662	0	2292	0	2292	0	2292	0	2292	0
Umbria	315	241	315	241	315	241	315	241	315	241	315	241	315	241	1828	2231	1409	2231	1409	2231	2231	1409	2231	1409
Marche	0	124	0	103	0	103	0	0	0	0	0	0	0	0	2207	0	1711	0	1711	0	1711	0	1711	0
Lazio	503	335	503	335	503	335	503	335	503	335	503	335	503	335	4549	5297	4017	5297	4017	5297	5297	4017	5297	4017
Abruzzo	229	173	229	173	229	173	229	173	229	173	229	173	229	173	2089	2397	1759	2397	1759	2397	2397	1759	2397	1759
Molise	189	119	189	119	189	119	189	119	189	119	189	119	189	119	863	1296	718	1296	718	1296	1296	718	1296	718
Campania	980	919	980	919	980	919	980	919	980	919	980	919	980	919	8612	9966	7490	9966	7490	9966	9966	7490	9966	7490
Puglia	500	395	500	395	500	395	500	395	500	395	500	395	500	395	4927	5500	4216	5500	4216	5500	5500	4216	5500	4216
Basilicata	166	151	166	151	166	151	166	151	166	151	166	151	166	151	1302	1654	1194	1654	1194	1654	1654	1194	1654	1194
Calabria	333	180	333	180	333	180	333	180	333	180	333	180	333	180	4224	4845	3876	4845	3876	4845	4845	3876	4845	3876
Calabria - Consiglio	0	15	0	15	0	15	0	0	0	0	0	0	0	0	95	0	72	0	72	0	72	0	72	0
Totale reg. stat. Un. d.	4528	4338	4528	4338	4528	4338	4528	4338	4528	4338	4528	4338	4528	4338	48577	47310	42242	47310	42242	47310	47310	42242	47310	42242
Valle d'Aosta	148	104	148	104	148	104	148	104	148	104	148	104	148	104	2365	2612	2214	2612	2214	2612	2612	2214	2612	2214
Trentino - Alto Adige	9	3	9	3	9	3	9	3	9	3	9	3	9	3	2820	3686	2545	3686	2545	3686	3686	2545	3686	2545
Trentino - Consiglio	6	5	6	5	6	5	6	5	6	5	6	5	6	5	814	983	817	983	817	983	983	817	983	817
Prov. Auton. Trento	86	77	86	77	86	77	86	77	86	77	86	77	86	77	4551	5251	4526	5251	4526	5251	5251	4526	5251	4526
Sardegna	110	68	110	68	110	68	110	68	110	68	110	68	110	68	4194	4356	3983	4356	3983	4356	4356	3983	4356	3983
Totale reg. stat. spec.	898	519	898	519	898	519	898	519	898	519	898	519	898	519	14710	16971	14144	16971	14144	16971	16971	14144	16971	14144
TOTALE	5426	4897	5426	4897	5426	4897	5426	4897	5426	4897	5426	4897	5426	4897	63287	64281	56386	64281	56386	64281	64281	56386	64281	56386

Elaborazione Cortei sui dati della Ragioneria Generale dello Stato

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabella 19

REGIONI E CONSIGLI REGIONALI E PROVINCIALI

Costo del lavoro

1997

REGIONE	Minore e vilto	Buoni pasto	Formazione	Certificati concorsi	Inventari	Ventaglio	Beneficiario	Pago indennizzo	Altre ipote.	TOTALE (B)	COSTO DEL LAVORO (A11)	Costo del lavoro a rendite	Costo del lavoro addebiti	Costo del lavoro complessivo
Piemonte	•	5.943.772	1.017.964	111.272	171.170	610.441	719.351	•	•	8.583.975	202.087.665	7.080.968	•	•
Lombardia	•	14.864.451	2.505.709	502.573	1.353.947	193.219	2.901.662	3.378	•	22.374.889	307.030.822	1.792.901	200.000	•
Lombardia - Consiglio	•	1.116.054	151.033	19.085	140.654	78.266	263.000	•	•	1.768.092	24.002.618	1.470.796	•	117.619
Liguria	•	2.567.245	179.809	69.390	•	95.995	•	•	•	2.912.349	71.182.345	349.693	•	•
Veneto	•	4.204.917	990.233	211.031	•	142.237	•	212.38	•	5.560.676	182.145.993	1.542.791	•	•
Emilia R.	•	3.375.321	2.000.000	•	24.099	135.000	934.567	2.047	•	6.471.637	215.383.873	4.616.743	3.223.560	3.179.454
Toscana	1.035.000	•	932.399	61.253	•	30.000	•	946	•	2.060.298	173.158.804	3.877.086	465.132	•
Umbria	836.643	278.908	24.072	2.503.902	•	10.157	•	4.327	•	3.608.099	121.714.973	•	•	•
Marche	•	2.341.140	806.208	118.955	1.123.168	61.080	•	•	•	4.454.551	120.841.563	1.025.000	•	•
Lazio	•	4.590.883	760.933	286.850	•	182.682	153.437	184.658	375.680	6.535.123	286.706.938	76.347	72.000	•
Abruzzo	•	1.220.871	255.280	5.839	394.083	28.370	298.858	106.789	103.550	2.413.642	134.132.614	206.837	288.419	913.084
Molise	•	•	28.433	•	•	348	•	5.412	29.766	63.959	37.883.886	1.382.961	126.899	1.261.931
Campania	•	28.660.345	461.643	•	•	787.000	230.000	15.150	•	30.154.138	559.147.558	•	•	•
Puglia	•	4.268.263	104.123	•	74.663	104.604	•	267.022	•	4.818.675	294.421.113	•	•	•
Basilicata	417.199	20.641	422.460	493.163	88.933	10.067	•	767.179	•	1.432.483	84.906.969	272.780	70.637	5.589
Calabria	•	4.114.230	11.511	•	•	•	1.885.208	•	•	6.778.158	244.819.787	•	•	•
Calabria - Consiglio	•	308.676	197.308	10.748	975.258	32.670	140.073	10.213	77.409	1.751.755	11.608.115	775.670	•	•
Isol. regioni S.O.	2.280.842	77.818.728	10.839.338	4.393.566	4.346.597	2.503.046	7.536.236	1.389.259	586.405	111.712.409	3.081.237.638	24.429.985	4.916.667	5.477.677
Valle d'Aosta	908.320	160.350	628.495	103.972	•	935.609	160.161	2.442	141.182	3.060.531	208.885.199	165.234	•	•
Friuli V.G.	•	7.224.707	325.881	•	96.227	591.809	•	25.815	•	8.164.499	238.007.345	1.879.084	139.214	370.314
Trentino A.A.	•	911.569	448.773	31.031	•	29.549	37.235	•	•	1.401.657	67.567.138	469.762	•	•
Trentino - Consiglio	4.223	70.686	4.300	1.239	•	5.000	•	•	•	86.198	5.505.990	•	•	•
Prov. Aut. Trento	279.880	2.532.371	810.309	89.302	60.099	176.190	22.000	45.491	4.246	4.019.792	203.046.408	•	•	•
Sardegna	•	•	510.011	37.604	•	237.060	•	10.203	•	784.878	289.792.247	•	•	•
Isol. regioni S.S.	1.192.473	10.899.683	2.777.769	266.448	156.236	1.985.217	219.896	84.011	145.418	17.677.561	1.092.895.547	2.513.500	139.214	370.314
TOTALE	3.481.315	88.718.403	13.567.187	4.660.814	4.501.833	4.488.263	7.756.132	1.473.270	731.823	129.389.970	4.174.643.185	26.543.565	5.005.881	5.867.991

Informazione fonte dei dati: dati della Ragioneria Generale dello Stato

REGIONI E CONSIGLI REGIONALI E PROVINCIALI
Costo del personale
1997

Tabella 20

REGIONI	Competenze Stato e Inden.	Competenze accessorie	Contributi	Allocazioni	Somme stanb. alle Annull.	Riborsati dalle Annull.	Ative specie	TOTALE (A)	Economie da part-time	Ritorno aggregativo
Piemonte	129.137.800	9.179.623	49.182.213	3.637.777	1.080.982	2.115.434	3.400.674	191.581.690	0	0
Lombardia	108.610.613	16.142.770	71.309.273	4.538.330	3.026.372	2.777.771	3.736.326	204.205.933	0	0
Lombardia - Consiglio	13.811.105	1.427.515	6.152.600	124.212	247.396	0	441.638	22.234.626	64.013	0
Liguria	43.484.566	3.219.588	17.787.994	1.121.349	524.319	403.716	535.896	48.269.996	210.610	0
Veneto	113.538.111	12.497.547	45.451.071	2.548.266	1.752.541	1.439.920	2.217.703	176.585.319	273.000	0
Emilia R.	131.619.021	14.818.600	51.390.091	2.787.264	2.988.899	2.136.161	7.446.522	209.912.136	0	993.283
Toscana	108.983.801	8.249.182	41.131.418	2.503.364	1.749.063	1.684.848	10.164.326	171.091.506	800.032	1.832.333
Umbria	76.817.113	4.460.316	31.912.507	1.617.935	1.441.026	872.794	2.707.641	118.106.961	192.117	0
Marche	73.692.300	6.604.951	28.941.549	5.086.536	1.461.876	0	0	116.382.812	0	0
Lazio	172.672.536	15.293.523	68.306.822	2.628.162	6.926.087	4.536.084	18.496.721	280.171.815	216.298	0
Abruzzo	74.773.817	7.652.935	29.108.918	855.870	356.774	79.579	9.050.237	121.716.971	0	0
Molise	36.172.285	2.234.262	15.783.025	497.946	1.498.226	80.769	1.711.932	57.821.927	71.466	0
Campania	350.029.593	37.029.677	120.513.508	4.593.059	278.030	219.538	6.765.071	518.993.428	2.061.719	0
Puglia	198.556.175	13.171.481	74.164.525	121.043	454.731	0	3.154.483	189.602.438	228.762	0
Basilicata	57.320.824	4.261.219	20.905.634	980.234	793.482	806.907	0	83.454.486	150.000	0
Calabria	161.413.647	7.653.004	52.301.773	4.671.958	932.151	0	11.069.094	218.011.639	0	0
Calabria - Consiglio	5.814.278	712.481	2.371.604	302.507	0	0	685.490	9.916.368	0	0
Tot. regioni S.O.	1.936.534.416	166.411.586	737.316.515	39.137.851	25.514.977	12.175.531	81.583.974	2.969.515.219	4.271.097	2.847.608
Valle d'Aosta	123.600.155	3.858.476	43.117.490	2.769.062	20.593.504	207.110	12.093.091	205.814.668	0	0
Friuli V.G.	154.132.159	5.980.932	62.419.790	5.021.933	436.428	829.677	2.561.481	229.743.046	0	0
Trentino A.A.	39.357.411	2.526.388	15.315.618	873.574	422.646	73.476	7.282.880	66.105.501	0	0
Trentino - Consiglio	3.614.699	117.171	1.338.078	56.439	473.078	169.673	0	5.419.792	0	0
Prov. Aut. Trento	192.189.984	8.662.548	71.215.469	3.729.092	2.553.015	2.525.405	2.979.906	379.026.610	0	0
Sardegna	197.192.134	11.341.298	76.866.296	2.476.690	0	0	1.126.951	289.002.369	0	0
Tot. regioni S.S.	710.494.572	31.487.412	276.802.771	14.916.791	24.100.671	3.805.341	16.044.309	1.075.127.986	0	0
TOTALE	2.647.025.988	198.100.199	1.008.019.316	54.164.641	49.625.648	20.980.862	107.622.233	4.046.653.215	4.271.097	2.847.608

Elaborazione l'ente dei conti su dati della Ragioneria Generale dello Stato

Tabella 21

REGIONI E CONSIGLI REGIONALI E PROVINCIALI

Movimento del restante personale

1998

REGIONE	CONTRATTISTA O EQUIPARATO				A TEMPO DETERMINATO				TOTALE			
	al 31/12/97	Assunti nell'anno	Cessati nell'anno	al 31/12/98	al 31/12/97	Assunti nell'anno	Cessati nell'anno	al 31/12/98	al 31/12/97	Assunti nell'anno	Cessati nell'anno	al 31/12/98
Piemonte	0	0	0	0	150	0	12	138	150	0	12	138
Lombardia	0	0	0	0	603	491	748	346	603	491	748	346
Lombardia												
Consiglio	25	0	20	5	42	17	0	59	67	17	20	64
Liguria	0	0	0	0	5	9	0	14	5	9	0	14
Veneto	12	0	0	12	138	17	0	155	150	17	0	167
Emilia												
Romagna	0	0	0	0	227	81	0	308	227	81	0	308
Toscana	32	7	7	32	152	5	1	156	184	12	8	188
Umbria	7	0	0	7	97	57	75	79	104	57	75	86
Marche	20	0	10	10	123	1	0	124	143	1	10	134
Lazio	0	0	0	0	26	1	4	23	26	1	4	23
Abruzzo	2	0	2	0	21	28	0	49	23	28	2	49
Molise	0	0	0	0	4	4	3	5	4	4	3	5
Campania	254	0	24	230	0	0	0	0	254	0	24	230
Puglia	181	7	11	177	1	0	0	1	182	7	11	178
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	2	0	0	2	0	0	0	0	2	0	0	2
Calabria												
Consiglio	3	0	0	3	0	0	0	0	3	0	0	3
Tot. Regioni a st. ord.	538	14	74	478	1.589	711	843	1.457	2.127	725	917	1.935

Elaborazione l'ente dei l'onti su dati della Ragioneria Generale dello Stato

Tabella 21

REGIONI E CONSIGLI REGIONALI E PROVINCIALI

Movimento del restante personale

1998

REGIONE	L. S. U.				TOTALE			
	al 31/12/97	Assunti nell'anno	Cessati nell'anno	al 31/12/98	al 31/12/97	Assunti nell'anno	Cessati nell'anno	al 31/12/98
Piemonte	0	0	0	0	150	0	12	138
Lombardia	0	0	0	0	603	491	748	346
Lombardia Consiglio	0	0	0	0	67	17	20	64
Liguria	41	83	0	124	46	92	0	138
Veneto	0	0	0	0	150	17	0	167
Emilia	0	0	0	0	227	81	0	308
Romagna	0	0	0	0	184	12	8	188
Toscana	0	0	0	0	104	64	75	93
Umbria	0	7	0	7	143	49	10	182
Marche	0	48	0	48	38	71	4	105
Lazio	12	70	0	82	23	28	2	49
Abruzzo	0	0	0	0	9	13	8	14
Molise	5	9	5	9	3.248	391	24	3.615
Campania	2.994	391	0	3.385	182	7	11	178
Puglia	0	0	0	0	0	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0	2	0	0	2
Calabria	0	0	0	0	3	0	0	3
Calabria Consiglio	0	0	0	0				
Tot. Regioni a st. ord.	3.052	608	5	3.655	5.179	1.333	922	5.590

Elaborazione Centre dei Conti su dati della Ragioneria Generale dello Stato

Tabella 22

REGIONI E CONSIGLI REGIONALI E PROVINCIALI

Movimento del personale a tempo indeterminato

8661

REGIONE	MIGRARE IN				LAVARE				TORNARE (diagonal + livello)			
	Indic. migrazione	al 31/12/97	Cesati nell'anno	Stati livello	Indic. migrazione	al 31/12/97	Cesati nell'anno	Stati livello	Indic. migrazione	al 31/12/97	Cesati nell'anno	Stati livello
Piemonte	0	337	4	15	0	0	326	al 31/12/98	Indic. livello	Cesati nell'anno	Stati livello	al 31/12/98
Lombardia	0	320	9	20	0	0	309	2.667	160	86	288	2.667
Lombardia - Consiglio	0	30	0	2	0	0	34	4.351	288	92	288	4.351
Liguria	126	121	3	11	0	0	120	244	52	4	106	963
Veneto	365	216	9	20	0	0	223	1.111	111	14	25	1.111
Emilia Romagna	376	276	9	23	0	0	265	1.185	113	14	95	2.673
Toscana	327	294	9	12	0	0	291	3.229	131	56	186	2.575
Umbria	315	220	1	14	0	0	207	3.443	82	87	71	2.308
Marche	0	105	2	9	0	0	108	2.857	144	84	34	1.539
Lazio	491	279	13	26	0	0	266	1.916	136	99	63	1.737
Abruzzo	229	153	0	9	0	0	144	0	13	145	109	4.053
Molise	189	115	4	3	0	0	116	4.559	45	5	46	1.718
Campania	716	855	3	143	1	0	716	2.160	79	41	5	754
Puglia	500	504	0	33	2	0	473	1.107	110	32	138	1.296
Basilicata	166	135	2	4	6	0	139	8.986	350	11	286	9.702
Calabria	228	159	0	11	0	2	146	4.216	8	43	22	3.939
Valdania - Consiglio	0	15	1	1	0	0	15	1.194	14	505	98	1.209
Valdania - Consiglio	0	15	1	1	0	0	15	4.435	118	86	0	4.285
Valdania - Consiglio	0	15	1	1	0	0	15	0	14	86	0	158
TOTALE regione in studio ordinata	4.028	4.136	69	356	51	2	3.898	40.565	1.961	1.712	1.320	42.556
TOTALE regione in studio ordinata	4.028	4.136	69	356	51	2	3.898	40.565	1.961	1.712	1.320	42.556
TOTALE regione in studio ordinata	4.028	4.136	69	356	51	2	3.898	40.565	1.961	1.712	1.320	42.556

Dilatazione l'orte dei costi su dati della Ragioneria Generale dello Stato

Tabella 23

REGIONI E CONSIGLI REGIONALI E PROVINCIALI
Costo del lavoro
1998

REGIONE	Aziende e villosi	Impieghi posto	Formazione	Gestione concorsi	Vestimiro	Beneficiario	Equo indennizzo	Altre spese	TOTALE (B)	COSTO DEL LAVORO (A/B)
Piemonte	-	8.834.971	1.850.700	69.189	41.870	527.098	-	-	11.323.828	221.931.685
Lombardia	-	16.871.846	2.706.655	376.069	605.320	2.912.000	16.722	520.726	24.009.338	342.661.644
Lombardia - Consiglio	-	1.255.528	641.962	63.900	1.204.196	305.948	-	154.047	3.623.581	27.407.346
Liguria	-	1.637.087	106.410	54.442	-	-	-	-	1.797.939	72.389.344
Veneto	3.874.329	-	481.520	13.597	104.889	-	22.019	-	4.496.354	193.727.009
Emilia Romagna	-	4.023.965	2.000.000	1.200.000	24.630	871.934	-	-	8.120.529	209.558.801
Toscana	822.974	988.062	779.082	150.856	36.658	10.800	6.421	-	2.794.853	172.819.241
Umbria	-	963.052	94.152	32.435	110.722	-	21.383	-	1.221.944	118.562.857
Marche	-	2.435.432	988.000	240.000	80.000	-	-	-	3.743.432	119.422.226
Lazio	-	4.133.250	1.084.296	17.664	182.682	664.246	215.016	525.400	6.822.554	331.583.058
Abruzzo	-	1.271.857	240.336	29.406	18.810	301.586	27.893	223.547	2.113.435	102.128.844
Molise	-	267.181	38.478	-	-	-	-	100.816	406.475	57.761.936
Campania	-	26.596.582	159.320	-	109.450	520.000	125.221	-	27.510.573	577.783.349
Puglia	-	3.959.564	172.966	9.201	8.762	-	22.114	-	4.172.607	296.660.148
Basilicata	-	1.010.902	79.272	-	100.557	-	364.436	3.374	1.558.341	86.617.918
Calabria	-	4.772.563	418.811	-	5.623	926.703	113.463	3.570.698	9.807.861	254.141.724
Calabria - Consiglio	-	362.368	-	-	-	172.540	818	-	535.726	12.943.837
TOTALE regioni e strutture ordinarie	4.697.303	79.384.210	11.841.960	2.256.759	2.634.169	7.212.855	935.706	5.098.608	114.061.570	3.198.104.000

Elaborazione l'ente dei conti su dati della Ragioneria Generale dello Stato

Tabella 24

REGIONI E CONSIGLI REGIONALI E PROVINCIALI

Costo del personale

1998

REGIONI	Competenze fisc. e indet.	Competenze accruate	Contributi	Miscelati	Spese indet. alle Amministrazioni	Rimborsi ricev. dalle Amministrazioni	Altre spese	TOTALE (A)	Economia da imputare	Risparmio aggiuntivo
Piemonte	136.409.735	14.427.428	53.171.889	4.061.310	697.317	2.689.226	4.529.404	210.607.857	142.000	0
Lombardia	202.412.060	25.675.766	81.113.707	4.152.761	6.978.374	1.680.362	0	318.652.306	0	0
Lazio - Consiglio	14.314.278	2.208.734	6.812.341	190.411	216.001	0	0	23.781.765	40.385	0
Liguria	44.331.536	5.839.178	17.995.881	1.316.074	497.707	237.430	848.459	70.591.405	210.610	0
Veneto	116.612.340	20.732.024	48.692.465	2.851.875	1.619.603	11.293.540	10.009.884	189.230.665	3.563.459	0
Emilia Romagna	123.694.639	17.033.432	50.331.070	2.833.410	3.534.135	2.705.578	6.716.567	201.418.275	426.025	2.783.322
Toscana	109.040.347	10.303.583	41.856.553	2.602.500	701.949	1.996.982	7.512.418	170.024.388	1.057.947	4.303.909
Umbria	75.202.369	6.266.265	32.191.360	1.239.729	1.868.153	* 774.554	1.347.591	117.340.913	491.170	0
Marche	76.630.571	7.168.793	30.195.949	1.683.481	0	0	0	115.678.794	0	0
Lazio	175.867.260	41.209.874	85.736.894	2.633.701	5.785.255	1.482.054	15.009.574	324.760.504	371.250	0
Abruzzo	72.119.595	5.986.641	20.515.995	1.053.581	344.392	333.447	328.652	100.015.409	472.769	0
Molise	37.131.054	3.650.814	14.024.890	602.515	1.303.532	301.529	943.185	57.355.461	143.476	503.370
Campania	359.408.679	35.925.330	134.903.225	3.672.536	881.627	1.107.701	16.589.080	550.272.776	2.340.486	500.000
Puglia	186.418.248	11.480.033	80.779.661	3.537.127	248.119	1.115.753	11.110.106	292.487.541	707.182	0
Basilicata	55.402.222	6.299.918	21.520.404	1.168.889	667.974	0	0	85.059.407	194.595	0
Calabria	160.521.971	9.377.547	63.416.734	5.776.897	983.709	847.976	5.104.981	244.336.163	0	0
Calabria - Consiglio	6.590.901	1.269.566	3.439.454	159.422	767.283	38.455	219.937	12.408.111	0	0
TOTALE regioni a stat. ord.	1.953.144.808	224.891.526	786.699.072	39.512.319	27.096.134	26.604.587	80.369.854	3.084.042.430	10.161.754	8.098.551

* dato provvisorio

Elaborazione Conto dei Comuni su dati della Ragioneria Generale dello Stato

Tabella 25

Fonte dei dati della Ragioneria Generale dello Stato

REGIONI E CONSIGLI REGIONALI E PROVINCIALI
Dati generali
1997

Tabella 25

	Basilicata	Calabria	SIUD	Valle d'Aosta	Trentino A.A.	Friuli Venezia Giulia	Prov. autonoma di Trento	Sardegna	Tot. Regioni e stat. spec.	101 ALE
Mensilità liquidate livelli	14.451	48.242	231.138	26.903	9.849	22.185	54.430	48.895	167.271	673.575
Forza lavoro media livelli	1.205	4.020	19.262	2.322	819	2.265	4.338	4.075	13.939	56.127
Mensilità liquidate dirigenti	1.788	1.838	21.227	2.296	48	2.993	932	497	3.766	55.275
Forza lavoro media dirigenti	149	153	1.977	108	4	249	78	41	481	4.648
Mensilità liquidate totali	16.243	50.147	252.213	42.018	10.867	32.024	61.994	49.524	196.427	778.954
Forza lavoro media totale	1.354	4.179	21.601	3.302	906	2.669	5.166	4.127	16.309	64.916
Personale a tempo indeterminato 31.12.97	1.329	4.122	21.261	2.309	820	2.804	4.658	3.994	14.585	60.963
Personale a tempo indeterminato 31.12.97 (livelli)	1.194	3.948	19.325	2.214	817	2.515	4.385	3.983	14.141	56.366
Definizione organica 1997 (personale a tempo ind.)	1.651	4.845	23.658	2.612	985	3.086	5.332	4.356	16.971	61.701
Definizione organica 1997 (livelli)	1.408	4.112	22.204	2.464	976	2.847	5.240	4.246	16.073	58.855
Personale a tempo indeterminato 31.12.96	1.382	4.319	22.191	2.265	814	2.820	4.617	4.194	14.710	63.267
Definizione organica 1996	1.654	4.845	23.272	2.593	985	3.922	4.979	5.273	17.782	71.238
Restante personale al 31.12.97	0	3	468	86	12	189	471	12	1.241	3.152
Totale personale ⁽¹⁾ al 31.12.97	1.329	4.127	21.719	2.792	906	2.993	5.179	4.008	15.826	64.113
Personale femminile complessivo al 31.12.97	422	1.129	7.060	1.576	477	1.353	2.788	1.286	7.430	27.848
Dirigenti al 31.12.97	135	174	1.936	95	3	259	75	11	441	4.577
Uomini a tempo ind.	45.998	223.279	1.546.407	89.541	45.766	176.066	3.158	0	316.531	3.296.832
Uomini a tempo ind. (livelli)	339.749	1.048.908	3.421.872	878.877	227.301	669.835	1.296.708	1.035.877	4.108.598	16.293.958
Uomini a tempo ind. (def. organica)	7	0	750	17	31	96	52	45	241	1.676
Numero dipendenti a tempo indeterminato con anzianità superiore a 30 anni	146.017	0	150.691	0	0	426.247	6.166	367.052	799.465	3.311.367
Spesa rettificazione accessoria dirigenti	14.229.473	71.306.285	192.990.228	10.763.643	463.480	33.235.866	11.507.210	5.796.907	61.767.106	465.837.004
Spesa rettificazione fissa dirigenti	4.115.202	8.365.485	68.983.293	3.236.077	2.335.349	5.087.814	8.367.872	10.784.476	29.811.588	186.853.391
Spesa rettificazione accessoria livelli	42.636.656	145.007.417	674.171.350	84.408.846	30.583.079	116.409.316	167.823.901	189.903.001	595.190.303	2.044.147.198
Spesa per rettificazione fissa livelli	14.375.490	21.306.285	192.441.019	10.763.643	463.480	33.662.113	11.513.376	6.163.959	62.566.571	469.168.371
Spesa per rettificazione livelli dirigenti	46.751.858	153.372.902	743.157.443	87.704.933	38.918.388	121.497.310	176.193.731	200.687.477	623.001.891	2.231.000.589
Spesa per rettificazione livelli livelli	0	0	1.733.323	0	18.231	0	0	0	18.231	2.220.239
Spesa per rettificazione livelli personale Auletto al Lavoro	61.127.348	175.633.410	954.631.650	127.458.631	42.265.998	160.113.091	204.584.402	208.538.432	742.960.554	2.840.293.461
Spesa per rettificazione livelli totale personale	422.460	208.819	1.480.758	628.495	448.773	325.881	814.609	510.011	2.727.769	13.567.107
Costo del lavoro	84.906.969	256.487.902	1.375.248.719	208.845.169	67.548.917	238.007.545	288.532.398	289.793.247	1.093.782.316	4.171.872.946
Costo del personale	83.454.466	247.957.989	1.327.815.909	205.824.668	66.087.270	229.743.046	284.416.402	289.008.369	1.075.097.755	4.042.432.976
Cessati per invalidità e dimissioni + altre cause	67	198	905	89	26	205	193	206	719	3.083
Cessati per infortunio concausali + altre cause	14	42	134	31	31	174	143	6	488	1.020
Cessati per infortunio concausali + altre cause	0	2	13	0	0	0	90	0	93	393
Cessati "previdenti da altre Amministrazioni"	0	3	80	0	2	0	5	0	8	674
Cessati "passati ad altre Amministrazioni"	14	4	55	134	34	174	233	6	581	1.413
Cessati totali	67	201	985	90	28	205	198	206	727	3.257
Personale a tempo ind. in part-time fino al 50% al 31	9	13	163	81	78	17	46	0	222	747
Personale a tempo ind. in part-time oltre al 50% al 31	0	0	22	20	0	81	297	0	398	1.187
Totale personale in part-time al 31.12.1997	9	13	185	101	78	98	343	0	620	1.934

Elaborazione Conto dei Conti su dati della Ragioneria Generale dello Stato

Tabella 26

REGIONE E CONSIGLI REGIONALI E PROVINCIALI
Indicatori
1997

	Friuli-Venezia Giulia	Lombardia	Liguria	Venezia	Emilia Romagna	NOUO	Lazio	Marche	Lazio	CENTRO	Abruzzo	Molise	Campania
1. Fattore lavoro medio	3.317	5.219	1.125	3.004	3.239	1.592,4	2.785	1.873	1.977	4.387	11.022	1.980	8.619
2. Copertura dell'impiego	-	89	82	80	76	104	-	77	-	81	138	80	84
3. Stabilità d'impiego	70	10	220	15	13	15	14	16	13	165	23	83	33
Media	95	91	100	95	93	94	93	94	93	99	96	99	97
4. Femminilizzazione	55	57	54	47	53	54	49	46	45	42	45	39	37
5. Costo della diligenza	9	15	9	14	12	12	9	8	19	15	12	13	10
6. Assenza pro-capite	22	23	24	20	24	22	23	21	12	20	20	19	42
7. Anzianità	4	-	4	-	4	2	6	6	6	1	4	8	2
8. Retribuzione accessori dirigenti	0	0	0	1	3	1	0	4	1	-	1	0	0
9. Retribuzione accessori livelli	9	10	13	12	12	11	10	6	10	10	9	11	12
10. Formazione	12	11	6	18	31	14	45	1	18	12	15	11	44
11. Spesa media retribuzione forata dirigenti	88.811	116.759	87.997	93.914	101.041	98.853	89.373	92.341	105.312	103.307	96.289	96.032	87.750
12. Spesa media retribuzione forata livelli	38.015	37.781	37.118	37.151	38.538	37.823	35.862	36.358	37.153	38.214	37.377	37.035	38.411
13. Fattori dirigenti-livelli	2,3	3,1	2,4	2,5	2,6	2,6	2,5	2,5	2,8	2,7	2,6	2,6	2,3
14. Spesa dirigenti	21,9	15,8	24,1	16,2	20,1	18,7	22,1	26,8	14,3	15,3	18,9	18,3	20,5
15. Part-time	3,6	10,6	9,0	7,5	4,6	7,2	2,8	1,1	2,6	0,8	1,7	1,1	1,3
16. Tipologia part-time	42	21	33	30	35	28	66	63	42	59	58	100	83
17. Diminuzione latente del personale al 31.12.97	32	122	26	58	38	276	26	6	15	12	59	10	5
18. Squilibrio organico imputato al 31.12.97	-	88	79	80	76	103	-	77	-	84	141	81	64
19. Copertura dell'organico al 31.12.96	90	90	92	81	81	86	83	83	-	86	105	82	86
20. Tasso di cessazione	5,3	4,6	5,2	6,1	9,4	6,1	5,7	7,4	31,0	7,1	11,0	9,7	3,2
21. Sostituzione personale stabile	0,6	0,8	0,2	0,4	0,0	0,4	0,4	0,0	0,6	0,2	0,3	0,1	0,0
22. Sostituzione per mobilità	3,6	2,7	0,5	4,4	1,4	2,6	1,1	1,7	0,0	0,2	0,1	0,0	-
23. Tasso di rinnovo	0,2	-0,2	-3,7	-1,4	-8,0	-2,3	-2,9	-6,7	-26,8	-3,8	-8,9	-9,0	-3,4
24. Costo unitario medio giornaliero	232	234	241	234	255	239	245	251	235	254	248	245	244
25. Costo unitario medio giornaliero lavoro	297	302	318	291	336	307	319	319	266	319	309	301	310
26. Efficienza della spesa per retribuzione	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,4
27. Costo del lavoro unitario	60.929	63.424	62.979	60.636	66.086	62.893	62.177	64.987	61.119	65.372	63.717	62.701	64.672

Elaborazione Conto dei Conti su dati della Ragioneria Generale dello Stato

REGIONI E CONSIGLI REGIONALI E PROVINCIALI
Indicatori
1997

Tabella 26

	Foggia	Iracile	Calabria	SUD	Valle d'Aosta	Trentino Alto Adige	Friuli Venezia Giulia	Provincia autonomia di Trento	Sardegna	tot. Regioni a stat. spec.	TOTALE
1 Forza lavoro media	4.617	1.354	4.179	21.601	3.502	906	2.009	5.166	4.127	16.369	64.916
2 Copertura dell'organico	86	80	85	83	88	83	76	87	92	86	95
3 Stabilità d'impiego	26	-	824	45	5	10	15	10	333	12	19
3bis Personale a tempo indeterminato	96	100	100	98	83	91	94	91	100	92	95
4 Femminilizzazione	33	32	27	32	55	53	45	54	32	47	43
5 Carico della disigenza	10	10	24	11	29	302	12	70	364	36	14
6 Assenza per-capite	21	14	21	29	10	20	36	0	-	8	20
7 Anzianità	8	1	-	4	1	4	3	1	1	2	3
8 Retribuzione accessori dirigenti	0	1	-	0	-	-	1	0	6	1	1
9 Retribuzione accessori livelli	8	9	5	9	4	6	4	5	5	5	8
10 Formazione	2	29	2	3	21	31	4	20	65	15	11
11 Spesa media retribuzione lorda dirigenti	100.583	96.480	139.105	97.328	99.663	115.870	134.963	148.241	148.828	130.211	100.942
12 Spesa media retribuzione lorda livelli	38.819	38.812	38.151	38.583	39.121	47.515	53.631	38.824	49.253	44.838	39.749
13 Forbice dirigenti-livelli	2,6	2,5	3,6	2,5	2,5	2,4	2,5	3,8	3,0	2,9	2,5
14 Spesa dirigenti	24,9	23,5	12,1	20,2	8,4	1,1	21,0	5,6	3,0	8,4	16,2
15 Part-time	0,9	0,8	0,3	1,0	4,6	9,5	3,9	7,5	-	4,4	3,4
16 Tipologia part-time	71	100	100	88	80	100	17	13	-	36	39
17 Diminuzione latente del personale al 31.12.97	16	5	7	86	45	39	25	82	-	191	611
18 Squilibrio organico implicito al 31.12.97	84	80	87	83	88	80	80	86	94	87	95
19 Copertura dell'organico al 31.12.96	82	84	89	88	87	83	72	93	80	83	89
20 Tasso di cessazione	4,6	4,9	4,8	4,6	3,8	3,4	8,2	4,3	5,0	5,0	6,2
21 Sostituzione personale stabile	0,0	0,2	0,0	0,0	1,5	1,2	0,8	0,7	0,0	0,7	0,3
22 Sostituzione per mobilità	0,1	-	0,7	0,2	-	1,5	-	18,0	-	11,6	0,6
23 Tasso di ricambio	-4,5	-3,9	-4,7	-4,4	1,9	0,7	-1,2	0,8	-4,9	-1,0	-3,9
24 Costo unitario medio giornaliero	250	246	236	245	234	291	343	219	279	262	248
25 Costo unitario medio giornata lavorata	315	284	300	343	261	364	465	220	279	284	311
26 Efficienza della spesa per retribuzione	0,2	0,1	0,2	0,3	0,1	0,2	0,3	0,0	-	0,1	0,2
27 Costo del lavoro unitario	63.769	62.728	61.377	63.666	59.656	74.592	89.186	53.854	70.219	66.760	64.765

Elaborazione: l'ente dei conti su dati della Ragioneria Generale dello Stato

Tabella 27

PROVINCE
Dati generali

Descrizione	1996	1997	Variazione 1997-1996 (a)	Incidenza % (a)
Mensilità liquidate livelli	712.892	703.362	- 9.530	-1,34%
Forza lavoro media livelli	59.408	58.614	- 794	-1,34%
Mensilità liquidate dirigenti	19.088	18.344	- 744	-3,90%
Forza lavoro media dirigenti	1.591	1.529	- 62	-3,90%
Mensilità liquidate totali	772.130	754.053	- 18.077	-2,34%
Forza lavoro media totale	64.344	62.838	- 1.506	-2,34%
Personale a tempo indeterminato al 31 dicembre	60.734	59.975	- 759	-1,25%
Personale a tempo indeterminato al 31 dicembre (livelli)	59.120	58.491	- 629	-1,06%
Dotazione organica personale a tempo ind.to	69.995	73.074	3.079	4,40%
Dotazione organica livelli	67.907	70.991	3.084	4,54%
Dotazione organica restante personale	33			
Dotazione organica totale	70.028			
Restante personale al 31 dicembre	4.332	2.390	- 1.942	-44,83%
Personale addetto ai lavori socialmente utili al 31 dicembre		8.632		
Totale personale al 31 dicembre	65.066	62.365	- 2.701	-4,15%
Totale personale compresi L.S.U. al 31 dicembre	65.066	70.997	5.931	9,12%
Personale femminile complessivo al 31 dicembre	24.715	27.816	3.101	12,55%
Dirigenti al 31 dicembre	1.614	1.484	- 130	-8,05%
Giorni assenza totali	1.334.411	1.249.546	- 84.865	-6,36%
Giorni lavorativi*forza lavoro media	16.150.386	15.772.275	- 378.111	-2,34%
Numero dipendenti a tempo indeterminato con anzianità superiore a 30 anni	2.674	2.175	- 499	-18,66%
Spesa retribuzione accessoria dirigenti	1.861.479	3.015.304	1.153.825	61,98%
Spesa retribuzione fissa dirigenti	124.437.170	132.535.701	8.098.531	6,51%
Spesa retribuzione accessoria livelli	146.717.732	176.752.524	30.034.792	20,47%
Spesa retribuzione fissa livelli	1.698.549.925	1.742.104.639	43.554.714	2,56%
Spesa per retribuzione lorda dirigenti	126.298.649	135.551.005	9.252.356	7,33%
Spesa per retribuzione lorda livelli	1.845.267.657	1.918.857.163	73.589.506	3,99%
Spesa per retribuzione lorda personale addetto ai Lavori Socialmente Utili				
Spesa per retribuzione lorda totale personale	2.039.261.798	2.121.037.775	81.775.977	4,01%
Spesa per le formazioni	6.629.119	6.577.782	- 51.337	-0,77%
Costo del lavoro	2.868.029.330	3.316.878.734	448.849.404	15,65%
Costo del personale	2.807.795.273	3.118.995.169	311.199.896	11,08%
Cessati per limiti età - dimissioni - altre cause	3.343	4.150	807	24,14%
Assunti per procedure concorsuali - altre cause	1.690	2.706	1.016	60,12%
Assunti "provenienti da altre Amministrazioni"	1.075	543	- 532	-49,49%
Cessati "passati ad altre Amministrazioni"	1.386	366	- 1.020	-73,59%
Assunti totali (tabella 10.0.1)	2.765	3.249	484	17,50%
Cessati totali (tabella 10.0.1)	4.729	4.516	- 213	-4,50%
Personale a tempo ind.to in part-time fino al 50% al 31 dicembre		592	592	
Personale a tempo ind.to in part-time oltre il 50% al 31 dicembre		531	531	
Totale personale in part-time al 31 dicembre	568	1.123	555	97,71%
Ributizione media competenze fisse	29.886	31.170	1.284	4,30%
Ributizione media competenze accessorie	2.436	2.989	553	22,71%
Ributizione media totale	32.322	34.159	1.838	5,69%

PROVINCE Indicatori

Tabella 28

N°	Descrizione	Misura	1996	1997	Variazione 1997-1996 (n)	Incidenza % (n)
1	Forza lavoro media livelli	Unità	59.408	58.614	-794,17	-1,34%
2	Copertura dell'organico	%	86,77%	82,07%	-4,69%	
3	Stabilità d'impiego	Indice	14,02	25,09	11,07	78,99%
3bis	Personale a tempo indeterminato	%	93,34%	96,17%	2,83%	
4	Femminilizzazione	%	37,98%	39,18%	1,19%	
5	Carico della dirigenza	Unità	40,31	47,84	7,53	18,67%
6	Absenza pro-capite	Unità	8,26	7,92	0,34	-4,11%
7	Anzianità	%	4,40%	3,63%	-0,78%	
8	Ributuzione accessori dirigenti	%	1,47%	2,22%	0,75%	
9	Ributuzione accessori livelli	%	7,95%	9,21%	1,26%	
10	Formazione	%	0,23%	0,20%	-0,03%	
11	Spesa media retribuzione lorda dirigenti	lire*1000	79.400	88.673	9.273	11,68%
12	Spesa media retribuzione lorda livelli	lire*1000	31.061	32.737	1.676	5,40%
13	Forbice dirigenti-livelli	Indice	2,56	2,71	0,15	5,96%
14	Spesa dirigenti	%	6,19%	6,39%	0,20%	
15	Part-time	%	0,96%	1,92%	0,96%	
16	Tipologia part-time	%		52,72%		
17	Diminuzione latente del personale al 31 dicembre	Unità	-	402		
18	Squilibrio organico implicito al 31 dicembre	Unità	87,06	81,83	-5,23	-6,01%
20	Tasso di cessazione	%	7,35%	7,19%	-0,16%	
21	Sostituzione personale stabile	Unità	0,51	0,65	0,15	28,98%
22	Sostituzione per mobilità	Unità	0,78	1,48	0,71	91,28%
23	Tasso di ricambio	Unità	-0,03	-0,02	0,01	-33,94%
24	Costo unitario medio giornaliero	lire*1000	174	198	24	13,75%
25	Costo unitario medio giornata lavorata	lire*1000	190	215	25	13,33%
26	Efficienza della spesa per retribuzione	Indice	0,08	0,08	0,00	-4,11%
27	Costo del lavoro unitario	lire*1000	43.637	49.636	5.998,55	13,75%

Elaborazione Conto dei Conti su dati della Ragioneria Generale dello Stato

Tabella 29

COMUNI
Dati generali

Descrizione	1996	1997	Variazione 1997-1996 (a)	Incidenza % (a)
Mensilità liquidate livelli	5.774.641	5.796.110	21.469	0,37%
Forza lavoro media livelli	481.220	483.009	1.789	0,37%
Mensilità liquidate dirigenti	58.996	59.523	527	0,89%
Forza lavoro media dirigenti	4.916	4.960	44	0,89%
Mensilità liquidate totali	6.431.877	6.284.800	-147.077	-2,29%
Forza lavoro media totale	535.990	523.733	-12.256	-2,29%
Personale a tempo indeterminato al 31 dicembre	485.856	485.988	132	0,03%
Personale a tempo indeterminato al 31 dicembre (livelli)	480.952	481.138	186	0,04%
Dotazione organica personale a tempo ind.to	539.565	540.575	1.010	0,19%
Dotazione organica livelli	532.803	534.214	1.411	0,26%
Dotazione organica restante personale	846			
Dotazione organica totale	540.411			
Restante personale al 31 dicembre	50.117	27.945	-22.172	-44,24%
Personale addetto ai lavori socialmente utili al 31 dicembre		64.112		
Totale personale al 31 dicembre	535.973	513.933	-22.040	-4,11%
Totale personale compresi L.S.U. al 31 dicembre	535.973	578.045	42.072	7,85%
Personale femminile complessivo al 31 dicembre	248.550	270.760	22.210	8,94%
Dirigenti al 31 dicembre	4.904	4.850	-54	-1,10%
Giorni assenza totali	10.754.695	10.363.886	-390.809	-3,63%
Giorni lavorativi* forza lavoro media	134.533.427	131.457.067	-3.076.361	-2,29%
Numero dipendenti a tempo indeterminato con anzianità superiore a 30 anni	13.383	10.093	-3.290	-24,58%
Spesa retribuzione accessoria dirigenti	9.428.762	13.187.742	3.758.980	39,87%
Spesa retribuzione fissa dirigenti	372.188.833	412.708.990	40.520.157	10,89%
Spesa retribuzione accessoria livelli	1.471.911.957	1.819.644.864	347.732.907	23,62%
Spesa retribuzione fissa livelli	13.909.833.984	13.497.404.538	-412.429.446	-2,97%
Spesa per retribuzione lorda dirigenti	381.617.595	425.896.732	44.279.137	11,60%
Spesa per retribuzione lorda livelli	15.381.745.941	15.317.049.402	-64.696.539	-0,42%
Spesa per retribuzione lorda personale addetto ai Lavori Socialmente Utili			-	
Spesa per retribuzione lorda totale personale	16.820.116.616	16.595.861.742	-224.254.874	-1,33%
Spesa per la formazione	68.224.474	80.756.025	12.531.551	18,37%
Costo del lavoro	23.183.224.759	29.543.096.048	6.359.871.289	27,43%
Costo del personale	22.639.186.055	25.916.414.617	3.277.228.562	14,48%
Cessati per limiti età - dimissioni - altre cause	25.629	32.367	6.738	26,29%
Assunti per procedure concorsuali - altre cause	20.622	25.310	4.688	22,73%
Assunti "provenienti da altre Amministrazioni"	3.060	3.762	702	22,94%
Cessati "passati ad altre Amministrazioni"	3.404	4.242	838	24,62%
Assunti totali (tabella 10.0.1)	23.682	29.072	5.390	22,76%
Cessati totali (tabella 10.0.1)	29.033	36.609	7.576	26,09%
Personale a tempo ind.to in part-time fino al 50% al 31 dicembre		7.522		
Personale a tempo ind.to in part-time oltre il 50% al 31 dicembre		4.190		
Totale personale in part-time al 31 dicembre	7.512	11.712	4.400	60,18%
Retribuzione media competenze fisse	29.379	28.506	-873	-2,97%
Retribuzione media competenze accessorie	3.047	3.756	709	23,26%
Retribuzione media totale	32.426	32.262	-164	-0,50%

Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Tabella 30

COMUNI
Indicatori

N°	Descrizione	Misura	1996	1997	1998	Differenza 1997 1996 (a)	Differenza 1998- 1997 (b)	Differenza 1998- 1996 (c)	Incidenza % (a)	Incidenza % (b)	Incidenza % (c)
1	Forza lavoro media livelli	Unità	481.220	483.009	180.282	1.789,08			0,37%		
2	Copertura dell'organico	%	90,05%	89,90%		-0,14%					
3	Stabilità d'impiego	Indice	9,69	17,39		7,70			79,39%		
4	Personale a tempo indeterminato	%	90,65%	94,56%		3,91%					
5	Personale a tempo determinato	%	46,37%	46,84%		0,47%					
6	Assenza pro-capite	Unità	109,29	119,18		9,89			9,05%		
7	Anzianità	Unità	7,99	7,88		-0,11			-1,38%		
8	Rettitudine accessori dirigenti	%	2,75%	2,08%		-0,68%					
9	Rettitudine accessori livelli	%	2,47%	3,10%		0,63%					
10	Finanziaria	%	9,57%	11,88%		2,31%					
11	Spesa media retribuzione lorda dirigenti	lire*1000	0,29%	0,27%	0,18%	-0,02%	-0,10%	-0,12%			
12	Spesa media retribuzione lorda livelli	lire*1000	77,622	85,862	94,701	8,240	8,839	17,079	10,61%	10,29%	22,00%
13	Forlone dirigenti-livelli	Indice	31,964	31,712	31,478	-252	234	-486	-0,79%	-0,74%	-1,52%
14	Spesa dirigenti	%	2,43	2,71	3,01	0,28	0,30	0,58	11,50%	11,11%	23,89%
15	Part-time	%	2,27%	2,57%		0,30%					
16	Tipologia part-time	%	1,52%	2,43%		0,91%					
17	Diminuzione latente del personale al 31 dicembre	%	64,22%	64,22%							
18	Squilibrio organico implicito al 31 dicembre	Unità	4,599	4,599							
19	Tasso di cessazione	Unità	89,20	89,20		1,06			-1,18%		
20	Sostituzione personale stabile	%	5,42%	6,99%		1,57%					
21	Sostituzione personale stabile	Unità	0,80	0,78		-0,02			-2,82%		
22	Sostituzione per mobilità	Unità	0,90	0,89		-0,01			-1,35%		
23	Tasso di ricambio	Unità	-0,01	-0,01		0,00			44,15%		
24	Costo unitario medio giornaliero	lire*1000	168	197	193	29	4	25	17,15%	-2,17%	14,61%
25	Costo unitario medio giornata lavorata	lire*1000	183	214		31			17,01%		
26	Efficienza della spesa per retribuzione	Indice	0,08	0,08		0,00			-1,38%		
27	Costo del lavoro unitario	lire*1000	42,238	49,484	48,408	7,245,89	-1,075,73	6,170,16	17,15%	-2,17%	14,61%

Elaborazione Conto dei Comuni su dati della Ragioneria Generale dello Stato

Tabella 31

COMUNITA' MONTANE
Dati generali

Descrizione	1996	1997	Variazione 1997-1996 (a)	Incidenza % (a)
Mensilità liquidate livelli	60.262	64.043	3.781	6,27%
Forza lavoro media livelli	5.022	5.337	315	6,27%
Mensilità liquidate dirigenti	3.840	3.832	-8	-0,21%
Forza lavoro media dirigenti	320	319	-1	-0,21%
Mensilità liquidate totali	84.920	90.343	5.423	6,39%
Forza lavoro media totale	7.077	7.529	452	6,39%
Personale a tempo indeterminato al 31 dicembre	5.442	5.841	399	7,33%
Personale a tempo indeterminato al 31 dicembre (livelli)	5.117	5.517	400	7,82%
Dotazione organica personale a tempo ind.to	6.194	6.906	712	11,49%
Dotazione organica livelli	5.796	6.525	729	12,58%
Dotazione organica restante personale	41			
Dotazione organica totale	6.235			
Restante personale al 31 dicembre	1.727	1.595	-132	-7,64%
Personale addetto ai lavori socialmente utili al 31 dicembre		1.270		
Totale personale al 31 dicembre	7.169	7.436	267	3,72%
Totale personale compresi L.S.U. al 31 dicembre	7.169	8.706	1.537	21,44%
Personale femminile complessivo al 31 dicembre	3.134	3.878	744	23,74%
Dirigenti al 31 dicembre	325	324	-1	-0,31%
Giorni assenza totali	165.695	172.755	7.060	4,26%
Giorni lavorativi*forza lavoro media	1.776.243	1.889.674	113.431	6,39%
Numero dipendenti a tempo indeterminato con anzianità superiore a 30 anni	55	65	10	18,18%
Spesa retribuzione accessoria dirigenti	747.392	1.146.346	398.954	53,38%
Spesa retribuzione fissa dirigenti	22.406.872	24.272.444	1.865.572	8,33%
Spesa retribuzione accessoria livelli	7.565.415	10.346.896	2.781.481	36,77%
Spesa retribuzione fissa livelli	145.172.648	170.295.801	25.123.153	17,31%
Spesa per retribuzione lorda dirigenti	23.154.264	25.418.790	2.264.526	9,78%
Spesa per retribuzione lorda livelli	152.738.063	180.642.697	27.904.634	18,27%
Spesa per retribuzione lorda personale addetto ai Lavori Socialmente Utili				
Spesa per retribuzione lorda totale personale	219.345.587	256.060.185	36.714.598	16,74%
Spesa per la formazione	811.128	992.233	181.105	22,33%
Costo del lavoro	336.240.178	425.331.471	89.091.293	26,50%
Costo del personale	301.044.234	372.264.506	71.220.272	23,66%
Cessati per limiti età + dimissioni + altre cause	740	277	-463	-62,57%
Assunti per procedure concorsuali + altre cause	305	443	138	45,25%
Assunti "provenienti da altre Amministrazioni"	62	85	23	37,10%
Cessati "passati ad altre Amministrazioni"	82	102	20	24,39%
Assunti totali (tabella 10.0.1)	367	528	161	43,87%
Cessati totali (tabella 10.0.1)	822	379	-443	-53,89%
Personale a tempo ind.to in part-time fino al 50% al 31 dicembre		315		
Personale a tempo ind.to in part-time oltre il 50% al 31 dicembre		376		
Totale personale in part-time al 31 dicembre	386	691	305	79,02%
Retribuzione media competenze fisse	31.371	34.399	3.028	9,65%
Retribuzione media competenze accessorie	1.556	2.032	476	30,57%
Retribuzione media totale	32.927	36.431	3.503	10,64%

Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

COMUNITA' MONTANE Indicatori

Tabella 32

N°	Descrizione	Misura	1996	1997	Variazione 1997-1996 (a)	Incidenza % (a)
1	Forza lavoro media livelli	Unità	5.022	5.337	315,08	6,27%
2	Copertura dell'organico	%	87,86%	84,58%	-3,28%	
3	Stabilità d'impiego	Indice	3,15	3,66	0,51	16,21%
3bis	Personale a tempo indeterminato	%				
4	Femminilizzazione	%	75,91%	78,55%	2,64%	
5	Carico della dirigenza	%	43,72%	44,54%	0,83%	
6	Assenza pro-capite	Unità	22,06	26,87	4,81	21,81%
7	Anzianità	Unità	9,33	9,14	0,19	-2,00%
		%	1,01%	1,11%	0,10%	
8	Retribuzione accessori dirigenti	%	3,23%	4,51%	1,28%	
9	Retribuzione accessori livelli	%	4,95%	5,73%	0,77%	
10	Formazione	%	0,24%	0,23%	-0,01%	
11	Spesa media retribuzione lorda dirigenti	lire* 1000	72.357	79.600	7.242	10,01%
12	Spesa media retribuzione lorda livelli	lire* 1000	30.415	33.848	3.433	11,29%
13	Forbice dirigenti-livelli	Indice	2,38	2,35	-0,03	-1,15%
14	Spesa dirigenti	%	10,56%	9,93%	-0,63%	
15	Part-time	%	7,54%	12,52%	4,98%	
16	Tipologia part-time	%		45,59%		
17	Diminuzione latente del personale al 31 dicembre	Unità		233		
18	Squilibrio organico implicito al 31 dicembre	Unità	88,29	80,99	-7,30	-8,27%
20	Tasso di cessazione	%	11,62%	5,03%	-6,58%	
21	Sostituzione personale stabile	Unità	0,41	1,60	1,19	288,02%
22	Sostituzione per mobilità	Unità	0,76	0,83	0,08	10,22%
23	Tasso di ricambio	Unità	-0,06	0,02	0,08	-130,78%
24	Costo unitario medio giornaliero	lire* 1000	169	197	28	16,23%
25	Costo unitario medio giornata lavorata	lire* 1000	187	217	30	16,00%
26	Efficienza della spesa per retribuzione	Indice	0,09	0,09	0,00	-2,00%
27	Costo del lavoro unitario	lire* 1000	42.540	49.447	6.906,42	16,23%

Elaborazione Cortei dei Conti su dati della Ragioneria Generale dello Stato

Tabella 33

CAMERE DI COMMERCIO

Dati generali

Descrizione	1996	1997	Differenze 1997-1996 (a)	Incidenza % (a)
Mensilità liquidate livelli	91.731	94.752	3.021	3,29%
Forza lavoro media livelli	7.644	7.896	252	3,29%
Mensilità liquidate dirigenti	2.235	2.269	34	1,52%
Forza lavoro media dirigenti	186	189	3	1,52%
Mensilità liquidate totali	100.066	104.745	4.679	4,68%
Forza lavoro media totale	8.339	8.729	390	4,68%
Personale a tempo indeterminato al 31 dicembre	8.119	8.205	86	1,06%
Personale a tempo indeterminato al 31 dicembre (livelli)	7.922	8.014	92	1,16%
Dotazione organica personale a tempo ind.to	9.011	8.772	-239	-2,65%
Dotazione organica livelli	8.714	8.491	-223	-2,56%
Dotazione organica restante personale	2			
Dotazione organica totale	9.013		-9.013	
Restante personale al 31 dicembre	401	499	98	24,44%
Personale addetto ai lavori socialmente utili al 31 dicembre		49		
Totale personale al 31 dicembre	8.520	8.704	184	2,16%
Totale personale compresi L.S.U. al 31 dicembre	8.520	8.753	233	2,73%
Personale femminile complessivo al 31 dicembre	4.769	4.980	211	4,42%
Dirigenti al 31 dicembre	197	191	-6	-3,05%
Giorni assenza totali	143.895	164.116	20.221	14,05%
Giorni lavorativi*forza lavoro media	2.093.047	2.190.916	97.869	4,68%
Numero dipendenti a tempo indeterminato con anzianità superiore a 30 anni	567	522	-45	-7,94%
Spesa retribuzione accessoria dirigenti	662.824	940.886	278.062	41,95%
Spesa retribuzione fissa dirigenti	15.547.200	17.590.170	2.042.970	13,14%
Spesa retribuzione accessoria livelli	39.831.936	44.444.531	4.612.595	11,58%
Spesa retribuzione fissa livelli	246.544.596	261.880.082	15.335.486	6,22%
Spesa per retribuzione lorda dirigenti	16.210.024	18.531.056	2.321.032	14,32%
Spesa per retribuzione lorda livelli	286.376.552	306.324.613	19.948.061	6,97%
Spesa per retribuzione lorda personale addetto ai Lavori Socialmente Utili				
Spesa per retribuzione lorda totale personale	311.954.508	340.954.253	28.999.745	9,30%
Spesa per la formazione	2.842.790	3.931.681	1.088.891	38,30%
Costo del lavoro	493.958.595	611.574.352	117.615.757	23,81%
Costo del personale	462.951.815	542.394.915	79.443.100	17,16%
Cessati per limiti età - dimissioni + altre cause	315	454	139	44,13%
Assunti per procedure concorsuali + altre cause	825	537	-288	-34,91%
Assunti "provenienti da altre Amministrazioni"	44	33	-11	-25,00%
Cessati "passati ad altre Amministrazioni"	36	34	-2	-5,56%
Assunti totali (tabella 10.0.1)	869	570	-299	-34,41%
Cessati totali (tabella 10.0.1)	351	488	137	39,03%
Personale a tempo ind.to in part-time fino al 50% al 31 dicembre		174		
Personale a tempo ind.to in part-time oltre il 50% al 31 dicembre		248		
Totale personale in part-time al 31 dicembre	211	422	211	100,00%
Retribuzione media competenze fisse	33.471	34.566	1.096	3,27%
Retribuzione media competenze accessorie	5.171	5.613	442	8,55%
Retribuzione media totale	38.642	40.180	1.538	3,98%

CAMERE DI COMMERCIO Indicatori

Tabella 34

N°	Descrizione	Misura	1996	1997	Variazione 1997-1996 (u)	Incidenza % (u)
1	Forza lavoro medio livelli	Unità	7.644	7.896	251,75	3,29%
2	Copertura dell'organico	%	90,10%	93,54%	3,44%	
3	Stabilità d'impiego	Indice	20,25	16,44	-	-18,79%
3bis	Personale a tempo indeterminato	%	95,29%	94,27%	-1,03%	
4	Femminilizzazione	%	55,97%	56,89%	0,92%	
5	Carico della dirigenza	Unità	43,25	45,83	2,58	5,96%
6	Absenza pro-empite	Unità	6,87	7,49	0,62	8,96%
7	Anzianità	%	6,98%	6,36%	-0,62%	
8	Retribuzione accessori dirigenti	%	4,09%	5,08%	0,99%	
9	Retribuzione accessori livelli	%	13,91%	14,51%	0,60%	
10	Formazione	%	0,58%	0,64%	0,07%	
11	Spesa media retribuzione lorda dirigenti	lire*1000	87,034	98,005	10,971	12,61%
12	Spesa media retribuzione lorda livelli	lire*1000	37,463	38,795	1,332	3,56%
13	Forbice dirigenti-livelli	Indice	2,32	2,53	0,20	8,74%
14	Spesa dirigenti	%	5,20%	5,44%	0,24%	
15	Part-time	%	2,66%	5,27%	2,60%	
16	Tipologia part-time	%		41,23%		
17	Diminuzione latente del personale al 31 dicembre	Unità		137		
18	Squilibrio organico imputato al 31 dicembre	Unità	90,91	92,77	1,86	2,05%
20	Tasso di cessazione	%	4,21%	5,59%	1,38%	
21	Sostituzione personale stabile	Unità	2,62	1,18	-	-54,84%
22	Sostituzione per mobilità	Unità	1,22	0,97	-	-20,59%
23	Tasso di ricambio	Unità	0,06	0,01	-	-84,88%
24	Costo unitario medio giornaliero	lire*1000	221	248	26	11,93%
25	Costo unitario medio giornata lavorata	lire*1000	238	268	30	12,67%
26	Efficienza della spesa per retribuzione	Indice	0,07	0,07	0,01	8,96%
27	Costo del lavoro unitario	lire*1000	55,518	62,139	6,621,32	11,93%

Elaborazione: Cortei dei Conti su dati della Ragioneria Generale dello Stato

Tabella 35

RIEPILOGO ENTI LOCALI

Dati generali

Descrizione	1996	1997	1998	Differenze 1997 - 1996 (a)	Differenze 1997 - 1996 (b)	Differenze 1998 - 1996 (c)	Incidenza % (a)	Incidenza % (b)	Incidenza % (c)
Mensilità liquidate livelli	6.639.526	6.656.267	-	16.741	-	-	0,28%	-	-
Forza lavoro media livelli	553.294	554.056	180.282	1.562	-	-	0,28%	-	-
Mensilità liquidate dirigenti	84.159	83.968	-	191	-	-	-0,23%	-	-
Forza lavoro media dirigenti	7.013	6.997	3.264	16	-	-	-0,23%	-	-
Mensilità liquidate totali	7.300.993	7.233.941	-	155.052	-	-	-2,10%	-	-
Forza lavoro media totale	615.749	602.820	-	12.921	-	-	-2,10%	-	-
Personale a tempo indeterminato al 31 dicembre	560.151	560.009	-	142	-	-	-0,03%	-	-
Personale a tempo indeterminato al 31 dicembre (livelli)	553.111	553.160	-	49	-	-	0,01%	-	-
Deduzione organica personale a tempo ind. lo	624.765	628.327	-	4.562	-	-	0,73%	-	-
Deduzione organica livelli	615.220	620.221	-	5.001	-	-	0,81%	-	-
Deduzione organica restante personale	922	-	-	-	-	-	-	-	-
Deduzione organica totale	625.687	-	-	-	-	-	-42,68%	-	-
Restante personale al 31 dicembre	56.577	32.429	-	24.140	-	-	-	-	-
Personale addetto ai lavori socialmente utili al 31 dicembre	-	74.063	-	-	-	-	-	-	-
Totale personale al 31 dicembre	618.728	592.438	-	24.290	-	-	-3,94%	-	-
Totale personale compresi L.S.U. al 31 dicembre	616.728	666.501	-	49.773	-	-	8,07%	-	-
Personale femminile complessivo al 31 dicembre	281.168	307.434	-	26.266	-	-	9,34%	-	-
Dirigenti al 31 dicembre	7.040	6.049	-	191	-	-	-2,71%	-	-
Giorni assenza totali	12.398.696	11.950.303	-	448.393	-	-	-3,62%	-	-
Giorni lavorativi* forza lavoro medio	154.553.104	151.309.933	-	3.243.171	-	-	-2,10%	-	-
Numero dipendenti a tempo indeterminato con anzianità superiore a 30 anni	16.679	12.855	-	3.824	-	-	-22,93%	-	-
Spesa retribuzione accessori dirigenti	12.700.457	18.290.278	-	5.589.821	-	-	44,01%	-	-
Spesa retribuzione fissi dirigenti	534.580.075	587.107.305	-	52.527.230	-	-	9,83%	-	-
Spesa retribuzione accessori livelli	1.668.027.040	2.051.188.815	-	385.161.775	-	-	23,12%	-	-
Spesa retribuzione fissi livelli	16.000.101.153	15.671.685.060	-	328.416.093	-	-	-2,05%	-	-
Spesa per retribuzione lorda dirigenti	547.280.532	605.397.583	309.104.250	58.117.051	-	-	10,62%	-	-
Spesa per retribuzione lorda livelli	17.666.128.193	17.722.873.875	5.674.857.701	50.745.682	-	-	0,32%	-	-
Spesa per retribuzione lorda personale indetto ai Lavori Socialmente Utili	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Elaborazione I'onte dei Comuni su dati della Ragioneria Generale dello Stato

Tabella 35

RIEPILOGO ENTI LOCALI

Dati generali

Descrizione	1996	1997	1998	Differenze 1997-1996 (a)	Differenze 1998-1997 (b)	Differenze 1998-1996 (c)	Incidenza % (a)	Incidenza % (b)	Incidenza % (c)
Spesa per retribuzione lorda totale personale	19.390.678.509	19.313.913.955	-	- 76.764.554			-0,40%		
Spesa per la formazione	78.507.511	92.257.721	17.942.140	13.750.210			17,51%		
Costo del lavoro	26.881.452.862	33.896.880.605	10.180.159.008	7.015.427.743			26,10%		
Costo del personale	26.210.977.377	29.950.069.207	10.004.720.698	3.739.091.830			14,27%		
Cessati per limiti età + dimissioni + altre cause	30.027	37.248	-	7.221			24,05%		
Assunti per procedure concorsuali + altre cause	23.442	28.996	-	5.554			23,69%		
Assunti "provenienti da altre Amministrazioni"	4.241	4.423	-	182			4,29%		
Cessati "passati ad altre Amministrazioni"	4.908	4.744	-	164			-3,34%		
Assunti totali (tabella 10.0.1)	27.683	33.419	-	5.736			20,72%		
Cessati totali (tabella 10.0.1)	34.935	41.992	-	7.057			20,20%		
Personale a tempo ind. to in part-time fino al 30% al 31 dicembre	-	8.603	-						
Personale a tempo ind. to in part-time oltre il 50% al 31 dicembre	-	5.345	-						
Totale personale in part-time al 31 dicembre	8.477	13.948	-	5.471			64,54%		
Ripartizione media competenze fisse	29.510	28.938	-	572			-1,94%		
Ripartizione media competenze accessorie	2.996	3.683	-	687			22,94%		
Ripartizione media totale	32.506	32.621	32.502	115	19	96	0,35%	-0,06%	0,29%

Elaborazione Conto dei Comuni su dati della Ragioneria Generale dello Stato

Tabella 36

RIEPILOGO ENTI LOCALI
Indicatori

N°	Descrizione	Misura	1996	1997	1998	Variazioni 1997-1996 (a)	Variazioni 1998-1997 (b)	Variazioni 1998-1996 (c)	Incidenza % (a)	Incidenza % (b)	Incidenza % (c)
1	Forza lavoro media livelli	Unità	553.294	554.856	180.282	1.561,75			0,28%		
2	Copertura dell'organico	%	89,66%	88,99%		-0,67%					
3	Stabilità d'impiego	Indice	9,90	17,27		7,37			74,42%		
4	Personale a tempo indeterminato	%	90,83%	94,53%		3,70%					
5	Femminilizzazione	%	45,59%	46,13%		0,54%					
6	Carico della dirigenza	Unità	87,60	97,31		9,71			11,08%		
7	Absenza pro-capite	Unità	8,02	7,90		0,12			-1,55%		
8	Anzianità	%	2,98%	2,30%		-0,68%					
9	Retribuzione accessori dirigenti	%	2,32%	3,02%		0,70%					
10	Retribuzione accessori livelli	%	9,43%	11,57%		2,14%					
11	Formazione	%	0,29%	0,27%		-0,02%					
12	Spesa media retribuzione lorda dirigenti	litre* 1000	78,035	86,518	94,701	8,483	-0,10%	-0,12%	10,87%	9,46%	21,36%
13	Spesa media retribuzione lorda livelli	litre* 1000	31,929	31,941	31,478	12	464	451	0,04%	-1,45%	-1,41%
14	Forbice dirigenti-livelli	Indice	2,44	2,71	3,01	0,26	0,30	0,56	10,83%	11,07%	23,10%
15	Spesa dirigenti	%	2,82%	3,13%		0,31%					
16	Part-time	%	1,53%	2,32%		0,99%					
17	Tipologia part-time	%		61,68%							
18	Diminuzione latente del personale al 31 dicembre	Unità		5,371							
19	Squilibrio organico implicito al 31 dicembre	Unità	89,90	88,32		1,58			-1,76%		
20	Assunzione cessazione	%	5,67%	6,07%		1,29%					
21	Sostituzione personale stabile	Unità	0,78	0,78		0,00			-0,29%		
22	Sostituzione personale mobilità	Unità	0,86	0,93		0,07			7,90%		
23	Costo unitario medio giornaliero	Unità	-0,01	-0,01		0,00			20,75%		
24	Costo unitario medio giornata lavorata	litre* 1000	170	198	193	28	5	23	16,71%	-2,56%	13,72%
25	Costo unitario medio giornata lavorata	litre* 1000	184	215		31			16,56%		
26	Efficienza della spesa per retribuzione	Indice	0,08	0,08		0,00			-1,55%		
27	Costo del lavoro unitario	litre* 1000	42,568	49,683	48,408	7,114,97	1,274,32	5,840,66	16,71%	-2,56%	13,72%

Elaborazione Conto dei Comuni su dati della Ragioneria Generale dello Stato

Tabella 37

COMUNI CAPOLUOGO DI PROVINCIA.
Quadro riassuntivo indicatori

Regioni	tot. enti esaminati	1997				1998				Variazione 1998-1997			
		Ind. 11	Ind. 12	Ind. 13	Ind. 14	Ind. 11	Ind. 12	Ind. 13	Ind. 14	Ind. 11	Ind. 12	Ind. 13	Ind. 14
Piemonte	8	94.191	30.553	3,08	4,45	94.760	30.855	3,07	4,41	569	302	-0,01	-0,03
Lombardia	11	94.981	30.249	3,14	4,50	100.376	30.783	3,26	4,52	5.394	533	0,12	0,03
Liguria	4	78.544	30.331	2,59	3,74	100.949	30.710	3,29	4,50	22.405	380	0,70	0,76
Veneto	7	92.958	30.826	3,02	9,52	99.016	31.307	3,16	9,12	6.058	482	0,15	-0,40
Friuli V. Giulia	4	81.578	30.349	2,69	5,80	81.755	30.613	2,67	5,47	177	264	-0,02	-0,33
Emilia R.	9	90.554	30.943	2,93	8,18	92.411	31.570	2,93	8,07	1.857	627	0,00	-0,11
Toscana	11	90.290	30.511	2,96	6,06	89.218	31.412	2,84	5,98	-1.072	901	-0,12	-0,08
Umbria	2	88.583	29.933	2,96	9,07	98.940	30.711	3,22	9,54	10.357	779	0,26	0,47
Marche	4	91.878	31.194	2,95	8,54	85.961	30.670	2,80	8,50	-5.918	-524	-0,14	-0,04
Lazio	5	99.392	31.725	3,13	3,20	88.435	32.122	2,75	2,97	-10.957	397	-0,38	-0,22
Abruzzo	4	95.895	30.965	3,10	3,48	108.163	31.352	3,45	4,10	12.268	387	0,35	0,62
Molise	2	94.309	30.679	3,07	3,95	97.559	31.648	3,08	4,51	3.250	969	0,01	0,56
Campania	5	92.865	32.389	2,87	2,37	100.340	32.704	3,07	2,62	7.475	315	0,20	0,25
Puglia	5	97.662	32.618	2,99	4,92	99.695	32.452	3,07	5,85	2.033	-167	0,08	0,92
Basilicata	2	108.403	31.483	3,44	3,65	86.676	31.344	2,77	6,26	-21.727	-139	-0,68	2,61
Calabria	5	78.102	33.293	2,35	2,56	93.652	33.069	2,83	3,05	15.550	-224	0,49	0,49
Sicilia	8	82.574	31.334	2,64	4,24	93.289	25.787	3,62	5,15	10.715	-5.548	0,98	0,91
Sardegna	4	89.289	30.899	2,89	4,83	111.171	31.276	3,55	5,66	21.882	377	0,66	0,83
Totale	100	91.012	31.128	2,92	4,80	94.696	30.840	3,07	4,99	3.684	-288	0,15	0,19

Elaborazione Cortei dei Conti su dati della Ragioneria Generale dello Stato

Tabella 38

COMUNI CAPOLUOGO DI PROVINCIA.
Incidenza della spesa per la formazione sul costo del lavoro

REGIONI	enti esaminati	spesa formazione 1997 (a)	Costo del lavoro 1997 (b)	ind. (100* <i>a/b</i>)	spesa formazione 1998 (d)	Costo del lavoro 1998 (c)	ind. (100* <i>d/c</i>)	variazione 1998 1997
Piemonte	8	1.459.905	939.721.929	0,16	1.329.462	910.764.111	0,15	-0,01
Lombardia	11	2.187.177	1.557.696.320	0,14	2.668.409	1.516.064.024	0,18	0,04
Liguria	4	727.288	604.608.005	0,12	451.930	552.491.880	0,08	-0,04
Veneto	7	2.233.444	631.662.103	0,35	2.674.897	587.162.610	0,46	0,10
Friuli V. Giulia	4	600.033	295.254.970	0,20	1.020.894	263.707.933	0,39	0,18
Emilia R.	9	2.872.554	1.002.185.824	0,29	2.480.176	848.844.938	0,29	0,01
Toscana	11	2.147.729	857.567.251	0,25	1.746.789	799.629.656	0,22	-0,03
Umbria	2	619.178	222.497.997	0,28	412.826	142.986.509	0,29	0,01
Marche	4	321.806	183.197.087	0,18	613.379	174.289.247	0,35	0,18
Lazio	5	997.262	1.699.217.445	0,06	1.294.959	1.625.007.764	0,08	0,02
Abruzzo	4	103.972	195.682.255	0,05	232.145	135.391.828	0,17	0,12
Molise	2	12.283	33.787.784	0,04	14.300	32.912.339	0,04	0,01
Campania	5	748.495	1.130.497.518	0,07	1.234.365	796.095.023	0,16	0,09
Puglia	5	470.702	350.421.751	0,13	766.234	348.693.670	0,22	0,09
Basilicata	2	122.415	68.609.063	0,18	306.386	59.313.626	0,52	0,34
Calabria	5	221.221	225.266.563	0,10	174.436	138.691.614	0,13	0,03
Sicilia	8	1.709.081	1.178.534.596	0,15	2.407.811	1.069.116.714	0,23	0,08
Sardegna	4	387.595	188.251.393	0,21	1.144.232	178.995.522	0,64	0,43
Totale	100	17.942.140	11.364.659.854	0,16	20.973.630	10.180.159.008	0,21	0,05

Elaborazione Coste dei Comuni su dati della Ragioneria Generale dello Stato

Tabella 39

COMUNI CAPOLUOGO DI PROVINCIA
Spesa media retribuzione lorda dei dirigenti

Regioni	Retribuzione 1997	Forza lavoro media 1997	Retribuzione media 1997	Retribuzione 1998	Forza lavoro media 1998	Retribuzione media 98	Differenza 1998 - 1997	Differenza %
Piemonte	24.167.834	257	94.191	24.400.629	258	94.760	569	0,60
Lombardia	37.232.674	392	94.981	38.485.716	383	100.376	5.394	5,68
Liguria	12.357.554	157	78.544	14.730.084	146	100.949	22.405	28,53
Veneto	31.520.387	339	92.958	30.826.941	311	99.016	6.058	6,52
Friuli V. Giulia	9.211.510	113	81.578	8.700.142	106	81.755	177	0,22
Emilia R.	40.296.452	445	90.554	41.169.047	446	92.411	1.857	2,05
Toscana	28.847.500	320	90.290	28.609.235	321	89.218	- 1.072	-1,19
Umbria	8.024.103	91	88.583	8.541.804	86	98.940	10.357	11,69
Marche	8.598.294	94	91.878	8.467.142	99	85.961	- 5.918	-6,44
Lazio	30.596.237	308	99.392	28.159.165	318	88.435	- 10.957	-11,02
Abruzzo	2.972.738	31	95.895	3.506.275	32	108.163	12.268	12,79
Molise	817.343	9	94.309	943.072	10	97.559	3.250	3,45
Campania	15.392.292	166	92.865	16.756.713	167	100.340	7.475	8,05
Puglia	9.937.137	102	97.662	12.021.584	121	99.695	2.033	2,08
Basilicata	1.291.800	12	108.403	2.159.677	25	86.676	- 21.727	-20,04
Calabria	3.566.668	46	78.102	4.097.266	44	93.652	15.550	19,91
Sicilia	26.389.316	320	82.574	31.461.701	337	93.289	10.715	12,98
Sardegna	4.970.419	56	89.289	6.068.057	55	111.171	21.882	24,51
Totale	296.190.258	3.254	91.012	309.104.250	3.264	94.696	3.684	4,05

Elaborazione Conto dei Comuni su dati della Ragioneria Generale dello Stato

Tabella 40

COMUNI CAPOLUOGO DI PROVINCIA

Spesa media retribuzione lorda livelli

Regioni	Retribuzione 1997	Forza lavoro media 1997	Retribuzione media 1997	Retribuzione 1998	Forza lavoro media 1998	Retribuzione media 98	Differenza 1998 - 1997	Differenza %
Piemonte	519.535.520	17.004	30.553	528.507.340	17.129	30.855	302	0,99
Lombardia	790.660.038	26.138	30.249	812.406.818	26.392	30.783	533	1,76
Liguria	318.009.989	10.485	30.331	312.855.352	10.187	30.710	380	1,25
Veneto	299.737.076	9.724	30.826	307.266.598	9.815	31.307	482	1,56
Friuli V. Giulia	149.679.378	4.932	30.349	150.343.729	4.911	30.613	264	0,87
Emilia R.	452.317.172	14.618	30.943	468.792.164	14.850	31.570	627	2,02
Toscana	447.374.256	14.663	30.511	449.628.160	14.314	31.412	901	2,95
Umbria	80.473.752	2.689	29.933	81.008.573	2.638	30.711	779	2,60
Marche	92.070.107	2.952	31.194	91.188.068	2.973	30.670	524	-1,68
Lazio	926.289.228	29.197	31.725	919.094.783	28.613	32.122	397	1,25
Abruzzo	82.398.667	2.661	30.965	82.035.924	2.617	31.352	387	1,25
Molise	19.872.549	648	30.679	19.954.087	631	31.648	969	3,16
Campania	634.602.893	19.593	32.389	623.350.681	19.061	32.704	315	0,97
Puglia	191.866.907	5.882	32.618	193.526.308	5.964	32.452	-167	-0,51
Basilicata	34.117.097	1.084	31.483	32.357.432	1.032	31.344	-139	-0,44
Calabria	135.807.288	4.079	33.293	130.454.279	3.945	33.069	-224	-0,67
Sicilia	595.608.285	19.008	31.334	579.393.347	22.469	25.787	-5.548	-17,70
Sardegna	97.954.752	3.170	30.899	101.179.457	3.235	31.276	377	1,22
Totale	5.868.374.954	188.526	31.128	5.883.343.100	190.772	30.840	-288	-0,93

Elaborazione l'ente dei Conti ai dati della Ragioneria Generale dello Stato

Tabella 41

COMUNI CAPOLUOGO DI PROVINCIA
Incidenza spesa dirigenti

Regioni	Retribuzione dirigenti 1997	Retribuzione totale 1997	Incidenza 1997	Retribuzione dirigenti 1998	Retribuzione totale 1998	Incidenza 1998	Variazione retribuzione dirigenti	Var. %	Variazione retribuzione totale	Var. %
Piemonte	24.167.834	543.703.354	4,45	24.400.629	552.907.969	4,41	232.795	0,96	9.204.615	1,69
Lombardia	37.232.674	827.892.712	4,50	38.485.716	850.892.534	4,52	1.253.042	3,37	22.999.822	2,78
Liguria	12.357.554	330.367.543	3,74	14.730.084	327.585.436	4,50	2.372.530	19,20	2.782.107	-0,84
Veneto	31.520.387	331.257.463	9,52	30.826.941	338.093.539	9,12	693.446	-2,20	6.836.076	2,06
Friuli V. Giulia	9.211.510	158.890.888	5,80	8.700.142	159.043.871	5,47	511.368	-5,55	152.983	0,10
Fam.lia R.	40.296.452	492.613.624	8,18	41.169.047	509.961.211	8,07	872.595	2,17	17.347.587	3,52
Toscana	28.847.500	476.221.756	6,06	28.609.235	478.237.395	5,98	238.265	-0,83	2.015.639	0,42
Umbria	8.024.103	88.497.855	9,07	8.541.804	89.550.377	9,54	517.701	6,45	1.052.522	1,19
Marche	8.598.294	100.668.401	8,54	8.467.142	99.655.210	8,50	131.152	-1,53	1.013.191	-1,01
Lazio	30.596.237	956.885.465	3,20	28.159.165	947.253.948	2,97	2.437.072	-7,97	9.631.517	-1,01
Abruzzo	2.972.738	85.371.405	3,48	3.506.275	85.542.199	4,10	533.537	17,95	170.794	0,20
Molise	817.343	20.689.892	3,95	943.072	20.897.159	4,51	125.729	15,38	207.267	1,00
Campania	15.392.292	649.995.185	2,37	16.756.713	640.107.394	2,62	1.364.421	8,86	9.887.791	-1,52
Puglia	9.937.137	201.804.044	4,92	12.021.584	205.547.892	5,85	2.084.447	20,98	3.743.848	1,86
Basilicata	1.291.800	35.408.897	3,65	2.159.677	34.517.109	6,26	867.877	67,18	891.788	-2,52
Calabria	3.566.668	139.373.956	2,56	4.097.266	134.551.545	3,05	530.598	14,88	4.822.411	-3,46
Sicilia	26.389.316	621.997.601	4,24	31.461.701	610.855.048	5,15	5.072.385	19,22	11.142.553	-1,79
Sardegna	4.970.419	102.925.171	4,83	6.068.057	107.247.514	5,66	1.097.638	22,08	4.322.343	4,20
Totale	296.190.258	6.164.565.212	4,80	309.104.250	6.192.447.350	4,99	12.913.992	4,36	27.882.138	0,45

Elaborazione Conto dei Comuni su dati della Ragioneria Generale dello Stato

Tabella 42

COMUNI CAPOLUOGO DI PROVINCIA Costo unitario medio giornaliero

REGIONI	enti esaminati	Costo del personale 1997 (a)	Forza lavoro media (b)	Costo unitario medio anno 1997	Costo del personale 1998 (c)	Forza lavoro media (d)	Costo unitario medio anno 1998 (e/d)	Var. costo unitario medio 1998 - 1997	diff. %
Piemonte	8	851.086.839	18.434	184	892.290.138	18.443	193	9	5
Lombardia	11	1.449.943.297	29.628	195	1.482.430.756	29.507	200	5	3
Liguria	4	548.922.044	11.504	190	543.573.693	11.149	194	4	2
Veneto	7	572.008.636	11.483	198	574.957.226	11.708	196	-3	-1
Friuli V. Giulia	4	251.753.759	5.332	188	258.975.804	5.361	192	4	2
Emilia R.	9	814.121.681	17.063	190	835.331.754	17.413	191	1	1
Toscana	11	789.319.729	16.706	188	788.933.410	16.242	194	5	3
Umbria	2	140.949.202	3.056	184	140.379.248	3.024	185	1	1
Marche	4	169.466.760	3.452	196	162.439.671	3.409	190	-6	-3
Lazio	5	1.578.667.561	32.127	196	1.605.576.196	32.774	195	-1	0
Abruzzo*	4	132.701.854	2.274	233	133.279.585	2.197	242	9	4
Molise	2	33.379.814	671	198	32.585.683	649	200	2	1
Campania	5	1.020.659.957	19.921	204	788.856.250	19.247	163	-41	-20
Puglia	5	331.529.541	6.195	213	341.760.288	6.264	217	4	2
Basilicata	2	60.919.758	1.144	212	58.193.215	1.101	211	-2	-1
Calabria	5	220.255.302	4.320	203	392.739.695	4.112	381	177	87
Sicilia	8	1.029.631.423	20.935	196	1.035.220.785	20.445	202	6	3
Sardegna	4	165.213.028	3.624	182	172.891.046	3.629	190	8	5
Totale	100	10.160.530.185	207.868	195	10.240.414.443	206.674	197	2,66	1,37

Elaborazione (Fonte dei Comuni) su dati della Ragioneria Generale dello Stato

Tabella 43

SEGRETARI
 Retribuzione media annua pro-capite e composizione percentuale
 1997

PERSONALE	n. mensilità	forza lavoro media	STIPENDIO (a)	% (a/o)	L.S. (b)	% (b/o)	R.L.A. (c)	% (c/o)	13 ^a MENSILITÀ (d)	% (d/o)	TOT. COMP. FISSE (e)	% (e/o)	STRAORD. (f)	% (f/o)	Fondo per ecc.n(g)	% (g/o)	fondo di ecc.(h)	% (h/o)	fondo per la qualità (i)	% (i/o)	retrib. di risultato (j)	% (j/o)	altre spese (m)	% (m/o)	TOT. COMP. ACCESS. (n)	% (n/o)	RETTORI II. (o)
Segg. provinciali	1.082	90	40.256	45,16	13.801	15,48	14.712	16,50	8.388	9,41	77.156	86,55	3.229	3,62	0	0,00	493	0,01	26	0,00	124	0,00	8.121	0,09	11.994	13,45	89.150
Segg. comunali	74.976	6.248	24.735	46,56	12.587	23,69	3.195	6,01	4.011	7,55	44.527	83,81	3.487	6,56	3	0,01	124	0,00	0	0,00	47	0,00	4.939	0,09	8.600	16,19	53.128
Segg. C.C.L.A.A.	1.037	86	41.453	49,75	13.498	16,20	11.024	13,23	7.957	9,55	73.932	88,73	1.411	1,69	0	0,00	740	0,01	44	0,00	1.452	0,02	5.747	0,07	9.394	11,27	83.326
TOTALE	77.095	6.425	106.444	47,18	39.886	17,68	28.930	12,82	20.356	9,02	195.616	86,71	8.128	3,60	3	0,00	1.358	0,01	70	0,00	1.624	0,01	18.807	0,08	29.988	13,29	225.604

Capitolo V

IL PERSONALE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

5.1 Considerazioni generali

5.1.1 Premessa

Il capitolo relativo al del servizio sanitario nazionale, alla pari dei precedenti, esaminerà un arco temporale biennale, relativo agli anni 1997 e 1998; arco temporale più ampio di quello interessato dal conto annuale redatto dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che si riferisce al solo 1997¹. Pertanto, come già avvenuto per la scorsa relazione, per il 1998 si farà ricorso a fonti diverse, principalmente ai dati forniti dal Ministero della sanità - Servizio centrale per la programmazione sanitaria e a quelli del SISTAN (sistema statistico nazionale).

A proposito del conto annuale 1997 della RGS, va segnalata una positiva novità, rappresentata - almeno con riferimento al settore del SSN - dalla già avvenuta, integrale pubblicazione dei dati da parte della RGS. Ed infatti, nelle precedenti relazioni questa Corte dei conti ha lamentato come, a novembre inoltrato del relativo anno, non fosse stato ancora pubblicato dalla Ragioneria generale il secondo volume del conto, contenente i dati del settore pubblico non statale, con conseguente necessità di basare il lavoro relativo al capitolo sul SSN sui dati provvisori forniti dalla Ragioneria, dati in qualche caso risultati, poi, diversi da quelli presenti nella successiva pubblicazione del conto annuale medesimo².

Una seconda, positiva novità da segnalare è costituita dall'avvenuta integrazione tra i sistemi informativi del Ministero della sanità e del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - Dipartimento della RGS; si tratta di un'evenienza che veniva auspicata da anni da questa Corte dei conti, che ha ripetutamente segnalato, nelle passate relazioni, l'illogicità e l'onerosità di distinte, successive indagini informative per la rilevazione degli stessi dati, oltre che la (conseguente) difformità nelle rilevazioni medesime³.

In data 9 dicembre 1998 è stato dunque siglato, dai Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e della sanità, un *Protocollo d'intesa in materia di flussi informativi sanitari*, contenente appunto i criteri generali per il trasferimento dei dati riguardanti i flussi informativi sulle attività gestionali ed economiche delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, dal Sistema informativo del Ministero della sanità (SIS) a quello della RGS (SIRGS). L'esigenza di pervenire ad un tale coordinamento era sorta, inizialmente, proprio

¹ Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *conto annuale 1997*, Roma 1999.

² Come poi evidenziato nelle Relazioni di questa Corte dei conti cfr. *Il costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996*, pag. 275; *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997*, pag. 159.

³ Cfr., ad esempio, quanto osservato ne *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997*, cit., pag. 167.

per pervenire all'unificazione dei modelli di rilevazione del Ministero della sanità e della RGS, necessari alla redazione del conto annuale ex art. 65 del d.Lgs. n. 29/1993; in seguito, saggiamente, l'unificazione è stata estesa a tutti i dati di rilievo per il settore sanitario, e resa utilizzabile dalle amministrazioni centrali (oltre ai due Ministeri interessati, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministero dell'interno) e anche dalle regioni e province autonome.⁴

E' stata proprio l'esistenza di un tale coordinamento tra i due Ministeri interessati, a rendere finalmente possibile, per la prima volta quest'anno, la tempestiva pubblicazione dei dati relativi al SSN sul conto annuale; dati che, peraltro, appaiono anche maggiormente attendibili rispetto agli anni passati.

