

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

Doc. XC  
N. 1

## CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

### RELAZIONE SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO (ANNO 1992)

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

---

Comunicata alla Presidenza il 9 febbraio 1995

---

12-CDC-CLP-0001-0

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



## INDICE GENERALE

---

<i>Indice delle tavole</i> .....	<i>Pag.</i>	VII
<i>Indice dei grafici</i> .....	»	XII
<i>Deliberazione</i> .....	»	3
<i>Premessa</i> .....	»	5
 <i>Capitolo I - CONSIDERAZIONI GENERALI</i>		
1.1 - Normativa di base .....	»	7
1.2 - L'aggregato Amministrazioni pubbliche .....	»	8
1.3 - Nozione di lavoro pubblico .....	»	10
1.4 - Il costo del lavoro pubblico .....	»	11
1.5 - Il controllo del costo del lavoro pubblico .....	»	12
1.6 - La distinzione dei ruoli nel controllo del costo del lavoro pubblico .....	»	15
1.7 - Cooperazione tra Ragioneria e Corte .....	»	16
 <i>Capitolo II - IL PERSONALE PUBBLICO</i>		
2.1 - Contrattazione collettiva, organizzazione amministrativa e bilancio pubblico .....	»	17
2.2 - Quantificazione e copertura finanziaria delle spese di personale .....	»	19
2.3 - I controlli sulla gestione del personale .....	»	21
2.4 - Conto annuale 1992 .....	»	22
2.4.1 - La rilevazione dei dati .....	»	22
2.4.2 - Gli enti tenuti all'invio del conto annuale .....	»	23
2.4.3 - Le amministrazioni inadempienti .....	»	24
2.4.4 - Incompletezza delle informazioni .....	»	25
2.4.5 - (segue) La relazione sui risultati di gestione .....	»	26
2.4.6 - La qualità dei dati .....	»	26
2.4.7 - Limiti di significatività del conto annuale 1992 .....	»	27
2.5 - Consistenza, evoluzione e struttura del personale pubblico .....	»	28
2.6 - La femminilizzazione del pubblico impiego .....	»	33
2.7 - Aspetti finanziari .....	»	33
2.7.1 - Evoluzione della spesa di personale .....	»	33
2.7.2 - Spesa impegnata, retribuzione media e costo del personale .....	»	36
 <i>Capitolo III - IL PERSONALE STATALE</i>		
3.1 - Aspetti generali .....	»	37
3.1.1 - Qualità dei dati sul personale e riforma della pubblica amministrazione .....	»	37

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

3.1.2	- Gestione del personale e modellistica organizzativa .....	Pag.	38
3.1.3	- Spesa per il personale e struttura del bilancio .....	»	39
3.1.4	- Procedure di pagamento delle spese di personale .....	»	42
3.2	- Dati di insieme del personale statale .....	»	42
3.2.1	- Consistenza, struttura ed evoluzione del personale .....	»	42
3.2.2	- La crescita delle donne nel settore statale .....	»	47
3.2.3	- La spesa impegnata .....	»	47
3.2.4	- La retribuzione media .....	»	50
3.2.5	- Costo del personale statale .....	»	53
3.3	- Il personale dei ministeri .....	»	63
3.3.1	- Consistenza ed evoluzione .....	»	63
3.3.2	- Copertura degli organici .....	»	64
3.3.3	- Movimento del personale .....	»	68
3.3.3.1	- Le cessazioni dal servizio .....	»	70
3.3.3.2	- Le assunzioni in servizio .....	»	72
3.3.4	- La presenza delle donne nei ministeri .....	»	75
3.3.5	- Distribuzione del personale per ministeri .....	»	75
3.3.6	- Distribuzione del personale per anzianità di servizio ...	»	78
3.3.7	- Distribuzione del personale per regioni .....	»	81
3.3.8	- Distribuzione del personale per categorie .....	»	86
3.3.8.1	- La dirigenza .....	»	86
3.3.8.2	- I ruoli ad esaurimento .....	»	90
3.3.8.3	- Il personale dei livelli .....	»	90
3.3.9	- La spesa impegnata .....	»	92
3.3.10	- La retribuzione media .....	»	102
3.3.11	- Il costo del personale .....	»	104
3.4	- Il personale delle aziende autonome .....	»	106
3.4.1	- Consistenza, struttura ed evoluzione .....	»	106
3.4.2	- La spesa impegnata .....	»	109
3.5	- Il personale della scuola .....	»	113
3.5.1	- Consistenza e struttura .....	»	113
3.5.2	- La spesa impegnata .....	»	115
3.6	- Il personale delle università .....	»	117
3.6.1	- Consistenza e struttura .....	»	117
3.6.2	- La spesa impegnata .....	»	120
3.7	- Il personale dei corpi di polizia .....	»	122
3.7.1	- Consistenza e struttura .....	»	122
3.7.2	- La spesa impegnata .....	»	125
3.8	- Il personale delle forze armate .....	»	127
3.8.1	- Consistenza, struttura ed evoluzione .....	»	127
3.8.2	- La spesa impegnata .....	»	129
3.9	- Il personale di magistratura .....	»	132
3.9.1	- Consistenza, anzianità ed evoluzione .....	»	132
3.9.2	- La spesa impegnata .....	»	135
3.10	- Il personale della carriera diplomatica .....	»	137
3.10.1	- Consistenza e anzianità .....	»	137
3.10.2	- La spesa impegnata .....	»	137

*Capitolo IV - IL PERSONALE DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI*

4.1	- Considerazioni generali .....	»	140
4.1.1	- Il comparto regioni-enti locali .....	»	140

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

4.1.2	- Inadempienze delle regioni a statuto speciale .....	Pag.	144
4.1.3	- Aspetti metodologici .....	»	146
4.1.4	- La disciplina contabile nelle Regioni .....	»	148
4.2	- Consistenza del personale .....	»	149
4.2.1	- Analisi dei dati sulla consistenza del personale .....	»	149
4.2.2	- Vacanze ed eccedenze organiche .....	»	149
4.2.3	- Assunzioni e cessazioni .....	»	150
4.2.4	- Il personale dirigente .....	»	153
4.2.5	- Il personale femminile .....	»	153
4.2.6	- Distribuzione del personale secondo l'anzianità .....	»	156
4.2.7	- Distribuzione del personale per aree geografiche .....	»	156
4.2.8	- Personale non di ruolo .....	»	156
4.2.9	- Tasso di disoccupazione e impiego presso le amministra- zioni regionali .....	»	161
4.3	- Analisi della spesa .....	»	163
4.3.1	- Spesa complessiva .....	»	163
4.3.2	- Segue. Spesa suddivisa per regioni .....	»	163
4.3.3	- Spesa suddivisa per qualifiche .....	»	165
4.3.4	- Retribuzione accessoria .....	»	167
4.3.5	- Segue. Indennità di funzione .....	»	169
4.3.6	- Retribuzione media annua lorda <i>pro capite</i> .....	»	169
4.3.7	- Indicatori economici e retribuzione media annua lorda <i>pro</i> <i>capite</i> .....	»	173

*Capitolo V - IL PERSONALE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE*

5.0	- Premessa .....	»	175
5.1	- Consistenza, struttura e tendenza .....	»	175
5.1.1	- In generale .....	»	175
5.1.2	- In particolare: il personale delle unità sanitarie locali .	»	177
5.1.2.1	- Segue: la distribuzione territoriale .....	»	178
5.1.2.2	- Il personale delle unità sanitarie locali e le strutture sanitarie .....	»	181
5.1.3	- Gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico ....	»	183
5.1.4	- Gli Istituti zooprofilattici sperimentali .....	»	183
5.1.5	- Presidi e ospedali multizonali .....	»	184
5.1.6	- Altri enti del S.S.N. ....	»	184
5.2	- Spesa e retribuzione media .....	»	185
5.2.1	- In generale .....	»	185
5.2.2	- In particolare: le USL .....	»	188
5.2.2.1	- Premessa: cenni sull'ordinamento contabile .....	»	188
5.2.2.2	- La spesa per il personale .....	»	190

*Capitolo VI - IL PERSONALE DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI*

6.1	- Considerazioni generali .....	»	195
6.1.1	- Profili contabili .....	»	196
6.1.2	- Aspetti metodologici .....	»	197
6.1.3	- Consistenza del personale .....	»	198
6.1.4	- Piante organiche e grado di copertura .....	»	199
6.1.5	- Variazioni della consistenza del personale .....	»	204
6.1.6	- Le cessazioni e le assunzioni del personale di ruolo ....	»	205
6.1.7	- Anzianità di servizio .....	»	208
6.1.8	- Dirigenza .....	»	210

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

6.1.9	- Presenza femminile nell'aggregato degli enti locali .....	Pag.	212
6.2	- Costo e spesa per il personale dell'aggregato enti-locali	»	216
6.2.1	- Verifica dell'attendibilità dei dati finanziari .....	»	216
6.2.2	- Costo del personale .....	»	217
6.2.3	- Spesa impegnata .....	»	218
6.2.4	- Retribuzione media .....	»	219
6.2.5	- Elementi della retribuzione .....	»	222
6.3	- Province .....	»	226
6.3.1	- Consistenza del personale .....	»	226
6.3.2	- Le piante organiche, le vacanze, gli esuberi .....	»	226
6.3.3	- Variazioni della consistenza del personale .....	»	228
6.3.4	- Costo del personale .....	»	228
6.3.5	- La spesa impegnata .....	»	229
6.3.6	- Retribuzione media .....	»	231
6.4	- Comuni .....	»	232
6.4.1	- Segretari comunali .....	»	232
6.4.1.1	- Consistenza .....	»	232
6.4.1.2	- Movimento .....	»	232
6.4.1.3	- Spesa per retribuzioni .....	»	234
6.4.2	- Consistenza del personale delle amministrazioni comunali .....	»	234
6.4.3	- Piante organiche e vacanze .....	»	234
6.4.4	- Rapporto dipendenti-popolazione .....	»	235
6.4.5	- Variazioni della consistenza del personale .....	»	240
6.4.6	- Le cessazioni dal servizio .....	»	241
6.4.7	- Le assunzioni .....	»	242
6.4.8	- Costo del personale .....	»	242
6.4.9	- La spesa impegnata .....	»	242
6.4.10	- La retribuzione media .....	»	247
 <i>Capitolo VII - IL PERSONALE DEGLI ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI</i>			
7.1	- Introduzione .....	»	248
7.2	- Note esplicative e metodologiche .....	»	249
7.3	- Profili contabili .....	»	251
7.4	- Analisi e valutazioni generali .....	»	252
7.5	- Analisi e valutazioni per aggregati omogenei .....	»	275
 <i>Capitolo VIII - OSSERVAZIONI FINALI E RACCOMANDAZIONI</i>			
8.1	- Quantificazione e copertura degli oneri di personale ...	»	299
8.2	- Completezza e qualità dei dati sul personale .....	»	299
8.3	- Copertura degli organici .....	»	302
8.4	- Accesso e mobilità del personale .....	»	303
8.5	- Distribuzione territoriale del personale .....	»	303
8.6	- La dirigenza .....	»	303
8.7	- Evoluzione e struttura della spesa .....	»	303
 <i>BIBLIOGRAFIA DI FONTE AMMINISTRATIVA</i> .....			» 306

## INDICE DELLE TAVOLE

	<i>Pag.</i>	
2.0.1 - Personale del settore pubblico in servizio al 31.12.1992 .....	30	
2.0.2 - Dipendenti pubblici nei Paesi OCSE nel 1992 .....	» 31	
2.0.3 - Dipendenti pubblici dal 1980 al 1992 .....	» 32	
2.0.4 - Stipendi iniziali lordi mensili .....	» 35	
3.0.1 - Personale di ruolo del settore statale in servizio nel 1992 .....	» 44	
3.0.2 - Personale del settore statale dal 1923 al 1992 .....	» 46	
3.0.3 - Somme impegnate per il personale di ruolo del settore statale nel 1992 .....	» 49	
3.0.4 - Retribuzione media del personale di ruolo del settore statale in servizio nel 1992 .....	» 52	
3.0.5 - Costo del personale del settore statale in servizio nel 1992 .....	» 54	
3.0.6 - Spese per accertamenti sanitari sostenute nel 1992 per il personale statale .....	» 55	
3.0.7 - Spese per la formazione sostenute nel 1992 per il personale statale .....	» 57	
3.0.8 - Spese per cure, ricoveri, protesi sostenute nel 1992 per il personale statale .....	» 58	
3.0.9 - Spese per alloggi destinati ai dipendenti statali sostenute nel 1992 .....	» 59	
3.0.10 - Spese per refezioni sostenute nel 1992 per il personale statale .....	» 60	
3.0.11 - Spese per attività ricreative sostenute nel 1992 per il personale statale .....	» 61	
3.0.12 - Provvidenze a favore dei dipendenti statali e delle loro famiglie. Anno 1992 .....	» 62	
3.1.1 - Personale in servizio al 31.12.1992 - Totale ministeri ..	» 65	
3.1.2 - Personale ministeriale di ruolo dal 1989 al 1992 .....	» 67	
3.1.3 - Movimento del personale nel 1992 - Totale ministeri ..	» 69	
3.1.4 - Personale di ruolo cessato dal servizio nel 1992 - Totale ministeri .....	» 71	
3.1.5 - Personale di ruolo assunto in servizio nel 1992 - Totale ministeri .....	» 74	
3.1.6 - Personale in servizio al 31.12.1992 - Distribuzione per ministeri .....	» 77	
3.1.7 - Distribuzione del personale di ruolo per anzianità di servizio al 31.12.1992 - Totale ministeri .....	» 80	
3.1.8 - Distribuzione del personale ministeriale di ruolo per regioni al 31.12.1992 .....	» 82	
3.1.9 - Rapporto popolazione/dipendenti ministeriali di ruolo per regioni al 31.12.1992 .....	» 83	
3.1.10 - Graduatorie delle regioni per popolazione e dipendenti ministeriali .....	» 85	

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

	<i>Pag.</i>	
3.1.11		- Somme impegnate per il personale nel 1992 - Totale ministeri ..... 93
3.1.12		- Somme impegnate nel 1992 per il personale ministeriale di ruolo - Distribuzione per categorie ..... » 94
3.1.13		- Evoluzione dello stipendio e dell'indennità integrativa del personale ministeriale dei livelli ..... » 95
3.1.14		- Somme impegnate per il personale di ruolo nel 1992 - Distribuzione per ministeri ..... » 96
3.1.15		- Indennità corrisposte nel 1992 ..... » 99
3.1.16		- Evoluzione del premio incentivante e del compenso per lavoro straordinario del personale ministeriale dei livelli ..... » 101
3.1.17		- Retribuzione media per qualifiche/livelli e per amministrazione ..... » 103
3.1.18		- Costo del personale ministeriale in servizio nel 1992 ... » 105
3.2.1		- Personale di ruolo nelle aziende autonome in servizio nel 1992 ..... » 107
3.2.2		- Somme impegnate per il personale di ruolo delle aziende autonome nel 1992 ..... » 110
3.3.1		- Personale della scuola in servizio nel 1992 ..... » 112
3.3.2		- Personale di ruolo della scuola in servizio nel 1992 ..... » 114
3.3.3		- Somme impegnate per il personale della scuola nel 1992 ..... » 116
3.4.1		- Personale delle università in servizio nel 1992 ..... » 119
3.4.2		- Somme impegnate per il personale delle università nel 1992 ..... » 121
3.5.1		- Personale di ruolo dei corpi di polizia nel 1992 ..... » 123
3.5.2		- Somme impegnate per il personale di ruolo dei corpi di polizia nel 1992 ..... » 126
3.6.1		- Personale delle forze armate in servizio effettivo nel 1992 ..... » 128
3.6.2		- Somme impegnate per il personale delle forze armate in servizio effettivo nel 1992 ..... » 131
3.7.1		- Magistrati in servizio nel 1992 ..... » 133
3.7.2		- Distribuzione percentuale dei magistrati per anzianità, peso decisionale e sede di servizio ..... » 134
3.7.3		- Somme impegnate per i magistrati nel 1992 ..... » 136
3.8.1		- Personale della carriera diplomatica in servizio al 31.12.1992 ..... » 138
3.8.2		- Somme impegnate per il personale diplomatico nel 1992 ..... » 139
4.1		- Anno 1992 - Comparto Regioni-Enti locali: enti tenuti all'invio - inadempienze - adempienze ..... » 141
4.2		- Anno 1992 - Comparto Regioni-Enti locali: enti strumentali minori ..... » 143
4.3		- Personale di ruolo delle Regioni in servizio al 31.12.1992 ..... » 151
4.4		- Distribuzione del personale di ruolo delle Regioni in servizio nel 1992 per qualifiche e livelli ..... » 152
4.5		- Distribuzione per sesso del personale di ruolo delle Regioni al 31.12.1992 ..... » 155
4.6		- Distribuzione per sesso del personale di ruolo delle Regioni con esclusione della Calabria al 31.12.1992 ..... » 155
4.7		- Distribuzione percentuale del personale di ruolo delle Regioni per anzianità di servizio al 31.12.1992 ..... » 157
4.8		- Distribuzione geografica del personale delle Regioni nel 1992 ..... » 158
4.9		- Distribuzione per aree geografiche del personale delle Regioni in servizio nel 1992 ..... » 159



## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

4.10	- Rapporto popolazione/dipendenti delle Regioni in servizio al 31.12.1992 .....	Pag.	160
4.11	- Tasso di disoccupazione nel 1992 .....	»	162
4.12	- Somme impegnate per il personale di ruolo delle Regioni nel 1992 .....	»	164
4.13	- Costo del personale delle Regioni in servizio nel 1992 .....	»	166
4.14	- Retribuzione accessoria del personale di ruolo delle Regioni in servizio nel 1992 .....	»	168
4.15	- Indennità di funzione corrisposta ai dirigenti del comparto Regioni-Enti locali nel 1992 .....	»	171
4.16	- Retribuzione media del personale delle Regioni in servizio nel 1992 .....	»	171
4.17	- Stipendio medio dei dirigenti delle Regioni in servizio nel 1992 .....	»	172
4.18	- Indicatori economici e retribuzione media annua lorda <i>pro capite</i> .....	»	174
6.1	- Anno 1992 - Aggregato enti locali: consistenza di tutto il personale e sua distribuzioni .....	»	199
6.2	- Anno 1992 - Aggregato enti locali: incidenza della dotazione organica dei dirigenti sul totale della dotazione organica del personale di ruolo (dirigenti + personale dei livelli) .....	»	200
6.3	- Anno 1992 - Aggregato enti locali: dotazione degli organici e vacanze .....	»	202
6.4	- Anno 1992 - Aggregato enti locali: rapporto tra « restante personale » e personale dei livelli .....	»	203
6.5	- Anno 1992 - Aggregato enti locali: raffronto tra la vacanza dell'organico e il ricorso al « restante personale » .....	»	204
6.6	- Anno 1992 - Aggregato enti locali: movimento del personale .....	»	205
6.7	- Anno 1992 - Aggregato enti locali: cause di cessazione .....	»	206
6.8	- Anno 1992 - Aggregato enti locali: modalità di assunzione .....	»	207
6.9	- Anno 1992 - Aggregato enti locali: distribuzione del personale di ruolo (dirigenti + personale dei livelli) per amministrazioni e classi di anzianità .....	»	209
6.10	- Anno 1992 - Aggregato enti locali: distribuzione del personale dei livelli per amministrazioni e classi di anzianità .....	»	209
6.11	- Anno 1992 - Aggregato enti locali: incidenza dei dirigenti sul totale del personale di ruolo .....	»	210
6.12	- Anno 1992 - Aggregato enti locali: distribuzione dei dirigenti per amministrazioni e classi di anzianità .....	»	211
6.13	- Anno 1992 - Aggregato enti locali: incidenza dei dirigenti sul totale del personale di ruolo secondo le classi di anzianità .....	»	212
6.14	- Anno 1992 - Aggregato enti locali: incidenza delle donne dirigenti sul totale .....	»	212
6.15	- Anno 1992 - Aggregato enti locali: incidenza delle donne sul totale del personale di ruolo (dirigenti + personale dei livelli) .....	»	213
6.16	- Anno 1992 - Aggregato enti locali: percentuale di donne dirigenti in rapporto al personale femminile di ruolo .....	»	214
6.17	- Anno 1992 - Aggregato enti locali: distribuzione delle donne dirigenti secondo le classi di anzianità .....	»	214
6.18	- Anno 1992 - Aggregato enti locali: personale femminile - Variazione della consistenza .....	»	215

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

6.19	- Anno 1992 - Comuni che presentano uno scostamento (in eccesso o in difetto) tra dati RGS e dati tratti dai consuntivi .....	Pag.	216
6.20	- Anno 1992 - Aggregato enti locali: incidenza delle voci di spesa sul costo del personale .....	»	218
6.21	- Anno 1992 - Aggregato enti locali: incidenza delle voci retributive sulla retribuzione lorda .....	»	219
6.22	- Anno 1992 - Aggregato enti locali: incidenza della spesa per qualifica sul totale e retribuzione media <i>pro capite</i> .....	»	219
6.23	- Anno 1992 - Aggregato enti locali: retribuzione media <i>pro capite</i> . Segretari .....	»	220
6.24	- Anno 1992 - Aggregato enti locali: retribuzione media <i>pro capite</i> . Dirigenti .....	»	220
6.25	- Anno 1992 - Aggregato enti locali: retribuzione media <i>pro capite</i> . Personale dei livelli .....	»	221
6.26	- Anno 1992 - Aggregato enti locali: retribuzione media <i>pro capite</i> . Restante personale .....	»	222
6.27	- Anno 1992 - Aggregato enti locali: Segretari. Incidenza percentuale degli elementi della retribuzione sulla retribuzione lorda .....	»	223
6.28	- Anno 1992 - Aggregato enti locali: Dirigenti. Incidenza percentuale degli elementi della retribuzione sulla retribuzione lorda .....	»	224
6.29	- Anno 1992 - Aggregato enti locali: Personale dei livelli. Incidenza percentuale degli elementi della retribuzione sulla retribuzione lorda .....	»	225
6.30	- Anno 1992 - Aggregato enti locali: « Restante personale ». Incidenza percentuale degli elementi della retribuzione sulla retribuzione lorda .....	»	225
6.31	- Anno 1992 - Province. Piante organiche, personale in servizio e vacanze .....	»	227
6.32	- Anno 1992 - Province. Variazioni della consistenza del personale 1.1.1992-31.12.1992 .....	»	228
6.33	- Anno 1992 - Province. Ripartizione delle spese per il personale .....	»	230
6.34	- Anno 1992 - Segretari comunali. Cause di cessazione dal servizio .....	»	233
6.35	- Anno 1992 - Segretari comunali. Modalità di assunzione .....	»	234
6.36	- Anno 1992 - Segretari comunali. Spesa per retribuzioni .....	»	234
6.37	- Anno 1992 - Comuni. Dirigenti e personale dei livelli. Dotazioni organiche e vacanze .....	»	235
6.38	- Anno 1992 - Comuni. Rapporto medio tra dipendenti e popolazione per fasce demografiche .....	»	236
6.39	- Anno 1992 - Comuni. Esuperi di personale rispetto al rapporto medio dipendenti-popolazione .....	»	237
6.40	- Anno 1992 - Comuni. Esuperi del personale rispetto al rapporto medio dipendenti-popolazione. Analisi per fasce demografiche .....	»	238
6.41	- Anno 1992 - Comuni. Esuperi del personale rispetto al rapporto medio dipendenti-popolazione superiori al 100 per cento .....	»	239
6.42	- Anno 1992 - Comuni. Personale dei livelli. Variazioni 1.1.1992 - 31.12.1992 .....	»	241
6.43	- Anno 1992 - Comuni. Ripartizione delle voci retributive di spesa per il personale .....	»	244

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

6.44	- Anno 1992 - Comuni. Rapporto tra la spesa per lavoro straordinario e numero dei dipendenti. Aggregati su base regionale e per aree geografiche .....	Pag.	246
7.1	- Confronto tra retribuzioni medie per qualifiche e livelli al personale in servizio nell'anno 1992 .....	»	257
7.2	- Enti pubblici non economici .....	»	261
7.3	- Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione .....	»	262
7.4	- Distribuzione del personale di ruolo e non di ruolo sul territorio nell'anno 1992 - Enti pubblici non economici ...	»	264
7.5	- Distribuzione del personale di ruolo e non di ruolo sul territorio nell'anno 1992 - INPS .....	»	265
7.6	- Distribuzione del personale di ruolo e non di ruolo sul territorio nell'anno 1992 - INAIL .....	»	266
7.7	- Distribuzione del personale di ruolo e non di ruolo sul territorio nell'anno 1992 - Enti di ricerca .....	»	267
7.8	- Incidenza della retribuzione per qualifiche e livelli nell'ambito dei singoli comparti .....	»	269
7.9	- Enti pubblici non territoriali - Composizione retribuzione - personale di ruolo e non .....	»	271
7.10	- Enti pubblici non economici (Composizione della retribuzione) - Personale di ruolo e non .....	»	274
7.11	- Enti previdenziali - Indice di produttività .....	»	277
7.12	- Confronto tra retribuzioni medie del personale di ruolo appartenente ai settori previdenziale, della ricerca e degli automobile club .....	»	281
7.13	- Previdenza (Composizione della retribuzione) - Personale di ruolo e non .....	»	282
7.14	- Enti di ricerca - Composizione della retribuzione - Personale di ruolo e non .....	»	285
7.15	- ACI - Composizione retribuzione - Personale di ruolo e non .....	»	288
7.16	- Enti di ricerca - Rapporto grado copertura organici complessivo e per livelli/qualifiche - Incidenza componenti accessorie su retribuzione .....	»	293
7.17	- Enti previdenziali - Rapporto grado copertura organici complessivo per livelli/qualifiche - Incidenza componenti accessorie su retribuzione .....	»	294
7.18	- ACI e A.C.Prov.li - Rapporto grado copertura organici complessivo e per livelli/qualifiche - Incidenza componenti accessorie su retribuzione .....	»	295
7.19	- Previdenza - Costo del personale .....	»	297
7.20	- Enti previdenziali - Costo del personale .....	»	298

## INDICE DEI GRAFICI

	<i>Pag.</i>
6.1 - Anno 1992 - Consistenza e distribuzione del personale in servizio .....	198
6.2 - Anno 1992 - Grado di copertura dell'organico .....	» 200
6.3 - Anno 1992 - Variazione percentuale del personale dal 1.1. al 31.12 .....	» 204
6.4 - Anno 1992 - Aggregato enti locali - Cause di cessazione .....	» 205
6.5 - Anno 1992 - Modalità di assunzione .....	» 207
6.6 - Anno 1992 - Distribuzione del personale di ruolo per classi di anzianità .....	» 208
6.7 - Anno 1992 - Incidenza delle donne sul totale del personale di ruolo .....	» 213
6.8 - Anno 1992 - Incidenza delle voci di spesa sul costo del personale .....	» 217
6.9 - Anno 1992 - Incidenza delle voci retributive sulla retribuzione lorda .....	» 223
6.10 - Anno 1992 - Province - Spesa impegnata per le retribuzioni del personale .....	» 229
6.11 - Anno 1992 - Retribuzione media annua <i>pro capite</i> per qualifica e livello .....	» 231
6.12 - Anno 1992 - Comuni - Spesa impegnata per le retribuzioni del personale .....	» 243
6.13 - Anno 1992 - Retribuzione media annua <i>pro capite</i> per qualifica e livello .....	» 247
7.1 - Ripartizione delle unità di personale assegnato all'intero settore pubblico nell'anno 1992 .....	» 254
7.2 - Ripartizione delle risorse finanziarie assegnate all'intero settore pubblico nell'anno 1992 .....	» 255
7.3 - Rapporto tra risorse e unità assegnate ai comparti del settore pubblico nell'anno 1992 .....	» 256
7.4 - Confronto tra retribuzioni medie per qualifiche e livelli .....	» 258
7.5 - Enti pubblici non economici - Composizione percentuale retribuzione .....	» 272
7.6 - Enti di ricerca - Composizione percentuale retribuzione .....	» 273
7.7 - Enti previdenziali - Costo unitario medio e indici di produttività .....	» 278
7.8 - A.C. Prov.li e locali: risorse destinate ai servizi ed al personale distribuite per territorio .....	» 279
7.9 - Enti previdenziali - Composizione percentuale retribuzione .....	» 283
7.10 - Enti previdenziali - Composizione percentuale retribuzione .....	» 284

---

**XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI**

---

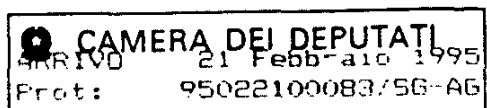
7.11	- Enti di ricerca - Composizione percentuale della retribuzione .....	<i>Pag.</i>	286
7.12	- Enti di ricerca - Composizione percentuale retribuzione .....	»	287
7.13	- ACI - Composizione percentuale retribuzione .....	»	289
7.14	- ACI - Composizione percentuale retribuzione .....	»	290



*Il Presidente della Corte dei Conti*

Roma, 9 febbraio 1995

Prot. N. 125/R.VOL.



Onorevole Presidente,

mi prego di trasmetterLe, in allegato, la relazione sul costo del lavoro pubblico, prevista dall'art 65, comma 4, del d.lgs 3 febbraio 1993, n 29, approvata dalla Corte dei conti a Sezioni riunite nelle Camere di Consiglio del 16 e 22 dicembre 1994

Mi è gradita l'occasione per porgerLe i miei migliori saluti

*Giuseppe Carbone*  
Giuseppe Carbone

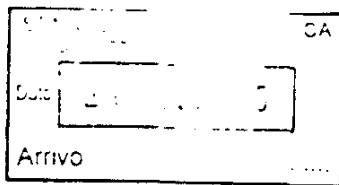
-----  
On Dott  
Irene PIVETTI  
Presidente della Camera dei Deputati  
ROMA



*Al Presidente della Corte dei Conti*

Roma, 9 febbraio 1995

Prot. N. 124/R/VOL.



Onorevole Presidente,

mi prego di trasmetterLe, in allegato, la relazione sul costo del lavoro pubblico, prevista dall'art. 65, comma 4, del d. lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, approvata dalla Corte dei conti a Sezioni riunite nelle Camere di Consiglio del 16 e 22 dicembre 1994.

Mi è gradita l'occasione per porgerLe i miei migliori saluti.

*Giuseppe Carbone*  
Giuseppe Carbone

-----  
Sen. Prof.  
Carlo SCOGNAMIGLIO PASINI  
Presidente del Senato della Repubblica  
ROMA





# CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

## RELAZIONE SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO (ANNO 1992)



## LA CORTE DEI CONTI

a Sezioni riunite in sede referente, composte dai magistrati:

*Presidente:* dott. Giuseppe CARBONE

*Presidenti di Sezione:* prof. Salvatore BUSCEMA; prof. Roberto COLTELLI

*Consiglieri:* prof. Manin CARABBA; dott. Fabrizio TOPI; dott. Antonino SANCETTA; dott. Felice SERINO; dott. Maurizio MELONI; dott. Antonio FERRARA; dott. Mario FALCUCCI; dott. Giuseppe COGLIANDRO (rel.); dott. Mario CIACCIA; dott. Gaetano D'AURIA; dott. Guido MACCAGNO; dott. M. Luisa DE CARLI

*Referendari:* dott. Piergiorgio DELLA VENTURA; dott. Andrea LUPI

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 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'articolo 65 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive disposizioni correttive, che attribuisce alla Corte dei conti il compito di riferire annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico;

VISTO l'articolo 30 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dall'articolo 10 della legge 23 agosto 1988, n. 362, che prevede sanzioni finanziarie a carico degli enti inadempienti all'obbligo di trasmettere i dati sul personale;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 2/SR/94/Bis del 20 aprile 1994, con cui è stata determinata la composizione delle Sezioni riunite in sede referente sul costo del lavoro pubblico per l'esercizio 1992;

VISTA l'ordinanza del 22 novembre 1994 del Presidente della Corte dei conti con cui sono state convocate le Sezioni riunite per il 16 dicembre 1994, alle ore 16.00;

UDITI nelle Camere di Consiglio del 16 e 22 dicembre 1994, il relatore, Consigliere Giuseppe Cogliandro, e i correlatori, Consiglieri Fabrizio Topi, Felice Serino, Antonio Ferrara e Mario Ciaccia, per gli Enti pubblici non territoriali; Consiglieri Antonino Sancetta, Guido Maccagno e Maria Luisa De Carli, per gli Enti locali; Referendario

Andrea Lupi, per le regioni; Referendario Piergiorgio Della Ventura, per gli enti del servizio sanitario nazionale;

PRESENTE il Vice procuratore generale, Consigliere Lorenzo Milli;

INTERVENUTO il Segretario generale, Presidente Rosario Maresca;

**DELIBERA**

la Relazione per il Parlamento sul costo del lavoro pubblico per l'esercizio 1992, prevista dall'articolo 6 del decreto legislativo 3 febbraio 1994, n. 29 e successive disposizioni correttive.

**ORDINA**

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

Così deciso nelle Camere di Consiglio dei giorni 16 e 22 dicembre 1994.

**L'ESTENSORE**

*f.to:* Giuseppe Cogliandro

**IL PRESIDENTE**

*f.to:* Giuseppe Carbone

### PREMESSA

Con questa relazione la Corte dei conti riferisce per la prima volta, sotto il profilo del « costo del lavoro pubblico », in ordine al complessivo aggregato « amministrazioni pubbliche », costituito da 22 ministeri, 4 dipartimenti, 7 aziende autonome, 5 corpi di polizia, 4 forze armate, 77 università e osservatori, oltre 270 enti pubblici nazionali, 22 regioni, 685 enti del servizio sanitario nazionale, 92 province, 8.101 comuni, 311 comunità montane, circa 1.000 enti dipendenti da regioni ed enti locali.

L'ampiezza dell'universo delle amministrazioni sulle quali riferire e l'esigenza di un referto annuale su tutto il « personale del settore pubblico », hanno indotto la Corte a superare il tradizionale criterio di ripartizione del lavoro per collegi specialistici (Sezioni riunite, per la relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato; Sezione Enti locali, per la relazione sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa delle province, dei comuni e della Cassa depositi e prestiti; Sezione controllo enti, per la relazione sulle gestioni finanziarie degli enti sovvenzionati), per sperimentare, nel rispetto delle norme sulla competenza delle varie articolazioni della Corte stessa, un nuovo metodo di lavoro, che ha portato alla stesura di una relazione unica per l'insieme delle amministrazioni: dello Stato, delle regioni, degli enti locali e degli enti pubblici non territoriali.

La relazione unica ha vantaggi rilevanti: garantisce l'unicità del referto su tutte le amministrazioni pubbliche, secondo criteri di tendenziale uniformità contenutistica e metodologica: è più aderente alla lettera dell'articolo 65 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 che attribuisce alla Corte la missione di « riferire annualmente sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico »; è più economica (perché evita ridondanze strumentali, con particolare riguardo al settore dell'informatica) ed efficiente (perché consente sinergie tra le varie sezioni della Corte); migliora la programmazione dell'attività di referto (prevedendo la norma citata, oltre quella annuale, relazioni speciali « su specifiche materie, settori ed interventi »); facilita la complementarità tra relazione sul costo del lavoro pubblico e le altre relazioni della Corte.

La scelta del referto unico doveva però farsi carico di un problema di natura legislativa: la competenza esclusiva delle varie sezioni della Corte sulle amministrazioni di riferimento. Il problema è stato risolto prevedendo, da un lato, una composizione allargata del collegio delle Sezioni riunite, che è stato costituito in modo da essere rappresentativo anche della Sezione controllo enti e della Sezione enti locali; dall'altro, un'impostazione metodologica della relazione sul costo del lavoro pubblico, che non recasse pregiudizio o condizionamenti all'esercizio delle funzioni spettanti alle altre Sezioni. Questa esigenza è stata soddisfatta individuando due diversi livelli di organizzazione dei dati, e quindi di analisi del fenomeno gestorio: livello macro, generale, aggregato per le Sezioni riunite in sede di referto sul costo del lavoro pubblico; livello micro, specifico, disag-

*gregato per le altre Sezioni della Corte (oltre la Sezione enti locali e la Sezione controllo enti, la Sezione di controllo per le verifiche sulle singole amministrazioni statali). Le quali operando ad una scala diversa, potranno esprimere le valutazioni di competenza con procedure, metodi di lavoro e tempi propri, e sulla base anche delle relazioni che le amministrazioni pubbliche dovranno fare sui risultati di gestione, senza il rischio di contraddire la relazione generale delle Sezioni riunite. Questa soluzione comporta però un inconveniente: il testo della Corte, formalmente unico, riflette esperienze, tecniche e metodologie di lavoro sviluppatesi all'interno delle diverse articolazioni della Corte non sempre tra loro omogenee, circostanza che ha determinato, in questo primo esercizio, disarmonie anche stilistiche tra i vari capitoli, che si cercherà di ridurre nelle successive relazioni.*

*Un secondo problema atteneva al rapporto tra la relazione della Corte e il conto annuale redatto dalla Ragioneria generale dello Stato e contenente i dati in materia di personale, comunicati dalle varie amministrazioni pubbliche. Il problema nasceva dalla mole di detto documento: due volumi di circa 1.640 pagine. Se l'opzione di utilizzare integralmente, rielaborandolo, l'enorme e interessante materiale della Ragioneria appariva di primo acchito da scartare, in considerazione della dimensione del conto annuale, non più praticabile si rivelava, all'altro estremo, l'ipotesi di rinviare per le informazioni statistiche al conto stesso, in ragione della scarsa leggibilità di una relazione di questo genere senza supporto conoscitivo. Si è scelta una via mediana: quella di corredare la relazione con una base statistica di livello minimo (peraltro variabile, in relazione all'importanza delle amministrazioni, alla soglia di aggregazione dei dati e al grado di approfondimento delle analisi), rinviando per ulteriori più particolareggiate informazioni al documento della Ragioneria. La soluzione proposta conferisce alla relazione della Corte carattere di autonomia rispetto al conto annuale. Nello stesso tempo la relazione ha anche un valore aggiunto, in quanto i dati che in essa figurano sono elaborati o organizzati in modo diverso dal conto, fermo restando che la Corte può avvalersi per il referto, oltre che dei conti annuali, delle relazioni sui risultati di gestione, degli esiti dei controlli esercitati in via preventiva e successiva, nonché di tutti i dati e le informazioni disponibili presso le amministrazioni pubbliche.*

*Il terzo problema è di ordine temporale. È intendimento della Corte presentare la relazione al Parlamento entro l'anno successivo a quello di riferimento. Il conseguimento di questo obiettivo richiede il rigoroso rispetto del termine del 31 maggio, fissato per la trasmissione dei conti annuali da parte delle amministrazioni pubbliche alla Ragioneria generale e il sollecito inoltro dei conti stessi, opportunamente revisionati a cura della stessa Ragioneria, alla Corte.*

*La prima esperienza applicativa ha registrato (oltre che omissioni ingiustificate) lacune, ritardi ed errori. La novità e complessità dell'adempimento possono spiegare queste iniziali difficoltà. Non possono però costituire un alibi per il futuro.*

## CAPITOLO I

## CONSIDERAZIONI GENERALI

## 1.1 - Normativa di base

Il titolo V del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, modificato dai successivi decreti correttivi (1), contiene norme in materia di personale pubblico, volte a « realizzare il più efficace controllo dei bilanci ... e la rilevazione dei costi, con particolare riferimento al *controllo del costo del lavoro* ».

A tal fine, secondo quanto dispone l'articolo 65, le amministrazioni pubbliche presentano, « entro il mese di maggio di ogni anno, alla Corte dei conti, per il tramite della Ragioneria generale dello Stato, ed inviandone copia al Dipartimento della funzione pubblica, il conto annuale delle spese sostenute per il personale », rilevate in conformità al modello definito dal Ministero del tesoro, d'intesa con il citato Dipartimento della funzione pubblica. In particolare, il modello di rilevazione riguarda la consistenza del personale, in servizio e in quiescenza, e le relative spese, ivi compresi gli oneri previdenziali ed assistenziali e le entrate derivanti dalle contribuzioni.

Il conto, che deve anche evidenziare « il rapporto tra contribuzioni e prestazioni previdenziali relative alle amministrazioni statali », è corredato di « una relazione con cui le amministrazioni pubbliche espongono i risultati della gestione del personale, con riferimento agli obiettivi che, per ciascuna amministrazione, sono stabiliti dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti di programmazione ». La mancata presentazione del conto e della relazione determina, per l'anno successivo a quello cui il conto si riferisce, l'applicazione delle misure di cui all'articolo 30, comma 11, della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dall'articolo 10 della legge 23 agosto 1988, n. 362.

In base a questi documenti (conto annuale e relazioni delle amministrazioni), e comunque « avvalendosi di tutti i dati e delle informazioni disponibili presso le amministrazioni pubbliche », la Corte dei conti « riferisce annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale ». « Con apposite relazioni in corso d'anno, an-

---

(1) L'articolo 2.5 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 prevedeva la possibilità che venissero emanate disposizioni correttive, con uno o più decreti legislativi, entro il 31 dicembre 1993. I decreti legislativi modificativi sono: 19 luglio 1993, n. 247; 19 novembre 1993, n. 470; 23 dicembre 1993, n. 546. Il decreto legislativo n. 29 del 1993 è stato rettificato con avviso di errata-corrige in *Gazzetta Ufficiale serie generale* n. 276 del 29 dicembre 1993.

che a richiesta del Parlamento, la Corte riferisce altresì in ordine a specifiche materie, settori ed interventi ».

## 1.2 - L'aggregato Amministrazioni pubbliche

L'articolo 65, comma 2, del decreto legislativo n. 29 del 1993 prevede, lo si è appena visto, che le « amministrazioni pubbliche » (2) sono tenute a presentare il conto annuale delle spese sostenute per il personale. Il comma 3 aggiunge che gli « enti pubblici economici » (3) devono comunicare il costo annuo del personale comunque utilizzato, in conformità alle procedure definite dal Ministero del tesoro, d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica. Il comma 4 infine attribuisce alla Corte dei conti il compito di riferire annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse destinate al personale del « settore pubblico ».

La lettura sequenziale delle norme riportate consente una prima conclusione: il settore pubblico sul quale la Corte deve riferire è l'insieme istituzionale risultante dalla sommatoria delle amministrazioni pubbliche e degli enti pubblici economici. Resta però da individuare in concreto le strutture amministrative destinatarie della norma. Appare utile a tal fine analizzare il concetto di settore pubblico sotto i diversi punti di vista che offre l'ordinamento.

Nell'ottica istituzionale la nozione di amministrazioni pubbliche è fissata dall'articolo 1.2 del decreto legislativo n. 29 del 1993, che prende in considerazione: le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende e le amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane e i 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. Aggiungendo a queste amministrazioni la categoria degli enti pubblici economici, nonché gli altri enti indicati dal citato articolo 65.3, si perviene all'aggregato *settore pubblico*.

Sotto il profilo contabile (4), gli aggregati di finanza pubblica risultano dalla seguente formula: gestione del bilancio dello Stato + gestione della tesoreria + Aziende autonome (ed enti assimilati) + Cassa depositi e prestiti + Agenzia per il Mezzogiorno (5) (= *settore statale*) + enti locali + enti ospedalieri in via transitoria + enti

(2) Il numero di amministrazioni pubbliche è riportato nella Premessa. In argomento, v. pure Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per la funzione pubblica. *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, 1993, p. 33.

(3) La norma prende in considerazione oltre gli enti pubblici economici, anche le aziende che producono servizi di pubblica utilità, nonché gli enti e le aziende di cui all'articolo 73.5 (Esposizione universale ed internazionale indetta in Roma per l'anno 1941, enti lirici, Agenzia spaziale italiana, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Unioncamere, Comitato nazionale per la ricerca e lo sviluppo dell'energia nucleare e le energie alternative-ENEA, Azienda per l'assistenza al traffico aereo, Registro aeronautico italiano, Istituto nazionale per il commercio con l'estero, Comitato olimpico italiano-CONI).

(4) Articoli 28 e 30 legge 5 agosto 1978 n. 468.

(5) Soppressa dal 15 aprile 1993 dal decreto legislativo 3 aprile 1993, n. 96.



portuali + Enel (=settore pubblico) + Regioni=settore pubblico allargato (6), coincidente con intero settore pubblico (7).

La definizione del settore statale prima riportata è quella tradizionale. La nuova definizione considera lo Stato (bilancio + tesoreria), l'Agenzia per il Mezzogiorno, l'Azienda nazionale autonoma per le strade (ANAS), la gestione dell'ex Azienda per le foreste demaniali e l'amministrazione delle poste e telecomunicazioni.

Per la contabilità nazionale il settore pubblico include le aziende autonome statali che producono per il mercato (Poste, Azienda per i servizi telefonici, Monopoli), le Ferrovie e il settore « amministrazioni pubbliche » (8) che, a sua volta risulta composto dai seguenti sottosettori:

*Amministrazioni centrali:* amministrazioni centrali dello Stato ed enti centrali diversi dagli enti di previdenza con competenza su tutto il territorio nazionale (Stato, organi costituzionali, Agenzia per il Mezzogiorno, Cassa e depositi e prestiti, gestione dell'ex Azienda per le foreste demaniali, ANAS, altri);

*Amministrazioni locali:* enti pubblici con competenza limitata ad una sola parte del territorio (regioni, province, comuni, unità sanitarie locali-USL, università, camere di commercio, istituti autonomi case popolari, enti di sviluppo, enti lirici, portuali, altri);

*Enti di previdenza:* unità istituzionali centrali e locali competenti ad erogare prestazioni sociali finanziate attraverso contributi di regola a carattere obbligatorio (INPS, INAIL, eccetera).

Va aggiunto infine che la nozione di settore pubblico utilizzata dalla Banca d'Italia per le statistiche finanziarie differisce da quelle prima indicate per quanto riguarda gli enti minori (9).

L'esigenza della comparazione dei dati provenienti dalle varie fonti statistiche e, prima ancora, la necessità di comprenderne il significato impongono di mettere ordine nel confuso coacervo di « aggregati ». Per quel che qui interessa l'ambito del settore pubblico va inteso nella massima estensione. Considerata infatti la finalità della relazione della Corte dei conti, che è quella di fornire elementi conoscitivi, valutativi e propositivi per il contenimento del costo del lavoro pubblico e la razionalizzazione della gestione delle risorse umane, non esistono ragioni convincenti per sottrarre alcuna struttura pubblica al referto della Corte.

A questo riguardo sono certamente da escludere dall'area dei destinatari degli adempimenti di cui all'articolo 65 del decreto legislativo n. 29 del 1993 gli « organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò situati al vertice dell'ordinamento, in posizione di

(6) Sommando al settore pubblico allargato le imprese a partecipazione statale si ottiene l'aggregato *area pubblica*.

(7) La dizione è stata introdotta dall'articolo 2 della legge 20 luglio 1977, n. 407, cui rinvia l'articolo 5 della legge 22 dicembre 1977, n. 951, che definisce tale aggregato come l'insieme della pubblica amministrazione delle aziende autonome, degli enti ospedalieri, delle aziende municipalizzate, degli enti portuali e dell'ENEL.

(8) Così definito: unità istituzionali le cui funzioni principali consistono nel produrre per la collettività servizi non destinabili alla vendita e nell'operare una redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese. Cfr. Banca d'Italia, *Supplementi al Bollettino statico. Note metodologiche e informazioni statistiche. La serie storica della finanza pubblica (1970-1992)*, anno IV, numero 2, 20 gennaio 1994, p. 7.

(9) Banca d'Italia, *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti. Anno 1992. Appendice*, Roma, 1992, p. 103.

assoluta indipendenza e di reciproca parità » (10), come le Camere, la Presidenza della Repubblica e la Corte costituzionale.

Questi organi sono infatti dotati di autodichiarazione, ossia esercitano « giustizia autonoma » nei confronti del personale dipendente, sicché « per antica prassi », e in coerenza con la loro posizione « sovrana », sono sottratti al controllo giuridico ed alla giurisdizione contabile. Resta naturalmente inteso che nulla vieterebbe a queste istituzioni di decidere, nella loro libera determinazione, di pubblicare con le forme, i tempi e le modalità che ritenessero opportuni, i dati sul relativo personale.

Non giustificata appare invece l'esclusione dalla rilevazione delle cosiddette autorità indipendenti, alcune delle quali — ISVAP (11), AIPA (12), Garante per l'editoria (13), Antitrust (14) ARAN (15) — soggette peraltro al controllo della Corte.

### 1.3 - Nozione di lavoro pubblico

Intrinsecamente la nozione di lavoro (attività fisica o intellettuale che una persona svolge a favore di un'altra contro corrispettivo) è unitaria, ed è in questa configurazione che esso viene tutelato dalla Costituzione (articolo 35). Le qualificazioni privato/pubblico dipendono dalla natura del soggetto-datore di lavoro che usufruisce della prestazione lavorativa. Non si tratta di due forme ontologicamente diverse, ma di varianti di un unico modello, di specificazioni di un solo *genus*. L'affermazione trova conferma anche nel diritto positivo, come dimostra il fatto che ci « sono sempre stati, anche prima dell'introduzione della contrattazione collettiva, aspetti ed ambiti per i quali la disciplina privatistica e quella pubblicistica apparivano uguali o comunque ispirate a principi comuni » (16).

Esiste però un problema di compatibilità tra le due discipline, posto che le organizzazioni pubbliche tendono al conseguimento di interessi generali, ai quali il lavoro pubblico deve essere finalizzato. Una privatizzazione integrale del pubblico impiego appare quindi improponibile (articoli 28, 97, 100, 103, 113 della Costituzione). La questione allora è di individuare quali norme del sistema lavoristico sono compatibili con il pubblico impiego e il mezzo tecnico per renderle applicabili.

Sotto quest'ultimo profilo il decreto legislativo n. 29 del 1993 detta due principi: quello dell'integrazione graduale della disciplina del lavoro pubblico con la disciplina del lavoro privato (articolo 1.1.c) e quello della *salvezza dei limiti stabiliti dallo stesso decreto « per il perseguimento degli interessi generali cui l'organizzazione e l'azione amministrativa sono indirizzate »* (articolo 2.2).

Sulla base dei principi ricordati e delle altre norme contenute nel decreto legislativo n. 29 del 1993 è possibile individuare nel rapporto

(10) Corte costituzionale sentenza n. 110 del 1970, ripresa dalla sentenza 10 luglio 1981, n. 129. in *Foro amministrativo*, 1981, p. 1568, con nota critica.

(11) Articolo 16 legge 12 agosto 1982, n. 576.

(12) Articolo 5 decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39.

(13) Articolo 8 legge 5 agosto 1981, n. 416.

(14) Articolo 10 legge 10 ottobre 1990, n. 287.

(15) Articolo 50 decreto legislativo n. 29 del 1993.

(16) Consiglio di Stato, Adunanza Generale, 31 agosto 1992, n. 146, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 4 del 1992, p. 129.

dei dipendenti pubblici due distinte aree: una di diritto pubblico, regolata dalla legge, nella quale l'amministrazione agisce in posizione sovraordinata rispetto al lavoratore, utilizzando atti amministrativi soggetti al controllo preventivo esterno ed alla giurisdizione del giudice amministrativo; l'altra di diritto privato, regolata dal codice civile (capo I, titolo II del libro V), dalle leggi sul lavoro e dai contratti collettivi, nella quale l'amministrazione, che si trova in una posizione di parità con il lavoratore, utilizza strumenti negoziali sottoposti alla giurisdizione del giudice ordinario, in funzione del giudice del lavoro, e sottratti al controllo preventivo esterno (articoli 2 e 68).

L'area pubblica è delimitata attraverso un duplice criterio. Il primo, oggettivo, è dato dalle « materie » indicate dall'articolo 2 della legge delega 23 ottobre 1992, n. 421, che sono escluse dalla contrattazione collettiva (responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori, organizzazione degli uffici e relativa provvista, costituzione del rapporto, dotazioni organiche, libertà di insegnamento e autonomia professionale, disciplina della responsabilità, incompatibilità e divieto di cumulo di impieghi e di incarichi). Il secondo riguarda i soggetti (dirigenti generali statali e del « parastato », i professori universitari, i magistrati ed avvocati dello Stato, i diplomatici, il personale di prefettura, i dipendenti dai Corpi di polizia, gli appartenenti alle Forze armate, e il personale che opera in materia valutaria e di tutela di risparmio) i cui ordinamenti giuridici ed economici restano disciplinati dalle leggi speciali che li riguardano.

L'area contrattuale è delimitata dalle materie attribuite dall'articolo 68 alla giurisdizione del giudice ordinario (gestione del rapporto successiva alla sua costituzione, trattamento economico, sanzioni disciplinari, eccetera). Con l'avvertenza però che all'interno di questa area ci possono essere singoli istituti (per esempio, mansioni superiori: articoli 57 e 58) per i quali prevalgono le norme di diritto pubblico.

#### 1.4 - Il costo del lavoro pubblico

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

La Ragioneria generale dello Stato utilizza l'espressione « spesa per retribuzioni », per indicare le voci strettamente retributive indicate nella tabella 6 della circolare per l'esercizio 1993 (17) (stipendi, indennità integrativa speciale, compenso per lavoro straordinario, incentivi alla produttività, « altre indennità e compensi vari »). Aggiungendo a tale importo le spese per missioni, assegni per nuclei familiari, « altre spese » e contributi previdenziali ed assistenziali a carico dell'amministrazione

(17) Ministero del tesoro. Circolare 3 febbraio 1994, n. 14. Attuazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Titolo V). Il conto annuale. Esercizio 1993 (in Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 41 del 19 febbraio 1994).

ottiene una somma che qualifica « costo del personale » (18). Per esigenze di uniformità ci si adeguerà nella presente relazione a detta terminologia. Con l'avvertenza però che nella nozione di costo del lavoro pubblico si farà rientrare, oltre le spese qui considerate, anche altri oneri connessi alla gestione delle risorse umane oppure costituenti benefici non monetizzabili per i dipendenti (mensa, eccetera), oneri che sono classificati dal bilancio, oltre che come spese di personale, anche come beni e servizi, trasferimenti o investimenti. Le altre uscite concernenti non i lavoratori ma il funzionamento degli uffici (fitti, luce, telefono, spese postali, eccetera) potranno essere prese in considerazione allorché si perverrà ad analizzare, nell'ottica del controllo di gestione, i « costi degli uffici » per compararli con i relativi « rendimenti » (articolo 18 decreto legislativo n. 29 del 1993).

### 1.5 - Il controllo del costo del lavoro pubblico

Conviene ricordare che il lessico italiano conosce la parola « controllo » nella duplice accezione di verifica e di direzione. Nella prima accezione il termine, di derivazione francese (*contrôle*), ha il significato di verifica, ed è il senso in cui l'espressione è usata per definire il controllo preventivo di legittimità sugli atti (o sull'attività): verifica della conformità di un atto (o di un'attività) a regole predeterminate. Nella seconda accezione il termine, di derivazione inglese (*control*), è sinonimo di dominio, direzione, governo, contenimento, ed in questo senso è sotteso dall'espressione « controllo di gestione » per esprimere l'idea di un controllo, la cui finalità non è solo quella di verificare (le difformità), ma anche di segnalare agli organi di direzione le misure correttive necessarie per riorientare il comportamento del sistema verso i suoi obiettivi.

Secondo questo ordine nozionale, « controllo sulla gestione » significherebbe verifica della conformità dell'attività di gestione alla legge (in senso ampio); « controllo di gestione », l'attività di monitoraggio per rilevare eventuali anomalie e l'adozione dei conseguenti interventi per migliorare la funzionalità del sistema. Le due espressioni vengono talvolta utilizzate con diverso significato: la prima per indicare il controllo esterno; la seconda, quello interno. Si tratta di questioni nominalistiche che, almeno in questa sede, non hanno soverchia importanza. È invece importante precisare che il controllo interno ed il controllo esterno hanno identica finalità: apprestare gli strumenti necessari per assicurare che l'andamento della gestione sia ottimale. Nel senso che sia idonea a raggiungere gli obiettivi predeterminati (efficacia), nel rispetto dei principi di economicità (acquisizione delle migliori risorse umane e materiali al minimo costo) e di efficienza (ottenimento del massimo risultato con il minimo impiego di mezzi). Le differenze tra i due tipi di con-

(18) Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale. *Il conto annuale 1992. Il personale delle amministrazioni del settore statale*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, vol. I s.d., ma aprile 1994 (in seguito *Conto annuale 1992*, vol. I), p. 11. Non è inutile forse precisare che i termini costi e ricavi non appartengono alla contabilità finanziaria che conosce invece le parole spese ed entrate. Per cogliere la differenza è sufficiente l'esemplificazione: rappresentano spese ma non costi i trasferimenti ad altri enti; per contro, rappresentano costi ma non spese (non comportando esborsi di denaro) gli ammortamenti o l'utilizzazione delle scorte di magazzino. A rigore quelle in esame dovrebbero quindi essere considerate « spese », trattandosi di dati finanziari esposti in bilancio nella categoria del personale.

trolli sono di ordine strutturale e funzionale: il servizio di controllo interno dipende dagli organi di direzione, quello esterno ha una posizione di autonomia. Conseguentemente, il controllo interno deve segnalare tempestivamente le anomalie e irregolarità per consentire agli organi di direzione di adottare per tempo i necessari interventi autocorrettivi per il conseguimento degli obiettivi. Il controllo esterno è invece chiamato, normalmente in via successiva, a valutare l'idoneità del controllo interno a svolgere correttamente la sua funzione, evidenziandone, a sua volta, sempre in funzione correttiva, i punti critici che impediscono al sistema (di gestione e) di controllo interno di funzionare al meglio. Sotto questi aspetti l'impostazione concettuale dell'articolo 3.4 della legge n. 20 del 1994 e dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 29 è ineccepibile.

Naturalmente, il titolo V del decreto legislativo n. 29, intestato appunto « Controllo della spesa », utilizza il termine non nel significato di controllo-conformità, ma in quello di controllo-direzione. Esso è infatti finalizzato « al contenimento e alla razionalizzazione della spesa », nonché al « miglioramento dell'efficienza e della produttività » (articolo 2 legge 23 ottobre 1992, n. 421).

Per conseguire tali obiettivi il citato decreto legislativo prevede:

il divieto di « erogare trattamenti economici accessori che non corrispondono alle prestazioni effettivamente rese » (articolo 7.5);

l'adozione di « tutte le misure affinché la spesa per... il personale sia evidente, certa e prevedibile nella sua evoluzione » (articolo 9.1);

la determinazione delle risorse finanziarie destinate al personale « in base alle compatibilità economico-finanziarie definite nei documenti di programmazione e di bilancio » (articolo 9.1);

la soggezione dell'incremento del costo del lavoro negli enti pubblici economici « a limiti compatibili con gli obiettivi e i vincoli di finanza pubblica » (articolo 9.2);

l'adozione di « misure organizzative idonee a consentire la rivelazione e l'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa, della gestione e delle decisioni organizzative » (articolo 18.1);

« l'elaborazione di norme tecniche... (per) evidenziare gli scostamenti dei costi e dei rendimenti rispetto a valori medi e standards » (articolo 18.2);

la « corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche » (articolo 20.2);

il rispetto dei « criteri e limiti delle compatibilità finanziarie » per la determinazione del trattamento economico dei dirigenti (articolo 24.1);

la determinazione delle piante organiche sulla base dei criteri di efficienza e di razionalizzazione del costo del lavoro pubblico (articolo 30.1);

l'ottimale distribuzione delle risorse umane (articolo 30.1);

la riduzione del personale dirigenziale (articolo 31.1);

lo svolgimento dei concorsi pubblici secondo criteri di economicità (articolo 36.2);

la commisurazione dei « trattamenti economici accessori alla produttività » individuale e collettiva, secondo l'apporto partecipativo di ciascun dipendente (articolo 49.3);

la responsabilità dei dirigenti per l'attribuzione dei trattamenti economici (articolo 49.4);

la finalizzazione della disciplina contrattuale all'obiettivo di garantire « il maggiore rendimento dei servizi pubblici per la collettività con il minore onere per essa » (articolo 50.1);

la determinazione dei « criteri per l'attribuzione, in sede di contrattazione decentrata, di voci della retribuzione legate ai rendimenti e ai risultati del personale » (articolo 50.5);

l'indicazione nel testo concordato dei contratti collettivi delle conseguenze finanziarie (articolo 51.1);

la sottoposizione degli accordi collettivi al controllo preventivo di legittimità e della compatibilità economica (articolo 51.2);

il divieto per l'autorità governativa di autorizzare la sottoscrizione di contratti collettivi decentrati che « comportino impegni di spesa eccedenti le disponibilità finanziarie » (articolo 51.3);

il divieto per l'autorità governativa di autorizzare la « sottoscrizione di contratti collettivi che comportano, direttamente o indirettamente, impegni di spesa eccedenti rispetto a quanto stabilito nel documento di programmazione economico-finanziaria » (articolo 51.4);

la quantificazione dell'onere derivante dalla contrattazione collettiva (articolo 52.2);

l'emanazione di direttive per la ripartizione delle risorse disponibili tra i vari comparti (articolo 52.2);

l'allegazione ai contratti collettivi di appositi prospetti contenenti « la quantificazione degli oneri nonché l'indicazione della copertura » (articolo 52.3);

« la possibilità di prorogare l'efficacia temporale del contratto ovvero di sospenderne l'esecuzione, parziale o totale, in caso di accertata esorbitanza dai limiti di spesa » (articolo 52.3);

la certificazione dei costi esorbitanti dei contratti collettivi (articolo 52.3);

il divieto di incrementare gli stanziamenti relativi al personale senza autorizzazione legislativa (articolo 52.5);

la fissazione di limiti massimi per le aspettative e permessi sindacali (articolo 54.1);

l'invarianza del trattamento economico nel caso di svolgimento di mansioni inferiori (articolo 56.2);

criteri rigorosi per l'attribuzione di mansioni superiori (articoli 57.1 e 57.2);

la « acquisizione delle informazioni sui flussi finanziari... (per) realizzare il più efficace controllo (dei) bilanci » (articolo 63.1);

l'avvio di « un processo di integrazione dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche » e della « razionalizzazione delle

modalità di pagamento delle retribuzioni » per « l'immediata attivazione del sistema di controllo della spesa del personale » (articolo 63.3);

la raccolta di « tutti gli elementi necessari alla rilevazione ed al controllo dei costi » (articolo 64.1);

« l'articolazione dei bilanci pubblici a carattere sperimentale » « al fine di rappresentare i profili economici della spesa » (articolo 64.2);

la « rilevazione della consistenza del personale ... e delle relative spese, ivi compresi gli oneri previdenziali e le entrate derivanti dalle contribuzioni » (articolo 65.1);

la predisposizione di una o più relazioni della Corte dei conti « al Parlamento sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale » (articolo 65.4);

l'attivazione della vigilanza sulle pubbliche amministrazioni per accertare « l'ottimale utilizzazione delle risorse umane, la conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità e di buon andamento e l'osservanza delle disposizioni vigenti sul controllo dei costi, dei rendimenti e dei risultati e sulla verifica dei carichi di lavoro » (articolo 65.6);

l'adozione « di misure correttive idonee a ripristinare l'equilibrio di bilancio » nelle ipotesi di « scostamenti rispetto agli stanziamenti previsti per le spese destinate al personale » (articolo 66.1);

la verifica del rispetto dei costi dei contratti collettivi (articolo 70.2);

il concerto tra l'altro del Ministro del tesoro sui provvedimenti contenenti disposizioni relative alle amministrazioni pubbliche (articolo 70.3);

la soppressione degli automatismi che influenzano il trattamento economico (articolo 72.3).

#### **1.6 - La distinzione dei ruoli nel controllo del costo del lavoro pubblico**

I ruoli che, in un'ottica sinergica, devono svolgere i diversi soggetti pubblici all'interno del complesso dispositivo per il controllo del costo del lavoro pubblico sono ricostruibili sulla base del quadro concettuale e normativo appena esposto.

Le amministrazioni dello Stato trasmettono alla Ragioneria generale dello Stato ed al Dipartimento della funzione pubblica i singoli programmi di attività, i conti annuali e le relazioni sui risultati della gestione.

La Ragioneria generale dello Stato si configura come « centro di osservazione e di monitoraggio dell'intero sistema amministrativo per quanto attiene l'evoluzione della spesa per il personale »: così il citato conto annuale 1992 (19). In particolare, la Ragioneria deve, normalmente d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica, predisporre indicazioni per la progettazione di strumenti di rilevazione e sistemi in-

(19) *Conto annuale 1992* vol. I, p. 6.

formatici e statistici da approvarsi dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, avviare il processo di integrazione dei sistemi informatici delle amministrazioni pubbliche, proporre le modifiche per la razionalizzazione delle modalità di pagamento delle retribuzioni, definire procedure interne e tecniche di rilevazione della spesa di personale, articolare i bilanci pubblici in coerenza con le funzioni di spesa riconducibili ai « centri di costo » (20), definire il modello di rilevazione dei dati, acquisire tutti gli elementi necessari al controllo dei costi, mediante raccolta, verifica della relativa attendibilità, eventuale correzione e trasmissione alla Corte dei dati sulla consistenza e spesa del personale. Tutto ciò nel quadro delle sue competenze istituzionali in materia di programmazione finanziaria, predisposizione dei documenti contabili, contrattazione collettiva, attività legislativa, gestione, controllo e liquidazione delle spese in materia.

La Corte dei conti, in base ai conti annuali delle amministrazioni, alla banca dati di cui è cenno dopo, alle relazioni delle amministrazioni pubbliche sui risultati conseguiti e alle informazioni che autonomamente è in grado di acquisire in virtù dei poteri conferiti ad essa dall'articolo 3.8 della legge n. 20 del 1994, nonché alla stregua degli « esiti » del controllo esercitato in via preventiva e successiva, riferisce al Parlamento sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale e sul raggiungimento degli « obiettivi che, per ciascuna amministrazione, sono stabiliti dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti di programmazione ». Scopo della relazione è di offrire all'insieme istituzionale Governo-Parlamento gli elementi necessari per razionalizzare il sistema amministrativo e contenere il costo del lavoro pubblico.

Anche rilevanti le funzioni che il decreto legislativo n. 29 del 1993 affida alle altre strutture pubbliche operanti nel settore: il Dipartimento della funzione pubblica (21), l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (22), l'Agenzia per le relazioni sindacali (23), il Nucleo di valutazione della spesa relativa al pubblico impiego (24), l'ISTAT (25), l'Osservatorio del pubblico impiego (26), la Commissione tecnica per la spesa pubblica, le cui numerose ricerche in materia di personale sono state qui utilizzate.

### 1.7 - Cooperazione tra Ragioneria e Corte

Nel mese di febbraio 1994 è stato concluso tra la Corte dei conti e la Ragioneria generale dello Stato un protocollo di colloquio tra i rispettivi sistemi informatici, i cui punti salienti sono:

costituzione di una banca dati autonoma della Corte in materia di personale;

(20) In argomento, paragrafo 3.1.3. Si veda pure Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale, *La nuova disciplina del pubblico impiego ed il ruolo della Ragioneria generale dello Stato*, p. 8.

(21) Vedi articoli 63.1; 63.2; 63.3; 64.1; 64.2; 65.1; 65.2; 65.3; 65.5; 65.6; 66.2; 66.3.

(22) Vedi articoli 18.2 e 63.2.

(23) Vedi articolo 50 sg.

(24) Vedi articolo 10 legge 30 dicembre 1991, n. 412.

(25) Vedi in particolare articolo 18.2.

(26) Vedi articoli 11 e 12 legge n. 444 del 1985.



la cooperazione delle due istituzioni per costruire un flusso informativo nel settore unico ed univoco:

l'obbligo della Ragioneria di fornire alla Corte dati: elementari, verificati (mediante: operazioni di quadrature, accertamento della congruenza ed eventuale incrocio con i dati contabili), non contestabili dalle Amministrazioni (le quali, in caso di errori rilevati dalla Ragioneria hanno l'obbligo di provvedere alla rettifica dei conti annuali) ed elaborabili autonomamente dalla Corte;

la costituzione di un gruppo di lavoro con il fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze, secondo criteri di efficacia, economicità ed efficienza;

l'impegno della Corte di comunicare alla Ragioneria l'esito dei propri controlli sull'attendibilità dei dati;

l'obbligo della Ragioneria di comunicare i criteri dell'eventuale completamento della base informativa, reso necessario dalla mancata trasmissione dei dati da parte delle amministrazioni;

l'intendimento comune di assicurare la presentazione della relazione al Parlamento entro l'anno successivo a quello di riferimento, donde l'obbligo della Ragioneria di inviare i dati man mano che viene terminata l'attività di verifica degli stessi, e comunque di completare l'inoltro dei dati alla Corte entro il termine, fissato in via transitoria e sperimentale, del 5 ottobre dell'anno di rilevazione.

## CAPITOLO II

### IL PERSONALE PUBBLICO

#### **2.1 - Contrattazione collettiva, organizzazione amministrativa e bilancio pubblico**

La presente relazione è riferita al 1992. Occorre quindi tener conto della normativa esistente in quell'anno ossia della legge quadro sul pubblico impiego (29 marzo 1983, n. 93) che all'articolo 5, prevede il raggruppamento dei dipendenti pubblici in un numero limitato di comparti di contrattazione collettiva, secondo il criterio dell'omogeneità o affinità delle relative mansioni. Ogni comparto è oggetto di un solo accordo, da stipularsi tra la delegazione di parte pubblica e quella delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative su base nazionale.

Sono sottratti alla contrattazione collettiva, e sono quindi esclusi dai comparti, i dirigenti statali e del « parastato », i professori universitari, i magistrati ed avvocati dello Stato, i diplomatici, i dipendenti dai Corpi di polizia, gli appartenenti alle Forze armate, e il personale che opera in materia valutaria e di tutela del risparmio. Gli ordinamenti giuridici ed economici di questi dipendenti (« non contrattualizzati ») restano disciplinati dalle leggi speciali che li riguardano.

Per i dipendenti « contrattualizzati », il decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 1986, n. 68 ha previsto i seguenti otto comparti: ministeri, aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo (27), scuola, università, enti pubblici non economici (28), istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione, regioni ed enti locali (29), servizio sanitario nazionale (30). Gli ultimi due comparti, a differenza degli altri sei, includono anche i dirigenti.

I comparti di contrattazione comprendono, come si è detto, dipendenti di più settori della pubblica amministrazione « omogenei o affini », prescindendo dalla collocazione istituzionale dell'ente-datatore di lavoro. Con la conseguenza che non esiste necessariamente coincidenza tra settori di contrattazione collettiva e strutture amministrative.

Esistono infatti dipendenti che fanno parte di un comparto diverso da quello delle amministrazioni di riferimento. È il caso del personale delle USL, inquadrato nel comparto della sanità, nonostante tali strutture dipendano dalle regioni. Lo stesso è a dirsi per alcuni istituti incardinati nel ministero della Sanità (Istituto superiore di sanità e Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro), i cui dipendenti sono collocati nel comparto della ricerca, anziché in quello dei ministeri.

Diversa è la situazione dei segretari comunali e provinciali di cui la legge sulle autonomie locali ha conservato la tradizionale figura di « funzionari statali » (31). Essi hanno quindi un rapporto di impiego con lo Stato, condividendo con i colleghi del ministero dell'Interno *status* giuridico e trattamento economico, e un rapporto di servizio con gli enti locali, che conseguentemente si accollano gli oneri finanziari.

L'aggregazione dei dipendenti pubblici per comparti risponde ad esigenze di politica retributiva. Tende cioè ad assicurare, da un lato, la corrispondenza tra prestazione lavorativa e remunerazione a carico del bilancio pubblico e, dall'altro, la parità di trattamento dei lavoratori che svolgono compiti simili. Altra logica ha invece il controllo del costo del lavoro pubblico, volto al contenimento degli oneri finanziari e in generale alla razionalizzazione della gestione delle risorse umane. In questa ottica il personale viene in rilievo secondo i criteri non di contrattazione collettiva, ma di appartenenza istituzionale. La valutazione infatti dei risultati di una certa struttura, sotto i profili dell'efficacia, dell'economi-

---

(27) Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni (PPTT), Azienda di Stato per i servizi telefonici (ASST), Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS), Azienda nazionale autonoma delle strade (ANAS), Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA), Cassa depositi e prestiti (DDPP), Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

(28) Enti di cui alla legge 20 marzo 1970, n. 70 e successive modificazioni (cosiddetto parastato), con esclusione degli enti di ricerca: ordini e collegi professionali e relative federazioni, consigli e collegi nazionali; casse di conguaglio prezzi; organismi e istituzioni derivanti dalla ex Cassa per gli interventi straordinari per il Mezzogiorno.

(29) Regioni a statuto ordinario, enti pubblici non economici dipendenti dalle regioni, comuni, province, comunità montane, consorzi, associazioni e comprensori tra comuni e comunità montane, ex-istituzioni di assistenza e beneficenza (ex IPAB), università agrarie ed associazioni agrarie dipendenti da enti locali, camere di commercio, istituti autonomi per le case popolari, relativi consorzi e associazione nazionale, consorzi per le aree di sviluppo industriale e relativa federazione nazionale.

(30) Unità sanitarie locali, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, istituti zooprofilattici sperimentali, Ospedale Galliera di Genova e Ordine mauriziano di Torino.

(31) Articolo 52.1 legge 8 giugno 1990, n. 142.

cià e dell'efficienza, impone la considerazione di tutti i dipendenti che operano in quella struttura, facciano parte di uno o l'altro dei comparti, siano o no « contrattualizzati », abbiano uno status di « vincolati » (personale di ruolo) o di « non vincolati » (dipendenti non di ruolo, temporanei e contrattisti), appartengano alla struttura o siano in posizione di fuori ruolo, comando o distacco.

Non esiste neanche coincidenza tra contrattazione collettiva e bilanci pubblici. Intanto, ci sono comparti comprendenti una pluralità di amministrazioni, ognuna delle quali con distinto bilancio (regioni-enti locali, enti pubblici non economici, eccetera), comparti che sottendono un solo bilancio (per esempio, ministeri) e comparti senza bilancio proprio (scuola e università) (32). Il bilancio riguarda inoltre non solo il personale inquadrato nei comparti, ma anche il personale non contrattualizzato ed il personale non vincolato.

## 2.2 - Quantificazione e copertura finanziaria delle spese di personale

I contratti collettivi 1988-90 non sono stati rinnovati alla loro scadenza, avendo il legislatore disposto la proroga degli accordi sino al 31 dicembre 1993 (33), al fine di fronteggiare la situazione di emergenza della finanza pubblica (34). Il blocco della contrattazione collettiva ha comportato il divieto di erogazione di incrementi retributivi per il 1993 (35), con le eccezioni: dell'attribuzione a tutti i dipendenti pubblici contrattualizzati di una somma forfettaria di 20 mila lire (36) e del riconoscimento del trattamento economico corrispondente alle funzioni superiori, se effettivamente esercitate.

La legge finanziaria 1994 (37) ha stanziato per i rinnovi contrattuali del personale statale (38) per il triennio 1994-96 la somma complessiva di 7.510 miliardi (39). A causa dell'insufficienza di questi fondi, non è stato possibile concludere tempestivamente le trattative per il rinnovo dei contratti, sicché si sono verificati i presupposti per la corresponsione dal 1° aprile 1994 ai dipendenti pubblici contrattualizzati dell'indennità di vacanza contrattuale, prevista dall'accordo Governo-Sindacati del luglio 1993 (40).

(32) Sui rapporti tra comparti e bilancio dello Stato si veda il paragrafo 3.1.3.

(33) Decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito dalla legge 8 agosto 1992, n. 359 e decreto-legge 19 settembre 1992, n. 81, convertito dalla legge 14 novembre 1992, n. 438.

(34) Il mancato rinnovo dei contratti collettivi, unitamente alle misure finanziarie adottate dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421, ha determinato economie di bilancio per tutta l'area del pubblico impiego di circa 10 mila miliardi. Cfr. Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1993*, Roma Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1994, vol. I, tomo I, p. 335.

(35) Furono inoltre congelati al livello 1991 i compensi incentivanti della produttività e al livello 1992 le indennità suscettibili di rivalutazione in rapporto all'incremento del costo della vita.

(36) L'articolo 2.9 della legge finanziaria 1994 (23 dicembre 1992 n. 500) ha quantificato la spesa per l'esercizio 1993 in 700 miliardi.

(37) Articolo 2 legge 21 dicembre 1993, n. 538.

(38) Personale delle amministrazioni statali, compreso quello delle aziende autonome e delle università.

(39) Di cui 480 per il 1994, 2.650 per il 1995 e 4.380 per il 1996. Per i criteri di quantificazione, vedi Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1993*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1994, vol. I, tomo I, p. 335.

(40) In base al Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, dopo un periodo di vacanza contrattuale pari a tre mesi dalla data di scadenza del contratto collet-

Conseguentemente il 20 aprile 1994 l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) (41), sulla base delle direttive del Presidente del Consiglio dei ministri, ha concordato con i rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale un protocollo d'intesa, contenente, tra l'altro, l'erogazione di detta indennità, sino alla stipulazione dei contratti e comunque, secondo una dichiarazione a verbale dei rappresentanti dell'ARAN, « sino all'esaurimento delle disponibilità di bilancio per l'anno in corso ». In conformità del procedimento di contrattazione disciplinato dall'articolo 51 del decreto legislativo n. 29 del 1993, il Presidente del Consiglio dei ministri, a nome del Governo, ha autorizzato l'ARAN a firmare il testo concordato, con decreto del 28 aprile 1994, ammesso a visto dalla Corte dei conti il successivo 2 maggio.

L'articolo 52.1 del citato decreto legislativo fa obbligo al Ministero del tesoro di quantificare « l'onere derivante dalla contrattazione collettiva con specifica indicazione di quello da porre a carico del bilancio dello Stato e di quello al quale provvedono, nell'ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci, le amministrazioni pubbliche ». La stessa disposizione aggiunge che la legge finanziaria deve determinare con propria norma (42) il solo onere posto a carico del bilancio dello Stato.

Si tratta di una formulazione inadeguata, che, come ha già osservato la Corte (43), lascia insoluto un problema emerso nel precedente regime, concernente la quantificazione e la copertura finanziaria degli oneri per i rinnovi contrattuali del personale delle regioni, degli enti locali e degli enti pubblici non economici: quello che detti oneri in mancanza di una loro puntuale definizione in sede di legge finanziaria, vengano fatti gravare, al momento della stipulazione dei contratti sui bilanci degli enti in questione per essere, poi, assunti a carico del bilancio dello Stato, determinandosi così una sorta di decentramento del debito pubblico, che finirebbe comunque per scaricare i suoi effetti sul bilancio statale e sui complessivi equilibri di finanza pubblica (44).

E' quindi essenziale che in conformità al citato articolo 11 della legge n. 468 del 1978, vengano chiaramente esplicitati gli oneri finanziari per tutti i dipendenti pubblici.

---

tivo nazionale di lavoro spetta ai lavoratori dipendenti un « elemento provvisorio della retribuzione », pari al 30 per cento del tasso di inflazione programmato, applicato ai minimi retributivi contrattuali vigenti, inclusa la ex indennità di contingenza. Dopo sei mesi di vacanza contrattuale, l'importo è raggugliato al 50 per cento del tasso di inflazione.

(41) L'Agenzia è prevista dall'articolo 50 decreto legislativo n. 29 del 1993. Con decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 1994, n. 144 è stato emanato il regolamento di organizzazione.

(42) Ai sensi dell'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dall'articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n. 362, la legge finanziaria deve indicare l'importo complessivo massimo destinato in ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale al rinnovo dei contratti del pubblico impiego ed alle modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente da pubbliche amministrazioni non compreso nel regime contrattuale.

(43) Corte dei conti. *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993, vol. I, tomo I, p. 123.

(44) È vero che l'onere dei rinnovi relativi al personale del comparto sanità e del comparto regioni-enti locali insiste sui fondi di finanza sanitaria e di finanza regionale e locale. Va però rammentato che l'insufficienza sovente registrata da tali fondi è dipesa dall'eccedenza rispetto alle previsioni degli oneri per il personale. Cfr. *Corte dei conti, Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1994, vol. I, tomo I, p. 333.

E' pure da segnalare la necessità che nelle direttive di cui agli articoli 50 e 52 del decreto legislativo n. 29 del 1993, formino oggetto di compiuta valutazione gli aspetti concernenti la ripartizione tra i singoli comparti delle risorse finanziarie. Ciò al fine di evitare che, come verificatosi in passato, possano sorgere problemi di corretta quantificazione degli oneri e della congruità della copertura finanziaria per gli ultimi accordi della tornata contrattuale.

Inoltre, l'esposizione nel bilancio dello Stato e nei bilanci delle amministrazioni pubbliche della spesa per il personale dovrebbe consentire la distinzione tra maggiori oneri derivanti dalla contrattazione collettiva ed altre componenti della spesa.

Infine la legge finanziaria dovrebbe operare una netta distinzione tra le risorse destinate alla copertura dei contratti e quella destinata agli incrementi retributivi del personale non contrattualizzato.

### 2.3 - I controlli sulla gestione del personale

Si è detto prima della duplice accezione che la parola « controllo » ha nel lessico (non solo comune, ma anche giuridico) e della distinzione tra controllo di gestione e controllo sulla gestione. Si è anche detto dell'interazione tra controllo interno e controllo esterno, e inoltre del significato che assume nel diritto positivo la dizione « controllo del costo del lavoro pubblico ». Oggetto di questo paragrafo è la ricognizione delle recenti norme che disciplinano i controlli, interni ed esterni, preventivi e successivi, su atti e su attività, sistematici ed ispettivi, in materia di personale.

Sul versante interno, ai tradizionali controlli preventivi sugli atti (ordini di accreditamento, ruoli di spesa fissa, ordinativi diretti, rendiconti), espletati dalle ragionerie (45), si aggiungono le verifiche affidate ai servizi di controllo interno e nuclei di valutazione, di cui l'articolo 20 del decreto legislativo n. 29 del 1993 prevede l'istituzione in tutte le amministrazioni pubbliche, che ne sono prive. Si tratta di verifiche volte ad appurare, attraverso valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa, nonché la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, tra le quali quelle umane.

Lo stesso decreto legislativo, prevede, all'articolo 65, comma 5, visite ispettive da disporsi dal Ministero del tesoro, anche su espressa richiesta del Ministro della funzione pubblica per la valutazione e la verifica delle spese, con particolare riferimento agli oneri dei contratti collettivi nazionali e decentrati. Con l'obbligo per gli ispettori di denunciare alla Corte dei conti le irregolarità riscontrate. Il successivo comma 6 della norma citata stabilisce che a dette visite può partecipare l'Ispettorato operante presso il Dipartimento della funzione pubblica, deputato tra l'altro a vigilare sulla « ottimale utilizzazione delle risorse umane » e « sull'osservanza delle disposizioni vigenti sul controllo dei costi, dei rendimenti e dei risultati e sulla verifica dei carichi di lavoro ».

(45) Sulla procedura di controllo, vedi ora articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367.

Sul versante esterno, merita particolare attenzione l'articolo 51 del decreto legislativo n. 29 del 1993 che attribuisce alla Corte dei conti (46) il controllo sui contratti collettivi di lavoro concordati tra l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni e le organizzazioni sindacali (47). Controllo, ed è questo l'aspetto innovativo di grande interesse, da effettuarsi sulla base del parametro non solo della legittimità, ma anche di quello della « compatibilità economica », ossia dell'adeguatezza e della coerenza delle implicazioni finanziarie dei contratti con le prospettive di evoluzione dell'economia nazionale (48). Questo modello del controllo, così come quello previsto dall'articolo 65 dello stesso decreto legislativo, è stato confermato dall'articolo 3.8 della legge 14 gennaio 1990, n. 20 che ha riformato il sistema dei controlli (49).

Quanto alla gestione del personale, i relativi atti di natura individuale non sono più soggetti al controllo preventivo di legittimità spettante alla Corte dei conti, alle Commissioni statali di controllo ed ai Comitati regionali di controllo. Nel nuovo regime privatistico introdotto dal decreto legislativo n. 29 del 1993, essi non sono infatti più configurabili come atti autoritativi, di diritto amministrativo, bensì come atti liberi, di diritto privato. Il controllo preventivo esterno è quindi previsto solamente per gli atti normativi a rilevanza esterna, gli atti di indirizzo, gli atti a contenuto generale (come le piante organiche) e il conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali (articolo 3.1.b menzionata legge n. 20 del 1994).

La stessa legge n. 20 del 1994 di riforma dei controlli ha infine introdotto nell'ordinamento italiano, in analogia a quanto già da tempo esistente in tutti i Paesi industrializzati, il controllo di (o sulla) gestione, ossia il controllo successivo (e concomitante) di efficacia, di economicità e di efficienza sulla gestione dei bilanci (50) delle amministrazioni pubbliche, bilanci che naturalmente contengono anche le risorse finanziarie destinate al personale.

## 2.4 - Conto annuale 1992

### 2.4.1 La rilevazione dei dati

Con circolare n. 33 del 24 aprile 1993 (51), il Ministro del tesoro invitava le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1.2 del decreto le-

(46) Per i contratti collettivi decentrati il controllo è effettuato dagli « organi competenti secondo le norme vigenti » (articolo 51.3), ossia dalle Commissioni statali di controllo, eccetera.

(47) In realtà la norma prevede il controllo dell'autorizzazione governativa alla sottoscrizione da parte dell'Agenzia dei testi concordati con i sindacati. È ovvio però che il controllo non riguarda la formale deliberazione del Consiglio dei ministri di autorizzazione, atto in sé poco significativo, ma i suoi contenuti, ossia i contratti che ne costituiscono l'oggetto. Tanto più che la legge dispone che l'autorizzazione governativa deve intendersi rilasciata se non interviene entro quindici giorni. Un'interpretazione formalistica condurrebbe infatti alla tesi, palesemente assurda, che la mancata esplicitazione dell'accordo governativo sul testo concordato farebbe venir meno il controllo della Corte.

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

(49) Vedi in argomento, anche articolo 18 legge 12 giugno 1990, n. 146.

(50) Il controllo ha ad oggetto, oltre alla gestione del bilancio, anche quella del patrimonio e inoltre le gestioni fuori bilancio e i fondi di provenienza comunitaria.

(51) In Supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 109 del 12 maggio 1993.

gislativo n. 29 del 1993 ad inoltrare alla Corte dei conti, tramite la Ragioneria generale dello Stato, il conto annuale delle spese sostenute per il personale, rilevate sulla base delle allegate tabelle di rilevazione (52).

Le tabelle, che non si discostano sostanzialmente, come riconosce la stessa Ragioneria generale dello Stato (53), dalle precedenti rilevazioni effettuate dal Dipartimento della funzione pubblica (54), concernono la consistenza del personale, il suo movimento durante l'anno (cessazioni dal servizio e assunzioni in servizio), l'anzianità di servizio, la distribuzione del personale per regioni, nonché la spesa disaggregata per voci retributive.

La rilevazione riguarda non solo i dati del personale contrattualizzato (ministeri, aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, scuola, università, enti pubblici non economici, istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione, regioni ed enti locali e servizio sanitario nazionale), ma anche quelli del personale non contrattualizzato (dirigenti statali e del « parastato », professori universitari, magistrati ed avvocati dello Stato, diplomatici, dipendenti dai Corpi di polizia, appartenenti alle Forze armate) e parzialmente quelli del personale non vincolato (dipendenti non di ruolo, temporanei e contrattisti).

La rilevazione viene invece esclusa, essendo in corso di definizione la relativa procedura per il personale degli enti pubblici economici di cui all'articolo 65.3 del decreto legislativo n. 29 del 1993, mentre per gli enti pubblici non economici dipendenti dagli enti locali si dispone che i dati vengano aggregati secondo una griglia predeterminata (55).

In considerazione poi del ritardato avvio delle attività di rilevazione dei dati, la circolare del Ministro dei tesoro fissava il termine per la presentazione del conto annuale alla data del 31 luglio 1993, anziché a quella del 31 maggio, prevista a regime dall'articolo 65.2 del decreto legislativo n. 29 del 1993, e inoltre invitava le amministrazioni a soprassedere alla trasmissione della relazione sui risultati di gestione, di cui deve essere corredato il conto delle amministrazioni.

#### 2.4.2 *Gli enti tenuti all'invio del conto annuale*

Nel precedente capitolo ci si è soffermati sull'aggregato « Amministrazioni pubbliche » di cui all'articolo 1.2 del decreto legislativo n. 29 del 1993, rilevando come ad esso siano estranee non solo strutture pubbliche di rango costituzionale, tradizionalmente sottratte ai controlli amministrativi ed alla giurisdizione contabile, ma anche, ingiustificatamente, strutture amministrative aventi particolare fisionomia, come le cosiddette autorità indipendenti.

In questo paragrafo si intende analizzare la situazione delle amministrazioni tenute in base alla circolare della Ragioneria a presentare il conto. In realtà verranno in considerazione non le amministrazioni, ma gli « enti », da intendersi come unità organizzative di livello minimo ai fini della rilevazione dei dati, ossia: persone giuridiche di diritto pubblico (regioni, comuni, eccetera), aziende autonome (ANAS, eccetera), « strutture operative », come le USL, figure soggettive dotate di auto-

(52) Secondo l'articolo 65.1 del decreto legislativo n. 29 del 1993 il Ministero del tesoro deve definire un modello di rilevazione dei dati sul personale.

(53) *Conto annuale 1992*, vol. I, p. 7.

(54) Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Osservatorio del pubblico impiego*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993.

(55) In tema, vedi più ampiamente il successivo capitolo sul personale delle amministrazioni locali.

mia di bilancio (Archivi notarili, eccetera), istituzioni di rilievo costituzionale incardinate nella Presidenza del Consiglio dei ministri (Corte dei conti, Consiglio di Stato), Corpi di polizia, Forze armate e articolazioni amministrative, come le Direzioni generali di ministeri.

Gli enti tenuti all'invio del conto annuale (56) per l'esercizio 1992 sono complessivamente (non tenendo conto degli enti strumentali minori degli enti locali) 10.050 così disaggregati:

Enti	numero
Ministeri	43
Aziende autonome	7
Scuola	1
Università e Osservatori	77
Corpi di polizia	5
Forze armate	4
Regioni-enti locali	8.938
Enti pubblici non economici	222
Enti di ricerca	52
Servizio sanitario nazionale	685
<b>Totale</b>	<b>10.034</b>

Su questo dato vanno fatte due osservazioni. La prima è che esso non esaurisce l'aggregato delle amministrazioni pubbliche tenute, in base all'articolo 1.2 del decreto legislativo n. 29 del 1993 a inviare il conto annuale, in quanto non vi sono comprese l'Agensud (57) l'Azienda di Stato per i servizi telefonici (58), nonché l'ex Azienda di Stato per le foreste demaniali e le altre figure soggettive (Archivi notarili, Istituto agronomico per l'Oltremare, Fondo edifici di culto, Uffici del lavoro portuale), il cui bilancio figura nelle appendici agli stati di previsione del bilancio dello Stato (59). Nel dato non sono neanche considerati gli enti di cui all'articolo 65.3 del decreto legislativo n. 29 del 1993, in quanto per il 1992 la Ragioneria generale non aveva ancora definito la procedura di rilevazione.

La seconda osservazione è che non tutti gli enti che fanno parte dell'universo individuato dalla Ragioneria generale dello Stato hanno adempiuto all'obbligo di trasmettere il conto annuale. Ma di ciò si parlerà nel paragrafo successivo.

#### 2.4.3 Le amministrazioni inadempienti

Secondo la Ragioneria generale dello Stato, alla data del 31 maggio 1994, risultavano inadempienti:

- 5 Regioni a statuto speciale e province autonome
- 200 Comuni

(56) Conto annuale 1992, vol. II, p. 30.

(57) L'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 68 del 1986 include nel comparto degli enti pubblici non economici gli organismi ed istituzioni derivanti dalla ex Cassa per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

(58) Vedi paragrafo 3.4.1.

(59) Vedi paragrafo 3.1.3.



- 9 Comunità montane
- 3 Province
- 3 Camere di commercio
- 22 Enti del Servizio sanitario nazionale
- 5 Istituti autonomi per le case popolari
- 6 Enti regionali di sviluppo agricolo
- 4 Enti pubblici non territoriali.

Gli elenchi di questi enti sono riportati nel conto annuale (60), cui si rinvia. Ad essi vanno aggiunte le regioni a statuto speciale che saranno indicate nel successivo capitolo.

Per questa inadempienza l'articolo 65 del decreto legislativo n. 29 del 1993 prevede l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 30 della legge n. 468 del 1978, il quale stabilisce che « nessun versamento a carico del bilancio dello Stato può essere effettuato agli enti ... ed alle regioni se non risultano regolarmente adempiuti gli obblighi » connessi alla trasmissione dei dati.

Inoltre, l'articolo 7 del decreto legislativo 6 giugno 1989, n. 322 commina una sanzione amministrativa pecuniaria, a carico di coloro che « richiesti di dati o notizie non li forniscano, ovvero li forniscono scientemente errati o incompleti » (61).

#### 2.4.4 Incompletezza delle informazioni

L'incompletezza dei dati sul personale viene in rilievo sotto due profili. Il primo, soggettivo, riguarda le amministrazioni che non sono state invitate a trasmettere i dati, nonché quelle che, seppure invitate, non li hanno trasmessi, o ancora quelle che hanno omesso di inviare alcune tabelle. Alle amministrazioni che ricadono nelle prime due ipotesi si è fatto riferimento nel precedente paragrafo. Delle amministrazioni parzialmente inadempienti sarà fatto cenno di volta in volta nei pertinenti paragrafi.

Il secondo profilo di incompletezza è di carattere oggettivo e concerne la relazione sui risultati di gestione, alla quale è dedicato il paragrafo successivo, e il conto della previdenza. Stabilisce l'articolo 6.1 del richiamato decreto che il conto annuale deve anche evidenziare il rapporto tra contribuzioni e prestazioni previdenziali relative al personale delle amministrazioni statali. Si tratta di un tema cruciale al centro del dibattito politico, sia per la rilevanza finanziaria, sia per le valenze socio-politiche. La conoscenza approfondita di questo settore di spesa riveste quindi grande importanza, sicché si segnala l'esigenza di una sua tempestiva e puntuale rilevazione.

(60) Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato. Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale. *Conto annuale 1992. Il personale delle amministrazioni del settore pubblico*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato vol. II, s.d. ma luglio 1994 (in seguito *Conto annuale 1992*, vol. II), p. 967 sg.

(61) Il conto annuale fa parte del programma statistico nazionale 1994-96 approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 marzo 1994 (in Suppl. ordin. alla *Gazzetta Ufficiale* n. 255 del 31 ottobre 1994).

#### 2.4.5 (segue) *La relazione sui risultati di gestione*

L'articolo 6.2 del decreto legislativo n. 29 del 1993 dispone che il conto annuale delle amministrazioni pubbliche deve essere accompagnato da una relazione « con cui le amministrazioni pubbliche espongono i risultati della gestione del personale, con riferimento agli obiettivi che, per ciascuna amministrazione sono stabiliti dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti di programmazione ». Come si è detto, per l'esercizio 1992 le amministrazioni sono state esonerate dal presentare questa relazione.

È anche da richiamare il precedente articolo 6.1 che fa carico alle amministrazioni di individuare i programmi di attività e di trasmettere al Dipartimento della funzione pubblica, al Ministro del tesoro e al Ministro del bilancio tutti gli elementi necessari alla rilevazione ed al controllo dei costi.

Nel nuovo sistema dei flussi informativi previsti dal decreto legislativo n. 29 del 1993, ai quali vanno aggiunti gli elementi conoscitivi che la Corte ha il potere di acquisire autonomamente, le relazioni sui risultati di gestione hanno un ruolo fondamentale per dare attuazione alla legge n. 20 del 1994, che ha introdotto il nuovo modello di controllo sulla gestione. È essenziale però che questi documenti contengano le informazioni necessarie e siano redatti con criteri di omogeneità.

Appare quindi necessario che la Ragioneria generale dello Stato, d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica, e con l'eventuale collaborazione delle altre istituzioni anche tecniche che operano nel settore, predisponga, in occasione della prossima circolare per la compilazione del conto annuale, schemi metodologici uniformi per le diverse tipologie di amministrazioni, in modo che sia possibile, sulla base dei dati forniti da queste ultime, la costruzione, attraverso procedure informatiche, di (pochi e semplici) indicatori di efficacia e di efficienza.

#### 2.4.6 *La qualità dei dati*

In passato esisteva una pluralità di fonti diverse (62) in materia di pubblico impiego, con la conseguenza di una grande quantità di informazioni disponibili, ma scarsamente utilizzabili, ai fini dell'analisi dei fenomeni sottesi, a causa della loro non comparabilità.

A ciò ha ovviato il decreto legislativo n. 29 del 1993 che, al titolo quinto, non solo ha disciplinato in modo puntuale l'attività di rilevazione dei dati sul personale, ma ha anche previsto l'evidenziazione dei dati a preventivo e consuntivo mediante allegati ai bilanci (articolo 65.1), l'integrazione dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche (articolo 63.3) e la razionalizzazione delle modalità di pagamento delle retribuzioni (articolo 63.3). Il conto annuale non va quindi configurato, come rilevazione statistica, ma quale proiezione delle scritture contabili e quindi il prodotto del complessivo sistema di gestione, costituito dall'insieme bilancio-attività di spesa-controlli-rendiconto (63) e risultante dal sistema informativo.

(62) Per la conferma del fenomeno, vedi paragrafi 2.5 e 3.1.3.

(63) *Conto annuale 1992*, vol. I, p. 4.

Il nuovo sistema di rilevazione dovrà condurre alla costruzione di un flusso di informazioni completo, affidabile e tempestivo. Sarebbe però velleitario pensare che questo obiettivo sia facilmente raggiungibile, in quanto, come si dirà in apertura del successivo capitolo, relativo al personale statale, la qualità del dato in materia di personale riflette non solo l'accuratezza della sua rilevazione ma anche il modo in cui esso è prodotto. Ossia il tipo di organizzazione amministrativa, la gestione del personale, la struttura del bilancio, le procedure contabili, il sistema dei controlli e l'uso delle risorse materiali, in particolare quelle tecnologiche

Tutto ciò non significa naturalmente che occorre rassegnarsi al dato inattendibile, ma invece che il processo di affinamento nell'attività di rilevazione e verifica delle informazioni deve accompagnarsi con la riforma del sistema di gestione, nelle sue varie componenti, come impone peraltro il decreto legislativo n. 29 del 1993.

Quanto al conto annuale 1992, esso nonostante le verifiche della Ragioneria generale, presenta dati incongruenti, dati cioè di cui la stessa Ragioneria ha accertato o la non coerenza interna (contrasto tra dati concernenti lo stesso fenomeno esposti in diverse tabelle) oppure la non corrispondenza dei dati rilevati con valori teorici di riferimento (64). I dati incongruenti saranno segnalati nei vari paragrafi della relazione.

È necessario però avvertire che non esiste la certezza assoluta che tutti i dati di cui non è stata accertata l'incongruenza da parte della Ragioneria generale siano perciò stesso attendibili. A parte infatti la considerazione che talune incongruenze sono state rilevate dalla Corte (per esempio, quelle concernenti i dati sui dipendenti « usciti dal livello » o « entrati nel livello »), occorre considerare che la verifica di congruenza si basa sulla comparazione dei dati o con altri dati (di diverse tabelle) oppure con parametri di riferimento. Con la conseguenza che non può escludersi a priori che un dato considerato congruente sia inattendibile.

#### *2.4.7 Limiti di significatività del conto annuale 1992*

Si è già detto che il conto annuale della Ragioneria generale dello Stato è incompleto, in quanto alcune amministrazioni pubbliche o non hanno trasmesso i dati (perché non invitate oppure perché inadempienti) o li hanno trasmessi parzialmente. Si è pure detto che taluni dati sono incongruenti. Da ciò consegue che, con riguardo in particolare al settore non statale, il conto annuale espone per le varie amministrazioni diverse serie di dati: completi e congruenti, completi e parzialmente incongruenti incompleti e congruenti, incompleti e parzialmente incongruenti, completati mediante stima. Questa varietà di dati diversi comporta che le analisi dei fenomeni di volta in volta prenderanno in considerazione il dato ritenuto più appropriato.

È inoltre da tenere presente che i dati sulla spesa contenuti nel conto annuale non sono comparabili con quelli che figurano nel bilancio. Ciò vale in particolare per il settore statale, per il quale si rinvia ai capitoli successivi.

(64) *Conto annuale 1992*, vol. I, p. 8.

Sempre sul piano finanziario, va poi considerata la diversità delle nozioni di impegno nell'ordinamento contabile italiano (alcuni enti non conoscono un vero atto di impegno), che riduce l'attendibilità delle comparazioni tra enti diversi. Si aggiungano gli slittamenti di spesa, ossia i pagamenti che per indisponibilità di fondi vengono rinviati all'esercizio successivo, con la conseguenza che sul piano giuridico viene violato il principio della competenza e sul piano statistico si abbassa la soglia di affidabilità dei dati organizzati in serie storiche.

Va pure segnalato, quale fattore che riduce il livello di significatività, il diverso grado di disaggregazione dei dati dei ministeri. Come si è rilevato le direzioni generali prese in considerazione dal conto annuale sono solo 43. In vista dell'attivazione del controllo di gestione, introdotto dalle recenti leggi, è invece opportuno, al fine di imputare le spese ai centri di costo (65), rilevare i dati di tutte le direzioni generali.

Un elemento infine di grave distorsione è da attribuire alla rilevazione dei dati concernenti i dipendenti comandati. In base alla circolare della Ragioneria generale dello Stato, le informazioni su questo personale dovevano essere trasmesse dalle amministrazioni di utilizzazione alle amministrazioni di appartenenza, le quali ne avrebbero dovuto poi curare l'inoltro alla Ragioneria generale. In realtà non tutte le amministrazioni hanno seguito questo criterio, sicché anche sotto questo aspetto, i dati riportati nel conto annuale presentano qualche margine di errore.

A parte ciò il criterio di rilevazione presenta inconvenienti. Anzitutto, preclude il confronto tra conto annuale e rendiconto posto che in quest'ultimo documento figurano dati effetti. Secondo, la non conoscenza del dato sui comandati inficia le analisi basate sui dipendenti in servizio (vacanze organiche, distribuzione territoriale, valori retributivi medi, ecc.). Terzo esso ostacola l'espletamento del controllo di gestione, giacché falsa gli indicatori di efficienza che assumono come *input* un dato diverso da quello effettivo.

## 2.5 - Consistenza, evoluzione e struttura del personale pubblico

Alla fine del 1992, i dipendenti complessivi del settore statale (Ministeri, Aziende autonome, Scuola, Università, Corpi di polizia e Forze armate, compresi dirigenti, magistrati e avvocati dello Stato, professori universitari e diplomatici) sono 2.502.929, ai quali vanno aggiunti quelli del settore non statale (regioni-enti locali, enti pubblici non economici, enti di ricerca, servizio sanitario nazionale), stimati dalla Ragioneria generale dello Stato (v. *tavola 2.0.1*) in 1.466.234 unità, per un totale di 3.969.163 dipendenti pubblici.

Il personale diverso da quello di ruolo (dipendenti non di ruolo, temporanei, contrattisti, agenti ausiliari e allievi dei Corpi di polizia, truppa volontaria, leva coscritta ed allievi delle Forze armate) consta di 427.612 unità del settore statale e di 69.072 unità del settore non statale. Ne consegue una consistenza del personale di ruolo del settore pubblico di 3.472.479 unità complessive, di cui 2.075.317 dipendenti statali e 1.397.162 dipendenti non statali.

(65) Vedi paragrafo 3.1.3.

Per l'analisi della composizione del settore statale si rinvia ai capitoli successivi. Quanto al settore non statale, la componente maggioritaria, con riguardo al personale di ruolo, è costituita dal comparto della sanità, che però cede, collocandosi al secondo posto, di fronte al comparto regioni-enti locali, se si considera anche il restante personale.

Secondo l'OCSE (66), il rapporto tra dipendenti pubblici e unità di lavoro complessive in Italia è del 16 per cento (*tavola 2.0.2*). Su questo valore si collocano sostanzialmente Germania, Spagna e Stati Uniti. Il rapporto è più alto per Regno Unito e soprattutto Francia mentre è esiguo in Australia e Canada.

Negli anni '80 (*tavola 2.0.3*), i dipendenti pubblici sono aumentati del 13 per cento, poco più dell'1 per cento annuo. L'aumento ha riguardato in particolare le amministrazioni centrali. Recessivo invece, già dall'inizio del decennio, l'aggregato degli enti di previdenza, che tuttavia non è stato in grado di influenzare il *trend* complessivo, a causa del suo scarso peso all'interno del settore pubblico.

---

(66) Organization for Cooperation and Economic Development (OCSE), *National Accounts*, Paris, 1994, vol. II.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO IN SERVIZIO AL 31.12.1992

Tavola 2 0 1

	PERSONALE DI RUOLO	%	ALTRO PERSONALE (1)	%	
Ministeri	277.995	13	6.506	2	284.501
Aziende autonome	276.543	13	9.116	2	285.659
Scuola	1.003.174	48	153.424	36	1.156.598
Università (2)	99.165	5	4.387	1	103.552
Corpi di polizia (3)	279.932	13	31.619	7	311.551
Forze armate (3)	128.348	6	222.560	52	350.908
Magistrati	9.280	<1			9.280
Carriera diplomatica	880	<1			880
<i>Totale settore statale</i>	<i>2.075.317</i>	<i>100</i>	<i>427.612</i>	<i>100</i>	<i>2.502.929</i>
Regioni ed enti locali (4)	652.016	47	44.487	64	696.503
Enti pubblici non economici (4)	68.261	5	3.453	5	71.714
Istituzioni ed enti di ricerca (4)	15.103	1	1.008	1	16.111
Servizio sanitario nazionale (4)	661.782	47	20.124	29	681.906
<i>Totale settore non statale (4)</i>	<i>1.397.162</i>	<i>100</i>	<i>69.072</i>	<i>100</i>	<i>1.466.234</i>
<b>TOTALE SETTORE PUBBLICO</b>	<b>3.472.479</b>		<b>496.684</b>		<b>3.969.163</b>

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

(1) Personale non di ruolo, contrattista e temporaneo, agenti ausiliari e allievi dei Corpi di Polizia e delle Forze armate

(2) Compresi i professori incaricati

(3) Compreso il personale richiamato in servizio

(4) Dati stimati

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tavola 2 (12)

## DIPENDENTI PUBBLICI NEI PAESI OCSE NEL 1992

(IN MIGLIAIA)

	UNITA' DI LAVORO NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	UNITA' DI LAVORO COMPLESSIVE	
	(a)	(b)	(a/b)*100
AUSTRALIA	364	7.602	5
BELGIO	725	3.753	19
CANADA	834	12.242	7
DANIMARCA	783	2.517	31
FINLANDIA	507	2.072	24
FRANCIA	5.820	22.376	26
GERMANIA	4.340	29.487	15
GIAPPONE	3.975	67.833	6
ISLANDA	23 <sup>(1)</sup>	124 <sup>(1)</sup>	19
ITALIA	3.659	23.276	16
LUSSEMBURGO	21	197	11
NORVEGIA	584	2.034	29
PAESI BASSI	685 <sup>(1)</sup>	5.323 <sup>(1)</sup>	13
PORTOGALLO	505	3.719	14
SPAGNA	2.084	12.981	16
REGNO UNITO	4.915	25.461	19
STATI UNITI	16.799	114.090	15
SVEZIA	1.386	4.282	32

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati OCSE

(1) Uomini/anno

Tavola 203

## DIPENDENTI PUBBLICI DAL 1980 AL 1992

(MEDIE ANNUE IN MIGLIAIA)

AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	AMMINISTRAZIONI CENTRALI		AMMINISTRAZIONI LOCALI		INDICE		ENTI TERRITORIALI		ENTI DI PREVIDENZA		INDICE	TOTALE	INDICE
	INDICE	AMMINISTRAZIONI	INDICE	AMMINISTRAZIONI	INDICE	ENTI	INDICE	ENTI	INDICE	ENTI			
1980	1.662	1.285	100,0	100,0	679	93	100,0	3.040	100,0		3.040	100,0	
1981	1.700	1.339	102,3	104,2	638	57	94,0	3.096	61,3		3.096	101,8	
1982	1.730	1.342	104,1	104,4	638	60	94,0	3.132	64,5		3.132	103,0	
1983	1.757	1.346	105,7	104,7	640	62	94,3	3.165	66,7		3.165	104,1	
1984	1.786	1.364	100,0	100,0	658	63	100,0	3.213	67,7		3.213	105,7	
1985	1.806	1.387	108,7	107,9	680	63	100,1	3.256	67,7		3.256	107,1	
1986	1.832	1.396	110,2	108,6	695	63	102,4	3.291	67,7		3.291	108,3	
1987	1.875	1.417	112,8	110,3	714	63	105,2	3.355	67,7		3.355	110,4	
1988	1.906	1.435	114,7	111,7	730	63	107,5	3.404	67,7		3.404	112,0	
1989	1.916	1.447	100,0	100,0	734	63	100,0	3.426	67,7		3.426	112,7	
1990	1.926	1.460	115,9	113,6	737	62	108,5	3.448	66,7		3.448	113,4	
1991	1.946	1.472	117,1	114,6	745	61	109,7	3.479	65,6		3.479	114,4	
1992	1.956	1.476	117,7	114,9	746	62	109,9	3.494	66,7		3.494	114,9	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento della funzione pubblica



## 2.6 - La femminilizzazione del pubblico impiego

Il conto annuale non dà il dato complessivo del personale femminile del settore pubblico, ma quello parziale (risultante dalla somma dei dati congruenti e dei dati non congruenti), che è pari a 1.600.000 unità: superiore, sia pure di poco, a quello riportato da altre fonti pubbliche (67), che però considerano anche il personale delle regioni a statuto speciale, assente invece nel conto annuale.

E' il caso quindi di tralasciare l'analisi dei valori assoluti e limitarsi a qualche considerazione generale sulla tendenza del fenomeno, rimandando, per notazioni più approfondite, ai paragrafi specifici che i vari capitoli dedicano al tema.

Nel periodo 1985-91, la consistenza del personale femminile si è quasi raddoppiata, con una leggera flessione in termini di incidenza percentuale sul totale del personale pubblico, che a metà degli anni '80 si aggirava sul 50 per cento.

Sulla base dei dati (parziali) del conto annuale, durante il 1992 le donne segnano un aumento, oltre che in valore assoluto, anche in valore relativo, passando complessivamente dal 46 al 47 per cento. La stessa percentuale di incidenza si registra per il settore non statale, all'interno del quale la variazione positiva è più accentuata per il personale sanitario.

A questo sviluppo quantitativo non si accompagna però una crescita di ruolo. Ciò vale in particolare per l'aggregato ministeriale (68).

## 2.7 - Aspetti finanziari

### 2.7.1 Evoluzione della spesa di personale

L'incidenza sul prodotto interno lordo della spesa per retribuzioni della pubblica amministrazione è fortemente cresciuta, passando dal 10 per cento del 1970 al 13 per cento dei primi anni novanta, a causa soprattutto dell'incremento del numero degli addetti (69).

In particolare, nella seconda metà degli anni '80 l'aumento delle retribuzioni pubbliche è stato consistente « tale da imprimere alla massa salariale dell'intero settore pubblico una crescita abnorme, superiore alle aspettative e superiore ai limiti di spesa che erano stati preventivamente programmati » (70).

L'aumento della spesa nel periodo considerato si rivela maggiore anche rispetto a quello delle retribuzioni nell'industria (71), nonché a quello del totale delle spese statali (11,9 contro 8,5 per cento), ed è determinato dal simultaneo incremento delle retribuzioni (cresciute mediamente dal 1987 al 1991 del 10,8 per cento all'anno)

(67) Camera dei deputati. *Relazione sullo stato della pubblica amministrazione. Anno 1992*, Atti parlamentari, XI legislazione, Doc XIII n. 2-quinquies p. 220.

(68) Vedi paragrafo 3.3.4.

(69) Ministero del tesoro. Commissione tecnica per la spesa pubblica, *Il controllo della spesa pubblica. Interpretazioni e proposte*, Roma 7 luglio 1994, p. 259.

(70) Ministero del tesoro. Commissione tecnica per la spesa pubblica, *Le carriere retributive nel pubblico impiego*, febbraio 1993, p. 175.

(71) Ministero del tesoro. Commissione tecnica per la spesa pubblica, *Le carriere retributive nel pubblico impiego*, febbraio 1993, p. 10.

e del numero dei dipendenti (cresciuti mediamente ad un tasso annuo superiore all'1 per cento) (72).

Anche in tempi più vicini la spesa di personale, con riguardo al settore statale, mostra segni di accentuata dinamica. Nonostante il blocco della contrattazione collettiva essa è aumentata del 7,3 per cento nel 1991 (73) e del 3,5 per cento nel 1992 (74).

Sul piano qualitativo, la politica retributiva si caratterizza per la mancanza di flessibilità (75), a causa della presenza di automatismi, contrastati ora dall'articolo 72 del decreto legislativo n. 29 del 1993, e per il peso dell'anzianità, peraltro ridottosi negli ultimi tempi (76).

L'allegata *tavola 2.4* contiene gli importi degli stipendi iniziali lordi mensili corrispondenti alle diverse posizioni (qualifiche e livelli) delle varie categorie di personale (ministeri, enti pubblici non economici, regioni-enti locali, forze armate, corpi di polizia, aziende autonome, scuola, università, ricerca, sanità).

---

(72) Ministero del tesoro. Commissione tecnica per la spesa pubblica, *Il controllo della spesa per il personale statale*, Roma, dicembre 1992, p. 1.

(73) Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1991*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1992, vol. I, tomo I, p. 92.

(74) Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993, vol. I, tomo I, p. 128.