5.1.2 Il contesto normativo e le riforme in itinere.

Nella relazione dello scorso anno, si dava ampio conto dell'oramai avvenuta realizzazione del nuovo assetto del sistema sanitario, come delineato dalla riforma del 1992-93, con l'accorpamento delle relative strutture (dalle 657 USL del regime precedente, a 228 aziende sanitarie e 91 aziende ospedaliere presenti alla data del 31 dicembre 1996) e l'inizio del nuovo sistema di finanziamento c.d. *a prestazione*, basato cioè non più sulle giornate di degenza ma su tariffe predeterminate, relative ad ogni singola tipologia di prestazione (D.R.G.)⁵.

Per quel che riguarda la legislazione recente - relativa al periodo preso in considerazione dalla presente trattazione - si cita in primo luogo il d.P.R. 14 gennaio 1997, n. 37, con il quale è stato approvato un atto d'indirizzo e coordinamento ai sensi dell'art. 8, comma 4, d.lgs. n. 502/1992, sull'individuazione dei requisiti minimi strutturali, tecnologici ed organizzativi per gli istituti pubblici e privati che esercitano attività sanitaria.

Sempre in ordine di tempo, si ricorda il D.L. 20 giugno 1997, n. 175, convertito con L. 7 agosto 1997, n. 272, recante disposizioni sull'attività libero professionale della dirigenza del SSN, nonché i regolamenti di cui ai d.P.R. nn. 483 e 484, entrambi del 10 dicembre 1997, relativi il primo alla disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del SSN e, il secondo, alla determinazione dei requisiti per l'accesso alla direzione sanitaria aziendale.

Nello stesso anno, sono state emanate le Linee-guida del Ministero della sanità (D.M. del 31 luglio 1997⁶), relative alle modalità di espletamento delle prestazioni da parte dei dipendenti e dirigenti del ruolo sanitario.

Infine, molte importanti disposizioni in materia di razionalizzazione della spesa sanitaria sono state dettate con il titolo II, capo I della L. 27 dicembre 1997, n. 449 (cd. *collegato alla legge finanziaria 1997*), artt. 32-38.

Con riferimento al 1998, si ricorda in primo luogo il decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124, che ridefinisce il sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie (il cd. *"sanitometro"*), del quale si è parlato nella scorsa relazione.

E' stato poi fatto ampio riferimento, sempre nella precedente relazione, al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante *"Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59"*, il cui titolo IV (*"servizi alla persona e alla comunità"*) al capo I - articoli dal 112 al 127 - ha dettato una serie di disposizioni per il settore della sanità.

Da ricordare anche il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 115, emanato ai sensi degli artt. 1 e 3 della legge n. 59/1997, sul riordino dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali (ASSR), che ha il compito di promuovere procedure e strumenti di raccordo per la

⁴ Le regioni e le province autonome, nell'ambito della Conferenza Stato-regioni, avevano favorevolmente accolto a suo tempo l'attività di coordinamento che era stata avviata dai due Ministeri con un'intesa preliminare, firmata il 22 aprile 1997, e hanno successivamente collaborato al processo di integrazione dei flussi informativi in questione con un apposito gruppo di lavoro.

⁵ Corte dei conti. *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997*, cit., pag. 160 e segg..

⁶ Pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 181 del 5 agosto 1997.

collaborazione tra i diversi livelli di governo del sistema sanitario, oltre al costante monitoraggio sull'attività delle strutture accreditate, pubbliche e private.

Con d.P.R. in data 23 luglio 1998⁷ è stato approvato il secondo piano sanitario nazionale (PSN), per il triennio 1998 - 2000. Il documento, del quale ugualmente si è fatto cenno nella precedente relazione, ha provveduto tra l'altro a fissare i futuri parametri di spesa: la quota capitaria indicata (vale a dire, la spesa media per abitante) è stata per il 1998 indicata in L. 1.795.305; per il 1999 ed il 2000 la quota medesima è stata fissata, rispettivamente, a L. 1.849.165 e L. 1.904.640, con un aumento del 3 % annuo. E' stato a suo tempo già fatto presente come la cifra indicata per il 1998 fosse inferiore alla spesa reale dell'anno 1997 (1.869.804); si sono pertanto espressi dubbi circa la reale possibilità di mantenimento degli obiettivi di spesa indicati nel PSN⁸.

Alla fine dell'anno è stata promulgata la legge 30 novembre 1998, n. 419, recante "*Delega al governo per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale e per l'adozione di un testo unico in materia di organizzazione e funzionamento del Servizio sanitario nazionale. Modifiche al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502*", anch'essa ricordata nella precedente relazione di questa Corte, la quale in particolare ha delegato il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi di modifica del d.Lgs. n. 502/1992, allo scopo di pervenire ad un complessivo riordino dell'organizzazione del SSN.

Va poi citata, per la sua importanza, la legge 23 dicembre 1998, n. 448, recante "*Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo*" (collegato alla legge finanziaria 1998), e in particolare, per quel che qui interessa, gli artt. 28 e 72.

L'art. 28 della legge in esame ("*patto di stabilità interno*") persegue come noto l'obiettivo della progressiva riduzione del disavanzo della spesa pubblica e della riduzione del rapporto tra ammontare del debito pubblico e prodotto interno lordo, ed indica a tale scopo una serie di adempimenti puntuali a carico dei diversi soggetti istituzionali; in particolare, gli enti del SSN sono direttamente interessati dalle disposizioni del comma 4, ultima parte e dei commi dal 9 al 14. Il quarto comma prevede un monitoraggio mensile delle spese, a cura del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e del Ministero della sanità, per verificare la coerenza degli andamenti gestionali con il PSN. Il comma 9, a sua volta, si pone l'obiettivo di una definitiva soluzione al problema della copertura dei disavanzi pregressi del SSN stabilendo, a tal fine, una particolare procedura per il definitivo accertamento dei disavanzi anteriori al 1997, disponendo nel contempo per la loro estinzione, in parte a carico delle regioni e in parte a carico statale. I commi 10-13 dettano norme per contenere il fenomeno dei disavanzi attuali e futuri degli enti del SSN, attraverso puntuali e continue verifiche dei livelli di assistenza erogati e tempestivi interventi per il rientro dei deficit via via riscontrati. In tale contesto, l'Agenzia per i servizi sanitari regionali è chiamata a svolgere un ruolo di primo piano nell'attività di monitoraggio dell'andamento della spesa, del perseguimento dei livelli di assistenza e del rispetto degli impegni di riequilibrio finanziario da parte dei vari enti del sistema. Il comma 14, infine, indica le modalità di ripartizione delle disponibilità finanziarie quantificate nel PSN tra le varie regioni e province autonome.

L'art. 72 della legge 448/1998 detta invece "*disposizioni per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria*". In sostanza, si prevede una riduzione dell'1 % annuo dell'assistenza ospedaliera in regime di ricovero ordinario, per gli anni 1999 - 2001, a fini di razionalizzazione della spesa; viene meglio disciplinato l'esercizio dell'attività professionale extramuraria dei dirigenti del ruolo sanitario, con la creazione di un fondo per l'esclusività del rapporto a favore di coloro che abbiano scelto di svolgere attività professionale intramuraria e la previsione del divieto di svolgere altre forme di attività professionale. E' stato infine previsto che il 90 % delle risorse recuperate per effetto della riduzione della retribuzione variabile di posizione per i

⁷ In G. U., supplemento ordinario n. 201 del 10 dicembre 1998.

⁸ Cfr. *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997*, cit., pag. 161.

medici optanti per la libera professione extramuraria, fosse destinato al finanziamento di contratti a tempo determinato con giovani medici o per progetti finalizzati di assistenza sanitaria.

Nel corso del corrente anno 1999, sono intervenuti ulteriori, importantissimi provvedimenti normativi riguardanti il settore sanitario, sui quali si ritiene opportuno soffermarsi, per evidenti ragioni di completezza espositiva.

Ci si riferisce, in primo luogo, alla legge 13 maggio 1999, n. 133 - recante *"Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale"*, cd. *collegato fiscale* alla manovra finanziaria 1999 - il quale all'art. 10 (*"Disposizioni in materia di federalismo fiscale"*) conferisce delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti delegati aventi ad oggetto il complessivo riordino del sistema di finanziamento delle regioni a statuto ordinario e l'adozione di meccanismi perequativi interregionali. Tra i principi e criteri direttivi della delega, merita ricordare che anche il FSN, come gli altri finanziamenti alle regioni, sarà gradualmente abolito (comma 1, lett. "a"), per essere sostituito dalla compartecipazione delle regioni al gettito di alcuni tributi erariali, quali l'IRPEF, l'IVA e l'accisa sulla benzina; a tale proposito, va comunque chiarito che il comma 1, lett. "g" del su detto art. 10 impone che le regioni destinino nei rispettivi bilanci, sia pure per un periodo non superiore al triennio, le risorse necessarie alla copertura delle prestazioni già indicate nel PSN, determinate in funzione della quota capitaria riconosciuta. Vengono tuttavia previsti (comma 1, cit., lettera "d" e lettera "e") correlativi meccanismi di perequazione per le regioni stesse, in considerazione della diversa capacità fiscale relativa ai diversi tributi e del fabbisogno sanitario. Il criterio direttivo della lettera "i", prescrive infine l'attivazione di strumenti di monitoraggio e verifica circa i livelli di assistenza erogati, con la possibilità per il legislatore delegato di condizionare i trasferimenti perequativi e le compartecipazioni statali alla spesa sanitaria delle regioni al rispetto di determinati *standards* qualitativi e quantitativi; sempre la stessa disposizione indica la necessità della *"...razionalizzazione della normativa e delle procedure vigenti in ordine ai fattori generatori della spesa sanitaria, con particolare riguardo alla spesa per il personale"*, al fine di rendere trasparenti le responsabilità di spesa per ciascun livello di governo.

Con il decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 sono poi state dettate *"Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'art. 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419"*.

Il decreto in questione è composto da 17 articoli che modificano ed integrano, con la tecnica della novellazione, il testo del d.Lgs. n. 502/1992, in pratica riscrivendolo completamente e realizzando in tal modo una totale risistemazione della materia⁹. In estrema sintesi, il provvedimento ridisciplina tutti gli aspetti fondamentali del settore, quali: la programmazione sanitaria ed il rapporto pubblico-privato nell'ambito del SSN; l'organizzazione territoriale delle strutture; il completamento del processo di aziendalizzazione delle ASL e la disciplina delle aziende ospedaliere; l'integrazione dei servizi sanitari con quelli sociali; il rapporto con le Università; le modalità di remunerazione delle prestazioni; l'assistenza integrativa; la ricerca e la formazione; la disciplina del rapporto di lavoro e della dirigenza.

Per quanto riguarda in particolare le problematiche relative alla gestione del personale, occorre citare almeno gli articoli: 3 (in materia di nomina dei direttori generale, amministrativo e sanitario e di disciplina dell'area delle professioni sociosanitarie); 6, in tema di determinazione del fabbisogno di personale sanitario; 8, sul rapporto tra SSN e medici di medicina generale, nonché in materia di accreditamento delle strutture; 13, sulla disciplina della dirigenza medica e delle professioni sanitarie. Da ricordare anche, per le ricadute in termini di modalità di finanziamento dei servizi da erogare da parte del SSN, l'art. 9 sui fondi integrativi (finalizzati

⁹ A tale proposito, è tuttavia da tenere presente che l'articolo 4 della legge di delega prevede comunque l'adozione, entro 18 mesi dalla sua entrata in vigore, di un apposito testo unico delle leggi e degli atti aventi forza di legge concernenti l'organizzazione ed il funzionamento del SSN.

cioè all'erogazione di forme di assistenza ulteriori rispetto a quelle garantite dal PSN con l'indicazione dei livelli uniformi ed essenziali) e, sopra tutto, l'art. 16. Quest'ultima norma, di modifica ed integrazione dell'art. 19 del d.Lgs. 502/92, oltre ad ottemperare ai criteri direttivi della L. 419/98, realizza (in parte) anche la delega della L. n. 133/1999, prima citata, relativamente alle modalità di ripartizione del FSN tra le regioni e alla riorganizzazione dei servizi, da parte delle regioni, sulla base di parametri comuni (cd. *federalismo sanitario*).

Di notevole importanza per il settore che ci riguarda è, infine, il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, di riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59. Tale provvedimento concretizza, al termine di un *iter* non poco travagliato, la riorganizzazione e l'accorpamento dei Ministeri, che come noto a decorrere dalla prossima legislatura diventeranno dodici in luogo degli attuali venti (art. 2). Il Ministero della sanità confluirà - assieme all'attuale Ministero del lavoro e al Dipartimento per gli affari sociali - nel nuovo Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (capo X, art. 45 e segg.). Il Ministero si articolerà in dipartimenti, che dovranno essere al massimo quattro, in relazione alle aree funzionali stabilite all'art. 46; di tali aree funzionali, le prime due indicate riguardano proprio le attuali attribuzioni del Ministero della sanità: ordinamento sanitario e tutela della salute umana e sanità veterinaria (art. 46, comma 1, lettere "a" e "b"). Le funzioni al momento svolte dagli uffici periferici dei Ministeri della sanità e del lavoro sono attribuite agli *uffici territoriali del governo*¹⁰, i quali potranno avvalersi, per lo svolgimento delle funzioni in materia di tutela sanitaria e veterinaria, delle aziende sanitarie ed ospedaliere, sulla base di apposite convenzioni (art. 47, secondo comma).

Come risulta evidente, gli ultimi interventi normativi in materia di ordinamento della sanità delineano un orizzonte forse ancor più dinamico di quello indicato lo scorso anno, quando era stata appena promulgata la legge di delega per il riordino del SSN. Al momento attuale, infatti, deve essere ancora effettuata la redistribuzione delle competenze tra i diversi livelli di governo (di cui ai decreti legislativi nn. 112/98 e 300/99, su citati); le strutture periferiche (aziende sanitarie e ospedaliere) dovranno essere, ancora una volta, riorganizzate e, infine, andranno definite le nuove modalità di finanziamento dei servizi e lo stesso ordinamento del personale. Di conseguenza, solo in futuro, nell'arco di qualche anno, potranno essere verificate le effettive ricadute delle riforme più recenti, in termini di gestione dei servizi e delle risorse umane nell'ambito del SSN.

5.2 Le strutture del S.S.N. ed il personale in generale

5.2.1 Consistenza, struttura e tendenza. La copertura degli organici

Il totale dei dipendenti del servizio sanitario nazionale risulta, alla fine del 1997, essere pari a 673.298 unità, secondo le rilevazioni effettuate dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e pubblicate nel conto annuale 1997¹¹.

Occorre considerare che sono comprese, nella cifra su riportata, anche 27.722 unità di personale con rapporto non a tempo indeterminato. Di essi, la gran parte è costituita da dipendenti a tempo determinato (26.902 unità), oltre a personale a contratto (802 unità) e 18 specializzandi.

Sempre dal conto annuale emerge che, alla data del 31.12.1996, i dipendenti del SSN erano invece 683.789 (compresi contrattisti e addetti assunti a tempo determinato).

¹⁰ Si tratta delle strutture nelle quali saranno trasformate le odierne prefetture: cfr. l'art. 11 del decreto.

¹¹ E' da notare che nel conto annuale risulta esservi una - peraltro minima - discordanza circa il numero complessivo dei dipendenti del SSN: la cifra su citata di 673.298, tratta dalla tavola 11.0.1 (pag. 295), differisce infatti da quella della scheda riepilogativa di pag. 291 (che indica 673.280 dipendenti). Sempre a questo proposito, sono poi da considerare altre 2.730 unità (di cui 1.348 donne) addette a lavori socialmente utili (LSU), il cui numero, correttamente, non è stato ricompreso dalla RGS tra gli effettivi dipendenti del comparto in esame (cfr. la tavola 11.0.1. cit.).

A quest'ultimo proposito, va evidenziato che nella precedente relazione di questa Corte dei conti era riportata, con riferimento alla stessa data del 31.12.1996, la cifra di 679.687 dipendenti; tale dato era stato ricavato dalle bozze del conto annuale 1996 (a fine novembre non era infatti stato ancora pubblicato il secondo volume del conto stesso, contenente appunto i dati del SSN). L'inconveniente, analogo a quello lamentato lo scorso anno¹², non è trascurabile: i dati riportati in due successive edizioni del conto annuale, riferiti al medesimo aggregato (cioè, appunto, i dipendenti del SSN alla data del 31.12.1996), differiscono di circa 4.000 unità complessive, e senza che sia possibile stabilire la causa delle differenze medesime. Le disfunzioni segnalate, tuttavia, dovrebbero essere in via di definitivo superamento, con l'integrazione dei sistemi informativi SIS - SIRGS, di cui s'è fatto cenno nel primo paragrafo di questo capitolo.

Il conto annuale fornisce anche il dato relativo alla dotazione organica per il SSN alla data del 31.12.1997, pari a 731.042 addetti.

A tale ultimo proposito, vale la pena di evidenziare che il riferimento alle dotazioni organiche può apparire equivoco: infatti, come noto, a seguito delle ultime riforme (leggi nn. 537/1993, 724/1994, 662/1996, 449/1997; D.Lgs. n. 29/1993 e succ. mod.) le piante organiche degli uffici, come definite nel passato (e non più aggiornate), restano un dato solo teorico, dal momento che le varie strutture pubbliche sono comunque tenute a ridefinire i rispettivi organici autonomamente, senza riferimento al passato ma secondo i rispettivi fabbisogni¹³.

In ogni caso, la copertura dei posti in organico al 31.12.1997 risulta essere complessivamente pari al 92,1 %, a fronte di una copertura del 93,1 % dell'anno precedente e del 94 % nel 1995; si può facilmente notare, quindi, un costante, pur se lento *trend* negativo nella percentuale di copertura, negli ultimi tre anni, pur nella consapevolezza della relatività di tale assunto.

Nella tabella seguente sono riportati i dati sulla consistenza numerica del personale in servizio e sulla percentuale di copertura degli organici per singola qualifica:

CATEGORIE	In servizio al 31/12/97	Organico previsto	Copertura organico (%)
MEDICI, VETERINARI ED ODONT ¹⁴	103.634	122.269	84,76
DIRIGENTI SANITARI NON MEDICI	13.768	16.521	83,34
DIRIGENTI RUOLO AMMINISTR.	3.962	5.655	70,06
DIRIGENTI RUOLO PROFESSIONALE	922	1.443	63,89
DIRIGENTI RUOLO TECNICO	954	1.392	68,53
PERS. CON FUNZ. DIDATT/ORGANIZZ	1.788	2.167	82,51
LIVELLI RUOLO SANITARIO	304.504	333.074	91,42
LIVELLI RUOLO AMMINISTRATIVO	66.161	75.851	87,22
LIVELLI RUOLO PROFESSIONALE	595	656	90,70
LIVELLI RUOLO TECNICO	149.288	171.583	87,00
RESTANTE PERSONALE ¹⁵	27.722	431	6432,01
TOTALE GENERALE	673.298	731.042	92,10

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

¹² Cfr. *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997*, pagg. 163-164.

¹³ Per il richiamo al medesimo concetto di piante organiche, contenuto nell'ultimo CCNL, cfr. più avanti, paragrafo 5.3.1.

¹⁴ Il conto annuale (tavola 11.0.1, pag. 293) stranamente non riporta, relativamente alle singole categorie della dirigenza medica, le rispettive dotazioni organiche, che sono quindi state ricavate, per sottrazione, dal dato complessivo sulla dirigenza.

¹⁵ Vale a dire specializzandi, contrattisti e a tempo determinato.

Come si potrà notare, le maggiori carenze nella copertura degli organici si addensano nella dirigenza amministrativa e nelle qualifiche tecnico-professionali. Resta infine forte la presenza di dipendenti a contratto, a tempo determinato o non di ruolo, quasi 28 mila contro una teorica dotazione di poche centinaia¹⁶.

Anche facendo riferimento ai valori assoluti, si conferma il fenomeno della diminuzione del personale in servizio nel settore, già in atto da qualche tempo e rilevato nelle scorse relazioni di questa Corte dei conti.

A tale proposito, si deve tenere presente il numero dei dipendenti complessivamente in servizio negli enti del SSN, negli ultimi anni, quale risultante dalla seguente tabella:

1993	1994	1995	1996	1997
681.866	692.757	687.184	683.789	673.298

Come si nota, la diminuzione rispetto all'anno precedente si è accentuata rispetto al passato: ben 10.000 addetti in meno nel corso di un solo anno. Ciò, in parte, è causato dalle ristrutturazioni in corso nel settore ma, in misura probabilmente maggiore, dai persistenti (e ricorrenti) timori di inasprimento delle norme riguardanti le condizioni di pensionamento, che negli ultimi tempi hanno creato un certo allarme e spinto molti dei più anziani a scegliere le dimissioni anticipate.

Nello specifico, risultano in servizio, nel 1997, 103.634 tra medici e i veterinari, un numero pressochè pari allo scorso anno (erano 103.903). Il personale della dirigenza non medica ammonta invece a 19.606 unità, a fronte delle 20.566 del 1996. Il personale complessivamente inquadrato nei livelli è pari a 522.336 addetti, contro le 527.880 unità dell'anno precedente¹⁷.

L'esame degli altri indicatori generali riguardanti il personale, consente di fare alcune ulteriori considerazioni.

Innanzitutto l'indice della "forza lavoro media" al 31.12.1997 è di 520.314 unità nei livelli, 20.692 unità nella dirigenza e 103.229 unità fra medici, veterinari ed odontoiatri.

L'indicatore relativo alla "stabilità di impiego" indica che ogni 23 operatori a tempo indeterminato ve ne è uno contrattista o comunque provvisorio, il che equivale a dire che circa il 96% del personale del Servizio Sanitario Nazionale è in regime di tempo indeterminato, un valore particolarmente alto per il settore pubblico non statale, tanto da avvicinarsi alle percentuali del settore ministeri.

Il "carico della dirigenza" presenta per SSN un significato scarso e privo di effettivi riferimenti di valutazione. Infatti si ha un indice con valore 34, senza dubbio molto basso, ma giustificato dalla particolare organizzazione operativa del settore.

Più interessante appare invece l'analisi dell'indicatore dell'assenza pro-capite, che assume in questo settore un valore di assoluto spicco. Nel complesso infatti si registra un 22% di assenza nell'anno. Più in dettaglio, nei livelli del ruolo sanitario si registra un valore del 24%, mentre per medici e veterinari si limita ad un 20%. Disaggregando ulteriormente, si rileva che fra le assenze del personale dei livelli del ruolo sanitario la composizione delle cause di assenza è differente rispetto a quella media; si osservi la seguente tabella:

¹⁶ Fenomeno, questo, già presente lo scorso anno: cfr. *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997*, cit., pag. 164.

¹⁷ Scendendo nel dettaglio, dei suddetti 522.336 dipendenti appartenenti a qualifiche non dirigenziali, 304.504 appartengono al ruolo sanitario (erano 306.149 nel 1996), 66.161 a quello amministrativo (65.775 l'anno prima) e, infine, 149.288 al ruolo tecnico-professionale, a fronte di 155.956 addetti in servizio nel 1996. Pertanto, è facile constatare che la più forte diminuzione nel numero di dipendenti in servizio, rispetto all'anno precedente, si è avuta proprio in quest'ultima fascia di personale: quasi 6.000 addetti in meno in un solo anno, su una dotazione complessiva che è meno della metà di quella del ruolo sanitario, dove l'esodo è stato assai più contenuto.

Cause di assenza	Intero comparto Sanità	Medici e veter.	livelli ruolo sanitario
assenza per ferie	56%	64%	52%
assenza per malat.	22%	14%	21%
permessi retribuiti	17%	13%	22%
sciopero	0,03%	0,02%	0,03%
altre cause	6%	10%	5%

Appare evidente come la componente che porta al maggiore scostamento delle assenze totali nei livelli del ruolo sanitario sia quella dei permessi retribuiti. Ciò è senza dubbio da ricollegare alla modalità di turnazione, anche notturna, del personale interessato, ed in generale alla necessità di "coprire" anche i giorni festivi.

L'indicatore mirato a pesare l'anzianità del personale riporta un valore complessivo di 3,5, il che significa che una percentuale del tutto fisiologica di personale del S.S.N. ha più di 30 anni di servizio (e quindi potrebbe essere in procinto di dar luogo al *turn-over*).

5.2.2 Cessazioni dal servizio ed assunzioni. Il part-time

Il fenomeno delle cessazioni dal servizio, in continua espansione fino al 1995, aveva fatto registrare un'inversione di tendenza nel 1996, anno in cui il numero dei dipendenti cessati dal servizio, pur elevato, era sceso notevolmente, attestandosi sui 48.335 dipendenti cessati in totale, valore pressoché dimezzato rispetto all'anno precedente¹⁸. Questa Corte aveva fatto presente come il fenomeno fosse da riconnettere, in larga misura, alle vicende normative restrittive dei pensionamenti e dai timori di inasprimenti delle condizioni di pensionamento negli anni successivi.

Nel corso del 1997, invece, il numero totale dei dipendenti cessati dal servizio risulta, dalle tavole del conto annuale, pari a 46.810, suddivisi in numero eguale tra uomini e donne. L'andamento complessivo delle cessazioni dal servizio, dopo l'aumento improvviso negli anni 1994-95 (legato in gran parte ai prepensionamenti, come sopra evidenziato), sembra essersi stabilizzato.

Con riferimento alle cause di cessazione, sono 6.734 i dipendenti andati a riposo per limiti di età, mentre quelli cessati dal servizio per dimissioni sono stati 24.124; 11.911 sono le persone passate ad altra amministrazione, e 4.041 persone hanno terminato il rapporto di servizio per altre cause. Oltre metà dei dipendenti è dunque andato a riposo per dimissioni volontarie, mentre le cessazioni per limiti di età si attestano al 14% del totale delle cessazioni. E' poi diminuita rispetto al passato - con lo stabilizzarsi degli effetti della nuova organizzazione delle aziende - la quota degli addetti cessati per passaggio ad altra amministrazione (circa 12.000, come detto - il 25 % del totale di cessati dal servizio, contro gli oltre 21.000 del 1996¹⁹).

Per quel che riguarda le assunzioni in servizio, nel 1997 sono state assunte 30.875 unità nel complesso; di esse, 17.000 circa sono le immissioni in servizio a seguito di procedure concorsuali e 8.600 per provenienza da altra amministrazione. Le immissioni, dunque, per il 54% sono state determinate da assunzioni a seguito di concorso, mentre il 28% dei nuovi entrati accede transitando da altre amministrazioni.

Tra i nuovi assunti, i medici sono stati 4.653 unità (poco meno di quelli assunti nel 1996: erano stati 5.200), e appena 601 i dirigenti degli altri ruoli. La quasi totalità dei nuovi entrati - 25.500 unità - appartiene al personale dei livelli, in particolare al ruolo sanitario (16.400 nuovi addetti, poco meno dell'anno precedente).

¹⁸ Cfr. *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997*, pag. 167. In tale sede veniva pure ricordato che i valori totali delle cessazioni dal servizio per il SSN sono risultati di 30.130 unità nel 1993, 52.252 per il 1994 e 88.681 per il 1995.

¹⁹ *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997*, pag. 167.

Quanto al *turn over*, il saldo tra cessazioni (46.810 unità) ed assunzioni (30.875) resta negativo anche per questo anno.

Si registra, in altri termini, un tasso di cessazione dell'8,6%, piuttosto elevato. Andando ad indagare tale valore, si evidenzia che per i dipendenti del SSN le uscite definitive dall'impiego pubblico sono rimpiazzate da primi accessi in misura del 60 % circa, mentre una quota leggermente più elevata quantifica il rimpiazzo di coloro che vanno ad altro settore pubblico con personale proveniente da altra pubblica amministrazione. Il tasso di ricambio è quindi sensibilmente negativo (-3%) con una scopertura dell'organico destinata a crescere.

Con riferimento alle specifiche indagini programmate per la relazione di quest'anno, si osserva che per la sanità il *part-time* ha raggiunto, al 31.12.1997, una diffusione nei rapporti di lavoro del personale a tempo indeterminato dei livelli pari al 2,1%. Il dato è particolarmente alto: in valori assoluti, si tratta di 10.832 persone, il 77 % delle quali ha scelto di effettuare meno del 50 % dell'orario di servizio.

L'indicatore che restituisce il valore della "diminuzione latente" di personale è anch'esso particolarmente elevato: 4.659 unità "virtuali" in meno. Alla luce di questo dato, l'indice di copertura dell'organico, come sopra individuato²⁰, sarebbe in effetti da ricalcolare in 88,7 punti percentuali.

5.2.3 La presenza femminile

Per quel che riguarda la componente femminile, va evidenziato che, sul totale dei dipendenti come sopra indicato, essa risulta essere, alla fine del 1997, pari al 57,13 % (leggermente maggiore di quella rilevata nell'anno precedente): 384.667 dipendenti donne su 673.298 in totale²¹.

Anche per quest'anno vengono riportati in apposita tabella i dati relativi alla percentuale di donne in servizio nei vari livelli e qualifiche funzionali:

CATEGORIE	In servizio al 31/12/97	Presenza femminile	Presenza femm. (%)
MEDICI TEMPO PIENO	95.686	25.115	26,25
MEDICI TEMPO DEFINITO	2.229	501	22,48
VETERINARI	5.665	655	11,56
ODONTOLATRI	54	8	14,81
DIRGENTI SANITARI NON MEDICI	13.768	8.775	63,72
DIRGENTI RUOLI TECNICO E PROF.	1.876	483	25,75
DIRGENTI RUOLO AMMINISTR.	3.962	700	17,67
PERS. CON FUNZ. DIDATT/ORGANIZZ	1.788	1.164	65,10
LIVELLI RUOLO SANITARIO	304.504	213.631	70,16
LIVELLI RUOLO AMMINISTRATIVO	66.161	41.195	62,26
LIVELLI RUOLO PROFESSIONALE	595	64	10,76
LIVELLI RUOLO TECNICO	149.288	73.789	49,43
RESTANTE PERSONALE ²²	27.722	18.589	67,06
TOTALE GENERALE	673.298	384.667	57,13

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

²⁰ Cfr. il precedente paragrafo 5.2.1..

²¹ In pratica, nel corso del 1997 il numero delle donne complessivamente in servizio (erano 385.060 al 31.12.1996) è diminuito meno, rispetto a quello dei dipendenti maschi.

²² Vale a dire specializzandi, contrattisti e a tempo determinato.

Come già segnalato nelle precedenti relazioni l'indice di femminilizzazione presenta nel settore sanitario una distribuzione e una variazione assai peculiare. Infatti il valore totale di 57% nasconde una situazione di fortissima femminilizzazione nei livelli del ruolo sanitario (70%) ed una assai più modesta presenza femminile fra i medici a tempo pieno (26%), fra quelli a tempo definito (22%), fra i veterinari (12%) e fra gli odontoiatri (15%).

Più in generale, come avvertito lo scorso anno, la presenza femminile, maggioritaria nel complesso, è assai scarsa nelle qualifiche più elevate e si concentra invece nei livelli, specie dei ruoli sanitario ed amministrativo. Resta confermato anche il dato riguardante il ricorso al *part-time*, che, in assoluto resta uno strumento cui fanno ricorso, nella quasi totalità, le donne: su 10.885 dipendenti usufruenti del *part-time*, le donne sono ben 10.167, il 93,4 % del totale.

5.2.4 I dati relativi al 1998

E' possibile esaminare anche i dati relativi all'anno 1998. Questi ultimi sono stati forniti dal Ministero della sanità - Dipartimento della programmazione; si tratta degli stessi dati che contribuiranno a comporre la prossima edizione del conto annuale della RGS, disponibili anche se provvisori.

Sulla base dei dati acquisiti dal Ministero della sanità, è possibile riportare qui di seguito una tabella riepilogativa con suddivisione del personale suddiviso per regioni e con il confronto 1997 - 1998:

REGIONI	dotazione organica	1997		1998		Variaz. 1997-98	
		in servizio	copert. org.	in servizio	copert. org.	valore assoluto	variazione %
Abruzzo	19.948	14.424	72%	14.555	73%	131	0.9%
Basilicata	7.041	5.866	83%	5.876	83%	10	0.2%
Calabria	26.246	20.132	77%	20.022	76%	-110	-0.5%
Campania	64.119	54.876	86%	53.924	84%	-952	-1.7%
Emilia-Rom.	56.285	51.096	91%	51.531	92%	435	0.9%
Friuli V.G.	19.455	17.284	89%	17.678	91%	394	2.3%
Lazio	58.731	48.053	82%	47.698	81%	-355	-0.7%
Liguria	22.926	21.612	94%	21.031	92%	-581	-2.7%
Lombardia	115.627	102.768	89%	102.315	88%	-453	-0.4%
Marche	20.874	17.689	85%	17.908	86%	219	1.2%
Molise	4.778	3.805	80%	3.784	79%	-21	-0.6%
Piemonte	65.715	47.524	72%	50.325	77%	2801	5.9%
Pr. Aut. Bolzano	8.406	6.447	77%	6.772	81%	325	5.0%
Pr. Aut. Trento	6.614	6.288	95%	6.460	98%	172	2.7%
Puglia	49.116	39.360	80%	38.922	79%	-438	-1.1%
Sardegna	22.665	20.726	91%	20.609	91%	-117	-0.6%
Sicilia	53.374	48.622	91%	47.527	89%	-1095	-2.3%
Toscana	45.711	45.108	99%	45.752	100%	644	1.4%
Umbria	11.859	10.238	86%	10.306	87%	68	0.7%
Valle d'Aosta	1.830	1.695	93%	1.775	97%	80	4.7%
Veneto	51.662	53.289	103%	54.213	105%	924	1.7%
ITALIA	752.982	636.902	87%	638.983	87%	2081	0.3%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della sanità

Occorre tenere presente la provvisorietà delle cifre, che necessitano ancora di una validazione oltre a scontare, probabilmente, una certa incompletezza. E' bene, inoltre, avvertire che i dati del Ministero si riferiscono, come già nel passato, alle sole aziende sanitarie ed ospedaliere, con esclusione quindi degli altri enti partecipanti al comparto SSN: Istituti a carattere scientifico, Istituti zooprofilattici sperimentali, i cd. "altri enti del settore pubblico allargato" (cioè l'Ospedale Galliera di Genova e l'Ordine Mauriziano di Torino), etc., per un totale complessivo di trenta ulteriori enti da considerare²³. Ciò spiega perchè le cifre riportate sono, nel complesso, più basse di quelle fornite dalla RGS.

Ciò premesso, appare comunque utile commentare, per quanto brevemente, i dati su detti, in primo luogo con riferimento alla distribuzione territoriale.

Al riguardo, una prima considerazione è che la distribuzione percentuale del personale del servizio sanitario nazionale nelle varie regioni mantiene fermi gli squilibri rilevati in passato e di cui più volte s'è fatto cenno nelle scorse relazioni²⁴. In particolare, il rapporto popolazione-addetti SSN fornisce per il 1998 le risultanze che seguono:

REGIONE	N. ABITANTI IN MIGLIAIA ²⁵ (A)	N. DIPENDENTI SSN 1998 (B)	A/B
VALLE D'AOSTA	119,6	1.775	67,38
PIEMONTE	4.291,4	50.325	85,27
LOMBARDIA	8.988,9	102.315	87,86
P.A. TRENTO	466,9	6.460	72,28
P.A. BOLZANO	457,4	6.772	67,54
VENETO	4.469,2	54.213	82,44
FRJULI V. G.	1.184,6	17.678	67,01
LIGURIA	1.641,8	21.051	78,07
EMILIA R.	3.947,1	51.531	76,60
TOSCANA	3.527,3	45.752	77,10
UMBRIA	831,7	10.306	80,70
MARCHE	1.451,0	17.908	81,03
LAZIO	5.242,7	47.698	109,91
ABRUZZO	1.276,0	14.555	87,67
MOLISE	329,9	3.784	87,18
CAMPANIA	5.796,9	53.924	107,50
PUGLIA	4.090,1	38.922	105,08
BASILICATA	610,3	5.876	103,86
CALABRIA	2.071,0	20.022	103,44
SICILIA	5.108,1	47.527	107,48
SARDEGNA	1.661,4	20.609	80,62
TOTALE	57.563,3	638.983	90,09

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della sanità. Dipartimento della programmazione e dell'ISTAT

In tutto il nord Italia, quindi, senza eccezioni, il rapporto percentuale tra personale del SSN e popolazione residente è nettamente più vantaggioso rispetto alla media nazionale (meno abitanti per ogni addetto), e così pure nelle regioni centrali (a parte il Lazio), dove la situazione appare soddisfacente sotto tale profilo. In tutte le regioni meridionali, invece - con la sola eccezione della Sardegna, già rilevata lo scorso anno - il rapporto si rovescia, in alcuni casi allontanandosi notevolmente dalla media nazionale (si vedano i casi di Campania, Puglia, Sicilia).

Le cifre (e le relative considerazioni) di cui sopra, prese isolatamente, potrebbero tuttavia risultare scarsamente attendibili, dal momento che esse non tengono conto di due fattori, indispensabili per poter fornire una effettiva valutazione circa la reale adeguatezza dei servizi a disposizione della cittadinanza nelle varie zone: il numero degli istituti privati (accreditati)

²³ Cfr. la tabella riepilogativa, a pag. 291 del conto annuale 1997.

²⁴ *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997*, pag. 168.

²⁵ Popolazione residente al 1.1.1998 (ultimo dato disponibile): ISTAT - *Compendio statistico italiano 1998*, Roma 1999, pag. 27.

operanti nelle varie regioni (che andrebbe ad integrare quello delle aziende pubbliche) e i dati sulla migrazione della popolazione tra regioni.

Sotto il primo profilo, possono essere utilizzati i dati dell'ISTAT²⁶. In base a questi ultimi, risulta che nel 1996 (ultimo dato disponibile) nelle regioni nord-ovest (Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia e Liguria) erano presenti nel complesso 166 istituti di cura privati, con 24.594 addetti; nel nord-est (Trentino, Veneto, Friuli V.G., Emilia-Romagna) gli istituti privati erano 103 e gli addetti 11.045; nel centro (Toscana, Umbria, Marche e Lazio) erano presenti 247 istituti, con 23.185 dipendenti; infine, nel mezzogiorno 266 istituti privati e 24.655 dipendenti.

Le cifre di cui sopra, anche se non del tutto confrontabili con quelle del conto annuale o del Ministero della sanità - sia perchè riguardanti aggregati non omogenei tra loro²⁷, sia perchè, comunque, sono relative ad un diverso periodo temporale - possono in qualche modo spiegare e contribuire a rendere meno evidenti le disuguaglianze sopra rilevate, nella distribuzione di addetti al SSN tra regioni, giacchè in parte i dati sulle presenze di dipendenti sanitari privati compensano gli squilibri nella dislocazione territoriale delle strutture pubbliche.

Per quel che riguarda il fenomeno della migrazione della popolazione tra regioni, sono egualmente disponibili alcuni dati relativi al 1996, quindi anch'essi non recentissimi, circa il cd. *saldo migratorio*, cioè il numero di immigrati, meno gli emigranti, diviso il numero di abitanti totale ($\times 100.000$)²⁸.

Orbene, il saldo su detto risulta positivo per tutte le regioni settentrionali e centrali e negativo per quelle meridionali, a fronte di una media nazionale che riporta un saldo del $\div 2,6$, come risultante dalla seguente tabella.

²⁶ Pubblicati nel *Rapporto annuale - la situazione del Paese nel 1998*, Roma 1999, pag. 486 e segg.; cfr., inoltre, il *Compendio statistico italiano 1998*, cit., pagg. 38 e 39.

²⁷ Nella stessa pubblicazione dell'ISTAT, risulta che i dipendenti delle strutture pubbliche sono, complessivamente, 568.729; quindi, una cifra inferiore a quella fornita, per lo stesso anno 1996, da entrambe le altre fonti pubbliche (RGS e Ministero sanità), che parlano, rispettivamente, di 657.143 e 659.560 addetti impiegati nelle sole ASL: cfr. *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997*, pagg. 169 e 170. Evidentemente dunque, il dato ISTAT si riferisce ad un universo più ristretto.

²⁸ Si tratta di dati ISTAT, elaborati e pubblicati su *Prometeo - Atlante della sanità italiana 1999*, promosso dal CNR e dall'Università "Tor Vergata" di Roma, pag. 53.

REGIONE	SALDO MIGRATORIO
VALLE D'AOSTA	+ 6.1
PIEMONTE	+ 4.7
LOMBARDIA	+ 4.7
P.A. TRENTO	+ 5.5
P.A. BOLZANO	+ 2.3
VENETO	+ 4.9
FRIULI V. G.	+ 3.0
LIGURIA	+ 1.9
EMILIA R.	+ 7.5
TOSCANA	+ 4.7
UMBRIA	+ 8.3
MARCHE	+ 5.5
LAZIO	+ 2.6
ABRUZZO	+ 3.5
MOLISE	- 0.3
CAMPANIA	- 0.8
PUGLIA	- 2.1
BASILICATA	- 2.8
CALABRIA	- 2.9
SICILIA	- 1.2
SARDEGNA	+ 1.1
MEDIA NAZIONALE	+ 2.6

Sono disponibili alcuni dati ISTAT 1996 anche relativi al diverso, specifico profilo del movimento dei pazienti tra le strutture sanitarie delle varie regioni²⁹.

REGIONE	PERCENTUALE DI EMIGRAZIONE	INDICE DI ATTRAZIONE ³⁰
VALLE D'AOSTA	16.9	0.7
PIEMONTE	7.2	0.8
LOMBARDIA	4.1	1.8
P.A. TRENTO	12.3	0.9
P.A. BOLZANO	4.6	2.3
VENETO	4.2	2.0
FRIULI V. G.	4.6	2.0
LIGURIA	7.4	1.7
EMILIA R.	5.0	2.1
TOSCANA	4.5	2.0
UMBRIA	7.9	1.9
MARCHE	7.0	1.1
LAZIO	5.8	1.5
ABRUZZO	9.8	0.8
MOLISE	18.4	1.2
CAMPANIA	7.0	0.3
PUGLIA	6.1	0.8
BASILICATA	22.2	0.4
CALABRIA	11.1	0.3
SICILIA	6.5	0.2
SARDEGNA	3.6	0.3
MEDIA NAZIONALE	6.3	1.1

²⁹ ISTAT, *Statistiche della sanità*, Roma 1998.

³⁰ Il tasso cd. "di attrazione" consiste nel rapporto tra percentuale di immigrazione e di emigrazione di pazienti. Il valore di tale indice è pari a 1 in caso di perfetto equilibrio tra i due fenomeni, per cui il valore maggiore dell'unità indica la capacità della regione di accogliere individui provenienti dall'esterno.

La tabella sopra riportata conferma, dunque, una tendenziale maggiore capacità ricettiva delle strutture sanitarie del nord Italia, anche se non sempre il movimento dei pazienti tra regioni risulta coerente con tale variegata dislocazione delle strutture all'interno del territorio nazionale.

In ogni caso, i dati relativi all'emigrazione/immigrazione sembrano contribuire a "correggere" le diseguaglianze regionali in termini di disponibilità di addetti del SSN, anche se - naturalmente - le differenze in questione restano pur sempre una patologia del sistema, che nel lungo periodo è auspicabile vengano corrette.

Sempre sulla base degli stessi dati (provvisori) forniti dal Ministero della sanità e relativi al 1998, è possibile poi scorporare a livello regionale anche il dato della femminilizzazione, con un confronto con il 1997:

REGIONI	1997 % femm.	1998 % femm.
Abruzzo	52,3%	52,9%
Basilicata	47,2%	47,7%
Calabria	40,5%	40,6%
Campania	38,2%	38,4%
Emilia-Rom.	67,2%	67,7%
Friuli V.G.	65,4%	65,8%
Lazio	51,0%	51,3%
Liguria	59,9%	60,6%
Lombardia	66,2%	66,6%
Marche	56,1%	56,9%
Molise	53,0%	53,2%
Piemonte	68,3%	68,8%
Pr.Aut.Bolzano	69,1%	69,3%
Pr.Aut.Trento	63,6%	64,3%
Puglia	46,7%	47,1%
Sardegna	56,6%	56,9%
Sicilia	44,9%	45,1%
Toscana	61,3%	61,9%
Umbria	57,0%	57,4%
Valle d'Aosta	66,9%	67,8%
Veneto	59,0%	60,1%
ITALIA	56,7%	57,4%

Il dato di per sé non è significativo, soprattutto per la sua provvisorietà, ma potrebbe indicare una tendenza in atto (progressivo aumento del numero delle donne occupate sul totale del settore); in ogni caso, vengono confermate le percentuali ricavabili dalle cifre pubblicate sul conto annuale della RGS.

5.3 Spesa e retribuzioni per il personale. Il costo del lavoro nel comparto

5.3.1 I nuovi accordi collettivi

Il costo del lavoro per il personale del SSN è naturalmente determinato, in via principale, dagli emolumenti corrisposti al personale medesimo in virtù di quanto previsto dagli accordi collettivi di lavoro.

Per quel che riguarda il biennio oggetto della relazione, va fatto presente che per il comparto SSN è stato di recente siglato il nuovo contratto collettivo (CCNL) per il triennio 1998/2001³¹.