(75) Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, 1993, p. 41.

(76) Vedi in argomento paragrafo successivo

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 2.0.4

STIPENDI INIZIALI LORDI MENSILI

QUALIFICHE	MINISTRI	ENTII PUBBLICI	REGIONI ENTI LOCALI	FORZE ARMATE	CORPI POLIZIA	AZIENDE AUTONOME		SCUOLA	UNIVERSITA'	ENTI DI RICERCA		SANITA'	
						A	B			Ricerca	Tecnol.	Assim. V. R.	Assim. V. R. Sanitario
Dirigente generale B	4.596.500	4.596.500		4.596.500	4.596.500								
Dirigente generale C	3.761.000	3.761.000		3.761.000	3.761.000								
Dirigente superiore	2.939.833	2.939.833	2.799.416	3.214.750	3.214.750				2.939.833	3.219.000	3.219.000	2.799.416	2.799.416
Primo Dirigente	2.204.666	2.204.666	2.100.916	2.461.833	2.461.833				2.204.666	2.306.750	2.306.750	2.100.916	2.100.916
Ispett. Generale (a)	2.100.333	2.100.333			2.100.333				2.100.333				
Dir. divisione (a)	1.891.833	1.891.833			1.891.833				1.891.833				
Medico Primario I G												2.099.593	
Medico auso I G												1.575.666	
Medico assist. I G												1.129.416	
Docente tempo livello		3.333.333								1.942.500	1.942.500		
Unicategoria livello		2.500.000							2.002.583				
Docente livello		1.690.083							1.638.250				
Nota livello	1.505.916	1.505.916			1.505.916			1.666.000	1.639.250	1.505.916	1.505.916	1.505.916	1.505.916
Chirurgo livello (a)				1.423.666								1.484.250	1.484.250
Chirurgo livello	1.294.250	1.294.250	1.505.916	1.294.250	1.294.250			1.500.000	1.294.250	1.284.250	1.284.250	1.284.250	1.284.250
Salerno livello	1.110.916	1.110.916	1.135.916	1.110.916	1.110.916			1.077.000	1.119.250	1.110.916	1.110.916	1.135.916	1.135.916
Scienze livello (a)				1.027.583	1.027.583								
Scienze livello	944.250	944.250	969.250	944.250	944.250			928.000	944.250	969.250	969.250	969.250	969.250
Quinto livello	840.083	840.083		840.083	840.083			928.000	865.083	840.083	840.083	876.760	876.760
Quarto livello	752.583	752.583	762.083		752.583			712.000	777.583	752.583	752.583	765.083	765.083
Terzo livello	665.083	665.083	661.750		665.083			547.000	665.083	665.083	665.083	661.750	661.750
Secondo livello	581.750	581.750	586.750		581.750				581.750			584.250	
Primo livello	506.750	506.750	506.750		506.750				506.750				506.750

### 2.7.2 Spesa impegnata, retribuzione media e costo del personale

Le spese di personale sono state rilevate a livello di impegni. Di esse manca, nel conto annuale, il dato complessivo del settore pubblico. In proposito si rinvia ai dati commentati nei vari capitoli per i diversi aggregati.

Un elemento molto importante sul quale si fonderanno le successive analisi finanziarie è costituito dalla retribuzione media annua lorda pro-capite (77).

Si tratta di un dato particolarmente significativo, in quanto tiene conto non solo della retribuzione tabellare e dei compensi accessori (indennità, incentivi alla produttività e straordinario), ma pure della struttura delle qualifiche o livelli e dell'anzianità di servizio.

La struttura delle posizioni retributive è influenzata dal tipo di professionalità richiesta al personale (la retribuzione media di un apparato specialistico è più elevata rispetto ad un apparato generico), dalla mobilità verticale del personale, da fenomeni di velocizzazione della carriera derivanti da politiche di personale poco rigorose, da un esubero di dirigenti, eccetera.

L'anzianità che nel pubblico impiego, a differenza del settore privato, gioca un ruolo essenziale sulla dinamica della retribuzione (78), ruolo peraltro ridimensionato negli anni '80 (79) è in funzione del tasso di ricambio (un'alta affluenza di neo-assunti abbassa di regola l'anzianità e quindi la retribuzione media) e dell'età di collocamento a riposo (a parità delle altre condizioni è più alta la retribuzione di una categoria di dipendenti che va in pensione a 70 anni, anziché, secondo la regola, a 65).

La retribuzione media dipende inoltre dalla natura delle funzioni (un'amministrazione con compiti di rappresentanza all'estero comporta, a parità di condizioni, l'erogazione di maggiori spese di personale

---

(77) Dato ottenuto dividendo la spesa per le unità dell'uomo/anno, ricavate in base al numero teorico dei dipendenti, calcolato « mediante il rapporto tra spesa complessiva sostenuta per il pagamento dell'indennità integrativa speciale per il livello retributivo ed il corrispondente importo unitario annuo ». Cfr. *Conto annuale 1992*, vol. I, p. 437.

(78) L'incidenza dell'anzianità sulla retribuzione negli anni '80 è stimata in un valore annuo di 1,5 per cento. Ministero del tesoro, Commissione tecnica per la spesa pubblica, *Le carriere retributive nel pubblico impiego*, febbraio 1993, p. 42.

(79) Il peso dell'anzianità sul totale della retribuzione si è progressivamente ridotto. Così, per quanto riguarda i ministeri, mentre nel 1980 il sistema della retribuzione previsto dalla legge n. 312 (cinque classi di stipendio, pari al 16 per cento dello stipendio iniziale, attribuite al compimento di tre, sei, dieci, quindici e venti anni di servizio e inoltre scatti biennali in misura del 2,50 per cento della classe di stipendio in godimento) comportava incrementi dello stipendio iniziale in misura dell'80 per cento dopo 20 anni di servizio e del 170 per cento dopo 40 anni, nel 1983, per effetto dell'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 344 (che ha introdotto otto classi biennali del 6 per cento dello stipendio iniziale e successivi scatti biennali del 2,50 per cento computati sull'ultima classe di stipendio), l'aumento dello stipendio si riduceva al 48 per cento dopo 16 anni e del 92 per cento dopo 40.

Dal 1987 tale meccanismo è stato modificato nel senso che ciascun lavoratore conserva quanto già maturato con riferimento all'anzianità di servizio e a tale importo si aggiunge una quota in cifra fissa stabilita ogni tre anni dal contratto collettivo. È stata cioè bloccata la progressione di classi e scatti, congelandone gli effetti economici ed introducendo una quota di salario (la retribuzione individuale di anzianità-RIA) legata all'anzianità maturata.

Nell'ultima tornata contrattuale (1988-90) si è infine concordato un incremento generale della RIA pari all'importo di una classe o uno scatto del triennio precedente.

rispetto ad un'amministrazione con compiti operativi esclusivamente interni), dalla percentuale di copertura degli organici (in teoria, un'amministrazione con vacanze organiche spende di più per straordinario di un'amministrazione ad organici coperti), dalla presenza di comandati o distaccati, dal grado di efficienza, dal ricorso ad esperti esterni o ad appalti di servizi, eccetera.

Il conto annuale considera, in aggiunta alla spesa lorda derivante dalla corresponsione al personale della retribuzione ordinaria ed accessoria, anche l'indennità di missione, gli assegni per nucleo familiare, i contributi previdenziali ed assistenziali a carico dell'amministrazione ed « altre spese » (per esempio, emolumenti arretrati a dipendenti già in pensione). Per evitare difformità terminologiche dalla Ragioneria generale dello Stato (80), si conviene di designare questa sommatoria con l'espressione « costo del personale », rilevandosi tuttavia che queste voci non esauriscono gli oneri di remunerazione del lavoro pubblico, dovendosi ancora aggiungere sia gli oneri di bilancio connessi con la gestione delle risorse umane, come le spese per accertamenti sanitari, sia le spese di formazione, sia ancora quelle (costruzione di alloggi, refezioni, attività ricreative, borse di studio, colonie, eccetera) sostenute dalle pubbliche amministrazioni per attribuire al personale benefici economici, anche non monetizzabili (*fringe benefits*) (81)

### CAPITOLO III IL PERSONALE STATALE

#### 3.1 - Aspetti generali

##### 3.1.1 *Qualità dei dati sul personale e riforma della pubblica amministrazione*

Il complesso dispositivo ideato dal decreto legislativo n. 9 del 1993 per il controllo del costo del lavoro pubblico è chiaramente preordinato a rendere efficace, economica ed efficiente la gestione delle risorse umane; preordinato cioè all'obiettivo di reclutare persone valide (dal punto di vista professionale, attitudinale e motivazionale) e utilizzarle al meglio, al fine di raggiungere gli obiettivi predefiniti con il minimo impiego di mezzi finanziari.

Presupposto per avviare con successo questo processo di razionalizzazione della gestione del personale pubblico è la disponibilità di informazioni sufficienti e attendibili. Ora, certamente, la qualità dell'informazione dipende dalla accuratezza delle procedure di rilevazione (*elaborazione, analisi ed interpretazione*) dei dati. Dipende però pure dal modo d'essere della pubblica amministrazione sotto i profili dell'organizzazione della struttura di bilancio, delle procedure contabili, dei si-

(80) Vedi *Conto annuale 1992*, vol. I, p. 11.

(81) Per il settore statale, vedi paragrafo 3.2.5.

stemi di controllo e delle risorse strumentali, con particolare riguardo a quelle tecnologiche. Nel senso che un'amministrazione priva di razionalità funzionale ed organizzativa e senza bilancio significativo, circuiti informativo-contabili adeguati (82) e controlli penetranti difficilmente è in grado di produrre statistiche affidabili.

Ciò trova conferma nella constatazione che i dati sul personale statale contenuti nel conto annuale sono più attendibili di quelli relativi al personale non statale. La causa è da attribuire al fatto che le amministrazioni statali sono da tempo dotate di un sistema informatico-contabile (83) [che peraltro non sfrutta ancora appieno tutte le sue potenzialità (84)] e che le stesse sono controllate dalla rete delle Ragionerie del Ministero del tesoro, le quali pertanto si sono potute avvalere, nell'attività di rilevazione e verifica dei dati, della loro esperienza e del loro patrimonio conoscitivo.

Anche i dati sul personale statale, come si vedrà, non sono però immuni da errori. Essi dipendono da discrasie, oggetto di successiva analisi, che attengono ai profili organizzativi, alla struttura del bilancio statale e alle procedure contabili, discrasie che dovranno essere eliminate.

Da qui un corollario di grande rilievo: per il miglioramento degli *standards* di qualità dei servizi pubblici occorre riformare la pubblica amministrazione, e in questo contesto l'attuale burocrazia. Il successo della riforma dipende però dalla disponibilità di dati affidabili, disponibilità che, a sua volta, postula, in una certa misura, una pubblica amministrazione riformata. Tutto ciò non significa tuttavia che il problema non ha soluzione. Ma solo che la filosofia della riforma deve abbandonare il mito del modello astratto, valido per ogni tempo e per tutte le amministrazioni, e immaginare processi gradualisti, flessibili e sperimentali, ossia orditi a trama larga da definire per tappe successive, sulla base del progressivo approfondimento della conoscenza dei fenomeni, dell'esperienza che può trarsi dai risultati conseguiti, delle modifiche dell'ambiente in cui opera la pubblica amministrazione, dell'evoluzione delle funzioni assegnate alle amministrazioni. eccetera.

### 3.1.2 *Gestione del personale e modellistica organizzativa*

La rilevazione dei dati concernenti alcune amministrazioni centrali (Presidenza del Consiglio, Finanze, Esteri e Difesa), i corpi di polizia, talune università e l'Anas ha presentato notevoli difficoltà, a causa dell'insufficiente raccordo tra le articolazioni amministrative interessate (85).

L'attuale assetto è obsoleto. Esso risponde alla vecchia logica dell'amministrare per atti, incentrato sulla ripartizione verticale delle competenze (ad emanare gli atti, appunto), ma non alla logica dell'amministrare per risultati, che deve privilegiare la cooperazione orizzontale tra le varie strutture al fine di raggiungere gli obiettivi stabiliti dall'autorità politica, titolare del potere di indirizzo. I compiti delle tradizionali direzioni generali per il personale devono essere intesi in termini di servizi

(82) L'articolo 63 del decreto legislativo n. 29 del 1993 prevede l'integrazione dei sistemi informatici.

(83) I dati che figurano nel *Conto annuale 1992* relativo al personale statale sono stati rilevati grazie all'integrazione del sistema informativo Ragioneria generale dello Stato-Corte dei conti con quello della Direzione generale dei servizi periferici del tesoro.

(84) Si veda in argomento il paragrafo 3.5.

(85) *Conto annuale 1992*, vol. I, p. 5.

orizzontali, strumentali. In ogni caso gli adempimenti relativi alla misurazione ed alla valutazione della produttività del personale sono di competenza dei dirigenti responsabili delle unità di costo.

In coerenza con questo disegno il decreto legislativo n. 29 del 1993 demanda alla discrezionalità del dirigente, responsabile dei risultati, la gestione di tutte le risorse: umane, finanziarie, strumentali e organizzative (86)

### 3.1.3 Spesa per il personale e struttura del bilancio

Da tempo la Corte dei conti segnala, con cadenza annuale, in sede di relazione sul rendiconto generale, che la significatività del bilancio dello Stato è molto ridotta (87), donde l'esigenza della sua modifica sul piano strutturale. Il tema, che ha già formato oggetto di referto specifico della Corte nel 1989 (88), ha trovato recentemente un'occasione di riflessione nella presentazione da parte del Ministro del tesoro di un progetto di riforma della finanza pubblica (89), nel cui ambito assume particolare rilievo appunto la ristrutturazione del bilancio.

La proposta tende a conseguire due obiettivi concorrenti: « rendere chiara, durante il processo di approvazione parlamentare del bilancio, la finalizzazione delle risorse » e « apprestare un bilancio per la gestione che individui... soggetto responsabile, risorse appropriate, obiettivi dichiarati ». Ai due diversi obiettivi sono funzionalizzati due diversi documenti contabili: il bilancio politico e il bilancio amministrativo.

L'argomento è stato oggetto di una recente audizione della Corte dei conti da parte della Commissione bilancio del Senato, nel corso della quale la Corte ha affermato che la strutturazione del bilancio deve con-

(86) Vedi articoli 3 e 14. I rapporti tra l'autorità politica, titolare del potere di indirizzo, e la dirigenza, titolare del potere di gestione si modella secondo il seguente schema:

1. l'autorità politica, anche sulla base delle proposte formulate dalla dirigenza, fissa gli obiettivi e i programmi, indicando le priorità degli interventi, emana le conseguenti direttive per l'attività di gestione e assegna a ciascuna unità amministrativa (di livello dirigenziale) la quota parte di risorse;

2. i dirigenti preposti alle unità amministrative danno attuazione ai programmi stabiliti dall'autorità politica, attraverso l'adozione di progetti, la cui gestione affidano ai dirigenti, attribuendo loro le necessarie risorse per la realizzazione degli stessi;

3. gli stessi dirigenti adottano tutte le misure utili (provvedimentali, organizzative, contabili, operative, giudiziali, surrogatorie, eccetera) per il conseguimento dei risultati attesi coordinando le attività dei responsabili dei procedimenti individuati in base alla legge n. 241 del 1990 e controllando le azioni dei servizi subordinati, e valutano i risultati conseguiti dai vari servizi deputati alla gestione dei progetti;

4. l'autorità politica, sulla base delle relazioni redatte dai Servizi di controllo interno, verifica la realizzazione dei programmi, secondo parametri di efficacia, economicità ed efficienza, adottando, in caso di inosservanza delle direttive o comunque di risultati negativi, eventuali misure sanzionatorie (collocamento a disposizione per la durata massima di un anno oppure, nelle ipotesi di responsabilità particolarmente grave o reiterata, il collocamento a riposo per ragioni di servizio).

(87) Vedi per ultimo, Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1993*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1994, vol. I, tomo I, p. 82.

(88) Vedi Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1988*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1989, vol. V, tomo I, p. 361.

(89) Ministero del Tesoro. Ragioneria generale dello Stato-Commissione di studio per la riforma dei bilanci pubblici, *La riforma della finanza pubblica*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1994. Il documento è stato presentato il 18 ottobre 1994 all'Accademia dei Lincei.

nettersi alla riforma amministrativa e ai principi del decreto legislativo n. 29 del 1993 in materia di responsabilità dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni, controlli interni e centri di costo (90). Questi ultimi sono da intendere come unità organizzative, deputate, sotto la responsabilità di un dirigente generale, a realizzare una struttura omogenea di obiettivi, che prende corpo in un programma, attraverso la gestione, in posizione di autonomia, di un proprio *budget* e di un proprio contingente di personale.

Nel quadro delle iniziative volte a razionalizzare la gestione delle risorse umane e al contenimento dei relativi costi, la ristrutturazione del bilancio rappresenta una necessità, cui si dovrà far fronte con urgenza, indipendentemente dalle prospettive di riforma generale, tendente all'introduzione, accanto a quello amministrativo, del bilancio politico. Si tratta di una necessità che deriva dall'articolo 64 del decreto legislativo n. 29 del 1993, secondo cui il Ministero del tesoro, d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica, « provvede, in coerenza con le funzioni di spesa riconducibili alle unità amministrative cui compete la gestione dei programmi, ad un'articolazione dei bilanci pubblici a carattere sperimentale ». E soprattutto dalla constatazione che oggi il bilancio non dà alcuna informazione significativa sulle spese di personale, nell'ottica del controllo di gestione (che presuppone la rilevazione delle spese per singole unità amministrative).

Infatti il bilancio dello Stato, nella sua attuale struttura:

1. non consente la comparazione a livello aggregato con i comparti di contrattazione collettiva (91).

Il decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 1993, n. 68 (92) comprende i seguenti comparti: ministeri, aziende autonome (93), scuola, università, enti pubblici non economici, ricerca (con esclusione per tutti questi comparti dei dirigenti, dei magistrati e avvocati dello Stato e dei professori universitari), nonché sanità e regioni-enti locali (ivi compresi i dirigenti).

Diverso l'ambito del bilancio dello Stato, che organizza la spesa per stati di previsione intestati ai ministeri, ai quali sono allegati, in distinte appendici, i conti delle aziende autonome e di altre figure soggettive aventi autonomia di bilancio (94).

---

(90) Cfr. Senato della Repubblica. Commissione bilancio, 27<sup>a</sup> seduta, 15 novembre 1994. Il centro di costo individua una parte dell'attività aziendale caratterizzata da una comune unità di produzione alla quale possono essere imputati correttamente i costi sostenuti.

(91) Sul punto, Ministero del tesoro. Commissione tecnica per la spesa pubblica, *La spesa per il personale statale nel periodo 1987-1991: occupazione e retribuzioni tra contenimenti e contratti*, Roma, settembre 1992, p. 128; Ministero del tesoro. Commissione tecnica per la spesa pubblica, *Il controllo della spesa per il personale statale*, Roma, dicembre 1992, p. 3 sg.; Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993, vol. II, tomo I, p. 129.

(92) Determinazione e composizione dei comparti di contrattazione collettiva sul pubblico impiego, di cui all'articolo 5 della legge-quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93. Il regolamento è stato ora sostituito dal decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1993, n. 593.

(93) Vedi paragrafo 2.1.

(94) Archivi notarili, Istituto agronomico per l'Oltremare Fondo edifici di culto. Uffici del lavoro portuale, nonché Cassa delle ammende (che non espone però alla fine del 1992 dati finanziari in materia di personale).



Esso comprende il personale contemplato dai comparti ministeri, scuola, università, aziende autonome [il cui ambito è però diverso da quello del comparto (95)] e inoltre il personale non contrattualizzato (dirigenti, magistrati e avvocati dello Stato, professori universitari, appartenenti ai corpi di polizia ed alle forze armate) e il personale non vincolato (non di ruolo, temporaneo, contrattista, militari di truppa, leva coscritta, ausiliari ed allievi dei corpi di polizia e delle forze armate).

Comprende infine i dipendenti di alcune figure soggettive comprese nel comparto della ricerca: Istituto superiore di sanità e Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (che figurano nello stato di previsione del Ministero della sanità), nonché Stazioni sperimentali dell'industria (facenti parte dello stato di previsione del Ministero dell'industria).

La conseguenza di questa situazione è molto grave, in quanto esiste una grande massa di informazioni che sono sostanzialmente inutilizzabili (96);

2. non consente la valutazione né *ex ante*, né *ex post* degli oneri finanziari derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi, in quanto i capitoli di spesa concernono categorie di personale il cui trattamento economico è disciplinato da contratti diversi e inoltre personale non contrattualizzato, con trattamento regolato dalla legge;

3. non consente, per le stesse ragioni, di distinguere la spesa per il personale vincolato, il cui trattamento economico è oggetto di disciplina dei contratti collettivi da quella per il personale non vincolato;

4. non consente il raffronto tra bilancio di previsione e rendiconto generale, sia perché gli stanziamenti di talune voci retributive sono inclusi in fondi iscritti nello stato di previsione del Ministero del tesoro, per essere ripartiti in corso di esercizio, sia perché il rendiconto è privo dell'apparato statistico (pianta organica, personale in servizio, dati finanziari) che correda il bilancio (97).

Osserva la Ragioneria generale dello Stato che, nello scenario tratteggiato dal decreto legislativo n. 29 del 1993, il conto annuale non è configurabile « come mera rilevazione statistica, ...bensì come rendicontazione delle spese sostenute (impegnate), correlata con le risultanze contabili e con quelle scaturenti dai sistemi che rilevano i pagamenti delle retribuzioni » (98). La prospettazione è pienamente condivisibile. Per tradurla in pratica è essenziale però modificare la struttura del bilancio per eliminare i rilevati inconvenienti, che rendono oggi costosa e poco attendibile la rilevazione dei dati sul personale statale.

(95) L'aggregato « aziende autonome del bilancio differisce dall'omonimo comparto di contrattazione collettiva perché ha in più l'ex Azienda di Stato per le foreste demaniali e in meno l'Azienda per gli interventi nel mercato agricolo e la Cassa depositi e prestiti (che hanno un proprio bilancio), nonché il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, la cui spesa è inserita nello stato di previsione del Ministero dell'interno.

(96) Ministero del tesoro. Commissione tecnica per la spesa pubblica, *Il controllo della spesa per il personale statale*, Roma, dicembre 1992, p. 2.

(97) È il caso di rilevare che le informazioni contenute nel bilancio, avendo natura previsionale sono meno affidabili, e quindi meno interessanti di quelli che figurano nel rendiconto, sicché la scelta tra i due documenti contabili per offrire questo tipo di informazioni dovrebbe ricadere sul rendiconto.

(98) *Conto annuale 1992*, vol. I, p. 4.

### 3.1.4 Procedure di pagamento delle spese di personale

Una terza causa della scarsa affidabilità delle informazioni sul personale statale contenute nel Conto annuale è da attribuire alle procedure di pagamento delle relative spese. Per il Ministero delle finanze esistono anomalie nell'erogazione delle spese con riferimento tanto alla retribuzione ordinaria che alla retribuzione accessoria (99). Difficoltà sono state pure riscontrate per i Ministeri di grazia e giustizia (100), difesa (101) e industria (102). C'è infine la sfasatura temporale commessa alla gestione delle spese, relative ad alcune categorie di personale (corpi di polizia, scuola, Ministero difesa), mediante contabilità speciali. Si tratta di disponibilità di fondi, costituite presso le Sezioni di tesoreria dello Stato, utilizzabili per il pagamento di emolumenti al personale da parte dei titolari di determinati uffici.

La sfasatura di cui si parlava deriva dal fatto che nel rendiconto generale dello Stato viene indicata come somma pagata non quella effettivamente erogata al creditore, ma la somma emessa, ossia quella versata sulla contabilità, in quanto la regolarizzazione ai fini contabili, attraverso il rientro in bilancio dei fondi non utilizzati, viene effettuata nell'esercizio successivo a quello in cui è stato fatto il versamento (103). Ciò comporta una discordanza tra il conto annuale, che espone le somme effettivamente impegnate, e il rendiconto, che, invece, come si è visto, sovradimensiona l'importo della spesa (104).

## 3.2 Dati di insieme del personale statale

### 3.2.1 Consistenza, struttura ed evoluzione del personale

L'aggregato settore statale, oggetto di analisi in questo capitolo, è costituito dal personale « contrattualizzato » (inquadrate nei comparti ministeri, aziende autonome, scuola, università), dal personale « non contrattualizzato » (dirigenti, magistrati e avvocati dello Stato, professori universitari, diplomatici, appartenenti ai corpi di polizia ed alle forze armate) e dal personale « non vincolato » (dipendenti non di ruolo, temporanei, contrattisti, agenti ausiliari ed allievi dei corpi di polizia e militari di truppa, leva coscritta ed allievi delle forze armate).

Alla fine del 1992 i dipendenti di ruolo del settore statale sono 2.075.317 (vedi tavola 3.0.1) (105) pari al 60 per cento del complessivo

(99) *Conto annuale 1992*, vol. I, p. 23 sg.

(100) Per il pagamento delle spese ad alcune categorie di personale sono utilizzati direttamente i fondi delle riscossioni di entrate. *Conto annuale 1992*, vol. I, p. 25.

(101) L'eccessiva parcellizzazione sul territorio delle strutture di gestione e riscontro delle spese nonché la mancanza di armonizzazione tra le procedure di rendicontazione rendono difficile l'analisi dei flussi di spesa. *Conto annuale 1992*, vol. I, p. 25 sg.

(102) Per questo ministero non esiste correlazione tra strutture organizzative e strutture contabili. Si registrano inoltre problemi per la rilevazione dei dati relativi al personale ex ruoli UPICA (Uffici provinciali industria, commercio e artigianato). *Conto annuale 1992*, vol. I, p. 38.

(103) È il caso di ricordare che l'articolo 63.3 del decreto legislativo n. 29 del 1993 prevede la razionalizzazione delle procedure di pagamento.

(104) *In argomento*, si veda l'articolo 10 del nuovo regolamento di contabilità (decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367).

(105) Il *Conto annuale 1992*, vol. I, p. 506, riporta 2.146.742 unità in quanto include nel dato del comparto della scuola (1.074.599) anche il personale non di ruolo, temporaneo e contrattista.

personale pubblico. I dipendenti statali non di ruolo ammontano a 173.433 (106), con una diminuzione del 5,8 per cento rispetto al 1991. Globalmente la consistenza dei dipendenti statali è quindi di 2.248.750 unità. Aggiungendovi gli agenti ausiliari e gli allievi dei corpi di polizia (31.619 unità) (107), nonché i militari di truppa, la leva coscritta e gli allievi delle forze armate (222.560) (108), si supera la soglia dei 2,5 milioni di unità (vedi *tavola 2.0.1*).

---

(106) *Conto annuale 1992*, vol. I, p. 508.

(107) *Conto annuale 1992*, vol. I, p. 415.

(108) *Conto annuale 1992*, vol. I, p. 425.

Tavola 3.0.1

## PERSONALE DI RUOLO DEL SETTORE STATALE IN SERVIZIO NEL 1992

	PERSONALE DI RUOLO IN SERVIZIO AL 1°/1				PERSONALE DI RUOLO IN SERVIZIO AL 31/12				VARIAZIONE %	
	Totale	%	Di cui donne	%	Totale	%	Di cui donne	%	Totale	Donne
Ministeri	278.179	13	116.038	12	277.995	13	117.368	12	-0,07	+1,15
Aziende autonome	281.638	14	93.540	10	276.543	13	92.806	10	-1,81	-0,78
Scuola	1.000.075	48	710.509	73	1.003.174	48	716.231	73	+0,31	+0,81
Università <sup>(1)</sup>	101.301	5	38.114	4	99.165	5	37.635	4	-2,11	-1,26
Corpi di polizia <sup>(2)</sup>	274.702	13	7.856	1	279.932	13	9.226	1	+1,80	+17,44
Forze armate <sup>(2)</sup>	128.481	6			128.348	6			-0,10	
Magistrati	9.253	<1	2.076	<1	9.280	<1	2.206	<1	+0,29	+6,26
Carriera diplomatica	(3)		(3)		880	<1	(3)			
Totale settore statale	2.073.629	100	968.133	100	2.075.317	100	975.472	100	+0,08	+0,76

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

(1) Compresi i professori incaricati

(2) Compreso il personale richiamato in servizio

(3) Dato non disponibile

La componente maggioritaria del settore è rappresentata dal personale della scuola che con oltre un milione di dipendenti di ruolo (cui vanno aggiunti 153.424 non di ruolo, temporanei e contrattisti), incide in misura del 48 per cento sul totale degli statali.

Seguono nell'ordine, sempre con riferimento al personale di ruolo, gli appartenenti ai corpi di polizia, i ministeriali e i dipendenti delle aziende autonome, con valori percentuali prossimi a 13 punti.

Ad un livello nettamente inferiore si collocano gli appartenenti alle forze armate e il personale delle università, pari rispettivamente al 6 per cento e al 5 per cento, mentre risulta esigua l'incidenza dei magistrati e diplomatici, che complessivamente sono inferiori allo 0,50 per cento del totale degli statali.

Come risulta dalla *tavola 3.0.2* (109), in settanta anni i dipendenti statali si sono più che quadruplicati: da 540 mila del 1923 a 2,3 milioni del 1992 (110). La relativa incidenza sulla popolazione residente è passata dall'1,4 al 4,1 per cento.

I tassi di crescita delle varie categorie di personale sono però molto diversi. Mentre infatti il numero dei militari (stazionari negli ultimi quaranta anni), dei magistrati e degli impiegati civili (dipendenti dei ministeri e delle aziende autonome) si è poco più che raddoppiato, i docenti (compresi i professori universitari) si sono quasi centuplicati, passando da meno di 12 mila a più di un milione. Il dato è molto significativo perché sintetizza i grandi cambiamenti intervenuti nella pubblica amministrazione e nella società italiana (111).

Quanto alle variazioni intervenute nel corso del 1992 (vedi *tavola 3.0.1*), va preliminarmente segnalata la sostanziale stazionarietà della consistenza complessiva del personale statale: appena +0,08 per cento, corrispondente in valore assoluto a 1.688 unità.

La dinamica è più accentuata all'interno del settore, per le singole componenti. Il campo di variazione è tuttavia poco esteso. L'aumento più significativo, in cifre assolute, riguarda i corpi di polizia con 5.230 unità, assorbito dalla flessione pressoché di pari entità delle aziende autonome.

Meno rilevante l'incremento concernente la scuola (+3.099 unità, pari solamente allo 0,31 per cento), parzialmente compensato dalla diminuzione delle università (-2.136 dipendenti), che, pur essendo contenuto in valore assoluto, segna la variazione percentuale più alta (-2,11 per cento) in conseguenza della scarsa rilevanza di questo aggregato all'interno del settore.

(109) I dati sono tratti dal Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato. Ispettorato generale servizi sociali e meccanizzazione, *Dipendenti delle amministrazioni statali dal 1923 al 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

(110) Questo dato non coincide con quello precedentemente indicato, in quanto, come si è detto, proviene da una fonte diversa dal *Conto annuale 1992*.

(111) Nella presentazione del volume Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato. Ispettorato generale servizi speciali e meccanizzazione. *Dipendenti delle amministrazioni statali dal 1923 al 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, il Ministro della funzione pubblica così commenta il diverso trend di crescita dei dipendenti pubblici: « La grande crescita degli apparati esecutivi, seguita da un aumento molto più contenuto del sistema giudiziario. La tendenza del sistema ministeriale a svilupparsi e la recessività delle aziende ed amministrazioni autonome. L'assunzione stabile nei ruoli statali di personale precario, negli anni '70, e la moltiplicazione delle figure anomale di dipendenti pubblici, negli anni '80 sono segni evidenti ambedue del malessere dell'economia e del mercato del lavoro, nonché dell'uso degli uffici pubblici come strumento per offrire posti di lavoro ».

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 302

## PERSONALE DEL SETTORE STATALE DAL 1923 AL 1992

	IMPEGGATI CIVILI ED OPERAI	INDICE	MAGISTRATI	INDICE	MILITARI	INDICE	DOCENTI	INDICE	DIPENDENTI CON ORDINAMENTO PARTICOLARE (1)	TOTALE	INDICE	POPOLAZIONE RESIDENTE	% PERB. STATALE SU POPOL.
1923	392.369	100	4.393	100	132.237	100	11.848	100		540.847	100	38.507.123	1,40
1928	334.721	85	4.192	95	167.606	127	14.460	122		520.979	96	40.134.931	1,30
1933	335.538	86	4.604	105	181.073	137	113.113	955		634.328	117	41.575.546	1,53
1938	396.864	101	4.486	102	249.745	189	136.767	1.154		787.862	146	43.026.505	1,83
1943	568.182	145	5.127	117	644.122	487	163.473	1.380		1.380.904	255	44.595.268	3,10
1948	588.869	150	4.549	104	272.211	206	209.413	1.767		1.075.042	198	46.164.031	2,33
1953	547.800	140	5.948	135	307.807	233	276.035	2.330		1.137.590	210	48.124.205	2,36
1958	565.286	144	6.281	143	320.073	242	329.629	2.782		1.221.269	226	49.644.717	2,46
1963	582.178	148	6.310	144	310.411	235	449.393	3.793	69.237	1.417.529	262	51.302.362	2,76
1968	691.177	176	7.394	168	327.602	248	555.749	4.691	29.921	1.611.843	298	52.998.266	3,04
1973	786.687	200	7.646	174	359.397	272	741.180	6.256	22.776	1.917.686	355	54.613.406	3,51
1978	859.440	219	7.752	176	333.951	253	919.133	7.758	37.441	2.157.717	399	55.804.420	3,87
1983	946.986	241	7.839	178	353.344	267	928.464	7.836	37.969	2.274.602	421	56.602.246	4,02
1988	769.417	196	8.585	195	322.259	244	992.629	8.378	121.998	2.214.888	410	56.715.360	3,91
1992	799.615	204	9.247	210	312.606	236	1.037.806	8.759	166.030	2.325.304	430	56.778.000(2)	4,10

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato (IGSSM) e ISTAT

(1) Dipendenti del Corpo forestale dello Stato, delle ispezioni del lotto, dell'ex Guardia militare alleata di Trieste, del Corpo nazionale vigili del fuoco, dei soppressi servizi delle imposte comunali di consumo, della Polizia di Stato, nonché agenti di custodia e ufficiali giudiziari, aiutanti ufficiali giudiziari e coadiutori giudiziari

(2) Dato 1991

### 3.2.2 La crescita delle donne nel settore statale

Il personale statale femminile di ruolo è di 975.472 (112) unità (vedi tavola 3.0.1), pari al 47 per cento del totale uomini+donne. La sua distribuzione nell'ambito del settore statale presenta un andamento molto differenziato rispetto agli uomini.

Assenti nelle forze armate, di incidenza trascurabile nella diplomazia (il cui dato non è però disponibile) e nei corpi di polizia (9.226 a fronte del totale di 279.932), minoritarie in magistratura (23,8 per cento), le donne sono prevalentemente concentrate nel comparto della scuola.

Alla predominanza delle donne nella scuola (71,4 per cento sul totale) fa riscontro una loro minore presenza nelle aziende autonome (33,5 per cento), nelle università (37,9 per cento) e nei ministeri (42,2 per cento): lo scarto percentuale in queste amministrazioni è quindi rispettivamente di 38,33 e 29 punti.

L'espansione della consistenza delle donne nel 1992 è maggiore rispetto al totale, sia in valore assoluto (+ 7.339 unità), sia in termini relativi (+0,76 per cento contro +0,08 per cento del totale).

Per i corpi di polizia, le aziende autonome e le università le variazioni sono dello stesso segno per gli uomini e per le donne, e più accentuate per i primi rispetto alle seconde. Così, per i corpi di polizia, l'aumento è di 3.860 uomini e 1.370 donne (si noti però che in termini percentuali la variazione delle donne è molto consistente, in considerazione del loro minor peso); stessa evoluzione negativa per le aziende (-0,78 per cento per le donne; -2,32 per cento per gli uomini) e le università (-1,26 per cento donne; -2,91 per cento uomini).

In controtendenza i ministeri, la scuola e la magistratura. Il comparto dei ministeriali vede una riduzione di 1.514 uomini e un incremento di 1.330 donne; nella scuola si riscontra un calo di 2.623 uomini e una crescita di 5.722 donne; nel caso dei magistrati, diminuiscono 103 uomini e aumentano 130 donne. Anche qui, ma in misura più contenuta rispetto ai corpi di polizia, il modesto peso delle donne all'interno della magistratura comporta che variazioni vicine in valore assoluto (-103 per gli uomini, + 130 per le donne), espongano variazioni relative molto distanziate: rispettivamente -1,43 per cento e + 6,26 per cento.

### 3.2.3 La spesa impegnata

Complessivamente, la spesa impegnata relativa alle retribuzioni lorde nel 1992 per il personale statale è di 81.964 miliardi, di cui 77.008 miliardi per quello di ruolo (vedi tavola 3.0.5).

La ripartizione per aggregati di quest'ultimo ammontare vede naturalmente una netta prevalenza della scuola con 34.191 miliardi, che rappresentano il 44 per cento dell'ammontare complessivo. E' da rilevare che questa percentuale è di 4 punti inferiore al corrispondente valore di incidenza concernente il numero dei dipendenti di ruolo. Ciò significa come risulterà meglio dalla successiva

(112) Nel Conto annuale 1992, vol. I, p. 506, figura un dato diverso, comprensivo, tra l'altro, del personale non di ruolo della scuola.

analisi, che il livello retributivo del personale della scuola è inferiore a quello di altre categorie di statali.

In ordine alla struttura della retribuzione (vedi *tavola 3.0.3*), si nota che per il personale di ruolo della scuola l'indennità integrativa speciale rappresenta il valore più alto (39 per cento), e che tale indennità sommata allo stipendio raggiunge il 93 per cento dell'intera retribuzione, mentre hanno scarsissima incidenza le voci concernenti gli incentivi alla produttività (1 per cento) e lo straordinario (meno dell'1 per cento).



## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.0.3

## SOMME IMPEGNATE PER IL PERSONALE DI RUOLO DEL SETTORE STATALE NEL 1992

	IMPORTI IN MILIONI DI LIRE										TOTALE			
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	(j)				
	STIPENDIO	INDENNITA' INTEGRATIVA SPECIALE	STRAORDINARIO	INCENTIVI ALLA PRODUTTIVITA'	ALTRE INDENNITA'	EMOLLIMENTI ANNI PRECEDENTI	TOTALE	STIPENDIO	INDENNITA' INTEGRATIVA SPECIALE	STRAORDINARIO	INCENTIVI ALLA PRODUTTIVITA'	ALTRE INDENNITA'	EMOLLIMENTI ANNI PRECEDENTI	TOTALE
Ministeri	4.159.066 (1)	3.478.726	388.669	575.848	847.663	120.088	9.570.060	43	3.478.726	388.669	575.848	847.663	120.088	9.570.060
Aziende autonome	3.309.362 (1)	3.446.647	330.545	1.098.912	1.358.088	50.402	9.593.956	34	3.446.647	330.545	1.098.912	1.358.088	50.402	9.593.956
Scuola	18.520.690	13.369.468	66.606	246.881	1.987.409 (2)		34.191.053	54	13.369.468	66.606	246.881	1.987.409 (2)		34.191.053
Università (3)	2.972.761	1.399.487	50.550	15.156	539.445	188.546	5.165.926	58	1.399.487	50.550	15.156	539.445	188.546	5.165.926
Corpi di polizia (4)	4.197.350 (1)	3.696.369	1.168.414		2.453.484	76.969	11.594.605	36	3.696.369	1.168.414		2.453.484	76.969	11.594.605
Forze armate (4)	2.130.939	1.656.758	451.573		1.060.121	51.080	5.350.470	40	1.656.758	451.573		1.060.121	51.080	5.350.470
Magistrati	953.910	158.616	889		167.039 (5)	1.903	1.282.358	74	158.616	889		167.039 (5)	1.903	1.282.358
Carriera diplomatica	78.328	8.199	2.529	1.031	168.774		259.861	30	8.199	2.529	1.031	168.774		259.861
TOTALE	38.322.405	27.218.270	2.459.775	1.937.828	8.583.022	488.989	77.008.289	47	27.218.270	2.459.775	1.937.828	8.583.022	488.989	77.008.289

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

(1) Compresi accenti

(2) Compresi indennità di funzione

(3) Compresi i professionisti associati

(4) Compreso il personale richiamato in servizio

(5) Compresa indennità giudiziaria

Simile è la composizione della retribuzione per il personale di ruolo delle università, che gode però di un trattamento più favorevole. La relativa spesa è di 5.165 miliardi, prevalentemente assorbita da stipendi e indennità integrativa speciale. Ne consegue una bassa incidenza del complesso delle indennità (poco più dell'11 per cento), peraltro superiore a quello percepito dal personale della scuola.

Il secondo comparto per ordine di grandezza finanziaria è costituito dai corpi di polizia, per il quale risulta impegnata, sempre con riferimento al personale di ruolo, la somma di 11.595 miliardi, pari al 15 per cento del totale: superiore di alcuni punti al valore percentuale della consistenza numerica del comparto (13 per cento).

La retribuzione ordinaria (stipendio, comprensivo della tredicesima mensilità, e indennità integrativa speciale) di questo personale incide in misura poco consistente sull'ammontare complessivo (68 per cento: il valore più basso, con esclusione dei diplomatici). Per contro, lo straordinario e le indennità registrano i valori massimi del settore statale (rispettivamente 10 e 21 per cento), sempre prescindendo dai diplomatici.

Consistenti, anche se di minore incidenza, le competenze accessorie (8 per cento straordinario, 20 per cento indennità) degli appartenenti alle forze armate, per i quali la componente ordinaria della retribuzione costituisce il 71 per cento. L'importo degli impegni è di 5.350 miliardi, pari al 6,9 per cento del totale.

Per il personale dei corpi di polizia e delle forze armate non risultano erogate somme per incentivi alla produttività.

Il comparto ministeriale espone un impegno di 9.570 miliardi, che è inferiore anche se di poco a quello delle aziende autonome (9.593 miliardi), nonostante il maggior numero di dipendenti (277.995 contro 276.543). La comparazione tra i due comparti mette inoltre in evidenza che la componente ordinaria della retribuzione incide in misura minore per il personale delle aziende (70 a fronte del 79 per cento), il quale recupera con le indennità e soprattutto con gli incentivi alla produttività (11 per cento, l'indice più elevato di tutte le categorie di personale).

Resta da accennare alla situazione finanziaria dei magistrati (1.282 miliardi impegnati) e dei diplomatici (260 miliardi). Le due categorie hanno in comune un trattamento nettamente più favorevole rispetto agli altri statali, dai quali si diversificano, costituendo apparati ad alta qualificazione e quindi a prevalente presenza di posizioni apicali. Molto differenziata è invece la struttura della retribuzione. Per i magistrati la punta è costituita dallo stipendio (74 per cento); per i diplomatici, dalle indennità (65 per cento). Se ne parlerà più ampiamente nei relativi paragrafi.

#### 3.2.4 La retribuzione media

Nella *tavola 3.0.4* sono indicate, per ogni comparto e categoria di personale, la retribuzione media pro capite e le relative differenze rispetto al valore medio del settore statale.

La retribuzione minore è corrisposta al personale della scuola. Segue, dal basso verso l'alto, quella dei ministeriali, che, inferiore di 475 mila lire annue alla retribuzione dei dipendenti delle aziende; di 5,3 milioni rispetto ai corpi di polizia; di oltre 7 milioni a fronte delle forze armate; di quasi 15 milioni nei confronti delle università.

Il segmento alto è occupato naturalmente dai diplomatici, la cui retribuzione media costituisce il picco, dai magistrati, peraltro con importi sensibilmente differenziati al loro interno, e dai dirigenti. La retribuzione media dei magistrati è superiore a quella dei dirigenti generali ministeriali (112 milioni), ma inferiore a quella delle omologhe qualifiche delle forze armate (131 milioni), dei corpi di polizia (133 milioni) e delle aziende autonome (137 milioni) (113).

---

(113) Cfr. *Conto annuale 1992*, vol. I, p. 579.

Tavola 304

## RETRIBUZIONE MEDIA DEL PERSONALE DI RUOLO DEL SETTORE STATALE IN SERVIZIO NEL 1992

(IMPORTI IN MIGLIAIA DI LIRE)

	RETRIBUZIONE MEDIA	DIFFERENZA RISPETTO ALLA MEDIA
Ministeri	36.505	-1.317
Aziende autonome	36.980	-842
Scuola	34.385 (1)	-3.437
Università	51.477	13.655
Corpi di polizia	41.809	3.987
Forze armate	43.767	5.945
Magistrati	120.552	82.730
Carriera diplomatica	295.297 (2)	257.475
Media settore statale (3)	37.822	

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

(1) Dato approssimativo

(2) Dato calcolato dividendo la spesa impegnata per il numero dei dipendenti in servizio al 31 dicembre 1992

(3) Al netto della spesa per i diplomati.

La retribuzione media varia non solo tra le diverse amministrazioni, ma anche naturalmente tra le qualifiche o i livelli della stessa amministrazione. La relativa analisi sarà fatta nei successivi pertinenti paragrafi.

### 3.2.5 Costo del personale statale

Nella *tavola 3.0.5* figura il costo del personale statale, dato ottenuto aggiungendo alla spesa lorda derivante dalla corresponsione al personale della retribuzione (ordinaria ed accessoria) l'indennità di missione, gli assegni per nucleo familiare, i contributi previdenziali ed assistenziali a carico dell'amministrazione ed « altre spese » (per esempio, emolumenti arretrati a dipendenti già in pensione).

Tali voci che concorrono a determinare il costo del lavoro pubblico ammontano a 12.089 miliardi che, sommati a 1.964 miliardi di spesa per retribuzioni lorde, ammontano complessivamente a 94 mila miliardi. La componente più consistente riguarda i contributi, che ammontano a 10.995 miliardi. Segue, per ordine di grandezza, l'indennità di missione (737 miliardi), di cui una parte cospicua, lievemente inferiore a quella della scuola - che ha però una consistenza di dipendenti otto volte maggiore - è assorbita dalle forze armate.

Per l'effettiva quantificazione del costo del lavoro pubblico vanno inoltre sommate all'importo di 94 mila miliardi le spese per accertamenti sanitari che figurano nella *tavola 3.0.6* (impegnata la somma di 1,5 miliardi, ripartita tra tutte le amministrazioni), nonché le spese sostenute dalle pubbliche amministrazioni per attribuire al personale benefici a titolo di retribuzione indiretta (*fringe benefits*).

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.0.5

## COSTO DEL PERSONALE DEL SETTORE STATALE IN SERVIZIO NEL 1992

	SPESA PER RETRIBUZIONI LORDE			INDEMNITA' DI MISSIONE	ASSEGNO PER NUCLEO FAMILIARE	ALTRE SPESE	CONTRIBUITA CARICO DELLA AMMINISTRAZ	COSTO DEL PERSONALE
	PERSONALE DI RUOLO	ALTRO PERSONALE (*)	COMPLESSO					
		(IMPORTI IN MILIONI DI LIRE)						
Ministeri	9.570.060	255.983	9.826.043	137.521	43.451	89.100	1.337.903	11.434.018
Aziende autonome	9.593.956	227.807	9.821.762	74.430	51.120	1.901	1.283.056	11.232.269
Scuola	34.191.053	3.304.082	37.495.135	188.230	25.000		5.520.200	43.228.566
Università	5.165.926	80.766	5.246.692	38.957	9.684	8.739	603.162	5.907.233
Corpi di polizia	11.594.605	440.612	12.035.217	117.848	50.360	160	1.447.320	13.650.904
Forze armate	5.350.470	646.250	5.996.721	171.395	21.860	54.037	669.101	6.913.114
Magistrati	1.282.358		1.282.358	4.609		706	116.929	1.404.602
Carriera diplomatica	259.861		259.861	4.208	49	1.089	17.193	282.401
<b>TOTALE</b>	<b>77.009.289</b>	<b>4.955.500</b>	<b>81.963.789</b>	<b>737.198</b>	<b>201.524</b>	<b>155.732</b>	<b>10.994.864</b>	<b>94.053.106</b>

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

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

Tavola 3.06

**SPESE PER ACCERTAMENTI SANITARI SOSTENUTE NEL 1992 PER IL PERSONALE STATALE**

(IMPORTI IN MIGLIAIA DI LIRE)

AMMINISTRAZIONI	PREVISIONI DEFINITIVE COMPETENZA	RENDICONTO GENERALE	
		SOMME PAGATE	SOMME IMPEGNATE
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO	48.934	30.274	33.423
TESORO	230.000	94.182	136.202
FINANZE	70.000	47.667	60.699
BILANCIO	988	7.785	987
GRAZIA E GIUSTIZIA	210.000	52.514	210.000
ARCHIVI NOTARILI	2.000		
ESTERI	15.000	77	3.322
PUBBLICA ISTRUZIONE	230.000	134.955	229.864
INTERNO	22.500	24.058	22.443
LAVORI PUBBLICI	31.500	884	31.492
ANAS	50.000	49.347	50.000
TRASPORTI	1.912	2.007	1.856
DIFESA	353.000	350.000	350.000
AGRICOLTURA	40.250	8.153	39.941
INDUSTRIA	207	180	207
LAVORO E PREV. SOCIALE	6.000	5.073	2.990
COMMERCIO ESTERO	130	108	130
MARINA MERCANTILE	50.200	5.461	22.051
SANITA'	13.578	14.280	13.483
TURISMO	773	272	722
BENI CULTURALI	298.771	260.557	298.771
TOTALE	1.675.743	1.087.835	1.508.582

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del rendiconto generale dello Stato

Per il personale statale sono state rilevate dal rendiconto generale dello Stato (vedi *tavole da 3.0.7 a 3.0.12*), oltre quelle per accertamenti sanitari, le spese per formazione (impegnati 366 miliardi, di cui 283 a favore del personale della Difesa, comprensivo di quello militare), cure, ricoveri e protesi (20,5 miliardi impegnati, dei quali 18,3 dal ministero dell'Interno, che sostiene l'onere per gli appartenenti ai corpi di polizia), costruzione di alloggi per i dipendenti (impegnati 26 miliardi da Lavori pubblici, Esteri, Difesa e Interno), refezioni (714 miliardi impegnati, prevalentemente dalla Difesa), attività ricreative (114) (impegnati 76 miliardi, in massima parte da Difesa ed Esteri) e provvidenze varie, comprendenti interventi assistenziali, sussidi, borse di studio, contributi per colonie marine e montane, onoranze funebri, eccetera (96 miliardi impegnati).

Si tratta di una rilevazione parziale e approssimativa, in quanto i dati sono stati selezionati, non sulla base delle risultanze informatiche relative ai titoli di spesa, che sono prive delle indicazioni utili a questi fini, ma attraverso la ricerca dei capitoli di spesa la cui denominazione contiene una determinata successione di parole testuali. Il metodo comporta non irrilevanti margini di errore sia per eccesso (rilevazione di spese non pertinenti l'oggetto della ricerca, perché comprese nella denominazione del capitolo), sia per difetto (omessa rilevazione di spese pertinenti, perché indicate nel capitolo con sinonimi non presi in considerazione dalla ricerca) (115).

Così, la spesa per formazione (116) riportata nella *tavola 3.0.7*, considera solamente i capitoli destinati in modo esclusivo o prevalente agli interventi di formazione ed al mantenimento delle relative strutture, con esclusione degli oneri che presentano carattere di accessorietà rispetto alla spesa di acquisto delle apparecchiature di vario tipo (militari, scientifiche, informatiche). I risultati esposti hanno dunque il significato di « spesa non inferiore a ... ». Inoltre la spesa in conto capitale per alloggi comprende sia quelli destinati ai dipendenti sia quelli di servizio, sicché non è possibile distinguere la spesa per retribuzioni indirette dalla spesa da imputare al funzionamento dell'amministrazione. E ancora la spesa per refezioni non tiene conto delle mense gestite con fondi accreditati in contabilità speciali. E, infine, e tanto per esemplificare, la spesa per attività ricreative riguarda anche le colonie, i cui oneri di regola sono ricompresi nelle « provvidenze » di cui alla *tavola 3.0.12*.

(114) Assistenza morale o spirituale, benessere dei dipendenti ma anche asili-nido e convegni.

(115) Si è cercato di ovviare a questo inconveniente con ricerche incrociate.

(116) La spesa di formazione per l'amministrazione centrale è stimata nell'1,2 per cento del monte salari (2 per cento in Olanda; 2,5 per cento in Germania; 2,8 per cento in Gran Bretagna; 6,2 per cento, considerando anche l'amministrazione locale, in Francia). Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *La formazione nelle pubbliche amministrazioni centrali*, Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica n. 21, 1994, p. 22.



Tavola 3.0.7

## SPESE PER LA FORMAZIONE SOSTENUTE NEL 1992 PER IL PERSONALE STATALE

(IMPORTI IN MIGLIAIA DI LIRE)

AMMINISTRAZIONI	PREVISIONI DEFINITIVE COMPETENZA	RENDICONTO GENERALE	
		SOMME PAGATE	SOMME IMPEGNATE
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO	4.333.200	2.577.191	2.761.108
TESORO	477.000	382.759	358.652
FINANZE	18.100.000	18.099.989	18.098.393
AMMINISTRAZIONE MONOPOLI	1.500.000	274.679	244.525
BILANCIO	10.800	18.760	10.547
GRAZIA E GIUSTIZIA	1.483.215	1.323.114	970.023
ESTERI	14.248.100	11.323.718	11.783.034
PUBBLICA ISTRUZIONE	6.400.000	5.836.063	6.400.000
INTERNO	40.602.638	33.073.373	40.465.381
LAVORI PUBBLICI	9.000	8.423	6.129
ANAS	150.000	10.000	150.000
TRASPORTI	467.028	327.200	304.451
DIFESA	283.895.599	291.560.899	283.055.887
AGRICOLTURA	676.768	1.067.453	599.723
INDUSTRIA	48.064	26.447	15.000
LAVORO E PREV. SOCIALE	629.243	428.154	154.396
COMMERCIO ESTERO	44.946	7.810	36.980
MARINA MERCANTILE	565.914	273.129	358.549
PARTECIPAZIONI STATALI	22.498	40.650	
SANITA'	420.926	339.007	288.284
TURISMO	25.000	28.063	20.363
BENI CULTURALI	50.000	16.162	17.466
AMBIENTE	116.859	114.334	93.455
TOTALE	374.276.798	367.157.375	366.192.346

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

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tavola 3.0.8

## SPESE PER CURE, RICOVERI, PROTESI SOSTENUTE NEL 1992 PER IL PERSONALE STATALE

(IMPORTI IN MIGLIAIA DI LIRE)

AMMINISTRAZIONI	PREVISIONI DEFINITIVE	RENDICONTO GENERALE	
	COMPETENZA	SOMME PAGATE	SOMME IMPEGNATE
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO	10.858	9.305	8.535
TESORO	22.750	10.533	12.226
FINANZE	36.000	7.760	33.460
AMMINISTRAZIONE MONOPOLI	1.564.000	1.242.340	1.258.405
BILANCIO	346		346
GRAZIA E GIUSTIZIA	108.000	87.557	108.000
ARCHIVI NOTARILI	2.000		
ESTERI	2.734		2.733
PUBBLICA ISTRUZIONE	95.800	51.729	73.364
INTERNO	19.074.117	16.418.316	18.318.039
LAVORI PUBBLICI	2.000	154	154
ANAS	350.000	447.670	350.000
TRASPORTI	11.985	14.156	11.572
DIFESA	350.000	361.551	309.557
AGRICOLTURA	8.700	2.016	4.130
INDUSTRIA	1.500	1.900	1.426
LAVORO E PREV. SOCIALE	16.000	3.267	15.925
COMMERCIO ESTERO	2.574	2.572	2.572
MARINA MERCANTILE	475	475	475
SANITA'	12.731	5.492	7.684
TURISMO	743	743	743
BENI CULTURALI	5.700	5.696	5.698
UNIVERSITA'	1.500	495	495
TOTALE	21.680.513	18.673.727	20.525.539

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del rendiconto generale dello Stato

Tavola 3.0.9

## SPESE PER ALLOGGI DESTINATI AI DIPENDENTI STATALI SOSTENUTE NEL 1992

(IMPORTI IN MIGLIAIA DI LIRE)

AMMINISTRAZIONI	PREVISIONI DEFINITIVE COMPETENZA	RENDICONTO GENERALE	
		SOMME PAGATE	SOMME IMPEGNATE
ESTERI	5.865.000	3.778.960	5.848.204
INTERNO	186.404	259.332	186.403
LAVORI PUBBLICI	19.797.135	814.241	19.258.135
DIFESA	732.802	431.572	732.802
TOTALE	26.581.341	5.284.105	26.025.544

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del rendiconto generale dello Stato

Tavola 3.0.10

## SPESE PER REFEZIONI SOSTENUTE NEL 1992 PER IL PERSONALE STATALE

(IMPORTI IN MIGLIAIA DI LIRE)

AMMINISTRAZIONI	PREVISIONI DEFINITIVE COMPETENZA	RENDICONTO GENERALE	
		SOMME PAGATE	SOMME IMPEGNATE
FINANZE	30.750.000	30.645.000	30.750.000
AMMINISTRAZIONE MONOPOLI	10.860.000	9.139.594	8.659.987
GRAZIA E GIUSTIZIA	64.000.000	26.140.767	44.123.935
ESTERI	2.500.000	2.019.822	2.450.530
INTERNO	85.680.000	79.446.143	85.042.239
DIFESA	535.242.637	543.214.791	533.153.999
AGRICOLTURA	1.800.000	2.085.278	1.780.117
MARINA MERCANTILE	8.000.093	6.952.158	8.000.000
TOTALE	738.832.730	699.643.554	713.960.807

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del rendiconto generale dello Stato

Tavola 3.0 11

**SPESE PER ATTIVITA' RICREATIVE SOSTENUTE NEL 1992 PER IL PERSONALE STATALE**

(IMPORTI IN MIGLIAIA DI LIRE)

AMMINISTRAZIONI	PREVISIONI DEFINITIVE COMPETENZA	RENDICONTO GENERALE	
		SOMME PAGATE	SOMME IMPEGNATE
FINANZE	540.000	540.000	540.000
GRAZIA E GIUSTIZIA	1.965.139	1.468.882	1.489.839
ESTERI	14.500.000	14.787.667	13.975.548
INTERNO	3.170.000	3.440.085	2.518.595
ANAS	750.000	667.835	750.000
DIFESA	57.790.237	53.134.534	57.373.759
AGRICOLTURA	13.484	10.120	9.128
MARINA MERCANTILE	257.000	170	257.000
TOTALE	78.985.860	74.049.293	76.913.868

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del rendiconto generale dello Stato

Tavola 3.0 12

PROVVIDENZE A FAVORE DEI DIPENDENTI STATALI E DELLE LORO FAMIGLIE.  
ANNO 1992

(IMPORTI IN MIGLIAIA DI LIRE)

AMMINISTRAZIONI	PREVISIONI DEFINITIVE COMPETENZA	RENDICONTO GENERALE	
		SOMME PAGATE	SOMME IMPEGNATE
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO	176.700	134.433	76.450
TESORO	15.190.240	164.264	294.486
FINANZE	384.600	258.720	249.600
BILANCIO	9.000	5.600	9.000
GRAZIA E GIUSTIZIA	6.363.000	656.609	795.904
ESTERI	57.000	33.170	56.772
PUBBLICA ISTRUZIONE	21.441.300	21.246.168	20.999.994
INTERNO	22.972.403	9.469.172	8.580.069
LAVORI PUBBLICI	1.269.000	1.259.600	1.258.600
TRASPORTI	13.208.685	9.856.574	13.208.284
POSTE E TELECOMUNICAZIONI	2.000		
DIFESA	55.709.570	39.004.145	50.002.691
AGRICOLTURA	343.000	49.037	93.000
INDUSTRIA	62.600	30.000	52.050
LAVORO E PREV. SOCIALE	228.000	69.199	46.650
COMMERCIO ESTERO	94.000		70.680
MARINA MERCANTILE	143.000	106.282	142.991
PARTECIPAZIONI STATALI	7.500	7.050	7.050
SANITA'	80.000	51.000	60.000
TURISMO	21.000	7.720	15.000
BENI CULTURALI	173.000	35.471	
AMBIENTE	1.000		
UNIVERSITA'	100.000	26.987	7.500
TOTALE	138.036.598	82.471.201	96.026.770

Fonte. Elaborazione Corte dei conti su dati del rendiconto generale dello Stato

Una consapevole politica di contenimento del costo del lavoro dei dipendenti statali non può prescindere dalla conoscenza approfondita di questa categoria di spese. Conoscenza che può essere acquisita senza soverchie difficoltà, in quanto il sistema informatico integrato Ragioneria generale dello Stato-Corte dei conti ha la potenzialità per offrire il tipo di informazioni richieste.

Esiste in tale sistema un livello di classificazione delle spese di carattere oggettivo, che prescinde cioè dalla numerazione dei capitoli di spesa iscritti nei vari stati di previsione, costituito dal cosiddetto piano gestionale, che costituisce un'articolazione dei capitoli di spesa. Questo strumento consente di *marcare*, mediante appositi codici, i titoli di spesa secondo tipologie predefinite. La sua utilizzazione sistematica da parte delle Ragionerie centrali dei vari ministeri permetterebbe quindi di disporre delle informazioni necessarie per rilevare tutti gli oneri che concorrono a formare il « costo del personale ». Si segnala questa proposta alla Ragioneria generale per la verifica della relativa fattibilità.

In ordine ai mandati diretti, il problema può trovare ora adeguata soluzione, essendo entrato in vigore il nuovo regolamento di contabilità (117), che all'articolo 17.8.1.c prescrive alle amministrazioni che emettono il mandato informatico di indicare « l'oggetto preciso della spesa e la legge dalla quale essa consegue ».

### 3.3 - Il personale dei ministeri (118)

#### 3.3.1 Consistenza ed evoluzione

I ministeri presi in considerazione sono 22, tra i quali quello dell'Università, che figura nel conto annuale con soli dipendenti di ruolo (non essendo ancora terminate nel 1992 le operazioni di inquadramento) e che quindi sarà escluso dall'analisi. Alcune amministrazioni hanno comunicato dati carenti o incongruenti, che saranno segnalati nei paragrafi pertinenti.

I dipendenti ministeriali di ruolo in servizio al 31 dicembre 1992 sono 278 mila, corrispondenti al 13 per cento del complesso degli statali. Aggiungendovi quelli non di ruolo (6.506 dipendenti), si supera il totale di 284 mila unità (*tavola 3.1.1*).

Secondo dati del Dipartimento della funzione pubblica (119) (*vedi tavola 3.1.2*) nell'ultimo quadriennio la consistenza complessiva dei ministeriali registra una flessione dello 0,4 per cento. La dinamica interna delle varie categorie di personale è invece diversa. Per la dirigenza si ri-

(117) Decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367. Regolamento recante semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili.

(118) L'ambito di questo paragrafo è più ampio del comparto previsto dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 68 del 1986 perché comprende anche i dirigenti generali non contrattualizzati (nonché il personale non vincolato, ossia il personale non di ruolo, temporaneo e contrattista), ma meno ampio dell'aggregato « bilancio dello Stato », perché non comprende le categorie di personale contrattualizzato considerate dal citato decreto del Presidente della Repubblica n. 68 come autonomi comparti (aziende autonome, scuola, università) né le altre categorie di personale non contrattualizzato (corpi di polizia, forze armate, magistrati e diplomatici). Le une e le altre saranno oggetto di trattazione nei successivi paragrafi.

(119) Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *I dipendenti civili dello Stato dal 1989 al 1993 e le assunzioni per il 1994*, Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica n. 13, 1994. I dati sono riportati nella tavola 3.1.2.

leva un'espansione nel 1992 del 14,3 per cento (peraltro inferiore al valore dell'anno precedente), assorbita dalla contrazione del personale ad esaurimento (-38.7 per cento rispetto al 1989), mentre il personale dei livelli resta sostanzialmente stazionario.

### 3.3.2 Copertura degli organici

La dotazione organica per il complesso dei ministeri è di 325.237 posti (*tavola 3.1.1*). Considerato che il personale in servizio ammonta a 277.995 unità, consegue una complessiva vacanza organica di 47.242 posti. Questo dato sintetico è però poco rappresentativo, costituendo esso il saldo di una situazione molto differenziata tra le diverse qualifiche. Si riscontra infatti da un lato, un'eccedenza di 51.428 dipendenti, prevalentemente concentrati nel quinto e nel settimo livello, e, dall'altro, una vacanza di ben 101.109 posti, soprattutto nel sesto e quarto livello.



## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.1.1

PERSONALE IN SERVIZIO AL 31.12.1992 - TOTALE MINISTERI

QUALIFICAZIONE	DOTAZIONE ORGANICA	PERSONALE IN SERVIZIO AL 31/12				SITUAZIONE ORGANICA		PERCENTUALE COPERTURA (b/e) * 100
		Totale (b)	Di cui Donne (c)	Incidenza % Donne (c/b) * 100	Incidenza % Qualifica/livello su tot. pers. ruolo	Eccedenza b-c	Vacanza a-b	
DIRIGENTE GENERALE LIV B	59	61			< 1	2	103	
DIRIGENTE GENERALE LIV C	330	486	24	5	< 1	156	147	
DIRIGENTE SUPERIORE	2.405	1.993	341	17	1		83	
PRIMO DIRIGENTE	3.811	3.094	584	19	1		81	
ISPETTORE GENERALE R E		658	142	22	< 1			
DIRETTORE DIVISIONE R E		1.781	271	15	1	(1)		
NONO LIVELLO	11.171	18.882	6.397	34	7	7.711	169	
OTTAVO LIVELLO	24.089	6.323	2.890	46	2		26	
SETTIMO LIVELLO	46.419	61.721	29.521	48	22	15.302	133	
SESTO LIVELLO	55.743	16.450	6.876	42	6		30	
QUINTO LIVELLO	63.718	91.971	48.639	63	33	28.253	144	
QUARTO LIVELLO	84.185	49.578	13.252	27	18		59	
TERZO LIVELLO	25.148	24.385	8.168	33	9		97	
SECONDO LIVELLO	8.159	608	263	43	< 1		7	
PRIMO LIVELLO		4			< 1	4		
<b>Totale personale di ruolo</b>	<b>325.237</b>	<b>277.995</b>	<b>117.368</b>	<b>42</b>	<b>100</b>	<b>51.428</b>	<b>101.109</b>	
PERSONALE NON DI RUOLO		619	46	7				
PERSONALE TEMPORANEO		1.999	1.613	81				
PERSONALE CONTRATTISTA O EQUIPARATO		3.888	2.395	62				
<b>Totale altro personale</b>		<b>6.506</b>	<b>4.054</b>	<b>62</b>				
<b>TOTALE</b>		<b>284.501</b>	<b>121.422</b>	<b>43</b>				

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

(1) Non viene computata l'eccedenza/vacanza e la percentuale di copertura in quanto trattasi di personale del ruolo ad esaurimento

Anche la distribuzione delle eccedenze/vacanze organiche tra i ministeri è eterogenea. Presentano vacanze rilevanti i ministeri della Difesa (circa 21.300 unità), di Grazia e giustizia (15.250 unità), del Lavoro (quasi 8.500 unità), del Tesoro (oltre 7.200 unità), nonché dell'Interno, dei Lavori pubblici, dei Trasporti, della Marina mercantile, della Sanità, dell'Ambiente e della Presidenza. Di segno diverso la situazione delle Finanze (pressappoco 24 mila esuberanti) e dei Beni culturali.

In teoria, ipotizzando cioè la rispondenza degli attuali organici a criteri di razionalità sistematica e la loro espressività di effettive esigenze, le descritte discrepanze sarebbero censurabili. In realtà, le vigenti piante organiche sono in genere inattendibili, in quanto sono state fissate senza alcuna preventiva valutazione del fabbisogno delle risorse umane. E comunque, l'eventuale affidabilità del dato iniziale ha perso nel tempo valore, in conseguenza dei mutamenti intervenuti nei carichi di lavoro delle pubbliche amministrazioni, mutamenti ai quali non hanno fatto seguito i necessari adeguamenti degli organici. Senza contare poi che gli stessi dati esposti nelle tavole qui accluse non sono esenti da dubbi, essendo stati ricavati dalle amministrazioni per somma algebrica del dato iniziale, talvolta remoto, e delle variazioni, positive o negative, disposte dai vari provvedimenti normativi succedutisi nel tempo (120). Si consideri ancora che si ignorano gli organici dei ministeri dell'Agricoltura e (parzialmente) dell'Università, e che i dati della Presidenza del Consiglio e dei ministeri delle Finanze, degli Esteri e dell'Interno presentano incongruenze (121). Lo stesso significato delle vacanze organiche, per finire, è relativo, atteso che questi posti sono di regola coperti da personale non di ruolo oppure da personale comandato o distaccato, fenomeni questi ultimi di cui si ignora la dimensione.

---

(120) È stato osservato che le piante organiche sono strumenti inadeguati, primo perché tendono ad irrigidire ruoli e funzioni; secondo, perché sono sempre in ritardo nel riflettere lo stato dell'organizzazione reale; terzo, perché la distinzione tra il momento della determinazione degli organi « ideali » e quello della effettiva copertura costituisce un incentivo al gonfiamento degli organici e fioriscono facili giustificazioni per qualsiasi inefficienza ed inefficacia. Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *La riforma della pubblica amministrazione*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1994, vol. II, p. 22.

(121) Cfr. *Conto annuale 1992*, vol. I, p. 47 sg.

Tavola 3.1.2

## PERSONALE MINISTERIALE DI RUOLO DAL 1989 AL 1992

	DIRIGENTI		RUOLO AD ESAURIMENTO		LIVELLI		TOTALE	
	NUMERO	INDICE	NUMERO	INDICE	NUMERO	INDICE	NUMERO	INDICE
1989	5.525	100,0	3.526	100,0	265.554	100,0	274.605	100,0
1990	6.079	110,0	3.322	94,2	263.546	99,2	272.947	99,4
1991	6.733	121,9	2.127	60,3	266.816	100,5	275.676	100,4
1992	6.314	114,3	2.160	61,3	265.010	99,8	273.484	99,6

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento della funzione pubblica

Da qui le importanti modifiche della disciplina introdotte con l'articolo 31 del decreto legislativo n. 9 del 1993 e con l'articolo 3.6 della legge 24 dicembre 1993, n. 537. La prima norma stabilisce che le pubbliche amministrazioni devono ridefinire le piante organiche, in conformità ai criteri di cui al precedente articolo 5 (122), sulla base della rilevazione dei carichi di lavoro (123) e tenendo conto delle esigenze di integrazione per obiettivi delle risorse umane e di riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale.

La seconda stabilisce che le dotazioni organiche delle amministrazioni pubbliche sono provvisoriamente ridefinite in misura pari ai posti coperti alla data del 31 agosto 1993, determinando così la coincidenza temporanea delle piante organiche alle situazioni di fatto, e conseguentemente l'azzeramento delle vacanze organiche (124)

### 3.3.3 Movimento del personale

I dipendenti ministeriali di ruolo sono diminuiti lievemente nel corso dell'anno (0,07 per cento). Questa flessione (vedi *tavola 3.1.3*) è dovuta al maggior numero di cessati dal servizio rispetto agli assunti (9.795 contro 9.340). In realtà la somma algebrica in questione (dato iniziale-cessati+assunti=dato finale) risente dell'errata indicazione dei dati relativi agli usciti dal livello o qualifica/entrati nel livello o qualifica. Questo fenomeno, che per definizione è a somma zero, in quanto considera la mobilità verticale dei dipendenti nell'ambito dello stesso ministero, espone ingiustificatamente un saldo tra gli « usciti » (6.014 unità) e gli « entrati » (6.285). Le amministrazioni che espongono dati errati sulla dinamica entrati/usciti sono: la Presidenza, le Finanze, i Trasporti, l'Interno, la Pubblica Istruzione e gli Affari esteri.

In conseguenza dell'articolo 5 della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (125), gli assunti del 1992 rappresentano il 3 per cento della consistenza iniziale dell'anno, contro il 4 per cento dei cessati.

Per le donne il movimento segue una direzione contraria: a fronte di 3.185 cessate, risultano 4.395 assunte. Ne consegue un saldo positivo di 1.210, che determina (unitamente agli errori che anche qui inficiano il fenomeno delle entrate/uscite) il miglioramento dell'incidenza complessiva sul totale del 1992 (42,2 per cento) rispetto all'anno precedente (41,7 per cento).

---

(122) Si tratta dei seguenti criteri: articolazione degli uffici per funzioni omogenee, collegamento ed interconnessione delle attività degli uffici, trasparenza, armonizzazione degli orari di servizio con le esigenze degli utenti, responsabilità del personale, flessibilità nell'organizzazione degli uffici e nella gestione delle risorse umane.

(123) Ai sensi dell'articolo 3.4 della legge n. 37 del 1993, la rilevazione dei carichi di lavoro va fatta, ogni biennio, con riferimento alla quantità totale di atti od operazioni, prodotti nella media degli ultimi tre anni, ai tempi standard di esecuzione delle attività e, ove rilevi, al grado di copertura del servizio reso in rapporto alla domanda espressa o potenziale. In argomento, vedi Circolare del Ministro per la funzione pubblica 23 marzo 1994, n. 6 (in Supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 77 del 27 aprile 1994).

(124) In argomento, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, *La modernizzazione delle amministrazioni pubbliche*, Roma, 1994, p. 13.

(125) La norma ha ridotto i limiti del *turnover*, precedentemente fissati in misura del 25 per cento e del 50 per cento dei posti resisi vacanti, rispettivamente per le amministrazioni statali e per gli enti locali, al 10 per cento e al 25 per cento.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 3.13

MOVIMENTO DEL PERSONALE NEL 1992 - TOTALE MINISTERI

QUALIFICAZIONE	DOTAZIONE ORGANICA		PERSONALE IN SERVIZIO AL 1°/1		CESSATI NELL'ANNO		ASSUNTI NELL'ANNO		USCITI DAL LIVELLO O QUALIFICA NELL'ANNO		ENTRATI NEL LIVELLO O QUALIFICA NELL'ANNO		PERSONALE IN SERVIZIO AL 31/12		(f-a)/a *100
			Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	
DIRIGENTE GENERALE LIV. B.	59	61	13	21	2	2	1	11	11	11	11	81	81	0	
DIRIGENTE GENERALE LIV. C.	330	475	51	11	38	4	8	35	35	35	5	486	24	2,32	
DIRIGENTE SUPERIORE	2.405	2.072	288	13	43	5	2	22	4	168	29	1.953	341	-3,91	
PRIMO DIRIGENTE	3.811	3.036	135	25	81	21	3	173	29	283	64	3.094	584	1,84	
ISPIETTORE GENERALE R.E.		734	92	7	8	4	1	42	5	50	12	658	142	-10,35	
DIRETTORE DIVISIONE R.E.		2.114	304	28	18	5	1	102	12	5	2	1.781	271	-15,75	
NONO LIVELLO	11.171	17.611	741	284	140	63	1	195	57	1	2.067	18.882	6.397	7,22	
OTTAVO LIVELLO	24.089	8.008	240	59	314	188	4	2.057	1.263	26	298	116	6.323	2.890	-21,04
SETTIMO LIVELLO	46.419	62.099	1.902	691	1.159	675	2	240	94	<1	605	360	61.721	29.521	-0,61
SESTO LIVELLO	55.743	16.429	1.040	259	1.370	564	8	547	326	3	244	161	16.450	6.876	0,16
QUINTO LIVELLO	63.718	91.768	3.112	1.237	1.435	945	2	332	204	<1	2.212	1.398	91.971	48.639	0,22
QUARTO LIVELLO	84.185	49.864	1.071	312	2.643	1.053	5	1.977	1.280	4	119	49	49.578	13.252	-0,57
TERZO LIVELLO	25.148	23.354	854	285	1.807	762	8	108	44	<1	186	36	24.385	8.168	4,41
SECONDO LIVELLO	8.159	552	20	5	282	106	51	208	44	38	2	1	608	263	10,14
PRIMO LIVELLO		6	2	33									4		-33,33
<b>Totale personale di ruolo</b>	<b>325.237</b>	<b>278.179</b>	<b>9.795</b>	<b>3.185</b>	<b>9.340</b>	<b>4.395</b>	<b>3</b>	<b>6.014</b>	<b>3.372</b>	<b>2</b>	<b>6.285</b>	<b>3.492</b>	<b>277.995</b>	<b>117.368</b>	<b>-0,07</b>
PERSONALE NON DI RUOLO		615	43	709	324	116	713	327	116				619	46	0,85
PERSONALE TEMPORANEO		1.910	1.574	10	6	1	99	45	5				1.999	1.613	4,96
PERSONALE CONTRATTISTA O EQUIPARATO		3.825	2.355	194	124	5	257	164	7				3.888	2.395	1,65
<b>Totale altro personale</b>		<b>6.350</b>	<b>3.972</b>	<b>913</b>	<b>454</b>	<b>14</b>	<b>1.069</b>	<b>536</b>	<b>17</b>				<b>6.506</b>	<b>4.054</b>	<b>2,46</b>
<b>TOTALE</b>		<b>284.529</b>	<b>120.010</b>	<b>10.708</b>	<b>3.639</b>	<b>4</b>	<b>10.409</b>	<b>4.931</b>	<b>4</b>				<b>284.501</b>	<b>121.422</b>	<b>-0,01</b>

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

### 3.3.3.1 Le cessazioni dal servizio

I dipendenti di ruolo cessati dal servizio nel 1992 sono 9.795, pari al 4 per cento della consistenza iniziale. Tra le cause delle cessazioni (vedi *tavola 3.1.4*) vengono anzitutto in rilievo le dimissioni che incidono in misura del 38 per cento. Seguono, in ordine decrescente, i limiti di età, le « altre cause », come decadenza e dispensa, e i passaggi ad altre amministrazioni in attuazione di procedure di mobilità. Le amministrazioni che superano i valori indicati, riferiti al totale dei ministeri, sono: per le dimissioni, Beni culturali, Marina mercantile e Sanità; per i limiti di età, Esteri e Presidenza; per i passaggi ad altre amministrazioni, le Finanze; per le « altre cause », Grazia e giustizia e Interno.

L'analisi delle cessazioni per categorie di personale mette in luce che per i dirigenti la causa più frequente concerne i limiti di età tanto per i contrattualizzati (179 su 403 cessazioni), quanto per i non contrattualizzati (37 su 64). I dipendenti dei livelli cessati sono 8.982, di cui prevalentemente per dimissioni (39 per cento) e limiti di età (27 per cento).

Per le donne, l'incidenza delle cessazioni sulla consistenza iniziale del personale è inferiore a quella complessiva (3 per cento contro il 4 per cento). Tra le cause, predomina quella delle dimissioni, con il 45 per cento.

## XII LEGISLATURA -- DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI -- DOCUMENTI

Tavola 3 1 4

## PERSONALE DI RUOLO CESSATO DAL SERVIZIO NEL 1992 - TOTALE MINISTERI

QUALIFICAZIONE	LIMITI DI ETÀ						DIPENDENTI CESSATI NELL'ANNO						ALTRE CAUSE			TOTALE PERSONALE CESSATO	
	LIMITE DI ETÀ			DIMISSIONI			PASSAGGI AD ALTRE AMMINISTRATIVE			ALTRE CAUSE			Di cui Donne	Di cui Donne	Di cui Donne		
	Totale	Di cui Donne	(a) * 100	Totale	Di cui Donne	(b) * 100	Totale	Di cui Donne	(c) * 100	Totale	Di cui Donne	(d) * 100					
DIRIGENTE GENERALE LIV B	10		77	1		8	1		7		1					8	13
DIRIGENTE GENERALE LIV C	27		53	7		14	10		19		7					14	51
DIRIGENTE SUPERIORE	122	4	45	43	2	16	8	1	3	1	8	1	95	6	36	268	
PRIMO DIRIGENTE	57	4	42	46	13	34	7	2	6	2	7	2	25	6	18	135	
ISPETTORE GENERALE R E	51	1	55	24	5	26	4		5		4		13	1	14	92	
DIRETTORE DIVISIONE R E	110	8	44	102	16	40	163	17	10	17	17	10	113	4	16	254	
NONO LIVELLO	209	33	28	348	163	47	71	17	10	17	10	10	113	51	15	741	
OTTAVO LIVELLO	46	8	19	84	30	35	58	16	24	16	24	24	52	5	22	240	
SETTIMO LIVELLO	497	127	26	769	363	41	365	91	19	91	19	19	271	110	14	1.902	
SESTO LIVELLO	372	68	36	389	105	37	44	18	4	18	4	4	235	68	23	1.040	
QUINTO LIVELLO	796	148	27	1.337	599	42	209	81	6	81	6	6	770	409	25	3.112	
QUARTO LIVELLO	295	44	27	369	73	35	68	27	6	27	6	6	339	168	32	1.071	
TERZO LIVELLO	180	24	21	219	79	26	66	33	8	33	8	8	389	149	45	854	
SECONDO LIVELLO				6	2	30	2			2	30		14	3	70	20	
PRIMO LIVELLO				2	2	100	2			2	100					2	
TOTALE	2.772	469	28	3.746	1.450	38	911	286	9	286	9	9	2.368	980	24	9.795	

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

### 3.3.3.2 Le assunzioni in servizio

I nuovi assunti nel 1992 sono 9.340, pari al 3 per cento del numero dei dipendenti all'inizio dell'anno. Il 47 per cento delle assunzioni riguarda donne, laddove le relative cessazioni incidono solo in misura del 33 per cento. Questa differenza spiega l'illustrato incremento del peso delle donne all'interno dell'aggregato.

La *tavola 3.1.5* disaggrega i dati delle assunzioni per tipologie di modalità costitutive del rapporto. Il concorso, che per principio costituzionale dovrebbe rappresentare la via normale di accesso ai pubblici uffici, costituisce il 59 per cento di tutte le assunzioni. Aggiungendovi il 26 per cento di assunti provenienti per mobilità da altre amministrazioni si perviene all'85 per cento. Residua un 15 per cento di assunzioni senza concorso, corrispondente a 1.412 unità.

Occorre aggiungere che, secondo la stessa amministrazione, i concorsi svolti non garantiscono le esigenze di imparzialità e trasparenza. Con riguardo al primo aspetto, un'indagine del Dipartimento della funzione pubblica, concernente personale non statale, mette in luce che la maggior parte dei concorsi si svolge in modo non regolare, in quanto le commissioni giudicatrici sono costituite spesso con criteri politici, amministrativi o sindacali (126). In argomento merita segnalazione la sentenza n. 333 del 1993 della Corte costituzionale, secondo cui il principio di imparzialità stabilito dall'articolo 97 della Costituzione deve garantire, da un lato, che l'esame del merito sia sottratto a condizionamenti politici, sociali o personali e, dall'altro, che la formazione delle commissioni persegua il solo interesse connesso alla scelta delle persone più meritevoli e più idonee all'esercizio della funzione pubblica (127).

In ordine al secondo aspetto è stato osservato che i bandi di concorso non sono completamente comprensibili, fanno rinvio a normative in nominate, contengono dati contrastanti o carenti e sono frequentemente modificati (128).

La materia è ora disciplinata dagli articoli 8 e 41 del decreto legislativo n. 29 del 1993. Di grande rilievo la prima norma, che enuncia, tra l'altro, i criteri dell'efficienza, del concorso unico, del decentramento e della composizione « tecnica » delle commissioni giudicatrici. L'applicazione di questi principi e l'introduzione di nuove metodiche di valutazione, al fine di apprezzare le effettive capacità ed attitudini dei candidati rivestono un'importanza cruciale nell'auspicato processo di riqualificazione del personale pubblico.

La selezione, oltre ad assorbire cospicui mezzi finanziari, si riflette infatti sui livelli di efficacia e di efficienza delle pubbliche amministrazioni. La scelta di persone incompetenti o inidonee sul piano motivazionale introduce anzitutto elementi di tensione e deresponsabilizzazione nella gestione delle risorse umane. Si concreta inoltre in investimenti

(126) Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica. *Le Commissioni di concorso per l'accesso ai pubblici impieghi*. Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica n. 6, 1993, p. 32.

(127) Corte costituzionale 11 giugno-23 luglio, n. 33, in *Gazzetta Ufficiale*, 1<sup>a</sup> serie speciale n. 31 del 28 luglio 1993.

(128) Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica. *Un'analisi delle assunzioni presso la pubblica amministrazione*. Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica n. 26, 1993, p. 11.



improduttivi, con conseguenze che si ripercuotono su qualità, costi e tempi dei servizi prodotti per il cittadino. Si traduce infine in « costi opportunità » (129), ossia in mancati benefici per la pubblica amministrazione, in conseguenza del mancato reclutamento di persone valide e motivate, tanto più necessarie in una fase in cui, con l'avanzare del processo di integrazione comunitario e dell'internazionalizzazione dell'economia, l'amministrazione italiana è chiamata sempre più a confrontarsi con le amministrazioni degli altri Paesi.

---

(129) Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Un'analisi delle assunzioni presso la pubblica amministrazione*. Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica n. 26, 1993, p. 11.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 315

## PERSONALE DI RUOLO ASSUNTO IN SERVIZIO NEL 1992 - TOTALE MINISTERI

QUALIFICAZIONE	DIPENDENTI ASSUNTI NELL'ANNO						ALTRE CAUSE			TOTALE PERSONALE ASSUNTO (d) = a+b+c
	PROCEDURE CONCORSUALI			PROVVENIENTI DA ALTRE AMMINISTRATIVE			Totale (c)	Di cui Donne	(c/d)*100	
	Totale (a)	Di cui Donne	(a/d)*100	Totale (b)	Di cui Donne	(b/d)*100				
DIRIGENTE GENERALE LIV B				31	4	81	2		100	2
DIRIGENTE GENERALE LIV C				29	4	67	7		19	38
DIRIGENTE SUPERIORE	14	1	33	61	16	75	3		4	43
PRIMO DIRIGENTE	17	5	21	8	4	100				81
ISPETTORE GENERALE R E				16	5	89	2		11	8
DIRETTORE DIVISIONE R E				90	34	64	4		3	18
NONO LIVELLO	46	28	33	195	107	62	14		4	140
OTTAVO LIVELLO	105	73	34	388	229	34	116		10	314
SETTIMO LIVELLO	655	427	56	387	128	28	11		1	1.159
SESTO LIVELLO	972	430	71	594	338	41	47		4	1.370
QUINTO LIVELLO	794	580	55	376	119	14	636		24	1.435
QUARTO LIVELLO	1.631	656	62	227	47	12	457		26	2.643
TERZO LIVELLO	1.123	579	62	23	3	8	113		38	1.807
SECONDO LIVELLO	146	65	52						40	282
PRIMO LIVELLO										
TOTALE	5.503	2.844	59	2.425	1.038	26	1.412		15	9.340

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

### 3.3.4 La presenza delle donne nei ministeri

Il personale femminile alla fine del 1992 rappresenta il 42 per cento del totale. Nel periodo 1985-1992 l'incidenza del personale femminile sul totale dei dipendenti di ruolo è passata dal 38 per cento al 45 per cento (130).

A questa evoluzione positiva sul piano quantitativo non fa riscontro però l'importanza del ruolo. Si comincia con il rilevare che le donne sono nettamente maggioritarie tra il personale contrattista (62 per cento) e in particolare tra il personale temporaneo, dove supera la soglia dell'80 per cento. Quanto al personale di ruolo di rango medio-alto esiste una costante: il peso delle donne decresce al crescere del livello della categoria e, all'interno della categoria, al crescere del livello delle posizioni. Così, l'incidenza delle donne sul totale è del 43 per cento per le qualifiche funzionali e solo del 16,8 per cento per la dirigenza.

E, ancora: nell'ambito del personale di collaborazione l'incidenza del quinto livello (53 per cento con riferimento a tutto il personale ministeriale) è superiore a quella del sesto (42 per cento). Considerazioni analoghe valgono per la composizione del personale direttivo (livelli VII, VIII e IX) e dei ruoli ad esaurimento (cfr. *tavola 3.1.1*).

Il fenomeno è più vistoso per la dirigenza: il valore del 19 per cento risultante per i primi dirigenti scende al 17 per i dirigenti superiori e al 5 per cento per dirigenti generali di livello « C », mentre non c'è nessuna donna tra i 61 dirigenti di livello « B ».

Espongono indici più alti, rispetto a quelli complessivi qui indicati, Bilancio, Sanità. Lavori pubblici ed Esteri, mentre Lavoro e Commercio con l'estero presentano una situazione meno favorevole.

### 3.3.5 Distribuzione del personale per ministeri

I ministeri di maggiore consistenza (vedi *tavola 3.1.6*) sono, nell'ordine, Finanze (24,4 per cento del totale), Difesa (18,8 per cento) e Grazia e giustizia (14,2 per cento), che complessivamente dispongono del 57 per cento di tutto il personale ministeriale. All'altra estremità si segnalano per la scarsa incidenza tutti al di sotto dell'1 per cento. Partecipazioni statali (131), Ambiente, Bilancio, Turismo (132), Commercio con l'estero, Marina mercantile (133), Industria, Agricoltura (134) e Sanità.

Le restanti amministrazioni possono essere raggruppate in due classi: da oltre 1 sino al 5 per cento [Presidenza, Esteri, Pubblica istru-

(130) Cfr. Camera dei deputati, *Relazione sullo stato della pubblica amministrazione. Anno 1992*, Atti parlamentari, XI legislatura, Doc. XIII, n. 2-quinquies, p. 221.

(131) Ministero soppresso con legge 23 giugno 1993, n. 202.

(132) A seguito del referendum del 18 aprile 1993, con decreto-legge 30 novembre 1994, n. 661, le funzioni svolte dal Ministero del turismo sono state trasferite alle Regioni ed in parte alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

(133) L'articolo 1 della legge 21 dicembre 1993, n. 537, ha soppresso il Ministero dei trasporti ed il Ministero della marina mercantile ed ha istituito il Ministero dei trasporti e della navigazione, il quale ha acquisito funzioni, uffici, personale e mezzi finanziari dei soppressi Ministeri, ad eccezione delle funzioni del Ministero della marina mercantile in materia di tutela e difesa dell'ambiente marino, che sono state trasferite al Ministero dell'ambiente.

(134) Il disegno di legge A.S. 1088, approvato dalla Camera dei deputati e trasmesso al Senato in data 25 novembre 1993, prevede la soppressione del Ministero dell'agricoltura e foreste e l'istituzione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali.

zione (135), Lavori pubblici e Trasporti] e da oltre 5 sino al 10 per cento (Tesoro, Interno, Lavoro e Beni culturali).

Per completezza del quadro informativo va rilevato che la maggior parte dei ministeri con personale inferiore all'1 per cento ha uffici periferici (Agricoltura, Industria, Commercio con l'estero, Marina mercantile e Sanità).

Il disegno dell'organizzazione ministeriale che emerge dai dati suindicati si presenta molto disarmonico sia per la marcata variabilità delle classi di incidenza sia per l'elevato numero dei ministeri.

Sotto il primo profilo è sufficiente rilevare che, per consistenza di personale, il Ministero delle finanze è 220 volte maggiore di quello del Bilancio, 370 di quello dell'Ambiente e oltre 600 di quello delle Partecipazioni statali.

---

(135) Il personale della scuola, come si è visto, costituisce un autonomo comparto di contrattazione collettiva.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tavola 316

PERSONALE IN SERVIZIO AL 31 12 1992 - DISTRIBUZIONE PER MINISTERI

QUALIFICAZIONE	PRESIDENZA DEL CONSIGLIO	TESORO	FINANZE	BIANCO	GRAZIA E GIUSTIZIA	ESTERI	PUBBLICA ISTRUZIONE	INTERNO	LAVORI PUBBLICI	TRASPORTI	DIFESA	AGRICOLTURA	INDUSTRIA	LAVORO E PREV. SOCIALE	COMMERCIO ESTERO	MARINA MERCANTILE	PARTECIPAZIONI STATALI	SANITA'	TURISMO	BEN CULTURALI	AMBIENTE	UNIVERSITA'	TOTALE
DIRIGENTE GENERALE LIV. B	2	2	2	1			53	1															61
DIRIGENTE GENERALE LIV. C	36	62	18	23	1	3	11	131	47	24	13	11	9	29	7	12	5	16	4	9	12	3	488
DIRIGENTE SUPERIORE	71	294	175	15	57	10	672	330	31	27	55	20	34	25	12	6	7	62	6	80	4		1.993
PRIMO DIRIGENTE	111	538	503	22	305	19	201	418	99	100	115	67	81	177	19	21	19	97	26	153	3		3.094
ISPIETTORE GENERALE R.E.	35	47	216		15	6	148	4	21	0	19	32	6	30	5	5		6		56			658
DIRETTORE DIVISIONE R.E.	26	108	1.118		272		63					7	1	148		13	1	1		22			1.781
NONO LIVELLO	382	1.943	8.004	11	1.834	30	690	1.625	143	284	417	186	96	833	42	43	13	155	13	2.132	6		18.882
OTTAVO LIVELLO	555	410	1.579	20	1.327	65	84	235	185	367	356	232	80	242	11	27	3	213	28	274	30		6.323
SETTIMO LIVELLO	1.708	5.591	17.513	73	10.738	1.436	3.593	5.617	1.255	1.890	2.703	503	418	3.332	44	361	9	608	66	4.242	35		61.721
SESTO LIVELLO	265	439	1.227	4	4.344	6	149	1.423	214	1.066	1.169	18	1	4.453			6		5	1.852	8		16.450
QUINTO LIVELLO	2.440	5.990	29.638	85	9.944	1.798	4.278	7.114	935	1.738	16.916	438	289	4.759	306	362	41	784	181	3.908	47		91.971
QUARTO LIVELLO	547	707	1.344	19	6.789	545	228	789	1.228	139	26.738	191	13	138	8	102	6	39	30	9.958	21		49.578
TERZO LIVELLO	537	1.254	6.374	24	3.783	152	922	3.390	111	892	3.802	257	88	526	77	78	8	134	50	1.930	16		24.385
SECONDO LIVELLO	28	48	190	10			59	103	6	1	6								2	154			608
PRIMO LIVELLO				4																			4
Totale personale di ruolo	6.741	17.433	67.905	307	39.389	4.070	11.082	21.232	4.276	6.538	52.311	1.962	1.113	14.692	535	1.036	112	2.095	411	24.570	182		3.277.985
PERSONALE NON DI RUOLO	16	3	8		547	5				18	11					1	3	7					619
PERSONALE TEMPORANEO				20	1.217	90			81														1.969
PERSONALE CONTRATTISTA O EQUIP.				2	1.635				54	43	177			1.977				108		485			3.888
Totale altro personale	16	3	8	22	1.764	1.730			135	61	188			1.977		1	3	113		485			6.508
TOTALE	6.757	17.436	67.913	329	41.153	5.800	11.082	21.232	4.411	6.599	52.499	1.962	1.113	16.669	535	1.037	115	2.208	411	25.055	182		3.284.501

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

Sotto il secondo profilo va rilevato che l'organizzazione ministeriale è oggi polverizzata in un numero considerevole di dicasteri di taglia piccola. Si è visto infatti che quasi la metà dei ministeri ha una dimensione di alcune centinaia di dipendenti, inferiore all'1 per cento del totale. La constatazione non è di poco rilievo.

L'attuale organizzazione ministeriale produce non solo sovrapposizioni e duplicazioni funzionali, ma anche ridondanze organizzative, che comportano fattori di rigidità dell'azione pubblica e aumenti dei costi amministrativi.

Se, da un lato, sono preferibili strutture ministeriali di dimensioni non eccessive (136), perché più facilmente governabili e più adatte a soddisfare le esigenze di flessibilità dell'attività amministrativa, occorre considerare, dall'altro, che la creazione di un dicastero comporta (oltre al rallentamento dei processi decisionali) dei costi aggiuntivi, derivanti dalla sistemazione logistica (137), parco veicoli, servizi di supporto (telefono, telex, fax, vigilanza, eccetera), uffici di *staff* (gabinetto, legislativo, segreteria, eccetera), costituzione di strutture connesse (Ragioneria centrale, Ufficio di controllo della Corte dei conti), spese di rappresentanza, eccetera. Ciò dovrebbe indurre a considerare, in occasione dell'istituzione di nuovi ministeri, oltre al principio della corrispondenza tra funzione e struttura (138), anche i costi connessi al dimensionamento delle amministrazioni.

### 3.3.6 Distribuzione del personale per anzianità di servizio

La *tavola 3.1.7* ripartisce il personale dei ministeri per fasce quinquennali di anzianità di servizio. Va premesso, al fine di valutare la soglia di attendibilità delle informazioni, che la *tavola* prende in considerazione circa 258 mila dipendenti, pari al 93 per cento dell'universo. Le

(136) Secondo valutazioni ufficiali (Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Indirizzi per la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993, p. 11) i corpi centrali dei ministeri non dovrebbero avere un numero di dipendenti maggiore di 10-20 mila unità, con eccezione dei ministeri dell'Interno, delle Finanze e della Difesa.

(137) Attesa l'importanza della logistica sul rendimento delle pubbliche amministrazioni, si prospetta l'esigenza di rilevare, limitatamente alle amministrazioni centrali, l'aggregazione del personale per sedi di servizio. In tema, vedi Formez, *Ricerca sull'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni centrali dello Stato. Analisi delle strutture organizzative*, Roma, luglio 1993, p. 174.

(138) Il principio della corrispondenza tra funzione e struttura è stato enunciato già dal « Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato », presentato dal Ministro della funzione pubblica alle Camere nel mese di novembre 1979. Il « Rapporto » fu approvato dal Senato nel mese di luglio 1980 con un ordine del giorno che impegnava il Governo a « procedere ad un razionale accorpamento dei ministeri titolari di attribuzioni suscettibili di unificazione ». Intanto lo stesso Ministro aveva istituito tra l'altro la Commissione di studio per la ristrutturazione dei poteri centrali, che proponeva (Commissione per la ristrutturazione dei poteri centrali, *Relazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1982, p. 864) il riordino delle competenze per aree funzionali (economica, sociale, ambiente e territorio, eccetera). Coerentemente con questo disegno, l'articolo 1 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, ha delegato il Governo a « riordinare, sopprimere e fondere i ministeri », « unificando in particolare le funzioni in materia di ambiente e territorio, quelle in materia di economia, quelle in materia di informazione, cultura e spettacolo e quelle in materia di governo della spesa ». Va anche menzionato l'articolo 5 del decreto legislativo n. 29 del 1993, secondo cui l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni deve informarsi ai principi della flessibilità e dell'articolazione degli uffici per « funzioni omogenee ». In tema, vedi Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *La riforma della pubblica amministrazione*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1994, vol. I, p. 172 sg.

amministrazioni che hanno comunicato dati carenti e/o incongruenti sono la Presidenza del Consiglio dei ministri, le Finanze, gli Esteri e l'Interno. Per una più approfondita analisi sarebbe comunque utile la rilevazione anche dell'età.

La curva dell'anzianità media inizia dalla classe minima (0-5 anni) con il 17 per cento, segna un picco (30 per cento) in corrispondenza della classe 6-10, per recedere, all'aumentare dell'anzianità, progressivamente sino al 2 per cento dopo il 35° anno. In particolare, quasi metà del personale ha un'anzianità da 0 a 10 anni. Due terzi del personale hanno un'anzianità al di sotto di 15 anni, un terzo al di sopra.

A livello di categorie la situazione è naturalmente differenziata. I dirigenti sono concentrati nelle classi di anzianità superiori al 15° anno: i contrattualizzati in misura dell'80 per cento e quelli non contrattualizzati in misura del 90 per cento. La percentuale arriva quasi al 100 per cento per i dipendenti dei ruoli ad esaurimento. Il personale dei livelli è invece distribuito in ragione di due terzi nelle fasce inferiori (0-15 anni).

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 317

DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE DI RUOLO PER ANZIANITA' DI SERVIZIO AL 31 12 1992 - TOTALE MINISTERI (\*)

QUALIFICAZIONE	FASCE DI ANZIANITA' DI SERVIZIO IN ANNI												TOTALE																					
	0-5		6-10		11-15		16-20		21-25		26-30		31-35		oltre 35		U+D	D	U+D															
	U+D	D	U+D	D	U+D	D	U+D	D	U+D	D	U+D	D	U+D	D	U+D	D																		
DIRIGENTE GENERALE LIV. B	5	6	1	2	2	2	1	4	40	9	1	11	30	20	7	12	7	30	61	99														
DIRIGENTE GENERALE LIV. C	36	8	2	2	2	2	2	16	204	11	34	6	398	21	5	20	114	137	30	2	11	450	20											
DIRIGENTE SUPERIORE	196	10	61	22	24	1	6	104	204	11	34	6	398	21	60	17	394	341	59	30	10	1.971	337											
PRIMO DIRIGENTE	60	2	1	1	30	10	8	53	649	22	116	24	737	26	144	26	302	144	5	16	3	2.903	568											
ISPETTORE GENERALE R. E.						1	1	3	110	20	22	17	175	21	52	24	145	24	17	22	30	23	361	178										
IMPETTORE GENERALE R. E.								30	202	15	30	18	301	23	35	17	99	44	86	15	21	12	1.333	187										
NOMI NIVELLO	580	7	2.842	19	1.905	27	2.276	21	3.813	24	962	19	5.512	9	463	9	605	12	243	2	14	4	15.800	6.696										
OTTAVO LIVELLO	2.081	40	833	38	1.156	22	811	21	228	4	101	4	605	12	326	13	499	10	263	12	117	2	5.273	2.476										
SETTIMO LIVELLO	9.221	17	4.820	15	11.811	21	6.048	21	7.520	14	2.591	10	6.000	11	2.826	12	2.945	6	1.745	6	2.017	4	10.005	5										
SESTO LIVELLO	3.976	25	2.043	30	3.260	21	1.761	28	2.031	13	704	11	1.164	31	543	6	836	6	109	1	492	2	21	4										
QUINTO LIVELLO	10.386	12	5.811	12	20.878	37	18.742	38	9.827	12	4.432	11	4.142	9	1.549	4	2.005	3	1.088	1	615	2	84.261	44.586										
QUARTO LIVELLO	10.372	21	4.881	30	18.032	27	8.857	32	1.942	4	116	1	914	2	29	4	504	1	0	4	185	4	48.010	13.003										
TERZO LIVELLO	7.274	31	2.627	28	8.608	37	3.454	42	1.304	6	95	2	533	2	27	1	142	1	6	4	72	4	23.439	7.756										
SECONDO LIVELLO	470	77	191	88	120	20	66	28	4	1	4	1	4	1	1	1	4	1	1	1	1	1	639	283										
PRIMO LIVELLO																																		
TOTALE	44.736	17	21.113	19	77.197	30	38.272	34	144.486	17	17.473	15	31.547	12	10.800	12	17.874	11	9.174	9	17.184	7	6.188	6	9.350	4	2.810	3	0.198	2	1.811	2	207.891	108.798

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

(\*) Dati incompleti

Leggenda U=Uomini, D=donne



### 3.3.7 Distribuzione del personale per regioni

Un terzo del personale ministeriale è distribuito nel Mezzogiorno (comprese le Isole). Dei restanti due terzi del Paese fa parte il Lazio che espone naturalmente un numero molto cospicuo di dipendenti (28 per cento), in ragione del fatto che i ministeri hanno sede nella Capitale. Al netto del dato del Lazio, la ripartizione del personale tra le due aree non segnala differenze molto marcate: circa 105 mila nel Centro-Nord e 96 mila nel Sud.

La distribuzione sul territorio presenta andamenti differenziati tra le varie amministrazioni. Anzitutto Bilancio, Partecipazioni statali, Turismo e Ambiente non hanno uffici periferici (*tavola 3.1.8*) (139). Delle altre amministrazioni, escludendo l'Università (di cui mancano i dati) ed Esteri (che hanno solo 8 dipendenti fuori Roma), hanno una struttura fortemente accentrata Commercio con l'estero (95 per cento del personale nella sede centrale), Presidenza (70 per cento) e Industria (68 per cento). Per contro, i ministeri più decentrati sono Finanze (solo il 16 per cento dei dipendenti a Roma), Grazia e giustizia (18 per cento) e Lavoro (20 per cento).

Nell'area centro-settentrionale la regione con il maggior numero di dipendenti è la Lombardia. Per alcuni ministeri la distribuzione privilegia però altre regioni. Così, il personale dei Lavori pubblici è prevalentemente dislocato in Veneto, Emilia-Romagna, Marche e Friuli. Quello della Difesa, in Liguria, Toscana, Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte. Anche l'Agricoltura e la Sanità dispongono di maggior personale in regioni diverse dalla Lombardia. Lo stesso è a dirsi dei Beni culturali che ha ragionevolmente il contingente di personale più consistente in Toscana.

Nell'area meridionale (e insulare) la regione con maggiore densità di ministeriali è complessivamente la Campania. La Sicilia presenta consistenze maggiori per il personale del Tesoro, delle Finanze, dell'Interno e Marina mercantile, mentre la Puglia registra un picco assoluto, per tutto il territorio nazionale, per i dipendenti della Difesa.

La *tavola 3.1.9* contiene per ogni regione il rapporto tra popolazione legale e numero dei dipendenti, disaggregati per ministeri. Il rapporto così calcolato esprime, sia pure in modo rudimentale, il numero di cittadini « serviti » da un dipendente ministeriale.

---

(139) I dati contenuti nella *tavola* non sono del tutto attendibili, in quanto Presidenza, Finanze, Esteri e Interno hanno comunicato dati incongruenti.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

lavoro 3 1 8

DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE MINISTERIALE DI RUOLO PER REGIONI AL 31.12.1992

AMMINISTRAZIONI	CENTRO NORD											MEZZOGIORNO											TOTALE
	VALLE D'AOSTA	PUGLIA	LOMBARDIA	PIEMONTE	EMILIA ROMAGNA	LAZIO	MARCHE	LAZIO	APULIA	ABRUZZO	MOLISE	CAMPANIA	PUGLIA	SARDEGNA	CALABRIA	SICILIA	PUGLIA	SARDEGNA	MOLISE	TOTALE			
AMMINISTRAZIONI	8	83	124	37	22	86	48	74	101	102	68	61	4 936	94	61	197	137	47	100	201	154	6 741	
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO	33	666	949	93	36	608	269	391	801	713	184	313	8 818	280	110	857	557	128	335	942	351	17 433	
IL SOGNO	328	4 328	7 078	540	438	4 301	1 789	2 927	4 340	4 184	1 053	1 773	10 990	2 235	685	5 807	4 354	795	1 943	6 315	1 702	67 907 <sup>(1)</sup>	
FINANZE													307									307	
BILANCIO																							
GRAZIA E GIUSTIZIA	72	2 243	3 698	270	153	1 626	713	1 370	1 901	2 176	594	898	6 885	1 064	385	4 849	2 588	480	1 886	4 275	1 182	38 389	
ESTERI							1	2					4 062			5						4 070	
PUBBLICA ISTRUZIONE		488	809	23	9	533	190	244	510	535	180	244	3 172	340	130	1 025	712	170	472	935	360	11 082	
INTERNO	40	975	1 444	98	133	945	528	659	1 114	1 201	269	600	6 451	879	209	1 419	878	278	635	1 821	656	21 232	
LAVORI PUBBLICI		40	40	32	27	356	118	73	338	62	37	154	1 574	75	49	470	174	81	128	354	93	4 278	
TRASPORTI		463	686	44	29	409	212	247	415	360	89	134	1 861	184	56	422	360	62	209	113	203	6 538	
DIFESA	4	1 257	1 107	41	95	2 586	479	4 824	2 805	3 811	1 069	455	14 085	261	47	5 678	8 328	43	200	3 350	1 988	52 311	
AGRICOLTURA		62	29	15		39		26	62	69	32	21	1 250	41		100	65	4	34	89	24	1 962	
INDUSTRIA		29	45	2	2	24	7	8	35	47	6	6	757	8	5	55	16	3	8	27	23	1 113	
LAVORO E PREV. SOCIALE	83	793	1 168	81	81	793	340	394	885	801	253	393	2 880	528	249	1 912	1 283	403	974		698	14 692	
COMMERCIO ESTERO	6			1	1	1	1	1		3	1	2	509	1		2	1		1	3	1	535	
MARINA MERCANTILE						4	11	20	8	14		18	605	20		80	69		38	113	35	1 036	
PARTICIPAZIONI STATALI													112									112	
SANITA'	5	17	48	1		18	52	98	14	28	2	12	1 368	16	1	203	55		14	111	12	2 089	
TURISMO													411									411	
BENI CULTURALI		767	998	26		921	335	425	968	2 547	530	432	6 557	832	401	4 544	1 116	762	1 335	263	793	24 570	
AMBIENTE													182									182	
UNIVERSITA'													3									3	
TOTALE	560	12 212	18 203	1 304	1 025	13 248	5 094	11 783	14 297	16 453	4 367	5 518	77 895	6 858	2 368	27 325	20 891	3 256	8 323	18 912	8 285	277 897 <sup>(1)</sup>	

Fonte: Ragioneria generale dello Stato  
(1) 12 unità di personale in più rispetto ai dati di lavoro 3 1 6

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tavola 319  
RAPPORTO POPOLAZIONE/DIPENDENTI MINISTERIALI DI RUOLO PER REGIONI AL 31.12.1992

AMMINISTRAZIONE	VALLE D'AOSTA	PIEMONTE	LIGURIA	EMILIA ROMAGNA	TOSCANA	MARCHE	LAZIO	CI	ABRUZZO	MOLISE	CAMPANIA	PUGLIA	BASILICATA	CALABRIA	SICILIA	SARDEGNA	SUD SARDEGNA											
																		VALLE D'AOSTA	PIEMONTE	LIGURIA	EMILIA ROMAGNA	TOSCANA	MARCHE	LAZIO	CI	ABRUZZO	MOLISE	CAMPANIA
PRESENZA DEI COMPONENTI	18.475	51.682	71.270	37.086	19.971	10.734	24.865	27.542	38.906	14.412	11.824	21.804	1.019	38.071	13.231	5.375	28.374	29.088	17.892	20.377	24.683	10.634	20.574	5.728	865	1.222	4.078.063	
TOTALE	3.497	6.442	8.306	4.812	12.204	7.230	4.437	4.288	4.888	4.973	4.370	4.561	511	6.132	4.442	2.881	6.572	7.157	4.734	6.085	5.267	4.688	5.748	865	1.222	4.078.063		
PERSONALE	361	961	1.248	826	1.003	1.014	667	570	698	639	764	805	458	937	508	479	883	918	782	1.049	786	982	865	1.222	4.078.063			
GRADUALE CIVILTÀ	1.603	1.913	2.398	1.658	2.872	2.683	1.874	1.218	2.061	1.813	1.354	1.588	720	1.972	1.189	888	1.153	1.540	1.317	1.075	1.181	1.374	1.222	4.078.063				
ESTERI							1.193.520	634.039					1.239	10.329.815		1.117.917												
PUBBLICA ISTRUZIONE	8.774	10.918	19.459	48.618	8.186	6.282	8.636	7.845	8.961	4.467	4.467	5.851	1.506	8.229	3.656	2.522	5.453	5.599	3.564	4.317	5.306	4.549	4.920	1.025	1.222	4.078.063		
DIFFUSO	2.885	4.601	6.118	4.287	3.203	4.817	2.260	2.531	3.500	2.923	2.988	2.376	780	3.871	1.410	1.669	3.939	4.040	2.180	3.299	2.725	2.487	3.010	865	1.222	4.078.063		
LAVORI PUBBLICI	107.260	220.782	13.886	18.273	12.256	10.020	23.850	11.036	56.615	21.731	9.271	9.271	3.196	24.249	19.583	6.882	11.883	22.911	7.481	18.919	14.016	17.610	14.319	865	1.222	4.078.063		
TRASPORTI	9.207	13.200	10.172	15.150	10.688	5.630	8.753	9.396	9.750	9.034	10.654	2.704	10.101	8.759	8.855	13.245	11.073	9.773	9.750	43.908	6.088	12.673	1.025	1.222	4.078.063			
DIRIGENZA	28.848	3.413	7.978	10.918	4.025	1.687	2.482	348	1.380	972	752	3.138	357	1.860	4.785	8.876	884	4.879	14.092	10.188	1.481	824	1.025	1.222	4.078.063			
AGRICOLTURA	69.200	304.636	20.837		111.878		54.157	82.890	50.871	26.127	67.884	4.028	87.295	87.295	30.334	56.898	61.330	151.485	98.932	56.740	68.238	57.118	1.025	1.222	4.078.063			
INDUSTRIA	147.845	198.290	223.778	219.678	181.798	170.503	208.910	111.405	74.683	134.009	231.844	6.646	146.871	155.461	65.578	101.629	249.152	201.880	254.711	183.750	71.206	140.623	3.548	1.025	4.078.063			
LAVORO E PREV. SOCIALE	1.380	5.410	7.461	5.526	5.424	5.502	3.510	4.234	4.408	4.382	3.178	3.633	1.747	5.110	2.365	1.317	3.487	3.107	1.804	2.082	2.346	2.346	3.548	1.025	4.078.063			
COMMERCIO E FORTIERO	19.233	8.831.284	447.556		4.363.157	1.183.520	1.688.078		1.170.038	604.654	713.833	9.885	1.822.828	1.243.890		2.784.794	3.988.430		2.037.686	1.633.794	1.637.705	2.285.580	1.025	4.078.063				
MANIFATTURA					1.060.788	108.502	83.404	467.396	260.722		78.140	8.316	44.922	407.780	52.185	68.870	37.774			53.623	43.906	49.782	67.438	1.025	4.078.063			
PARTICOLAZIONI STATALI																												
SANTA	23.078	252.377	183.985	447.556	242.368	22.962	17.021	278.512	126.881	402.027	118.912	3.625	106.060	77.731	327.883	27.535	72.481		146.549	44.697	138.415	49.461	1.025	4.078.063				
TURISMO																												
SEI CULTURALI	5.684	8.887	17.214		4.727	3.580	3.925	4.029		1.978	1.517	3.305	787	3.800	1.495	918	1.230	3.572	776	1.526	18.885	2.085	2.028	1.025	4.078.063			
AMBIENTE																												
UNIVERSITÀ																												
POPOLAZIONE REGIONE / DIPENDENTI MINISTERIALI	199	361	485	343	428	329	234	143	273	213	184	259	66	288	181	136	205	193	189	245	282	196	212	1.025	4.078.063			

Fonte: Elaborazione Corte dei conti sui dati Regionali generali dello Stato e ISTAT  
(\*) Centro-nord escluso Lazio

Anche qui si è ritenuto di analizzare i dati delle regioni con riferimento alle due aree geografiche di appartenenza.