Il contratto nazionale di lavoro in questione si applica a tutto il personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato, esclusi i dirigenti, dipendente dalle amministrazioni, aziende ed enti del comparto SSN, di cui all'art. 6 del Contratto Collettivo Nazionale Quadro sulla definizione dei comparti di contrattazione collettiva stipulato il 2 giugno 1998.

La durata del contratto è 1° gennaio 1998 - 31 dicembre 2001 per la parte giuridica e 1° gennaio 1998 - 31 dicembre 1999 per la parte economica.

I punti più qualificanti dell'ipotesi di accordo riguardano:

- l'istituzione di un sistema più avanzato di relazioni sindacali, che consente di accentuare il ruolo della contrattazione di secondo livello;
- la realizzazione di un nuovo sistema classificatorio volto al superamento delle rigidità del precedente sistema e finalizzato alla valorizzazione delle singole professionalità;
- l'introduzione di forme di flessibilità del rapporto di lavoro, quali il ricorso al part-time, la disciplina delle mansioni superiori e la riduzione dell'orario di lavoro ;
- l'istituzione di tre fondi per il lavoro straordinario e la remunerazione di particolari condizioni di disagio, per la produttività e per le fasce retributive e le posizioni organizzative del nuovo sistema classificatorio, volti a premiare la produttività e il merito.

Più in particolare, il contratto collettivo di lavoro del comparto sanità si compone di sei parti. La prima parte, ripartita in due titoli, riguarda le disposizioni generali sul campo di applicazione del contratto stesso ed il sistema delle relazioni sindacali.

La parte seconda definisce il nuovo sistema di classificazione del personale del comparto. Per effetto della nuova classificazione il personale viene raggruppato senza incremento di costo, salvo poche eccezioni, in quattro categorie individuate mediante declaratorie (allegato 1 all'ipotesi di CCNL) che descrivono l'insieme dei requisiti indispensabili per l'inquadramento, corrispondenti a livelli omogenei di competenze:

- Categoria A : ex I, II e III posizione funzionale;
- Categoria B : ex IV e V posizione funzionale;
- Categoria C : ex VI posizione funzionale;
- Categoria D : ex VII e VIII posizione funzionale.

Nell'ambito della categoria D è prevista l'individuazione delle posizioni organizzative. I profili che, a loro volta, descrivono il contenuto professionale delle attribuzioni, possono essere collocati all'interno della categoria su livelli economici differenti - denominati super - in rapporto al diverso contenuto mansionistico come si verifica per le categorie B e D.

³¹ Con il primo CCNL, stipulato il 1° settembre 1995 per il periodo 1994/1997, aveva preso concreto avvio nel Servizio Sanitario Nazionale il processo di privatizzazione del rapporto di lavoro del personale previsto dalle leggi di riforma (d.Lgs 302/1992 e d.Lgs 29/1993). Successivamente, la riforma Bassanini di cui alla legge 59/1997 ed i successivi decreti legislativi nn. 396/1997, 80/1998 e 387/1998 hanno accelerato il su detto processo di privatizzazione, rimuovendo una serie di ulteriori ostacoli alla flessibilità del rapporto di lavoro e introducendo novità che l'ipotesi di CCNL 1998/2001, secondo le priorità stabilite nel relativo atto d'indirizzo formulate dal Governo all'ARAN, ha recepito.

L'elencazione dei profili è esaustiva e può essere integrata solo dalla contrattazione di livello nazionale.

E' anche prevista la progressione interna nel sistema classificatorio, mediante passaggi da una categoria all'altra immediatamente superiore, passaggi all'interno delle categorie B e D e passaggi nell'ambito della stessa categoria tra profili diversi dello stesso livello. Ogni passaggio può avvenire unicamente nei limiti dei posti disponibili nella dotazione organica di ciascuna categoria e dei relativi profili.

Il CCNL conferma, altresì, la possibilità (già esistente nell'art. 17 d.P.R. 384/1990) di passaggi orizzontali dei dipendenti all'interno della medesima categoria tra profili diversi dello stesso livello (art. 17).

Il personale in servizio è inquadrato nel nuovo sistema di classificazione, in base alla ex posizione funzionale e profilo professionale di appartenenza, nella categoria e nella posizione economica ove questa è confluita, senza incremento di spesa³².

La novità più significativa del sistema classificatorio su detto è rappresentata dalle "posizioni organizzative" della categoria D, caratterizzate dallo svolgimento di funzioni con assunzione diretta di elevata responsabilità da parte del personale incaricato, che le aziende individuano formalmente in relazione alle proprie esigenze. Le "posizioni organizzative" consistono in incarichi di particolare responsabilità conferiti ai dipendenti inseriti nell'area D od anche C, limitatamente al personale del ruolo sanitario e dell'assistenza sociale, in relazione alle esigenze organizzative delle aziende o enti. L'attività svolta dai dipendenti cui siano stati attribuiti tali incarichi di funzione è sottoposta da parte dei servizi di controllo interno a valutazione periodica che, se negativa, comporta la revoca dell'incarico, con perdita della relativa indennità di funzione³³, oltre alla restituzione del dipendente alle funzioni del proprio profilo.

La terza parte è dedicata alle flessibilità del rapporto di lavoro ed è costituita da tre capi : il Capo I che tratta dei particolari tipi di contratto (artt. 23-25), il Capo II si occupa della struttura del rapporto di lavoro (artt. 26-28) ed il Capo III della formazione ed aggiornamento professionale (art. 29).

La parte IV disciplina il trattamento economico ed è costituita da tre capi : il Capo I dedicato al trattamento economico transitorio del nuovo sistema di classificazione (artt. 30-31), il Capo II ai nuovi trattamenti economici (artt. 32-34) ed il Capo III allo sviluppo professionale (artt. 35-36).

Per il trattamento economico dei dipendenti del comparto sanità è stato necessario procedere ad adeguare la struttura della retribuzione alle modifiche apportate dal nuovo sistema di classificazione del personale. Poiché l'inquadramento decorre dal 1 gennaio 1998, gli artt. 30 e 31 si occupano di definire gli aspetti del trattamento economico nel periodo transitorio.

L'art. 30 distingue fra trattamento economico iniziale e fasce retributive, introducendo il principio della progressione economica orizzontale che per i dipendenti di ciascuna categoria si articola in altre quattro fasce retributive dopo il trattamento economico iniziale; alle su dette fasce, durante la permanenza nel medesimo inquadramento, si accede selettivamente sulla base del merito individuale. Tale scelta ha comportato una ristrutturazione della retribuzione dei dipendenti nelle voci costituite dallo stipendio tabellare, dall'indennità di qualificazione professionale differenziata per livello e profilo (art. 45, commi 1 e 2, CCNL 01.09.1995 e CCNL 27. 6.1.1996) ed infine dalla maggiorazione di tale indennità (art. 45, commi 3 e ss., del medesimo CCNL ed art. 2 del CCNL 27.06.1996), quest'ultima corrisposta in forma non generalizzata e sempre in proporzione al livello di appartenenza³⁴. Ne è conseguita la

³² Ad eccezione del personale appartenente alla I e II ex posizione funzionale, che viene inquadrato nella categoria A insieme alla ex III, con attribuzione del trattamento economico tabellare iniziale di quest'ultima.

³³ Che è di valore variabile tra i sei e i diciotto milioni (art. 36).

³⁴ L'operazione di trasposizione del personale nel nuovo sistema retributivo risulta dalla tabella di cui all'allegato 7

individuazione di un trattamento economico iniziale costituito dal vecchio tabellare più la parte comune per i vari livelli e profili delle indennità di qualificazione professionale dei citati accordi³⁵.

Il valore delle fasce successive al trattamento iniziale è stato individuato tenendo presenti i trattamenti in atto goduti dal personale. Le voci retributive che non sono rientrate nel trattamento economico iniziale o nelle fasce (in quanto ne avrebbero alzato fortemente il valore) sono rimaste a titolo di indennità professionale specifica. La struttura della retribuzione, a regime, è costituita dalle voci elencate nell'art. 32 che fissa, rinviando alle apposite tabelle 8 e 9, gli incrementi contrattuali delle due decorrenze (1.11.1998 e 1.6.1999).

Per l'effettuazione delle ore di lavoro straordinario, l'ipotesi di CCNL 1998/2001 prevede l'utilizzo flessibile degli istituti contrattuali, sulla base dei criteri per le politiche dell'orario di lavoro definiti in contrattazione integrativa, al fine di garantire la funzionalità dell'orario di lavoro all'orario di servizio, stabilendo - a differenza delle precedenti norme contrattuali³⁶ - un limite individuale non superiore a n. 180 ore annuali per ciascun dipendente, che potranno essere superati - in relazione ad esigenze particolari ed eccezionali - per non più del 5% del personale in servizio e, comunque, fino al limite massimo di n. 250 ore annuali. Ciò al fine di evitare che il lavoro straordinario diventi fattore ordinario della programmazione del lavoro.

La parte V disciplina i sistemi di finanziamento.

L'art. 37 prevede che i passaggi tra categorie e quelli interni a ciascuna di esse avvengano nei limiti previsti dalla dotazione organica dell'azienda o ente, che provvedono con oneri a proprio carico alla istituzione nella dotazione organica dei nuovi profili ritenuti necessari sulla base delle proprie esigenze organizzative. Tale norma, quindi, chiarisce che il costo del nuovo sistema classificatorio non può costituire un onere contrattuale.

Al finanziamento dei trattamenti accessori da erogarsi in contrattazione integrativa si provvede, invece, con la costituzione di appositi fondi che in parte derivano da quelli esistenti. Infatti l'ipotesi di CCNL prevede due fondi per il finanziamento del trattamento accessorio (art. 38)³⁷ ed un fondo per il finanziamento del nuovo sistema delle progressioni orizzontali, delle posizioni organizzative nonché delle altre voci analiticamente indicate nel titolo (art. 39).

In prima applicazione, il fondo di cui all'art. 39 è costituito per differenza rispetto a quanto percepito dal personale per le voci indicate nelle tabelle allegati da 1 a 7, detratto lo stipendio economico tabellare iniziale. Successivamente al 1 gennaio 1998, il fondo si incrementerà con una quota parte delle risorse del fondo della produttività (dal 10 al 15%), con una quota degli eventuali minori oneri derivanti dalla riduzione della dotazione organica o da risparmi dei fondi dell'art. 38, legati a stabili modifiche organizzative ed, infine, dalle risorse che l'ipotesi di CCNL mette a disposizione dal 31 dicembre 1999, nell'ambito di quelle disponibili per il rinnovo contrattuale³⁸. L'erogazione delle risorse relative dovrà comunque

del contratto, corredata delle apposite note, ove si segnalano i casi in cui per effetto del nuovo inquadramento economico dei dipendenti si sono determinati assegni ad personam. Le norme di primo inquadramento sono previste nell'art. 31 che rinvia alla tabella 7.

³⁵ Art. 30, comma 1, lett. a) e tabelle 3 e 4 allegati al CCNL.

³⁶ Cfr. l'art. 10 del D.P.R. 384/1990.

³⁷ Il primo dei fondi di cui all'art. 38 è destinato alla retribuzione del lavoro straordinario e delle particolari condizioni di lavoro. In esso si sono unificati i fondi del CCNL del 1 settembre 1995 nell'ammontare consolidato al 31 dicembre 1997. Le finalità di destinazione sono identiche a quelle previste dai precedenti fondi ed in particolare quella di erogare le varie indennità di turno, rischio etc. A tale proposito, in connessione con l'incremento dal 31 dicembre 1999 delle indennità giornaliere erogate al personale che effettua tre o due turni (art. 44, commi 3 e 4 del CCNL 1 settembre 1995) il fondo è incrementato dalla stessa data dello 0,06 % del monte salari 1997. Il secondo è il fondo della produttività collettiva per il miglioramento dei servizi e per il premio della qualità delle prestazioni individuali; esso salvaguarda anche per il quadriennio 1998/2001 l'istituto della produttività individuale. Tale ultima voce è formata dalle risorse storiche al 31 dicembre 1997, senza alcun possibile incremento derivante da risorse del presente CCNL.

³⁸ Le risorse aggiuntive che incrementano il fondo annualmente, in presenza del verificarsi delle condizioni che le rendono esigibili, vengono indicate nel comma 4 lettere a) e b). Le prime derivano dall'applicazione di particolari

avvenire solo dietro verifica del raggiungimento degli obiettivi sopra indicati, verifica affidata ai nuclei di valutazione o servizi di controllo interni.

Si segnala, infine, la fine degli automatismi legati alle maggiorazioni dell'indennità della professione infermieristica e del livello VIII bis, non più attribuibili al personale interessato dopo il 31.12.1999. Le relative risorse affluiranno successivamente al fondo per il finanziamento dei percorsi economici orizzontali e delle posizioni organizzative, secondo la ripartizione definita in contrattazione integrativa (art. 40).

La sesta ed ultima parte del contratto in esame prevede norme finali, transitorie e di rinvio.

L'accordo collettivo sopra illustrato è stato sottoposto alle Sezioni Riunite in sede referente di questa Corte dei conti per la certificazione dell'attendibilità dei costi del contratto, come quantificati dall'ARAN, e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio (art. 51 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, nel testo sostituito dall'art. 4 del decreto legislativo 4 novembre 1997, n. 396 e dall'art. 14 del decreto legislativo 29 ottobre 1998, n. 387).

L'esame di cui sopra è stato compiuto dalle SS.RR. nell'adunanza del 2 aprile 1999. La certificazione della Corte è stata positiva, con raccomandazioni e osservazioni.

In ordine all'attendibilità della quantificazione dei costi contrattuali, è stato preso atto che l'ARAN ha negoziato nel rispetto delle direttive del Comitato di settore e del Governo e che la contrattazione si è mantenuta nei limiti delle indicazioni di compatibilità finanziaria, contenute nella legge finanziaria 27 dicembre 1997, n. 450³⁶. Relativamente agli effetti economici dell'ipotesi di contratto, è stata stimata una crescita complessiva del 3,3 % delle retribuzioni al 31.12.2000 (effetto del "trascinamento" degli incrementi degli anni precedenti), rispetto ai

norme di legge (art. 43 legge 449/1997, part-time, legge Merloni etc.) che esplicitamente destinano una parte di risparmi o proventi ad incentivi al personale. Quelle della lettera b) sono, invece, le risorse aggiuntive che possono essere messe a disposizione dalle aziende (sino ad un massimo dell'1 % del monte salari 1997) per il raggiungimento di obiettivi macroeconomici legati principalmente al risanamento delle stesse. La disposizione conferma analoga norma già contenuta nel CCNL del 27 giugno 1996. E' possibile (comma 5) un ulteriore incremento dell'1 % dei fondi aziendali, con risorse messe a disposizione dalle regioni per favorire l'assunzione ed il perseguimento - da parte delle aziende - di obiettivi strategici relativi al consolidamento del processo di riorganizzazione in atto ovvero collegati al reale recupero di margini di produttività; anche qui, si tratta di disposizione già inserita nel CCNL integrativo dei contratti del 1 settembre 1996 e 27 giugno 1996, attuata nel biennio 1996 - 1997 dalle regioni mediante protocolli locali ai sensi dell'art. 4 del d.Lgs. 502/1992. La differenza rispetto al pregresso biennio è costituita dalla quantificazione operata dalla clausola contrattuale, che rende trasparente il meccanismo di incremento dei fondi aziendali stabilendone il tetto massimo nel CCNL. Inoltre, rispetto al pregresso biennio è previsto un incremento delle risorse che - nel suo valore massimo - non potrà superare lo 0,55 % complessivo, anche considerata l'ulteriore possibilità per le regioni di favorire da parte delle aziende interventi di sviluppo occupazionale o interventi correlati ai processi riorganizzativi anche a seguito di innovazioni tecnologiche, finalità cui è destinata un'ulteriore quota di incremento dello stesso fondo pari allo 0,2 % del medesimo monte salari 1997. La scelta contrattuale è aderente all'atto di indirizzo integrativo inviato dal Comitato di settore ed approvato dal Governo con deliberazione del 22 gennaio 1999.

³⁶ Gli importi indicati nella legge finanziaria ammontano per l'intero settore pubblico, al netto degli oneri riflessi, a 390 mld per il 1998, 1.775 mld per il 1999 e 3.185 mld per il 2000. I conseguenti valori relativi al comparto Sanità - tenuto conto del numero complessivo degli addetti - sono pari a 91,30 mld per il 1998, 417,60 mld per il 1999 e 743,90 mld per il 2000. A sua volta, il dato della consistenza numerica del personale destinatario del contratto collettivo è stato determinato dall'ARAN sulla base del Conto annuale 1995 edito dal Ministero del tesoro - Ragioneria Generale dello Stato, dal quale risulta il numero di 558.484 dipendenti al 31.12.1995. E' opportuno ancora precisare che, ai fini di una prima ripartizione tra i diversi comparti delle disponibilità indicate dalla L. n. 450/97, cit., per il comparto Sanità erano state in un primo tempo considerate 580.356 unità (cfr. la relazione tecnica dell'ARAN, pagg. 15 e segg.). per un totale di 770,48 mld quali risorse complessivamente "spendibili"; la stessa relazione tecnica (pag. 19) ha operato poi una rideterminazione delle disponibilità medesime, sulla base dell'effettivo, minor numero di addetti, quale risultante dal Conto annuale 1995 (558.000), ottenendo in tal modo le risorse "disponibili" (743,8 mld), cioè quelle in concreto destinate alla contrattazione. La correzione in tal modo operata ha pertanto individuato le disponibilità complessive, per il comparto in esame, in 91,30 mld (1998), 417,60 mld (1999) e 743,90 mld (2000): cfr. pag. 19 della relazione tecnica, cit..

valori risultanti al 31.12.1997: L. 38.710.707 di retribuzione media al 31.12.1997, che aumenta a L. 39.988.925 al 31.12.2000. Anche sotto tale profilo, quindi, si è reputato che l'aumento ipotizzato restasse in linea con gli obiettivi fissati dall'ultimo DPEF che ha indicato come tasso di inflazione programmata l'1,8% per il 1998 e l'1,5% per ciascuno degli anni 1999 e 2000 e come tasso tendenziale di crescita della spesa per retribuzioni, il 2,3% medio nel triennio.

D'altra parte, la Corte dei conti ha mosso alcune osservazioni. In primo luogo, è stata lamentata una non completa attendibilità della quantificazione dei costi contrattuali effettuata dall'ARAN, poiché basata sulle risultanze del Conto annuale relativo al 1995, con riferimento quindi a dati statici antecedenti un triennio l'inizio delle trattative: ciò che determina eccessivi margini di incertezza⁴⁰.

E' stata poi rilevata la mancanza di dati certi in ordine all'andamento della precedente tornata contrattuale (anni 1995-97), e in particolare all'entità di eventuale superamento dei tetti finanziari concordati a suo tempo dalle parti. A tale riguardo, è apparsa evidente la necessità che la parte pubblica disponga di adeguati sistemi di monitoraggio e di tempestiva rilevazione dei dati, unitamente alla definizione delle metodologie, anche statistiche, da impiegare allo scopo. La su detta esigenza è apparsa ancor più avvertita, in considerazione che il CCNL in questione presenta, tra gli elementi innovativi, l'attribuzione di un ruolo di gran lunga più significativo, rispetto al passato, alla contrattazione sindacale di secondo livello (artt. 3 e segg. del CCNL medesimo), con il rischio di maggiori difficoltà nel successivo monitoraggio sulle dinamiche del costo del lavoro e sul rispetto dei vincoli finanziari, a causa dell'eterogeneità delle situazioni da considerare e dei differenti tempi di "chiusura" degli accordi integrativi nelle diverse realtà del Paese.

Per quel che riguarda le specifiche clausole del contratto, è stata posta attenzione in primo luogo agli artt. 4, 4° comma e 38, 6° comma del CCNL, i quali stabiliscono che le componenti salariali legate alla produttività debbano essere correlate agli effettivi risultati raggiunti dalle singole strutture, come verificati dai nuclei di controllo interno; orbene, la mancata previsione di meccanismi alternativi di verifica, per il caso - ad es. - di inesistenza dei nuclei di controllo interno, potrebbe rischiare di vanificare l'effettiva portata innovativa del principio, con conseguente inapplicabilità della norma o peggio, in alcuni casi, con distribuzione "a pioggia" dei fondi, come già avvenuto nel passato (nonostante i divieti espressi contenuti nei rispettivi contratti).

E' stato poi evidenziato come alcune fra le fonti di alimentazione dei fondi integrativi, configurate dal CCNL, potrebbero essere foriere di non razionali applicazioni in sede di contrattazione decentrata: in particolare, è stato richiamato l'art. 38, comma 4, lett. "b", che prevede che il Fondo per la produttività collettiva possa essere alimentato (tra gli altri) anche da una quota del monte salari annuo, in presenza di avanzi di amministrazione e pareggio di bilancio; tale previsione, è stato notato, potrebbe indurre il consolidamento di risparmi di gestione avvenuti nell'esercizio finanziario precedente a quello di utilizzazione, con il rischio di favorire proprio le aziende meno efficienti, laddove i risparmi di gestione siano il frutto della mancata erogazione di servizi ovvero di incapacità a spendere per l'acquisto di beni o servizi quanto previsto nei rispettivi bilanci.

Altri problemi ha suscitato la norma di cui all'art. 4, 2° comma, lettera "f", sulla contrattazione integrativa - norma secondo la quale la contrattazione di secondo livello potrà ripartire una quota dei minori oneri derivanti dalla riduzione di posti dell'organico - in relazione all'equivocità dello stesso concetto di "organico"⁴¹; in altri termini, è stato fatto notare,

⁴⁰ E' stato peraltro osservato dalla Corte dei conti che nel caso di specie non si pongono particolari problemi, giacché gli addetti, nel corso degli anni interessati dall'ipotesi di CCNL in esame, sono diminuiti rispetto al 1995: la consistenza del personale del SSN al 31.12.1997 ha infatti registrato una diminuzione di 8.426 unità (cioè 1,5 % in meno) rispetto al dato - preso a riferimento - del 1995.

⁴¹ Della quale si è fatto cenno sopra, al paragrafo 5.2.1..

sarebbero possibili risparmi solo nel caso di riduzione degli effettivi in servizio, non già delle astratte dotazioni organiche.

Alcune delle disposizioni sopra citate (e altre indicate nel rapporto della Corte), qualora la loro applicazione non fosse opportunamente ponderata, potrebbero comportare - ove si consideri l'ampia autonomia operativa delle aziende - una rottura dell'equilibrio fra le spese per il personale e le altre spese dell'ente, con conseguente necessità di limitazione delle spese necessarie all'erogazione dei servizi. E' stata pertanto raccomandata una responsabile attuazione delle su dette previsioni.

In conclusione, la Corte dei conti si è riservata di verificare l'esito delle osservazioni e delle raccomandazioni formulate nonché, più in generale, l'effettivo andamento della spesa sottesa al contratto collettivo, al fine di sollecitare, se necessario, le opportune iniziative di cui all'art. 52, comma 2°, del D.Lgs. n. 29/1993.

5.3.2 La spesa retributiva per categorie di personale ed il costo del lavoro nel comparto

Con riferimento alla scomposizione della spesa per singole categorie di personale, innanzi tutto si conferma, anche qui, un netto miglioramento nella qualità dei dati forniti dalla Ragioneria generale nel conto annuale, rispetto agli anni scorsi.

Nel merito delle cifre su dette, si apprende che la spesa annua per competenze fisse ed indennità corrisposte al personale SSN nel 1997 ammonta nel totale a L. 30.910,4 miliardi⁴².

Di tali somme, oltre un terzo (L. 10.844,2 mld.) è stata corrisposta a medici e veterinari, L. 1.565,8 mld. a dirigenti non medici, L. 17.348,9 mld. al personale dei livelli (di cui L. 10.625,7 mld. al solo ruolo sanitario). Infine, L. 1.151,5 mld. sono state corrisposte al restante personale (contrattisti, a tempo determinato, etc.).

Per quanto riguarda le competenze accessorie, sempre nel 1997 il conto annuale informa che esse ammontano, nel totale, a L. 4.608,2 mld.: 1.295,2 mld. sono stati attribuiti a medici e veterinari, 159 a dirigenti non medici, 2.995,6 mld. al personale dei livelli (di cui 2.062,6 agli appartenenti al ruolo sanitario) e L. 158,4 al restante personale.

Nel complesso, l'esame della ripartizione della spesa per categorie di personale che si ricava dai dati del conto annuale per il 1997, evidenzia questi valori:

PROFILO PROFESSIONALE	ADDETTI	%	COMPETENZE (in milioni)	ACCESSORI (in milioni)	TOTALE (in milioni)	%
MEDICI E VETERINARI	103.634	15,4	10.844.193	1.295.218	12.139.411	34,2
ALTRI DIRIGENTI	19.606	2,9	1.565.813	159.046	1.724.859	4,8
RUOLO DIDATT./ORG.	1.788	0,3	79.139	14.582	93.721	0,3
RUOLO SANITARIO	304.504	45,2	10.625.722	2.062.627	12.688.349	35,7
RUOLO AMMINISTR.	66.161	9,8	2.146.801	235.347	2.382.148	6,7
RUOLO PROFESSIONALE	595	0,1	20.486	998	21.484	0,1
RUOLO TECNICO	149.288	22,2	4.476.740	681.984	5.158.724	14,5
NON DI RUOLO E TEMP.	27.722	4,1	1.151.538	158.369	1.309.907	3,7
TOTALE	673.298	100,0	30.910.432	4.608.171	35.518.604	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - Dipartimento della RGS

Risulta evidente, per ognuna delle categorie di personale, la diversa incidenza delle voci accessorie sul complesso degli emolumenti percepiti, come pure la distribuzione del totale delle retribuzioni tra i diversi profili professionali. Se poi si effettua un raffronto con gli anni precedenti, si nota un andamento non sempre lineare: negli anni 1994 e 1995 i medici e veterinari a tempo pieno (che rappresentavano mediamente tra il 14 ed il 14,5 % del personale SSN) hanno percepito, rispettivamente, il 28,2 % ed il 27,8 % delle somme pagate per il

⁴² Tavole 11.0.10 e 11.0.13, pag. 331 e segg. del conto annuale 1997.

personale in totale, con una tendenziale, progressiva riduzione del divario fra le retribuzioni delle diverse categorie⁴³. Nel 1997, invece, si nota un deciso recupero da parte dei medici che, pur non aumentando granché, in percentuale, sul totale degli addetti, hanno guadagnato molto di più, oltre il 34 % del complesso delle retribuzioni dell'intero settore, risultando secondi al solo ruolo sanitario (35 % del totale delle retribuzioni), nel quale però sono inseriti più del 45 % degli addetti del comparto SSN.

La retribuzione media annuale (fissa e accessoria) nel comparto risulta nel 1997 di 51 milioni 83 mila lire, al netto dei recuperi e degli arretrati; nel 1996 era invece pari a 45,138 milioni. Il valore più alto si registra fra i medici a tempo pieno (109 milioni); la dirigenza percepisce una media di 103 milioni, il ruolo sanitario quasi 42 milioni, gli amministrativi 36 ml., gli addetti al ruolo professionale 38 ml. 612 mila lire, e infine il ruolo tecnico 33 milioni e mezzo⁴⁴.

Con riferimento alla composizione della su detta retribuzione media annua, risulta poi che per i medici le competenze fisse rappresentano solo il 63,4 % del totale degli emolumenti percepiti, e le indennità varie oltre il 24 %; la situazione è analoga per le altre categorie della dirigenza. Man mano che si scende di livello, aumenta invece la percentuale delle competenze fisse; queste ultime rappresentano il 75,5 % del totale di quanto percepito per il ruolo sanitario, quasi l'85 % per il ruolo amministrativo e quasi il 90 % per il ruolo professionale.

Relativamente alle indennità e competenze accessorie, la situazione si presenta assai variegata. Per i medici e i veterinari, la gran parte delle voci accessorie allo stipendio è rappresentata da indennità varie (68 % degli emolumenti accessori) e dal fondo per la produttività collettiva (16 %); scarsa è l'incidenza dello straordinario (5,4 %). Per i livelli del ruolo sanitario, le indennità specifiche costituiscono solo il 32,5 % del totale degli accessori, mentre grande rilievo assumono l'indennità di turno (24,5 %), il fondo di produttività collettiva (24 %) e anche lo straordinario (9 %). Per gli amministrativi, a fronte del 33 % di incidenza percentuale delle indennità varie, il fondo di produttività collettiva rappresenta ben il 42,6 % del totale degli accessori e lo straordinario il 18 %. Ulteriori differenze nella suddivisione delle varie voci retributive, si registrano infine per i ruoli tecnico e professionale.

Per quanto riguarda invece la scomposizione del costo del lavoro nelle diverse voci, con enucleazione del costo del personale⁴⁵, il conto annuale 1997 riporta una spesa per retribuzioni lorde di 35.518,6 miliardi, che concorre per il 72,45 % a formare un costo del personale di 49.027,6 miliardi (il 26,8 % è invece rappresentato dai contributi previdenziali). Se a tali importi si sommano poi le spese per la gestione delle mense, i buoni-pasto, le spese per il vestiario, per la formazione, per la gestione dei concorsi, etc. (voci che assommano nel totale a quasi 800 miliardi, cioè l'1,6 % del totale), il costo del lavoro è pari complessivamente, per il comparto, a 49.820,6 miliardi.

Per il 1998, i dati (stimati, in quanto non ancora definitivi) sono stati ricavati dalla *Relazione Generale sulla situazione economica del Paese - 1998*, pubblicata nel maggio scorso dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

⁴³ Le somme pagate nel 1994 per i medici a tempo pieno (che rappresentavano il 14,2 % del personale SSN) ammontavano a 7.077 miliardi, vale a dire il 28,2 % delle somme pagate per il personale in totale; nel 1995 i medici a tempo pieno, costituenti il 14,5 % del personale, hanno percepito 7.093 miliardi, pari al 27,8 % del totale: *Il costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996*, cit., pag. 289.

⁴⁴ Tavola 11.0.14, pag. 336 e segg. del conto annuale 1997, cit.

⁴⁵ Nell'aggregato "costo del personale", nella accezione della RGS, si sommano le voci relative alla spesa per retribuzioni (competenze fisse e accessorie), le spese per missioni, gli assegni per nucleo familiare e i contributi a carico dell'amministrazione: il "costo del lavoro" è invece l'aggregato comprendente il suddetto costo del personale con l'aggiunta di voci di spesa di natura strumentale, quali quelle per la gestione dei concorsi, per la formazione del personale, per la gestione di mense, per il vestiario dei dipendenti, etc.: cfr. in particolare, la tavola 11.0.13, a pag. 335 del conto annuale 1997, cit.

Tale pubblicazione ha stimato, per il comparto SSN, una retribuzione media annua lorda di L. 51.800.000. Nello specifico, per i medici e veterinari la retribuzione media sarebbe pari a 109.190.000, per gli altri dirigenti a 80.320.000 e per il personale dei livelli si avrebbero L. 39.280.000 annue lorde⁴⁶.

La retribuzione lorda media nel comparto Sanità quindi, sempre sulla base dei dati della ricordata *Relazione Generale*, presenta negli ultimi tre anni un andamento discontinuo:

1996	1997	1998
L. 45.138.000	L. 51.083.000	L. 51.800.000

L'aumento percentuale nella media delle retribuzioni è stato dunque del 13,17 % tra il 1996 ed il 1997, a fronte di una media di crescita, per il settore pubblico, del 6,9 %. Tra il 1997 e il 1998 l'aumento percentuale è stato solamente dell'1,4 % per il comparto SSN, pertanto in linea con la percentuale di aumento dell'intero settore pubblico.

Il forte incremento retributivo avutosi per il comparto SSN nel 1997 (il più alto nel settore pubblico) è stato determinato, in gran misura, da una crescita della retribuzione variabile, superiore a quanto previsto nei documenti di programmazione macro-economica. Più in particolare, tale tasso di incremento dal 1996 al 1997 si registra in realtà per le retribuzioni medie dei medici e veterinari e per quelle dei dirigenti (rispettivamente + 20,4 % e + 19,7 %), con conseguente aumento della forbice retributiva nei riguardi degli altri profili; si conferma cioè quanto evidenziato poco fa, con riferimento alla distribuzione del monte-retribuzioni tra le diverse categorie di addetti.

Le considerazioni appena svolte, condurrebbero a ritenere ottimistico il ridotto incremento segnalato per il 1998 (+ 1,4 %), giacché - probabilmente - non è stata ancora integralmente computata la suddetta componente variabile della retribuzione.

5.3.3 Indici finanziari

Sulla base dei dati pubblicati nel conto annuale 1997, sono stati elaborati alcuni indici finanziari, ulteriori rispetto a quelli dei paragrafi precedenti.

Uno di essi, è quello che mira a "pesare" il costo che è stato mediamente sostenuto dalla collettività per ogni giorno lavorativo degli addetti al comparto. Tale indice rischia però di avere un valore di comparazione solo nell'ottica di una serie storica, non potendo essere rapportato con altri dell'impiego pubblico che non abbiano la necessità di assicurare pienamente il servizio anche di notte e nelle festività. Purtroppo, è utile specificare che il valore di tale indice è stato, negli ultimi anni, il seguente:

1995	1996	1997
L. 192.000	L. 204.000	L. 290.000

I dati confermano, quindi, l'incremento già sopra registrato per il 1997.

Analogo discorso di difficile comparabilità occorre fare per il costo di ogni giornata effettivamente lavorata, con l'ulteriore problema della mancata elaborazione per il passato del dato in questione.

Ne risente pertanto anche l'attendibilità di un indicatore che, sulla base dei due ultimi indici citati, restituisca il dato della efficienza della spesa per retribuzione: tale dato appare infatti particolarmente elevato (0,22), significando teoricamente una forte inefficienza a causa

⁴⁶ *Relazione Generale sulla situazione economica del Paese per il 1998*, vol. II, pag. 150 e segg..

delle molte assenze comunque retribuite. In realtà ciò non è vero, o comunque non lo è nella misura che sembra emergere da tale valore.

Per valutare l'incidenza del costo del personale in rapporto al complesso delle spese di parte corrente delle aziende sanitarie ed ospedaliere, non è possibile fare riferimento al conto annuale, che non contiene i relativi dati; ci si può avvalere, comunque, delle elaborazioni del sistema informativo del Ministero della sanità e dei dati pubblicati nella *Relazione Generale sulla situazione economica del Paese per il 1998*, innanzi citata.

Orbene, sulla base della revisione generale dei conti nazionali elaborati secondo il programma europeo SEC 79, nonché della revisione dei conti della protezione sociale elaborati secondo il SESPROS 81 è stato realizzato, ed allegato alla *Relazione Generale*, un "conto economico consolidato della Sanità". In tale documento, nel quadro "Istituzioni delle Amministrazioni pubbliche" è riportata, fra l'altro, una serie storica per la voce "Uscite, prestazioni, redditi da lavoro dipendente" con i seguenti valori (in miliardi di lire⁴⁷):

1995	1996	1997	1998
35.338	38.291	42.708	41.020

Si evidenzia in questo prospetto che dal 1996 al 1997 si registra un incremento di spesa dell'11,5 % mentre sembrerebbe che dal 1997 al 1998 si sia verificato, in controtendenza, un decremento del 4%.

Esaminando più in generale il quadro summenzionato, si osserva che l'aggregato "Uscite, Prestazioni" presenta invece un incremento rispetto agli anni precedenti sia per il 1997 (+8,5 %) che per il 1998 (+3,7 %). Ugualmente, il più generale aggregato "Uscite correnti" mostra un aumento del 7,9 % dal 1996 al 1997 e un + 3,3% dal 1997 al 1998.

La spiegazione di tale fenomeno, fornita nella *Relazione generale*, imputa il decremento della spesa per retribuzioni alla applicazione soltanto parziale delle misure rinviate dal 1997 e relative agli accordi integrativi regionali.

La scomposizione per regioni della spesa corrente e di quella per il personale nel 1998⁴⁸, è illustrata nella seguente tabella:

⁴⁷ *Relazione Generale sulla situazione economica del Paese per il 1998*, volume I, pag. 119.

⁴⁸ Dati stimati nella *Relazione Generale sulla situazione economica del Paese per il 1998*, cit., vol. II, pag. 209 e segg.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

REGIONI	Tot spesa sanitaria	Spesa per il personale (in migliaia)		
		valore assoluto	% della spesa	variaz 97/98
Piemonte	8.404.000	3.700.000	44,0%	-2,4%
Valle d'Aosta	260.750	138.000	52,9%	2,4%
Lombardia	18.206.000	6.920.000	38,0%	-0,8%
T.A.A.	2.204.880	n.d.		
Veneto	8.671.000	4.060.000	46,8%	0,6%
Friuli V.G.	2.424.000	1.138.000	46,9%	-0,7%
Liguria	3.565.000	1.564.000	43,9%	-3,8%
Emilia-Rom.	8.526.000	3.763.000	44,1%	-0,6%
Toscana	7.080.000	3.400.000	48,0%	-0,6%
Umbria	1.753.000	879.000	50,1%	-0,5%
Marche	3.116.000	1.380.000	44,3%	-0,8%
Lazio	10.365.500	3.562.500	34,4%	-2,0%
Abruzzo	2.477.000	1.106.000	44,7%	0,0%
Molise	614.350	291.000	47,4%	-0,3%
Campania	10.857.000	n.d.		
Puglia	7.363.000	n.d.		
Basilicata	1.029.550	440.000	42,7%	-1,4%
Calabria	3.737.000	n.d.		
Sicilia	8.730.500	3.800.000	43,5%	-2,3%
Sardegna	3.094.500	n.d.		
Totale	112.479.030		42,4%	-1,3%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica

La tabella mostra, pur nella incompletezza dei dati disponibili, una generale riduzione dell'incidenza del costo del personale (con le sole eccezioni del Veneto e della Val d'Aosta). Tuttavia non sarebbe corretto attribuire un significato univoco e positivo a tali valori, incidendo in alcuni casi la variazione di altre componenti della spesa corrente (come ad esempio la spesa farmaceutica).

In ordine allo stesso aggregato sono disponibili anche i dati elaborati dal SIS (il più volte ricordato Sistema informativo sanitario)⁴⁹. Le cifre sono ancora provvisorie e mancanti di una definitiva validazione⁵⁰, ma comunque più complete e recenti di quelle pubblicate nella *Relazione generale*, prima ricordata, essendo aggiornate a ottobre 1999.

I dati del SIS sembrerebbero confermare le preoccupazioni, appena espresse da questa Corte, circa l'eccessivo ottimismo delle stime pubblicate dal Ministero del tesoro. Ed infatti, le cifre indicate dal Ministero della sanità parlano di un totale delle spese correnti vicino ai 114.000 mld., su base nazionale, con una spesa per il personale di oltre 47.000 mld, pari cioè al 41,4 % del totale delle spese correnti. Più in particolare, le stime (si ripete, provvisorie) elaborate sulla scorta delle cifre indicate dalla sanità forniscono un quadro complessivo per il 1998, quale quello riportato nella tavola della pagina seguente, fornita dal Ministero della sanità - Dipartimento della programmazione.

⁴⁹ I dati in questione, di cui alla successiva tavola n. 1, sono destinati ad essere inseriti nel volume, di prossima pubblicazione, *Attività gestionali ed economiche delle USL e delle aziende ospedaliere - 1998*.

⁵⁰ La provvisorietà dei dati SIS è dovuta, principalmente, alla circostanza che molte delle aziende interessate, al momento della rilevazione da parte del Ministero, si trovavano nella delicata fase del passaggio dalla contabilità finanziaria a quella economica, introdotta dal d.Lgs n. 517/1993 (che sul punto ha modificato l'art. 5 del d.Lgs. n. 502/1992), il che ha creato molte difficoltà al Dipartimento programmazione nell'armonizzazione dei dati pervenuti.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella I

Regioni	Personale	Beni e servizi	Med. gen. con.	Fam. conv.	Osped. conv.	Spec. int. conv.	Spec. est. conv.	Altre prestaz.	Obiettivi Di piano	Mutui e lat. pass.	Spesa	Note
Piemonte	3.760.030	1.944.945	559.545	941.838	772.751	54.894	72.684	732.397	0	1.912	8.840.996	4
Valle d'Aosta	136.963	58.371	13.416	25.465	8.539	1.273	6.750	17.894	0	379	269.050	1
Lombardia	6.920.000	3.450.000	930.000	1.870.000	3.072.000	145.000	275.000	1.490.000	30.000	24.000	18.206.000	4
P.a. Pol. zono	560.243	341.118	62.941	72.472	78.514	2.787	5.565	83.851	10.205	4.285	1.222.082	5
P.a. Trento	449.474	310.967	54.559	81.690	64.834	0	10.942	155.443	0	70	1.129.989	1
Veneto	4.076.434	2.046.927	522.351	867.427	505.992	70.836	156.136	1.016.418	0	16.022	9.318.543	1*
Friuli v. g.	1.138.000	441.000	133.000	247.000	297.000	11.000	10.500	141.000	0	6.000	2.424.500	2
Liguria	1.450.801	745.570	171.287	435.591	445.235	40.817	22.746	239.454	43.449	2.046	3.596.996	5
Emilia rom.	3.491.360	2.565.767	422.641	713.490	813.052	26.673	118.345	646.476	0	35.389	8.833.193	1*
Toscana	3.400.000	1.446.000	450.000	780.000	235.000	80.000	55.000	580.000	47.000	7.000	7.080.000	3
Umbria	795.887	400.683	100.269	214.940	50.505	15.158	6.034	100.821	6.494	911	1.691.702	5
Marche	1.338.799	685.685	181.239	356.585	114.901	30.587	39.368	150.950	23.303	7.397	2.928.814	2
Lazio	3.006.651	1.357.458	603.135	1.390.607	2.831.913	191.293	270.418	528.752	42.589	17.157	10.839.973	5
Abruzzo	1.106.000	462.000	165.000	305.000	225.000	22.000	16.000	144.000	31.000	1.000	2.477.000	3
Molise	290.854	110.857	42.578	75.015	32.258	7.413	7.790	42.592	4.288	347	613.992	5
Campania	4.087.081	1.419.999	738.979	1.516.527	929.834	165.612	352.659	718.926	44.802	11.769	9.986.188	5
Puglia	2.951.000	1.137.000	480.000	1.050.000	1.280.000	95.000	98.000	266.000	0	6.000	7.363.000	3
Basilicata	460.150	267.875	82.578	139.813	7.865	5.317	8.864	115.853	10.067	460	1.098.842	5
Calabria	1.767.443	460.302	304.584	516.509	328.756	62.587	68.194	170.842	32.364	796	3.712.377	5
Sicilia	3.717.777	1.200.488	668.232	1.430.499	888.736	155.704	305.431	594.561	169.455	9.469	9.140.352	5
Sardegna	1.597.674	512.146	212.377	391.785	165.000	28.588	34.448	111.887	536	14.619	3.069.060	4
Totale	47.102.621	21.365.158	6.898.711	13.424.253	13.187.795	1.212.539	1.940.875	8.048.117	495.552	167.028	113.842.649	

4) stima regionale

5) rilevato RND 4° trimestre

* con dichiarazione di effettuata sterilizzazione della mobilità intra-regionale

1) consuntivo C3/01

2) preconsuntivo regionale

3) preventivo tripartito regionale C3/01

Ora, se le cifre di cui sopra venissero confermate, ciò significherebbe un aumento del 4,85 % rispetto al totale delle spese correnti 1997, che erano state pari a 108.579 mld.; con riferimento alla sola spesa per il personale, l'aumento rispetto all'esercizio precedente - che aveva registrato, si ricorda, una spesa di 47.028,4 mld. - sarebbe appena dello 0,15 % (ma, comunque, non certo il decremento che sembrava essere evidenziato dalla *Relazione Generale*): cfr. la tavola che segue, ricavata dalla pubblicazione del Ministero della sanità *Attività gestionali ed economiche delle USL e delle aziende ospedaliere - 1997*.