Per il Centro-Nord, escluso il Lazio (che per le precedenti considerazioni presenta un dato anomalo), il rapporto medio popolazione/dipendenti è uguale a 298. Tra le regioni che si collocano al di sopra di questo valore va segnalata la Lombardia, che espone un indice di 485.

Ciò significa che questa regione dispone di una struttura di servizi ministeriali inferiore del 63 per cento rispetto alla media dell'area di riferimento. La conferma di questa penalizzazione si rinviene nella *tavola 3.1.10*, la quale mette in evidenza che la Lombardia, mentre è al primo posto per popolazione (8,8 milioni di abitanti), occupa solo il quinto posto per numero di dipendenti; laddove, invece, la Puglia si avvantaggia, specularmente, di quattro punti, collocandosi al terzo posto per numero di dipendenti e al settimo per popolazione.

Quanto al Mezzogiorno, è da notare preliminarmente che il valore medio di cittadini serviti da ogni ministeriale è 212. L'indice è inferiore di 86 punti rispetto al Centro-Nord. La causa di questo notevole differenziale è da attribuire probabilmente alla cosiddetta meridionalizzazione del pubblico impiego (140). In base ad una recente ricerca non ufficiale, il 52 per cento dei ministeriali è originario del Mezzogiorno, che ha però una popolazione solamente del 37 per cento del totale nazionale. Il sovradimensionamento degli uffici nel Mezzogiorno sarebbe dovuto al fatto che molti meridionali dapprima accettano posti in uffici situati nel Nord e poi, appena possono, chiedono, ottenendolo, il trasferimento nelle città di origine.

---

(140) Secondo il Dipartimento della funzione pubblica (Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, *Il funzionamento delle amministrazioni periferiche dello Stato*, Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica, n. 17, 1994 p. 12) molti uffici pubblici nelle regioni meridionali sono provvisti di personale a pieno organico e, a volte, in eccesso rispetto alle esigenze.

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tavola 3 1 10

GRADUATORIE DELLE REGIONI  
PER POPOLAZIONE E DIPENDENTI MINISTERIALI

N. d'ordine	REGIONE	POPOLAZIONE	REGIONE	DIPENDENTI MINISTERIALI DI RUOLO
1	LOMBARDIA	8.831.264	LAZIO	77.895
2	CAMPANIA	5.589.587	CAMPANIA	27.325
3	LAZIO	5.031.230	PUGLIA	20.691
4	SICILIA	4.961.383	SICILIA	18.912
5	VENETO	4.363.157	LOMBARDIA	18.203
6	PIEMONTE	4.290.412	TOSCANA	16.453
7	PUGLIA	3.986.430	EMILIA ROMAGNA	14.297
8	EMILIA ROMAGNA	3.899.170	VENETO	13.248
9	TOSCANA	3.510.114	PIEMONTE	12.212
10	CALABRIA	2.037.686	LIGURIA	11.783
11	LIGURIA	1.668.078	CALABRIA	8.323
12	SARDEGNA	1.637.705	SARDEGNA	8.285
13	MARCHE	1.427.666	ABRUZZO	6.858
14	ABRUZZO	1.243.690	MARCHE	5.518
15	FRIULI VENEZIA GIULIA	1.193.520	FRIULI VENEZIA GIULIA	5.094
16	UMBRIA	804.054	UMBRIA	4.367
17	BASILICATA	605.940	BASILICATA	3.256
18	PROV. AUT. DI TRENTO	447.556	MOLISE	2.368
19	PROV. AUT. DI BOLZANO	439.358	PROV. AUT. DI TRENTO	1.304
20	MOLISE	327.893	PROV. AUT. DI BOLZANO	1.025
21	VALLE D'AOSTA	115.397	VALLE D'AOSTA	580

Fonte: Ragioneria generale dello Stato e ISTAT

Le amministrazioni che registrano il maggiore divario tra le due aree sono la Presidenza (con il 16 per cento) e soprattutto la Marina mercantile (che nel Sud deve fare fronte a impegni operativi più gravosi in conseguenza del maggiore sviluppo delle coste). La regione meridionale con il miglior valore è il Molise; quella più svantaggiata, la Sicilia, che ha un indice più alto di 50 punti rispetto alla media del Mezzogiorno (ma inferiore tuttavia di 223 punti a quello della Lombardia).

### 3.3.8 Distribuzione del personale per categorie

Il personale ministeriale è ripartito tra le seguenti categorie:

dirigenza	5.634	2,03
di cui dirigenti non contrattualizzati	(547)	(0,20)
ruolo ad esaurimento	2.439	0,88
livelli	269.922	97,09
<i>Totale di ruolo</i>	<i>277.995</i>	<i>100,00</i>
altro personale	6.506	
<i>Totale complessivo</i>	<i>284.501</i>	

#### 3.3.8.1 La dirigenza

La consistenza complessiva dei dirigenti è di 5.634, pari al 2 per cento del totale del personale di ruolo. Quasi il 10 per cento di essi (517 unità) costituisce il *top management*, il vertice. Si tratta di dirigenti generali - che in aggiunta a magistrati e avvocati dello Stato, al personale delle forze armate e dei corpi di polizia, ai diplomatici e ora anche ai funzionari di prefettura e ai dipendenti di enti che operano in materia creditizia, valutaria, di tutela del risparmio e della concorrenza (141) - sono sottratti alla nuova normativa sulla privatizzazione del pubblico impiego, contenuta nell'articolo 2 del decreto legislativo n. 29 del 1993 (142), restando disciplinati dai rispettivi ordinamenti. La dirigenza è stata così scissa in due parti: i dirigenti di vertice (« dirigenti generali »), rimasti a statuto pubblico, ossia non contrattualizzati, e i dirigenti di primo livello (« dirigenti »), soggetti al nuovo rapporto di lavoro privato (disciplinato dai contratti collettivi dei vari comparti, sia pure con un

(141) Il personale dipendente da enti che operano nelle materie previste dal decreto legislativo C.P.S. 17 luglio 1947, n. 691, istitutivo del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio (in argomento, Corte dei conti. *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1993*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato 1994, vol. I, tomo I, p. 2245), era già sottratto alla contrattazione collettiva in base alla legge n. 93 del 1983 (articolo 26). Il decreto legislativo n. 29 del 1993 ha esteso l'area dei non contrattualizzati al personale di cui alle leggi 4 giugno 1985, n. 281 (che reca disposizioni sull'ordinamento della Commissione nazionale per la società e la borsa) e 10 ottobre 1990, n. 287 (istitutiva dell'Autorità per la tutela della concorrenza e del mercato).

(142) Anche i professori ed i ricercatori universitari sono sottratti alla nuova disciplina, in attesa della futura specifica normativa (articolo 2.5 del decreto legislativo n. 29 del 1993).

proprio rilievo) (143), ossia contrattualizzati. I dirigenti generali qui presi in considerazione sono solo quelli collocati sui livelli di funzione « B » e « C », in quanto il livello « A » riguarda gli ambasciatori, oggetto di analisi in un successivo paragrafo.

I dirigenti generali di livello « B » sono 61, a fronte di 59 posti previsti in organico. I dirigenti di livello « C » sono 486: 156 in più rispetto alla pianta organica (330 posti). Nel complesso, esiste quindi un'eccedenza di 158 unità, pari al 40 per cento dei contingenti previsti. Occorre avvertire però che i dati degli organici suesposti sono sottodimensionati, in quanto mancano quelli dei ministeri dell'Agricoltura e dell'Università (144) e parzialmente delle Finanze.

Prima di analizzare la composizione dell'eccedenza, è utile comparare i posti in organico dei dirigenti non contrattualizzati (dirigenti generali di livello « B » e « C ») con quelli dei dirigenti contrattualizzati (dirigenti superiori e primi dirigenti). Il rapporto tra i due aggregati per l'insieme dei ministeri è di 1 a 16 (389 su 6.216). Rispetto a questo dato, assunto come valore medio, i rapporti più bassi si riscontrano per i ministeri delle Finanze (1 dirigente generale a fronte di 134 dirigenti contrattualizzati), di Grazia e giustizia (1 a 103) e della Pubblica istruzione (1 a 100).

Per contro si situano al di sopra della media, e per differenziali molto sostenuti, nell'ordine, i ministeri: dell'Ambiente (1 posto di dirigente generale contro 3 soli posti di dirigenti non generali), delle Partecipazioni statali e del Bilancio (1 a 4) (145), nonché dei Lavori pubblici e dell'Interno (1 a 5).

Una valutazione ponderata su questa situazione marcatamente eterogenea richiederebbe un'analisi comparativa tra i posti in organico e i dati sull'articolazione organizzativa e distribuzione delle funzioni, dati che non sono disponibili. Il campo di variazione, tra le varie amministrazioni, dei rapporti tra i dirigenti di vertice e i dirigenti di primo livello è però talmente esteso da giustificare dubbi sulla coerenza interna del sistema. Va soggiunto comunque che l'entità dei dirigenti è giudicata dal legislatore troppo elevata e che dovrà essere conseguentemente ridotta in misura non inferiore al 10 per cento (articolo 1 decreto legislativo n. 29 del 1993) (146).

Il decreto appena citato affida alla dirigenza funzioni di importanza cruciale per l'ammodernamento delle pubbliche amministrazioni. Nel nuovo modello organizzatorio, incentrato sulla distinzione tra indirizzo politico e indirizzo amministrativo, i dirigenti sono i titolari esclusivi della gestione, dei cui risultati, correlativamente, rispondono. Essi sono

(143) Per i dirigenti è prevista una separata area di contrattazione per ogni comparto. Una distinta area è inoltre prevista per la dirigenza medica e veterinaria (articolo 6 decreto legislativo n. 29 del 1993).

(144) L'indisponibilità riguarda i soli dirigenti contrattualizzati per il Ministero dell'Università e tutti i dirigenti per il Ministero dell'agricoltura. Secondo la Corte dei conti (*Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993, vol. II, tomo I, p. 1016) la dotazione della dirigenza del Ministero dell'Università è di 55 posti.

(145) Per i ministeri di taglia piccola il rapporto tra l'organico dei dirigenti generali e quello degli altri dirigenti è necessariamente più elevato.

(146) È stato proposto in sede ufficiale di dimezzare l'attuale consistenza. Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento per la funzione pubblica, *Indirizzi per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche*, Roma 1993, p. 14.

quindi competenti ad adottare tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, e a tal fine dispongono di « autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo » (articolo 3 decreto legislativo n. 29 del 1993).

È essenziale che la dirigenza, memore del sostanziale fallimento della riforma del 1972, sappia e voglia assumersi le nuove responsabilità (147), facendo prevalere, sulla logica formalistica, l'impegno al conseguimento degli obiettivi, con l'utilizzazione della quantità minima di risorse finanziarie. Precondizione necessaria per questo mutamento di prassi è la selezione, dall'attuale pletorica dirigenza di un *management* meno numeroso, ma ringiovanito, qualificato professionalmente (soprattutto sul piano tecnico), motivato e autonomo (rispetto sia all'autorità politica, sia alle organizzazioni sindacali).

Il governo di questa difficile operazione di ridimensionamento/riqualificazione della dirigenza richiede la conoscenza approfondita del settore, che oggi non esiste. In particolare dovranno essere acquisiti, oltre a quelli organizzativi e funzionali di cui si è detto, i dati concernenti l'età (per studiare eventuali iniziative di svecchiamento), l'anzianità nella qualifica (necessaria per rilevare i tassi di ricambio), il titolo di studio (al fine di censire le varie professionalità), l'anzianità ai fini pensionistici (in vista di politiche per incentivare l'esodo), la permanenza temporale nell'ufficio, il sistema di nomina (interna o esterna), la posizione di ruolo (numerario o soprannumerario) e le mansioni effettivamente svolte. Alcuni di questi dati dovrebbero già essere disponibili, prevedendo il decreto legislativo n. 29 del 1993 l'obbligo per le amministrazioni di trasmettere informazioni sul personale al Dipartimento della funzione pubblica (articoli 23, 31 e 54). Quelli mancanti potranno essere acquisiti dalla Ragioneria generale dello Stato in occasione della rilevazione dei dati per la predisposizione del prossimo conto annuale.

In attesa di questi dati, è comunque utile confrontare la situazione organica prescritta e la presenza del personale in servizio. Si comincia con il rilevare che complessivamente il rapporto tra dirigenti non contrattualizzati e dirigenti contrattualizzati in servizio è di 1 a 9 (547 su 5.087). Ciò significa che, indipendentemente dall'esistenza di eccedenze o vacanze organiche per il complesso della dirigenza, il valore del rapporto dirigenti generali/altri dirigenti, sul piano fattuale, ossia con riferimento alla presenza in servizio, è meno elevato rispetto alla previsione organica teorica (1 a 16), e quindi più favorevole per i dirigenti generali.

Tutto ciò trova riscontro nella *tavola 3.1.1*, che mette in luce un'eccedenza organica di 158 unità per i dirigenti generali, contro una vacanza di ben 1.129 posti per i dirigenti (412 per i dirigenti superiori, 717 per i primi dirigenti), con un saldo negativo di 971 unità. Ne consegue che per i dirigenti generali esiste una percentuale di copertura del 140 per cento, mentre per gli altri dirigenti la percentuale scende all'82 per cento.

---

(147) Afferma la Corte dei conti (*Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993, vol. I, p. 126) che le prime esperienze applicative della nuova normativa mostrano una certa ritrosia dei dirigenti ad esercitare i poteri di cui sono titolari.



Le amministrazioni che denunciano più rilevanti eccedenze di dirigenti generali sono, secondo l'ordine percentuale di incremento:

Finanze (148)	16	unità in esubero	400	per cento di eccedenza
Bilancio	16	»	200	»
Lavoro	18	»	164	»
Tesoro	32	»	100	»
Trasporti	12	»	100	»
Marina mercantile	5	»	71	»
Ambiente	5	»	70	»

Si noti che alcune di queste amministrazioni, che hanno dirigenti generali in esubero rispetto alle dotazioni godono inoltre, come si è visto, di piante organiche fissate con criteri di larghezza con riferimento alla situazione degli altri dirigenti.

Per un secondo gruppo di ministeri c'è coincidenza tra situazione di organico e personale in servizio (Pubblica istruzione, Trasporti, Industria e Turismo). Resta da dire delle amministrazioni deficitarie.

Al riguardo sono da menzionare il Ministero di grazia e giustizia, che ha una vacanza di 5 posti su 6 di organico, e la Presidenza del Consiglio (38 dirigenti generali in servizio contro 48 posti disponibili). Si tratta però di vacanze fittizie, in quanto sia la Presidenza (149) sia il Ministero di Grazia e giustizia (150) dispongono di contingenti di personale comandato.

Non si è in grado infine, per indisponibilità dei dati, di esprimere valutazioni sui ministeri dell'Agricoltura e dell'Università.

I dirigenti contrattualizzati sono 5.087, pari al 90 per cento della dirigenza complessiva (vedi *tavola 3.1.1*). All'interno dell'aggregato, il rapporto tra dirigenti superiori e primi dirigenti è di 2 a 3. La distinzione tra le due qualifiche è ora di scarsa importanza, in quanto il decreto legislativo n. 29 del 1993 prevede la sola qualifica di dirigente. Come si è rilevato, l'aggregato denuncia forti carenze organiche: ben 1.129 unità corrispondenti al 22 per cento.

Le amministrazioni più interessate al fenomeno sono la Presidenza (copertura dell'organico del 48 per cento per i dirigenti superiori e del 37 per cento per i primi dirigenti); l'Ambiente (rispettivamente 57 per cento e 20 per cento), nonché Grazia e giustizia, il Lavoro e la Sanità. Il Ministero dell'interno espone invece un esubero sia per dirigenti superiori (copertura dell'organico del 126 per cento), sia per i primi dirigenti (105

(148) Come si è rilevato nel precedente paragrafo i dati di questa amministrazione presentano incongruenze. Per critiche sul punto vedi la relazione della Corte citata nella nota precedente, vol. II, p. 314. Secondo il *Conto annuale 1992*, vol. I, p. 23 l'amministrazione delle Finanze è quella che ha presentato maggior difficoltà nella rilevazione dei dati.

(149) Ai sensi dell'articolo 30 della legge n. 400 del 1988 la Presidenza del Consiglio si può avvalere, oltre che del personale dei propri ruoli, anche di personale dello Stato, compreso quello delle Camere, nonché di dipendenti di altre amministrazioni pubbliche e di enti pubblici non economici.

(150) Al 31 dicembre 1992 risultano in servizio presso il Ministero 107 magistrati. Vedi Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993, vol. II, tomo I, p. 375.

per cento di copertura). Infine, i ministeri del Bilancio e delle Partecipazioni statali presentano eccedenze organiche per i dirigenti superiori e vacanze per i primi dirigenti.

Si ricorda infine che:

i dirigenti hanno in massima parte un'anzianità di servizio superiore a 15 anni;

le donne, che pur rappresentano il 42 per cento del totale del personale di ruolo del complesso dei ministeri, hanno un peso trascurabile nell'ambito della dirigenza: appena 949 su 5.634 pari al 17 per cento;

nell'ultimo quadriennio la dirigenza, a differenza delle altre categorie, ha segnato un aumento considerevole (14,3 per cento dal 1989 al 1992).

### 3.3.8.2 I ruoli ad esaurimento

I ruoli ad esaurimento concernono personale inquadrato nelle qualifiche *ad personam* di ispettore generale e direttore di divisione, previste dal pregresso ordinamento e destinate ad essere soppresse allorché cesseranno dal servizio gli attuali dipendenti (151). Essendo esclusi per definizione nuovi inquadramenti, il personale è destinato a ridursi progressivamente sino all'azzeramento. Nell'ultimo quadriennio il numero complessivo dei dipendenti si è ridotto del 39 per cento (vedi *tavola 3.1.2*).

La distribuzione tra le due qualifiche alla fine del 1992 è in rapporto di 1 a 3 (658 ispettori generali e 1.781 direttori di divisione). Le donne sono rispettivamente 142 e 71. I ministeri con maggiori consistenze di questo personale sono Finanze, Grazia e giustizia, Pubblica istruzione e Lavoro. Quasi tutti i dipendenti hanno un'anzianità di servizio superiore a 15 anni.

### 3.3.8.3 Il personale dei livelli

L'assetto del personale pubblico è stato radicalmente mutato, agli inizi degli anni '80, con la sostituzione del sistema della carriera (direttiva, di concetto, esecutiva ed ausiliaria) con il sistema delle qualifiche funzionali, ognuna delle quali corrispondente ad un livello retributivo e comprendente più profili professionali (tipologie di attività lavorative). Il nuovo ordinamento ha soppresso, almeno teoricamente, la progressione verticale mediante promozione da una qualifica all'altra consentendo solamente la progressione economica per classi di stipendio e scatti periodici.

A titolo orientativo la corrispondenza tra vecchie carriere nuove qualifiche funzionali e profili tipici è la seguente: I qualifica (ex carriera operaia): addetto alle pulizie; II qualifica (ex carriera ausiliaria): commesso; III e IV qualifica (ex carriera esecutiva): rispettivamente conducente di automezzi e coadiutore o archivista; V e VI qualifica (ex carriera di concetto): coadiutore superiore e segretario; VII, VIII e IX qualifica (ex carriera direttiva): nell'ordine, segretario capo, funzionario e funzionario capo.

(151) Sul punto, articoli 25 e 28 decreto legislativo n. 29 del 1993.

L'entità complessiva del personale inquadrato nei livelli è di 270 mila unità, pari al 97 per cento del complesso dei ministeriali (vedi paragrafo 3.3.8.). I livelli più affollati sono il quinto ed il settimo, che incidono rispettivamente in misura del 33 per cento e del 22 per cento sul totale di tutto l'aggregato ministeriale; i livelli con minor personale (prescindendo dal primo nel quale risultano inquadrati appena 4 dipendenti) sono l'ottavo (2 per cento) ed il secondo (solamente 608 unità corrispondenti a 0,2 per cento).

Relativamente alla distribuzione del personale tra le varie amministrazioni, vale tendenzialmente quanto rilevato, in apertura del paragrafo 3.3.5, con riferimento a tutto il personale ministeriale. Ciò in quanto, come si è detto, l'incidenza dei livelli è del 97 per cento. Quindi, anche qui, le amministrazioni di maggiore consistenza sono Finanze, Difesa e Grazia e giustizia; quelle di minore consistenza Partecipazioni statali, Ambiente e Bilancio.

I posti previsti in organico sono 318.632. Poiché il numero dei dipendenti in servizio è di 169.922, conseguono 48.710 vacanze. Il dato in sé è scarsamente significativo, primo, per la già rilevata scarsa attendibilità delle piante organiche; secondo, perché esso va disaggregato al fine di individuare la situazione delle varie qualifiche. A quest'ultimo riguardo, la *tavola 3.1.1* mette in evidenza una struttura alternata di eccedenze/vacanze, di entità anche molto cospicue: registrano carenze il quarto, il sesto e l'ottavo livello, in particolare delle amministrazioni della Difesa, Grazia e giustizia, Lavoro e Lavori pubblici; denunciano esuberi invece il quinto, il settimo ed il nono livello, specialmente dei ministeri delle Finanze e dei Beni culturali, Interno, Tesoro e Pubblica istruzione presentano, infine, ad un tempo eccedenze e vacanze.

Questa situazione non è casuale, ma è il risultato dell'applicazione corriva che alla riforma del pubblico impiego dei primi anni '80 (152) hanno dato lo stesso legislatore (153), il ceto politico, le istanze amministrative, nonché, come affermano fonti ufficiali (154), il sindacato e il giudice amministrativo.

La riforma era stata ideata per migliorare la funzionalità dell'amministrazione e valorizzare la professionalità e l'autonomia del pubblico dipendente, eliminando sperequazioni del trattamento economico e la moltiplicazione dei « posti » per assecondare aspettative di carriera.

In concreto essa, oltre agli alti costi di applicazione, in conseguenza della complessità delle operazioni di inquadramento, protrattesi per molti anni, ha determinato l'eliminazione di meccanismi di accelerazione/rallentamento delle carriere connessi al merito/demerito (155). Da qui appiattimento e demotivazione, che, a loro volta, hanno alimentato spinte ai miglioramenti economici.

---

(152) Legge 11 luglio 1980, n. 12 sul nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato (poi esteso a settori non statali) e legge quadro sul pubblico impiego (29 marzo 1983, n. 93).

(153) Oltre le categorie di personale (magistrati, militari, amministrazione civile dell'interno, ecc.) escluse dall'articolo 1 della legge n. 312 del 1980; leggi successive hanno sottratto alla riforma molte amministrazioni (enti lirici, Ferrovie dello Stato, Consob, Isvap, Istituto Poligrafico dello Stato, Unioncamere, ecc.).

(154) Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, 1993, pag. 44. p. 41.

(155) L'articolo 22 della legge n. 312 del 1980 parla di produttività e rendimento, ma demanda ad una successiva legge (mai intervenuta) la determinazione dei criteri applicativi.

I quali sono stati puntualmente assecondati attraverso promozioni, concorsi interni, passaggi di livello, ricompattamenti, scivoli in qualifiche superiori, riallineamenti, reinquadramenti, allungamenti verso l'alto (156), avanzamenti generalizzati (157).

Opportunamente, quindi, il sistema delle qualifiche funzionali è stato soppresso (articolo 74 decreto legislativo n. 29 del 1993) e la materia è ora rimessa alla contrattazione collettiva.

Le donne inquadrare nei livelli sono 116 mila, pari al 42 per cento del totale. Per l'analisi della loro distribuzione tra i vari livelli si rinvia al paragrafo 3.3.4. Il personale dei livelli è in generale più giovane rispetto alla dirigenza e soprattutto ai dipendenti delle qualifiche ad esaurimento. Nell'ultimo quadriennio il numero dei dipendenti, pur registrando oscillazioni intermedie (vedi *tavola 3.1.3*), è rimasto sostanzialmente immutato.

### 3.3.9 *La spesa impegnata*

Nel 1992 è stata impegnata per retribuzioni lorde a favore del personale ministeriale complessivamente la somma di 9.826 miliardi (*tavola 3.1.11*), di cui 9.570 miliardi per il personale di ruolo (pari al 12 per cento della spesa totale degli statali). La *tavola 3.1.12* disaggrega quest'ultimo ammontare per categorie e distintamente per retribuzione ordinaria (costituita da stipendio, comprensivo della tredicesima mensilità, e indennità integrativa) e retribuzione accessoria (risultante da compenso per lavoro straordinario, incentivi alla produttività e indennità particolari) (158).

Dalla *tavola* emerge che il rapporto tra retribuzione ordinaria e retribuzione accessoria delle singole categorie di personale non presenta differenze apprezzabili rispetto al valore complessivo, con eccezione dei dirigenti contrattualizzati. Tale rapporto è approssimativamente di 4 a 1 (3 a 1 per i dirigenti contrattualizzati).

In ordine alla ripartizione della spesa per categorie di personale, la comparazione tra la citata *tavola 3.1.12* e il prospetto contenuto nel paragrafo 3.3.8 mette in evidenza un dato di comune scienza. Le categorie di livello superiore incidono sul piano finanziario in misura proporzionalmente superiore rispetto alla consistenza numerica. Così, i livelli, che inquadrano il 97,09 per cento del personale, recedono al 93,38 per cento per quanto concerne la spesa con una penalizzazione di quattro punti, di cui si avvantaggiano i ruoli ad esaurimento (per meno di un punto) e, soprattutto, la dirigenza.

Anche la distribuzione della spesa per ministeri (*tavola 3.1.14*) segnala differenze rispetto alla distribuzione del personale. Nel rapporto spesa/numero dipendenti risultano avvantaggiati i ministeri delle Finanze (26 contro 24 per cento) e in particolare degli Esteri (rapporto di 4 a 1), mentre perde quota l'amministrazione della Difesa (16 per cento di spesa a fronte dei 19 per cento di dipendenti).

(156) Cfr. Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale per l'esercizio 1984*, in Camera dei deputati, IX legislatura, *Atti parlamentari* doc. XIV, n. 3, vol. I, p. 614.

(157) Secondo fonti ufficiali (Presidenza del Consiglio dei ministri, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, 1993, p. 44), i ricompattamenti hanno riguardato non meno di 150 mila dipendenti.

(158) I dati esposti presentano qualche margine di approssimazione, specialmente per le competenze accessorie, a causa della difficoltà di rilevazione. Cfr. *Conto annuale 1992*, vol. I, p. 21 sg.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Avola 3 1 11

SOMME IMPEGNATE PER IL PERSONALE NEL 1992 - TOTALE MINISTERI

QUALIFICA / LIVELLO	STIPENDIO	INDEMNITA' SPECIALE		ACCONTI	STRAORDINARIO	INCENTIVI ALLA PRODUTTIVITA'		ALTRE INDEMNITA'		EMOLUMENTI ANNI PRECEDENTI	TOTALE
		(a) %	(b) *			(c) %	(d) *	(e) %	(f) *		
DIRIGENTE GENERALE LIV. B	6.234,71	999,11	1.173,14		25 < 1	316,4	21 < 1			8.770	
DIRIGENTE GENERALE LIV. C	30.544,63	7.307,15	5.849,12		1.652,4	2.049,4	500,2			40.262	
DIRIGENTE SUPERIORE	113.590,63	30.103,17	15.454,9		9.905,5	8.798,5	1.394,1			179.244	
PRIMO DIRIGENTE	120.793,51	43.356,18	29.191,12		14.614,6	22.022,10	6.155,3			236.132	
ISPETTORE GENERALE RE	29.156,54	9.119,20	4.913,11		3.408,7	3.420,7	653,1			40.669	
DIPIETTORE DIVISIONE RE	65.317,67	23.863,21	11.880,10		5.523,5	5.384,5	2.344,2			114.311	
NONO LIVELLO	422.098,52	227.532,27	48.825,6	69 < 1	41.658,5	56.467,7	25.938,3			822.584	
OTTAVO LIVELLO	124.312,45	84.268,31	15.918,8	0 < 1	12.726,4	32.894,12	4.603,2			275.019	
SESTIMO LIVELLO	1.036.627,45	768.574,33	89.132,4	0 < 1	107.282,5	269.606,12	36.328,1			2.307.547	
QUINTO LIVELLO	212.102,44	180.763,38	18.685,4	4 < 1	39.751,8	24.186,5	3.814,1			479.288	
QUARTO LIVELLO	1.205.210,42	1.148.368,39	93.572,3	140 < 1	156.505,6	262.530,8	24.811,1			2.889.236	
TERZO LIVELLO	548.180,37	644.160,44	25.218,2	72 < 1	140.309,10	94.243,6	7.971,1			1.460.154	
SECONDO LIVELLO	243.283,35	304.866,44	27.244,4	1 < 1	41.483,6	64.389,10	5.107,1			888.364	
PRIMO LIVELLO	5.325,33	7.447,46	1.393,8		827,6	1.235,8	72 < 1			16.320	
Totale personale di ruolo	4.158.781,43	3.478.726,36	389.669 (1)	286 < 1	575.848,6	847.663,9	120.088,2			9.570.060	
PERSONALE NON DI RUOLO	4.930,33	7.774,53	225,2	2 < 1	62 < 1	1.157,8	590,4			14.710	
PERSONALE TEMPORANEO	21.035,40	24.268,47	136 < 1		53 < 1	7.022,13	4 < 1			52.517	
PERSONALE CONTRATTISTA O EQUIP	184.950,88	1.368,1	10 < 1		20 < 1	349 < 1	2.056,1			188.755	
Totale altro personale	210.914,82	33.410,13	372 < 1	2 < 1	135 < 1	8.627,4	2.623,1			255.983	
TOTALE (1)	4.369.696,44	3.512.136,36	389.040 (1)	288 < 1	575.983,6	856.191,9	122.710,1			9.826.043	

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

(1) Compresi 143 milioni per compenso per lavoro straordinario a Dirigenti generali di livello A

Tavola 3.1.12

## SOMME IMPEGNATE NEL 1992 PER IL PERSONALE MINISTERIALE DI RUOLO - DISTRIBUZIONE PER CATEGORIE

(IMPORTI IN MILIONI DI LIRE)									
	RETRIBUZIONE ORDINARIA	%	RETRIBUZIONE ACCESSORIA (b)	%	ARRETRATI	%	TOTALE	%	afb
DIRIGENTI NON CONTRATTUALIZZATI	(a) 45.084	1	11.510	1	601	1	57.195	1	3,9
DIRIGENTI CONTRATTUALIZZATI	307.843	4	99.985	6	7.549	6	415.376	4	3,1
RUOLI AD ESAURIMENTO	123.455 <sup>(1)</sup>	2	34.528	2	2.997	2	160.979	2	3,6
LIVELLI	7.161.411	94	1.666.157	92	108.941	91	8.936.510	93	4,3
TOTALE	7.637.793	100	1.812.180	100	120.088	100	9.570.060	100	4,2

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

(1) Dato diverso da quello ottenuto dal Conto annuale, p. 99

Tavola 3.1.13

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

LIVELLO	CONTRATTO	NORMATIVA	STIPENDIO MENSILE		INDENNITA' INTEGRATIVA SPECIALE	
			IMPORTO	NUMERO INDICE	IMPORTO	NUMERO INDICE
PRIMO	1980	Legge 312/80	150.000	100	352.942	100
	1979-81	D.P.R. 310/81	180.000	120	570.341	162
	1982-84	D.P.R. 344/83	275.000	183	774.341	219
	1985-87	D.P.R. 266/87	316.666	211	853.252	242
	1988-90	D.P.R. 44/90	506.750	338	900.188	255
SECONDO	1980	Legge 312/80	183.000	100	352.942	100
	1979-81	D.P.R. 310/81	200.000	109	570.341	162
	1982-84	D.P.R. 344/83	300.000	164	774.341	219
	1985-87	D.P.R. 266/87	366.666	200	874.882	248
	1988-90	D.P.R. 44/90	581.750	318	924.662	262
TERZO	1980	Legge 312/80	213.000	100	352.942	100
	1979-81	D.P.R. 310/81	223.000	105	570.341	162
	1982-84	D.P.R. 344/83	316.666	149	774.341	219
	1985-87	D.P.R. 266/87	400.000	188	875.773	248
	1988-90	D.P.R. 44/90	665.083	312	927.965	263
QUARTO	1980	Legge 312/80	232.500	100	352.942	100
	1979-81	D.P.R. 310/81	276.666	119	570.341	162
	1982-84	D.P.R. 344/83	366.666	158	774.341	219
	1985-87	D.P.R. 266/87	452.333	195	877.641	249
	1988-90	D.P.R. 44/90	752.583	324	932.896	264
QUINTO	1980	Legge 312/80	262.500	100	352.942	100
	1979-81	D.P.R. 310/81	305.000	116	570.341	162
	1982-84	D.P.R. 344/83	400.000	152	774.341	219
	1985-87	D.P.R. 266/87	516.666	197	879.265	249
	1988-90	D.P.R. 44/90	840.083	320	937.568	266
SESTO	1980	Legge 312/80	300.000	100	352.942	100
	1979-81	D.P.R. 310/81	343.333	114	570.341	162
	1982-84	D.P.R. 344/83	458.333	153	774.241	219
	1985-87	D.P.R. 266/87	600.000	200	881.738	250
	1988-90	D.P.R. 44/90	944.250	315	943.972	267
SETTIMO	1980	Legge 312/80	375.000	100	352.943	100
	1979-81	D.P.R. 310/81	420.000	112	570.341	162
	1982-84	D.P.R. 344/83	533.333	142	774.341	219
	1985-87	D.P.R. 266/87	700.000	187	884.782	251
	1988-90	D.P.R. 44/90	1.110.916	296	952.588	270
OTTAVO	1980	Legge 312/80	450.000	100	352.942	100
	1979-81	D.P.R. 310/81	500.000	111	570.341	162
	1982-84	D.P.R. 344/83	641.666	143	774.341	219
	1985-87	D.P.R. 266/87	866.666	193	889.613	252
	1988-90	D.P.R. 44/90	1.294.250	288	964.763	273
NONO	1988-90	D.P.R. 44/90	1.505.916		975.894	

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabella 3.1.14

## SOMME IMPEGNATE PER IL PERSONALE DI RUOLO NEL 1992 - DISTRIBUZIONE PER MINISTERI

AMMINISTRAZIONI	STIPENDIO	INDENNITA' INTEGRATIVA SPECIALE	ACCONTI	STRAORDINARIO	INCENTIVI ALLA PRODUTTIVITA'	ALTRIF. INDENNITA'	EMOLUMENTI PRECEDENTI ANNI	TOTALE	%				
										%	%	%	%
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO	86.588	65.418	2	17.190	4	5.737	1	30.627	4	13.243	11	218.813	2
TESORO	309.120	224.899	6	47.626	12	26.973	5	72.131	9	29.247	24	709.999	7
FINANZE	1.148.136	830.979	24	159.340	41	111.493	19	172.577	20	24.204	20	2.446.328	26
BILANCIO	5.897	4.239	<1	1.138	<1	464	<1	1.660	<1	265	<1	13.683	<1
GRAZIA E GIUSTIZIA	494.739	484.828	14	43.569	11	31.048	5	235.556	26	4.463	4	1.294.267	14
ESTERI	60.481	23.462	1	1.439	<1	2.855	<1	291.422	34			379.659	4
PIRELLA ISTRUZIONE	216.400	150.463	4	6.307	2	23.806	4	150	<1	200	<1	397.306	4
INTERNO	335.643	275.639	8	41.499	11	8.628	1	340	<1	3.511	3	665.259	7
LAVORI PUBBLICI	73.138	57.487	2	6.026	2	8.563	1	1.142	<1	2.715	2	149.071	2
TRASPORTI	89.361	66.372	2	8.974	2	17.195	3	25.079	3			206.982	2
DIFESA	621.377	693.600	20	19.982	5	200.721	35	11.610	1	5.721	5	1.553.011	16
AGRICOLTURA	35.651	26.780	1	2.391	1	1.544	<1	240	<1	3.883	3	70.499	1
INDUSTRIA	22.060	14.254	<1	3.221	1	1.465	<1	12	<1	2.297	2	43.310	<1
LAVORO E PREV. SOCIALE	231.064	173.316	5	8.974	2	75.828	13	190	<1			489.373	5
COMMERCIO ESTERO	8.961	7.005	<1	1.070	<1	454	<1	2.114	<1	1.233	1	20.038	<1
MARINA MERCANTILE	18.709	14.087	<1	1.805	<1	1.519	<1	32	<1			36.152	<1
PARTECIPAZIONI STATALI	2.779	1.809	<1	752	<1	314	<1	4	<1	52	<1	5.511	<1
SANITA'	42.231	29.445	1	4.119	1	4.296	1	141	<1	2.669	2	82.699	1
TURISMO	6.502	5.283	<1	978	<1	503	<1					13.268	<1
BENI CULTURALI	346.786	327.631	9	11.457	3	52.001	9	2.600	<1	25.993	22	768.678	8
AMBIENTE	2.923	2.278	<1	730	<1	426	<1			392	<1	6.750	<1
UNIVERSITA'	154	44	<1	78	<1	13	<1	36	<1			324	<1
TOTALE	4.156.781	3.478.726	100	388.669	100	575.848	100	647.663	100	120.088	100	9.570.060	100

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



A livello globale, la componente maggiore della spesa riguarda lo stipendio (comprensivo della tredicesima mensilità), che, con riferimento al personale di ruolo, incide in misura del 43 per cento sul totale. La percentuale dell'indennità integrativa speciale è del 36 per cento. Complessivamente, la retribuzione ordinaria, avente cioè carattere fisso e continuativo, costituisce il 79 per cento della spesa.

Al suo interno, la dinamica tra le due componenti è dominata da una costante, secondo cui al crescere del livello aumenta il peso dello stipendio e diminuisce quello dell'indennità integrativa speciale. Ciò dipende dal fatto che il meccanismo di calcolo di questa indennità prevede la rivalutazione integrale di una somma normale per tutti (809.701) e limitata al 25 per cento per la parte eccedente.

Negli anni '80 la retribuzione ordinaria stabilita dai contratti collettivi si è quasi triplicata (cfr. *tavola 3.1.13*). Le curve di crescita sono però differenziate. Nell'ambito dei vari livelli lo stipendio aumenta in misura maggiore rispetto all'indennità integrativa; inoltre, fatti uguali a 100 i valori del 1980, si rileva che, per effetto dell'ultimo contratto, al crescere dei livelli diminuisce il numero indice dello stipendio ed aumenta quello dell'indennità.

Va comunque soggiunto che gli aumenti retributivi non dipendono solamente dai contratti collettivi, ma anche dalle carriere individuali, carriere che, come s'è visto nel precedente paragrafo, sono state caratterizzate da avanzamenti generalizzati. Secondo la Commissione tecnica per la spesa pubblica, la dinamica salariale reale per il comparto ministeri, a lire 1.990, è passata da 22 milioni del 1981 a 31 milioni del 1990 (159).

La retribuzione accessoria rappresenta il 19 per cento della retribuzione totale (160). La voce più significativa è data dalle indennità. Si tratta di somme erogate ai dipendenti in ragione normalmente della loro appartenenza ad una data amministrazione (161). La vicenda conosce fasi alterne di espansione in tutte le amministrazioni e di riordino, attraverso il conglobamento nello stipendio di indennità che nella prassi si erano trasformate in compensi fissi e continuativi. Ciò ha determinato vantaggi per l'amministrazione, che ha semplificato la sua contabilità, per i sindacati che hanno perseguito politiche di perequazione tra categorie e gruppi; per i dipendenti, che hanno ottenuto la pensionabilità della parte di retribuzione conglobata.

Nessun vantaggio invece, da questa politica retributiva, è venuto per la finanza pubblica e per l'efficienza dell'amministrazione. Sotto il primo profilo, tale politica, come si è visto, ha determinato una crescita sostenuta delle spese di personale: sia in termini di peso sul prodotto interno, sia nei confronti del settore privato.

A quest'ultimo riguardo la comparazione dovrà formare oggetto di considerazione se si vuole incorniciare a stimolare meccanismi di mobilità tra mercato di lavoro privato e mercato di lavoro pubblico, come av-

(159) Ministero del tesoro. Commissione tecnica per la spesa pubblica, *Le carriere retributive nel pubblico impiego*, febbraio 1993, grafico 1.5. L'aumento riguarda il personale « sempre presente ».

(160) Il 2 per cento della spesa è costituito da arretrati, riguardanti sia la retribuzione ordinaria, che la retribuzione accessoria.

(161) Vedi Ministero del tesoro. Commissione tecnica per la spesa pubblica, *Le carriere retributive nel pubblico impiego*, febbraio 1993, p. 24.

viene in altri Paesi. Questa comparazione è in atto difficile, in quanto i dati di riferimento non sono omogenei, dovendosi tener conto nella quantificazione del salario pubblico, oltre della retribuzione complessiva lorda e dei *fringe benefits* (vedi paragrafo 3.2.4), anche degli altri vantaggi come l'orario di lavoro (162), il congedo (163), le aspettative (164), i permessi sindacali (165), nonché il trattamento pensionistico.

Si segnala quindi l'esigenza che la Ragioneria generale dello Stato, in occasione della prossima rilevazione dei dati sul costo del lavoro pubblico, acquisisca anche tali elementi, tenendo conto in ordine ai trattamenti di pensione che, ai sensi dell'articolo 65 del decreto legislativo n. 29 del 1993, il conto annuale delle amministrazioni statali deve anche contenere il rapporto tra contribuzioni e prestazioni previdenziali.

Sotto il secondo profilo, è ormai ampiamente riconosciuto che la corresponsione di indennità in ragione della sola appartenenza (si veda la *tavola 3.1.15*) ha determinato ad un tempo appiattimento e demotivazione tra il personale della stessa amministrazione e discriminazioni ingiustificate tra amministrazioni diverse.

Nel complesso le indennità incidono in misura del 9 per cento del totale della spesa. Percentuali superiori si riscontrano, oltre che per gli Esteri (ben 77 per cento), per Grazia e giustizia (18 per cento), Presidenza (14 per cento). Fanno riscontro Bilancio, Pubblica istruzione, Interno, Lavori pubblici, Agricoltura, Industria, Lavoro, Commercio con l'estero, Marina mercantile, Partecipazioni statali, Sanità, Beni culturali e Ambiente: tutti con meno dell'1 per cento.

---

(162) L'orario di lavoro per i dipendenti statali è di 36 ore settimanali (articolo 30 legge n. 93 del 1983). In argomento, vedi Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 9 marzo 1993, n. 8 del 1993 (*Gazzetta Ufficiale* 13 marzo 1993, n. 60).

(163) Secondo il Dipartimento della funzione pubblica (*Le assenze nel pubblico impiego. Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica n. 19, del 1994, p. 7*) nel corso del 1992, ogni dipendente pubblico si è assentato dall'ufficio, mediamente, in aggiunta al congedo ordinario di altri 22 giorni (16 in media gli uomini; 32 in media le donne). Complessivamente sono state perse 15,6 milioni di giornate lavorative.

(164) Nel 1992 circa 1.350 dipendenti pubblici hanno fruito di aspettativa per mandato elettivo o politico amministrativo. Ad essi vanno aggiunti coloro che hanno fruito di permessi per lo stesso motivo. La relativa spesa ammonta a circa 100 miliardi annui. Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica. *Le aspettative e i permessi per mandato elettivo e per mandato politico amministrativo*, Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica n. 16, 1994, p. 9.

(165) Le giornate di aspettative e permessi sindacali fruiti nel 1992 sono stimate in 1,6 milioni di giornate lavorative, con una spesa non inferiore a 450 miliardi. Vedi Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica *Le aspettative e i permessi sindacali*. Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica n. 10, 1994, p. 13.

## INDENNITA' CORRISPOSTE NEL 1992

Tavola 3.1.15

AMMINISTRAZIONE	NORMATIVA	IMPORTO MEDIO ANNUO LORDO PROCAPITE
AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO (1)	Legge n. 51/89	5.600.000
CONSIGLIO DI STATO (1)	Legge n. 51/89	5.600.000
CORTE DEI CONTI (1)	Legge n. 51/89	5.600.000
MAGISTRATURA MILITARE (1)	Legge n. 51/89	5.600.000
MINISTERO COMMERCIO ESTERO (2)	Legge n. 412/89	2.900.000
MINISTERO DEI TRASPORTI		
Personale della motorizzazione civile (3)	Legge n. 870/86	2.850.000
MINISTERO DEL BILANCIO (2)	Leggi n. 878/86 e n. 412/89	2.900.000
MINISTERO DEL LAVORO (4)	Legge n. 82/90	1.700.000
MINISTERO DEL TESORO (2)	Legge n. 412/89	2.900.000
MINISTERO DELL'AGRICOLTURA (5)		
Personale del Corpo forestale	D.P.R. n. 146/75 e Legge n. 221/81	4.200.000
MINISTERO DELL'INTERNO		
Personale di supporto tecnico dei vigili del fuoco (5)	D.P.R. n. 269/87	2.700.000
Personale civile (6)	D.P.R. n. 146/75 e Legge n. 221/81	4.900.000
Corpo dei vigili del fuoco (7)	D.P.R. n. 146/75 e Legge n. 221/81	5.850.000
MINISTERO DELLA DIFESA (8)	Leggi n. 468/87 e n. 409/89	1.605.000
MINISTERO DELLE FINANZE (2)	Leggi n. 397/71, n. 17/85 e n. 412/89	2.900.000
MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA		
Personale civile amministrazione giudiziaria (5)	Leggi n. 65/83 e n. 221/88	5.600.000
Personale penitenziario (9)	Legge n. 436/87	5.000.000
Aronvi notari	Legge n. 21/91	5.600.000
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI (5)	Leggi n. 455/85 e n. 400/88	5.600.000

(1) Estensione della indennità giudiziaria - corresponsione per 12 mesi

(2) Incentivazione alla produttività, alla professionalità - corresponsione per 11 mesi

(3) Maggiorazione del premio incentivante

(4) Compenso incentivante la produttività e la professionalità

(5) Indennità di funzione - corresponsione per 12 mesi

(6) Indennità di funzione pari al 50% dell'indennità di Polizia

(7) Indennità rischio, pensionabile - corresponsione per 12 mesi

(8) Incentivazione alla produttività, alla professionalità; maggiorazione del premio incentivante

(9) Indennità di servizio interamente pensionabile - corresponsione per 12 mesi

La seconda componente per ordine di grandezza della retribuzione accessoria (*tavola 3.1.16*) riguarda gli incentivi alla produttività. L'istituto, introdotto con la legge n. 312 del 1980, è ora disciplinato dal decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1990, n. 44, che ha recepito l'ultimo accordo di comparto 1988-90. Il decreto ha creato il Fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi, che è finanziato da una percentuale del monte salari e da una quota fissa del compenso per lavoro straordinario, nonché da altre componenti fisse e variabili. Il Fondo è finalizzato ad erogare, oltre ai compensi incentivanti, anche emolumenti connessi all'orario di lavoro, oneri, rischi o disagi.

La commissione tra l'incentivazione della produttività e altre situazioni di disagio o di impegno lavorativo è una delle cause dei risultati deludenti dell'istituto. L'altra e più importante causa è da attribuire al fatto che tali compensi sono stati generalmente ripartiti tra tutti i dipendenti, secondo criteri di generalità, sulla base della sola presenza in servizio e/o della qualifica sicché hanno fallito l'obiettivo di stimolare il personale ad una maggiore produttività (166), essendosi trasformate in pratica in voci fisse della retribuzione.

Questo snaturamento dell'istituto è stato determinato sia dall'arretratezza delle strutture incapaci di maneggiare il nuovo strumento, sia dal ruolo decisivo che nella gestione di queste risorse hanno giocato le organizzazioni sindacali, le quali per assecondare le pressioni dei dipendenti per l'ottenimento di miglioramenti economici, hanno piegato lo strumento selettivo degli incentivi verso criteri uniformi di corrispondenza a pioggia (167).

La riprova dell'assunto è offerta dall'analisi delle materie trattate in sede di contrattazione decentrata, dalla quale emerge una singolare attenzione per la gestione del Fondo per il miglioramento dell'efficienza cui fa riscontro una bassa propensione per le materie relative alla reperibilità, all'organizzazione del lavoro, alla mobilità ed ai servizi sociali (168).

Per tali incentivi è stata impegnata nel 1992, con riferimento al personale di ruolo, la somma di 576 miliardi, corrispondenti al 6 per cento del totale della spesa, che rappresenta un'aliquota notevolmente superiore a quella relativa ad altri comparti. Si collocano al di sopra di questo valore medio le amministrazioni del Lavoro (15 per cento) e della Difesa (13 per cento), mentre si collocano al di sotto Esteri (meno dell'1 per cento), Interno (1 per cento), Agricoltura e Commercio con l'estero (2 per cento).

---

(166) Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento della funzione pubblica. *L'uso dei fondi di incentivazione alla produttività nella pubblica amministrazione italiana*. Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica n. 22, 1994 p. 13.

(167) Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento della funzione pubblica. *Le norme sulla incentivazione della produttività nelle amministrazioni pubbliche*. Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica n. 18, 1994, p. 152.

(168) Cfr. Camera dei deputati, *Relazione sullo stato della pubblica amministrazione*. Anno 1992, *Atti parlamentari*, XI legislazione, Doc. XIII n. 2-quinquies, p. 125.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.1.16

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

LIVELLO	CONTRATTO	ALIQUOTA ORARIA		
		PREMIO INCENTIVANTE	ALIQUOTA ORARIA	
			NUMERO	INDICE
PRIMO	1980		2.300	100
	1979-81		3.640	158
	1982-84	1.401	5.458	237
	1985-87	1.401	5.458	237
SECONDO	1980		2.300	100
	1979-81		3.460	150
	1982-84	1.528	5.621	244
	1985-87	1.528	5.621	244
	1988-90	1.834	11.489	500
TERZO	1980		2.300	100
	1979-81		3.460	150
	1982-84	1.613	5.835	254
	1985-87	1.613	5.835	254
	1988-90	1.936	12.171	529
QUARTO	1980		2.300	100
	1979-81		3.460	150
	1982-84	1.865	6.003	261
	1985-87	1.868	6.003	261
	1988-90	2.242	12.897	561
QUINTO	1980		2.460	100
	1979-81		3.620	147
	1982-84	2.038	6.205	252
	1985-87	2.038	6.205	252
	1988-90	2.446	13.621	554
SESTO	1980		2.790	100
	1979-81		3.960	142
	1982-84	2.335	6.478	232
	1985-87	2.335	6.478	232
	1988-90	2.802	14.489	519
SETTIMO	1980		3.110	100
	1979-81		4.290	138
	1982-84	2.717	7.024	226
	1985-87	2.717	7.024	226
	1988-90	3.261	15.867	510
OTTAVO	1980		3.910	100
	1979-81		5.120	131
	1982-84	3.269	7.593	194
	1985-87	3.269	7.593	194
	1988-90	3.923	17.402	445
NONO	1988-90	4.640	19.152	

Resta infine da far cenno al compenso per lavoro straordinario, che remunera le prestazioni di lavoro aggiuntive rispetto al normale orario di lavoro con una frazione della retribuzione mensile ordinaria, corrispondente alla retribuzione dell'ora di lavoro normale lievemente maggiorata. La *tavola 3.1.16* espone l'evoluzione delle aliquote orarie dei vari livelli previste dai contratti collettivi degli anni '80.

Anche questo compenso ha perso la sua originaria natura remunerativa per diventare un'integrazione certa e continuativa del reddito mensile dei dipendenti. La constatazione si fonda sul confronto tra la *tavola 3.1.1* e la *tavola 3.1.11*. Da esso emerge che il compenso viene erogato non solo ai contingenti deficitari di personale, ma anche a quelli eccedentari. E' il caso del sesto, quarto e ottavo livello, che presentano vistosi esuberanti (rispettivamente: 133, 144, 169 per cento).

Per contenere la spesa sono fissati per determinate categorie di dipendenti, con provvedimenti amministrativi contrattati con i sindacati, un tetto mensile collettivo di ore di straordinario al quale viene di solito affiancato un tetto individuale. Negli ultimi anni gli stanziamenti dei capitoli di bilancio per questi emolumenti sono rimasti invariati, nonostante l'aumento delle aliquote orarie per effetto della generale lievitazione delle retribuzioni. Ciò ha comportato naturalmente un'automatica riduzione dei tetti massimi.

L'ammontare del compenso per il personale di ruolo è di 389 miliardi, pari al 4 per cento della spesa totale. Espongono valori superiori di incidenza le Partecipazioni statali (14 per cento), l'Ambiente (11 per cento), la Presidenza e il Bilancio (8 per cento), nonché le Finanze (che assorbe il 41 per cento del compenso di tutto il comparto). Gli Esteri (meno dell'1 per cento), la Difesa (1 per cento), nonché la Pubblica istruzione e i Beni culturali (2 per cento) registrano invece valori inferiori.

### 3.3.10 *La retribuzione media*

La retribuzione media annua lorda pro-capite dei dipendenti ministeriali è di 36,5 milioni (vedi *tavola 3.1.17*), superiore a quella del personale della scuola, ma inferiore a quella di tutti gli altri comparti del settore statale.

Si collocano al di sopra di questo valore le amministrazioni degli Esteri, con oltre 92 milioni (169), maggiore di 2,5 volte il valore medio, nonché della Presidenza e dell'Ambiente. Tra le amministrazioni con valori inferiori alla media si segnala la Difesa con 29,6 milioni.

A livello di categorie, la retribuzione varia naturalmente in relazione alla posizione. I dati medi sono 112 milioni per la dirigenza, 78,8 per i ruoli ad esaurimento e 34,7 per i livelli. La differenza tra i valori estremi della retribuzione, prendendo in considerazione per il vertice la posizione di dirigente generale di livello 'C' e per la base quella del terzo livello, è di 3,7 volte. Tale differenza dipende, oltre che naturalmente dalla diversa entità della retribuzione (ordinaria ed accessoria), anche dalla maggiore anzianità della dirigenza.

---

(169) La retribuzione media del personale amministrativo in servizio all'estero è stata calcolata sulla base delle unità medie dell'anno e non secondo i consueti criteri dello « uomo/anno », in quanto a questo personale non viene corrisposta l'indennità integrativa speciale. In argomento, vedi *Conto annuale 1992*, p. 26 sg.



Con riferimento alla sola voce dello stipendio il personale dei ministeri registra il più alto rapporto tra la retribuzione media (108 milioni) della qualifica speciale (dirigente generale di livello « C ») e quella (9 milioni) di rango minimo (II livello).

### 3.3.11 *Il costo del personale*

In aggiunta alla somma di 9.826 miliardi corrisposta al personale ministeriale (di ruolo e non di ruolo) per retribuzioni lorde, vanno considerati altri oneri per indennità di missione, assegni familiari, altre spese e contributi previdenziali ed assistenziali a carico dell'amministrazione (170), pari a 1.608 miliardi, per un ammontare complessivo (che si è convenuto di chiamare costo del lavoro) di 11.434 miliardi. La *tavola 3.1.18* contiene i dati disaggregati per ministeri.

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

---

(170) I dati riportati nella *tavola* non sono completamente attendibili. Vedi *Conto annuale 1992*, vol. I, p. 23.



## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella J 1 18

## COSTO DEL PERSONALE MINISTERIALE IN SERVIZIO NEL 1992

	SPESA PER RETRIBUZIONI LORDE:					CONTRIBUITA			COSTO DEL PERSONALE
	PERSONALE DI RUOLO	RESTANTE PERSONALE	COMPLESSO	INDENNITA' DI MISSIONE	ASSEGNO PER NUCI LO FAMILIARE	AL TRE SPESE	CARICO DELLA AMMINISTRAZ		
PRESDENZA DEL CONSIGLIO									
TESORO	218.813	159	218.972	4.506	559	26	25.561	249.625	
FINANZE	709.999	75	710.074	6.867	1.233	7.707	80.500	808.381	
BILANCIO	2.446.328	146	2.446.474	34.251	2.454	72.359	354.358	2.909.898	
GRAZIA E GIUSTIZIA	13.663	2.580	16.242	186	14	91	2.248	18.779	
ESTERI	1.294.287	50.590	1.344.877	13.267	6.962	2.656	151.498	1.518.261	
PUBBLICA ISTRUZIONE	379.659	80.076	459.735	6.258	182	3.512	25.850	495.536	
INTERNO	397.386		397.386	20.478	3.893		56.497	478.254	
LAVORI PUBBLICI	665.259		665.259	4.928	4.111		78.471	752.789	
TRASPORTI	149.071	1.930	151.001		1.128		18.502	170.631	
DIFESA	206.982	873	207.855	2.490	3.552		30.150	244.047	
AGRICOLTURA	1.553.011	9.077	1.562.088	16.093	17.938	310	252.503	1.848.933	
INDUSTRIA	70.499		70.499	997	103	30	8.894	80.522	
LAVORO E PREV. SOCIALE	43.310		43.310	234	21		4.014	47.579	
COMMERCIO ESTERO	489.373	97.938	587.311	13.396		256	99.176	700.138	
MARINA MERCANTILE	20.838		20.838	641	36		2.569	24.084	
PARTICIPAZIONI STATALI	36.152	17	36.169	738	65		5.047	42.019	
SANITA'	5.511	267	5.778	20	7	429	700	6.934	
TURISMO	82.899	1.832	84.731	1.305	133		11.280	97.459	
BENI CULTURALI	13.266		13.266	108	34	230	1.862	15.301	
AMBIENTE	768.678	10.423	777.101	8.365	1.013	89	127.810	914.358	
UNIVERSITA'	6.750		6.750	1.560	15	1.426	563	10.314	
TOTALE	324		324	833			40	1.197	
	9.570.060	255.993	9.826.043	137.521	43.451	89.100	1.337.903	11.434.018	

Fonte: Ragioneria generale dello Stato

### 3.4 - Il personale delle aziende autonome

#### 3.4.1 Consistenza, struttura ed evoluzione

I dipendenti delle aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo costituiscono una distinta categoria di personale pubblico, disciplinata da un proprio contratto collettivo (articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 1986, n. 68).

Le aziende prese in considerazione sono l'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, l'Azienda nazionale autonoma delle strade (ANAS), l'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA), la Cassa depositi e prestiti (DD.PP.) e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco. È stata omessa la rilevazione del personale dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici. L'omissione non sembra giustificata, in quanto tale azienda, pur soppressa (171), è stata operativa nell'esercizio 1992, come risulta dal rendiconto generale dello Stato.

Alla fine del 1992 i dipendenti di ruolo delle aziende, compresi i dirigenti non contrattualizzati, sono 277 mila (*tavola 3.2.1*), pari al 13 per cento del complessivo personale statale. Ad essi vanno aggiunti i dipendenti non di ruolo che ammontano a 9.116, per un totale complessivo di oltre 285 mila unità.

La disaggregazione del dato per categorie di personale di ruolo evidenzia un tratto strutturale significativo: la dirigenza delle aziende è 8 volte inferiore a quella dei ministeri, nonostante i due comparti abbiano pressoché la stessa entità.

Negli ultimi 70 anni il diagramma di crescita del personale delle aziende conosce una prolungata fase di espansione, che dalle 210 mila unità del 1923 perviene con oscillazioni al picco di 488 mila unità nel 1983. Segue una rapida fase di contrazione, che vede l'espulsione in un quinquennio dal comparto di oltre 200 mila dipendenti (172), in conseguenza della privatizzazione delle Ferrovie dello Stato (173).

---

(171) In tema, Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993, vol. II, tomo I, p. 676. Il nuovo contratto collettivo, recepito con decreto del Presidente della Repubblica n. 593 del 1993, esclude l'Azienda dal comparto.

(172) Vedi Ministero del tesoro, Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale servizi speciali e meccanizzazione, *Dipendenti delle amministrazioni statali dal 1923 al 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, p. XVIII sg.

(173) La legge 17 maggio 1985, n. 210 ha trasformato l'Azienda in ente pubblico economico.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 321

## PERSONALE DI RUOLI O DELLE AZIENDE AUTONOME IN SERVIZIO NEL 1992

	PERSONALE IN SERVIZIO AL 1°/1			PERSONALE IN SERVIZIO AL 31/12			VARIAZIONE %	
	Totale	%	Di cui donne	Totale	%	Di cui donne	Totale	Donne
Poste	230.680	82	88.156	225.999	82	87.538	-2,03	-0,70
Monopoli di Stato	13.230	5	3.243	12.684	5	3.100	-4,13	-4,41
ANAS	10.604	4	813	10.250	4	819	-3,34	+0,74
AIMA	461	<1	184	448	<1	180	-2,82	-2,17
Cassa depositi e prestiti	548	<1	213	583	<1	238	+6,39	+11,74
Vigili del fuoco	26.115	9	931	26.579	10	931	+1,79	
TOTALE	281.638	100	93.540	276.543	100	92.806	-1,81	-0,78

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

Nel corso del 1992 la dirigenza subisce una forte flessione (-19,4 per cento i dirigenti non contrattualizzati; -2,5 per cento i dirigenti contrattualizzati), che tuttavia non si riflette in misura apprezzabile sul valore medio dell'aggregato (-1,8 per cento), in considerazione del peso assai scarso del relativo personale. Nell'ambito dei livelli variazioni significative riguardano il sesto (-15,4 per cento) ed il sesto (+24 per cento) livello.

Alla fine dell'esercizio le donne sono quasi 93 mila pari al 33,6 per cento del totale: percentuale superiore di 2 punti a quella dell'anno precedente. Segno di una loro maggiore presenza nell'ambito del comparto.

L'82 per cento del personale appartiene all'amministrazione delle Poste, di cui nel 1993 è stata avviata la privatizzazione (174). Ciò significa che il comparto è destinato ad un radicale ridimensionamento. In considerazione di questa evenienza l'articolo 13.2.a del decreto del Presidente della Repubblica n. 593 del 1993 prevede la sua revisione.

La diminuzione di questo personale nel 1992 è la più consistente in valore assoluto nell'ambito dell'aggregato: 4.681 unità che, per effetto della rilevantissima incidenza dell'azienda sul comparto, si traduce in una non elevata percentuale di variazione.

Le regioni con la maggiore presenza di personale dei livelli sono Lombardia, Lazio e Campania (175).

La presenza delle donne nell'amministrazione postale registra un valore più alto (34,2 per cento) rispetto alla media del comparto. Il peso decisionale è tuttavia modesto: appena 1 donna su 35 dirigenti generali e il 4,4 per cento con riguardo ai dirigenti contrattualizzati (176).

La seconda componente per ordine di grandezza è il Corpo dei vigili del fuoco, che rappresenta il 10 per cento della consistenza di personale del comparto (*tavola 3.2.1*).

Il Corpo registra un aumento rispetto all'anno precedente (9 per cento), in conseguenza di un cospicuo numero di assunti (1.366 unità) rispetto ai cessati (902 unità).

La percentuale delle donne è molto bassa (inferiore di 10 volte a quella media del comparto), stazionaria e di rango modesto.

Ad un livello inferiore si collocano i Monopoli di Stato (di cui è prevista la trasformazione in società per azioni) (177) e l'ANAS (178): rispettivamente 5 e 4 per cento. Per entrambe le aziende si riscontra un assottigliamento del personale proporzionalmente della stessa entità.

(174) Cfr. decreto legge 1° dicembre 1993, n. 487, convertito dalla legge 29 gennaio 1994, n. 71.

(175) Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica. *La privatizzazione delle aziende ed amministrazioni autonome di Stato e il problema delle eccedenze di personale*, Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica n. 11, 1994, p. 42.

(176) *Conto annuale 1992*, vol. I, p. 114.

(177) Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993 vol. II, tomo I, p. 348.

(178) *Per critiche alla mancata attuazione dell'assetto retributivo-funzionale*, previsto dalla legge n. 312 del 1980, protrattasi per tutti gli anni '80, vedi Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993, vol. II, tomo I, p. 523. Con decreto legislativo 26 febbraio 1994, n. 143 l'ANAS è stata trasformata in ENAS (Ente nazionale autonomo delle strade).

L'incidenza delle donne nei Monopoli è quasi 3 volte superiore a quella dell'ANAS. Essa peraltro, nella prima Azienda, a differenza della seconda, mostra segni di recessione.

Di scarsa rilevanza sul piano quantitativo (meno dell'1 per cento) le restanti aziende del comparto. La Cassa depositi e prestiti, di cui non è noto l'organico (179), registra il più alto tasso di variazione rispetto all'esercizio precedente. La presenza delle donne è la più elevata sia in termini quantitativi (41 per cento), sia sul piano del ruolo decisionale (4 dirigenti sul totale di 27) del comparto.

Il personale dell'AIMA (180), ha subito nel 1992 una lieve flessione (più accentuata per gli uomini). Di segno diverso la variazione dei dirigenti, aumentati da 23 a 26.

### 3.4.2 La spesa impegnata

Si premette che i dati qui esposti presentano margini di errore, in quanto il sistema contabile delle aziende è basato sulla cassa. La differenza tra pagato e impegnato non è comunque di notevole entità (181).

Nel 1992 è stata « impegnata » per retribuzioni lorde al personale di ruolo delle aziende la somma di 9,94 miliardi (*tavola 3.2.2*), pari al 12 per cento del totale del settore statale. Questa percentuale è inferiore di un punto a quella della consistenza del personale. Ne consegue che la retribuzione media annua lorda pro capite del personale delle aziende (37 milioni) è inferiore a quella di altri statali (non però ministeriali). Il che trova riscontro nella *tavola 2.0.5*.

Nell'ambito dell'aggregato, la retribuzione media più alta è corrisposta al personale della Cassa depositi e prestiti (46,5 milioni), quella più bassa ai dipendenti dell'Azienda dei monopoli (34,6 milioni).

L'incidenza sul totale della retribuzione ordinaria (stipendio, comprensivo della tredicesima mensilità, e indennità integrativa speciale) del personale delle aziende è del 70 per cento. Quella della retribuzione accessoria (compenso per lavoro straordinario, incentivi alla produttività e indennità) è del 28 per cento (182), superiore di 9 punti a quella del personale ministeriale.

La componente nettamente maggioritaria della spesa, anche se inferiore alla percentuale di incidenza della consistenza numerica, riguarda naturalmente l'Azienda delle poste, che registra pure un livello di retribuzione accessoria superiore a quello medio.

(179) Per il personale della Cassa è stata operata un'equiparazione tra l'ordinamento statale e quello stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica n. 221 del 1984. Cfr. *Conto annuale 1992*, p. 43.

(180) Con decreto legge 25 novembre 1994, n. 648 è stata trasformata l'AIMA in EIMA (*Ente per gli interventi nel mercato agricolo*).

(181) *Conto annuale 1992*, vol. I, p. 43.

(182) La percentuale residua riguarda gli arretrati.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3 2 2

## SOMME IMPEGNATE PER IL PERSONALE DI RUOLO DELLE AZIENDE AUTONOME NEL 1992

	STIPENDIO		INDENNITA' INTEGRATIVA SPECIALE		ACCONTI	STRAORDINARIO	INCENTIVI ALLA PRODUTTIVITA'		ALTRE INDENNITA'		EMOLUMENTI ANNI PRECEDENTI		TOTALE	
	(a)	(a/h) *100	(b)	(b/h) *100			(c)	(c/h) *100	(d)	(d/h) *100	(e)	(e/h) *100		(f)
Poste	2.583.088	33	2.761.188	36		225.501	3	1.010.342	13	1.104.159	14	30.728	< 1	7.715.006
Monopoli di Stato	172.260	39	169.250	38	101	14.827	3	75.957	17	7.830	2	1.507	< 1	441.533
ANAS	175.823	44	149.801	38		18.303	5	6.335	2	27.218	7	17.740	4	395.219
AIMA	7.137	43	6.063	37		309	2	2.048	12	578	3	427	3	16.562
Cassa depositi e prestiti	10.526	40	7.721	29		954	4	4.229	16	3.147	12			26.578
Vigili del fuoco	360.428	36	352.624	35		70.850	7			215.156	22			999.058
TOTALE	3.309.262	34	3.448.647	36	101	330.545	3	1.098.912	11	1.358.088	14	50.402	1	9.593.956

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

La percentuale di incidenza delle indennità per questa Azienda è in linea con quella media del comparto. In questo settore, negli ultimi anni '80, il personale postelegrafonico aveva probabilmente il primato. Erano infatti previste ben 18 voci di differenti indennità, tra le quali anche un « compenso per lo speciale interessamento e la propaganda dei servizi a denaro negli uffici locali ». Si trattava di un compenso, peraltro di considerevole entità, collegato all'apertura di nuovi conti correnti, che veniva attribuito, oltre che al personale interessato, anche ai dirigenti di ufficio e, in misura consistente, in parti uguali a tutto il personale (183).

Il tasso di crescita della spesa di personale nel periodo 1983-1992 è stato molto sostenuto (184), anche se lievemente inferiore al ritmo di espansione della spesa totale dell'Azienda.

Per quanto riguarda le altre aziende i cui dati sono riportati nella tavola 3.2.2, va segnalato che:

l'ANAS ha la minima percentuale di incidenza della retribuzione accessoria;

l'Amministrazione dei monopoli espone il dato più alto, in termini relativi, degli incentivi alla produttività;

il Corpo dei vigili del fuoco registra i valori incidentali massimi per lo straordinario e per le indennità, mentre non percepisce compensi incentivanti.

---

(183) Cfr. Ministero del tesoro. Commissione tecnica per la spesa pubblica, *Le carriere retributive nel pubblico impiego*, febbraio 1993, p. 23.

(184) Fatto uguale a 100 il valore 1983 risulta l'indice di 233 nel 1992. Presidenza dei Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *La privatizzazione delle aziende ed amministrazioni autonome di Stato e il problema delle eccedenze di personale*, Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica n. 11, 1994, p. 39.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.3.1

## PERSONALE DELLA SCUOLA IN SERVIZIO NEL 1992

QUALIFICAZIONE	DOTAZIONE ORGANICA	PERSONALE IN SERVIZIO AL 1°/1		CESSATI NELL'ANNO		ASSUNTI NELL'ANNO		USCITI DAL LIVELLO O QUALIFICA NELL'ANNO		ENTRATI NEL LIVELLO O QUALIFICA NELL'ANNO		PERSONALE IN SERVIZIO AL 31/12		(f-g)/a *100
		Totale (a)	Di cui Donne	Totale (b)	Di cui Donne	Totale (c)	Di cui Donne	Totale (d)	Di cui Donne	Totale (e)	Di cui Donne	Totale (f)	Di cui Donne	
PERSONALE DIRETTIVO	14 763	14 483	4 806	887	282	6	474	84	3			14 070	4 608	-2,85
PERSONALE DOCENTE	822 265	836 977	629 584	37 731	28 063	4	41 826	33 262	5			842 998	634 711	0,48
PERSONALE A.T.A. (1)	160 682	146 615	76 119	9 990	4 834	7	9 491	5 627	6			146 116	76 912	-0,34
Totale personale di ruolo	997 720	1 000 075	710 509	48 608	33 719	5	57 791	38 973	5			1 003 174	716 231	0,31
PERSONALE NON DI RUOLO		83 036	53 979	11 613	6 337	14						71 425	47 642	-13,99
PERSONALE TEMPORANEO		81 999	53 783									81 999	53 783	
Totale affluente personale		165 037	107 762	11 613	6 337	7						153 424	101 425	-7,04
TOTALE		1 165 112	818 271	60 221	39 516	5	51 791	38 973	4			1 156 598	817 656	-0,73

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

(1) Personale amministrativo, tecnico, ausiliario



### 3.5 - Il personale della scuola

#### 3.5.1 Consistenza e struttura

Alla fine del 1992 il personale in servizio consta di oltre un milione di unità: poco meno della metà di tutto il personale statale (vedi *tavole 3.3.1 e 2.0.1*). Tenendo conto del personale non di ruolo la consistenza è di oltre 1.156.000.

Rispetto ai posti previsti in organico esistono eccedenze del personale in servizio di 5.454 unità. Il dato risulta dalla somma algebrica delle vacanze del personale direttivo e soprattutto ATA (185) e delle eccedenze dei docenti, che ammontano a oltre 20 mila unità (186).

Complessivamente i docenti di ruolo sono quasi 843 mila, pari all'84 per cento del comparto. Come si è detto, negli ultimi settanta anni i docenti (compresi i professori universitari) si sono quasi centuplicati (*tavola 3.0.1*), con un aumento medio annuo di circa 14.600 docenti per anno. Naturalmente l'espansione non è stata lineare. Il primo grande balzo si verifica alla fine degli anni '20, con il passaggio da 14 mila unità del 1928 a 113 mila del 1933. Dopo un ventennio di relativo rallentamento del tasso di crescita (276 mila nel 1953), segue una prolungata fase di marcata lievitazione che porta i docenti alla quota del milione di unità.

---

(185) Personale amministrativo tecnico ed ausiliario.

(186) Il dato è da intendere a titolo orientativo, in quanto il confronto tra le dotazioni organiche e il personale in servizio dovrebbe tener conto delle classi di concorso tipi di posto eccetera. Vedi *Conto annuale 1992*, p. 28.

Tavola 3 3 2

## PERSONALE DI RUOLO DELLA SCUOLA IN SERVIZIO NEL 1992

	PERSONALE IN SERVIZIO AL 1/71			PERSONALE IN SERVIZIO AL 31/12			VARIAZIONE %		
	Totale	%	Di cui donne	Totale	%	Di cui donne	Totale	%	Di cui donne
PERSONALE DIRETTIVO	14.483	1	4.806	14.070	1	4.608	-2.65	1	-4,12
PERSONALE DOCENTE	838.977	84	629.584	842.988	84	634.711	+0,48	89	+0,81
PERSONALE A T A (1)	146.615	15	76.119	146.116	15	76.912	-0,34	11	+1,04
TOTALE	1.000.075	100	710.509	1.003.174	100	716.231	+0,31	100	+0,81

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

(1) Personale amministrativo, tecnico, ausiliario

Nel 1992 l'aumento del personale docente della scuola è di circa 4 mila unità (187), in conseguenza del maggior numero di assunti rispetto ai cessati (188). Aumento che appare ingiustificato non solo perché il personale all'inizio dell'esercizio era già esuberante rispetto alle dotazioni organiche, ma anche perché è proseguita la riduzione delle unità scolastiche e degli alunni (189). Gli effetti negativi di questo andamento schizofrenico sono aggravati dal fenomeno del precariato (190), la cui spesa, come si vedrà, è cresciuta nell'esercizio.

La presenza femminile nell'ambito della scuola è molto forte. Le donne rappresentano infatti il 71 per cento del totale del comparto e il 73 per cento di tutto il personale femminile statale (191).

Oltre la metà del personale della scuola ha un'anzianità superiore a 15 anni.

La distribuzione territoriale del personale vede la maggiore densità in Lombardia, Campania e Sicilia.

### 3.5.2 La spesa impegnata

La complessiva somma impegnata per il personale della scuola ammonta a 37.495 miliardi, di cui 34.191 per il personale di ruolo (*tavola 3.3.3*), pari al 44 per cento di quella del settore statale: inferiore di 4 punti all'omologa percentuale relativa alla consistenza dei dipendenti.

E ciò a causa del minore importo della retribuzione media annua lorda pro-capite del personale di ruolo della scuola (34,4 milioni) rispetto al valore medio del settore totale (37,8 milioni). All'interno del comparto la differenza è sostenuta: la retribuzione media del personale direttivo (74 milioni) è più del doppio di quella dei docenti (35 milioni). L'ininfluenza dell'importo concernente il personale direttivo sul valore medio del comparto deriva dallo scarso peso di questo personale: appena 1 per cento.

(187) Per l'evoluzione dei docenti nel periodo 1923-1992, vedi *tavola 3.0.2*.

(188) Il numero dei docenti alla fine dell'anno dovrebbe corrispondere al numero iniziale (822.265) meno i cessati (37.731) più gli assunti (41.826). In realtà il calcolo sulla base di questi numeri non conduce al risultato indicato nella *tavola 3.3.1* (842.988) perché sono errati i dati relativi agli usciti dal livello ed entrati nel livello.

(189) La riduzione nel 1992 consiste in 1.833 unità scolastiche e 185 mila alunni. Cfr. Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato 1993, vol. II, tomo I, p. 712.

(190) Le cause del precariato nella scuola sono la discrasia tra previsioni di organico, effettuate al 31 marzo di ogni anno, sulla base delle preiscrizioni degli alunni, e organico di fatto attivato, in base al numero degli alunni effettivamente frequentanti, nonché gli esoneri dall'insegnamento, i trasferimenti, i comandi e i permessi per motivi sindacali. Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993, vol. II, tomo I, p. 712.

(191) È proprio la diffusa presenza femminile nell'attività di insegnamento che spiega secondo i linguisti, il consolidamento semantico del termine « professoressa » che, analogamente ai titoli « dottoressa » e « studentessa », ha perso le originarie connotazioni spreggiative. L'aggiunta del suffisso *essa* al titolo maschile per formare il femminile non è invece avvenuta per le professioni/funzioni caratterizzate da prevalenza maschile (magistrato, notaio, ingegnere, preside, ministro, eccetera). Cfr. Commissione nazionale per la parità e pari opportunità tra uomo e donna. *Il sessismo nella lingua italiana*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993, p. 11.

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabella 3.3.3

## SOMME IMPEGNATE PER IL PERSONALE DELLA SCUOLA NEL 1992

	IMPORTI IN MILIONI DI LIRE										
	STIPENDIO	INDENNITA' INTEGRATIVA SPECIALE	INDENNITA' DI FUNZIONE	ACCONTI	STRAORDINARIO	INCENTIVI ALLA PRODUTTIVITA'	ALTRE INDENNITA'	EMOLUMENTI ANNI PRECEDENTI	TOTALE		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	(j)	
PERSONALE DIRETTIVO	752.992	194.983	60.527	6		3.487	14.650			1.028.609	
PERSONALE DOCENTE	10.067.130	11.281.227	1.728.719	6		206.108	27.901			29.308.085	
PERSONALE A.T.A. (1)	1.700.577	1.893.278	154.912	4	66.606	37.286	2.500			3.655.160	
Totale personale di ruolo	18.520.699	13.369.468	1.942.158	6	66.606	248.887	45.250			34.197.033	
PERSONALE NON DI RUOLO	877.654	822.052	35.037	2		21.367				1.756.110	
PERSONALE TEMPORANEO	737.572	770.890	39.510	3						1.547.972	
Totale altro personale	1.615.226	1.592.942	74.547	2		21.367				3.304.082	
TOTALE	20.135.916	14.962.410	2.016.705	5	66.606	268.248	45.250			37.495.135	

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

(1) Personale amministrativo, tecnico, ausiliario

L'analisi della composizione della retribuzione del personale della scuola presenta profili di spiccato interesse. Il 93 per cento della retribuzione complessiva è costituita da stipendio e indennità integrativa speciale. Residua un 7 per cento, assorbito prevalentemente dall'indennità di funzione, mentre è irrilevante l'incidenza degli incentivi alla produttività e inesistente il compenso per lavoro straordinario (192).

L'elevata percentuale della retribuzione ordinaria sul totale, la più alta di tutti i comparti del settore pubblico, si spiega con la considerazione che in sede di rinnovo del contratto nazionale gli aumenti retributivi a favore di questo personale confluiscono quasi per intero nello stipendio. Un altro dato degno di nota è che la carriera degli insegnanti è legata esclusivamente all'anzianità (193).

Nell'ambito della retribuzione ordinaria, il rapporto tra stipendio e indennità interattiva speciale varia in relazione alle categorie di personale. La variazione segue la regola secondo cui al crescere del livello, cresce l'incidenza dello stipendio e decresce quella dell'indennità (49 per cento per il personale ATA; 38 per cento per il personale docente; 19 per cento per il personale direttivo). Ciò dipende dal fatto che l'indennità, a differenza dello stipendio, non è una variabile dipendente del livello retributivo.

Per contenere la spesa di personale un documento ministeriale (194), presentato al Senato nel mese di ottobre 1992, prevede il passaggio del rapporto allievi-classi, nell'arco del triennio 1993-95, da 19,1 a 20. Obiettivo del documento è di ridurre il ricorso alle supplenze e la sostituzione del personale di ruolo che cessa dal servizio, diminuendo così la relativa spesa.

L'obiettivo è certo condivisibile. Occorre rilevare però che analoghe iniziative assunte in passato non hanno dato risultati concreti. La spesa per supplenze è passata da 319 miliardi del 1987 a 436 miliardi nel 1990; ne è quindi seguita una consistente riduzione nell'esercizio successivo (380 miliardi), per poi aumentare a 390 miliardi nel 1992 (195). Si conviene che la riduzione delle supplenze può incontrare ostacoli connessi a difficoltà di reclutamento in alcune aree geografiche o in determinati insegnamenti. Per far fronte a queste esigenze dovrebbe essere però meglio utilizzato lo strumento della mobilità del personale in eccedenza.

### 3.6 - Il personale delle università

#### 3.6.1 Consistenza e struttura

Alla fine del 1992, il personale in servizio, compreso quello non contrattualizzato, è costituito da 99 mila unità (*tavola 3.4.1*), pari al 4 per cento del complessivo personale statale. Non sono disponibili i dati completi sugli organici, sicché non è possibile esprimere valutazioni aggregate in materia. Dai dati disaggregati risulta che le università di Bari e Firenze presentano notevoli eccedenze di personale.

(192) Salvo per il personale ATA, il cui compenso incide in misura del 2 per cento.

(193) Ministero del tesoro Commissione tecnica per la spesa pubblica, *Le carriere retributive nel pubblico impiego*, febbraio 1993, p. 22.

(194) « Piano pluriennale di fissazione dei criteri e degli standards di riferimento per stabilire il rapporto allievi-classi autorizzati per i diversi organi della scuola ».

(195) Corte dei conti. *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1992*. Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, vol. II, tomo I, p. 766.

Le donne rappresentano il 38 per cento del totale. Rispetto al 1991 conseguono una crescita di ruolo sia quantitativamente, in termini relativi, sia qualitativamente, essendo aumentata la presenza delle professoresse.

Durante l'esercizio il personale è complessivamente diminuito del 2,1 per cento. La dinamica è però differenziata in relazione alle categorie di dipendenti e al sesso. All'avanzata dei professori particolarmente sostenuta per le donne, fa riscontro un calo del personale dei livelli, più accentuato per gli uomini.

Nell'anno accademico 1991-92 gli studenti sono 1,3 milioni. L'università più affollata è "La Sapienza" di Roma, con 189 mila studenti, pari al 14 per cento del totale nazionale (10 volte più grande dell'altra università della Capitale). Seguono le università di Napoli (7,6 per cento), di Milano (6,5 per cento) e Bologna (6,1 per cento). La graduatoria delle università per consistenza di personale di ruolo è parzialmente diversa: "La Sapienza" di Roma (11,9 per cento), Napoli (8,2 per cento), Bologna (5 per cento) e Messina (4,4 per cento). Si segnalano per il rilevante peso del personale docente sul totale del personale il Politecnico di Milano (40,25 per cento) e le università di Venezia e Pavia. Scarsissimo peso ha invece il personale docente nella Università per stranieri di Siena (3,7 per cento) e la Scuola normale superiore di Pisa (10,7 per cento). Il rapporto studenti/docenti presenta un campo di variabilità molto esteso: da 13 dell'Università di Chieti a 104 dell'Università di Salerno. Per le maggiori università il rapporto si colloca su valori mediani (196).

---

(196) Bologna 45,8; Milano 55,2; Napoli 63,4; "La Sapienza" 70,8.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 341

## PERSONALE DELLE UNIVERSITA' IN SERVIZIO NEL 1992

	PERSONALE IN SERVIZIO AL 1/71				PERSONALE IN SERVIZIO AL 31/12				VARIAZIONE %	
	Totale	%	Di cui donne	%	Totale	%	Di cui donne	%	Totale	Donne
PROFESSORI	27.719	27	5.011	13	29.499	30	5.580	15	+6,42	+11,36
RICERCATORI	17.875	18	6.919	18	16.618	17	6.601	18	-7,03	-4,60
PROFESSORI INCARICATI	871	1	162	<1	723	1	145	<1	-16,99	-10,49
DIRIGENTI	116	<1	14	<1	105	<1	10	<1	-9,48	-28,57
RUOLO AD ESAURIMENTO	238	<1	77	<1	223	<1	69	<1	-6,30	-10,39
LIVELLI	54.482	54	25.931	68	51.997	52	25.230	67	-4,56	-2,70
TOTALE	101.301	100	38.114	100	99.165 <sup>(1)</sup>	100	37.635	100	-2,11	-1,26

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

(1) Cur vanno aggiunte 4.387 unità di personale non di ruolo, temporaneo e contrattista, per un totale complessivo di 103.552

Il personale docente in senso ampio [comprensivo dei professori incaricati (197) e ricercatori] rappresenta il 48 per cento del totale. I dirigenti sono 105 (poco più dell'1 per mille del totale), di cui 10 donne.

Il 61 per cento del personale ha un'anzianità non superiore a 15 anni. La percentuale scende a 55 punti per i docenti.

Le regioni con le maggiori concentrazioni di personale sono il Lazio, la Sicilia e la Campania.

I dipendenti non di ruolo, temporanei e contrattisti sono 4.387, di cui il 54 per cento contrattisti. Le donne sono 1.436, metà delle quali temporanee. Circa un quarto di questo personale presta servizio nelle università di Napoli (723 unità) e di Perugia (330 unità).

### 3.6.2 La spesa impegnata

Gli impegni assunti complessivamente per il personale delle università ammontano a 5.247 miliardi, di cui 5.166 per i dipendenti di ruolo (tavola 3.4.2), pari al 7 per cento del settore statale.

La retribuzione ordinaria, costituita da stipendio, comprensivo della tredicesima mensilità, e indennità integrativa, rappresenta l'85 per cento della retribuzione complessiva. Questo valore è superiore a quello dei ministeri, ma inferiore a quello della scuola.

L'incidenza dell'indennità integrativa speciale sulla retribuzione ordinaria varia da un limite minimo del 18 per cento per i professori e dirigenti ad un massimo del 41 per cento per il personale dei livelli.

La retribuzione accessoria incide mediamente in misura dell'11 per cento. Nel suo ambito assumono rilievo le indennità, particolarmente consistenti per i professori. La voce più significativa per i dirigenti è il compenso per lavoro straordinario.

La retribuzione media annua pro capite è di 51,5 milioni, superiore di 13,7 milioni al valore medio del settore statale. La retribuzione maggiore è percepita dai professori (198), con 87 milioni (199). La differenza tra questo importo e quello corrisposto al personale dei livelli (33 milioni) è del 62 per cento.

Il costo unitario per unità di personale (200) è di 58,8 milioni. I costi più alti sono sostenuti dall'Università per stranieri di Perugia, con la maggiorazione del 36,9 per cento rispetto alla media e dalle Università di Pisa (22,7 per cento) e Firenze (17,6 per cento). Costi inferiori alla media si registrano per l'Università per stranieri di Siena (- 21 per cento) e l'Università di Campobasso (- 28,6 per cento).

(197) Il Conto annuale 1992 (vol. I, p. 651) aggrega in un solo dato i professori incaricati e il personale dei livelli.

(198) La retribuzione media dei professori di prima fascia a tempo pieno (110 milioni) è inferiore di 2 milioni a quella dei dirigenti generali dei ministeri.

(199) Superiore di oltre 2 milioni a quella dei dirigenti.

(200) Il dato è ottenuto dividendo il costo totale, comprensivo degli oneri a carico dell'amministrazione, per il numero degli uomini/anno.



## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tavola 3 4 2

## SOMME IMPEGNATE PER IL PERSONALE DELLE UNIVERSITA' NEL 1992

	(IMPORTI IN MIGLIAIA DI LIRE)												
	STIPENDIO (a) *100	INDENNITA' INTEGRATIVA SPECIALE (b) *100	ACCONTI (c) *100	STRAORDINARIO (d) *100	INCENTIVI ALLA PRODUTTIVITA' (e) *100	ALTRE INDENNITA' (f) *100	EMOLUMENTI ANNI PRECEDENTI (g) *100	TOTALE					
PROFESSORI	1 593 635 723	66	426 716 376	18	4 236	< 1	505	< 1	318 137 362	13	81 957 142	3	2 420 451 344
RICERCATORI	550 975 159	60	244 545 030	26	2 835	< 1	258	< 1	107 302 805	12	21 462 982	2	924 289 069
PROFESSORI INCARICATI	11 895 445	73	2 567 500	16					419 870	3	1 492 873	9	16 375 638
DIRIGENTI	5 507 145	59	1 643 569	18	904 659	10	260 624	3	287 654	3	681 397	7	9 285 048
RUOLO AD ESAURIMENTO	9 627 899	55	3 382 692	19	1 246 510	7	438 608	3	424 011	2	2 412 893	14	17 532 613
LIVELLI	801 119 181	45	720 611 410	41	48 391 715	3	14 455 968	1	112 872 971	6	80 540 583	5	1 777 991 809
TOTALE	2 972 760 532	58	1 389 466 577	27	50 549 955	1	15 155 964	< 1	539 444 623	10	188 547 870	4	5 165 925 521 <sup>(1)</sup>

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

(1) Cui va aggiunta la somma di 80 765 985, relativa alle spese per il personale non di ruolo, temporaneo e contrattista, per un totale complessivo di 5 246 691 506

### 3.7 - Il personale dei corpi di polizia

#### 3.7.1 Consistenza e struttura

Questo paragrafo riguarda il personale non contrattualizzato dipendente da Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di finanza, Polizia penitenziaria e Corpo forestale dello Stato. Per i Carabinieri e la Guardia di finanza la rilevazione riguarda tutto il personale « stabile » (in servizio permanente effettivo, trattenuto, richiamato dall'ausiliaria o dalla riserva in ferma volontaria e di complemento).

Gli appartenenti ai corpi di polizia hanno pressappoco la stessa entità del personale dei ministeri e delle aziende autonome: 280 mila (tab. 3.5.1), pari al 13 per cento del settore statale. Rispetto al 1991 sono aumentati dell'1,9 per cento. Si tratta della variazione positiva più alta del settore statale.

Gli ausiliari e gli allievi sono poco meno di 32 mila (di cui 900 donne, quasi tutte nella Polizia). La metà di essi sono carabinieri.

La consistenza della dirigenza, comprensiva del personale con trattamento economico superiore, consta di circa 4 mila unità, ed è molto diversificata tra i vari corpi e nei confronti di altri comparti, come risulta dal seguente prospetto:

Polizia di Stato	2.187	53,7	2,5% del Corpo	-2,2% su 91
Carabinieri	913	22,4	0,9% »	-2,8% »
Guardia di Finanza	659	16,2	1,1% »	+4,3% »
Polizia penitenziaria	1			
Corpo forestale	311	7,6	4,0% »	-1,3% »
<i>Totale</i>	4.071	100,0	1,5% del Totale	-1,3% »

L'incidenza percentuale del complesso della dirigenza sul totale del personale è superiore a quella dei ministeri (2 per cento). All'interno dell'aggregato, il dato più consistente in valore assoluto riguarda la Polizia di Stato, che ha più della metà di tutti i dirigenti, mentre ha solo il 31 per cento della consistenza di personale. In termini relativi, il valore più alto si riscontra per il Corpo forestale: 4 volte maggiore rispetto ai Carabinieri e Guardia di finanza.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.5.1

## PERSONALE DI RUOLO DEI CORPI DI POLIZIA NEL 1992

	PERSONALI E IN SERVIZIO AL 1/1			PERSONALE IN SERVIZIO AL 31/12			VARIAZIONE %	
	Totale	%	Di cui donne	Totale	%	Di cui donne	Totale	Donne
Polizia di Stato	85.424	31	7.689	87.161	31	8.177	+2,03	+6,35
Carabinieri	96.984	35		96.445	34		-0,56	
Guardia di Finanza	56.680 <sup>(1)</sup>	21		58.253 <sup>(1)</sup>	21		+2,78	
Polizia penitenziaria	28.740	10		30.394	11	769	+5,76	(2)
Corpo forestale dello Stato	6.874	3	167	7.679	3	280	+11,71	+67,68
TOTALE	274.702	100	7.856	279.932	100	9.226	+1,90	+17,44

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

(1) Compreso il personale richiamato in servizio

(2) Percentuale non significativa

Nel corso del 1992 la dirigenza segna nel complesso una flessione, in conseguenza delle variazioni negative del Corpo forestale, Polizia di Stato e Carabinieri, che prevalgono sulla variazione positiva della Guardia di finanza.

La distribuzione del personale nelle qualifiche e livelli è nel complesso stazionaria. Le variazioni più significative all'interno del comparto riguardano l'espansione dei primi dirigenti (+ 29 per cento) e del VI livello (+ 25 per cento), cui fa riscontro, ma in termini più contenuti, la contrazione, rispettivamente dei dirigenti generali di livello 'C' e del livello VI bis.

Quasi tutta la dirigenza, comprensiva del personale con trattamento economico superiore, ha un'anzianità di servizio superiore a 15 anni. Invece il personale dei livelli, in larga parte (66 per cento), non supera tale limite.

La componente maggioritaria dell'aggregato è costituito dai Carabinieri, il cui numero (oltre 96 mila) è inferiore sia alla consistenza del 1991, sia alla dotazione organica. A quest'ultimo riguardo si rileva però che i dati disaggregati denunciano una situazione di sistematica non corrispondenza tra organici e dipendenti in servizio, con cospicue vacanze ed eccedenze nelle varie qualifiche e livelli.

I dirigenti dell'Arma sono 155 (contro 98 posti in organico), ai quali vanno aggiunti gli ufficiali con trattamento economico superiore, ammontanti a 758 (a fronte di 1.543 posti), per un totale di 913 militari, tutti con anzianità di servizio superiore a 15 anni. Il restante personale (da carabiniere a tenente colonnello), diminuito durante il 1992 in misura proporzionalmente inferiore alla dirigenza (comprensiva degli ufficiali con trattamento economico superiore), è concentrato per oltre il 90 per cento nei livelli V e VI.

La seconda componente per ordine di grandezza è costituita dalla Polizia di Stato, che rappresenta il 31 per cento del comparto. Non si conosce la dotazione organica, sicché non è dato appurare l'esistenza di vacanze o eccedenze di personale.

Complessivamente, durante l'esercizio gli appartenenti alla Polizia sono cresciuti in linea con il tasso di evoluzione del comparto. Lo si rileva dal fatto che l'incidenza percentuale di questa componente sul totale dell'aggregato è rimasta invariata (cfr. *tavola 3.5.1*).

La distribuzione del personale della Polizia tra le varie categorie mette in evidenza una flessione del personale con trattamento superiore (-8,2 per cento), cui corrisponde una crescita, in valore assoluto più sostenuta, del personale dei livelli.

Le donne, che hanno il maggior peso nell'ambito dell'aggregato, sono aumentate sia in termini assoluti sia in termini relativi (dal 9 per cento al 9,4 per cento). Non però, significativamente, di ruolo decisionale: l'incidenza delle dirigenti donne sul totale della dirigenza è infatti stazionaria.

La Guardia di finanza costituisce la terza componente per consistenza di personale (21 per cento). Anche per questo corpo, così come per la Polizia di Stato e per la Polizia penitenziaria, mancano i dati sugli organici.

In valore assoluto l'incremento numerico della Guardia di finanza nel corso dell'anno è inferiore a quello che si riscontra per la Polizia. In termini percentuali l'incremento è tuttavia superiore,

in considerazione del minor peso della Guardia di finanza nell'ambito dell'aggregato.

La dinamica interna vede la diminuzione di poche unità di colonnelli e l'aumento di generali di brigata. Più consistenti le variazioni nell'ambito dei livelli, con l'impennata degli appuntati scelti (+ 179 per cento) e l'assottigliamento dei marescialli capo.

Ad un livello quasi dimezzato, rispetto alle guardie di finanza, si colloca il personale della Polizia penitenziaria (11 per cento), che registra una percentuale di aumento del 5,8 per cento nei confronti del 1991, grazie all'assunzione nell'anno di 2.320 agenti (di cui 769 donne) contro 697 cessati (tutti uomini).

Questa qualifica tuttavia segna una forte recessione, in conseguenza della mobilità verticale di agenti verso posizioni superiori (agente scelto e assistente), che registrano infatti percentuali di aumento molto consistenti.

Di modesta rilevanza quantitativa infine il Corpo forestale dello Stato, che rappresenta solo il 3 per cento dell'aggregato. Anche qui, come nel caso dei Carabinieri, il numero dei presenti in servizio è inferiore ai posti in organico, ma tra i vari livelli esistono numerose e sostenute carenze o eccedenze di personale.

Il personale forestale segna un forte aumento, che comunque non supera il trend dell'aggregato. Nel senso che resta immutata l'incidenza rispetto al 1991.

All'interno del Corpo si riscontra un'erosione della dirigenza e una dilatazione della consistenza dei livelli (+ 12,3 per cento), con particolare riguardo ai brigadieri (+ 126 per cento) e alle guardie scelte (+ 229 per cento).

### 3.7.2 La spesa impegnata

La somma impegnata per tutti gli appartenenti ai corpi di polizia ammonta a 12 mila miliardi, di cui 11.595 per il personale di ruolo (*tavola 3.5.2*). L'incidenza sul settore statale è del 15,1 per cento, superiore di qualche punto rispetto all'omologo valore concernente la consistenza del personale.

Questo differenziale dipende dalla maggiore retribuzione media annua lorda pro capite degli appartenenti ai corpi di polizia (42 milioni) rispetto ad altre categorie di statali (cfr. *tavola 2.0.6*).

Nell'ambito dell'aggregato la retribuzione media più elevata riguarda il Corpo forestale (47 milioni); quella meno elevata, i Carabinieri (40 milioni). Ciò vale per i valori medi complessivi. Per la dirigenza la situazione è invece capovolta: la retribuzione più bassa è quella corrisposta al Corpo forestale (65 milioni); quella tra le più alte, ai Carabinieri (112 milioni), inferiore solamente a quella della Guardia di finanza (129 milioni).

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tavola 352

## SOMME IMPEGNATE PER IL PERSONALE DI RUOLO DEI CORPI DI POLIZIA NEL 1992

	(IMPORTI IN MILIONI DI LIRE)											TOTALE				
	STIPENDIO (a)	INDENNITA' INTEGRATIVA SPECIALE (b)	ACCONTI (c)	STRAORDINARIO (d)	INCENTIVI ALLA PRODUTTIVITA' (e)	ALTRE INDENNITA' (f)	EMOLUMENTI ANNI PRECEDENTI (g)	TOTALE (h)	STIPENDIO (a)	INDENNITA' INTEGRATIVA SPECIALE (b)	ACCONTI (c)		STRAORDINARIO (d)	INCENTIVI ALLA PRODUTTIVITA' (e)	ALTRE INDENNITA' (f)	EMOLUMENTI ANNI PRECEDENTI (g)
Polizia di Stato	1.379.655	1.253.930	32.407	368.255	9	941.769	24	19.622	1	3.790.010	1	3.790.010				3.790.010
Carabinieri	1.335.587	1.277.211	34	383.057	10	774.533	20	38.998	2	2.387.933	2	2.387.933				2.387.933
Guardia di Finanza <sup>(1)</sup>	983.759	712.012	30	208.539	9	446.825	19	15.010	1	1.158.874	1	1.158.874				1.158.874
Polizia penitenziana	368.421	368.691	32	183.337	16	225.415	19	3.339	1	281.774	1	281.774				281.774
Corpo forestale dello Stato	95.154	88.546	31	27.226	10	65.142	23	76.969	1	11.594.605	1	11.594.605				11.594.605
TOTALE	4.162.575	3.698.369	32	1.186.414	10	2.453.484	21	76.969	1	11.594.605	1	11.594.605				11.594.605

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

(1) Compreso il personale richiamato in servizio

Per i corpi di polizia il rapporto tra la retribuzione media della qualifica apicale e quella della posizione di base è meno elevato rispetto ad altre categorie di statali, in quanto la posizione di partenza è più favorevole.

La retribuzione ordinaria rappresenta il 68 per cento del totale, inferiore di 11 punti rispetto al personale dei ministeri. Specularmente è maggiore l'incidenza della retribuzione accessoria, specialmente a causa dell'elevata entità delle indennità, che per la Polizia di Stato costituiscono il 24 per cento della retribuzione totale. Il compenso per lavoro straordinario incide mediamente in misura del 10 per cento. L'aliquota massima spetta agli appartenenti alla Polizia penitenziaria, con il 16 per cento. Non risultano corrisposti al personale dei corpi di polizia incentivi alla produttività.

### **3.8 - Il personale delle forze armate**

#### **3.8.1 Consistenza, struttura ed evoluzione**

Oggetto di questo paragrafo è l'analisi del personale non contrattualizzato appartenente alle forze armate, ossia all'Esercito, all'Aeronautica, alla Marina e alle Capitanerie di porto.

Il dato più significativo dell'aggregato è l'incidenza del personale non di ruolo e temporaneo (costituito da truppa volontaria, leva co-scritta ed allievi) che rappresenta il 63 per cento del totale. Si tratta complessivamente di oltre 220 mila militari, in massima parte (76 per cento) arruolati nell'Esercito.

Il personale di ruolo consta di circa 128 mila militari (*tavola 3.6.1*), pari al 6 per cento del settore statale.

Negli ultimi settanta anni i militari si sono più che raddoppiati. Fatto uguale a 100 il dato del 1923 si perviene infatti all'indice di 236 nel 1992. Il trend espansivo non è stato naturalmente lineare. Il diagramma conosce, dopo un'ascesa non ripida un'impennata nel periodo bellico, con la punta di 644 mila unità nel 1943. Segue una discesa verticale, che riduce in un quinquennio la consistenza delle forze armate quasi di due terzi. La curva riprende quota agli inizi degli anni '50, per restare poi stazionaria sia pure con oscillazioni, sino ai nostri giorni.

Nel corso del 1992 si registra una lieve flessione, con riguardo soprattutto all'Aeronautica. Le Capitanerie di porto segnano invece un aumento vistoso in termini percentuali, che tuttavia non si riflette su tutto l'aggregato, in considerazione dello scarso peso del relativo personale.

L'80 per cento della forza è costituito dall'Esercito e dall'Aeronautica: rispettivamente 42 e 38 per cento. Ad un livello inferiore si colloca la Marina, che incide in misura del 18 per cento, mentre modesto rilievo hanno le Capitanerie.

Tavola 3.6.1

## PERSONALE DELLE FORZE ARMATE IN SERVIZIO EFFETTIVO NEL 1992

	IN SERVIZIO AL 1°/1	%	IN SERVIZIO AL 31/12	%	VAR. %
Esercito <sup>(1)</sup>	54.555	42	54.413	42	-0,26
Aeronautica	48.401	38	48.183	38	-0,45
Marina	23.051	18	23.125	18	+0,32
Capitanerie di porto	2.474	2	2.627	2	+6,18
TOTALE	128.481	100	128.348	100	-0,10

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

(1) Compreso il personale richiamato in servizio



## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

I posti in organico complessivi sono circa 94 mila. Ne conseguono eccedenze per quasi 34 mila unità, pari al 36 per cento della dotazione organica. Risultano eccedentari i generali di brigata e di corpo d'armata, mentre i generali di divisione sono sotto organico. Complessivamente la dirigenza delle forze armate, tenendo conto anche degli ufficiali con trattamento economico superiore, espone oltre 3.300 esuberanti, che rappresentano più della metà dei posti in organico.

Quanto alla dirigenza in senso stretto, la situazione degli ufficiali in servizio è la seguente:

Esercito	1.547	57,0	2,8% del Corpo	- 3,8% su 1991
Aeronautica	606	22,4	1,3%	» -10,6 »
Marina	475	17,5	2,0%	» - 5,7 »
Capitanerie	82	3,0	3,1%	» - 6,8% »
<i>Totale</i>	<i>2.710</i>	<i>100,0</i>	<i>2,1% del Totale</i>	<i>- 5,9% su 1991</i>

Dal precedente prospetto emerge che:

la dirigenza dell'Esercito è sovradimensionata, incidendo in misura del 57 per cento contro il 42 per cento della consistenza complessiva del comparto. Ciò trova conferma nell'incidenza percentuale della dirigenza sul totale del Corpo, superiore di oltre mezzo punto rispetto al valore medio;

lo stesso sovradimensionamento esiste per le Capitanerie di porto, la cui consistenza è tuttavia molto ridotta;

considerazioni di segno diverso valgono per l'Aeronautica, la cui dirigenza segna una percentuale di incidenza sul comparto inferiore di 15 punti rispetto a quella complessiva;

la stessa dirigenza dell'Aeronautica risulta inoltre penalizzata per la marcata diminuzione nei confronti del 1991.

Il personale dei livelli registra un contenutissimo aumento. Variazioni più marcate si riscontrano per le posizioni apicali (con particolare riguardo all'Esercito), mentre recedono il V e il VI livello *bis*. Oltre la metà del personale è collocata nei due livelli inferiori.

A differenza della dirigenza (comprensiva del personale con trattamento economico superiore) che ha un'anzianità di servizio superiore a 15 anni, il 60 per cento del personale dei livelli è distribuito nella fasce di anzianità inferiori.

### 3.8.2 La spesa impegnata

La spesa impegnata per gli appartenenti alle forze armate in servizio effettivo (compresi i trattenuti e i richiamati in servizio) ammonta a 5.350 miliardi (tavola 3.6.2), pari al 7 per cento del settore statale, superiore di un punto alla percentuale relativa alla consistenza numerica.

Anche qui la differenza dipende dal più elevato valore della retribuzione media annua lorda pro capite di questo personale rispetto ad altri comparti statali. In particolare la differenza tra retribuzione media degli

appartenenti alle forze armate e il valore medio del settore statale è di 6 milioni.

All'interno del comparto il divario tra le varie forze, della retribuzione media è nel complesso molto contenuto. È invece rilevante lo scarto con riguardo alla dirigenza. A fronte di un valore medio di 103 milioni, si discostano verso l'alto l'Aeronautica con 112 milioni, e verso il basso le Capitanerie, con 82 milioni.

La scala retributiva del personale militare è più favorevole rispetto agli altri statali, in quanto la posizione di partenza (quinto livello) è più elevata. Ne consegue un minor rapporto tra le retribuzioni medie delle posizioni estreme.

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tavola 3.6.2

## SOMME IMPEGNATE PER IL PERSONALE DELLE FORZE ARMATE IN SERVIZIO EFFETTIVO NEL 1992

	(IMPORTI IN MILIONI DI LIRE)									
	STIPENDIO (a/b) *100 (e)	INDENNITA' INTEGRATIVA SPECIALE (b/g) *100 (f)	ACCONTI (c/g) *100 (g)	STRAORDINARIO (d/g) *100 (h)	ALTRE INDENNITA' (e) *100 (i)	EMOLUMENTI ANNI PRECEDENTI (f/g) *100 (j)	TOTALE (g)+a+b+c+d+e+f (k)			
Esercito <sup>(1)</sup>	879.713	39	3.174	206.399	437.553	16.168	2.230.465			
Aeronautica	813.160	41		145.213	398.195	27.380	2.007.605			
Marina	385.228	38		91.954	210.200	7.532	1.006.839			
Capitanerie di porto	49.663	47		8.007	14.172		105.561			
TOTALE	2.127.764	40	3.174	451.573	1.060.121	51.080	5.350.470			

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

(1) Compreso il personale richiamato in servizio

La struttura della retribuzione è analoga a quella dei corpi di polizia. La retribuzione ordinaria (stipendio, comprensivo della tredicesima mensilità, e indennità integrativa speciale) rappresenta infatti il 71 per cento del totale. Risulta invece più accentuata, rispetto ai corpi di polizia, la diversificazione tra le varie forze. Per le Capitanerie di porto l'incidenza percentuale della retribuzione ordinaria sul totale è inferiore di 10 punti a quella relativa alla Marina (79 per cento). Il divario dipende dalla minore entità delle indennità percepite dal personale delle Capitanerie: 13 per cento contro il 20-21 per cento delle altre tre forze.

La somma impegnata per il personale non di ruolo e temporaneo (truppa volontaria, leva coscritta ed allievi) è di 646 miliardi, di cui 433,7 per la leva coscritta. Considerato che alla fine del 1992 sono presenti 209 mila unità, consegue un compenso medio annuo arrotondato di 2 milioni.

### **3.9 - Il personale di magistratura**

#### *3.9.1 Consistenza, anzianità ed evoluzione*

Del personale a statuto pubblico, sottratto cioè alla contrattazione collettiva, sono stati già analizzati i dirigenti ed i professori universitari nel contesto degli aggregati di riferimento (ministeri, aziende autonome ed università), nonché gli appartenenti ai corpi di polizia ed alle forze armate. Si prende ora in esame il personale di magistratura (Avvocatura dello Stato, Consiglio di Stato-TAR, Corte dei conti, Magistratura ordinaria e Magistratura militare), rinviando al paragrafo successivo il settore dei diplomatici.

Alla fine del 1992, la consistenza della magistratura è di 9.280 unità. L'86 per cento dell'aggregato è costituito da magistrati ordinari (201). Seguono, in ordine decrescente, e per entità molto ridotte, Corte dei conti, Consiglio di Stato, Avvocatura dello Stato e Magistratura militare.

Negli ultimi settanta anni i magistrati sono poco più che raddoppiati. Fatto uguale a 100 il dato del 1923, l'aggregato raggiunge l'indice di 210 nel 1992 (cfr. *tavola 3.0.1*). Il tasso di crescita è inferiore non solo a quello dei docenti, di cui è già stato sottolineato il grande balzo, ma a quello di tutte le altre categorie di dipendenti pubblici, con la sola eccezione degli impiegati civili ed operai (indice 204), il cui dato è però scarsamente significativo, in quanto non tiene conto della marcata espansione degli altri dipendenti pubblici.

Nel corso del 1992 la consistenza complessiva dei magistrati registra un lieve incremento (*tavola 3.7.1*). Le variazioni positive riguardano la magistratura ordinaria e, in termini percentualmente maggiori, il Consiglio di Stato; quelle negative, in particolare la magistratura militare.

(201) La magistratura ordinaria è sotto organico di 557 posti.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabella 371

MAGISTRATI IN SERVIZIO NEI 1992

	PERSONALE IN SERVIZIO AL 1°/1			PERSONALE IN SERVIZIO AL 31/12			VARIAZIONE %	
	Totale	%	Di cui donne	Totale	%	Di cui donne	Totale	Donne
Avvocatura di Stato	301	3	74	281	3	74	-3,32	
Consiglio di Stato	411	4	39	419	5	41	+1,95	+5,13
Corte dei conti	574	6	49	540	6	49	-5,92	
Magistratura ordinaria	7.883	85	1.914	7.952	86	2.042	+0,88	+6,69
Magistratura militare	84	1		78	1		-7,14	
<b>TOTALE</b>	<b>9.253</b>	<b>100</b>	<b>2.076</b>	<b>9.280</b>	<b>100</b>	<b>2.206</b>	<b>+0,29</b>	<b>+6,26</b>

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

Tavola 372

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

	% MAGISTRATI CON ANZIANITA' DI OLTRE 16 ANNI	% CONSIGLIERI DI STATO O EQUIPARATI	% PRESIDENTI DI SEZIONE CONSIGLIO DI STATO O EQUIPARATI		% MAGISTRATI CON SEDE NEL LAZIO
			Totale	Di cui donne	
Avvocatura di Stato	46	69	39,17	1,37	34
Consiglio di Stato		82	12,18		42
Corte dei conti	88	94	9,08		78
Magistratura ordinaria	47	40	0,04		17
Magistratura militare	31	22	2,56		27

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

La *tavola 3.7.2* contiene la disaggregazione percentuale delle varie magistrature per anzianità, peso decisionale, sesso e sede di servizio. Ne emerge una situazione marcatamente diversificata sotto tutti i profili, considerazione che rende inopportuna la considerazione unitaria dei magistrati.

In ordine all'anzianità, la *tavola* offre due tipi di indicatori: la percentuale di magistrati con più di 16 anni di servizio (informazione incompleta per l'indisponibilità dei dati sul Consiglio di Stato) e la percentuale dei magistrati « anziani », ossia aventi la qualifica di consigliere di Stato (ed equiparata: consigliere della Corte dei conti, avvocato dello Stato di 3<sup>a</sup> classe, magistrato di Corte di cassazione e magistrato militare di cassazione) o superiore. Da questi dati risulta che la magistratura militare è la più giovane, quella della Corte dei conti, la più anziana (202).

Quanto al peso decisionale, rappresentato dalla percentuale di magistrati di vertice o con qualifica di Presidente di sezione del Consiglio di Stato ed equiparata (Presidente di sezione della Corte dei conti, vice Avvocato dello Stato, Presidente aggiunto della Corte di cassazione, Procuratore generale militare), il campo di variazione è molto esteso: da meno dell'1 per cento per la magistratura ordinaria sino al 40 per cento per l'Avvocatura dello Stato.

Le donne rappresentano quasi un quarto del totale. Rispetto al 1991 registrano un miglioramento sia in termini assoluti (+ 130, quasi tutte della magistratura ordinaria), sia in termini relativi (dal 22,4 al 23,8 per cento). Resta invece ancora quasi nullo il loro peso decisionale. Con l'esclusione dell'Avvocatura dello Stato, nessuna donna ha la qualifica di Presidente di sezione del Consiglio di Stato o equiparata.

### 3.9.2 *La spesa impegnata*

Nel 1992 è stata impegnata la somma di 1.282 miliardi (*tavola 3.7.3*), di cui l'82 per cento per i magistrati ordinari. La percentuale è inferiore di 4 punti a quella della consistenza numerica, a causa della minore retribuzione media annua lorda pro capite di questi magistrati rispetto ai colleghi. A fronte del valore medio di 121 milioni, la magistratura ordinaria si situa al livello più basso (111 milioni) e la Corte dei conti a quello più alto (196 milioni). Questi scarti rispecchiano le diverse anzianità medie di cui si è detto prima. La situazione è diversa se la comparazione viene effettuata considerando i limiti minimo e massimo per la qualifica di consigliere o equiparata: Corte dei conti tra 168 e 272 milioni, Magistratura ordinaria tra 157 e 286 milioni, Consiglio di Stato tra 168 e 299 milioni, Avvocatura dello Stato tra 119 e 321 milioni.

Lo stipendio rappresenta per i magistrati la componente più grande della retribuzione rispetto a tutti gli altri statali. Il valore medio è del 74 per cento che, aggiunto all'incidenza percentuale dell'indennità integrativa speciale, raggiunge 86 punti. La percentuale massima della retribuzione ordinaria riguarda i magistrati della Corte dei conti, che conseguentemente percepiscono la minore aliquota di retribuzione accessoria (7 per cento).

---

(202) Ciò dipende dal fatto che il concorso di accesso è di secondo grado e inoltre dalla maggior quota ingressi di estranei, di regola provenienti dagli alti gradi della pubblica amministrazione.

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tavola 373

## SOMME IMPEGNATE PER I MAGISTRATI NEL 1992

	STIPENDIO		INDENNITA' INTEGRATIVA SPECIALE		ACCONTI		STRAORDINARIO		INDENNITA' GIUDIZIARIA		ALTRE INDENNITA'		EMOLUMENTI ANNI PRECEDENTI		TOTALE
	(a)	(a) <sup>100</sup>	(b)	(b) <sup>100</sup>	(c)	(c) <sup>100</sup>	(d)	(d) <sup>100</sup>	(e)	(e) <sup>100</sup>	(f)	(f) <sup>100</sup>	(g)	(g) <sup>100</sup>	
Avvocatura di Stato	36.638	78	5.093	11			452	1			4.524	10	29	<1	46.736
Consiglio di Stato	58.949	80	7.242	10			166	<1	5.750	8			1.875	3	73.982
Corte dei conti	88.072	84	9.736	9			270	<1	7.387	7					105.465
Magistratura ordinaria	762.871	73	135.152	13					148.285	14					1.046.307
Magistratura militare	7.380	75	1.394	14					1.094	11					9.867
<b>TOTALE</b>	<b>953.910</b>	<b>74</b>	<b>158.616</b>	<b>12</b>			<b>889</b>	<b>&lt;1</b>	<b>162.515</b>	<b>13</b>	<b>4.524</b>	<b>&lt;1</b>	<b>1.903</b>	<b>&lt;1</b>	<b>1.282.358</b>

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



### 3.10 - Il personale della carriera diplomatica

#### 3.10.1 Consistenza e anzianità

Per questa categoria di personale non contrattualizzato i dati disponibili nel Conto annuale sono scarsi.

A fronte di 938 posti in organico, risultano in servizio 880 unità, di cui 29 con la qualifica di ambasciatore (*tavola 3.8.1*). Il 40 per cento del personale (sino alla qualifica di consigliere di legazione) ha un'anzianità inferiore a 15 anni.

#### 3.10.2 La spesa impegnata

Nel 1992 è stata impegnata per retribuzioni lorde al personale diplomatico la somma di 260 miliardi (*tavola 3.8.2*).

La retribuzione ordinaria, costituita da stipendio (comprensivo della tredicesima mensilità e indennità interattiva speciale incide solamente in misura del 3 per cento. Si tratta della percentuale più bassa tra tutto il personale dello Stato: ben 49 punti meno del valore medio del settore statale addirittura 60 rispetto al personale della scuola.

Questo cospicuo differenziale si spiega con la rilevante entità delle indennità (203) di cui gode il personale diplomatico, che rappresentano il 65 per cento della retribuzione totale, 91 per cento nel caso dei primi segretari.

Tutto ciò si riflette naturalmente nella retribuzione media annua lorda pro capite, maggiore di otto volte quella del restante personale statale (*tavola 2.0.5*).

---

(203) Sull'ammontare dell'indennità di servizio all'estero, vedi Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993, vol. II, tomo I, p. 8.

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tavola 3.8.1

## PERSONALE DELLA CARRIERA DIPLOMATICA IN SERVIZIO AL 31.12.1992

	DOTAZIONI ORGANICHE	%	PRESENTI IN ORGANICO	%	PRESENTI SOPRANUMERO	%	FUORI RUOLO	%	A DISPOSIZIONE	%	TOTALE PRESENTI	%
AMBASCIATORE	22	2	22	3	1 <sup>(1)</sup>	4	12	2	2	29	3	
MINISTRO PLENIPOTENZIARIO PRIMA CLASSE	56	6	54	7		9	26	6	35	69	8	
MINISTRO PLENIPOTENZIARIO SECONDA CLASSE	90	10	87	12	54 <sup>(2)</sup>	11	32	7	41	159	18	
CONSIGLIERE D'AMBASCIATA	190	20	178	25	53 <sup>(2)</sup>	6	18	2	12	239	27	
CONSIGLIERE DI LEGAZIONE	270	29	121	17		3	9			124	14	
PRIMO SEGRETARIO DI LEGAZIONE			117	16						117	13	
SEGRETARIO DI LEGAZIONE	310	33	114	16		1	3			115	13	
VOLONTARIO DIPLOMATICO			28	4						28	3	
TOTALE	938	100	721	100	108	34	100	17	100	880	100	

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

(1) A seguito del rientro di Ambasciatori dalla posizione di fuori ruolo o a disposizione

(2) Posizioni soprannumerarie di cui alla L. 285/89

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tavola 382

## SOMME IMPEGNATE PER IL PERSONALE DIPLOMATICO NEL 1992

	(IMPORTI IN MILIONI DI LIRE)										
	STIPENDIO (a)	INDENNITA' INTEGRATIVA SPECIALE (b, h)	ACCONTI (c, k)	STRAORDINARIO (d, h)	INCENTIVI ALLA PRODUTTIVITA' (e, h)	ALTRE INDENNITA' (f, h)	EMOLUMENTI ANNI PRECEDENTI (g, h)	TOTALE (h) = a+b+c+d+e+f+g			
AMBASCIATORE	2 184	286	2	261	36	9 353	77	12 120			
MINISTRO PLENIPOTENZIARIO PRIMA CLASSE	47 573	570	1	415	87	15 181	24	63 627			
MINISTRO PLENIPOTENZIARIO SECONDA CLASSE	9 172	1 213	3	947	261	28 690	71	40 283			
CONSIGLIERE D'AMBASCIATA	10 758	2 121	4	408	284	41 200	75	54 771			
CONSIGLIERE DI LEGAZIONE (1)	2 995	1 076	3	234	121	29 650 (3)	87	34 076			
PRIMO SEGRETARIO (2)	2 694	1 691	3	90	60	45 700 (3)	81	50 435			
SEGRETARIOVOLONTARIO DIPLOMATICO (2)	2 751	1 242	28	173	182			4 349			
TOTALE	78 328	8 199	3	2 529	1 031	169 774	65	259 881			

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

(1) Comprensivo di 46 consiglieri con trattamento economico di cui alla L. 285/89 (80% Primo Dirigente)

(2) Con trattamento economico di cui alla L. 285/89 (75% Primo Dirigente)

(3) Comprensivo delle indennità percepite dai Segretari di legazione e Volontari diplomatici

## CAPITOLO IV

## IL PERSONALE DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI

**4.1 - Considerazioni generali***4.1.1 Il comparto regioni-enti locali*

In base al decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 1986, n. 68 (poi sostituito dal decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1993, n. 593) il comparto di contrattazione collettiva regioni-enti locali è costituito dalle seguenti amministrazioni:

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

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

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 4.1 - Anno 1992 - Comparto Regioni - Enti locali: enti tenuti all'invio - inadempienze - inadempienze - adempienze

ENTI LOCALI	ENTI TENUTI INVIO	ENTI INADEMPLIENTI	% INAD	ENTI ADEMPIENTI	% AD	ENTI CON CONTO CONGRUENTE	% IN	ENTI CON CONTO INCONGRUENTE	% IND	ENTI CON CONTO INCOMPLETO		% INI
										h	i	
REGIONI	22	5	22,7	17	77,3	9	52,9	6	47,1	0	0	0,0
PROVINCE	92	3	3,3	89	96,7	64	71,9	24	27,0	1	1	1,1
COMUNI	8 101	271	3,3	7 830	96,7	6 746	88,2	1 024	13,1	60	60	0,8
COM MONTANE	341	9	2,6	332	97,4	259	78,0	71	21,4	2	2	0,8
IST. AUT. CASE POPOLARI	106	5	4,7	101	95,3	77	76,2	23	22,8	1	1	1,0
CAMERE DI COMMERCIO	95	5	5,3	90	94,7	67	74,4	23	28,6	0	0	0,0
AZIENDE E ENTI REG. PER IL TURISM	164	50	30,5	114	69,5	104	91,2	10	8,8	0	0	0,0
ENTIREG SVILUPPO AGRICOLO	18	6	33,3	12	66,7	7	58,3	3	25,0	2	2	18,7
<b>COMPARTO</b>	<b>8 939</b>	<b>354</b>	<b>4,0</b>	<b>8 586</b>	<b>98,0</b>	<b>7 333</b>	<b>85,4</b>	<b>1 186</b>	<b>13,6</b>	<b>66</b>	<b>66</b>	<b>0,8</b>

N.B. - Tra le regioni sono incluse le province autonome di Trento e Bolzano.

Del resto, la presenza delle regioni a statuto ordinario, in unico comparto con le autonomie locali non toglie ad esse lo spazio per un adeguamento della normativa in materia di organizzazione alle peculiarità dei singoli ordinamenti. Le regioni, tuttavia, sono tenute al puntuale rispetto della disciplina del rapporto di lavoro risultante dagli accordi sindacali previsti dalla legge n. 93 del 1983.

Il Ministero del tesoro, con circolare n. 33 del 24 aprile 1993, che ha dato attuazione per l'esercizio 1992 all'articolo 65 del decreto legislativo n. 29 del 1993, ha stabilito che per talune amministrazioni « minori » fossero acquisiti solo alcuni dati a livello aggregato.

Conseguentemente il conto annuale 1992 riporta i dati disaggregati solamente per gli enti più importanti (regioni, province, comuni, comunità montane, camere di commercio, istituti autonomi case popolari, aziende ed enti regionali per il turismo, enti regionali di sviluppo agricolo).

Come risulta dalla tavola 4.1, gli enti tenuti all'invio dei conti annuali erano 8.939. Di essi 354, pari al 4,1 per cento non hanno trasmesso il conto, e sono quindi applicabili nei loro confronti le sanzioni previste dall'articolo 30 della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni.

La percentuale più alta di inadempienze nella trasmissione dei dati si riscontra per gli enti regionali di sviluppo e per le aziende ed enti regionali per il turismo, mentre la più bassa si riscontra per le province e comuni.

Degli 8.585 conti annuali pervenuti, 1.186 sono incongruenti (ossia presentano discordanze) e 66 sono incompleti, privi cioè di alcune tabelle di rilevazione.

Per una completa considerazione degli enti del comparto vanno considerati, oltre quelli indicati nelle tavole 4.1, anche gli enti « minori », riportati nella tavola 4.2.

Tabella 4.2 - Anno 1992 - Comparto regioni - enti locali: enti strumentali minori

ENTI	N. ENTI	N. DIPENDENTI
CONSORZI TRA COMUNI	187	2.159
CONSORZI DI BONIFICA	21	494
CONSORZI PER LE AREE DI SVILUPPO INDUSTRIALE E RELATIVE FEDERAZIONE	28	467
EX I.P.A.B.	141	3.335
UNIVERSITA' AGRARIE ED ASSOCIAZIONI AGRARIE	-	-
PARCHI NATURALI ED ENTI PER LA DIFESA AMBIENTALE	27	411
ENTI PER IL DIRITTO ALLO STUDIO	15	1.196
ALTRI ENTI	233	24.644
<b>TOTALE</b>	<b>652</b>	<b>32.706</b>

I conti di questi ultimi enti sono stati aggregati dalle ragionerie periferiche secondo una tipologia predeterminata (consorzi tra comuni, consorzi di bonifica, consorzi per le aree di sviluppo industriale e relative federazioni, ex IPAB, università agrarie ed associazioni agrarie, parchi naturali ed enti per la difesa ambientale, enti per il diritto allo studio, altri enti).

In questo capitolo sono esaminate solo le Regioni, mentre tutti gli altri enti del comparto saranno oggetto di analisi nel capitolo VI. La trattazione distinta delle regioni obbedisce alla scelta, illustrata nel paragrafo 2.1, di privilegiare il profilo istituzionale. Gli enti subregionali sono stati invece considerati, in questa prima relazione, contestualmente agli altri enti del comparto per ragioni di sistematicità.

#### 4.1.2 *Inadempienze delle regioni a statuto speciale*

Ai sensi dell'articolo 65, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 come sostituito dall'articolo 32 del decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546, le regioni, in quanto amministrazioni pubbliche, secondo la nozione di cui all'articolo 1, comma 2, del medesimo decreto legislativo n. 29 del 1993, sono tenute a presentare alla Corte dei conti, per il tramite della Ragioneria generale dello Stato, il conto annuale delle spese sostenute per il personale, ivi compresi gli oneri previdenziali e assistenziali, nonché le entrate derivanti dalle contribuzioni.

Il successivo comma 3 dell'articolo 1 del provvedimento delegato stabilisce che le disposizioni in esso contenute costituiscono principi fondamentali, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, ai quali le regioni a statuto ordinario devono attenersi. La norma dispone, inoltre, che i principi desumibili dall'articolo 2 della legge delega 23 ottobre 1992, n. 421, costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e Bolzano.

Tra tali principi, ai fini del controllo del costo del lavoro, vanno annoverati non solo quelli contenuti nella prima parte della lettera *h*) (procedure di contenimento e controllo della spesa globale per i dipendenti pubblici, entro limiti massimi globali per ciascun comparto e per ciascuna amministrazione o ente; evidenziazione nel bilancio dello Stato e nei bilanci delle altre amministrazioni ed enti della spesa complessiva per il personale, sia a preventivo che a consuntivo), ma anche quelli indicati nelle lettere *i*), *l*) e *o*) (contrattazione sia nazionale che decentrata; possibilità, ai fini del contenimento dei costi contrattuali, di prorogare l'efficacia temporale del contratto ovvero di sospenderne l'esecuzione parziale o totale, in caso di accertata esorbitanza dai limiti di spesa; abrogazione delle disposizioni che prevedono automatismi che influenzano il trattamento economico fondamentale e accessorio).

L'applicazione delle norme sul controllo della spesa del personale nei confronti delle regioni è stata oggetto di giudizio di legittimità costituzionale. Il giudice delle leggi (204), pronunciandosi in merito ai ricorsi riuniti delle regioni Lombardia e Veneto, ha, tra l'altro, deciso la non fondatezza delle questioni relative agli articoli 63, 64, 65, comma 2, e 67

(204) Sentenza n. 359 del 26-30 luglio 1993, in *Gazzetta Ufficiale* 4 agosto 1993, n. 32.



del decreto legislativo n. 29 del 1993 con riferimento, principalmente, agli articoli 97, 117 e 119 della Costituzione.

Per ciò che concerne, in particolare, l'obbligo di presentazione del conto annuale, la Corte costituzionale ha sostenuto che tale obbligo appare conforme alle finalità primarie della riforma che trova il suo fondamento nell'interesse nazionale al riequilibrio della finanza pubblica ed alla migliore efficienza e qualità delle prestazioni rese dalle amministrazioni pubbliche ai cittadini.

Più complessa è la problematica relativa all'applicabilità dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 29 del 1993 alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome. Nel conto annuale, infatti, non sono riportati i dati relativi a tali enti. A tal proposito, nel conto medesimo si afferma che le regioni a statuto speciale non hanno adempiuto al disposto di cui all'articolo 6, in quanto, pur non contestando le linee di fondo della riforma, ritengono che le sue modalità attuative siano tali da incidere e menomare, per vari aspetti la sfera dell'autonomia regionale (205).

Le ragioni che militano per l'applicazione dell'articolo 65 alle regioni a statuto speciale possono sintetizzarsi in quattro punti:

a) l'articolo 65, comma 2, imputa, genericamente, l'obbligo di presentazione del conto annuale a tutte le amministrazioni pubbliche. Tale locuzione, secondo la nozione di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto delegato, appare comprensiva, in quanto esplicitamente non esclusiva, degli enti territoriali ad autonomia differenziata. La medesima disposizione stabilisce che la mancata presentazione del conto annuale e della relazione determina l'applicazione della misura di cui all'articolo 30, comma 11, della legge 5 agosto 1978 n. 468, come sostituito dall'articolo 10 della legge 23 agosto 1988 n. 362, in virtù del quale nessun versamento, a carico del bilancio dello Stato, può essere effettuato ai comuni, alle province e agli enti pubblici non economici, nonché alle regioni, se non risultano adempiuti gli obblighi, connessi alla comunicazione di dati, previsti dagli altri commi dell'articolo 30 medesimo. Anche in questo caso il richiamo generico alle regioni non sembra escludere quelle dotate di autonomia speciale.

A conforto di quanto innanzi rappresentato si rileva che la Ragioneria generale ha trasmesso anche agli enti dotati di autonomia speciale i modelli di rilevazione dei dati relativi al costo del lavoro.

A tale proposito occorre osservare che dal sistema informativo della Ragioneria generale, al 17 maggio 1994, risultava che sia la regione Trentino Alto Adige che la provincia autonoma di Trento avevano inviato i dati sul costo del lavoro. Inoltre, la regione Friuli Venezia Giulia, con nota n. 7623 del 17 maggio 1994, ha comunicato alla Sezione del controllo di Trieste l'intenzione di fornire tali dati soggiungendo tuttavia che, per problemi connessi alle procedure di informatizzazione, difficilmente avrebbe rispettato il termine del 31 maggio 1994;

b) la disposizione di cui all'articolo 65 non interferisce con la potestà legislativa piena in materia di ordinamento degli uffici e di stato giuridico ed economico del personale. Il riferimento costituzionale della norma, infatti, è il principio generale del coordinamento della finanza

(205) *Conto annuale 1992*, Vol. II, p. 22.

pubblica, espresso dall'articolo 119 della Costituzione; principio, che la suprema Corte ritiene applicabile anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome (206);

c) la Corte costituzionale nel decidere sui conflitti di attribuzione insorti, tra la Regione siciliana e lo Stato, concernenti l'applicazione delle nuove norme sul controllo preventivo di cui ai decreti-legge 15 maggio 1993, n. 143 e 17 luglio 1993, n. 232, ha stabilito che, tenuto conto che l'articolo 10 del decreto legge n. 232 del 1993 riconosce la natura di norme fondamentali di riforma economico-sociale ai principi desumibili dal decreto-legge medesimo, che concernono materia riservata alla legge statale, tale riconoscimento risulta espressivo « di una volontà del legislatore diretta ad estendere immediatamente l'operatività della nuova disciplina anche alla sfera delle regioni a statuto speciale » (207);

d) la norma dell'articolo 65, è stata recuperata all'ordinamento dall'articolo 3, comma 8, della legge n. 20 del 1994 che fa salva tra l'altro la disciplina in materia di controlli successivi previsti dal decreto legislativo n. 29 del 1993 (si noti che i decreti-legge 14 settembre 1993, n. 359 e 15 novembre 1993 n. 453 all'articolo 7, comma 9, in fine, prevedevano che: « è fatta salva la disciplina in materia di controlli successivi previsti dall'articolo 6 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 »).

#### 4.1.3 Aspetti metodologici

Nei dati esposti nel conto annuale, le incongruenze rilevate sono innumerevoli e concernono le regioni Veneto, Emilia Romana, Toscana, Marche, Campania, Basilicata e Calabria nonché la provincia autonoma di Trento.

Per incongruenza si intende la diversità tra i dati relativi ad un medesimo fenomeno contenuti in tabelle di rilevazione differenti.

La stragrande maggioranza delle incongruenze concerne la consistenza del personale.

La Campania è l'ente che presenta il maggior numero di incongruenze. Tuttavia, ad un esame comparativo del conto annuale con le singole tabelle estratte dal sistema informativo della Ragioneria generale, è stato rilevato che le incongruenze riferite alle differenze nelle tabelle tra i totali dei cessati dal servizio e degli assunti in servizio non sussistono (208).

Tale notazione ha valore anche per altre incongruenze riferite ad altre regioni.

Un'incongruenza comune a più regioni è quella relativa alla comunicazione dell'importo della spesa annua complessiva per indennità integrativa speciale risultante superiore a quella prevista dagli accordi di comparto.

Alcune regioni hanno inviato i modelli incompleti, ossia modelli caratterizzati dall'assenza di un dato parziale. Ad esempio nella tabella concernente il personale di ruolo, non di ruolo, temporaneo e contratti-

(206) Sentenza 7 aprile 1987, n. 107, in *Giur. Cost.* 1987 I, 787.

(207) Sentenza n. 359 del 1993, citata.

(208) *Conto annuale 1992*, Vol. II, p. 126 sg e p. 138 sg.

sta in servizio al 31 dicembre 1992 distribuito per regione e provincia autonoma, limitata agli enti incongruenti, per la Calabria non è riportato distintamente il personale dipendente di sesso femminile ma anche tale personale viene indicato sotto la voce uomini. Inoltre, la regione Calabria non ha trasmesso i dati per la compilazione della tabella concernente il personale di ruolo distribuito per anzianità (209).

Le irregolarità sono certamente da annoverare tra le incompletezze di compilazione (e non già tra le incongruenze) in quanto i dati concernenti la suddivisione del personale, in base ai livelli, per sesso ed anzianità risultano così del tutto sconosciuti. Nessuna delle incompletezze citate è stata rilevata nel conto annuale.

Tali carenze nel flusso di informazioni, per il futuro, quando la rilevazione del costo del lavoro sarà a regime, non dovranno più verificarsi in considerazione anche del fatto che il legislatore ha previsto (articolo 67 decreto legge n. 29 del 1993) la responsabilità del commissario del governo, nei confronti del governo, del flusso di informazioni degli enti pubblici operanti nel territorio regionale, in particolare di quelli attivati attraverso gli allegati ai bilanci e il conto annuale di cui all'articolo 65, comma 1.

La Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 359 del 1993, nel ritenere non fondate le censure proposte anche contro questa norma, ha stabilito che sia i compiti di rappresentanza dello Stato, sia quelli di trasmissione delle informazioni da e verso la regione, che l'articolo 67 affida al commissario del Governo, possono essere fatti derivare tanto dalle funzioni di sovrintendenza che da quelle di coordinamento che l'articolo 124 della Costituzione ha espressamente attribuito a tale organo.

L'esigenza di considerare tutte le regioni è alla base della scelta qui fatta di prendere in considerazione nella rappresentazione analitica anche i dati incongruenti se pur, talora, l'entità delle incongruenze è tale da rendere aleatoria l'analisi medesima e, in particolare, quella relativa alla consistenza del personale.

Degli enti adempienti, cioè degli enti che hanno trasmesso i dati (anche se talvolta incompleti) alla Ragioneria generale dello Stato, soltanto i dati della Provincia autonoma di Trento non sono stati inseriti nel secondo volume del conto annuale.

Pertanto, gli enti che saranno considerati nella presente relazione sono i seguenti: Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia e Calabria, nonché Trentino-Alto Adige, unica regione a statuto speciale inserita nel conto annuale.

Occorre considerare, infine, che, pur riconoscendo un certo grado di sperimentazione alla prima applicazione del sistema del controllo del costo del lavoro pubblico ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 29 del 1993, non può, tuttavia, essere trascurato il fatto che la mancanza delle relazioni di accompagnamento, previste dall'articolo 6, comma 2, secondo alinea, limita il referto all'analisi dei dati del conto annuale. Dati che per le regioni risultano, quasi sempre, molto aggregati.

Non avendo, altresì, la Corte esercitato il controllo sugli atti delle regioni (210), non esiste, in questo campo, un consolidato sistema di riferimento per la raccolta delle informazioni e per la comparazione dei dati.

Per questi motivi, l'analisi dei dati sarà effettuata prendendo a riferimento non soltanto il conto annuale, ma anche le tabelle contenute nel Sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato.

È d'uopo rilevare infine che i dati qui presi in considerazione non sono del tutto significativi in quanto non tengono conto di due fenomeni. Il primo riguarda l'utilizzazione da parte di alcune regioni di strutture, pubbliche o private, per l'esercizio di funzioni istituzionali, con la conseguenza che i fondi utilizzati per remunerare queste strutture non figurano tra le spese di personale e non sono quindi comprese nel conto annuale. Il secondo fenomeno concerne il trasferimento, in qualche regione, del personale agli enti subregionali per l'esercizio di funzioni ad essi delegate, con l'effetto, anche qui, di ridurre il significato delle analisi, specialmente comparative.

#### 4.1.4 *La disciplina contabile nelle Regioni*

La disciplina contabile nelle Regioni trova fondamento nel quadro normativo dapprima delineato dalla legge 16 maggio 1970, n. 281 e, in seguito, definito dalla legge 19 maggio 1976, n. 335. La legge reca principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità, che anticipano, per le regioni, la disciplina che, per lo Stato, è stata, poi dettata dalla legge 5 agosto 1978, n. 468.

Le novità concernono principalmente l'introduzione del bilancio pluriennale, nonché del bilancio misto di competenza e di cassa e del programma regionale di sviluppo.

Nell'ambito di tale quadro, le Regioni, con proprie leggi, hanno emanato norme di dettaglio.

La disciplina ha ricevuto una profonda spinta evolutiva dalla riforma recata dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive correzioni, che ha disposto un nuovo assetto dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche imperniato sul principio della separazione tra gestione amministrativa e direzione politica con, da un lato, l'individuazione di centri di costo e, dall'altro, con l'imputazione ai dirigenti di poteri autonomi di gestione delle risorse finanziarie, umane e strumentali.

Il decreto prevede, altresì, al fine dell'individuazione delle responsabilità dirigenziali, l'istituzione di organi di controllo interno, onde venga attuata una verifica dei risultati mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse, l'imparzialità ed il buon andamento.

Tale nuova conformazione delle amministrazioni pubbliche pone in risalto l'esigenza di una ridefinizione del sistema contabile regionale al

---

(210) Si veda l'articolo 3 comma 5 della legge 1° gennaio 1994 n. 20 che prevede che « nei confronti delle amministrazioni regionali il controllo sulla gestione concerne il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma ». Ai sensi della legge 10 febbraio 1993 n. 62 e del decreto legge 13 febbraio 1993, n. 40, un magistrato della Corte dei conti fa parte delle Commissioni statali di controllo sugli atti delle regioni.

fine di permettere un più ampio margine di manovrabilità del bilancio per evitare che il ricorso all'indebitamento diventi il modo costante di ricomporre il pareggio (211).

## 4.2 - Consistenza del personale

### 4.2.1 *Analisi dei dati sulla consistenza del personale*

Al 31 dicembre 1992, il personale dipendente delle regioni ammonta complessivamente a 58.624 unità. Al 1° gennaio 1992, il medesimo personale era pari a 59.286. La contrazione è stata di 662 unità, pari a 1,12 punti in percentuale.

Le incompletezze cui si è fatto cenno nel paragrafo 4.1.3, sono di tale rilevanza da rendere quasi del tutto vana una lettura analitica dei dati circa le consistenze del personale e, in particolare, di quello di ruolo.

La tabella relativa al personale di ruolo distribuito per qualifica e livello e anzianità degli enti incongruenti presenta, rispetto al totale generale, una differenza per difetto di 4.111 unità. Tale differenza, come già detto, è dovuta, per la maggior parte, alle assenze dei dati concernenti il personale della Calabria (4.076 dipendenti al 31 dicembre 1992) e, per la restante parte, ad incongruenze rilevate tra i tabulati estratti dal Sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato e quelli del conto annuale; ad esempio, per ciò che concerne le differenze riscontrate circa il numero dei dirigenti della regione Campania.

Tuttavia, di questi dati non risulta possibile una verifica idonea a dimostrare con precisione l'origine delle differenze, considerato che nel conto non sono stati riportati i dati sul personale di ruolo suddivisi per regioni.

Ciò nonostante, si ritiene parimenti utile un'analisi dei dati disponibili, nonché una rappresentazione tavolare degli stessi ancorché incompleti ed incongruenti.

### 4.2.2 *Vacanze ed eccedenze organiche*

Confrontando il dato globale acquisito si rileva che la consistenza effettiva non è lungi da corrispondere alla dotazione organica complessiva per i dipendenti regionali. Infatti, il totale relativo alle piante organiche pari a 59.491 unità, è superiore alla consistenza effettiva al 31 dicembre 1992 soltanto di 867 unità (Tav. 4.3).

Tuttavia, analizzando, i dati delle singole aree geografiche si rileva una generale carenza negli organici, più evidente in Piemonte, Liguria, Trentino Alto Adige, Lazio e Molise a fronte di un esubero di personale in Puglia (al 31 dicembre 1992: 5,42 per cento).

In questa regione le eccedenze organiche concernono in particolare il personale dirigente (57 unità in servizio al 31 dicembre 1992 su una dotazione pari a 343 unità); nei livelli, invece, l'eccedenza è quasi irrilevante (pari all'1,44 per cento).

(211) Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale per l'esercizio 1993*, Vol. I, tomo III, p. 10.

In Campania la presenza massiccia di personale non di ruolo (5.853 unità al 31 dicembre 1992) incide in maniera rilevante sulla complessiva situazione organica.

#### 4.2.3 Assunzioni e cessazioni

Nel 1992 si sono avute, con riguardo a tutto il personale dipendente dalle regioni, 2721 cessazioni e 2059 assunzioni, con una diminuzione complessiva, come più innanzi riferito, di 662 unità.

Tuttavia soffermando l'esame ai soli dati relativi al personale di ruolo la variazione tra la consistenza effettiva all'inizio ed alla fine del 1992 scende sensibilmente. Infatti, risulta pari a -0,70 per cento con riguardo al totale del personale dei livelli più quello dirigente e a -0,29 con riguardo soltanto al personale dei livelli.

Pertanto, in generale, si può concludere che nel personale di ruolo la variazione è stata minima, quasi prossima allo zero.

In particolare la percentuale della variazione è positiva nel VII, nel V e nel III livello ed è negativa in modo rilevante nel IV e nel II livello (Tav. 4.4).

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4 3

## PERSONALE DI RUOLI O DELLE REGIONI IN SERVIZIO AL 31 12 1992

REGIONE	DOTAZIONE ORGANICA	PERSONALE IN SERVIZIO AL 31/12			ECCEDENZA (+) VACANZA (-) %
		M	F	Totale	
PIEMONTE	3.588	1.400	1.414	2.814	-21,57
LOMBARDIA	5.192	2.228	2.296	4.524	-12,87
TRENTINO ALTO ADIGE	868	383	305	688	-20,74
VENETO	3.594	1.862	1.342	3.204	-10,85
LIGURIA	2.047	781	756	1.537	-24,91
EMILIA ROMAGNA	4.274	1.751	1.846	3.597	-15,84
TOSCANA	5.130	2.609	1.727	4.336	-15,48
MARCHE	2.150	1.139	802	1.941	-9,72
UMBRIA	2.004	990	725	1.715	-14,42
LAZIO	6.158	2.962	1.917	4.879	-20,77
ABRUZZO	2.404	1.369	722	2.091	-13,02
MOLISE	1.297	649	306	955	-26,37
CAMPANIA	8.801	5.724	2.946	8.670	-1,49
BASILICATA	1.699	935	383	1.318	-22,42
PUGLIA	4.758	3.295	1.721	5.016	+5,42
CALABRIA	5.527	(1)	(1)	3.872	-29,94
TOTALE	59.491	28.077 (2)	19.208 (2)	51.157	-14,01

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

(1) Dato non disponibile

(2) Esclusa la Calabria

Tavola 4 4

## DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE DI RUOLI O DELLE REGIONI IN SERVIZIO NEL 1992 PER QUALIFICHE E LIVELLI

QUALIFICA/LIVELLO	PERSONALE IN SERVIZIO AL 1°/1			PERSONALE IN SERVIZIO AL 31/12			VARIAZIONE %	
	Totale	Di cui Donne	(b/a)*100	Totale	Di cui Donne	(d/c)*100	Totale	Donne
	(a)	(b)	(b/a)*100	(c)	(d)	(d/c)*100		
DIRIGENTI	5.545	866	15,62	5.318	849	15,96	-4,09	-1,96
OTTAVO LIVELLO	7.859	2.379	30,27	7.811	2.408	30,83	-0,61	+1,22
SETTIMO LIVELLO	9.620	3.789	39,39	9.698	3.885	40,06	+0,81	+2,53
SESTO LIVELLO	12.947	5.111	39,48	12.778	5.031	39,37	-1,31	-1,57
QUINTO LIVELLO	4.334	2.109	48,66	5.033	2.622	52,10	+16,13	+24,32
QUARTO LIVELLO	7.541	3.686	48,88	6.782	3.179	46,87	-10,08	-13,75
TERZO LIVELLO	2.778	918	33,05	2.871	996	34,69	+3,35	+8,50
SECONDO LIVELLO	891	248	27,83	857	235	27,42	-3,62	-5,24
PRIMO LIVELLO	3			9	3	33,33	+200,00	
Totale personale livelli	45.973	18.240	39,68	45.839	18.359	40,05	-0,29	+0,65
TOTALE	51.518	19.106	37,09	51.157	19.208	37,55	-0,70	+0,53

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



Nel V livello si è avuto un considerevole aumento del personale in servizio a causa, probabilmente, degli inquadramenti di personale del IV livello, dal quale sono uscite 759 unità pari ad una variazione negativa del 10 per cento. Nel 1992, sono entrate nel V livello 699 unità pari ad una variazione positiva del 16.

Il maggior numero di cessazioni si è avuto in corrispondenza dell'VIII e VI qualifica funzionale e nel personale temporaneo il maggior numero di assunzioni si è avuto nell'VIII, VII e VI qualifica funzionale.

Con riferimento alle aree geografiche si evidenzia che il maggior numero di cessati si è avuto, al Nord, nella Lombardia e nel Piemonte (rispettivamente 9,77 per cento e 7,77 per cento delle dotazioni stimate al 1° gennaio 1992); al Centro, in Toscana e nel Lazio (rispettivamente 9,43 per cento e 3,83 per cento); al Sud, in Basilicata (3,86 per cento). Quanto agli assunti, il maggior numero si è registrato al Nord, nel Piemonte (11,27 per cento); al Centro, nella Toscana e nel Lazio (3,39 per cento e 5,12 per cento); al Sud, nella Campania (2,23 per cento del personale in servizio al 1° gennaio 1992 compreso quello non di ruolo e 3,79 per cento del personale in servizio al 1° gennaio 1992 escluso quello di ruolo).

Il rapporto assunzioni/cessazioni è elevato nel Molise con 101 assunti su 26 cessati in ragione di una dotazione organica complessiva al 31 dicembre 1992 di 995 unità.

Il dato in assoluto più significativo lo registra la Calabria con 107 cessati e 0 assunti. Con tutta probabilità anche questo è un dato incompleto.

Per ciò che concerne il personale femminile la variazione è positiva (+ 0,19 sul totale e +0,64 con riferimento ai soli livelli). Ciò dimostra che il personale femminile è in crescita analogamente a quanto accade nelle altre amministrazioni.

#### 4.2.4 *Il personale dirigente*

I dirigenti, in totale 5.318 unità su un totale di 51.157, costituiscono il 10,39 per cento del personale di ruolo dipendente dalle regioni.

Il dato non è irrilevante se confrontato, ad esempio, con quello relativo al personale dirigente, in servizio al 31 dicembre 1992, del totale dei Ministeri pari al 2 per cento del personale di ruolo in servizio a quella data.

La cospicua consistenza dei dirigenti nelle regioni costituisce anche il risultato di una politica di gestione del personale, poco attenta alle effettive esigenze delle Amministrazioni, volta soprattutto a creare posti con ripetuti atti normativi recanti inquadramenti, senza concorso, nel ruolo unico regionale.

#### 4.2.5 *Il personale femminile*

Prendendo in considerazione il dato globale, comprensivo anche del dato incompleto della Calabria su 5.318 dirigenti, 4.469 sono maschi e 349 femmine (15,96 per cento). Poiché come più volte segnalato, la regione Calabria ha indicato sotto la voce maschi anche il personale femminile, è evidente che il dato percentuale riferito ha scarso valore indicativo. Pertanto è opportuno considerare il fenomeno della femminilizzazione escludendo il dato Calabria, anche se nelle tavole saranno riportati entrambi i dati.

Premessa questa avvertenza, passando alla lettura dei dati, si rileva che le donne nell'ambito della dirigenza costituiscono il 17,44 per cento e nei livelli il 44,12 per cento del totale.

Inoltre, nel V livello le donne sono superiori agli uomini come accade, del resto, anche nel comparto Ministeri (Tav. 4.5 e 4.6).

TAVOLA 4.5

**DISTRIBUZIONE PER SESSO DEL PERSONALE  
DI RUOLO DELLE REGIONI AL 31.12.1992 (\*)**

QUALIFICA/LIVELLO	TOTALE	MASCHI	%	FEMMINE	%
DIRIGENTI	5.318	4.489	84	849	18
OTTAVO LIVELLO	7.811	5.403	69	2.408	31
SETTIMO LIVELLO	9.698	5.813	60	3.885	40
SESTO LIVELLO	12.778	7.747	61	5.031	39
QUINTO LIVELLO	5.033	2.411	48	2.622	52
QUARTO LIVELLO	6.782	3.603	53	3.179	47
TERZO LIVELLO	2.871	1.875	65	996	35
SECONDO LIVELLO	857	622	73	235	27
PRIMO LIVELLO	9	6	67	3	33
<i>Totale livelli</i>	<i>45.839</i>	<i>27.480</i>	<i>60</i>	<i>18.359</i>	<i>40</i>
<b>TOTALE</b>	<b>51.157</b>	<b>31.949</b>	<b>62</b>	<b>19.208</b>	<b>38</b>

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

(\*) Compreso il dato incompleto della Calabria

TAVOLA 4.6

**DISTRIBUZIONE PER SESSO DEL PERSONALE  
DI RUOLO DELLE REGIONI  
CON ESCLUSIONE DELLA CALABRIA AL 31.12.1992**

QUALIFICA/LIVELLO	TOTALE	MASCHI	%	FEMMINE	%
DIRIGENTI	5.146	4.249	83	897	17
OTTAVO LIVELLO	7.326	4.939	67	2.387	33
SETTIMO LIVELLO	9.305	5.426	58	3.879	42
SESTO LIVELLO	10.823	5.776	53	5.047	47
QUINTO LIVELLO	5.021	2.229	44	2.792	56
QUARTO LIVELLO	6.130	2.957	48	3.173	52
TERZO LIVELLO	2.659	1.665	63	994	37
SECONDO LIVELLO	627	423	67	204	33
PRIMO LIVELLO	9	6	3	3	33
<i>Totale livelli</i>	<i>41.900</i>	<i>23.421</i>	<i>56</i>	<i>18.479</i>	<i>44</i>
<b>TOTALE</b>	<b>47.046</b>	<b>27.670</b>	<b>59</b>	<b>19.376</b>	<b>41</b>

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

#### 4.2.6 *Distribuzione del personale secondo l'anzianità*

Quanto alla distribuzione del personale le qualifiche con riferimento all'anzianità di servizio si rileva, per ciò che concerne i dirigenti e l'VIII livello, un andamento parabolico: incremento progressivo dalla classe di anzianità minima sino a raggiungere la fascia compresa fra i 16 e 20 anni in cui si registra la massima presenza di personale e decremento dal 21° anno in poi. Discorso diverso va fatto per gli altri livelli i quali, invece, si concentrano in corrispondenza del segmento compreso tra i 6 e 15 anni di servizio, ad eccezione del II livello in cui la concentrazione massima si raggiunge nella fascia dagli 0 ai 10 anni (Tav. 4.7).

#### 4.2.7 *Distribuzione del personale per aree geografiche*

Il 45 per cento dei dipendenti regionali è concentrato nelle regioni meridionali, isole escluse (ossia Campania, Molise, Puglia, Basilicata e Calabria), ammontare, al 31 dicembre 1992 a 26.184 unità.

Al Nord e al Centro le relative percentuali sono, rispettivamente, del 29 per cento e del 6 per cento (Tav. 4.8 e 4.9).

Se si raffrontano tali dati con la popolazione residente al luglio 1992 nelle regioni considerate, si rileva che, mentre al Sud, il rapporto tra dipendenti regionali e abitanti è di 1 a 494 e al Nord il rapporto medesimo è di 1 a 1.414 e al Centro di 1 a 787 (Tav. 4.10).

#### 4.2.8 *Personale non di ruolo*

Il personale non di ruolo temporaneo e contrattista ammonta a 7.467 unità. Rispetto al personale di ruolo dipendente dalle regioni registra una percentuale molto superiore al sud con il 25 per cento, mentre al centro-nord tale personale non raggiunge il 4 per cento.

Il dato delle regioni meridionali è fortemente condizionato dalla presenza in Campania come più sopra rilevato, di 5.853 dipendenti non di ruolo. Infatti nelle amministrazioni regionali il personale non di ruolo incide in misura del 12,74 per cento sul totale mentre nello Stato tale incidenza è del 7,7 per cento.

Tavola 4.7

## DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DEL PERSONALE DI RUOLO DELLE REGIONI PER ANZIANITA' DI SERVIZIO AL 31.12.1992 (\*)

QUALIFICA/LIVELLO	FASCE DI ANZIANITA' DI SERVIZIO IN ANNI								TOTALE
	0 - 5	6 - 10	11 - 15	16 - 20	21 - 25	26 - 30	31 - 35	oltre 35	
DIRIGENTI	3,6	5,5	11,9	30,3	18,6	15,4	9,6	5,1	5.146
OTTAVO LIVELLO	14,2	11,9	17,3	26,8	14,0	7,8	5,3	2,9	7.326
SETTIMO LIVELLO	13,4	34,5	20,2	16,8	8,4	3,7	2,5	0,5	9.305
SESTO LIVELLO	14,5	22,3	30,1	17,7	8,0	3,7	2,4	1,3	10.823
QUINTO LIVELLO	26,5	21,3	30,3	10,9	6,5	2,5	1,5	0,5	5.021
QUARTO LIVELLO	28,4	29,2	19,4	10,0	5,5	4,0	1,6	1,9	6.130
TERZO LIVELLO	26,8	32,9	17,1	8,2	8,1	2,3	1,3	3,3	2.659
SECONDO LIVELLO	33,2	29,7	13,1	8,5	3,0	2,5	1,8	8,1	627

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

(\*) Escluso il dato incompleto della Calabria

Tavola 4 B

## DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DEL PERSONALE DELLE REGIONI NEL 1992

QUALIFICAZIONE/LIVELLO	NORD	CENTRO	SUD
DIRIGENTI	20,62	19,26	17,96
OTTAVO LIVELLO	17,60	21,97	11,72
SETTIMO LIVELLO	18,42	13,61	15,94
SESTO LIVELLO	17,36	21,92	20,72
QUINTO LIVELLO	8,76	5,52	7,40
QUARTO LIVELLO	9,04	11,17	7,56
TERZO LIVELLO	2,97	2,85	4,23
SECONDO LIVELLO	0,43	1,05	1,34
PRIMO LIVELLO	0,57		0,04
PERSONALE NON DI RUOLO	4,23	2,65	13,09

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

Tavola 4 9

## DISTRIBUZIONE PER AREE GEOGRAFICHE DEL PERSONALE DELLE REGIONI IN SERVIZIO NEL 1992

	DOTAZIONE ORGANICA (a)	%	PERSONALE IN SERVIZIO AL 1°/1		PERSONALE IN SERVIZIO AL 31/12		(b-a)/a *100	(c-a)/a *100
			Totale (b)	%	Totale (c)	%		
NORD (PIEMONTE, LIGURIA, LOMBARDIA, TRENTINO ALTO ADIGE, VENETO, EMILIA ROMAGNA)	19.563	33	17.366	29	16.970	29	-11,23	-13,25
CENTRO (TOSCANA, LAZIO, UMBRIA, MARCHE, ABRUZZO)	17.846	30	15.650	28	15.470	26	-12,31	-13,31
SUD (MOLISE, CAMPANIA, PUGLIA, BASILICATA, CALABRIA)	22.082	37	26.270	44	26.184	45	+18,97	+18,58
TOTALE	59.491	100	59.286	100	58.624	100	-0,34	-1,48

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

Tavola 4 10

## RAPPORTO POPOLAZIONE/DIPENDENTI DELLE REGIONI IN SERVIZIO AL 31.12.1992

	POPOLAZIONE (a)	PERSONALE IN SERVIZIO AL 31/12 (b)	a/b
NORD (PIEMONTE, LIGURIA, LOMBARDIA, TRENTINO ALTO ADIGE, VENETO, EMILIA ROMAGNA)	23.992.000	16.970	1.414
CENTRO (TOSCANA, LAZIO, UMBRIA, MARCHE, ABRUZZO)	12.177.000	15.470	787
SUD (MOLISE, CAMPANIA, PUGLIA, BASILICATA, CALABRIA)	12.935.000	26.184	494
TOTALE	49.104.000	58.624	838

Fonte: Elaborazione Cortis dei conti su dati Regioneria generale dello Stato e ISTAT



#### 4.2.9 *Tasso di disoccupazione e impiego presso le amministrazioni regionali*

Secondo dati ISTAT del luglio 1992 il tasso di disoccupazione medio in Italia è del 10,98 per cento, quello più elevato si registra nelle regioni meridionali. Tutte, ad eccezione del Molise e della Puglia, mostrano un tasso superiore al 20 per cento. Il tasso medio è di 19,72 per cento, limitatamente al personale femminile il tasso di disoccupazione nel sud è elevatissimo, arrivando a sfiorare il 30 per cento.

Nelle regioni del nord il tasso è di 5,66 per cento e in quelle del centro è di 9,68 per cento cioè molto vicino al tasso di disoccupazione medio in Italia. La regione al nord con il più alto tasso di disoccupazione è la Liguria con 9,1 e al centro il Lazio con l'11 per cento circa. La regione che mostra il tasso in assoluto più elevato è la Campania con 22,92 (Tav. 4.11).

Raffrontando i dati appena rilevati con quelli relativi alle vacanze organiche del personale regionale al 31 dicembre 1992 si rileva in alcuni casi che il tasso di disoccupazione risulta essere inversamente proporzionale alle vacanze medesime. Infatti, in Puglia ove il tasso di disoccupazione è assai al di sopra della media nazionale si riscontra un'eccedenza di personale sugli organici. In Campania, apparentemente la situazione è diversa perché esiste carenza organica, anche se esigua. Il fenomeno trova però conferma anche in questa regione, in considerazione della forte presenza di personale non di ruolo.

Tale ultima osservazione è ulteriormente avvalorata dall'esame dei dati relativi al personale non di ruolo. Infatti, proprio nelle regioni con il più alto tasso di disoccupazione il personale non di ruolo è in percentuale maggiore rispetto alle regioni con tasso di disoccupazione più contenuto.

Tavola 4 11

## TASSO DI DISOCCUPAZIONE NEL 1992

REGIONI	PERSONE IN CERCA DI OCCUPAZIONE (*)				TASSO DI DISOCCUPAZIONE			
	M	F	M+F	M+F	% M	% F	% F	% TOT
PIEMONTE	50	101	151	151	4,27	13,03	7,77	7,77
LOMBARDIA	78	122	200	200	3,19	7,82	4,99	4,99
TRENTINO ALTO ADIGE	4	6	10	10	1,57	3,85	2,44	2,44
VENETO	38	61	99	99	3,09	8,21	5,07	5,07
LIGURIA	24	38	62	62	5,69	14,79	9,13	9,13
EMILIA ROMAGNA	32	60	92	92	2,98	7,80	4,99	4,99
TOSCANA	49	82	131	131	5,30	13,10	8,45	8,45
LAZIO	106	132	238	238	7,65	16,49	10,98	10,98
UMBRIA	11	21	32	32	5,34	14,89	9,22	9,22
MARCHE	15	26	41	41	3,92	10,20	6,44	6,44
ABRUZZO	23	34	57	57	7,08	17,17	10,67	10,67
MOLISE	8	14	22	22	9,09	24,14	15,17	15,17
CAMPANIA	268	250	518	518	17,55	36,55	22,92	22,92
PUGLIA	108	115	223	223	10,53	22,42	14,49	14,49
BASILICATA	19	34	53	53	12,42	34,69	20,72	20,72
CALABRIA	84	82	166	166	15,97	28,18	20,44	20,44

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Legenda: M=maschi; F=femmine

(\*) Dati in migliaia

### 4.3 - Analisi della spesa

#### 4.3.1 Spesa complessiva

La tabella 4.12 espone gli impegni assunti nel 1992 per retribuzioni al personale regionale di ruolo risultante dalla somma dai dati congruenti e incongruenti.

Complessivamente la spesa sostenuta per il personale delle regioni, comprensiva, oltre che delle retribuzioni anche delle spese per indennità di missione, assegni familiari e altre spese, ammonta a circa 2.680 miliardi, così suddivisi per singole voci di spesa:

	(dati in migliaia di lire)	valori %
stipendio	1.011.521.948	49,63
i.i.s.	740.605.662	36,34
acconti	20.223	0,001
straordinario	43.296.125	2,12
incentivi	38.029.676	1,87
altre indennità	112.943.558	5,54
arretrati	91.805.072	4,50
<b>totale retribuzione</b>	<b>2.038.222.264</b>	<b>100</b>
indennità di missione	32.073.923	
assegni nucleo familiare	9.115.278	
altre spese	2.317.847	
contributi	597.762.663	
<b>totale altre voci</b>	<b>641.269.711</b>	
<b>costo del personale</b>	<b>2.679.491.975</b>	

#### 4.3.2 Segue. Spesa suddivisa per regioni

Sulla base dei dati ricavati dal sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato, risulta un'incidenza sulla spesa complessiva per il personale delle regioni al nord del 31,52 per cento (844 miliardi), al centro del 28,00 per cento (750 miliardi) e al sud del 40,48 per cento (1.084 miliardi). La ripartizione percentuale corrisponde a quella del personale.

Tavola 4 12

## SOMME IMPEGNATE PER IL PERSONALE DI RUOLO DELLE REGIONI NEL 1992 (\*)

QUALIFICA/LIVELLO	(IMPORTI IN MIGLIAIA DI LIRE)										% SUL TOTALE
	STIPENDIO	INDENNITA' SPECIALE	STRAORDINARIO	INCENTIVI ALLA PRODUTTIVITA'	ALTRE INDENNITA'	EMOLUMENTI ANNI PRECEDENTI	TOTALE				
DIRIGENTI	197.454.792	76.595.741	175.476	132.660	92.315.318	25.409.962	392.083.949			20,7	
OTTAVO LIVELLO	188.442.831	109.724.695	8.261.987	7.198.347	11.446.009	15.017.022	340.090.691			18,0	
SETTIMO LIVELLO	169.941.231	127.998.029	5.775.154	10.381.247	1.552.892	11.754.807	327.403.360			17,3	
SESTO LIVELLO	195.840.097	170.981.528	8.852.541	9.158.862	1.894.244	21.878.644	408.606.016			21,6	
QUINTO LIVELLO	65.724.784	65.130.109	5.120.915	4.786.867	1.153.351	6.563.842	148.489.848			7,8	
QUARTO LIVELLO	76.476.006	86.435.271	6.462.698	3.813.063	1.703.664	7.171.034	182.061.736			9,6	
TERZO LIVELLO	28.385.132	35.217.232	1.940.251	1.833.178	354.097	2.095.209	69.825.099			3,7	
SECONDO LIVELLO	7.215.323	10.720.043	820.887	238.797	36.602	581.029	19.612.861			1,0	
PRIMO LIVELLO	3.034.147	284.766	139.154	14.827	139.319	414.775	4.006.988			0,2	
Totale livelli	735.059.331	606.471.673	37.373.587	37.435.288	18.280.178	65.476.362	1.500.096.479			79,3	
TOTALE	932.514.123	683.067.414	37.549.063	37.567.948	110.595.496	90.886.324	1.892.180.368			100,0	

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

(\*) Dati congruenti e incongruenti

La spesa, pertanto, è maggiore nelle regioni meridionali che registrano la presenza percentuale più elevata dei dipendenti regionali.

In Lombardia, la regione del nord con più alta densità demografica, la spesa per il personale costituisce il 27,73 per cento della spesa sostenuta in quell'area geografica e l'8,74 per cento sul totale nazionale. Analoga situazione si verifica al centro per ciò che concerne la spesa per il personale sostenuta dalla regione Lazio (le percentuali sono rispettivamente del 33 per cento e del 9,27 per cento).

In Campania la regione che in assoluto ha la maggiore densità demografica, la spesa per il personale è quasi del 50 per cento (49,15 per cento) della spesa sostenuta in tutto il meridione ed incide per il 19 per cento sul totale nazionale (Tav. 4.13).

#### 4.3.3 *Spesa suddivisa per qualifiche*

La spesa per la VI qualifica funzionale ha un'incidenza percentuale maggiore (21,6 per cento) rispetto alla spesa per le altre qualifiche, dirigenti compresi. Ciò in quanto i dipendenti della VI qualifica (12.778 unità al 31 dicembre 1992), hanno una consistenza di gran lunga superiore a quella delle altre qualifiche.

La spesa per i dirigenti in relazione alla consistenza è la più elevata (392 miliardi circa pari al 20,7 per cento della spesa totale).

La IV e la V qualifica funzionali, pur costituendo il 23 per cento del totale del personale di ruolo incidono sulla spesa complessiva per il 17 per cento.

La qualifica funzionale che comporta, per tutto il territorio nazionale, una minore spesa è la prima. Tale qualifica, assente nelle regioni del centro, è presente al nord soltanto nel Veneto con un'incidenza sulla spesa per il personale della regione del 2,84 per cento e, al sud, è presente in tutte le regioni ma il suo peso è assai esiguo se si considera che l'incidenza della spesa su tutta l'area del Mezzogiorno, isole escluse, è pari allo 0,03 per cento.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4 13

## COSTO DEL PERSONALE DELLE REGIONI IN SERVIZIO NEL 1992

REGIONE	STIPENDIO	INDENNITA' INTEGRATIVA SPECIALE	STRAGORDINARIO	INCENTIVI ALLA PRODUTTIVITA'	ALTRE INDENNITA'	EMOLUMENTI ANNI PRECEDENTI	INDENNITA' DI MISSIONE	ASSEGNO PER NUCLEO FAMILIARE	ALTRE SPESE	CONTRIBUTI	COSTO DEL PERSONALE
PIEMONTE	54 840 156	38 903 189	2 505 290	5 817 402	9 706 483	4 228 892	767 549	145 899	158 356	30 578 765	141 832 579
LOMBARDIA	91 163 776	60 592 989	7 540 280	6 716 873	2 146 370	5 195 350	3 813 473	265 622	12 849	53 101 461	234 220 075
TRENTINO-ALTO ADIGE	15 523 111	9 777 339	625 755	671 953	2 146 370	3 166 048	327 580	34 305	641 165	9 402 920	42 316 546
VENETO	63 984 992	46 375 599	3 113 750	1 761 890	8 519 624	6 731 705	1 589 545	259 178	246 095	36 933 122	169 515 500
LIGURIA	28 256 473	19 152 034	1 304 853	1 761 890	4 943 586	672 660	976 263	105 578	101 097	13 533 889	69 046 433
EMILIA ROMAGNA	72 012 477	47 804 051	1 556 703	1 566 740	10 605 204	8 863 337	3 022 582	177 223	154 326	41 868 223	187 630 846
Nord	325 780 985	222 605 201	16 646 631	9 817 985	42 638 140	28 857 992	10 496 972	987 805	1 311 888	185 418 380	844 561 979
TOSCANA	79 807 317	60 854 925	3 931 304	3 981 364	14 180 621	2 820 417	2 822 999	376 560	99 574	47 868 792	216 553 873
MARCHE	38 428 976	29 741 905	941 496	3 074 280	3 074 280	196 920	368 842	196 920	25 363 012	25 363 012	98 115 431
UMBRIA	34 894 314	23 898 667	595 131	1 377 165	5 589 684	2 409 243	904 569	164 512	18 327 839	18 327 839	88 181 124
LAZIO	92 388 367	68 149 882	7 745 273	4 562 847	12 417 420	7 488 664	2 567 020	702 936	268 738	52 197 812	248 488 959
ABRUZZO (1)	35 914 976	28 914 735	837 716	4 562 847	2 958 141	7 380 021	1 080 750	416 275	21 359 413	21 359 413	98 862 027
Centro	281 433 950	211 560 114	14 050 920	9 921 376	38 230 146	19 898 345	7 744 180	1 877 203	368 312	165 116 868	750 201 414
MOLISE	16 575 352	12 343 113	1 188 934	348 066	2 634 433	1 723 254	533 248	167 453	9 701 958	9 701 958	45 213 811
CAMPANIA (1)	181 506 093	140 432 185	3 276 417	16 108 057	10 859 871	19 746 926	5 278 303	2 704 080	130 980 939	130 980 939	510 892 971
BASILICATA	26 565 802	18 612 457	809 615	745 086	8 295 001	1 003 904	295 662	303 769	75 930	15 340 841	72 048 067
PUGLIA	82 962 045	65 900 896	258 815	1 026 106	4 026 651	2 875 000	2 875 000	1 555 320	47 580 840	47 580 840	206 183 673
CALABRIA	96 717 944	69 151 696	7 066 793	65 000	6 259 216	20 574 651	4 850 648	1 518 468	561 717	43 622 837	250 389 970
Sud	404 327 236	306 440 347	12 588 574	18 290 315	32 075 272	43 048 735	13 832 861	6 250 090	637 647	247 227 475	1 084 728 492
TOTALE	1 011 542 171	740 605 662	43 286 125	38 029 676	112 943 558	91 805 072	32 074 013	9 115 098	2 317 847	587 762 663	2 679 491 865

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

(1) Compresi eccenti

L'analisi per aree geografiche non rileva scostamenti significativi rispetto al dato medio delle regioni.