Tabella 2

IMPEGNI DI SPESA RIPARTITI PER AGGREGATE:
gennaio - dicembre 1997

REGIONE	Persone	Beni e Servizi	Medicina generica convenzionata	Finanziaria convenzionata	Ospedalità convenzionata	Specialistica convenzionata inferno	Specialistica convenzionata esterno	Altre prestazioni assist. Sanità	Obiettivi di piano	Interessi passivi	Totale spese correnti
Piemonte	3.588.905.000	1.777.093.000	475.488.000	835.700.000	349.421.000	69.217.000	45.746.000	633.576.000	24.954.000	2.323.000	7.802.423.000 (*)
Valle d'Aosta	139.084.594	71.192.261	15.411.168	21.000.000	584.616	2.709.170	1.548.231	13.762.905	6.446.349	244.448	272.183.742
Lombardia	6.797.035.092	3.288.557.931	948.592.642	1.850.521.225	2.763.401.555	125.300.505	277.317.378	1.402.550.283	50.521.263	15.249.040	17.519.046.914
Prov. aut. Bulzono	561.802.740	258.475.085	52.960.226	57.378.118	64.791.229	2.825.000	4.143.015	61.890.899	9.852.753	933.043	1.075.052.108
Prov. aut. Trento	481.505.054	178.911.921	54.920.000	74.727.372	70.418.159	7.832.433	3.649.000	102.289.416	6.243.865	268.160	980.765.340
Veneto	4.031.909.000	2.073.542.000	493.819.000	775.852.000	518.540.000	67.824.000	119.276.000	787.940.000	0	8.049.000	8.876.751.000 (*)
Prov. V. Giulia	1.151.842.636	480.257.164	124.664.991	211.023.141	288.954.471	14.587.219	10.806.238	131.437.852	34.806.716	3.722.798	2.452.123.226
Liguria	1.506.989.149	675.372.667	169.339.847	407.762.461	444.069.750	40.561.351	21.600.742	207.439.969	32.830.695	2.915.794	3.508.882.425
Emilia Romagna	3.754.000.000	1.996.000.000	460.874.000	761.822.000	605.458.000	82.672.000	44.747.000	587.947.000	80.500.000	20.687.000	8.394.707.000 (*)
Toscana	3.388.686.000	1.464.615.000	441.112.000	735.650.000	225.804.000	76.796.000	51.178.000	532.945.000	46.921.000	7.274.000	6.970.981.000 (*)
Umbria	842.262.217	369.472.324	94.821.674	194.439.727	41.843.871	16.442.664	6.025.758	83.918.470	6.214.816	1.405.519	1.656.847.040
Marche	1.340.826.901	696.415.869	171.182.378	332.188.268	382.998.915	33.652.642	28.447.564	129.920.472	44.780.292	5.822.476	3.166.235.777
Emilia	3.698.172.950	1.333.559.443	618.821.857	1.256.817.439	2.292.786.200	194.269.397	219.281.379	497.825.165	37.696.221	24.325.624	10.173.555.675
Abruzzo	1.059.485.963	409.579.101	153.520.500	281.615.575	220.056.704	21.141.172	16.045.713	137.714.254	28.607.174	573.243	2.328.339.399
Molise	295.541.691	100.573.964	43.628.209	66.199.739	31.228.150	8.417.676	5.355.809	33.411.092	7.581.521	907.370	592.845.221
Campania	4.253.736.834	1.244.512.344	759.946.381	1.523.332.737	1.339.584.876	171.581.911	348.294.494	754.396.212	48.215.751	6.479.253	10.450.080.793
Puglia	2.876.291.425	1.031.972.929	462.617.227	917.761.586	1.133.529.281	91.614.035	96.031.195	330.922.663	65.336.898	1.633.173	7.007.710.412
Basilicata	434.053.492	198.074.399	74.415.435	131.743.420	10.305.018	5.376.572	8.344.510	120.016.332	6.768.302	222.335	989.359.815
Calabria	1.748.186.800	454.077.867	300.697.525	476.601.457	306.085.682	63.051.813	58.956.659	148.869.028	28.877.427	758.051	3.586.162.309
Sicilia	3.569.906.540	1.004.622.358	611.204.894	970.367.018	795.010.640	149.051.244	199.794.433	448.299.013	42.811.349	1.571.466	7.792.638.955
Sardegna	1.508.117.688	528.341.140	218.914.709	313.594.143	157.288.593	31.139.735	32.402.538	175.132.320	16.956.715	301.146	2.982.188.727
TOTALE	47.028.341.766	19.635.418.767	6.746.952.663	12.196.097.426	12.042.160.710	1.276.063.539	1.599.031.656	7.322.224.345	626.923.107	105.665.939	108.578.879.918

(Dati forniti dal Sistema Informativo Sanitario - Ministero della Sanità - Dipartimento della Programmazione - flussi informativi delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere)

N.B. Il totale delle spese correnti non comprende le compartecipazioni sanitarie ed i trasferimenti al fondo sanitario nazionale

(*) Da modello regionale extra contabile su contabilità generale

(**) Dato provvisorio

Una ulteriore elaborazione sulla spesa corrente annua - effettuata ancora una volta sulla base dei dati forniti dalla ricordata *Relazione Generale* - consente infine di apprezzarne l'attribuzione *pro-capite*, a livello nazionale e suddivisa per regioni. I dati sono espressi in migliaia di lire e sono riferite alla popolazione regionale al lordo della mobilità⁵¹:

REGIONI	1995	1996	1997	1998
Piemonte	1.598	1.683	1.818	1.960
Valle d'Aosta	1.754	1.894	2.279	2.176
Lombardia	1.665	1.771	1.952	2.020
Pr.Aut.Bolzano	1.917	2.167	2.358	2.508
Pr.Aut.Trento	1.759	1.861	2.106	2.255
Veneto	1.677	1.792	1.990	1.937
Friuli V.G.	1.721	1.817	2.069	2.049
Liguria	1.895	2.002	2.131	2.177
Emilia-Rom.	1.908	2.046	2.129	2.158
Toscana	1.725	1.858	1.977	2.008
Umbria	1.737	1.762	1.994	2.108
Marche	1.743	1.874	2.053	2.146
Lazio	1.673	1.778	1.945	1.978
Abruzzo	1.505	1.689	1.826	1.941
Molise	1.506	1.646	1.795	1.866
Campania	1.431	1.552	1.804	1.873
Puglia	1.453	1.584	1.714	1.802
Basilicata	1.488	1.583	1.624	1.690
Calabria	1.413	1.561	1.730	1.807
Sicilia	1.429	1.555	1.527	1.710
Sardegna	1.714	1.678	1.794	1.868
ITALIA	1.621	1.736	1.885	1.954

Si noti il forte disequilibrio geografico che non appare in recupero nel corso degli anni e che penalizza, in percentuale, soprattutto le regioni meridionali. Le cifre su riportate sembrerebbero, anzi, confermare gli stessi squilibri, a favore del nord/centro Italia, già esaminati a proposito della distribuzione territoriale del personale del SSN e che, come si è visto, sono solo in piccola misura colmati dalla presenza delle strutture private accreditate.

5.4 Valutazioni finali

In primo luogo, occorre ripetere le positive considerazioni, espresse in apertura di capitolo, circa il miglioramento del materiale informativo a disposizione di questa Corte dei conti. Si è quindi realizzato, almeno per quel che riguarda il comparto del SSN, l'auspicio formulato lo scorso anno, circa una maggiore tempestività nella pubblicazione del conto annuale da parte della RGS e, sopra tutto, su una migliore qualità dei dati pubblicati⁵². Riguardo alla tempestività, quest'anno sono finalmente disponibili i dati relativi ai settori non statali, assieme a quelli degli altri comparti: merito, indubbiamente, della scelta del Ministero del tesoro, del

⁵¹ Cfr. la *Relazione Generale* citata, vol. II, pag. 210.

⁵² Il costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997, pag. 177.

bilancio e della programmazione economica di pubblicare una versione "ridotta" del conto annuale, contenente i soli dati essenziali sui vari settori, ma certamente molto ha influito, al riguardo, l'avvenuta integrazione tra i sistemi informativi del Ministero della sanità (SIS) e del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - RGS (SIRGS). Tale coordinamento ha favorito anche il miglioramento qualitativo dei dati medesimi, del quale ugualmente si è dato atto nel corso della trattazione.

D'altra parte, resta comunque il problema di un ulteriore sforzo organizzativo, ai fini di una tempestività ancora maggiore nella pubblicazione delle informazioni necessarie al presente lavoro. Si rammenta, in proposito, che l'art. 65 del d.Lgs. n. 29/1993 e succ. mod. prescrive l'invio annuale alla Ragioneria, da parte delle varie amministrazioni, dei dati in questione entro il trentuno maggio, per la redazione del conto annuale, anche ai fini del successivo referto annuale della Corte dei conti (art. 65, quarto comma); a tale adempimento i vari enti ed uffici sembra ottemperino con sufficiente solerzia. Non pare dunque irrealistico l'obiettivo della pubblicazione del conto annuale (specie nell'attuale versione sintetica) entro l'anno successivo a quello di riferimento, con tutti gli intuibili vantaggi in termini di conoscenza dei fenomeni considerati e di conseguente utilizzo delle relative informazioni da parte pubblica.

Non sembra poi fuor di luogo, in ultimo, invocare un maggiore coordinamento - per quel che riguarda il settore della sanità - anche con l'ISTAT, onde pervenire ad un linguaggio realmente comune fra i diversi enti che compongono il Sistema statistico nazionale (SISTAN). Ci si riferisce, in particolare, ai dati pubblicati dall'ISTAT con riferimento alle strutture sanitarie: come è stato in precedenza rilevato⁵³, i dati del *Rapporto annuale* ISTAT recano, riguardo agli impiegati nelle strutture sanitarie pubbliche, cifre molto inferiori a quelle del conto annuale, senza che sia specificato il motivo di tale differenza.

Nel merito delle valutazioni di competenza di questa Corte dei conti, vanno richiamate alcune delle considerazioni sopra svolte.

La prima è quella relativa al numero complessivo degli addetti in servizio. Sia sotto il profilo della percentuale di copertura dei posti in organico - pur con tutta la relatività del concetto di "pianta organica", più volte segnalata - ma, ancor di più, come valori assoluti, viene confermato un costante *trend* negativo, in atto da qualche anno, nella presenza di personale a tempo indeterminato nel settore del SSN; le maggiori carenze si addensano nella dirigenza amministrativa e nelle qualifiche tecnico-professionali; la continua (e persistente) diminuzione del numero dei dipendenti SSN negli ultimi anni, risulta in parte dovuta alle ristrutturazioni in corso nel settore ma, in misura probabilmente maggiore, dai ricorrenti timori di inasprimento delle norme riguardanti le condizioni di pensionamento, che hanno spinto molti a scegliere la strada delle dimissioni anticipate. In ogni caso, è stato pure rilevato come l'andamento complessivo delle cessazioni dal servizio, dopo l'aumento improvviso negli anni 1994-95, sembri essersi stabilizzato.

E' stato poi evidenziato che per colmare - in parte - le carenze di personale di cui sopra, si ricorre alle assunzioni di dipendenti a contratto, a tempo determinato o non di ruolo, che nel 1997 per il SSN sono stati quasi 28 mila contro una teorica dotazione di poche centinaia. A tale proposito va comunque precisato che la complessiva percentuale di dipendenti a tempo indeterminato, pur a fronte di un alto numero di dipendenti temporanei, registra nel settore del Servizio sanitario nazionale valori particolarmente alti se confrontati con gli altri comparti. Sempre con riguardo ai dipendenti del settore considerato, è stato infine osservato che il fenomeno del *pari-time* ha raggiunto, al 31.12.1997, una diffusione pari al 2,1%, dato particolarmente alto nell'ambito dell'impiego pubblico.

Con riferimento invece ai profili attinenti al costo del lavoro nel comparto, permane il fenomeno della forte incidenza delle competenze accessorie rispetto allo stipendio-base, specie con riferimento ai profili professionali più alti (medici e restante dirigenza), mentre scendendo

⁵³ Cfr. il precedente paragrafo 5.2.4.

di livello aumenta la percentuale delle competenze fisse. Altro fenomeno evidenziato nel corso del capitolo, l'andamento non sempre lineare, negli ultimi anni, della distribuzione degli emolumenti tra le diverse categorie di personale, con una tendenziale, progressiva riduzione del divario fra le retribuzioni delle diverse categorie negli anni scorsi ed un notevole recupero, da parte dei medici nel 1997.

Soprattutto, però, va segnalato il forte incremento retributivo avutosi per il comparto SSN nel 1997, il più alto nel settore pubblico, determinato in gran misura, da una crescita della retribuzione variabile, superiore a quanto previsto nei documenti di programmazione macro-economica.

Per il 1998 i dati - provvisori - forniti dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e da quello della sanità indicherebbero un incremento, seppure ridotto, delle spese correnti in genere (+ 1,4 %) ed in particolare di quelle per il personale (+ 0,15 %); tale ridotto incremento, tuttavia, supera pur sempre i limiti previsti in sede di costruzione del relativo quadro programmatico e genera quindi uno squilibrio finanziario, al momento stimato in circa 8.800 miliardi e dovuto, in larga parte, proprio alle spese per il personale⁵⁴.

Pertanto, è anche probabile che le indicazioni di cui sopra risultino alla fine persino ottimistiche, almeno con riferimento alla spesa per il personale: i dati della *Relazione Generale*, infatti, scontano un'applicazione soltanto parziale delle misure relative agli accordi integrativi regionali, rinviate dal 1997. Del resto, le prime indicazioni di consuntivo, provenienti da alcune regioni circa l'andamento delle spese per il 1998, paiono confermare le previsioni pessimistiche di cui sopra, tanto che il Governo, in sede di ripartizione dei relativi fondi nel disegno di legge finanziaria, al momento in corso di esame parlamentare, ha già dovuto tenere conto del ripiano di detti maggiori oneri.

Sotto altro profilo, si è pure ricordato che, nel settore del SSN, la percentuale di aumento delle retribuzioni è stata, negli ultimi anni, la più alta dell'intero settore pubblico: nella scorsa edizione della relazione questa Corte rilevava che, nel periodo di vigenza dei precedenti CCNL (1995-1997) si è avuto un aumento complessivo della spesa per il personale del 19 % circa (+ 1,33 % nel 1995; + 7,04 % nel 1996 e + 10,04 % nel 1997⁵⁵), a fronte di un aumento del costo della vita dell'11 % nello stesso periodo. I dati provvisori relativi al 1998, si ripete, parlano di un ulteriore aumento, per quanto modesto, nonostante però la persistenza delle misure restrittive in materia di assunzione di personale (il cui numero, infatti, è complessivamente diminuito rispetto agli anni scorsi) e la previsione, già nel passato CCNL, sulla necessità di copertura, a carico delle regioni, di una parte degli oneri relativi agli accordi integrativi previsti dal contratto collettivo medesimo.

Una delle ragioni dello scostamento dalle previsioni iniziali è stata, appunto, il ricorso ai fondi statali per la copertura di tali accordi integrativi regionali, oltre ad una troppo ottimistica previsione iniziale di spesa, segnalata fin dall'inizio dagli addetti ai lavori, già in occasione dell'emanazione del PSN⁵⁶.

Anche con riferimento al nuovo CCNL di quest'anno - si ricorderà - sono stati evidenziati da questa Corte dei conti, in sede di certificazione ex art. 51 e segg. d.Lgs. 29/93, molti possibili punti critici, relativi a rischi di superamento delle previsioni iniziali. E' stato allora raccomandato di sottoporre a efficace verifica i criteri di corresponsione di alcune delle voci accessorie ivi previste (in particolare, delle componenti salariali legate alla produttività, che dovrebbero essere correlate agli effettivi risultati raggiunti dalle singole strutture), la cui

⁵⁴ Cfr. la *Relazione Generale* citata, vol. II, pag. 220.

⁵⁵ La *Relazione Generale* 1998, cit., (vol. II, pag. 211) parla invece di aumenti percentuali del 7,1 % nel 1996 e dell'11 % nel 1997.

⁵⁶ Si ricordi per esempio, a tale proposito, quanto fatto presente da questa Corte dei conti ne *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997*, pag. 161.

difficile gestione continua a costituire uno degli ostacoli più validi per una seria programmazione della spesa; non si è poi mancato di rilevare come alcune delle disposizioni del contratto in questione, qualora la loro applicazione non fosse opportunamente ponderata, potrebbero comportare - ove si consideri l'ampia autonomia operativa e finanziaria delle nuove aziende - una rottura dell'equilibrio fra le spese per il personale e le altre spese dell'ente, con conseguente necessità di limitazione delle spese necessarie all'erogazione dei servizi.

D'altro lato, è emersa l'esigenza che, in sede di contrattazione, la parte pubblica disponga di migliori e più tempestivi sistemi di rilevazione dei dati finanziari, sopra tutto in considerazione del fatto che i CCNL degli ultimi anni presentano, tra gli elementi innovativi, l'attribuzione di un ruolo fondamentale (e sempre crescente) alla contrattazione sindacale di secondo livello, con il conseguente rischio di maggiori difficoltà nel successivo monitoraggio sulle dinamiche del costo del lavoro e sul rispetto dei vincoli di spesa.

Il problema del monitoraggio, naturalmente, si pone in termini più generali, relativi cioè al riscontro efficace e tempestivo della qualità dei servizi erogati dalle aziende e dei sistemi di finanziamento delle prestazioni, tale che possa favorire una maggiore attenzione alla selezione delle priorità, nell'ottica di un complessivo contenimento della spesa sanitaria⁵⁷.

A tale ultimo proposito, si ricorda che anche il Legislatore, in occasione delle ultime due manovre finanziarie, ha stabilito la necessaria partecipazione delle regioni e delle stesse aziende al monitoraggio e alla ricostruzione complessiva del quadro finanziario della sanità: artt. 32, 2° comma, L. n. 449/1997 e 28, comma 14 della L. n. 448/1998. Nell'attivazione di un efficace circuito programmatico, basilare importanza assume - specie in un settore particolare, per la sua frammentazione in differenti e distinti livelli di gestione, come quello della sanità - la rappresentazione aggiornata di un quadro conoscitivo complessivo degli andamenti principalmente (ma non solo) finanziari e delle problematiche via via emergenti.

Tale ruolo, il Legislatore ha assegnato sinora, prevalentemente, alla *Relazione sullo stato sanitario del Paese*, prevista dal D.Lgs. 502/93, e della quale è stato per il momento pubblicato solo il volume relativo agli anni 1992-1996. Con la piena operatività dell'ultima riforma di cui al d.Lgs. n. 329/1999, della quale s'è fatto cenno in apertura di questo capitolo, la *Relazione* vede confermata la propria posizione di centralità, quale strumento di monitoraggio complessivo dei servizi erogati e delle corrispettive risorse. Altri meccanismi di raccordo tra programmazione finanziaria e livelli di operatività del sistema sanitario, sono poi individuati nella nuova Agenzia per i servizi sanitari regionali (ASSR), di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 115, che ha - si ricorderà - proprio il compito di promuovere procedure e strumenti di raccordo per la collaborazione tra i diversi livelli di governo del sistema sanitario, oltre al costante monitoraggio sull'attività delle strutture accreditate.

Per quel che riguarda invece, più in particolare, il costo del lavoro nel comparto, gli ultimi CCNL hanno ugualmente individuato meccanismi e sistemi per una migliore e più ponderata gestione degli emolumenti integrativi dello stipendio base, collegando la loro corresponsione a seri meccanismi di verifica delle (maggiori) prestazioni rese. A tale ultimo proposito, questa Corte dei conti ha già espresso dubbi sull'effettiva possibilità di attivazione di alcuni dei meccanismi di verifica previsti, in quanto basati sulle valutazioni operate dai nuclei di controllo interni, che però non sono operativi in molte aziende.

Pur tuttavia, si ha motivo di ritenere che - pur con i necessari, auspicabili correttivi da apportare, sopra tutto in termini di maggiore responsabilizzazione dei soggetti preposti alla gestione delle risorse - la strada intrapresa rappresenti comunque un fattore positivo (oltre che un percorso obbligato) in un'ottica di progressivo, reale governo del sistema e di maggiore rispetto delle compatibilità economiche programmate.

⁵⁷ Come già evidenziato da questa Corte dei conti nella *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1998*, vol. III, tomo II, pag. 206 e segg..

Capitolo VI

IL PERSONALE DEGLI ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI A RILEVANZA NAZIONALE

6.1 Caratteristiche dell'aggregato

6.1.1 Ambito dell'indagine

Con la presente indagine si intende fornire un quadro sufficientemente chiaro, per quanto possibile, ed entro i limiti imposti dall'ambito delle rilevazioni effettuate dalla Ragioneria Generale dello Stato, del costo del lavoro attribuibile all'aggregato "enti pubblici non territoriali a rilevanza nazionale", che comprende gli enti pubblici non economici e le istituzioni di ricerca e sperimentazione, individuati, come comparto di contrattazione collettiva nazionale di cui all'art.45.3 del d.lgs.29/1993, dagli artt.4 e 8 del D.P.C.M.30 dicembre 1993, n.593.

Il periodo di riferimento temporale delle rilevazioni è l'anno 1997, i cui dati, ogniqualvolta ciò si riveli utile e significativo, sono inseriti in serie storiche.

La Ragioneria Generale dello Stato ha fornito, per le vie brevi, alcuni dati finanziari relativi all'anno 1998, provvisori e non validati, cui, ad ogni buon conto, si è fatto cenno nella presente relazione.

Gli enti interessati dalla rilevazione sono quelli costituenti il c.d. "parastato" ed il settore della ricerca ¹. Il numero totale degli enti ammonta a 229, di cui 173 enti pubblici non economici e 56 istituti di ricerca e sperimentazione. All'interno del "parastato" emerge, per consistenza numerica, il dato riferito agli Automobil Clubs provinciali e locali (n.106), mentre nel settore genericamente definito della ricerca emerge il dato quantitativo riferito agli enti pubblici non economici non previdenziali (n.15).

Dal complesso degli enti riconducibili, in forza di disposizioni di legge, ai due suddetti comparti, risultano esclusi alcuni che, invece, sono assoggettati al controllo della Sezione controllo Enti della Corte dei Conti. Come si è già avuto modo di sottolineare nei precedenti referti di questa Corte, si ribadisce la necessità che la R.G.S. elimini tale discrasia, la quale non consente di giungere a rilevazioni completamente affidabili in quanto i dati elaborati non si riferiscono alla generalità degli enti. Si raccomanda, pertanto, che la R.G.S. sottoponga l'elenco degli enti, che annualmente sono tenuti a fornire i dati confluenti nel conto annuale, a verifica costante al fine di eliminare le difformità con l'elenco degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti, in tutti i casi in cui tali difformità non siano giustificate da ragioni obiettive.

¹ Per gli enti pubblici economici e le aziende di cui all'art.65.3 del d.lgs.29/1993, non si hanno nuovi elementi oltre a quelli forniti dalla R.G.S. ed oggetto di precedente referto al Parlamento (cfr. Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996*, Roma, pag.392 e segg.)

Collocazione obiettivamente dubbia è, invece, quella degli Ordini e Collegi professionali, la cui soggezione al controllo della Corte dei conti, nonostante la positiva determinazione n.43 del 1995 della Sezione controllo enti, non è definitivamente acclarata, non essendosi l'autorità giudiziaria ordinaria ancora pronunciata, a seguito di ricorsi di alcuni ordini, in merito al loro inserimento tra le pubbliche amministrazioni di cui alla legge 20/1994.²

6.1.2 Considerazioni metodologiche

I dati utilizzati per le rilevazioni contenute nella presente relazione sono tratti prevalentemente dal Conto annuale redatto dalla R.G.S. relativo al periodo oggetto del referto le cui risultanze, al fine di giungere a considerazioni obiettive, sono state, quando possibile, poste a raffronto con quanto contenuto nella Relazione Generale sulla situazione economica del Paese 1998 presentata dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, con esiti difficilmente interpretabili stante la frequente non concordanza delle rilevazioni.

Di qualche ausilio è stata anche la pubblicazione dell'ottobre 1998 inerente la dinamica e la struttura del personale del pubblico impiego negli anni 1992-1996, sempre a cura della R.G.S.

Attraverso l'utilizzo dei dati acquisiti in occasione del controllo di competenza svolto dalla Corte - Sezione di controllo sugli Enti - si è potuto procedere a specifici raffronti tra le relative risultanze conclusive.

Anche dalla presente relazione emergono analisi e valutazioni di carattere prevalentemente aggregato, al fine di consentire operazioni di confronto con comparti diversi appartenenti alla Pubblica Amministrazione. Tali analisi sono state, comunque, integrate da comparazioni per settori, con riguardo a due significativi aggregati medi, caratterizzabili unitariamente sotto il profilo funzionale, costituiti dagli enti previdenziali e dall'Automobil Club d'Italia e dagli A.C. provinciali e locali. Inoltre, sono stati messi in evidenza alcuni profili di spesa relativi a due enti che, per dimensioni e funzioni, possono ritenersi significativi nel relativo settore: l'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale, per gli enti pubblici non economici, ed il Consiglio Nazionale delle Ricerche, per il settore della ricerca. Dette rilevazioni sono state realizzate attraverso l'utilizzo di dati desunti dalla relativa banca-dati della R.G.S.

Conclusivamente, a livello strettamente propositivo, si ritiene auspicabile, considerata la frequente discordanza, di cui spesso risulta complicato individuare le ragioni, riscontrata dal raffronto dei medesimi dati provenienti da fonti diverse, l'individuazione di canali e di interlocutori diretti presso la R.G.S. al fine di acquisire informazioni e dati che presentino un grado minimo di manipolazione onde procedere ad elaborazioni non condizionate né contraddittorie.

6.1.3 Contrattazione collettiva di comparto e rilevanza finanziaria degli interventi

La disciplina della retribuzione relativa ai bienni economici 1 gennaio 1996-31 dicembre 1997³ e 1 gennaio 1998-31 dicembre 1999 per il personale degli enti pubblici non economici e per le istituzioni e gli enti di ricerca e sperimentazione è contenuta nei relativi contratti collettivi nazionali di lavoro aventi distintamente ad oggetto il personale dei livelli e la dirigenza:

² Per una approfondita disamina della questione si veda quanto riferito nella precedente relazione al Parlamento (cfr. Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997*, Roma, pag.233 e segg., nota n.1)

³ Sulla base delle indicazioni fornite all'ARAN dalla P.C.M. e contenute nella direttiva 1 febbraio 1995 prot.861915/95

- Personale livelli: CCNL enti pubblici sottoscritto 1 luglio 1996 (1996-1997) CCNL enti pubblici sottoscritto il 16 febbraio 1999 (1998-1999) e CCNL ricerca sottoscritto il novembre 1996 (1996-1997)
- Dirigenza: CCNL enti pubblici sottoscritto il 10 luglio 1997 (1996-1997) e CCNL ricerca sottoscritto il 5 marzo 1998 (1996-1997).

Gli oneri, espressi in miliardi, previsti dalla su richiamata disciplina sono evidenziati dal seguente riepilogo relativamente al periodo 1996-1999:

		Enti pubblici n.e.		Enti di ricerca	
		Dirigenti	Livelli	Dirigenti	Livelli
Biennio 1996/1997	1996	13,58	116,81	8,59 ⁴	15,68
	1997	34,71	260,4	26,83 ⁵	34,67
Biennio 1998/1999	1998		8,8		
	1999		74,7 ⁶		

L'art.2, comma 12, della legge 450/1997 (legge finanziaria 1998) ha stabilito le disponibilità finanziarie destinate ai rinnovi contrattuali del personale dei comparti enti locali, parastato, sanità, ricerca e università, quantificate in 276 miliardi, 1.264 miliardi e 2.267 miliardi (al netto degli oneri riflessi) rispettivamente per gli anni 1998, 1999 e 2000, con una crescita delle retribuzioni in linea con il tasso di inflazione programmato di 1,8%, 1,5% e 1,5%, stabilito dal Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 1998-2000. Le risorse spendibili per il comparto enti pubblici non economici per l'anno 1998, rapportate al tetto complessivo stabilito dalla legge finanziaria 1998, ammontano, al lordo degli oneri riflessi, a 16,6 miliardi di cui 11,7 miliardi previsti nel contratto approvato (8,8 miliardi al netto degli oneri riflessi), con un risparmio di 4,9 miliardi⁷.

Il consistente divario tra gli oneri previsti per il 1997 ed il 1998 risulta giustificato alla luce delle seguenti considerazioni:

- 1) la tornata contrattuale 1994-97 ha determinato complessivamente aumenti stipendiali di oltre il 14%;
- 2) con il biennio 1996-97 è stato riconosciuto oltre all'aumento stipendiale anche un parziale recupero dell'inflazione reale su quella programmata (1,6% circa);
- 3) nel 1998 è stato corrisposto al personale dei livelli soltanto lo 0,4% di incremento stipendiale (mentre il restante 1,4% è stato imputato al forte trascinamento proveniente dal 1997);
- 4) gli oneri indicati in finanziaria riguardano solo il rinnovo contrattuale (e non anche l'onere a regime).

Per l'anno 1999, la legge 449/1998 (finanziaria 1999) non ha più previsto il limite alla disponibilità finanziaria per gli incrementi delle retribuzioni del personale del comparto enti pubblici non economici in quanto, secondo quanto disposto dall'art.52, comma 1 bis, del d.lgs.29/1993, come modificato dall'art.14 del d.lgs.387/1998, a decorrere dal 1999 gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva di tale comparto sono determinati a carico del bilancio dei singoli enti in coerenza con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria. Pertanto, in coerenza con tali strumenti, l'A.R.A.N., in sede di contrattazione, ha individuato

⁴ Onere comprensivo di 0,09 miliardi di lire destinate alla dirigenza amministrativa.

⁵ Onere comprensivo di 0,43 miliardi di lire destinate alla dirigenza amministrativa.

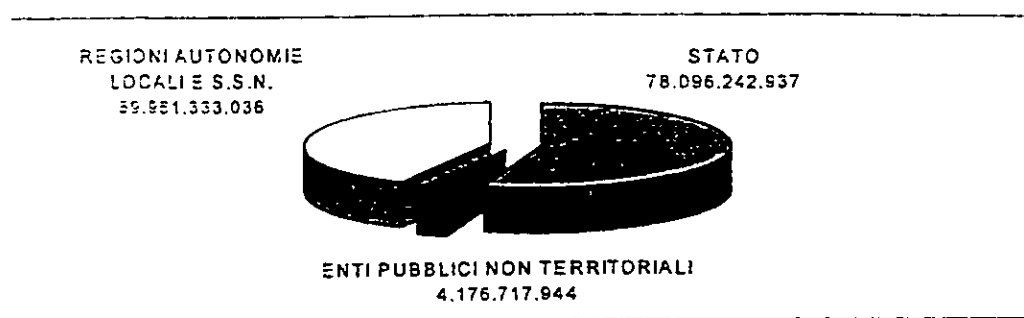
⁶ Il dato contiene gli aumenti per contrattazione integrativa che ammontano a £.17,1 miliardi.

⁷ Gli importi sono tratti dalle elaborazioni della Corte dei conti sui dati risultanti dalle relazioni tecniche A.R.A.N. allegate al contratto collettivo.

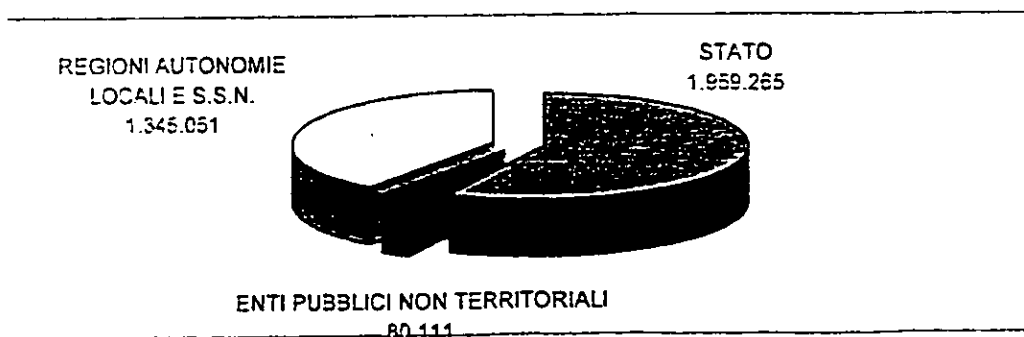
nello 0,8% l'incremento retributivo per gli anni 1999 e 2000, calcolato sulla massa salariale al 31/12/1997⁸.

Per l'anno 1997, la ripartizione delle risorse finanziarie assegnate all'intero settore pubblico risulta dal grafico 2 che segue da cui emerge che la quota- parte afferente al settore "enti pubblici non territoriali" (enti pubblici non economici + settore ricerca - lavoratori socialmente utili), supera di poco i 4.000 miliardi, attestandosi anche nel 1997 intorno a poco meno del 3% della quota globale destinata all'intera pubblica amministrazione. Sul piano della consistenza numerica (cfr.grafico 1) la parte di personale riferita all'aggregato come sopra descritto rappresenta il 2,4 % del personale pubblico, con una retribuzione media di comparto pari a 52,1 milioni, contro i 39,9 milioni delle amministrazioni statali ed i 44,6 milioni dei comparti Regioni, A.A.LL. e Sanità (cfr.grafico 3)

Ripartizione delle risorse finanziarie assegnate all'intero settore pubblico
Grafico 1



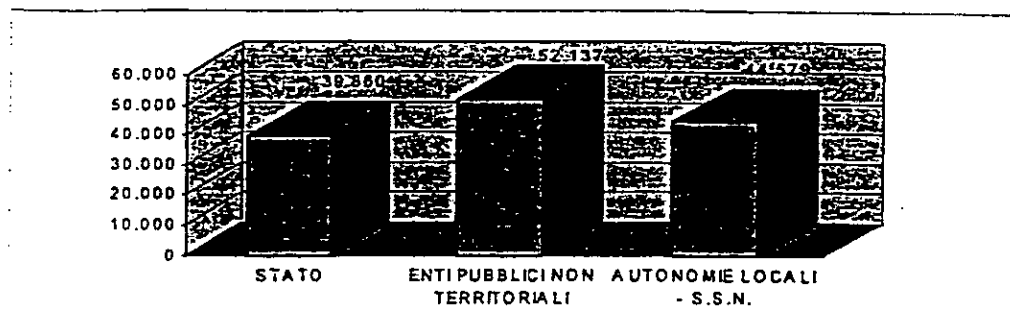
Ripartizione delle unità assegnate ai comparti del settore pubblico
Grafico 2



Rapporto tra risorse e unità assegnate ai comparti del settore pubblico

⁸ Occorre tener conto, però, che il Comitato di Settore di cui all'art. 46 del D.Lgs. 29/93 non risulta aver autorizzato, ai sensi dell'art. 51 - comma 3 dello stesso D.Lgs., l'applicazione di tale incremento.

Grafico 3



6.1.4 Contratto collettivo nazionale di lavoro 1998-2001 relativo al personale del comparto enti pubblici non economici. Rapporto di certificazione n. 14/99

In data 6 novembre 1998 è stato sottoscritto il C.C.N.L. relativo al personale del comparto degli enti pubblici non economici per il quadriennio 1998-2001 al quale viene anche ricondotta la disciplina speciale relativa al personale medico ed agli altri professionisti.

I punti qualificanti del contratto sono elencati nelle notazioni di sintesi sulla contrattazione collettiva, di cui al paragrafo 1.3.2 del primo capitolo.

Tre aspetti si ritiene che vadano, comunque, evidenziati in quanto connotano la nuova tornata contrattuale di elementi di profonda novità: potenziamento del sistema delle relazioni sindacali, nuovo sistema di classificazione del personale e nuova gestione della retribuzione accessoria affidata essenzialmente alla contrattazione integrativa di ente.

Il sistema delle relazioni sindacali è ispirato a nuove forme di partecipazione (contrattazione integrativa a livello di singolo ente, informazione, concertazione, consultazione) che espandono gli spazi negoziali e le occasioni di confronto non negoziali. In particolare, la contrattazione integrativa rappresenta la novità più forte perché responsabilizza il singolo ente, valorizzandone l'autonomia.

Il nuovo sistema di classificazione del personale, basato su formule organizzatorie del lavoro più flessibili e semplificate, riunisce le preesistenti qualifiche professionali in tre Aree professionali, individuate sulla base di declaratorie allegate al contratto, corrispondenti a livelli omogenei di competenze. Le Aree si articolano in profili di professionalità descritti in via esemplificativa, fermo restando che la definizione di dettaglio spetta al singolo ente, secondo le caratteristiche della propria organizzazione e funzione. Il contratto disciplina la progressione economica e professionale correlandola a politiche di formazione delle risorse umane ed alla conseguente valutazione, quale esito naturale del processo formativo.

La retribuzione accessoria, oggetto di contrattazione integrativa, trova le proprie risorse nel Fondo di ente per i trattamenti accessori del personale, alimentato da somme contrattualmente individuate nella specie. L'erogazione di detti trattamenti è conseguente alla realizzazione degli obiettivi e programmi di incremento della produttività ed è subordinata alla verifica del raggiungimento dei risultati. Di particolare importanza è la norma di carattere programmatico inerente la previsione di forme di previdenza complementare e la disciplina del TFR.

Nell'adunanza del 1° febbraio 1999, le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno deliberato il rapporto n. 14/99 di certificazione dell'attendibilità dei costi quantificati nell'accordo sopra descritto e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio. La certificazione, pur essendo positiva, contiene raccomandazioni in merito:

all'istituzione generalizzata di un sistema di contabilità economico-analitica integrata e per *budget*, strumenti resi essenziali a seguito delle recenti innovazioni legislative (art. 14 del D.Lgs. 387/1998) che riconducono le politiche di bilancio alla responsabilità degli enti ed alle prudenti valutazioni dei loro amministratori;

alla copertura finanziaria, mediante il c.d. "fondo di Ente" (art. 31 del C.C.N.L.), dei costi derivanti dalla mobilità del personale all'interno delle aree;

alla necessaria attenzione che le parti pubbliche e gli altri organismi competenti al controllo di gestione devono prestare affinché, in sede di contrattazione integrativa, non si producano incontrollabili dinamiche incrementali della spesa per il personale degli enti.

6.2 Considerazioni sul personale

6.2.1 Consistenza del personale e forza lavoro media.

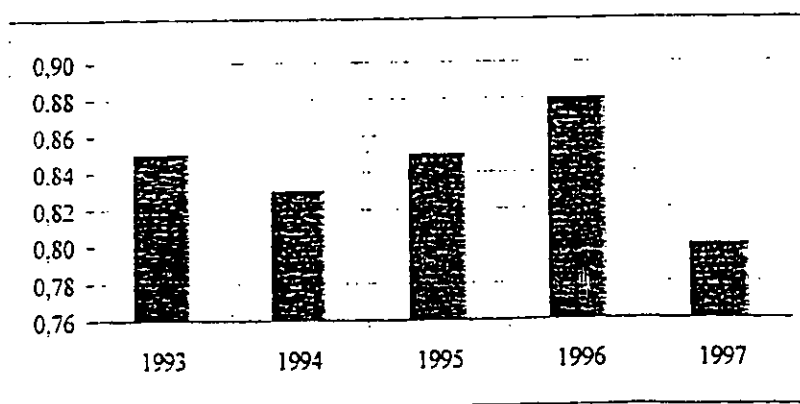
Il numero degli addetti dell'intero aggregato ammonta, al 31.12.1997, a 80.111 unità, al netto di 931 lavoratori socialmente utili, da cui può rilevarsi una percentuale di copertura di organico⁵ pari all'80% per gli enti pubblici non economici ed al 75% per gli enti di ricerca.

Oltre al dato meramente descrittivo, è utile individuare anche quello relativo alla forza lavoro media (c.d. uomo-anno), corrispondente ad un dodicesimo del numero delle mensilità liquidate nell'anno, indicatore che fornisce un valore più affidabile di quello strettamente numerico, in quanto consente di considerare i movimenti avvenuti tra il personale nel corso dell'anno.

La forza lavoro media nei rapporti di lavoro a tempo indeterminato ammonta a 59.017 (58.463 nel 1998) per il parastato e 15.383 (15.496 nel 1998) per la ricerca, per un totale di 74.400 (73.959 nel 1998). La forza lavoro media complessiva, considerando anche i rapporti a tempo determinato ed il restante personale, ammonta, invece, a 62.273 per il parastato e 18.116 per la ricerca, per un totale di 80.389. Tale ultimo dato, posto a raffronto con il numero degli addetti dell'intero aggregato al 31.12.1997, presenta uno scostamento che definisce l'andamento delle avvenute dinamiche all'interno del personale nel corso dell'anno.

Nei successivi grafici si dà conto, in riferimento alla serie storica costituita dal quinquennio 1993/1997, dell'andamento dell'indice di squilibrio organico e del conseguente grado di copertura nel comparto degli enti pubblici non economici ed in quello della ricerca.

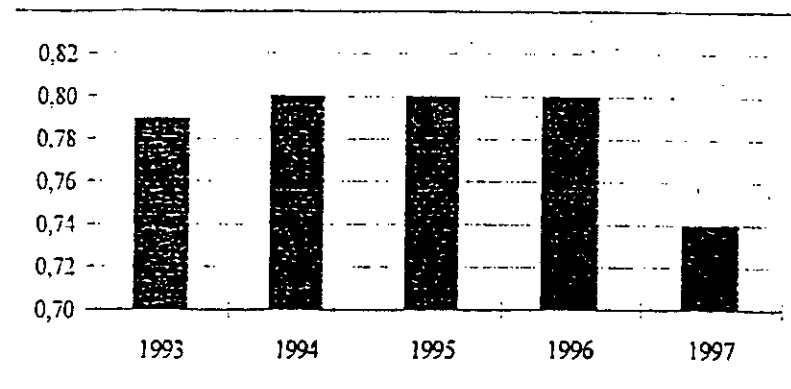
Enti pubblici non economici – Serie storica dell'indicatore di squilibrio organico
Grafico 4



Enti di ricerca – Serie storica dell'indicatore di squilibrio organico

⁵ Corrispondente al rapporto percentuale tra il personale a tempo indeterminato e la dotazione organica

Grafico 4-bis



6.2.2 Programmazione delle assunzioni. Part-time.

Si ritiene opportuno integrare le susesposte rilevazioni con quanto previsto dal legislatore, tra le misure individuate per contenere la spesa pubblica, in ordine alla programmazione delle assunzioni per gli anni 1998 e 1999. Il meccanismo introdotto dall'art.39 della legge n.449 del 1997 deve condurre alla riduzione del personale degli enti pubblici non economici con più di 200 dipendenti dell'1% nel 1998 e di un ulteriore 0,5% per il 1999. La legge n.448 del 23 dicembre 1998, aggiungendo che la riduzione per il 1999 sia pari all'1,5% rispetto al 31.12.1997, ha spostato al 31.12.1999 il momento di verifica del conseguimento dell'obiettivo della riduzione dell'1,5%.

Finalità di riduzione della spesa per il personale pubblico sono alla base anche delle forme di incentivazione previste per le amministrazioni pubbliche dalla legge 662/1996 (collegato alla finanziaria 1997) in materia di ricorso al rapporto di lavoro in *part-time*, in quanto, nell'art.1.59, è previsto che la minore spesa derivante dalla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale sarà per il 30% destinata ad economie di bilancio, per il 50% alla mobilità od a nuove assunzioni e per il restante 20% all'incremento dei fondi della produttività individuale e collettiva.

Dal rapporto percentuale tra tutto il personale in *part-time* ed il personale a tempo indeterminato si ricava la percentuale di diffusione del rapporto di lavoro in regime di *part-time* tra il personale a tempo indeterminato, percentuale che raggiunge dimensioni degne di rilievo nei due comparti oggetto della presente relazione corrispondendo all' 1,6% per gli enti pubblici non economici ed all'2% per gli enti di ricerca.

6.3 Elementi finanziari

6.3.1 Retribuzione lorda, componenti fisse ed accessorie.

La spesa per la retribuzione lorda del personale dell'intero aggregato oggetto di referto, ridotto dei lavoratori socialmente utili (L.S.U.), risulta pari a 4.176,7 miliardi di lire (cfr.tab.5), con un incremento del 3,8% del valore riferito al 1996 da specificarsi nell'incremento del 3,1% per il parastato e del 6,3% per la ricerca. Le componenti fisse e quelle accessorie incidono sulla retribuzione lorda del parastato per il 73,1% e per il 26,9% (nel 1996 incidevano, rispettivamente, per il 75,8% e per il 24,2%) e sulla retribuzione lorda della ricerca per il 95,1% e per il 4,9% (nel 1996 incidevano per il 92,7% e per il 7,3%).

Per quanto riguarda il 1998, la spesa per retribuzione lorda, approssimativamente calcolata, ammonta a 4.426,6 miliardi di lire ed è incrementata del 5,9% rispetto al 1997 (+3,3% per il parastato e +14,6% per la ricerca), mentre, le componenti fisse e quelle accessorie incidono sulla retribuzione lorda del parastato rispettivamente per il 74% e per il 25,9% e, sulla retribuzione lorda del settore della ricerca per il 95,5% e 4,4%.

La crescita dell'incidenza percentuale della componente accessoria per il parastato (+2,7%) rispetto al 1996 è attribuibile all'aumento della voce "Indennità" (+4,3%) ed "Altre spese" (+125%), mentre lo stesso rapporto risulta ridotto per il settore della ricerca a causa della consistente diminuzione della voce "Incentivi" (-38%). Nello stesso settore della ricerca risulta invece cresciuto il rapporto della componente fissa rispetto alla retribuzione lorda dato l'aumento della voce "Stipendio" salita del 10,2% rispetto al 1996.

Il balzo verso l'alto fatto, per il parastato, dalla componente accessoria "Altre spese", che nel 1998 presenta, rispetto al 1997, un aumento circoscritto al 12,5%, trova ragione in quanto in tale categoria, che aggrega indennità a vario titolo percepite, nel 1997 e nel 1998 ha trovato luogo la retribuzione accessoria corrisposta in misura correlata alla professionalità, oggetto di contrattazione integrativa.

La riduzione della componente accessoria nella voce "Incentivi" del settore ricerca, se appare in linea con una politica retributiva di contenimento delle spese, sembra, invece, in controtendenza rispetto alla ormai avviata politica retributiva di carattere premiale, commisurabile, in parte, al raggiungimento di risultati accertati.

Tabella 5

Enti pubblici non territoriali - totale del personale
Composizione della retribuzione lorda

(dati espressi in migliaia di lire)						
	Enti pubb. non economici	%	Enti di ricerca	%	Totale	%
Stipendio	1.120.880.342		455.080.005		1.575.960.347	
I.i.s.	767.298.069		227.543.218		994.841.287	
R.i.a.	148.870.186		25.712.862		174.583.048	
Tredicesima	169.131.263		63.708.964		232.840.227	
Arretrati	23.198.600		24.738.189		47.936.789	
Assegni familiari	15.357.041		1.856.012		17.213.053	
ind. capitoli stipendio	94.083.522		134.302.811		228.386.333	
Recuperi rit. assenze	-960.361		-2.502.087		-3.462.448	
Totale a)	2.337.858.662	73,1	930.439.974	95,1	3.268.298.636	78,3
Straordinario	96.758.371		8.950.936		105.709.307	
Indennità	250.892.743		2.724.737		253.617.480	
Incentivi	351.073.547		25.371.012		376.444.559	
Altre spese	161.677.020		10.970.942		172.647.962	
Totale b)	860.401.681	26,9	48.017.627	4,9	908.419.308	21,7
Retrib. lorda (a+b)	3.198.260.343	100,0	978.457.601	100,0	4.176.717.944	100,0

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

N.B.: la retribuzione lorda comprende spese per competenze fisse ed accessorie

6.3.2 *Retribuzione media del personale dell'aggregato.*

Il valore della retribuzione unitaria¹⁰ si attesta ad un livello di gran lunga superiore ai valori rilevati per il comparto Ministeri e Regioni ed Autonomie Locali. Nello specifico, la retribuzione unitaria del personale degli enti pubblici non economici e degli enti di ricerca è superiore, rispettivamente, del 24% e del 34,2% a quella del personale dei Ministeri e del 43,2% e del 55,6% a quella del personale delle Regioni ed autonomie locali.

Si richiama l'attenzione sulla circostanza che lo squilibrio retributivo che sembra emergere dalla situazione sopra descritta non corrisponde alla realtà, almeno per quanto riguarda il settore della ricerca. Infatti, l'elevatezza del valore relativo alla retribuzione unitaria in tale settore è conseguenza dell'incidenza numerica e finanziaria data dal personale appartenente alla dirigenza¹¹, il cui rapporto percentuale medio rispetto al numero delle unità di personale è più elevato di quello esistente negli altri comparti di confronto (36,7% negli enti di ricerca, 2,4% negli enti pubblici non economici, 2,2% nei ministeri e 1,9% nelle autonomie locali). Se, invece, l'esame si sposta sulle retribuzioni medie riferite alle singole qualifiche professionali, compresa la dirigenza stessa, risulta evidente come nel settore della ricerca i valori siano generalmente più bassi rispetto, ad esempio, a quanto emerge nel "parastato".

Tabella 6

Confronto tra le unità di personale a tempo indeterminato e retribuzioni.
Comparti ministeri - autonomie locali - enti pubblici

MINISTERI					
Categorie e livelli	Unità pers. uomo/anno (a)	Retrib. compl. (b)	Retr. unitar. (b/a)	Scost. su media %	Retr. media (1)
Dirigenti	6.260	582.833.061	93.101	2.0	91.298.9
ottavo livello e superiori	26.812	1.458.718.632	54.405	-1.5	55.253.6
settimo livello	54.837	2.619.884.344	47.776	5.7	45.200.1
sesto livello	25.062	1.035.716.484	41.326	9.4	37.759.2
quinto livello	84.640	3.261.424.555	38.533	3.2	37.339.0
quarto livello	53.404	1.878.925.479	35.183	5.3	33.397.4
terzo livello	24.470	825.851.645	33.749	10.0	30.680.3
primo e secondo livello	774	25.500.202	32.953	16.1	28.388.4
TOTALI	276.259	11.688.854.402	42.311	7.4	39.377.8

¹⁰ Data dal rapporto tra la retribuzione complessiva della categoria e la forza lavoro media, corrispondente, quest'ultima, ad un dodicesimo del numero delle mensilità liquidate.

¹¹ Categoria contrattuale che comprende le seguenti tipologie dirigenziali: dirigente di ricerca tecnologo, primo ricercatore tecnologo, ricercatore tecnologo, dirigente amministrativo.

ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI

Categorie e livelli	Unità pers. uomo/anno	Retrib. compl.	Retr. unitar.	Scost. su media %	Retr. media (1)
Dirigenti	7.067	582.374.713	82.407	-9,7	91.298,9
ottavo livello e superiori	17.452	1.136.870.092	65.142	17,9	55.253,6
settimo livello	24.902	1.201.927.027	48.266	6,8	45.200,1
sesto livello	13.308	581.970.029	43.729	15,8	37.759,2
quinto livello	6.070	241.387.474	39.766	6,5	37.339,0
quarto livello	4.295	167.587.439	39.016	16,8	33.397,4
Categorie e livelli	Unità pers. uomo/anno	Retrib. compl.	Retr. unitar.	Scost. su media %	Retr. media (1)
terzo livello	1.299	45.815.420	35.277	15,0	30.680,3
primo e secondo livello	6	174.289	29.048	2,3	28.388,4
TOTALI	74.400	3.958.106.483	53.200	35,1	39.377,8

AUTONOMIE LOCALI

Categorie e livelli	Unità pers. uomo/anno	Retrib. compl.	Retr. unitar.	Scost. su media %	Retr. media (1)
dirigenti	12.358	1.179.857.334	95.471	4,6	91.298,9
ottavo livello	29.848	1.499.402.007	50.234	-9,1	55.253,6
settimo livello	61.335	2.554.749.289	41.652	-7,8	45.200,1
sesto livello	149.686	5.483.168.088	36.631	-3,0	37.759,2
quinto livello	120.424	4.380.710.322	36.377	-2,6	37.339,0
quarto livello	111.374	3.600.081.573	32.324	-3,2	33.397,4
terzo livello	141.087	4.247.510.206	30.106	-1,9	30.680,3
primo e secondo livello	11.447	321.427.519	28.079	-1,1	28.388,4
TOTALI	637.558	23.266.906.338	36.494	-7,3	39.377,8

(1) Determinata quale rapporto tra la somma delle retribuzioni lorde complessive dei tre comparti

(2) Per il comparto Autonomie Locali sono esclusi i Segretari Comunali

Tabella 7

Incidenza della retribuzione media pro-capite per qualifiche e livelli
del personale a tempo indeterminato dei singoli comparti

Categorie e livelli	ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI				ENTI DI RICERCA			
	Unità di person. U/Anno (a)	Retribuzione complessiva (b)	Retrib. unitaria (b/a)	Incid. su retribuz. totale	Unità di person. U/Anno (c)	Retribuzione complessiva (d)	Retrib. unitaria (d/c)	Incid. su retribuz. totale
Dirigenti	1.417	184.494.736	130.163	5,98	5.650	397.879.977	70.425	45,54
VIII livello e super.	14.021	940.090.725	67.050	30,48	3.431	196.779.367	57.349	22,52
VII livello	22.010	1.063.446.251	48.317	34,48	2.892	138.480.776	47.879	15,85
VI livello	11.702	511.468.923	43.707	16,58	1.606	70.501.106	43.894	8,07
V livello	4.882	194.103.505	39.758	6,29	1.188	47.283.969	39.799	5,41
IV livello	3.814	149.572.667	39.215	4,85	481	18.014.772	37.440	2,06
III livello	1.165	41.142.968	35.331	1,33	134	4.672.452	34.804	0,53
I e II livello	6	174.289	29.048	0,01				0,00
TOTALE	59.017	3.084.494.064	52.264	100,00	15.383	873.612.419	56.791	100,00

6.3.3 Costo del personale dell'aggregato

La tabella 8 indica la quantificazione del costo del personale e del costo del lavoro pubblico.

Pur risultando acquisita la differenza concettuale tra i suddetti aggregati, si ritiene comunque utile tornare a chiarire che il costo del personale è dato dalle retribuzioni lorde a cui vanno aggiunti i contributi a carico degli enti, le spese per le indennità di missione e di trasferimento, le altre spese di carattere residuale ed il conguaglio tra i rimborsi effettuati nei rapporti intercorsi tra gli enti e le amministrazioni estranee al comparto.

Per il 1997, il costo del personale degli enti pubblici non economici ammonta a 4.632,9 miliardi e presenta un incremento del 5,6 % rispetto allo stesso dato del 1996 il quale, a sua volta era cresciuto circa della medesima percentuale rispetto al 1995. Per gli enti di ricerca e sperimentazione, il costo del personale ammonta a 1.396,8 miliardi e presenta un incremento del 4,9% rispetto allo stesso dato del 1996, il quale, invece, aveva avuto una flessione del 1,8% rispetto al 1995.¹²

Il costo unitario medio per unità di personale per gli enti pubblici non economici ammonta a 74,4 milioni annui, con una crescita del 10,4% rispetto al 1996 e di 77,1 milioni per gli enti di ricerca con una crescita percentuale del 3,9.

Nell'ambito delle singole voci di spesa costituenti il costo del personale dei due aggregati (tab.9), è opportuno evidenziare, nel comparto degli enti pubblici non economici, la crescita, oltreché della spesa per indennità di missione e trasferimenti (+2,4%), in controtendenza rispetto al 1996 ove risultava in diminuzione, e delle competenze accessorie (+14,6%), anche della voce "Altre spese" più elevata del 18% rispetto al 1996. Tale aumento risulta presumibilmente attribuibile alla tendenziale crescita del numero degli addetti collocati a riposo, trattandosi di categoria ove confluiscono tipologie di spesa non correlate a personale in servizio

¹² I dati del costo del personale erano stati indicati già nella precedente relazione sul costo del lavoro della Corte dei conti del 1997 e nella presente vengono sostanzialmente confermati.

(trattamento di fine rapporto, emolumenti a personale non più in servizio, ecc.). La stessa voce presenta, invece, nel settore della ricerca, un andamento decrescente rispetto al 1996 (-12,6 %), così come in forte diminuzione è la spesa per competenze accessorie (-28%) e quella per indennità di missione e trasferimenti (-22,5%)

Tabella 8

(importi competenze in milioni di lire)

SOTTO COMPARTI	UNITA' DI PERSONALE			SPESA PER COMPETENZE FISSE			SPESA PER COMPETENZE ACCESSORIE			TOTALE RETRIBUZIONI LORDE		COSTO DEL PERSONALE (1)	COSTO DEL LAVORO (2)
	Tempo indeterm. (a)	Restante personale (b)	Totale (a+b)	Tempo indeterm. (c)	Restante personale (d)	Totale (c+d)	Tempo indeterm. (e)	Restante personale (f)	Totale (e+f)	Tempo indeterm. (g)	Tempo indeterm. + restante pers. (g+h) (c+h)		
Enti pubblici non economici	58.151	4.003	62.154	2.228.679	109.180	2.337.859	855.815	4.586.586	5.442.401	3.084.494	7.780.264	4.632.886	4.871.754
Enti ricerca e specie industr.	15.328	2.629	17.957	827.799	102.641	930.440	45.813	2.204.204	2.250.017	873.612	3.180.457	1.396.759	1.435.584
Totale	73.479	6.632	80.111	3.056.478	211.821	3.268.299	901.628	6.790.790	7.692.418	3.958.106	10.960.717	6.029.645	6.317.338

(1) Comprende: totale retribuzioni; contributi a carico delle Amministrazioni, indennità per missioni.

(2) Comprende: costo del personale; gestione mensile, vestiario, equo indennizzo, formazione, concorsi e varie.

(importi competenze in milioni di lire)

SOTTO COMPARTI	UNITA' DI PERSONALE			SPESA PER COMPETENZE FISSE			SPESA PER COMPETENZE ACCESSORIE			TOTALE RETRIBUZIONI LORDE		COSTO DEL PERSONALE (1)	COSTO DEL LAVORO (2)
	Tempo indeterm. (a)	Restante personale (b)	Totale (a+b)	Tempo indeterm. (c)	Restante personale (d)	Totale (c+d)	Tempo indeterm. (e)	Restante personale (f)	Totale (e+f)	Tempo indeterm. (g)	Tempo indeterm. + restante pers. (g+h) (c+h)		
Autonomie locali	635.382	36.371	671.753	20.985.490	1.124.125	22.109.615	2.281.416	58.014	2.339.430	23.266.966	24.449.045	33.640.362	34.790.837
Servizio sanitario nazionale	645.576	27.722	673.298	29.258.895	1.151.362	30.910.257	4.449.803	152.230	4.602.033	34.208.698	35.512.294	49.021.279	49.814.313
Totale	1.280.958	64.093	1.345.051	50.244.385	2.275.487	52.519.872	6.731.219	210.244	6.941.463	57.475.664	59.961.335	82.661.641	84.605.150

(1) Comprende: totale retribuzioni; contributi a carico delle Amministrazioni, indennità per missioni.

(2) Comprende: costo del personale; gestione mensile, vestiario, equo indennizzo, formazione, concorsi e varie.

Per valutare l'efficienza della spesa per retribuzione, si dispone di un indicatore, calcolato dividendo il costo unitario medio giornaliero per il costo unitario medio della giornata lavorata.¹³ Tenuto conto che le ferie costituiscono il 10% circa del tempo lavorativo annuo, quanto più l'indice supera lo 0,1% tanto più il margine d'inefficienza sarà elevato. Per gli enti pubblici non economici l'indice è dello 0,19 mentre per gli enti di ricerca è dello 0,18.

6.4 Costo del lavoro

6.4.1 Costo del lavoro, *fringe benefits* e formazione.

Si è già data contezza delle voci di spesa che compongono il costo del personale (voci retributive in senso stretto al lordo dei contributi a carico dell'Amministrazione), aggregato finanziario di per sé insufficiente a dare la misura dell'intero complesso di risorse destinate al fattore lavoro. Per giungere alla quantificazione di tale macroaggregato, che costituisce il costo del lavoro, è, pertanto, necessario aggiungere alla spesa relativa al costo del personale, le ulteriori spese di carattere non strettamente retributivo, afferenti, comunque, alla remunerazione della prestazione lavorativa del personale dipendente ed identificabili genericamente come provvidenze al personale.

Ineriscono, pertanto, a tale ambito diverse categorie di spesa (cfr.tab.9) di cui può essere utile intercettare l'andamento, in considerazione soprattutto di come alcune di esse, in quanto in parte discrezionalmente modulabili da parte dell'amministrazione (*fringe benefits* e formazione), in effetti sottendano forme particolari di gestione delle risorse umane.

Il costo del lavoro dell'intero aggregato risulta pari a 6.317 miliardi di lire con un incremento del 7,4 % rispetto a quanto rilevato nel 1996. L'incremento è riscontrabile sia nel parastato (+ 8,1%) che nel settore della ricerca (+ 4,8%).

La categoria di spesa che presenta consistente incremento è quella destinata ai *fringe benefits*¹⁴, che evidenzia un aumento rispetto al 1996 del 4,4% per gli enti pubblici non economici, e del 9,8% per gli enti di ricerca, *trend* che conferma l'andamento crescente già riscontrato nei precedenti referti. Al riguardo è addirittura ovvia l'osservazione che tali forme di retribuzione indiretta risultano giustificate soltanto nella misura in cui si rivelino strumentalmente ed effettivamente incidenti sul miglioramento dell'efficienza e della produttività.

Altrettanto degna di nota è la riduzione della voce di spesa destinata alla formazione del personale: -3,3% per gli enti pubblici non economici, e -5% per gli enti di ricerca. Non è auspicabile che tale andamento decrescente, rilevato nelle precedenti relazioni, prosegua nel tempo, atteso quanto evidente si appalesi l'importanza della formazione del personale in un'ottica di gestione amministrativa efficace.

Dal rapporto percentuale tra la spesa per la formazione ed il risultato della sottrazione del costo del personale dal costo del lavoro si ricava la misura della quota-parte del costo del personale destinata alla formazione: nel parastato corrisponde al 10,3% e nella ricerca al 4,6%.

Tabella 9

¹³ Se, come in questo caso, a causa della carenza di dati relativi al costo economico di altre variabili, si considera, come unica variabile negativa, il costo sostenuto per le assenze del personale, è facile prevedere che tale margine di inefficienza corrisponderà alla percentuale di assenza pro-capite.

¹⁴ Complesso indistinto che comprende: spese per gestione mense/assegni di vitto, per erogazione buoni-pasto, di vestiario per i dipendenti, per il benessere del personale.

Enti pubblici non economici
Costo del lavoro e composizione percentuale (1997)

(dati espressi in migliaia di lire)

Voci di Spesa	Costo del Personale	Incid. %	Variaz. 96/97	Voci di Spesa	Costo del Lavoro	Incid. %	Variaz. 96/97
Competenze fisse	2.337.858.662	50	-1	Equo indennizzo	2.300.259	1	6
Compet. Accessorie	860.401.681	19	15	Formazione	24.568.390	10	-3
Contrib. Amm.ne	1.124.049.686	24	11	Concorsi	1.703.835	1	21
Contrib. sociali	76.776.872	2	2	Fringe Benefits	69.841.853	29	4
Altre spese	234.737.787	5	18	Spese Varie	140.449.025	59	586
Rimborsi	-937.969	-0	-163	Totale	238.863.382	100	
Costo del Personale	4.632.886.719	100		Costo del Personale	4.632.886.719		
				Costo del Lavoro	4.871.750.101		

Tabella 9-bis

Enti di ricerca
Costo del lavoro e composizione percentuale (1997)

(dati espressi in migliaia di lire)

Voci di Spesa	Costo del Personale	Incid. %	Variaz. 96/97	Voci di Spesa	Costo del Lavoro	Incid. %	Variaz. 96/97
Competenze fisse	930.439.974	66,6	8,9	Equo indennizzo	748.494	1,5	128,4
Compet. accessorie	48.017.627	3,4	-28,0	Formazione	2.270.043	4,6	-5,0
Contrib. Amm.ne	350.069.658	25,1	6,3	Concorsi	2.421.395	5,0	65,0
Missioni	35.863.384	2,6	-22,5	Fringe Benefits	31.111.235	63,7	9,8
Altre spese	32.546.544	2,3	-12,6	Spese Varie	12.278.038	25,1	-14,3
Rimborsi	-178.545	0,0	-89,8	Totale	48.829.205	100,0	
Costo del Personale	1.396.758.642	100,0		Costo del Personale	1.396.758.642		
				Costo del Lavoro	1.445.587.847		

6.5 Profili di spesa per aggregati omogenei e per enti esponenziali

6.5.1 Enti previdenziali - Automobil Club d'Italia, provinciali e locali.

Ai fini di una maggiore specificità dell'analisi in discorso e proseguendo sulla medesima linea tracciata con le precedenti relazioni, si ritiene opportuno soffermare l'attenzione su alcuni significativi profili di spesa relativi a settori che presentano caratteristiche di maggiore omogeneità nell'ambito del comparto degli enti pubblici non economici, rappresentati dagli enti previdenziali, categoria di maggiore rilievo nel comparto per rilevanza finanziaria degli oneri e per consistenza numerica degli addetti, e dall'Automobil Club d'Italia, A. C. provinciali e locali, quantificabili in 106 enti federati.

La spesa per le retribuzioni lorde degli enti previdenziali presenta un incremento del 3,5 % rispetto al 1996 ed assorbe l'84,4% della medesima spesa dell'intero comparto, con una consistenza numerica di poco meno di 52.000 unità, pari all'83,5% del personale del parastato, con diminuzione del 2 % rispetto al 1996.

Le retribuzioni unitarie medie (53.107 milioni di lire) superano del 3,4% la retribuzione unitaria media del comparto.

Il costo unitario medio del personale presenta un aumento del 10,9% rispetto al corrispondente valore relativo al 1996.

La spesa per retribuzioni lorde dell'Automobil Club d'Italia e degli A.C. provinciali e locali, per il 1997, presenta un decremento rispetto al 1996 dell'1% corrispondendo al 7,7% dell'intero comparto. L'aggregato ha una consistenza numerica di n.4824 unità, diminuita del 8,4 % rispetto al 1996.

Le retribuzioni unitarie medie (41.936 milioni di lire) si attestano, invece, ad un livello inferiore alla media del comparto (-18,3%)

Il costo unitario medio del personale presenta un aumento dell'8,4 % rispetto al corrispondente valore relativo al 1996.

6.5.2 INPS - CNR

Sul piano metodologico, è utile osservare che già il precedente referto sul costo del lavoro aveva evidenziato particolari profili di spesa sostenuta dall'INPS e dal CNR nel 1997, utilizzando dati tratti dalla Relazione della competente Sezione della Corte dei conti al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria. Nella presente relazione, i dati forniti corrispondono a quanto emerge dal sistema informativo integrato R.G.S./Cdc.

L'I.N.P.S., con una consistenza di personale per il 1997 pari a n.32.363 unità corrispondente al 63,3% del complesso degli addetti all'apparato enti previdenziali, assorbe il 65,8 % della spesa per le retribuzioni lorde del personale sostenuta dagli enti previdenziali (I.N.P.S., Istituto nazionale per l'assistenza contro gli infortuni sul lavoro e Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica ed altri enti minori)

Il dato relativo agli oneri globali del costo del lavoro per il 1997 che emerge dalla banca-dati della R.G.S. evidenzia una crescita del 7,4% rispetto al 1996, che non risulta giustificata dalla riduzione in termini assoluti della consistenza del personale rispetto al 1996 (-5%). Aumenta anche la spesa per retribuzione lorda (+1,3%), così come sale il costo unitario medio (+4,9%), e la retribuzione unitaria media (+1,3%).

Il Consiglio nazionale delle ricerche presenta una consistenza numerica pari a n. 7.503 unità, corrispondenti al 41,80% della forza lavoro del comparto degli istituti di ricerca e sperimentazione, che assorbe il 43,3 % dell'intera spesa per retribuzioni lorde per il 1997. L'andamento della consistenza numerica è in leggero aumento, pari allo 0,3% rispetto al 1996, dato non così dirompente da contrastare il *trend* decennale in costante diminuzione.

Il costo del lavoro del C.N.R. presenta un andamento crescente nel 1997 (+2,5% rispetto al 1996), con alcune significative variazioni delle singole voci di spesa. In particolare, merita attenzione il vertiginoso balzo verso l'alto della spesa per equo indennizzo al personale (da 59.468 a 543.461 migliaia di lire: +813% rispetto al 1996) e la riduzione della spesa destinata alla formazione del personale (ridotta del 74,2% rispetto al 1996): nel primo caso, onde procedere ad una opportuna verifica delle cause, e nel secondo, in ragione dell'incidenza diretta di una oculata spesa per formazione sul livello e sulla qualità della produzione.

Tabella 10

Retribuzione lorda media

COMPARTI	Unità di personale - uomo/anno			Retribuzione lorda	% rispetto intero comparto	Retrib. unitaria media	Variaz su media comparto	Variaz % 97/96
	A tempo indetermin.	Restante personale	Totale u/a					
Enti pubblici non economici	59.017	3.256	62.273	3.198.260.343	100,0	51.359	-	-
Enti ricerca	15.383	2.733	18.116	978.457.601	100,0	54.011	-	-
Enti previdenziali	48.214	2.637	50.851	2.700.517.050	84,4	53.107	3,4	7,9
A.C.I. e A.C. locali	4.926	48	4.974	208.570.877	6,5	41.936	-18,3	4,8
I. N. P. S.	32.780	6	32.786	1.774.741.619	55,5	54.131	5,4	5,4
C. N. R.	6.304	1.190	7.495	423.647.077	43,3	56.527	4,7	6,3

(fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ragioneria Generale dello Stato)

Tabella 11

Costo unitario medio

COMPARTI	Unità di personale - uomo/anno			Costo del personale	% rispetto intero comparto	Costo unitario medio	Variaz su media comparto	Variaz % 97/96
	A tempo indetermin.	Restante personale	Totale u/a					
Enti pubblici non economici	59.017	3.256	62.273	4.632.886.719	100,0	74.396	-	-
Enti Ricerca	15.383	2.733	18.116	1.396.758.642	100,0	77.101	-	-
Enti previdenziali	48.214	2.637	50.851	3.917.551.257	84,6	77.040	3,6	10,9
A.C.I. e A.C. locali	4.926	48	4.974	320.262.977	6,9	64.394	-13,4	8,4
I. N. P. S.	32.780	6	32.786	2.480.695.293	53,5	75.663	1,7	4,9
C. N. R.	6.304	1.190	7.495	598.504.416	42,8	79.858	3,6	1,8

(fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ragioneria Generale dello Stato)

6.6 Notazioni di sintesi sull'aggregato

Nel presente paragrafo si evidenziano i più significativi dati riassuntivi afferenti all'aggregato oggetto della presente trattazione.

Il costo del lavoro globale per il 1997 risulta pari a 6.317 miliardi e presenta un incremento rispetto al 1996 del 7,4%, riscontrato in ambedue i comparti (+ 8,18 % nel parastato, e + 4,85 nel settore della ricerca).

Nell'ambito delle varie componenti, si evidenzia l'affermarsi dell'andamento crescente del complesso indistinto dei *fringe benefits* (+4,4% per il parastato e +9,8% per il comparto ricerca), così come si conferma il *trend* decrescente della spesa per la formazione del personale (-3,3% per il parastato e -5% per il comparto ricerca).

Il costo del personale per il 1997 è pari, per gli enti pubblici non economici, a 4632,9 miliardi (+5,6% rispetto al 1996) e, per il settore della ricerca, a 1396,8 miliardi (+4,9% sul 1996).

Il costo unitario medio per addetto, pari per l'aggregato a 75 milioni annui, è di 74,4 milioni annui (+10,3% rispetto al 1996) per gli enti pubblici non economici, e di 77,1 milioni annui per gli enti di ricerca (+3,9% rispetto all'anno precedente).

Le risorse finanziarie distribuite per far fronte alla spesa per retribuzioni lorde per il personale in servizio nei due comparti si attestano, come l'anno precedente, intorno a poco più di 4 mila miliardi, ammontare costituente il 3% della quota globale destinata all'intero settore pubblico. E ciò, nonostante che l'entità numerica del personale considerato rappresenti circa il 2,4% del totale del personale dell'intero settore pubblico, e sia, inoltre, in costante diminuzione (-4,4% per il parastato e -0,04% per il settore della ricerca). Il rapporto tra risorse ed unità risulta essere il più elevato nell'ambito del settore pubblico e corrisponde a 52,1 milioni.

Gli oneri retributivi lordi si sono incrementati del 3,8% rispetto al 1996 (+3,1 per il parastato, e +6,3 per il comparto ricerca). Di tale spesa le componenti fisse assorbono il 73,1%, nel parastato, ed il 95,1% nel comparto ricerca, contro il, rispettivamente, 75,8 % ed il 92,7% per il 1996.

Le retribuzioni unitarie medie, calcolate rapportando la retribuzione complessiva delle varie categorie alla forza lavoro media (un dodicesimo del totale delle mensilità erogate nell'anno), risultano superiori ai valori rilevati per il complesso del settore pubblico, nonché ai valori rilevati per il 1996 (circa il 10% per il parastato ed il 5% per la ricerca).

Capitolo VII

IL PERSONALE DELLE UNIVERSITÀ

7.1 Premessa

La finalità conoscitiva di tale relazione consiste nella descrizione comparata tra gli Atenei dei fenomeni connessi all'impiego delle risorse umane e finanziarie destinate al conseguimento di alcuni degli obiettivi strategici tipici delle istituzioni universitarie.

Coerentemente con l'auspicio formulato nel precedente referto di questa Corte sul "costo del lavoro pubblico" ⁽¹⁾ l'analisi del comparto (Università e Scuole superiori) per gli anni 1997 e 1998 è stata condotta sui dati acquisiti:

- dal sistema informativo del consorzio interuniversitario CINECA di Bologna (che li raccoglie, elabora e gestisce in nome e per conto del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica), per quanto concerne la consistenza del personale in servizio e la spesa per retribuzioni (costo del personale, cioè retribuzione lorda complessiva + contributi a carico dell'Amministrazione),
- dalla "Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1998" deliberata dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti, per quanto concerne la ripartizione del Fondo per il Finanziamento Ordinario tra le varie Università e Scuole superiori,
- dalla "Relazione sul sistema universitario italiano per l'A.A. 97/98" curata dall'Ufficio di Statistica del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, per quanto concerne gli studenti iscritti (in totale e fuori corso) e gli studenti laureati (in totale e fuori corso).

Non sono stati presi in considerazione i dati pubblicati nel "Conto annuale 1997" edito dal Ministero del Tesoro B.P.E. — Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato — I.G.O.P., in quanto gli stessi palesano scostamenti significativi, in termini finanziari, rispetto a quelli forniti dal CINECA, né sono state indicate le cause giustificative di tale fenomeno ⁽²⁾. La preferenza è stata accordata ai dati provenienti dal citato consorzio interuniversitario poiché tale

¹ vds. Deliberazione delle SS.RR. in sede referente nr. 49/98 adottata nella camera di consiglio del 10 dicembre 1998 - pag. 263 : *"... Si reputa senz'altro opportuno per il futuro avviare un canale diretto fra gli Istituti universitari interessati (attualmente 57 statali ed 11 non statali) e questa Corte, eventualmente anche per il tramite del M.U.R.S.T. ovvero del C.I.N.E.C.A. di Bologna (che risulta disporre di una banca dati su base nazionale), onde addivenire ad un sistema organizzato di raccolta dei dati che garantisca idonei livelli di tempestività e certezza ..."*.

² A mero titolo esemplificativo si evidenzia il fatto che il "Conto annuale", pur ricomprendendo nel comparto università nr. 13 Osservatori e nr. 1 Istituto del Ministero della Difesa (non considerati, invece, nelle rilevazioni del CINECA), reca dati di spesa inferiori dell'1% circa (totale retribuzioni lorde indicate in £. 6.910.409.552.000 nel "Conto annuale" ed in £. 6.962.784.885.000 nei dati forniti dal CINECA).

fonte gestisce direttamente le retribuzioni del personale in servizio presso le Università consorziate e pertanto ha fornito i dati elementari sui quali questa Corte ha articolato le elaborazioni che seguono.

Per quanto concerne il 1998 non è stato possibile neanche confrontare i dati acquisiti con quelli risultanti al Ministero del Tesoro B.P.E. — Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato — I.G.O.P., poiché alla data del 13 dicembre 1999 non è risultato ancora edito il “Conto annuale 1998”.

L'osservazione è stata limitata alle sole Università e Scuole superiori statali [n. 62 — prospetto di sintesi in tabella 1 (³)], poiché non si dispone — allo stato attuale — di dati analitici relativi agli Istituti universitari privati legalmente riconosciuti (nr. 13) ed alle Università pontificie (nr. 9). In relazione alla nuova previsione normativa di cui all'art. 3 della legge 19 ottobre 1999 nr. 370 (⁴) si provvederà — fin dal referto relativo al prossimo esercizio finanziario — ad effettuare valutazioni comparative quantomeno per la prima di tali ulteriori due categorie di istituti universitari.

Come già avvenuto per la precedente relazione, anche per gli anni 1997 e 1998 sono state distinte le sei principali categorie in cui viene suddiviso tutto il personale del comparto (professori di ruolo, ricercatori, professori incaricati, dirigenti, personale dei livelli, restante personale), anche se le analisi di dettaglio sono state condotte principalmente sulle categorie che costituiscono la gran parte dell'intero comparto (professori di ruolo, ricercatori/assistenti, personale dei livelli e restante personale). Più in particolare:

- nella categoria dei “professori” rientrano sia i docenti appartenenti alla “I fascia” (Ordinari e Straordinari) sia quelli appartenenti alla “II fascia” (Associati confermati ed Associati non confermati),
- nella categoria dei “ricercatori/assistenti” rientrano i docenti appartenenti alla “III fascia” (Ricercatori confermati, Ricercatori non confermati, Assistenti r.e.),
- nella categoria del “restante personale” rientra il personale non di ruolo, il personale a tempo parziale ed il personale (non docente) a contratto.

7.2 Considerazioni generali sul comparto rispetto al “settore pubblico”

7.2.1 Consistenza del personale in servizio

Nel 1998 il personale (di ruolo e non) complessivamente in servizio presso le varie istituzioni universitarie è risultato pari a 123.493 unità, con un incremento rispetto al 1997 (118.887 unità) dello 3,9 %.

In ordine al *personale docente*, nel 1997 (n. 50303 unità totali) esso ha rappresentato poco meno della metà del totale del personale in servizio (42,4 %): i professori di ruolo (I e II fascia) il 24,7 %, i ricercatori/assistenti (III fascia) il 17,4 % ed i professori incaricati lo 0,3 % circa del totale. Nel 1998 tali proporzioni restano sostanzialmente immutate. Per l'intera

³ Tenendo conto però che nr. 3 Università (Università del Piemonte orientale “Amedeo Avogadro”, Università di Milano II - Bicocca, Università dell'Insubria) sono di recentissima attivazione eppertanto non hanno fornito dati per gli anni 1997 e 1998 e tenendo conto altresì, che le elaborazioni contenute nella tabella 07 sono state effettuate sui soli dati del 1997.

⁴ L'art. 3 della Legge 19 ottobre 1999 nr. 370 (in G.U. nr. 252 del 26 ottobre 1999), intitolato “Disposizioni per le università non statali”, così recita: “1. Le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 1 e 3, e all'articolo 2, comma 1, si applicano anche alle università non statali autorizzate al rilascio di titoli aventi valore legale. Il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica riserva, con proprio decreto, una quota dei contributi di cui alla legge 29 luglio 1991, n. 243, per l'attribuzione alle università non statali di appositi incentivi, sulla base di obiettivi predeterminati e in relazione agli esiti dell'attività di valutazione di cui agli articoli 1 e 2”.

categoria si registra un incremento rispetto al 1997 (5,6 %) ben superiore rispetto alla media di comparto.

Quanto ai *dirigenti*, nel 1997 la loro consistenza è stata pari allo 0,29% del personale totalmente in servizio, mentre nel 1998 tale rapporto è sceso allo 0,21%, significando una riduzione della consistenza rispetto all'anno precedente del 28%.

Il personale dei *livelli* ha rappresentato nel 1997 quasi la metà del personale complessivo (47,2 %), mentre nel 1998 tale incidenza è scesa al 44,9 %.

Il *restante personale* (non di ruolo-temporanei, contrattisti, part-time), infine, ha avuto nel 1998 una consistenza pari al 12,3 % del personale complessivamente in servizio, con un apprezzabile incremento rispetto al 1997 (nel quale ha costituito il 10,2 % del totale).

7.2.2 Spesa per retribuzioni

A fronte di 6.963 miliardi per retribuzioni lorde (competenze fisse ed accessorie, al netto dei contributi a carico dell'Amministrazione) dell'intero comparto registrati nel 1997, nel 1998 le stesse retribuzioni lorde sono ammontate a 7.291 miliardi circa, per un incremento del 4,7 %.

La retribuzione media annua pro-capite del comparto università, come negli anni precedenti, si è mantenuta anche per gli anni 1997 e 1998 tra le più alte del settore pubblico (cfr. prospetto in tabella 2): nel 1997 è stata pari a circa 58,6 milioni pro-capite, nel 1998 ad oltre 59 milioni pro-capite (per il 1997 la retribuzione media annua pro-capite nel settore pubblico è stata pari a 45,3 milioni circa, per il 1998 a 46 milioni circa). Occorre tenere presente, al riguardo, che circa un quarto del personale di comparto è costituito dalla categoria dei professori di ruolo, con una retribuzione media annua pro-capite di oltre 100 milioni.

7.3 Analisi comparative fra gli enti del comparto

Si premette che gli indicatori sviluppati nel presente capitolo, costruiti sulla base dei soli dati ricavati dalle fonti sopra citate ⁽⁵⁾, assumono un valore prettamente orientativo e vanno correttamente apprezzati con riferimento alle varie possibili interrelazioni fra loro. Non si ritiene significativo ricavare una classifica di Istituti universitari "migliori" o "peggiori" da un singolo indicatore, cosicché si è tentato di costruire una "griglia" che tenga conto tanto dei profili di efficacia (dell'azione amministrativa/didattica svolta) quanto di quelli dell'efficienza e dell'economicità. Gli spunti critici formulati, anziché condurre ad immediati giudizi negativi, devono costituire innanzitutto stimolo per un approfondimento dell'analisi relativa alle singole situazioni gestionali evidenziate, per valutare compiutamente le ragioni che determinano la loro classificazione "fuori standard".

7.3.1 Distribuzione del personale per categoria (tabelle 3 e 4)

A livello generale le prime dieci Università, per quantità di personale in servizio, si confermano — anche per gli anni 1997 e 1998 — Roma (La Sapienza), Napoli (Federico II), Palermo, Messina, Milano (Statale), Bologna, Padova, Firenze, Torino e Bari (anche se con un ordine in graduatoria lievemente diverso per ciascun anno, fermo restando il netto primato della Sapienza); nelle ultime 3 posizioni si confermano la S.I.S.S.A. di Trieste, la Scuola Superiore di studi e perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa e la Università per Stranieri di Siena, escludendo dal novero l'Università del Sannio in Benevento di recente istituzione ed ancora in fase di organizzazione (anche dal punto di vista del personale in dotazione) nel 1998.

La consistenza del personale va dai 12.106 dipendenti dell'Università la Sapienza di Roma ai 120 della SISSA di Trieste, con una media generale di comparto di 2.166 dipendenti.

sul totale delle 58 università esaminate 6 hanno un numero di dipendenti superiore ai 5.000, 15 hanno un numero di dipendenti compreso tra i 2.000 e i 5.000 le restanti 37 hanno un numero di dipendenti inferiore ai 2.000.

La posizione in graduatoria dei primi dieci Atenei, se considerata in relazione al parametro del "costo del lavoro", riflette abbastanza fedelmente quella per "personale in servizio" (cambia lievemente l'ordine in graduatoria ma le prime dieci restano tali), mentre varia se si adottano altri parametri generali di valutazione. Posto fuori discussione il costante primato dell'Università "La Sapienza" di Roma:

- se si considera la quota del Fondo per il Finanziamento Ordinario assegnata dal Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica al secondo posto resta Napoli (Federico II). Seguono Bologna, Milano (Statale), Firenze, Padova, Palermo, Torino, Pisa e Bari,
- se si considera, invece, la dimensione del corpo docente (professori, professori incaricati e ricercatori), al secondo posto sale Napoli (Federico II). Vengono poi nell'ordine Bologna, Milano (Statale), Padova, Torino, Palermo, Firenze, Pisa, Genova,
- se si considera, infine, il numero degli studenti iscritti ai vari corsi di laurea, al secondo posto resta Bologna, seguita da Milano (Statale), Napoli (Federico II), Torino, Bari, Padova, Firenze, Palermo e Catania e Pisa.

Prima considerazione di ordine generale: l'Università degli Studi di Messina, pur palesando una struttura organica fra le più "ricche", non compare fra i primi Atenei né per "corpo docente" né per "studenti iscritti". L'eccessiva incidenza dell'onere relativo alla struttura burocratica ("personale dei livelli" ÷ "restante personale") sul costo del lavoro globale rischia di determinare *ex se* un giudizio non positivo sul grado di efficienza espresso dalla struttura universitaria nel suo complesso.

La categoria dei "docenti" (professori, professori incaricati e ricercatori/assistenti), che nella media di comparto costituisce il 42,5 % circa di tutto il personale sia per il 1997 sia per il 1998.

Relativamente, invece, alla categoria dei "ricercatori/assistenti", che nella media di comparto costituisce il 17,4 % di tutto il personale sia per il 1997 sia per il 1998, le prime cinque Università della graduatoria per il 1997 (Scuola Normale di Pisa, Università del Molise in Campobasso, Università di Reggio Calabria, Università di Trento ed Università di Roma "Tor Vergata") si confermano - tranne l'Università del Molise, che scende oltre il decimo posto - anche nel 1998, con l'inserimento fra loro dell'Università del Sannio in Benevento e dell'Università di Catanzaro. Nel fondo della specifica graduatoria si osservano ancora, per entrambi gli anni, le due Università per Stranieri (Siena e Perugia), la Seconda Università di Napoli e l'Università di Messina.

Relativamente, ancora, alla categoria del "personale dei livelli", che nella media di comparto costituisce il 47,2 % di tutto il personale nel 1997 (44,9 % nel 1998), si evidenziano in testa alla graduatoria, sia per il 1997 sia per il 1998, la Seconda Università di Napoli, l'Università "Federico II" di Napoli, l'Università della Calabria in Cosenza e la Scuola Normale di Pisa. Nel fondo della specifica graduatoria si individuano, per entrambi gli anni di osservazione, l'Università di Verona, l'Università per Stranieri di Perugia e l'Università di Bergamo.

Relativamente, infine, alla categoria del "restante personale", che nella media di comparto costituisce il 10,2 % di tutto il personale nel 1997 (12,3 % nel 1998), si collocano in testa alla graduatoria, sia per il 1997 sia per il 1998, le due Università per Stranieri (Perugia e Siena), l'Università di Verona e quella di Messina. Nel fondo della specifica graduatoria si osservano, per entrambi gli anni, il Politecnico di Milano, l'Università di Reggio Calabria e quella di Pisa, con un inserimento dell'Università di Roma "Tor Vergata" nel 1998.

7.3.2 Ripartizione del costo del personale (tabelle 5 e 6)

A livello generale le prime Università, per costo del lavoro complessivo, si confermano — in entrambi gli anni oggetto di osservazione — Roma (La Sapienza), Napoli (Federico II) Bologna, Palermo e Milano (Statale), coerentemente con le rispettive posizioni nella classifica generale per personale in servizio. Si evidenzia l'anomalia relativa all'Università di Messina, che pur costituendo la quarta Università in ordine di personale in servizio scende in maniera apprezzabile nella graduatoria per costo del lavoro globale, poiché la gran parte del suo personale è costituita da personale amministrativo (caratterizzato da un costo del lavoro medio di categoria ben inferiore a quello del corpo docente in generale e dei "professori di ruolo" in particolare).

L'Università di Bergamo, le due Università per Stranieri, la Scuola Superiore "Sant'Anna" di Pisa e la S.I.S.S.A. di Trieste presentano i più bassi valori del costo del lavoro.

In termini di costo del lavoro medio (rapporto fra costo del lavoro totale di ciascun Ateneo e personale complessivamente in servizio) si confermano in testa alla classifica le Università di Ferrara, Firenze, Pavia, Bologna Padova e Pisa, mentre si situano nella parte più bassa le due Università per Stranieri (Siena e Perugia) e l'Università della Basilicata in Potenza. Non a caso tale graduatoria riflette più o meno fedelmente quella relativa all'incidenza della categoria dei "professori di ruolo" sul totale del personale: tale categoria, come è stato rilevato, presenta di gran lunga il costo del lavoro medio più alto.

7.3.3 Rapporto studenti fuori corso / totale studenti iscritti (tabella 7 - col. XVII)

Indicatore approssimativo del grado di efficacia (*recte*: di inefficacia) della struttura universitaria, che evidenzia il prolungamento patologico del corso degli studi. Il fenomeno degli studenti "fuori corso" risulta in parte legato alla capacità — espressa non solo dal corpo docente, ma dalla struttura universitaria nel suo complesso — di "seguire" lo studente e di motivarlo dall'atto dell'immatricolazione fino alla discussione della tesi di laurea. Un alto rapporto tra studenti fuori corso e totale studenti iscritti, pertanto, costituisce un segnale negativo sul piano dell'efficacia, tenuto conto che uno degli obiettivi tendenziali di ciascuna Università è quello di condurre ogni studente al conseguimento del titolo di laurea nei tempi previsti.

In tale valutazione si sconta, ovviamente, la componente soggettiva del fenomeno, concernente il grado di "fattiva collaborazione" espresso da ciascuno studente nel rispettare le "tappe" programmate del corso di laurea.

A fronte di una media di comparto pari al 36% si evidenziano per eccessiva incidenza dei "fuori corso" l'Istituto Universitario di Architettura di Venezia, le Università di Chieti (G. D'Annunzio), Roma (La Sapienza), Camerino, Pisa, Venezia e Macerata, i Politecnici di Milano e Torino e l'Istituto Universitario Orientale di Napoli.

Analizzando la specifica graduatoria ed "incrociando" le sue risultanze con quelle del rapporto fra totale studenti iscritti e docenti⁶ si rileva che mentre l'Istituto Universitario di Architettura di Venezia, l'Università "G. D'Annunzio" di Chieti, l'Università "La Sapienza" di Roma, il Politecnico di Milano e l'Università di Macerata palesano un rapporto studenti/docenti nettamente superiore alla media di comparto (pari a 31), l'Università di Camerino, l'Università di Pisa, il Politecnico di Torino e l'Istituto Universitario Orientale di Napoli presentano, al contrario, un rapporto in linea o addirittura inferiore a tale media.

⁶ Si ritiene che una delle cause del fenomeno dei "fuori corso" sia legata al c.d. "carico della docenza", specificamente trattato nel successivo paragrafo 7.3.8., poiché per comune esperienza laddove il singolo docente si trova a dover "seguire" un elevato numero di studenti difficilmente può garantire un'assiduità ottimale nell'opera di coinvolgimento e di stimolo rivolta al singolo discente.

7.3.4 Rapporto studenti laureati / corpo docente (tabella 7 - col. XVI)

Indicatore del grado di efficacia della struttura universitaria. Può essere considerato un valido correttore del rapporto studenti/docenti: poiché l'obiettivo tendenziale della struttura universitaria in genere, e del corpo docente in particolare, è quello di condurre alla laurea tutti gli studenti iscritti, un eventuale basso valore di tale indicatore potrebbe costituire, pur a fronte di un "virtuoso" rapporto studenti iscritti/docenti, un indice di inefficacia della struttura stessa. A fronte di una media di comparto pari a 2,4 (studenti laureati per docente), si evidenziano positivamente l'Università di Bergamo (5,6) ed il Politecnico di Milano (5); all'opposto, si rilevano risultanze negative relativamente all'Università per Stranieri di Perugia (per l'omologa di Siena non si ha disponibilità dei dati sugli studenti laureati) ed alle Università di Viterbo, Napoli II, Roma III e Potenza (tutte inferiori ad 1).

Se si considera, invece, il rapporto fra gli studenti laureati ed i soli Professori di ruolo la media di comparto (annuale) sale a 4 ed assume un valore specifico in ordine alla disponibilità dei titolari di cattedra a concedere e far discutere tesi di laurea.

7.3.5 Rapporto studenti fuori corso / corpo docente (tabella 7 - col. XIX)

Indicatore del grado di efficacia (*recte*: di inefficacia) della struttura universitaria. Individua la quota-parte del c.d. "carico della docenza" legata al fenomeno del "fuori corso" eppertanto teoricamente "evitabile" qualora la struttura universitaria palesasse un grado di efficacia ottimale, tenuto conto di quanto già osservato al precedente paragrafo 7.3.3. Costituisce, ovviamente, un indicatore negativo, evidenziandosi in tal senso — a fronte di una media di comparto pari a 11 studenti f.c. per docente — le Università di Macerata, Teramo, Salerno e Bergamo insieme all'Istituto Universitario di Architettura di Venezia (tutti oltre il doppio della media). All'opposto, palesano ottimi indici di carico da "fuori corso" le Università di Potenza, Napoli II e l'Università per Stranieri di Perugia.

7.3.6 Rapporto studenti laureati / studenti iscritti (tabella 7 - col. XXIII)

Indicatore del grado di efficacia della struttura universitaria. Da porre in correlazione con l'indicatore di cui al paragrafo 7.3.4. al fine di una migliore intelleggibilità dei risultati comparativi: un'Università con ridotto corpo docente, potrebbe palesare un ottimo rapporto laureati / docenti ma un pessimo rapporto laureati / studenti; al contrario, un'Università dal corpo docente apparentemente pletorico potrebbe rivelare un ottimo rapporto laureati / studenti, pur a fronte di un ridotto rapporto laureati / docenti essendo alto il valore del denominatore. A fronte di una media di comparto pari a 7,7 si evidenziano positivamente le Università di Venezia (12), Reggio Calabria (11,5), Pavia (10,8) ed il Politecnico di Milano (11,6) che, guarda caso, non occupano (fatta eccezione per il Politecnico di Milano) i primi posti nella graduatoria del rapporto laureati/docenti. Al contrario si evincono *performances* negative nelle Università di Roma III (2,7), Napoli II (3,2) Viterbo (3,9) e Politecnico di Bari (3,7).

7.3.7 Rapporto studenti fuori corso laureati / totale studenti fuori corso (tabella 07 - col. XXIV)

Ulteriore indicatore del grado di efficacia della struttura universitaria. Posto in correlazione con l'indicatore precedente, individua la parte di efficacia legata allo "smaltimento" del fenomeno dei "fuori corso". A fronte di una media di comparto pari a 18,7, si evidenziano positivamente l'Università "Federico II" di Napoli (35,8), l'Istituto Universitario Navale di Napoli (31,3) e l'Università "Ca' Foscari" di Venezia (29,3); all'opposto, palesano risultanze negative le Università di Viterbo (9,3) e Roma III (9,8).

7.3.8 Rapporto studenti iscritti / corpo docente (tabella 7 - col. XVIII)

Indicatore tendenziale del grado di efficienza della struttura universitaria (c.d. "carico della docenza") sotto il particolare profilo del livello del servizio di docenza che viene offerto. Si assume, in carenza di dati specifici sulla frequenza dei vari corsi di laurea e dei vari insegnamenti, che ciascuno studente abbia frequentato nel corso dell'anno un solo corso: i valori indicati, pertanto, devono ritenersi approssimati per difetto.

A fronte di una media di comparto pari a 31 studenti per docente, si evidenziano da una parte l'Istituto universitario navale di Napoli e le Università di Teramo, Macerata, Salerno e Bergamo, che palesano carichi specifici di docenza molto alti, tali da sollevare perplessità in ordine al livello di servizio erogato, dall'altra l'Università per Stranieri di Siena e l'Università per Stranieri di Perugia, che presentano un carico di docenza talmente basso (soprattutto la prima) da suscitare perplessità in termini di efficienza del servizio.

Rispetto alle osservazioni formulate nel precedente referto sul "costo del lavoro pubblico" (per l'anno 1996)⁷ si osserva che sono rimaste invariate tutte le Università già segnalate ai due capi opposti della specifica graduatoria, con l'aggiunta di qualcuna nell'evidenziazione di un rapporto studenti/docenti troppo alto. Si ribadiscono, pertanto, le medesime considerazioni già formulate, particolarmente per quanto concerne l'eventuale realizzazione di opportune sinergie fra le due Università per Stranieri.

7.3.9 Rapporto personale amministrativo / studenti iscritti (tabella 7 - col. XX)

Altro indicatore del grado di efficienza della struttura universitaria. Evidenzia il peso — in termini comparativi — della struttura burocratica di supporto all'attività istituzionale (docenza, ricerca, ecc.). A fronte di una media di comparto pari a 0,04 (unità amministrative per studente iscritto), si evidenziano positivamente le Università di Bologna, Cassino, Bergamo, Salerno, Macerata, Lecce e Teramo, il Politecnico di Milano e l'Istituto Universitario di Architettura di Venezia (tutti allo 0,02); all'opposto, palesano risultanze negative le due Università per Stranieri (Siena con 3,94 e Perugia con 0,72).

7.3.10 Rapporto personale amministrativo / corpo docente (tabella 7 - col. XXII)

Indicatore indiretto del grado di efficienza della struttura universitaria. Correttore di tutti gli indicatori legati al "costo del lavoro", in quanto quest'ultimo risulta sempre fortemente condizionato dalla presenza proporzionalmente maggiore dei docenti, specialmente dei professori di ruolo (caratterizzati da una retribuzione media annua pro-capite di oltre 100 milioni). A fronte di una media di comparto pari a 1,36, si evidenziano positivamente le Università di Ferrara, Trieste e Roma III; all'opposto, palesano risultanze negative le due Università per Stranieri (Perugia con 6,74 e Siena con 5,36).

⁷ "A fronte di una media di media di comparto pari a 32 studenti per docenti, si evidenziano da una parte l'Istituto universitario navale di Napoli, l'Università di Teramo, l'Università di Macerata, l'Università di Salerno che palesano carichi specifici di docenza molto alti (rispettivamente 85, 73, 70 e 70), tali da sollevare perplessità in ordine al livello di servizio erogato, dall'altra l'Università per stranieri di Siena e l'Università per stranieri di Perugia, che presentano un carico della docenza talmente basso (rispettivamente 1,36 e 6,62) da suscitare perplessità in termini di efficienza del servizio. se il trend evidenziato dovesse ulteriormente perdurare potrebbe essere valutata la strada dell'unificazione delle due strutture universitarie, così da pervenire a cospicue sinergie strutturali e funzionali."

"Il costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997" p.267.

7.3.11 Rapporto costo del lavoro / laureati (tabella 7 — col. XIV)

Indicatore del grado di economicità e di efficienza della struttura universitaria. Esso misura il costo medio di ciascuno studente laureato in termini di risorse umane complessivamente impiegate (docenti e non) per la sua formazione e funge da valido correttore dell'indicatore di cui al paragrafo successivo. Infatti a fronte di un'Università con molti iscritti e pochi laureati (in percentuale degli iscritti) il risultato "positivo" del primo indicatore (costo del lavoro specifico per studente iscritto) verrebbe equamente compensato da quello "negativo" del secondo; altrettanto nel caso di un'Università caratterizzata, a parità di costo del lavoro complessivo ⁽⁶⁾, da pochi iscritti e da un'ampia incidenza di laureati.

La media di comparto, pari ad oltre 102 milioni per studente, risulta "alterata" dai valori "fuori standard" relativi all'Università per Stranieri di Perugia (circa 550 milioni per laureato), alla Seconda Università di Napoli (oltre 459 milioni per laureato), all'Università di Potenza (circa 237 milioni per studente) ed all'Università di Roma Tre (oltre 209 milioni per laureato): la media di comparto più attendibile (ottenuta, cioè, eliminando i dati anomali) risulta, invece, di 78,2 milioni per laureato. Va precisato, comunque, che in tali calcoli è compresa anche l'attività di ricerca, oltre a quella di mera docenza.

7.3.12 Rapporto costo del lavoro / studenti iscritti (tabella 7 — col. XIII)

Indicatore del grado di economicità della struttura universitaria. Più in particolare costituisce un indicatore di economicità del servizio reso dalla struttura universitaria nel suo complesso (personale docente e non), basato sulla ripartizione - per ciascuna Università - del costo relativo alle risorse umane globalmente impiegate nel servizio stesso per il numero degli studenti iscritti ai corsi universitari. Anche qui la media di comparto, pari a 10,85 milioni circa per studente, risulta "falsata" dal valore abnorme relativo all'Università per Stranieri di Siena (231 milioni circa per studente) e "condizionata" dai valori molto alti registrati dall'Università per Stranieri di Perugia (circa 38 milioni per studente) e dalla Seconda Università di Napoli (circa 15 milioni per studente). Non considerando queste 3 realtà universitarie la media di comparto "precipita" a 6 milioni per studente, da ritenersi senz'altro più verosimile. Palesa invece un "costo specifico del lavoro" particolarmente basso l'Università di Teramo (circa 2 milioni per studente), laddove le risorse umane mediamente dedicate per ogni studente potrebbero apparire inadeguate per garantire un idoneo livello di servizio.

7.3.13 Rapporto costo del lavoro / quota del F.F.O. (tabella 7 — col. XII)

Indicatore del grado di economicità della struttura universitaria. Nella quasi totalità dei casi la quota del F.F.O. assegnata dal M.U.R.S.T. ad ogni Istituto universitario copre abbondantemente il relativo costo del lavoro (costo del personale + spese di gestione del personale non ripartibili), con un rapporto (fra costo del lavoro e quota F.F.O.) medio di comparto pari al 95,6 %. Fanno eccezione soltanto le Università di Verona, Messina, Palermo, Napoli II, Roma (La Sapienza), Siena e Napoli (Federico II), per le quali si registra un costo del lavoro pari - rispettivamente - al 123,84 %, 114,65 %, 111,03 %, 108,68 %, 108,63 %, 104,32 % e 102,70 % della propria quota del F.F.O. Al limite opposto della specifica graduatoria la Scuola Superiore di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa presenta un'incidenza del costo del lavoro sulla quota F.F.O. pari al 42,49 %, mentre per la S.I.S.S.A. di Trieste tale percentuale ascende al 52,57 %.

⁶ il diverso ordine in graduatoria della colonna relativa al rapporto costo del lavoro / totale studenti iscritti rispetto a quella del rapporto costo del lavoro / laureati dimostra, *ex se*, l'utilità di tale correlazione analitica.

Poiché la quota del F.F.O. è in buona parte proporzionale alle dimensioni del corpo docente, la "scopertura" delle due Università di Napoli, dell'Università di Verona e di quella di Messina sono facilmente spiegabili con le osservazioni formulate nel precedente paragrafo 9.3.1., mentre quella dell'Università di Palermo e di Roma (La Sapienza) sono comunque ricollegabili ai rispettivi rapporti quantitativi personale amm.vo / corpo docente (vds. paragrafo 9.3.10.). Qualche perplessità in più pone invece il 104,32 % dell'Università di Siena, poiché il rapporto struttura burocratica / corpo docente evidenziato in tale ateneo, perfettamente allineato alla media di comparto, non pare sufficiente per giustificare il *gap* di copertura.

Tabella 1

Istituti universitari in Italia
(in ordine alfabetico)

Istituti universitari pubblici

1 Ist. Sup. di Educ. Fisica (ISEF) - Roma	32 Univ. degli Studi di Catanzaro
2 Ist. Univ. di Architettura - Venezia	33 Univ. degli Studi di Ferrara
3 Ist. Univ. Navale - Napoli	34 Univ. degli Studi di Firenze
4 Ist. Univ. Orientale - Napoli	35 Univ. degli Studi di Genova
5 Politecnico di Bari	36 Univ. degli Studi di Lecce
6 Politecnico di Milano	37 Univ. degli Studi di Macerata
7 Politecnico di Torino	38 Univ. degli Studi di Messina
8 Scuola Internaz. Super. di Studi Avanz. (SISSA) - Trieste	39 Univ. degli Studi di Milano
9 Scuola Normale Superiore - Pisa	40 Univ. degli Studi di Milano II - "Bicocca"
10 Scuola Super. di Studi e di Perfez. "S. Anna" - Pisa	41 Univ. degli Studi di Modena e Reggio Emilia
11 Univ. degli Studi "Ca' Foscari" - Venezia	42 Univ. degli Studi di Napoli II
12 Univ. degli Studi "della Tuscia" - Viterbo	43 Univ. degli Studi di Padova
13 Univ. degli Studi "dell'Insubria" Como / Varese	44 Univ. degli Studi di Palermo
14 Univ. degli Studi "Federico II" - Napoli	45 Univ. degli Studi di Parma
15 Univ. degli Studi "G. D'Annunzio" - Chieti	46 Univ. degli Studi di Pavia
16 Univ. degli Studi "La Sapienza" - Roma	47 Univ. degli Studi di Perugia
17 Univ. degli Studi "Tor Vergata" - Roma	48 Univ. degli Studi di Pisa
18 Univ. degli Studi del Molise in Campobasso	49 Univ. degli Studi di Reggio Calabria
19 Univ. degli Studi del Sannio in Benevento	50 Univ. degli Studi di Roma Tre
20 Univ. degli Studi della Basilicata in Potenza	51 Univ. degli Studi di Salerno
21 Univ. degli Studi della Calabria in Cosenza	52 Univ. degli Studi di Sassari
22 Univ. degli Studi dell'Aquila	53 Univ. degli Studi di Siena
23 Univ. degli Studi di Ancona	54 Univ. degli Studi di Teramo
24 Univ. degli Studi di Bari	55 Univ. degli Studi di Torino
25 Univ. degli Studi di Bergamo	56 Univ. degli Studi di Trento
26 Univ. degli Studi di Bologna	57 Univ. degli Studi di Trieste
27 Univ. degli Studi di Brescia	58 Univ. degli Studi di Udine
28 Univ. degli Studi di Cagliari	59 Univ. degli Studi di Verona
29 Univ. degli Studi di Camerino	60 Univ. degli Studi per Stranieri di Perugia
30 Univ. degli Studi di Cassino	61 Univ. degli Studi per Stranieri di Siena
31 Univ. degli Studi di Catania	62 Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro"

ISTITUTI UNIVERSITARI PRIVATI
LEGALMENTE RICONOSCIUTI

UNIVERSITA' PONTIFICIE

1 Ist. Univ. Suor Orsola Benincasa - Napoli	1 Ateneo "Regina Apostolorum"
2 Libera Univ. degli Studi di Bolzano	2 Ateneo Romano della Santa Croce - Roma
3 Libera Univ. degli Studi "Jean Monnet" - Casamassima (BA)	3 Pontificia Università "San Tommaso d'Aquino" - Roma
4 Libera Univ. degli Studi di Urbino (PS)	4 Pontificia Università Gregoriana - Roma
5 Libera Univ. di Lingue e Comunicazione (IULM) - Milano	5 Pontificia Università Lateranense - Roma
6 Libera Univ. Internaz. Studi Sociali "Guido Carli" (LUSS) - Roma	6 Pontificia Università Salesiana
7 Libera Univ. Maria SS. Assunta (LUMSA) - Roma	7 Pontificia Università Urbaniana - Roma
8 Libero Univ. "Campus Bio-Medico" - Roma	8 Pontificio Ateneo "Antoniano"
9 Libero Ist. Univ. "Carlo Cattaneo" (LIUC) - Castellanza (VA)	9 Pontificio Ateneo "Sant'Anselmo"
10 Libero Univ. "S. Pio V" - Roma	
11 Univ. Cattolica del Sacro Cuore - Milano	
12 Univ. Vita-Salute San Raffaele - Milano	
13 Università Commerciale "Luigi Bocconi" - Milano	

Istituti universitari in Italia
(in ordine alfabetico)

Tabella 1 (segue)

**ISTITUTI UNIVERSITARI PRIVATI
LEGALMENTE RICONOSCIUTI**

- 1 Ist. Univ. Suor Orsola Benincasa - Napoli
- 2 Libera Univ. degli Studi di Bolzano
- 3 Libera Univ. degli Studi "Jean Monnet" -
- 4 Libera Univ. degli Studi di Urbino (PS)
Libera Univ. di Lingue e Comunicazione (IULM) -
- 5 Milano
Libera Univ. Internaz. Studi Sociali "Guido Carli"
- 6 (LUISS) - Roma
- 7 Libera Univ. Maria SS. Assunta (LUMSA) - Roma
- 8 Libero Univ. "Campus Bio-Medico" - Roma
Libero Ist. Univ. "Carlo Cattaneo" (LIUC) -
- 9 Castellanza (VA)
- 10 Libero Univ. "S. Pio V" - Roma
- 11 Univ. Cattolica del Sacro Cuore - Milano
- 12 Univ. Vita-Salute San Raffaele - Milano
- 13 Università Commerciale "Luigi Bocconi" - Milano

UNIVERSITA' PONTIFICIE

- 1 Ateneo "Regina Apostolorum"
- 2 Ateneo Romano della Santa Croce - Roma
- 3 Pontificia Università
- 4 Pontificia Università Gregoriana - Roma
- 5 Pontificia Università Lateranense - Roma
- 6 Pontificia Università Salesiana
- 7 Pontificia Università Urbaniana - Roma
- 8 Pontificio Ateneo "Antoniano"
- 9 Pontificio Ateneo "Sant'Anselmo"

Dati generali su personale in servizio e retribuzioni
anni 1997 - 1998

Tabella 2

categorie di personale	(importi in migliaia di lire)					
	consistenza		retribuz. medie		retribuz. complessive	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998
Professori (I e II fascia)	29.365	31.016	106.745	105.438	3.134.576.908	3.270.274.190
Ricercatori (III fascia)	20.696	21.418	64.490	64.914	1.334.684.696	1.390.323.059
Professori a contr. (ex incaric.)	242	206	27.701	23.838	6.703.634	4.910.663
Dirigenti	356	256	95.730	108.740	34.079.879	27.837.392
Personale dei livelli	56.082	55.457	39.837	40.684	2.234.116.793	2.256.207.642
Altro personale	12.146	15.140	18.000	22.554	218.622.975	341.464.273
TOTALI DI COMPARTO	118.887	123.493	58.566	59.040	6.962.784.885	7.291.017.219
SETTORE PUBBLICO			45.289	45.930		
PUBBLICO IMPIEGO			44.155	44.790		

categorie di personale	scost. consistenza 98 / 97	scost. retribuz. medie 98 / 97	scost. retribuz. compl. 98 / 97
Professori (I e II fascia)	5.62	-1.22	4.33
Ricercatori (III fascia)	3.49	0.66	4.17
Professori a contr. (ex incaric.)	-14.88	-13.94	-26.75
Dirigenti	-28.09	13.59	-18.32
Personale dei livelli	-1.11	2.13	0.99
Altro personale	24.65	25.30	56.19
TOTALI DI COMPARTO	3.87	0.81	4.71

elaborazioni: Corte dei Conti su dati tratti da "Relazione generale sulla situazione economica del Paese" - edizione 1998)

Tabella 3
Consistenza del personale - Anno 1997

UNIVERSITA'	Professori di ruolo	% sul totale	Professori incaricati	% sul totale	Ricercatori / Assistenti	% sul totale	Dirigenti	% sul totale	Pers. del livelli	% sul totale	Restante personale	% sul totale	Totale
ANCONA	239	21,36	1	0,09	164	14,66	3	0,27	566	50,58	146	13,05	1.119
BARI	968	23,43	19	0,46	705	17,06	11	0,31	2.057	49,78	370	8,95	4.132
BASSICATA (PZ)	134	14,18			180	19,05	2	0,21	327	34,60	302	31,96	945
BERGAMO	65	26,42			36	14,63	2	0,81	73	29,67	70	28,46	246
BIOLOGNA	1.721	33,62	9	0,18	1.007	19,67	10	0,20	2.210	43,17	162	3,16	5.119
BRESCIA	161	19,80			166	20,42	2	0,25	425	52,28	59	7,26	811
CAGLIARI	618	23,69	15	0,57	459	17,59	4	0,15	1.282	49,14	231	8,85	2.609
CALABRIA	237	19,24	8	0,65	184	14,94	3	0,24	763	61,93	37	3,00	1.232
CAMPORNO	156	24,15	1	0,15	108	16,72	5	0,77	340	52,63	36	5,57	646
CASSINO	96	21,62	1	0,23	88	19,82	4	0,90	237	53,38	18	4,05	444
CATANIA	879	25,88	16	0,47	682	20,08	12	0,35	1.792	52,75	16	0,47	3.397
CLIBETI	254	25,48			219	21,97	5	0,50	491	49,25	28	2,81	997
FERRARA	392	35,67	2	0,18	226	20,56	2	0,18	457	41,58	20	1,82	1.099
FIRENZE	4.403	33,07	8	0,19	878	20,70	6	0,14	1.808	42,62	139	3,28	4.242
GENOVA	1.137	32,18	6	0,17	651	18,43	4	0,11	1.422	40,25	313	8,86	3.533
L'AQUILA	335	29,11	1	0,09	248	21,55	3	0,26	531	46,13	33	2,87	1.151
LECCE	203	23,97	2	0,24	186	21,96	8	0,94	382	45,10	66	7,79	847
MACERATA	99	23,19	1	0,23	73	17,10	2	0,47	235	55,04	17	3,98	427
MESSINA	677	11,26	14	0,23	657	10,93	12	0,20	2.724	45,31	1928	32,07	6.012
MILANO	1.597	32,06	2	0,04	917	18,41	4	0,08	2.360	47,38	101	2,03	4.981
MODENA	439	33,59	1	0,08	242	18,52	4	0,31	570	43,61	51	3,90	1.307
MOLISE (CB)	44	13,13			85	25,37	1	0,30	185	55,22	20	5,97	335
NAPOLI	1.529	19,22	2	0,03	1.325	16,65	28	0,35	4.959	62,32	114	1,43	7.957
NAPOLI III Univ.	409	13,32			300	9,77	4	0,13	2.350	76,55	7	0,23	3.070
NAPOLI Ist. Navale	53	13,98	4	1,06	50	13,19	4	1,06	202	53,30	66	17,41	379
NAPOLI Ist. Orient.	176	23,04	1	0,13	122	15,97	3	0,39	267	34,95	195	25,52	764
PADOVA	1.415	33,32	1	0,02	775	18,25	6	0,14	1.779	41,89	271	6,38	4.247
PALERMO	1.078	17,56	25	0,41	796	12,97	28	0,46	2.502	40,76	1.710	27,85	6.139
PARMA	598	30,56			397	20,29	5	0,26	914	46,70	43	2,20	1.957
PAVIA	786	34,75	1	0,04	449	19,85	7	0,31	974	43,06	45	1,99	2.262
PERUGIA	701	20,15	1	0,03	464	13,34	19	0,55	1.434	41,22	860	24,72	3.479
PISA	1.133	31,77	1	0,03	703	19,71	5	0,14	1.720	48,23	4	0,11	3.566
Politecnico BARI	151	22,54	21	3,13	112	16,72	4	0,60	312	46,57	70	10,45	670
Politecnico MILANO	618	34,72			353	19,83	1	0,06	808	45,39			1.780
Politecnico TORINO	464	25,66	1	0,06	315	17,42	3	0,17	641	35,45	384	21,24	1.808
REGGIO CAL.	194	26,54			183	25,03	2	0,27	352	48,15			731

Tabella 3

Consistenza del personale - Anno 1997

UNIVERSITA'	Professori di ruolo	% sul totale	Professori incaricati	% sul totale	Riceratori / Assistenti	% sul totale	Direnti	% sul totale	Pers. del livelli	% sul totale	Restante personale	% sul totale	Totali
ROMA - La Sapienza	2.571	20,30	15	0,12	1.955	15,59	42	0,33	6.828	54,45	1.130	9,01	12.541
ROMA - Tor Vergata	496	21,30		-	479	22,50	3	0,14	1.025	48,14	126	5,92	2.129
ROMA III Univ.	436	37,98		-	241	20,99	5	0,44	327	28,48	139	12,11	1.148
SALERNO	350	21,93	11	0,69	327	20,49	6	0,38	605	37,91	297	18,61	1.596
SASSARI	316	20,43	14	0,90	277	17,91	3	0,19	704	45,51	233	15,06	1.547
Sc. Sup. St. Univ. PISA	16	11,03		-	23	15,86	1	0,69	55	37,93	50	34,48	145
Scuola Norm. PISA	37	11,04		-	97	28,96	2	0,60	195	58,21	4	1,19	335
SIENA	513	24,46	3	0,14	369	17,60	6	0,29	975	46,49	231	11,02	2.097
Str. PERUGIA	20	6,10		-	22	6,71	3	0,91	76	23,17	207	63,11	328
Stran. SIENA	9	5,63	6	3,75	10	6,25	1	0,63	78	48,75	56	35,00	160
TERAMO	65	21,10	4	1,30	64	20,78	2	0,65	108	35,06	65	21,10	308
TORINO	1.246	31,88	12	0,31	846	21,65	9	0,23	1.479	37,85	316	8,09	3.908
TRENTO	219	25,61		-	204	23,86	9	1,05	377	44,09	46	5,38	855
TRIESTE	643	35,02	6	0,33	388	21,13	5	0,27	739	40,25	55	3,00	1.836
TRIESTE - SISSA -	26	23,85		-	21	19,27	1	0,92	52	47,71	9	8,26	109
TUSCIA (VT)	155	25,79	-	-	116	19,30	2	0,33	309	51,41	19	3,16	601
UDINE	309	23,22		-	272	20,44	4	0,30	638	47,93	108	8,11	1.331
VENEZIA	349	31,61	1	0,09	183	16,58	11	1,00	467	42,30	93	8,42	1.104
VENEZIA Ist. Arch.	134	27,35	4	0,82	86	17,55	7	1,43	235	47,96	24	4,90	490
VIRONA	296	15,77	1	0,05	211	11,24	4	0,21	359	19,13	1.006	53,60	1.877
Totale	29.365	24,70	242	0,20	20.696	17,41	356	0,30	56.082	47,17	12.146	10,22	118.887

Fonte: elaborazione Corte dei conti su banca dati M.U.R.S.I.

Tabella 4

Consistenza del personale - Anno 1998

UNIVERSITA'	Professori di ruolo	% sul totale	Professori incaricati	% sul totale	Ricerca / Assistenza	% sul totale	Dirigenti	% sul totale	Pers. dei livelli	% sul totale	Resistente personale	% sul totale	Totali
ANCONA	260	20,11	-	-	180	13,92	2	0,15	577	44,62	274	21,19	1.293
BARI	1.032	25,08	16	0,39	725	17,62	13	0,32	2.024	49,19	305	7,41	4.115
BASILICATA (VZ)	177	17,52	-	-	179	17,72	3	0,30	330	32,67	321	31,78	1.010
BERGAMO	76	30,52	-	-	43	17,27	1	0,40	78	31,33	51	20,48	249
BOLOGNA	1.799	33,95	6	0,11	1.092	20,61	5	0,09	2.243	42,33	154	2,91	5.299
BRESCIA	190	22,27	-	-	164	19,23	-	-	447	52,40	52	6,10	853
CAGLIARI	690	24,86	15	0,54	465	16,76	1	0,04	1.275	45,95	329	11,86	2.775
CALABRIA	273	21,91	6	0,48	187	15,01	3	0,24	737	59,15	40	3,21	1.246
CAMERINO	163	24,55	1	0,15	116	17,47	3	0,45	344	51,81	37	5,57	664
CASSINO	119	24,64	1	0,21	93	19,25	2	0,41	243	50,31	25	5,18	483
CATANIA	896	25,88	15	0,43	684	19,76	8	0,23	1.695	48,96	164	4,74	3.462
CATANZARO	102	34,93	-	-	73	25,00	-	-	117	40,07	-	-	292
CHIETI	307	29,07	-	-	228	21,59	1	0,09	490	46,40	30	2,84	1.056
FERRARA	402	33,31	1	0,08	250	20,71	2	0,17	480	39,77	72	5,97	1.207
FIRENZE	1.410	33,05	8	0,19	920	21,57	9	0,21	1.783	41,80	136	3,19	4.266
GENOVA	1.155	32,98	6	0,17	644	18,39	3	0,09	1.399	39,95	295	8,42	3.502
L'AQUILA	350	29,22	1	0,08	264	22,04	3	0,25	541	45,16	39	3,26	1.198
LECCE	266	27,65	1	0,10	195	20,27	3	0,31	383	39,81	114	11,85	962
MACERATA	108	23,68	1	0,22	80	17,54	1	0,22	232	50,88	34	7,46	456
MESSINA	688	10,38	9	0,14	669	10,09	11	0,17	2.555	38,54	2.697	40,68	6.629
MILANO	1.724	31,53	1	0,02	965	17,65	3	0,05	2.514	45,99	260	4,76	5.467
MODENA	473	33,96	1	0,07	242	17,37	2	0,14	551	39,55	124	8,90	1.393
MOLISE (CI)	82	19,76	-	-	85	20,48	-	-	212	51,08	36	8,67	415
NAPOLI	1.585	19,34	2	0,02	1.115	16,05	18	0,22	4.910	59,92	364	4,44	8.194
NAPOLI IIa Univ.	428	13,54	-	-	302	9,55	4	0,13	2.290	72,42	138	4,36	3.162
NAPOLI Ist. Navale	57	13,83	3	0,73	48	11,65	2	0,49	204	49,51	98	23,79	412
NAPOLI Ist. Orient.	174	22,92	-	-	124	16,34	4	0,53	274	36,10	183	24,11	759
PADOVA	1.487	32,92	1	0,02	869	19,77	8	0,18	1.773	40,33	298	6,78	4.396
PALERMO	1.127	16,50	22	0,32	782	11,45	25	0,37	2.348	34,38	2.526	36,98	6.830
PARMA	626	30,39	-	-	409	19,85	5	0,24	941	45,68	79	3,83	2.060
PAVIA	807	33,78	1	0,04	488	20,43	4	0,17	1.004	42,03	85	3,56	2.389
PERUGIA	726	21,68	1	0,03	470	14,04	13	0,39	1.406	42,00	732	21,86	3.348
PISA	1.162	31,94	1	0,03	764	21,00	4	0,11	1.703	46,81	4	0,11	3.638
Politecnico BARI	183	27,11	19	2,81	112	16,59	2	0,30	319	47,26	40	5,93	675
Politecnico MILANO	724	37,40	-	-	365	18,85	1	0,05	846	43,70	-	-	1.936
Politecnico TORINO	522	26,76	1	0,05	335	17,17	2	0,10	642	32,91	449	23,01	1.951
REGGIO CAL.	121	24,74	-	-	121	24,74	2	0,41	245	50,10	-	-	489

Tabella 4

Consistenza del personale - Anno 1998

UNIVERSITA'	Professori di ruolo	% sul totale	Professori incaricati	% sul totale	Ricercatori / Assistenti	% sul totale	Diretteri	% sul totale	Pers. dei livelli	% sul totale	Restante personale	% sul totale	Totali
ROMA La Sapienza	2.683	22,16	12	0,10	1.982	16,37	29	0,24	6.393	52,81	1.007	8,32	12.106
ROMA Tor Vergata	513	25,11		-	497	24,33	2	0,10	1.030	50,42	1	0,05	2.043
ROMA IIIa Univ.	448	37,30		-	239	19,90	2	0,17	415	34,55	97	8,08	1.201
SALERNO	356	21,56	10	0,61	301	18,23	3	0,18	607	36,77	374	22,65	1.651
SANNIO (BN)	39	33,62		-	38	32,76		-	36	31,03	3	2,59	116
SASSARI	339	21,04	10	0,62	285	17,69	2	0,12	690	42,83	285	17,69	1.611
Sc. Sup. St. Univ. PISA	19	13,29		-	28	19,58	1	0,70	60	41,96	35	24,48	143
Scuola Norm. PISA	39	11,34	-	-	95	27,62	2	0,58	195	56,69	13	3,78	344
SIENA	526	25,80	3	0,15	382	18,73	4	0,20	980	48,06	144	7,06	2.039
Stran. PERUGIA	18	5,22		-	25	7,25	3	0,87	76	22,03	223	64,64	345
Stran. SIENA	10	6,25	5	3,13	10	6,25	1	0,63	76	47,50	58	36,25	160
TERAMO	75	22,39	4	1,19	73	21,79	1	0,30	121	36,12	61	18,21	335
TORINO	1.307	30,77	12	0,28	870	20,48	7	0,16	1.561	36,75	491	11,56	4.248
TRENTO	239	27,10		-	205	23,24	5	0,57	384	43,54	49	5,56	882
TRIESTE	653	28,37	4	0,17	416	18,07	4	0,17	740	32,15	485	21,07	2.302
TRIESTE - SISSA -	27	22,50		-	23	19,17	1	0,83	52	43,33	17	14,17	120
TUSCIA (VI)	160	26,27		-	115	18,88	2	0,33	313	51,40	19	3,12	609
UDINE	338	26,24		-	277	21,51	2	0,16	490	38,04	181	14,05	1.288
VENEZIA	344	30,04	1	0,09	193	16,86	6	0,52	474	41,40	127	11,09	1.145
VENEZIA Ist. Arch.	138	27,06	3	0,59	90	17,65	4	0,78	228	44,71	47	9,22	510
VERONA	314	17,80	2	0,11	227	12,87	2	0,11	381	21,60	838	47,51	1.764
Totali	31.016	25,12	206	0,17	21.418	17,34	256	0,21	55.457	44,91	15.140	12,26	123.493

Fonte: elaborazione Corte dei conti su bilanci dati M.U.R.S.T.

Costo totale - Anno 1997 (comprensivo degli oneri contributivi)

Tabella 5

UNIVERSITA'	Professori di ruolo	Professori incaricati	Ricercatori / Assistenti	Dirigenti	Personale dei livelli	Restante personale	Totale
ANCONA	34.626.565	18.685	14.657.862	353.216	29.643.116	3.187.310	82.486.754
BARI	141.052.457	657.623	62.967.910	1.704.783	109.545.033	5.223.373	321.151.179
BASILICATA (PZ)	16.872.817		12.010.884	102.615	15.445.296	3.420.409	47.852.041
BELLAGIO	7.925.464		2.222.403	275.062	2.912.974	2.330.288	15.666.171
BOLZONA	255.346.409	421.694	86.763.213	1.031.784	113.213.029	3.302.448	460.078.577
BRESCIA	22.325.082		12.926.281	290.074	18.637.175	1.815.405	55.994.017
CALABRIA	87.194.582	430.628	41.507.057	419.956	75.465.125	4.416.847	209.414.195
CALABRIA	31.372.306	322.391	13.648.319	657.212	37.813.201	1.549.088	85.362.517
CAMPORNO	21.558.469	17.660	7.867.774	591.035	17.922.007	1.275.991	49.232.936
CASSINO	10.873.788	15.528	5.967.957	370.128	11.597.283	472.286	29.296.970
CATANIA	122.972.726	470.473	56.373.390	1.455.823	88.906.790	1.005.385	271.184.587
CITTE'	31.935.533		16.608.147	483.833	25.003.674	1.352.449	75.383.636
FERRARA	58.144.839	77.799	19.747.719	238.780	22.997.337	1.635.424	102.841.898
FIRENZE	208.349.744	170.099	76.509.416	1.028.566	105.165.376	5.221.432	396.444.633
GENOVA	165.563.468	252.612	58.582.495	863.906	72.328.030	2.543.025	300.133.536
L'AQUILA	41.566.046	47.449	17.621.785	367.280	24.254.337	1.573.711	85.430.608
LIVORNO	27.355.361	28.668	15.585.010	630.140	20.732.772	3.359.894	67.691.845
MACERATA	13.105.034	51.614	6.563.302	297.119	11.228.632	1.061.349	32.307.050
MESSINA	98.115.972	444.191	70.402.505	1.557.737	167.455.464	31.671.318	369.647.187
MILANO	238.499.373	126.245	77.721.009	500.450	110.694.405	7.180.134	434.721.616
MODENA	62.705.559	15.987	19.960.312	416.038	28.346.530	932.688	112.377.114
MOLISE (CB)	5.438.647		5.620.930	61.822	8.569.360	1.310.753	21.001.512
NAPOLI	217.640.213	109.221	116.047.780	2.655.286	288.672.733	1.566.834	626.692.067
NAPOLI Ila Univ.	58.416.050		32.654.271	821.986	138.515.505	1.576.944	231.984.756
NAPOLI Ist. Navale	7.821.558	70.051	3.867.445	578.204	10.250.605	1.716.958	24.304.821
NAPOLI -Ist. Orient.	23.413.294	20.476	11.753.638	717.723	12.731.411	3.951.825	52.588.367
PADOVA	209.015.111	57.470	73.085.129	1.290.734	91.118.249	5.516.832	380.083.525
PALERMO	155.592.876	672.329	78.433.940	3.581.266	158.708.546	40.771.175	437.760.132
PARMA	88.831.592	494.049	36.438.398	1.055.529	46.168.414	3.463.527	176.451.509
PAVIA	116.315.742	10.452	38.502.727	795.053	48.052.395	3.187.458	206.863.827
PERUGIA	98.701.115	17.660	38.540.402	2.668.062	78.227.002	11.411.905	229.566.146
PISA	166.967.055	57.579	63.391.117	645.700	85.736.549	230.602	317.028.602
Politecnico BARI	19.590.421	609.581	7.775.606	507.001	16.664.814	375.489	45.522.912
Politecnico MILANO	84.340.138		24.603.069	232.686	37.071.935		146.247.828
Politecnico TORINO	66.547.187	59.274	24.702.567	309.539	33.207.236	7.421.065	132.246.868
REGGIO CAL.	23.472.009		13.365.043	330.711	18.407.904	17.461	55.593.128

Tabella 5

Costo totale - Anno 1997 (comprensivo degli oneri contributivi)

UNIVERSITA'	Professori di ruolo	Professori Incidenti	Ricercatori / Assistenti	Dirigenti	Personale del livello	Restante personale	Totale
ROMA La Sapienza	374.608.534	493.120	185.599.069	4.392.373	432.856.612	30.858.118	1.028.807.876
ROMA Tor Vergata	69.751.228		38.643.394	473.413	55.641.942	1.237.854	165.747.831
ROMA III Univ.	59.198.608		18.874.157	990.404	13.437.381	4.951.931	97.452.481
SALERNO	45.494.409	372.339	24.911.326	890.689	29.052.597	2.469.524	103.190.884
SASSARI	45.112.592	438.983	24.789.748	499.418	35.476.647	4.822.558	111.139.946
Sc. Sup. St. Un. P. PISA	2.422.282		1.677.049	232.052	2.651.560	418.303	7.401.246
Scuola Norm. PISA	6.026.087		8.121.613	410.075	9.088.085	146.076	23.791.936
SIENA	76.825.569	144.684	36.703.564	842.152	50.884.521	7.391.824	172.792.314
Stata. PERUGIA	2.392.033		1.907.987	660.538	4.215.927	5.672.831	14.849.316
Stata. SIENA	1.201.641	335.670	633.029	297.211	3.788.409	1.593.089	7.849.049
TERAMO	7.826.984	143.716	4.589.246	430.336	4.671.710	1.296.754	18.958.746
TORINO	177.563.823	410.126	71.556.666	1.089.011	73.168.269	7.007.020	330.794.915
TRENTO	27.652.313		15.082.652	623.026	18.538.677	1.519.299	63.416.567
TRIESTE	89.578.058	223.644	30.682.373	279.331	35.719.404	2.045.157	158.527.967
TRIESTE - SISSA -	3.813.187	539.100	1.395.594	290.159	2.279.753	232.992	8.011.685
TUSCIA (VI)	20.326.644		7.387.282	510.287	15.366.269	2.239.670	46.369.252
UDINE	40.307.448		206.659.78	451.823	26.602.887	282.3115	908.512.51
VENEZIA	46.270.990	54.948	13.747.545	1.329.227	20.936.295	3.107.035	85.446.040
VENEZIA Ist. Arch.	17.802.590	142.395	7.518.463	546.897	11.676.569	841.493	38.528.407
VERONA	47.889.953	24.472	23.769.577	395.027	17.945.909	18.644.972	108.669.910
Totale complessivo	4.201.629.575	9.070.685	1.803.253.124	45.520.888	3.045.389.667	266.368.697	9.371.232.636

Fonte: elaborazione Corte dei conti su banca dati M.U.R.S.T.

Costo totale - Anno 1998 (comprensivo degli oneri contributivi)

Tabella 6

UNIVERSITA'	Professori di ruolo	Professori incaricati	Ricercatori / Assistenti	Dirigenti	Personale dei livelli	Restante personale	Totale
ANCONA	36.473.323	355	15.624.649	160.467	30.046.904	6.331.848	88.637.546
BARI	152.121.734	502.767	68.365.815	1.679.294	110.360.156	4.794.474	337.824.240
BASELJATA (PZ)	18.674.172		13.133.713	262.784	15.494.397	2.670.954	50.236.000
BERGAMO	8.810.756		2.644.310	245.200	3.345.801	2.209.542	17.255.609
BOLOGNA	262.987.510	267.014	90.508.305	666.305	114.236.826	5.818.663	474.484.623
BRESCIA	26.055.974		14.349.920	35.955	20.865.361	1.672.904	62.980.114
CAGLIARI	90.743.506	318.004	43.094.353	268.664	70.197.976	7.071.349	211.693.852
CALABRIA	37.875.407	290.738	16.527.749	509.272	38.590.621	1.407.521	95.201.308
CAMERINO	23.677.091	17.660	8.832.296	375.335	17.666.712	1.527.285	52.094.379
CASSINO	13.434.915	15.528	6.899.304	401.271	12.299.297	592.471	33.642.786
CATANIA	134.808.398	403.562	68.630.851	1.071.242	101.485.697	10.677.235	317.076.985
CATANZARO	13.501.214		7.429.060		8.752.192		29.482.466
CHIETI	34.866.529		18.502.787	296.514	26.133.162	1.341.337	81.140.329
FERRARA	60.409.747	54.181	21.231.470	338.415	24.216.328	1.734.004	107.984.145
FIRENZE	209.512.425	180.251	77.107.502	1.172.083	93.790.619	5.140.172	386.903.052
GENOVA	170.517.715	252.622	59.771.035	617.143	73.187.652	3.018.049	307.364.216
LAQUILA	44.882.257	47.449	19.361.601	713.392	25.238.650	2.349.855	92.593.204
LECCE	30.687.660	16.258	17.369.280	505.824	20.566.595	5.360.149	74.505.766
MATERATA	13.483.804	53.679	6.882.096	125.985	11.299.309	2.781.730	34.626.603
MESSINA	100.723.216	385.012	74.464.363	1.249.757	160.388.684	45.130.844	362.342.076
MILANO	244.788.450	54.902	78.106.747	594.688	110.738.001	7.137.937	441.420.725
MODENA	65.872.735	5.329	21.713.044	340.225	27.976.642	2.311.520	118.219.495
MOLISE (CB)	5.939.766		5.648.469	674	9.259.468	1.270.472	22.118.849
NAPOLI	217.873.207	101.556	111.655.470	2.070.193	245.594.864	14.204.654	591.499.944
NAPOLI III Univ.	62.948.692		34.470.924	502.017	142.393.732	15.492.699	255.808.064
NAPOLI Ist. Navale	7.411.836	84.359	3.837.134	336.222	10.356.613	2.097.986	24.124.170
NAPOLI Ist. Orient.	23.597.709		12.027.468	399.176	13.089.490	5.147.924	54.261.767
PADOVA	214.304.292	69.202	77.533.075	1.063.339	97.380.649	9.025.463	399.176.018
PALERMO	157.888.902	483.150	75.159.707	3.354.768	141.591.767	86.169.220	464.647.514
PARMA	90.027.453	21.458	37.292.149	849.908	47.820.048	6.914.099	182.925.115
PAVIA	133.525.901	10.452	42.571.300	614.482	50.832.969	4.125.663	221.680.767
PERUGIA	100.553.323	17.660	39.291.537	2.074.455	80.830.012	20.388.046	243.155.035
PISA	174.235.241	26.845	67.037.201	673.694	88.741.298	198.980	330.913.259
Politecnico BARI	24.229.787	551.587	9.422.009	130.367	18.206.451	1.185.674	53.725.875
Politecnico MILANO	94.587.346		25.903.144	217.301	40.117.289		160.825.080
Politecnico TORINO	72.499.013	46.799	27.186.644	242.243	34.105.981	11.104.838	145.185.538
REGGIO CAL.	16.737.866		13.061.770	267.440	21.989.057		52.056.113
ROMA III Univ.	63.111.660		19.918.419	331.581	19.601.243	6.278.980	109.241.883
ROMA La Sapienza	347.956.596	419.047	162.788.844	4.370.311	451.299.888	44.709.866	1.011.544.352
ROMA Tor Vergata	74.924.943		39.489.605	409.364	58.754.635	37.339	173.615.886
SALERNO	46.236.701	369.743	25.642.579	144.477	29.885.399	4.107.486	106.386.385
SANNIO (BN)	3.959.510		1.965.794		1.341.095	735.899	8.002.298
SASSARI	47.355.825	397.215	28.079.708	319.636	36.868.485	5.297.513	118.318.382
Sc. Sup. St. Un. P. PISA	2.810.345		2.002.556	211.117	2.926.251	935.233	8.885.502
Scuola Norm. PISA	6.733.033	36.693	8.683.293	220.570	9.129.979	326.233	25.129.801
SIENA	81.765.005	154.152	38.561.094	668.630	55.085.407	6.121.877	182.356.165
Strat. PERUGIA	2.361.829		2.202.455	530.724	4.194.658	5.493.257	14.782.903
Strat. SIENA	1.354.837	504.599	659.047	208.172	4.447.402	1.959.624	8.933.681
TERAMO	8.576.902	143.849	4.987.895	226.426	6.360.868	7.797.123	28.093.063
TORINO	191.005.352	390.654	80.591.471	835.725	77.741.366	11.037.116	361.621.684
TRENTO	29.799.316		15.680.118	848.347	18.558.208	1.519.852	66.403.841
TRIESTE	93.258.225	146.186	33.595.933	987.469	38.252.677	2.692.629	168.933.319
TRIESTE-SISSA -	37904821		15578181	1938111	24181101	562999	8523220
TUSCIA (VT)	21.344.756		8.022.791	368.936	16.320.456	2.568.628	48.625.567
UDINE	43.931.566		22.220.177	274.762	23.986.507	3.560.284	93.973.296
VENEZIA	49.456.515	54.948	15.143.806	818.303	22.303.157	3.695.768	91.472.477
VENEZIA Ist. Arch.	18.532.494	124.824	8.221.578	567.972	12.686.900	2.148.156	42.081.924
VERONA	52.335.000	23.202	24.662.686	335.470	18.958.145	17.702.584	114.016.887
Totale complessivo	4.371.469.586	6.843.491	1.877.126.116	37.315.897	3.070.308.066	427.693.987	9.790.757.143

Fonte: elaborazione Corte dei conti su banca dati M.U.R.S.T.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabella 7
 Comparto delle Università: Indicatori 1997

UNIVERSITÀ	N°	Dati relativi al 1997										Indicatori											
		quota in O. n. v. v. v.	costo del lavoro	totale docenti (prof., ricerc., assist.)	totale pers. num. vo. (livelli restante pers.)	studenti iscritti		studenti laureati		costo del lavoro com. qu. v. v. v.	costo del lavoro totale studenti	costo del lavoro costo del lavoro laureato	quota F.T.O. totale studenti	laureati / docento	% studenti fuori corso su totale	totale studenti docenti	stud. fuori corso / docento	pers. anno vo. totale studenti	totale studenti anno vo. / laureato	personale anno vo. / laureato	% laureati su totale studenti	N° laureati su totale studenti	
						non corso	totale	non corso	totale														
UNIVERSITÀ	1	ANCUNA	91.260,101	82.486,754	404	712	4.336	12.599	911	710	71.715	90.545	7.482	7.482	2,25	34,42	31,19	10,73	0,06	0,06	1,76	7,23	16,37
	33	ANCONA	318.513,343	321.151,179	1.692	2.427	26.701	71.350	4.628	3.978	71.723	69.293	4.743	4.743	2,74	37,42	42,17	15,78	0,03	0,03	1,43	6,49	14,97
	10	BIARI	18.981,495	15.666,171	101	143	2.292	6.356	563	518	61.684	27.826	2.986	2.986	5,57	36,06	62,93	22,69	0,02	0,02	1,42	8,86	22,60
	52	BERGAMO	510.443,541	460.078,577	2.737	2.372	32.960	98.285	8.594	7.665	89.877	79.013	5.194	5.194	3,14	33,54	35,91	12,04	0,02	0,02	0,87	8,74	23,26
	3	BRESCIA	72.708,992	55.994,017	327	484	3.542	12.037	883	721	68.873	62.413	6.040	6.040	2,70	29,43	36,81	10,83	0,04	0,04	1,48	7,34	20,36
	37	BRESCIA	216.578,099	209.414,195	1.092	1.513	13.076	37.751	1.594	1.428	80.266	76.061	5.547	5.547	1,46	34,64	34,57	11,97	0,04	0,04	1,48	7,34	20,36
	16	CALABRIA	59.206,214	49.232,936	265	376	3.570	7.858	457	418	76.212	83,16	6,265	6,265	1,72	45,43	29,65	13,47	0,05	0,05	1,42	5,82	11,71
	41	CAMPANIA	39.274,755	29.206,970	185	255	3.647	10.977	563	518	63.984	74,59	3,669	3,669	3,04	33,22	59,24	19,71	0,02	0,02	1,38	5,13	14,20
	47	CAMPANIA	305.417,900	271.181,587	1.577	1.808	13.458	52.657	2.894	2.414	79.831	88,79	5,150	5,150	1,84	33,15	33,39	11,07	0,03	0,03	1,15	5,50	13,81
	13	CATANIA	82.797,701	75.383,636	473	519	8.099	18.135	1.518	1.292	75.610	91,05	4,157	4,157	3,21	47,97	38,34	18,39	0,03	0,03	1,10	8,37	14,85
	36	CITTA' DI ANZANO	99.833,227	85.362,517	429	800	7.121	18.815	1.496	1.195	69.288	85,51	4,537	4,537	3,49	37,85	43,86	16,60	0,04	0,04	1,06	7,95	16,78
	30	CUSANZA	113.053,915	102.841,898	620	477	4.916	14.446	950	674	93.578	90,97	7,119	7,119	1,53	34,03	23,30	7,93	0,03	0,03	0,77	6,58	13,71
	27	FERRARA	404.109,075	396.444,633	2.289	1.917	21.581	58.239	3.604	4.192	93.457	86,109	6,919	6,919	2,01	37,06	25,44	9,43	0,03	0,03	0,85	7,91	19,42
	5	FIRENZE	325.782,837	300.133,536	1.794	1.735	13.818	40.255	1.801	2.979	84.951	92,13	7,456	7,456	2,12	34,33	22,44	7,70	0,04	0,04	0,97	9,44	21,36
	11	GENOVA	109.313,053	85.430,608	584	564	3.734	16.819	688	544	74.223	78,15	5,070	5,070	1,18	22,16	28,85	6,39	0,03	0,03	0,97	4,08	14,57
	28	L'AQUILA	85.202,613	67.691,845	391	448	6.008	22.067	1.027	953	79.920	79,45	3,068	3,068	2,63	27,23	36,44	15,37	0,02	0,02	1,15	4,63	15,86
	46	LECCE	39.612,975	32.307,050	173	252	4.760	12.249	751	717	75.661	81,56	2,638	2,638	4,34	38,46	20,80	27,51	0,02	0,02	1,46	6,13	15,06
	45	MATERATA	322.420,469	369.642,187	1.348	4.652	11.472	34.634	2.697	2.681	61.485	114,65	10,673	10,673	2,00	34,28	25,69	8,81	0,13	0,13	3,45	7,79	22,38
	12	MESSINA	128.026,102	112.377,114	682	621	4.783	13.300	1.310	1.105	85.981	87,78	8,449	8,449	1,92	35,96	19,50	7,01	0,05	0,05	0,91	9,85	23,10
	25	MODENA	31.695,582	24.304,821	107	268	1.381	8.792	443	432	64.129	76,68	2,764	2,764	4,14	15,71	82,17	12,91	0,03	0,03	0,20	5,04	31,28
	50	NAPOLI "Federico II"	610.186,785	626.692,067	2.856	5.073	17.519	73.090	6.972	6.266	78.760	102,70	8,574	8,574	2,44	23,97	25,59	6,13	0,07	0,07	1,78	9,54	35,77
	2	NAPOLI "Federico II"	54.859,081	52.588,367	209	462	3.296	8.553	773	746	68.833	95,86	6,149	6,149	2,59	38,54	28,61	11,02	0,05	0,05	1,55	9,04	22,63
	44	NAPOLI Int. Univ. Orient.	398.777,974	380.083,525	2.191	2.050	21.424	59.850	5.090	5.062	89.495	95,31	6,351	6,351	2,60	35,80	27,32	9,78	0,10	0,10	0,94	9,51	23,63
	6	PADOVA	394.278,875	437.760,132	1.899	4.212	15.919	52.764	3.334	2.959	71.308	111,03	8,297	8,297	1,76	30,17	27,79	8,38	0,08	0,08	2,22	6,32	18,59
	7	PALERMO	189.899,970	176.451,509	995	957	10.429	30.469	2.774	2.362	90.164	92,92	5,791	5,791	2,79	34,23	30,62	10,48	0,03	0,03	0,96	9,10	22,65
	18	PALERMO	223.047,569	206.863,827	1.236	1.019	10.145	26.932	2.894	2.081	61.452	92,74	7,681	7,681	2,34	37,07	21,79	8,21	0,04	0,04	0,82	10,73	20,51
	15	PAVIA	242.652,158	229.566,146	1.166	2.294	10.380	30.162	2.252	2.024	65.986	94,61	7,611	7,611	1,93	34,41	25,87	8,90	0,08	0,08	1,97	7,47	19,50
	14	PERUGIA	343.354,016	317.028,602	1.837	1.724	20.810	50.086	3.373	3.026	88.903	92,33	6,330	6,330	1,84	41,55	27,27	11,33	0,03	0,03	0,94	7,47	19,50
	9	PISA	60.487,393	47.852,041	314	629	1.239	4.939	202	180	50.637	79,11	9,689	9,689	0,64	25,09	15,73	3,95	0,13	0,13	0,04	4,09	14,53
	40	POTENZA	70.661,590	55.593,128	377	352	1.581	5.139	592	209	76.051	78,68	10,818	10,818	1,57	30,76	32,63	4,19	0,07	0,07	0,93	11,52	13,22
	38	REGGIO CALABRIA	947.079,210	1.028.807,826	4.541	7.958	74.600	160.648	13.016	11.837	82.036	108,63	6,404	6,404	2,87	46,44	35,38	16,43	0,05	0,05	1,75	8,11	15,87
1	ROMA "Im Vergata"	176.209,001	165.747,811	975	1.151	4.682	16.515	1.391	1.012	77.852	94,06	10,016	10,016	1,43	28,35	16,94	4,80	0,07	0,07	1,18	8,42	22,26	
21	ROMA "Im Vergata"	129.358,125	103.190,884	688	902	16.740	41.458	2.819	2.491	61.656	79,77	2,374	2,374	4,10	38,52	63,17	24,33	0,02	0,02	1,31	6,49	14,88	
24	SALERNO	123.501,520	111.139,916	607	937	5.476	15.658	917	763	71.842	89,99	7,098	7,098	1,51	34,97	25,80	9,02	0,06	0,06	1,54	5,86	13,97	
26	SASSARI	165.633,481	172.792,314	885	1.206	6.063	20.601	1.836	1.526	82.480	94,113	8,040	8,040	2,07	29,43	22,28	6,45	0,06	0,06	1,36	8,91	25,17	
22	SIENA																						

Tabella 7
 Comparto delle Università: Indicatori
 1997

N°	UNIVERSITÀ	DATI relativi al 1997										INDICATORI											
		quota consolidata % F.O.	costo del lavoro	totale docenti (prof. + ricerc. assist.)	totale pers. amm. vo (livelli restante pers.)	studenti iscritti		studenti laureati		costo del lavoro medio	% copertura costo del lavoro con quota F.O.	costo del lavoro totale studenti	costo del lavoro totale laureati	quota F.O. / totale studenti	laureati / docenti	% studenti fuori corso su totale	studenti fuori corso / docenti	pers. amm. vo / totale studenti	personale amm. vo / laureato	% laureato su amm. vo / docenti	% laureato su totale studenti	% laureati f.o. su totale studenti	
I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII	XIX	XX	XXI	XXII	XXIII	XXIV
51	TERAMO	28.366.790	18.958.746	133	173	3.623	9.604	582	529	61.551	66,83	1.974	32.575	2.954	4,38	37,72	72,21	22,24	0,02	0,02	1,30	6,06	14,00
8	TORINO	356.501.310	330.794.915	2.104	1.795	26.706	71.756	5.924	4.925	81.646	92,79	4.610	55.840	4.968	2,82	37,22	34,10	12,69	0,03	0,03	0,85	8,26	18,44
39	TRENTO	63.779.799	63.416.567	423	423	5.240	13.958	1.115	1.066	74.171	99,43	4.543	56.876	4.569	2,64	37,54	33,00	12,39	0,03	0,03	1,00	7,99	20,34
20	TRIESTE	177.296.428	158.527.967	1.037	794	8.350	23.103	1.740	1.523	86.344	89,44	6.862	91.108	7.674	1,68	36,14	22,28	8,05	0,03	0,03	0,77	7,53	18,24
31	UDINE	92.439.257	90.851.231	581	746	4.146	11.582	899	777	68.258	93,24	7.844	101.058	8.415	1,55	35,80	19,93	7,14	0,06	0,06	1,28	7,76	18,74
45	VENEZIA IU. Univ. di Arch.	43.966.710	38.528.407	224	259	5.814	10.515	987	928	78.629	87,63	3.664	39.036	4.383	4,41	55,29	46,94	25,96	0,02	0,02	1,16	9,39	15,96
34	VERONA	87.747.252	108.669.910	508	1.365	5.176	16.070	1.124	868	57.896	123,84	6.779	96.681	5.474	2,21	32,29	31,56	10,19	0,09	0,09	2,69	7,01	16,77
42	VIGEVANO "La Lucina"	56.721.818	46.309.252	271	328	2.497	6.895	266	231	77.153	81,75	6.725	174.320	8.227	0,98	36,21	25,44	9,21	0,05	0,05	1,21	3,86	9,25
32	"Ca' Foscari" - VENEZIA	92.013.818	85.416.010	533	560	7.043	17.908	2.155	2.063	77.397	88,05	4.771	79.650	5.419	4,04	39,33	33,60	13,21	0,03	0,03	1,05	12,03	29,29
49	CAMPIDANIO	32.254.555	21.001.512	129	205	2.043	6.074	264	241	62.691	65,11	3.458	79.551	5.310	2,05	33,64	47,09	15,84	0,03	0,03	1,59	4,35	11,80
4	ABRUZZO	450.392.853	434.721.616	2.516	2.464	34.650	93.151	7.357	6.123	87.276	96,52	4.667	59.090	4.835	2,92	37,20	37,02	13,77	0,03	0,03	0,98	7,90	17,67
17	BAPIOLA Seconda	213.452.796	231.984.756	709	2.357	1.603	15.643	505	307	75.565	108,68	14.830	459.376	13.645	0,71	10,23	22,06	2,26	0,15	0,15	3,32	3,23	19,15
43	Politecnico di BARI	56.051.381	45.522.912	284	382	3.825	10.669	395	395	67.945	81,22	4.267	115.248	5.254	1,39	35,63	37,57	12,47	0,04	0,04	1,35	3,70	10,33
19	Politecnico di MILANO	178.286.630	146.247.828	971	808	18.180	42.394	4.898	4.522	82.162	81,80	3.450	29.859	4.217	5,04	42,88	43,66	18,72	0,02	0,02	0,83	11,55	24,87
23	Politecnico di TORINO	138.282.764	132.216.868	780	1.025	10.080	24.257	1.956	1.754	73.145	95,63	5.452	67.680	5.701	2,51	41,23	31,10	12,82	0,04	0,04	1,31	8,06	17,54
29	ROMA Tre	108.882.372	97.452.181	677	466	4.411	12.498	466	433	81.889	89,50	5.569	209.125	6.223	0,69	25,38	25,85	6,56	0,03	0,03	0,69	2,66	9,75
55	S.I.S.S.A. - TRIESTE	65.240.092	8.011.685	47	64					71.502	52,57										1,30		
53	S.S.S.U. "S. Anna" - PISA	17.419.988	7.401.246	39	105					51.043	42,09									2,69			
48	Scuola Norm. Sup. - PISA	34.654.827	33.791.936	134	199					71.021	68,45									1,49			
54	Univ. per Stranieri - PERUGIA	15.676.486	14.849.316	42	283	48	393	27	6	45.272	91,72	37.785	549.975	39.889	0,64	12,21	9,36	1,14	0,72	0,72	6,74	6,87	12,50
56	Univ. per Stranieri - SIENA	9.145.933	7.819.049	25	134		34			49.057	85,82	210.851		268.978	0,80	0,00	1,36	0,00	3,94	3,94	5,36	0,00	0,00
	Totale e medie su tutti	9.806.314.298	9.371.232.636	50.303	68.228	559.943	1.557.979	119.885	103.421	74.544	88,38	10.847	102.025	12.145	2,43	34,21	33,69	11,94	0,13	0,13	1,58	7,25	18,08
	Medie generali									78.825	95,56	6.015	78.169	6.294	2,38	35,94	30,97	11,13	0,04	0,04	1,36	7,69	18,65

Capitolo VIII

CONCLUSIONI

8.1 Osservazioni generali

- In ordine alla fissazione dei criteri di rilevazione dei dati sul personale pubblico, fissazione che l'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993 riserva al Ministero del tesoro e al Dipartimento della funzione pubblica, la Corte, come risulta in premessa, manifesta la disponibilità a far conoscere d'anticipo, in via informale, e ferma restando la distinzione delle rispettive responsabilità istituzionali, le proprie valutazioni;

- la rilevazione della Ragioneria non comprende le gestioni del personale delle cosiddette amministrazioni indipendenti. L'esclusione si fonda evidentemente sull'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 29/1993, che tra le "pubbliche amministrazioni", non considera esplicitamente dette strutture. Osserva nondimeno la Corte che il referto al Parlamento, previsto dall'art. 65 del d.lgs. n. 29, è funzionale al conseguimento di obiettivi di contenimento del costo del lavoro e di razionalizzazione della gestione del personale pubblico, circostanza che giustifica l'interpretazione estensiva del citato art. 65. Una ulteriore argomentazione si rinviene nel fatto che talune autorità indipendenti sono in atto soggette al più penetrante controllo della Corte. Senza contare infine che alcune di esse possono utilizzare personale di amministrazioni pubbliche (§ 1.3.2);

- permane l'assenza del conto della previdenza, previsto, per le amministrazioni statali, dall'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993 (§ 1.4);

- non è stata redatta, neanche nel 1998, la relazione al conto annuale, che la Ragioneria, in ottemperanza alle circolari dalla stessa emanate, deve predisporre sulla base delle relazioni sui risultati di gestione trasmesse, ai sensi dell'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993, dalle amministrazioni, in allegato ai conti annuali (§ 1.4);

- esistono problemi di trasparenza nell'esposizione degli oneri di personale (§ 3.2.2);

- si auspica l'approntamento di una metodologia di monitoraggio per verificare la compatibilità tra gli incrementi retributivi e l'aumento di produttività del lavoro pubblico (§ 3.2.5);

- si segnala l'esigenza di attivare strumenti di controllo di gestione e l'applicazione della normativa sulla responsabilità dirigenziale (§ 3.2.5);

- occorre continuare la ricerca di soluzioni per migliorare la qualità e la tempestività dei dati. Per conseguire l'obiettivo, la Corte suggerisce, come indicato in premessa, le seguenti misure:

- anticipazione della data di presentazione alla Ragioneria dei conti annuali da parte delle amministrazioni;

- accelerazione del processo di interconnessione dei sistemi informativi, previsto dall'articolo 63, comma 3, del d.lgs. n. 29/1993;

- integrazione delle rilevazioni censuarie, necessariamente lente, con stime statistiche, basate su tecniche di campionamento;
- avvio rapido dell'attività di monitoraggio delle spese di personale derivanti dal rinnovo dei contratti collettivi di lavoro;
- adozione di iniziative per stimolare le amministrazioni ad una maggiore collaborazione nell'attività di rilevazione dei dati, inducendole a considerare tale attività non un vincolo esterno, ma una *utilitas*; non un adempimento, ma un'opportunità; non un costo, ma una risorsa informativa importante per un efficace ed efficiente governo del personale.

8.2 Personale pubblico

8.2.1 Consistenza, evoluzione e struttura del personale

La consistenza complessiva (a tempo determinato e indeterminato) del personale nel settore del pubblico impiego al 31 dicembre 1997 è di 3,5 milioni di unità, con una flessione del 2,1% rispetto al 1996. Nel 1998, sulla base dei dati provvisori disponibili, la situazione è sostanzialmente stazionaria.

La diminuzione di personale nel 1997 è più consistente nel settore statale (2,4%) rispetto al settore non statale (-1,8%); nel 1998, sempre alla stregua dei dati non definitivi, la variazione negativa, peraltro modesta, riguarda esclusivamente il personale del settore statale.

Nell'ambito del personale statale, le variazioni più significative nel 1997, rispetto all'esercizio precedente, riguardano la scuola (che registra una riduzione del 3%) e le aziende autonome (il solo comparto con aumento della consistenza).

Nonostante il ridimensionamento (-3%), il personale del comparto scuola resta il più numeroso nel settore del pubblico impiego (999.400 unità, pari al 51% del totale del settore statale).

Quanto al personale non statale, si rileva una variazione positiva, peraltro lieve, in corrispondenza degli enti di ricerca, ed una variazione negativa sostenuta per gli enti pubblici non economici, pari a 3,4%.

Al 31 dicembre 1997 il personale part-time consta di quasi 36 mila unità, in prevalenza appartenenti al settore non statale. Nel 1998 questa categoria di personale registra un notevole aumento (42%).

Il personale addetto ai lavori socialmente utili alla fine del 1997 ammonta a poco meno di 85 mila unità, appartenenti in prevalenza al comparto Regioni ed autonomie locali. L'incidenza sul totale complessivo del personale è del 2,4%. Nel 1998 il personale Lsu segna un aumento del 16%.

Nel 1997, il rapporto tra il totale del personale e il numero dei dirigenti è di 60 per i ministeri (si rileva un miglioramento di 3 unità rispetto al 1995, attribuibile alla notevole diminuzione del personale complessivo). Il rapporto è di 55 per le Regioni e gli Enti locali, mentre si mantiene più alto per le Forze Armate (127) e i Corpi di polizia (230).

Sul rapporto in questione influiscono numerose variabili, come la dimensione delle amministrazioni (un ministero piccolo ha in proporzione un indicatore maggiore di un ministero grande), l'organizzazione (l'indicatore è direttamente proporzionale al numero delle articolazioni interne di livello dirigenziale), la dislocazione sul territorio (un ministero decentrato ha tendenzialmente un indicatore più alto di un ministero accentrato), la natura delle funzioni (una struttura di ricerca ha un indicatore maggiore di una struttura con compiti esecutivi), eccetera. Ne consegue che la valutazione comparativa tra le varie amministrazioni, basata su questo indicatore, deve tenere conto delle relative caratteristiche.

Alla fine del 1997, le donne del settore pubblico sono il 51,9% del totale complessivo. L'incidenza segna un aumento di oltre 4 punti, a conferma di una crescita della presenza femminile nel pubblico impiego. Il trend non trova peraltro riscontro nel 1998.

La percentuale di addensamento nelle fasce più prossime al pensionamento, rilevata per l'anno 1997 con riferimento al personale con anzianità di servizio superiore a 30 anni, mostra che in tale segmento rientra il 3,6% del personale a tempo indeterminato. Il maggiore addensamento si rileva - oltre che naturalmente nel personale di magistratura (17,7%), diplomatico (13,9%) e della carriera prefettizia (10,3%) - nei comparti degli enti di ricerca e degli enti pubblici non economici. I comparti con minor percentuale di personale avente questa anzianità di servizio sono quelli delle aziende autonome (1,7%) e degli enti locali (2,4%).

La conoscenza approfondita di questo fenomeno assume particolare rilievo, sia per i noti riflessi sulle sofferenze finanziarie del sistema pensionistico, sia relativamente alle politiche di assunzioni, mobilità, aggiornamento e formazione del personale pubblico, tenuto conto che l'esame delle maggiori o minori prospettive temporali di servizio può consentire di meglio calibrare gli interventi in ciascuno dei richiamati ambiti, permettendo di allocare più efficacemente le risorse umane e finanziarie destinate al migliore funzionamento della pubblica amministrazione.

Il livello culturale risulta complessivamente più elevato nel settore statale, dove il diploma di laurea è posseduto dal 29,5% dei dipendenti, a fronte del 14,6% del personale non statale.

Particolarmente significativo sembra il dato del comparto Regioni ed autonomie locali, dove i dipendenti muniti di diploma di laurea corrispondono al 10,3% del personale (12,6% nei ministeri).

Il dato evidenziato dovrà probabilmente essere oggetto di attenta valutazione, al fine di operare conseguentemente sui versanti del reclutamento di nuovo personale e della politica di aggiornamento e formazione dei dipendenti, specialmente con l'approssimarsi del momento in cui giungerà a completamento l'opera di trasferimento di funzioni dalle amministrazioni centrali a quelle regionali e locali.

La spesa per la formazione del personale nell'anno 1997 è risultata pari allo 0,20% del totale del costo del lavoro. Hanno maggiormente investito nella formazione gli enti pubblici non economici (0,50%) e le Regioni e gli Enti locali (0,31%); la magistratura e le aziende autonome hanno invece disposto spese per la formazione pari rispettivamente allo 0,01% ed allo 0,02%.

8.2.2 Il costo del personale

Nel corso del 1997 la spesa per il costo del personale ha raggiunto i 205 mila miliardi, contro i 193 mila del 1996, con un incremento del 6,5% (4,1% nel 1998).

Lo scarto del costo rispetto alla dinamica della consistenza del personale, che evidenzia, nel 1997, una flessione del 2,1%, seppur più contenuto rispetto a quello dell'anno precedente, permane significativo.

La spesa media per la retribuzione della dirigenza registra aumenti generalizzati in ogni comparto (da 87 a 118 mila lire nei ministeri; da 108 a 132 mila nelle forze armate; da 101 a 164 mila nelle università).

Più contenuto l'aumento della spesa pro-capite del personale dei livelli. Gli importi maggiori riguardano, per il settore statale, le forze armate (che registrano il valore più alto anche per la dirigenza), con 49 mila e, per il settore non statale, gli enti pubblici non economici (50 mila).

La distanza retributiva maggiore tra le due categorie di personale riguarda, per il settore statale, il personale dei ministeri (con un indice di 2,9) e, per il settore non statale, le università (indice 3,9). La distanza minore concerne, rispettivamente per i due settori, la carriera diplomatica e la ricerca, entrambi con l'indice di 1,4.

8.3 Ministeri

Il personale complessivo del comparto è di 284.345 unità nel 1997 (compreso il personale addetto ai lavori socialmente utili), con una flessione dell'1,5% rispetto al 1996.

Il personale a tempo indeterminato nel 1997 è di 276.021 unità ed espone un decremento rispetto al 1996 di 3.909 unità.

I dirigenti sono in flessione rispetto al 1996 del 5,3% (in termini assoluti 241 unità).

Il 1997 fa registrare una flessione dei dipendenti in *part-time* pari al 2,9%. Rispetto al 1996, cresce la preferenza del personale femminile per tale modalità di prestazione di lavoro (+8,7%). Tra le due tipologie di *part-time* (oltre il 50% e fino al 50%) viene preferita quella fino al 50%, che mostra un rilevante incremento (+84,1%) rispetto a quella oltre il 50%, che evidenzia una riduzione del 35,9%.

La spesa per la formazione del personale è in aumento (+4,9%) rispetto al 1996.

La spesa retribuzione media lorda (competenze fisse e accessorie) ammonta a lire 11.992,7 mld, in aumento dell'8,4% rispetto al 1996.

Il costo del personale è pari a 16.424,1 mld nel 1997, con un aumento del 7,2% rispetto al 1996.

Il costo del personale del comparto ministeri ha un incidenza del 7,9% sul totale del costo del personale del pubblico impiego.

Si conferma rilevante il "peso" della spesa media per la retribuzione lorda dei dirigenti e dei livelli del personale del Ministero degli affari esteri.

8.4 Aziende

Il personale complessivo del comparto è di 44.758 unità nel 1998, con un aumento del 1,02 % rispetto al 1997. Rispetto al 1996, il 1997 evidenzia un aumento del 2,5%.

L'incidenza del personale a tempo indeterminato sul settore statale nel 1997 è circa del 2,7 %.

Il personale a tempo determinato nel 1998 (5.171 unità) evidenzia un aumento del 19,3% rispetto al 1997.

Il personale a tempo determinato nel 1997 (4.331 unità) evidenzia un decremento del 21,2% rispetto al 1996.

I dirigenti incidono sul personale complessivo per circa lo 0,6% nel triennio considerato.

La retribuzione media (competenza fissa e accessoria, al netto degli arretrati) nel 1997 è di 42 milioni circa, con un aumento dello 0,82% rispetto al 1996.

Il costo del personale è pari a 2.512 miliardi nel 1998 (+8,1% rispetto al 1997). Rispetto al 1996, il 1997 evidenzia un aumento dello 0,6%.

L'incidenza del costo del personale sul settore statale è del 2,19% nel 1998, con un aumento dello 0,38% rispetto al 1997.

Il comparto si presenta, sotto l'influenza delle più recenti innovazioni legislative, sottoposto a sostanziali modifiche che comporteranno un incremento numerico del personale destinatario della relativa disciplina.

8.5 Scuola

Il personale complessivo del comparto è di 999.400 unità nel 1997, con un diminuzione dell'8% rispetto al 1996.

L'incidenza del personale a tempo indeterminato sul settore statale nel 1997 è circa del 54,5%.

Il personale a tempo determinato nel 1997 (105.925 unità) evidenzia un aumento del 4,5% rispetto al 1996.

La retribuzione media (competenza fissa e accessoria, al netto degli arretrati) nel 1997 è di circa 40 milioni, con un aumento del 5,9% rispetto al 1996.

Il costo del personale è pari a 56.663 miliardi nel 1997 (+0,4% rispetto al 1996).

L'incidenza del costo del personale sul settore statale è del 27,5% nel 1997, con un aumento dello 0,44% rispetto al 1996.

Nel comparto scuola si assiste, salvo un lieve scostamento, ad una equivalenza fra organico di diritto ed organico di fatto. Tale equivalenza permane, nel biennio in esame, senza mostrare sensibili mutamenti rispetto al 1996, benché, in termini numerici assoluti, la previsione organica di diritto sia diminuita, in conformità al programma di decremento della stessa, normativamente prevista per realizzare economie di spesa. Il settore è soggetto, altresì, ad una riorganizzazione della rete per ridurre il sottodimensionamento delle istituzioni scolastiche e renderle, in vista anche del conferimento alle stesse dell'autonomia, più rispondenti alle necessità locali. L'equilibrio organico è raggiunto con un rilevante ricorso al personale a tempo determinato, fenomeno non ridotto, nel biennio 97\98, per lo scarso ricorso alle procedure di assunzione. La retribuzione media è fra le più basse del settore pubblico e evidenzia un irrilevante peso, benché il contratto collettivo ne preveda alcune voci, della retribuzione accessoria.

8.6 Corpi di polizia

Il personale complessivo del comparto è di 328.555 unità nel 1997, con un diminuzione dell' 1,3% rispetto al 1996.

L'incidenza del personale a tempo indeterminato sul settore statale nel 1997 è circa del 20%.

Il personale a tempo determinato¹ nel 1997 (27.284 unità) evidenzia un decremento del 7% rispetto al 1996.

I dirigenti incidono sul personale complessivo per lo 0,4% nel 1996, per lo 0,43% per il 1997.

La retribuzione media (competenza fissa e accessoria, al netto degli arretrati) nel 1997 è di 47,752 milioni, con un aumento del 4,5% rispetto all'anno precedente.

Il costo del personale è pari a 20.363 miliardi nel 1997 (+2,2% rispetto al 1996). L'incidenza del costo del personale sul settore statale è del 19% nel 1997 con un aumento del 0,1% rispetto al 1997.

Si osserva inoltre che:

- come negli anni precedenti, anche per l'esercizio 1997 sono state effettuate autonome rilevazioni per i cappellani militari, il che pare inopportuno, oltre che errato sul piano statistico (considerata la loro scarsa consistenza numerica);

- dal personale a tempo indeterminato sono stati esclusi gli allievi in maniera indiscriminata (ossia a prescindere dal fatto che si tratti di allievi ufficiali di complemento, ausiliari ovvero destinati a transitare in servizio permanente effettivo);

- il carico della dirigenza risulta estremamente elevato, segnatamente per l'Arma dei Carabinieri, il che si riflette, ovviamente, sulla spesa per il personale dirigenziale, la cui incidenza sul costo totale del personale si colloca al di sotto degli altri comparti del pubblico impiego.

¹ comprensivo degli allievi.

8.7 Forze armate

Il personale complessivo del comparto è di 293.528 unità nel 1997, con una diminuzione del 2,4 % rispetto al 1996.

L'incidenza del personale a tempo indeterminato sul settore statale nel 1997 è del 16%.

Il personale a tempo determinato nel 1997 (115.003 unità) evidenzia un aumento dell' 1% rispetto all'anno precedente.

I dirigenti incidono sul personale a tempo determinato per il 2%.

La retribuzione media annua nel 1997 è di 50,226 milioni, con un aumento del 2,6% rispetto al 1996.

Il costo del personale è pari a 9.055,4 miliardi nel 1997.

Il costo del lavoro nel 1997 ammonta a 9.207,4 miliardi, 2,2% in meno rispetto al 1996.

Si osserva inoltre che:

- nel 1997 il conto annuale della Ragioneria considera gli ufficiali di complemento tra il personale a tempo determinato, mentre negli anni precedenti tale categoria era compresa nel personale di ruolo. Tale nuova classificazione rende problematici i raffronti con gli anni precedenti;

- fra il personale a tempo determinato sono inseriti anche i militari di leva e, tale inserimento rischia di rendere poco significativi ed economici i dati riferiti all'aggregato complessivo;

- esiste una dinamica quantitativa in controtendenza del personale a tempo indeterminato che aumenta dell'1%, a fronte di una diminuzione del personale appartenente agli altri comparti di contrattazione (diminuzione del 2,3% sia del personale statale che del personale pubblico in genere);

- l'organico evidenzia un esubero del 10,6% dei dirigenti;

- il rapporto tra militari di leva e volontari in ferma breve è nel 1997 di 1 a 10;

- elevata risulta anche nel 1997 la mobilità interna del personale;

- l'aggregato Forze armate è ancora composto nel 1997 da personale esclusivamente maschile, non sono previste forme di flessibilità del rapporto di lavoro, e scarsissima è risultata la mobilità esterna nei confronti di altre amministrazioni;

- il costo del personale diminuisce rispetto all'anno precedente, a causa di una forte diminuzione della spesa per contributi (14,5% in meno);

- si rileva nel 1997 un forte incremento della retribuzione media dei dirigenti (32,2% in più);

- non è stato possibile evidenziare il costo della formazione in quanto tale dato non risulta rilevato dalla Ragioneria.

- i dati relativi al 1998 evidenziano disallineamenti e incongruenze tali da sconsigliare l'evidenziazione di significative linee di tendenza.

8.8 Regioni e autonomie locali

Il personale complessivo del comparto è di 668.753, escluso il personale impegnato in lavori socialmente utili, pari a 90.676 unità nel 1998, con una diminuzione del 0,45 % rispetto al 1997 (contando il personale LSU, si realizza un aumento dell'1,35 %). Rispetto al 1996, il 1997 evidenzia una diminuzione del 2,10 % (considerando il personale LSU si realizza un aumento del 4,09 %).

L'incidenza del personale a tempo indeterminato sul settore non statale nel 1997 è circa del 43,40 %.

Il personale a tempo determinato nel 1998 (33.675 unità) evidenzia un decremento del 7,4% rispetto al 1997.

Il personale a tempo determinato nel 1997 (36.371 unità) evidenzia un decremento del 6,06% rispetto al 1996.

I dirigenti incidono sul personale complessivo (compreso personale impegnato in lavori socialmente utili) per l'1,8% nel 1996, per l'1,6% per il biennio 1997/1998.

La retribuzione media (competenza fissa e accessoria, al netto degli arretrati) nel 1998 è di 39,715 milioni con un aumento del 10,79% rispetto al 1997. Rispetto al 1996, il 1997 evidenzia un aumento/diminuzione del 5,63%.

Il costo del personale è pari a 40.772 miliardi nel 1998 (+ 21,78 % rispetto al 1997). Rispetto al 1996, il 1997 evidenzia un aumento del 8,36 %.

L'incidenza del costo del personale a tempo indeterminato sul settore non statale è del 34,3% nel 1997 con un aumento dell'5,9% rispetto al 1996.

Si osserva inoltre che non sono stati realizzati gli obiettivi di riduzione della spesa previsti dall'art. 39 della l. n. 449/1997 e che gli aumenti retributivi non sono coerenti con gli obiettivi di finanza pubblica stabiliti nel D.P.E.F. 1999 – 2001.

8.9 Servizio Sanitario nazionale

Il personale complessivo del comparto è di 673.298 unità nel 1997, con una diminuzione dell'1,5% rispetto al 1997.

L'incidenza del personale a tempo indeterminato sul settore non statale nel 1997 è circa del 44%.

Il personale a tempo determinato nel 1997 è pari a 27.722 unità.

I dirigenti non medici incidono sul personale complessivo per il 2,9% nel 1997.

La retribuzione media (competenza fissa e accessoria, al netto degli arretrati) nel 1997 è di 51,083 milioni con un aumento dell'11,4% rispetto al 1996. L'incremento è da ritenersi a carico delle figure professionali dei medici e della dirigenza amministrativa.

Il costo del personale è pari a 49.820,6 miliardi nel 1997 (+17% rispetto al 1996).

L'incidenza del costo del personale sul settore non statale è del 23,8% nel 1997 con un aumento del 17% rispetto al 1996.

Va segnalata una positiva novità, rappresentata - almeno con riferimento al settore del SSN - dalla già avvenuta, integrale pubblicazione dei dati da parte della Ragioneria.

Una seconda, positiva novità da segnalare è costituita dall'avvenuta integrazione tra i sistemi informativi del Ministero della sanità e della Ragioneria; si tratta di un'evenienza che veniva auspicata da anni da questa Corte, che ha ripetutamente segnalato, nelle passate relazioni, l'illogicità e l'onerosità di distinte, successive indagini informative per la rilevazione degli stessi dati, oltre che la (conseguente) difformità nelle rilevazioni medesime.

8.10 Enti pubblici non territoriali

Il personale complessivo del comparto è di 62154 unità nel 1997, con una diminuzione del 4,4 % rispetto al 1996.

L'incidenza del personale a tempo indeterminato sul settore statale nel 1997 è circa del 3,9%.

I dirigenti incidono sul personale complessivo per l'8% nel 1996, per l'8,8% e per il 1997.

La retribuzione unitaria media (competenza fissa e accessoria, al netto degli arretrati) nel 1997 è di 51,9 milioni, con un aumento del 9,1% rispetto al 1996.

Il costo del personale è pari a 4.638 miliardi nel 1997 (+5,7% rispetto al 1996). L'incidenza del costo del personale sul settore statale è del 2,2% nel 1997.

Si osserva inoltre che, nonostante gli interventi finalizzati al contenimento della spesa per il personale il quale, peraltro, è numericamente in costante diminuzione, il costo del lavoro dell'intero aggregato è cresciuto di 7,5 punti percentuali, ed in misura più consistente rispetto alla spesa per oneri retributivi lordi (+3,8%). Tale incremento, che assevera un andamento ormai consolidato nel tempo, merita attenta ponderazione in funzione della previsione di interventi correttivi, non tanto e non solo limitatamente alla spesa oggetto di contrattazione collettiva, in una certa misura prevedibile e manovrabile, quanto a quella oggetto di contrattazione integrativa, più difficilmente contenibile perché assunta a livello decentrato.

8.11 Università

Il personale complessivo del comparto è di 123.493 unità nel 1998, con un aumento del 3,9% rispetto al 1997.

Il personale a tempo determinato nel 1998 (108.353 unità) evidenzia un aumento del 1,5% rispetto al 1997.

I dirigenti incidono sul personale complessivo per lo 0,3% nel 1997 e per lo 0,21% nel 1998.

La retribuzione media (competenza fissa e accessoria, al netto degli arretrati) nel 1998 è di 59.040 milioni, con un aumento dell'0,81% rispetto al 1997.

Il costo del personale è pari a 40.772 miliardi nel 1998 (+ 21,78 % rispetto al 1997). Rispetto al 1996, il 1997 evidenzia un aumento del 8,36 %.

Sembra opportuno approntare ogni iniziativa di carattere organizzativo tesa al conseguimento di sinergie strutturali fra le due università per stranieri, dato il loro basso numero di iscritti e le conseguenti implicazioni non positive sul piano dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità.

Occorre inoltre definire, nell'ambito del MURST, criteri generali per tutte le università che possano individuare standard di proporzionalità tra struttura amministrativa, corpo docente e studenti iscritti.

BIBLIOGRAFIA DI FONTE AMMINISTRATIVA

ARAN, *Rapporto trimestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, 1998.

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

Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1993*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1996.

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

Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1996-1997*, Roma, Centro fotolitografico della Corte dei conti, 1998.

Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1996*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1997.

Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1998*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1998.

Gruppo di lavoro RGS-AIPA-ISTAT per una classificazione delle funzioni organizzativo gestionali delle amministrazioni pubbliche, *Relazione finale*, Allegato 1 alla circolare ministeriale Tesoro 1997.

Istituto nazionale di statistica, *Rapporto annuale — la situazione del Paese nel 1998*, Roma 1999.

Istituto nazionale di statistica, *Compendio statistico italiano 1998*.

Istituto nazionale di statistica, *Statistiche della sanità*, Roma 1998.

Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, Commissione tecnica per la spesa pubblica, *Osservazioni e raccomandazioni sul controllo della spesa per il personale statale*, 1992.

Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, *Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001*.

Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, *Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2000-2003*.

Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, *L'economia italiana nel 1999 - Relazione previsionale e programmatica*.

Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1996. Il personale delle amministrazioni del settore statale*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1998.

Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1997. Il personale delle amministrazioni del pubblico impiego*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1999.

Ministero del tesoro — Ragioneria generale dello Stato, *Il lavoro nei ministeri: attività risorse e tempi. Analisi della relazione al conto annuale 1995*. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1997.

Ministero del tesoro, *Relazione generale sulla situazione economica del Paese 1998*.

Ministero della sanità. Dipartimento della programmazione, *Attività gestionali ed economiche delle USL e aziende ospedaliere*, Roma 1997.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), *Rapport annuel*, 1999.

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

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

OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development), *Trends in Public Sector Pay in OECD Countries*, 1997.

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

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica — UPEA, Progetto finalizzato “Ripensare il lavoro pubblico”, *Le politiche del personale pubblico: differenziazione retributiva e flessibilità del rapporto d’impiego in Europa*, a cura di N. Lanfranchi, Roma 1999.

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica in collaborazioni con la SSPA, *Secondo rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione*, Roma 1998.