Infatti, al nord è la spesa per i dirigenti che incide maggiormente sull'importo globale; al centro è la spesa per le qualifiche funzionali VIII e VI che ha il peso maggiore nella composizione della spesa complessiva; al sud si verifica la medesima situazione del centro, almeno limitatamente alla VI q.f.

In relazione alle aree più densamente abitate, l'analisi della spesa in rapporto ai livelli pone in risalto il dato della Lombardia, il cui conto annuale espone la maggiore spesa, per il nord, riguardo della VII q.f. (24,7 per cento della spesa regionale); il dato del Lazio per ciò che concerne l'VIII q.f. (29,12 per cento della spesa per il personale della regione) e quello della Campania riguardo alla spesa per la VII q.f. (con un'incidenza del 20,16 per cento sull'intera spesa per il personale della regione).

Si rileva, infine, che i dati utilizzati, esistenti nel sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato, non computano nel calcolo della spesa sostenuta per i singoli livelli, nonché per le qualifiche dirigenziali gli importi per contributi a carico dell'amministrazione, le spese per indennità di missione, le spese per assegni per nucleo familiare ed altre spese che, invece, sono state computate nel calcolo della spesa per il costo globale del personale delle regioni di cui al paragrafo precedente.

#### 4.3.4 *Retribuzione accessoria*

Il totale della retribuzione accessoria cioè compenso per lavoro straordinario compenso per l'incentivazione della produttività e indennità, ammonta a 186 miliardi ed è pari al 9,8 per cento del totale della spesa (Tav. 4.14).

Il peso della retribuzione accessoria sulla spesa è distribuito in maniera assai diversificata nelle singole regioni e, comunque, non sempre può dirsi causalmente collegato alla situazione (di eccedenza o di carenza) organica.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4 14

## RETRIBUZIONE ACCESSORIA DEL PERSONALE DI RUOLO DELLE REGIONI IN SERVIZIO NEL 1992 (\*)

REGIONE	RETRIBUZIONE ACCESSORIA		TOTALE	% a/b
	(a)	(b)		
PIEMONTE	12.068.438	107.424.683	11,2	
LOMBARDIA	17.924.678	161.941.674	11,1	
TRENTINO ALTO ADIGE	3.350.611	29.557.745	11,3	
LIGURIA	6.248.351	54.244.527	11,5	
VENETO	13.380.840	127.248.917	10,5	
EMILIA ROMAGNA	13.460.041	138.411.775	9,7	
<i>Nord</i>	66.432.959	618.829.321	10,7	
TOSCANA	21.953.119	162.347.141	13,5	
LAZIO	24.137.700	187.975.554	12,8	
UMBRIA	7.559.558	65.150.433	11,6	
MARCHE	3.850.089	68.268.491	5,6	
ABRUZZO	3.793.787	75.263.047	5,0	
<i>Centro</i>	61.294.253	559.004.666	11,0	
MOLISE	4.159.531	34.763.238	12,0	
CAMPANIA	28.718.081	318.079.888	9,0	
PUGLIA	5.309.572	149.297.582	3,6	
BASILICATA	9.815.346	55.006.672	17,8	
CALABRIA	9.982.774	157.199.010	6,4	
<i>Sud</i>	57.985.304	714.346.390	8,1	
TOTALE	185.712.516	1.892.180.377	9,8	

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

(\*) Dati congruenti e incongruenti



Mentre al nord il rapporto tra retribuzione accessoria e totale della spesa è costante e si attesta intorno all'11 per cento, al centro ed al sud si rilevano percentuali molto differenziate racchiuse entro una forbice che va dal 5 per cento dell'Abruzzo al 17,8 per cento della Basilicata.

Raffrontando tali dati estremi con la situazione del personale in quelle regioni, si rileva in entrambi una carenza organica, certamente più elevata nella Basilicata (20 per cento contro l'11 dell'Abruzzo); tuttavia il dato di tale regione non è in assoluto quello più elevato. Carenze organiche più cospicue si riscontrano in Piemonte, Liguria, Molise e Calabria - regione, quest'ultima in cui la retribuzione accessoria non supera il 6,5 per cento delle spesa.

In Puglia, la regione che ha una considerevole eccedenza organica, la retribuzione accessoria è in percentuale la più bassa (3,6 per cento).

#### 4.3.5 Segue. *Indennità di funzione*

Con l'accordo collettivo del 23 dicembre 1989 è stata prevista la corresponsione ai dirigenti regionali di un'indennità correlata all'effettivo esercizio delle funzioni e graduata in rapporto allo stipendio secondo coefficienti varianti da 0,1 ad 1. L'indennità assorbe ogni altro emolumento accessorio.

Raffrontando i dati relativi al 1992 per tutti gli enti del comparto, si rileva che la media della retribuzione per indennità di funzione supera i 20 milioni nelle Province e nei comuni.

Nelle regioni a statuto ordinario è di 17 milioni. Molto inferiore è il dato relativo alle Camere di commercio (12 milioni) ed agli Enti regionali di sviluppo agricolo (14 milioni).

I dati riferiti hanno meno valore indicativo, tenuto conto delle innumerevoli inadempienze ed incompletezze verificatesi nella trasmissione dei conti annuali concernenti il comparto.

Tuttavia, limitatamente alle regioni, non può non essere rilevato che la spesa per indennità di funzione costituisce più del 90 per cento della retribuzione accessoria complessiva per le regioni considerate (Tav. 4.15).

#### 4.3.6 *Retribuzione media annua lorda pro capite*

La retribuzione media annua lorda pro capite, riferita all'intero territorio nazionale, per retribuzioni del personale delle regioni, comunque in servizio, ammonta a 34,6 milioni. Le regioni che più si avvicinano a tale risultato sono l'Emilia-Romagna, l'Umbria e il Molise.

La regione che registra il maggiore scostamento per difetto dal dato medio sopra riportato è la Campania. Segue la Puglia.

La regione, invece, che mostra la più alta media annua di spesa per il personale è la Calabria, seguita dal Trentino Alto Adige e dalla Basilicata (Tav. 4.16).

Mentre per la Basilicata il dato elevato è certamente caratterizzato dal considerevole peso della retribuzione accessoria sul totale della spesa (come rilevato nel paragrafo 4.3.4), per il Trentino Alto Adige e, soprattutto per la Calabria sul dato finale influisce in modo determinante la voce relativa alla spesa media annua complessiva per gli stipendi dei dirigenti (Tav. 4.17).

In Calabria è di 85 milioni per il II livello dirigenziale e 4 per il I, in Trentino è di 60 milioni per il II livello e 32 per il I.

Nelle altre regioni, ad eccezione della Campania (58 milioni per il II livello dirigenziale) e in Basilicata (45,7 milioni per il II livello) la spesa media annua per stipendi per il II livello non supera i 45 milioni.

TAVOLA 4.15

**INDENNITÀ DI FUNZIONE CORRISPOSTA AI DIRIGENTI  
DEL COMPARTO REGIONI-ENTI LOCALI NEL 1992**

(IMPORTI IN MIGLIAIA DI LIRE)

	DIRIGENTI al 31/12 (a)	SPESA PER INDENNITÀ DI FUNZIONE (b)	b/a
REGIONI A STATUTO ORDINARIO	5.318	88.997.816	16.735
PROVINCE	1.684	36.261.964	21.533
COMUNI	6.471	131.325.801	20.295
COMUNITÀ MONTANE	324	5.036.462	15.545
CAMERE DI COMMERCIO	250	3.078.676	12.315
IACP	540	9.671.971	17.911
AZIENDE ED ENTI DI SOGGIORNO E TURISMO	77	1.534.115	19.924
ENTI REGIONALI DI SVILUPPO AGRICOLO	237	3.410.914	14.392
<b>TOTALE</b>	<b>14.910</b>	<b>279.317.719</b>	<b>18.745</b>

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

TAVOLA 4.16

**RETRIBUZIONE MEDIA DEL PERSONALE  
DELLE REGIONI IN SERVIZIO NEL 1992**

(IMPORTI IN MIGLIAIA DI LIRE)

REGIONE	RETRIBUZIONE MEDIA ANNUA
PIEMONTE	39.613
LOMBARDIA	35.945
TRENTINO ALTO ADIGE	43.386
VENETO	39.434
LIGURIA	34.627
EMILIA ROMAGNA	37.008
TOSCANA	35.985
MARCHE	36.247
UMBRIA	37.515
LAZIO	38.605
ABRUZZO	35.409
MOLISE	37.941
CAMPANIA	25.668
BASILICATA	41.474
PUGLIA	28.877
CALABRIA	48.392
<b>MEDIA REGIONI</b>	<b>34.573</b>

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

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

STIPENDIO MEDIO DEI DIRIGENTI DELLE REGIONI IN SERVIZIO NEL 1992

Tavola 4.17

REGIONE	(IMPORTI IN MIGLIAIA DI LIRE)			
	PRIMO LIVELLO DIRIGENZIALE	DIFFERENZA RISPETTO ALLA MEDIA	SECONDO LIVELLO DIRIGENZIALE	DIFFERENZA RISPETTO ALLA MEDIA
PIEMONTE	31.573	-1.946	39.752	-7.433
LOMBARDIA	33.433	-88	41.433	-5.752
TRENTINO ALTO ADIGE	32.290	-1.231	60.339	+13.154
LIGURIA	32.707	-814	42.849	-4.336
VENETO	37.863	+4.342	37.887	-9.298
EMILIA ROMAGNA	33.306	-215	44.069	-3.116
TOSCANA	32.381	-1.140	42.048	-5.137
LAZIO	33.170	-351	44.742	-2.443
UMBRIA	31.833	-1.688	40.512	-6.673
MARCHE	34.082	+561	42.565	-4.620
ABRUZZO	32.237	-1.284	43.062	-4.123
MOLISE	32.040	-1.481	43.328	-3.857
CAMPANIA	32.345	-1.176	58.623	+11.438
PUGLIA	24.161	-9.360	35.055	-12.130
BASILICATA	29.977	-3.544	45.762	-1.423
CALABRIA	44.120	+10.599	85.676	+38.491
MEDIA	33.521		47.185	

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

#### 4.3.7 Indicatori economici e retribuzione media annua lorda pro capite (212)

Raffrontando i dati appena esposti della retribuzione media annua lorda pro capite con i maggiori indicatori economici delle regioni, si rileva un'estrema varietà di risultati.

In Campania e in Puglia, regioni nelle quali il Prodotto interno lordo ha un'incidenza percentuale inferiore dell'incidenza della popolazione e dove il tasso di disoccupazione è assai superiore alla media nazionale, la retribuzione media annua lorda pro capite per i dipendenti regionali è inferiore alla media nazionale in maniera rilevante.

Viceversa in Calabria e Basilicata, regioni nelle quali si riscontrano indicatori economici analoghi a quelli delle altre due regioni meridionali sopra considerate, la spesa media annua è molto superiore alla media nazionale.

Nelle restanti regioni, ad eccezione del Trentino Alto Adige e della Liguria, regioni del centro-nord nelle quali si registrano rispettivamente la più elevata e la più bassa retribuzione media annua lorda pro capite, pur in presenza di una vasta gamma di indicatori rappresentativi di realtà economiche molto diversificate, non si rilevano scostamenti, in eccesso e in difetto, superiori al 5 per cento dalla media annua nazionale delle retribuzioni (Tav. 4.18).

---

(212) È d'uopo avvertire che i dati presi in esame concernono il 1989 (le regioni in cifre 1993 ISTAT pag. 49 Tav. 8.1). Si è ritenuto di mostrarli ugualmente considerato che la rappresentazione è per percentuali e che, pertanto, non dovrebbe discostarsi in maniera consistente dal dato del 1992.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4 18

## INDICATORI ECONOMICI E RETRIBUZIONE MEDIA ANNUA LORDA PRO-CAPITE

REGIONE	INCIDENZA % POPOLAZIONE <sup>(1)</sup>	INCIDENZA % PIL <sup>(2)</sup>	TASSO DI DISOCCUPAZIONE	RETRIBUZIONE MEDIA ANNUA LORDA PRO-CAPITE	DIFFERENZA % RISPETTO ALLA MEDIA REGIONI <sup>(3)</sup>
PIEMONTE	7,6	9,1	7,7	39.613	+14,58
LOMBARDIA	15,6	20,2	4,9	35.945	+3,97
TRENTINO ALTO ADIGE	1,5	1,8	2,4	43.386	+25,49
LIGURIA	2,9	3,3	9,1	34.627	+0,16
VENETO	7,7	8,8	5,0	39.434	+14,06
EMILIA ROMAGNA	6,9	8,4	4,9	37.008	+7,04
TOSCANA	6,2	6,6	8,4	35.985	+4,08
LAZIO	8,9	10,0	10,9	38.605	+11,86
UMBRIA	1,4	1,3	9,2	37.515	+8,51
MARCHE	2,5	2,5	6,4	36.247	+4,84
ABRUZZO	2,2	1,9	10,6	35.409	+2,42
MOLISE	0,5	0,4	15,1	37.941	+9,74
CAMPANIA	9,9	6,9	22,9	25.668	-26,76
PUGLIA	7,0	5,2	14,4	28.879	-16,47
BASILICATA	1,0	0,6	20,7	41.474	+19,96
CALABRIA	3,6	2,2	20,4	46.392	+39,97

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

(1) Consimento 1991

(2) Anno 1989

(3) Media Regioni: 34 573

## CAPITOLO V

## IL PERSONALE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

**5.0 - Premessa**

Il presente capitolo, relativo al personale del servizio sanitario nazionale (S.S.N.), è stato redatto tenendo conto, oltre che dei dati forniti dal conto annuale — volume 2° — i quali, naturalmente, costituiscono la base di partenza dell'analisi svolta e delle valutazioni espresse — anche di fonti ulteriori, che verranno di volta in volta espressamente indicate. I dati e le cifre riportati senza citazione della fonte, devono perciò intendersi riferiti al conto annuale.

Per quel che riguarda in particolare il predetto conto annuale, va poi chiarito che, per una maggiore completezza di esposizione, si è scelto di considerare, sommandoli tra loro, sia i dati relativi agli enti congruenti che quelli degli enti cosiddetti incongruenti (che cioè hanno fornito alla R.G.S. dati non del tutto omogenei); di conseguenza le cifre risultanti presenteranno necessariamente delle approssimazioni, dovute appunto alla presenza di dati disomogenei. Bisogna inoltre tenere presente che la predetta rilevazione degli enti del servizio sanitario nazionale è anche incompleta, dal momento che 22 di tali enti (tra cui 21 unità sanitarie locali) non hanno provveduto all'inizio delle schede di rilevazione alla Ragioneria generale dello Stato (213).

A tale ultimo riguardo, appare utile precisare che gli enti del servizio sanitario nazionale complessivamente tenuti all'invio dei dati alla R.G.S. sono 698. Tra di essi, le unità sanitarie locali sono 659 (214), gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico 14, gli Istituti zooprofilattici sperimentali 10, i Presidi ed ospedali multizonali 13, mentre i cosiddetti « altri enti » sono due, di grandi dimensioni: l'Istituto Galliera di Genova e l'Ordine Mauriziano.

**5.1 - Consistenza, struttura e tendenza****5.5.1 In generale**

Il totale dei dipendenti del servizio sanitario nazionale, alla fine del 1992, risulta essere pari a 638.682 unità, stando alle rilevazioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato e pubblicate nel conto annuale (215). Nella cifra su riportata, sono comprese anche 19.608 unità di personale non di ruolo 4.460 unità, in larga maggioranza donne) e temporaneo (pari a 15.148 persone, oltre due terzi donne). Dalle stesse ta-

(213) Cfr. Appendice C e relativo allegato pag. 967 del vol. del conto annuale.

(214) Pag. 22 del conto annuale, vol. 2°.

(215) Tale cifra si ottiene sommando il totale dei dipendenti degli enti cosiddetti congruenti (473.654 unità - tavola A 11.0.1 di pag. 320 del 2° vol.) e quello degli enti incongruenti (165.028 impiegati - tavola B 11.0.1 a pag. 336).

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

vole del conto, si rileva poi che le dotazioni organiche complessive ammontano invece a 77.199 unità.

Più in dettaglio, risultano in servizio, alla data sopra indicata, 95.226 tra medici e veterinari (di cui 7 per cento uomini), mentre gli organici ne prevedono 121.450. La dirigenza non medica totalizza 19.913 unità in maggioranza uomini, contro 28.035 posti disponibili. Complessivamente, quindi, i dirigenti (medici, sanitari e amministrativi) risultano essere 115.139 (ben due terzi sono gli uomini), a fronte di 149.485 posti in organico.

Il personale inquadrato nei livelli del ruolo sanitario è di 277.958 unità (di cui il 68 per cento donne), su un organico di 352.935 unità; 62.915, in maggioranza donne, sono poi gli amministrativi (su 75.355 posti teorici); 163.062 (200.424 unità la dotazione organica complessiva) sono invece i dipendenti appartenenti al ruolo tecnico-professionale, in leggera prevalenza uomini. In totale, pertanto, il personale inquadrato nei diversi profili professionali dei livelli non dirigenziali ammonta a 503.935 unità (628.714 unità la dotazione organica), in maggioranza donne.

È possibile poi disporre di una visione « dinamica » relativa alla distribuzione del personale sanitario del servizio sanitario nazionale negli ultimi 10 anni, in base alle diverse qualifiche. Secondo l'ISTAT (216), la distribuzione in percentuale dei dipendenti, nei diversi periodi, è stata la seguente:

Anno	Medici	Ausiliari	Tecnici	Ammin.	Tot.
1981	13,4	73,7	5,0	7,9	100
1990	16,2	71,9	6,3	5,6	100
1991	17,6	70,5	7,1	4,8	100

Appare chiara, dalla lettura dei dati suddetti, la tendenza costante verso una progressiva diminuzione percentuale delle qualifiche amministrative, a favore di quelle « specialistiche »; tra queste ultime ugualmente costante è la tendenza verso l'aumento dei medici e dei tecnici, con correlativa diminuzione in percentuale degli ausiliari.

Dalla scomposizione degli stessi dati per aree territoriali, si rileva poi che nelle regioni nord orientali la percentuale del personale ausiliario è sempre stata più alta della media nazionale, mentre inferiore è la percentuale dei medici; nelle regioni meridionali, invece, i medici sono percentualmente sempre superiori alla media generale: nel 1991, ad esempio i medici sono il 20,8 per cento del totale, gli ausiliari il 68,5 per cento, i tecnici il 6,3 per cento e gli amministrativi il 4,4 per cento.

Tornando all'analisi relativa al 1992, nel corso di tale anno sono cessati dal servizio, complessivamente, 43.676 dipendenti (19.651 maschi e 24.015 donne) ed in particolare: 6.237 tra medici e veterinari; 1.305 dirigenti non medici; 18.876 dipendenti del ruolo sanitario; 3.651 ammini-

(216) ISTAT, *Rapporto Annuale - 1993*, Roma, maggio 1994, pag. 329 e segg.



strativi: 11.027 appartenenti ai livelli tecnico-professionali. I dipendenti non di ruolo cessati nel corso del 1992 sono infine 2.580. Va evidenziato che, delle persone di cui sopra, 2.247 unità hanno lasciato il servizio per passaggio ad altre amministrazioni pubbliche.

Relativamente invece alle assunzioni nel corso del 1992, si riscontra un totale generale di 40.078 unità, così suddivise: 7.782 medici e veterinari; 1.317 dirigenti non medici; 18.416 per i livelli del ruolo sanitario; 2.358 amministrativi; 7.016 dei ruoli tecnico-professionali; 3.189 dipendenti non di ruolo. Tra i dipendenti neo-assunti sopra descritti, 2.149 sono quelli provenienti da altre amministrazioni.

Globalmente, il saldo tra assunzioni e cessazioni nel corso dell'anno 1992, per tutto il comparto del servizio sanitario nazionale, risulta pertanto essere negativo (43.676 dipendenti complessivamente cessati dal servizio, a fronte di 40.078 unità assunte).

Al riguardo, appare comunque interessante notare come il saldo di cui sopra sia fortemente squilibrato, a seconda delle qualifiche considerate.

Ed infatti per i medici e veterinari nonché per gli altri dirigenti le assunzioni nel corso del 1992, avvenute per lo più a seguito del completamento di procedure concorsuali, hanno addirittura superato le cessazioni dal servizio (6.237 medici e veterinari cessati, contro 7.782 assunti; 1.305 dirigenti cessati e 1.317 assunti). Per le altre categorie, invece, il rapporto cessazioni/assunzioni è in tutti i casi negativo, ma con forti differenze all'interno: per i dipendenti del ruolo sanitario lo scarto è lieve (18.876 cessazioni e 18.416 assunzioni); per gli amministrativi (3.651 cessati contro 2.358 assunti) e, ancor più per gli appartenenti a profili tecnico-professionali (11.027 cessazioni a fronte di appena 7.016 assunzioni) lo squilibrio diventa notevole. Le assunzioni superano le cessazioni, invece, relativamente ai dipendenti non di ruolo (3.189 contro 2.580).

#### *5.1.2 In particolare: il personale delle unità sanitarie locali*

Le unità sanitarie locali rappresentano le principali strutture della sanità pubblica a livello operativo. Esse venivano definite, dall'articolo 15 della legge n. 833 del 1978, « strutture operative dei comuni, singoli o associati, e delle comunità montane » ed erano preordinate all'erogazione dei servizi di assistenza sanitaria ed igiene. L'organizzazione complessiva delineata dalle norme della legge n. 833 del 1978, come noto, è tuttavia profondamente mutata a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo del 30 dicembre 1992, n. 502 (modificato a sua volta dal decreto legislativo 15 dicembre 1993, n. 517); le unità sanitarie locali sono infatti state trasformate in aziende, dotate di personalità giuridica pubblica e di completa autonomia gestionale ed organizzativa (articolo 3 decreto legislativo n. 502 del 1992, citato), nell'ambito delle norme fissate dalle regioni di riferimento. Va comunque precisato che, relativamente all'anno in esame (1992), per le strutture del servizio sanitario nazionale era ancora in vigore la precedente disciplina.

I dipendenti delle unità sanitarie locali rappresentano la stragrande maggioranza del totale degli occupati nel settore in esame. Le dotazioni organiche complessive, nell'anno 1992, sono infatti pari a 724.629 unità,

su un totale generale dell'intero settore che, come si ricorderà, è di poco superiore: 778.199 addetti.

In particolare, alla data del 31 dicembre 1992 sono in servizio nelle unità sanitarie locali 596.584 addetti (275.730 uomini e 320.854 donne). Di essi, 88.433 sono medici o veterinari (oltre due terzi gli uomini); 18.810 i dirigenti non medici; i funzionari del ruolo sanitario sono 261.860 (qui le donne sono il doppio degli uomini); gli amministrativi sono 59.226, in maggioranza donne; i dipendenti del ruolo tecnico-professionale sono 150.048, con prevalenza maschile; infine, il personale non di ruolo conta 4.240 unità e quello temporaneo 13.967, in maggioranza donne per entrambi i casi.

Per quanto riguarda le cessazioni dal servizio, sempre dal conto annuale si ricava che nel corso dell'anno in riferimento sono cessate complessivamente 40.334 unità, delle quali 2.181 perché passate ad altre amministrazioni. Più analiticamente, sono cessati dal servizio: 5.885 medici e veterinari; 1.243 dirigenti non medici; 17.278 appartenenti al ruolo sanitario; 3.425 amministrativi; 9.988 dipendenti del ruolo tecnico-professionale; infine, 2.515 unità non di ruolo.

Con riferimento alle assunzioni, nello stesso periodo risultano assunte complessivamente 37.171 persone comprese 2.079 provenienti da altre pubbliche amministrazioni. In particolare, i medici e veterinari assunti sono 7.351; 1.248 sono stati i neo assunti per la dirigenza non medica; 16.948 per quanto riguarda il ruolo sanitario; 2.145 sono gli amministrativi; a 6.359 unità ammontano poi i dipendenti del ruolo tecnico e 3.120 gli impiegati non di ruolo di nuova assunzione.

Se si raffrontano cessazioni ed assunzioni avvenute nel 1992, il saldo risulta essere decisamente positivo per medici e veterinari (5.885 cessazioni contro 7.351 assunzioni) e stazionaria è la situazione per i restanti dirigenti (1.243/1.248); il saldo è negativo, invece, per le restanti qualifiche: per i sanitari si registrano infatti 17.278 cessazioni e 16.948 assunzioni; per gli amministrativi il rapporto è di 3.425 cessati contro 2.145 assunti e per i tecnico-professionali infine, a fronte di 9.988 cessazioni risultano solamente 6.359 nuovi assunti. Con riguardo al personale non di ruolo, il rapporto torna positivo: 2.515 cessazioni e 3.120 assunzioni.

#### 5.1.2.1 Segue: la distribuzione territoriale

Appare interessante evidenziare a questo punto anche la ripartizione del personale delle unità sanitarie locali in rapporto al numero degli abitanti di ogni regione (217), proprio perché le suddette unità sanitarie locali rappresentano le strutture deputate in via primaria ad assolvere alla finalità della tutela del benessere psico-fisico della collettività; esse infatti costituiscono da sole, come già accennato, la quasi totalità (oltre il 93 per cento) degli addetti del comparto sanità. Pertanto, la conoscenza dell'attuale ripartizione territoriale del personale di tali strutture costituisce senz'altro uno degli indicatori utili per la valutazione dei complessivi criteri di gestione delle risorse umane nel settore considerato.

(217) Per i dati relativi al numero degli abitanti, cfr. ISTAT, « Le regioni in cifre », Roma 1993, pag. 18.

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Orbene, da tale analisi emergono i dati riportati nella tabella che segue:

N.	REGIONE	N. ABITANTI (A)	N. DIPENDENTI unità sanitarie locali (B)	A/B
1	VAL D'AOSTA	115.397	1.735	66,51
2	PIEMONTE	4.290.412	48.839	87,85
3	LOMBARDIA	8.831.264	68.800	128,36
4	P.A. TRENTO	447.556	6.625	67,56
5	P.A. BOLZANO	439.358	5.609	78,33
6	VENETO	4.363.157	56.586	77,11
7	FRIULI V.G.	1.193.520	12.887	92,61
8	LIGURIA	1.668.078	23.440	71,16
9	EMILIA R.	3.899.170	55.905	69,75
10	TOSCANA	3.510.114	44.704	78,52
11	UMBRIA	804.154	11.682	68,84
12	MARCHE	1.427.666	18.955	75,32
13	LAZIO	5.031.230	39.880	126,16
14	ABRUZZO	1.243.690	15.971	77,87
15	MOLISE	327.893	4.043	81,10
16	CAMPANIA	5.589.587	56.984	98,09
17	PUGLIA	3.986.430	38.425	103,75
18	BASILICATA	605.940	6.148	98,56
19	CALABRIA	2.037.686	21.658	94,08
20	SICILIA	4.961.383	36.243	136,89
21	SARDEGNA	1.637.705	21.525	76,08

È chiaramente visibile, in base alle cifre su esposte, il notevole squilibrio esistente nella ripartizione territoriale del personale sanitario, in relazione alla popolazione di ciascuna regione. Basti infatti tenere presente che la media nazionale risultante dalle cifre su esposte è di 94,56 abitanti per ogni addetto unità sanitaria locale. Ebbene, esaminando le singole regioni si può facilmente notare come si passi dal rapporto 136,89 abitanti/dipendenti della Sicilia, a quello di 69,75 dell'Emilia-Romagna.

Più in generale, per le sette regioni del nord il rapporto di cui sopra (con la sola, vistosa eccezione della Lombardia: 128,36) risulta generalmente più basso della media nazionale, nel senso che il numero degli addetti è elevato. Lo stesso avviene per le regioni centrali, con l'eccezione, anche qui notevole, del Lazio (126,16 abitanti/dipendenti unità sanitaria locale). Nelle regioni meridionali, infine, il numero di abitanti per dipendente è quasi ovunque superiore alla media, tranne che in Sardegna, dove si registrano 76,08 abitanti/dipendente. Da rimarcare poi il caso già ricordato, della Sicilia, dove tale rapporto è il più sfavorevole tra tutte le realtà regionali (136,89 abitanti per addetto). Nel complesso, pertanto, le regioni del sud risulterebbero penalizzate, rispetto alle altre, nel numero di dipendenti sanitari a disposizione della collettività.

Le cifre sopra indicate vanno valutate con molta prudenza. Innanzitutto, infatti, esse non considerano il fenomeno della minorazione interna degli utenti verso strutture sanitarie situate in regioni diverse da

quella di residenza; ebbene, tale migrazione di fatto avviene per lo più, come noto, verso strutture ospedaliere situate nelle regioni del centro-nord; di conseguenza, la maggiore disponibilità di personale di tali unità sanitarie locali in rapporto agli utenti potrebbe poi rivelarsi più apparente che reale. In secondo luogo, si ribadisce l'incompletezza della rilevazione: il conto annuale non riporta infatti i dati relativi a tutti gli enti interessati, come in precedenza chiarito. Inoltre, il numero di addetti dei presidi sanitari di ogni regione non deve essere stabilito unicamente con riferimento al numero degli abitanti, ma anche ad altri indicatori (esempio: età media, malattie, fattori ambientali e climatici, estensione territoriale, eccetera), per cui una certa differenza nella distribuzione territoriale degli addetti può essere fisiologica e, in certi casi, dovuta. Infine, va evidenziato che, mancando nelle tavole del conto annuale i dati analitici relativi alla distribuzione del personale non dirigenziale (218), non è possibile rilevare se gli squilibri nella distribuzione territoriale degli addetti incidano direttamente, ed in quale misura, sull'offerta di prestazioni sanitarie ovvero riguardino prevalentemente i dipendenti dei profili amministrativi.

Sempre con riferimento al personale delle unità sanitarie locali, appare utile confrontare i dati del conto annuale, sopra esposti, con quelli forniti dal Ministero della sanità (219), riguardanti lo stesso periodo temporale considerato e asseritamente relativi (a differenza di quelli del conto) alla totalità delle unità sanitarie locali.

Da tale fonte risulta allora che nel 1992 sono in servizio, nell'intero territorio nazionale, 666.726 dipendenti USL. Di essi, 413.482 appartengono al ruolo sanitario (che comprende i medici e gli altri specialisti, il personale infermieristico e quello tecnico sanitario), 1.607 al ruolo professionale, 176.511 al ruolo tecnico e 74.082 al ruolo amministrativo; 1.035 dipendenti appartengono infine a qualifiche definite « atipiche ».

Occorre precisare, al riguardo, che la suddivisione del personale per ruoli, presente nelle rilevazioni del Ministero della sanità, non coincide con quella risultante dal conto annuale; la ripartizione del Ministero si basa infatti sui cosiddetti « quattro ruoli » (sanitario, professionale, tecnico e amministrativo) individuati in virtù dei diversi capitoli dei bilanci regionali (capitoli 008-029) sui quali vengono pagati stipendi e competenze accessorie ai dipendenti di ciascun profilo professionale (220).

La ripartizione territoriale dei dipendenti, effettuata dal Ministero, fornisce le seguenti risultanze:

N.	REGIONE	DIPENDENTI USL
1	VAL D'AOSTA	1.748
2	PIEMONTE	50.643
3	LOMBARDIA	96.460
4	P.A.TRENTO	6.498

(218) Le tavole A 11.1.4 e B 11.1.4 del conto annuale - pagg. 359 e 366 del vol. 2° - riportano infatti solo la specifica « personale livelli », senza distinguere il personale amministrativo da quello sanitario o tecnico-professionale.

(219) Più precisamente, dal Servizio Centrale della Programmazione Sanitaria - Ufficio di Statistica.

(220) Più in particolare, per quel che riguarda l'aspetto contabile e le spese per il personale USL, cfr. il paragrafo 5.2.2.1.

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

N.	REGIONE	DIPENDENTI USL
5	P.A. BOLZANO	5.608
6	VENETO	57.290
7	FRIULI V.G.	17.833
8	LIGURIA	24.576
9	EMILIA R.	55.735
10	TOSCANA	48.432
11	UMBRIA	11.503
12	MARCHE	19.338
13	LAZIO	52.948
14	ABRUZZO	15.548
15	MOLISE	3.846
16	CAMPANIA	55.717
17	PUGLIA	39.317
18	BASILICATA	6.114
19	CALABRIA	24.485
20	SICILIA	51.278
21	SARDEGNA	21.809
***	TOTALE	666.726

Ponendo a confronto le ultime due tabelle, quella precedente compilata in base al conto annuale e quest'ultima basata invece sui dati forniti dal Ministero, si notano diverse discordanze. A parte il generale lieve aumento del numero degli addetti per ogni regione nella seconda tabella (dovuto probabilmente alla maggiore completezza dei dati in possesso del Ministero), deve essere fatta rilevare la notevole differenza, in negativo, delle cifre relative ad alcune regioni (esempio: la Lombardia - quasi un terzo di dipendenti in meno secondo la RGS; il Friuli; la Toscana; il Lazio e la Sicilia, anch'esse con differenze non lievi). Per altre regioni (Provincia di Trento, Emilia, Umbria, Abruzzo, Molise, Campania e Calabria) si verifica invece il fenomeno inverso: i dati del conto annuale, nonostante la loro riferita incompletezza, riportano un numero di dipendenti maggiore rispetto alla rilevazione del Ministero.

Risulta allora chiaro, da quanto su esposto, che il primo problema da risolvere, per il futuro, è relativo ad un più stretto coordinamento tra i diversi uffici rilevatori, con un maggiore controllo delle fonti e delle stesse tecniche di rilevazione, affinché i dati risultanti possano costituire base certa per le successive analisi e valutazioni di competenza.

#### 5.1.2.2 Il personale delle unità sanitarie locali e le strutture sanitarie

Può essere interessante mettere in relazione il numero di addetti delle unità sanitarie locali nelle varie regioni, come risultanti secondo i dati del conto annuale, con il numero di posti-letto presenti nelle medesime regioni nel 1990 [ultimo dato disponibile (221)].

Tale riscontro potrebbe dare delle prime indicazioni circa il grado di utilizzo degli addetti nelle strutture sanitarie pubbliche delle diverse zone del paese, anche se bisogna essere consapevoli

(221) Fonte: « Le regioni in cifre » cit., pag. 24.

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

dell'imprecisione del parametro scelto, oltre che della sua approssimazione (222).

I dati relativi sono i seguenti:

N.	REGIONE	DIPENDENTI USL (A)	POSTI-LETTO (B)	A/B
1	VAL D'AOSTA	1.735	628	2,76
2	PIEMONTE	48.839	21.136	2,31
3	LOMBARDIA	68.800	50.602	1,37
4	P.A. TRENTO	6.625	3.609	1,83
5	P.A. BOLZANO	5.609	2.358	2,37
6	VENETO	56.586	31.791	1,77
7	FRIULI V.G.	12.887	9.703	1,32
8	LIGURIA	23.440	11.969	1,95
9	EMILIA R.	55.905	24.423	2,29
10	TOSCANA	44.704	20.877	2,14
11	UMBRIA	11.682	4.970	2,35
12	MARCHE	18.955	8.836	2,14
13	LAZIO	39.800	23.954	1,66
14	ABRUZZO	15.971	8.288	1,93
15	MOLISE	4.043	1.565	2,58
16	CAMPANIA	56.984	21.318	2,67
17	PUGLIA	38.425	23.733	1,62
18	BASILICATA	6.148	2.580	2,38
19	CALABRIA	21.658	9.963	2,17
20	SICILIA	36.243	23.748	1,52
21	SARDEGNA	21.525	8.065	2,67
**	TOTALE	596.584	313.576	1,90

Dall'esame della tabella proposta, appare evidente la diseguale distribuzione del personale in relazione alle strutture esistenti nelle varie regioni. Il rapporto medio nazionale è di 1,90 dipendenti USL per posto-letto in strutture pubbliche. Vi sono però regioni (come la Val d'Aosta, il Piemonte, l'Emilia Romagna, la Sardegna) con un numero percentuale di dipendenti molto più alto della suddetta media nazionale; altre regioni (Lombardia, Friuli, Lazio, Puglia, Sicilia) in cui la stessa percentuale è invece più scarsa della media. Da notare, infine, come il rapporto dipendenti/posti-letto su citato sembra tendenzialmente confermare quello di cui alla tabella precedente, tra numero di abitanti per regione e dipendenti USL.

Il Rapporto Annuale ISTAT, citato in precedenza (223), permette di conoscere anche il numero di dipendenti del servizio sanitario nazionale per ogni 100 posti-letto nelle strutture pubbliche, relativamente agli ultimi 10 anni. Ebbene, nel 1981 la media nazionale era di 115,2 dipendenti (di cui 15,5 medici, 84,9 ausiliari ed il resto tecnici ed amministrativi), mentre nel 1991 (ultimo dato disponibile) tale media è salita a 178,6

(222) Infatti il numero di posti-letto è relativo a tutte le strutture pubbliche, non alle sole unità sanitarie locali. Inoltre, è da ricordare che tale dato si riferisce all'anno 1990.  
(223) Cfr. nota n. 220.

impiegati ogni 100 posti (31,4 medici e 126 ausiliari, oltre ad amministrativi e tecnici), non tanto — va precisato — per l'aumento del numero degli addetti, quanto soprattutto a causa della progressiva diminuzione dei posti-letto nelle strutture pubbliche. Lo stesso dato, scomposto per le diverse aree territoriali, segue sostanzialmente l'andamento generale.

### 5.1.3 *Gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico*

Gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (I.R.C.C.S.) operano nell'ambito del servizio sanitario nazionale e perseguono gli obiettivi del Piano sanitario nazionale in materia di ricerca sanitaria e formazione del personale. Le strutture degli I.R.C.C.S., a differenza di quelle delle unità sanitarie locali, dipendono funzionalmente dal Ministero della sanità e non dalle regioni. Essi vengono definiti dalla legge (articolo 1 del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 269), « enti nazionali dotati di autonomia organizzativa, amministrativa, contabile, gestionale e tecnica ». La precedente disciplina (articoli 41 e 42 della legge n. 833 del 1978), in vigore anche per il periodo cui si riferisce la presente relazione prevedeva che gli Istituti in questione potessero concludere apposite convenzioni con le regioni o le unità sanitarie locali e fare parte così degli enti del servizio sanitario nazionale.

Secondo i dati forniti dal conto annuale, gli Istituti in questione assommano, alla fine del 1992, 15.367 dipendenti, in larga maggioranza donne, su una dotazione organica complessiva di 21.063 unità.

I medici e veterinari sono 2.519; i dirigenti non medici sono 481, i funzionari del ruolo sanitario sono 6.091, gli amministrativi 1.452 e gli addetti del ruolo tecnico-professionale 4.254. Infine, il personale non di ruolo o temporaneo ammonta a 570 unità.

Nel corso dell'anno, sono cessati dal servizio 1.122 dipendenti (102 medici, 15 dirigenti non medici, 5 sanitari, 91 amministrativi, 319 del ruolo tecnico-sanitario e 40 non di ruolo). Solo 20 tra essi sono cessati per passaggio ad altre amministrazioni.

Riguardo alle assunzioni, nel corso del 1992 sono state assunte 973 persone. In particolare, sono stati assunti 164 medici a tempo pieno, 1 veterinario, 35 altri dirigenti, 473 sanitari, 87 amministrativi, 172 appartenenti al ruolo tecnico-sanitario e 41 dipendenti non di ruolo. 16 dipendenti, tra quelli su citati, sono provenienti da altre amministrazioni.

### 5.1.4 *Gli Istituti zooprofilattici sperimentali*

Gli Istituti zooprofilattici sperimentali, istituiti con legge 23 giugno 1970, n. 503 (modificata con legge 11 marzo 1974, n. 101), sono enti sanitari dotati di personalità giuridica pubblica, aventi compiti di ricerca scientifica sperimentale veterinaria e di salubrità dei prodotti di origine animale. Con il decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270, è stato provveduto al riordinamento di tali enti, considerati organi operanti all'interno del SSN e sottoposti alla potestà legislativa e regolamentare delle regioni.

Relativamente ai dipendenti degli Istituti zooprofilattici sperimentali, il conto annuale riferisce che alla data del 31 dicembre

1992 sono in servizio 1.632 persone su un organico di 2.828 unità. Oltre un terzo degli organici risulta, pertanto, scoperto.

In dettaglio sono in servizio 284 veterinari, 107 dirigenti, 296 sanitari, 224 amministrativi, 705 appartenenti ai ruoli tecnico-sanitari. 16 sono infine i dipendenti temporanei.

Nel corso del 1992 sono cessati dal servizio 125 dipendenti (23 veterinari, 3 dirigenti, 53 sanitari, 21 amministrativi, 25 dei ruoli tecnici), dei quali 7 per passaggio ad altre amministrazioni. I nuovi assunti sono stati invece 118, di cui 14 provenienti da altre amministrazioni: 19 veterinari, 11 dirigenti, 18 sanitari, 31 amministrativi e 39 dei ruoli tecnici.

#### 5.1.5 *Presidi e ospedali multizonali*

I presidi e gli ospedali multizonali sono strutture, a servizio di più USL, create dalle singole regioni con apposite leggi nell'ambito dei servizi presenti nel territorio. Alla data del 31 dicembre 1992 i presidi e ospedali multizonali possono contare su 21.189 dipendenti, così suddivisi: 3.444 medici; 415 dirigenti non medici; 8.201 del ruolo sanitario; 1.678 amministrativi; 6.848 appartenenti a ruoli tecnico professionali; 603, infine, sono i dipendenti non di ruolo oppure temporanei. Il totale dei ruoli organici comprende 25.119 unità.

Nel corso dell'anno sono cessati dal servizio 1.851 addetti, dei quali 35 per passaggio ad altre amministrazioni. In particolare, sono cessati dal servizio: 192 medici; 34 dirigenti non medici; 883 appartenenti al ruolo sanitario; 108 amministrativi; 629 appartenenti a profili tecnico-professionali; 5 dipendenti non di ruolo. Le nuove assunzioni hanno invece interessato 1.705 unità (40 provenienti da altre pp.aa.), e precisamente: 230 medici; 23 dirigenti non medici; 931 sanitari non medici; 89 amministrativi; 430 appartenenti a ruoli tecnico-professionali; infine, 2 dipendenti non di ruolo.

#### 5.1.6 *Altri enti del SSN*

I restanti due enti appartenenti al SSN (Istituto Galliera e Ordine Mauriziano) contano complessivamente, sempre secondo il conto annuale, 3.910 dipendenti (ampia maggioranza femminile) su 4.560 posti in organico.

I medici sono 546; i dirigenti non medici 100; i sanitari sono 1.510; gli amministrativi assommano a 335 unità; gli appartenenti a ruoli tecnico-professionali sono 1.207; il restante personale (non di ruolo o temporaneo) conta infine 212 unità.

Durante il 1992 sono cessati dal servizio 244 addetti, di essi 4 sono passati ad altre amministrazioni. In particolare, sono cessati: 35 medici; 10 dirigenti; 107 sanitari; 6 amministrativi; 66 appartenenti a ruoli tecnici e professionali e 20 dipendenti non di ruolo. Nello stesso periodo sono invece state assunte 111 persone (nessuna proveniente da altre amministrazioni) e precisamente: 17 medici; 6 sanitari; 6 amministrativi; 16 del ruolo tecnico-professionale e, infine, 26 dipendenti non di ruolo.

Com'è facile notare, nel corso del 1992 il saldo tra cessazioni e assunzioni risulta negativo: oltre metà dei cessati dal servizio non sono stati sostituiti.



**5.2 - Spesa e retribuzione media****5.2.1 In generale**

La spesa annua complessiva impegnata nel 1992 (224) per retribuzioni al personale del SSN in servizio ammonta a L. 36.133.234 milioni, così disaggregati:

VOCI	IMPORTO (in migliaia)	%
STIPENDIO	10.124.698.247	37,90
I.I.S.	8.518.844.017	30,97
ACCONTI	34.101.783	0,13
STRAORDINARIO	578.319.006	2,10
INCENTIVI	2.269.446.950	8,25
ALTRE INDENNITÀ	4.612.471.582	16,77
ARRETRATI	1.067.744.000	3,8
<b>TOT. RETRIBUZIONE</b>	<b>27.505.565.585</b>	<b>100,00</b>
INDENN. MISSIONE	73.089.288	*****
ASSEGNI FAMILIARI	183.754.353	*****
ALTRE SPESE	227.130.089	*****
CONTRIBUTI P.A.	8.143.694.688	*****
<b>COSTO PERSONALE</b>	<b>36.133.234.003</b>	<b>*****</b>

Dalla su riportata disaggregazione è facile notare il peso specifico di ciascuna voce sulla spesa globale. L'esame delle diverse voci ed indennità risulta particolarmente significativo per il comparto del SSN, nel quale le voci retributive aggiuntive allo stipendio ed all'I.I.S. rappresentano, specie per talune categorie, una percentuale importante del guadagno totale. Una disamina analitica in tal senso sarà comunque effettuata più avanti.

Si può però già fin da ora notare come, con riguardo all'intero settore, le voci « incentivi » ed « altre indennità » rappresentino, sommate, oltre il 25 per cento del totale, escluse naturalmente indennità di missione, assegni familiari e contributi. La percentuale è ragguardevole, specie se confrontata con quella di altri comparti come i Ministeri, la scuola o l'università, dove le voci accessorie hanno un'incidenza senz'altro inferiore.

Più in dettaglio, si nota anzitutto una certa omogeneità tra i diversi enti nella distribuzione al personale delle molte indennità esistenti. Comunque, tra le voci più importanti vanno citati, oltre agli incentivi alla produttività che da soli totalizzano circa un terzo di tutte le competenze accessorie, le indennità di turno, di pronta disponibilità, l'indennità notturna e festiva e quella cosiddetta di strutture ed impianti, oltre a varie indennità specifiche dei singoli settori del comparto SSN.

(224) Tale aggregato, ottenuto dalla RGS con le modalità descritte nelle pagg. 13 e 17 del conto annuale - vol. 2°, è comprensivo di tutte le voci retributive degli arretrati, delle spese per indennità di missione, assegni familiari, contributi a carico dell'amministrazione e delle altre spese relative.

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

L'esame della ripartizione della spesa per categorie di personale, sempre relativamente all'intero comparto del SSN, evidenzia poi tali valori:

PROFILO PROFESSIONALE	ADDETTI	%	IMPORTO (in migliaia)	%
MEDICI E VETERINARI	95.226	14,9	8.032.762.815	29,2
ALTRI DIRIGENTI	19.913	3,1	1.357.906.916	5,0
RUOLO SANITARIO	277.958	43,5	10.485.690.384	38,1
RUOLO AMMINISTR.	62.915	9,9	2.043.965.491	7,4
RUOLO TECNICO	163.062	25,5	4.805.316.271	17,5
NON RUOLO E TEMP.	19.608	3,1	779.923.708	2,8
<b>TOTALE</b>	<b>638.682</b>	<b>100,0</b>	<b>27.505.565.585 (225)</b>	<b>100,0</b>

Le tavole del conto annuale recano anche l'indicazione della retribuzione media pro capite. Per quanto riguarda il SSN, risulta che i medici e veterinari hanno percepito una retribuzione annua media di L. 87.268.000; gli altri dirigenti hanno invece ottenuto, mediamente, L. 70.062.000 a testa; gli appartenenti ai profili sanitari hanno poi percepito L. 38.333.000; gli amministrativi hanno avuto una retribuzione media pari a L. 32.612.000 ed il personale dei profili tecnico-professionali L. 29.119.000. La retribuzione media globale è pari a L. 43.701.000 pro capite.

Passando ad analizzare la retribuzione ottenuta dalle singole qualifiche, per i 95.226 tra medici e veterinari abbiamo, come si ricorderà, un totale di circa L. 8.032.763 milioni. La suddetta somma è costituita da:

VOCI	IMPORTO (in migliaia)	%
STIPENDIO	2.875.958.306	35,80
I.I.S.	1.316.041.455	16,38
ACCONTI	10.810.543	0,14
STRAORDINARIO	167.515.754	2,09
INCENTIVI	1.072.408.825	13,35
ALTRE INDENN.	2.165.738.204	26,96
ARRETRATI	424.289.728	5,28

Una parte altissima, ben il 40,31 per cento del totale della retribuzione (superiore quindi allo stesso stipendio), è pertanto rappresentata, per i medici ed i veterinari, dagli incentivi e dalle altre indennità specifiche, che costituiscono tra l'altro veri e propri emolumenti fissi e continuativi, tanto è vero che sono pienamente valutati in quiescenza da parte dell'INPDAP-Cassa Pensione Sanitari.

(225) A questa somma vanno poi aggiunte le spese per indennità di missione, gli assegni familiari, le altre spese ed i contributi a carico dell'amministrazione: tutte le suddette voci assommano a lire 8.627.668.418.000.

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

I dirigenti non medici (i dirigenti, quindi, dei ruoli sanitario, amministrativo e tecnico-professionale) hanno percepito nel 1992 L. 1.357.907 milioni. L'introito totale va così scomposto:

VOCI	IMPORTO (in migliaia)	%
STIPENDIO	551.972.118	40,65
I.I.S.	276.242.450	20,34
ACCONTI	3.048.017	0,23
STRAORDINARIO	18.518.952	1,36
INCENTIVI	187.363.488	13,80
ALTRE INDENN.	228.821.919	16,85
ARRETRATI	91.939.672	6,77

Per gli « altri » dirigenti gli incentivi e le altre indennità, pur restando una parte sensibile del totale della retribuzione, scendono al 30,65 per cento dell'intera retribuzione.

Il ruolo sanitario ha percepito nel corso dell'anno in riferimento 10.485.690,38 milioni di lire, così suddivise:

VOCI	IMPORTO (in migliaia)	%
STIPENDIO	4.002.494.313	38,17
I.I.S.	3.666.533.489	34,97
ACCONTI	10.820.801	0,10
STRAORDINARIO	215.536.343	2,06
INCENTIVI	645.199.387	6,15
ALTRE INDENN.	1.585.719.677	15,12
ARRETRATI	359.386.374	3,43

Cambia ancora l'incidenza dei diversi emolumenti sull'intero: indennità ed incentivi « pesano » ora per il 21 per cento circa sul totale.

I dipendenti del ruolo amministrativo hanno percepito, in tutto, L. 2.043.965,5 milioni. La consueta scomposizione fornisce i seguenti risultati:

VOCI	IMPORTO (in migliaia)	%
STIPENDIO	863.491.264	42,25
I.I.S.	833.809.262	40,79
ACCONTI	3.624.557	0,18
STRAORDINARIO	40.962.754	2,01
INCENTIVI	127.156.343	6,22
ALTRE INDENN.	104.945.741	5,13
ARRETRATI	69.975.570	3,42

Per quel che riguarda la percentuale delle varie parti sul totale, è facile notare come, per questa categoria di personale, il peso specifico di indennità varie ed incentivi è sensibilmente ridotto (appena l'11,35 per

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

cento), per cui la composizione della base retributiva si avvicina a quella degli altri comparti del pubblico impiego.

Analoga situazione si ripete per i ruoli tecnico-professionali (163.062 addetti), la cui base retributiva, che ammonta a lire 4.805.316.271 milioni per il 1992, risulta così composta:

VOCI	IMPORTO (in migliaia)	%
STIPENDIO	1.851.971.626	38,54
I.I.S.	2.162.183.987	45,00
ACCONTI	5.418.938	0,11
STRAORDINARIO	120.450.667	2,51
INCENTIVI	174.884.078	3,64
ALTRE INDENN.	385.091.611	8,01
ARRETRATI	105.315.334	2,19

Anche per tale settore incentivi ed indennità, sommate, non incidono che per l'11,65 per cento. A differenza però di quanto avviene per le qualifiche amministrative, per le quali le due voci grosso modo si equivalgono, per i dipendenti dei profili tecnici le indennità prevalgono nettamente sugli incentivi.

Non si ritiene utile la suddivisione della retribuzione per le singole voci, anche per i dipendenti temporanei e fuori ruolo; infatti come già chiarito, l'inserimento dei medesimi dipendenti pressoché in tutte le qualifiche esistenti, per di più in modo non omogeneo, rende tale analisi scarsamente utile.

### 5.2.2 In particolare: le USL

#### 5.2.2.1 Premessa: cenni sull'ordinamento contabile

Si ritiene utile a questo punto offrire qualche cenno, sia pur breve, sull'ordinamento contabile delle USL, a causa dell'importanza che la conoscenza della struttura del bilancio può rivestire, ai fini di un completo esame delle diverse voci di spesa di tali strutture. Non è stato possibile fornire tali informazioni in generale per tutti gli enti del SSN, data l'eterogeneità degli ordinamenti contabili all'interno del comparto sanità. Pur tuttavia, l'elevatissima incidenza quantitativa delle USL sul complesso degli enti considerati, dovrebbe giustificare un'esposizione delle linee generali del sistema di contabilità delle predette strutture.

L'ordinamento contabile delle USL è attualmente soggetto a sensibili mutamenti, ancora in via di definizione, come fra poco si vedrà: il sistema, al momento in vigore, è quello delineato dalla legge n. 833 del 1978, articoli 3, 11, 49, 50. Tali norme avevano previsto, per le scritture contabili delle (allora) istituende strutture sanitarie, l'introduzione di elementi per una valutazione economica della gestione dei servizi e per un collegamento dei bilanci delle USL con la programmazione regionale e nazionale, al fine di rendere la spesa sanitaria compatibile con le reali possibilità economiche nazionali e contenere i disavanzi.

Più in particolare, la legge n. 833 del 1978 ha riservato alle regioni la disciplina della contabilità delle Unità Sanitarie Locali, stabilendo altresì numerosi principi ai quali la legislazione regionale avrebbe dovuto poi adeguarsi. Le successive normative statali di cui alla legge 29 febbraio 1980, n. 33 e al decreto del Presidente della Repubblica 14 luglio 1980, n. 595, hanno poi disciplinato in modo uniforme, rispettivamente, il servizio di tesoreria e la struttura del bilancio annuale delle USL; ciò allo scopo di assicurare, fin dall'inizio, una maggiore omogeneità ai sistemi delle diverse regioni.

In sostanza, i principi comuni alle varie regioni riguardano: la corrispondenza della disciplina amministrativo-contabile ai principi di contabilità pubblica previsti dalla legislazione vigente (articolo 50, n. 1. legge n. 833 del 1978); il contenuto del bilancio di previsione e la sua struttura (bilancio misto, strutturato su base economica, con classificazioni e codici uniformi, secondo lo schema del decreto del Presidente della Repubblica n. 595 del 1980: articolo 9 legge n. 33 del 1980, articolo 50, nn. 3, 4 e 10 legge n. 833 del 1978); il contenuto dei conti consuntivi i quali dovranno dimostrare i risultati finanziari, economici e patrimoniali delle gestioni (articolo 50, cit., n. 5); il collegamento tra la contabilità delle USL e quella dei comuni, singoli o associati (articolo 50, nn. 6 e 7), il controllo sulla regolarità, l'efficienza e l'equilibrio della gestione mediante verifiche di cassa rendiconti trimestrali, obbligo di adottare provvedimenti di riequilibrio, il generale divieto di indebitamento, la relazione periodica sui livelli di assistenza etc. (articoli 11 e 50, ultima parte, legge n. 83 del 1978).

Le varie regioni, nell'elaborare le singole normative (226), sembrano essersi ispirate, per lo più, ai principi regolanti l'ordinamento contabile delle regioni medesime, di cui alla legge n. 5 del 1976; per alcuni istituti — es. esercizio provvisorio, residui passivi — è stata anche tenuta presente la allora recente disciplina contabile di comuni e province (decreto del Presidente della Repubblica n. 421 del 1979), come pure quella sugli enti pubblici economici (decreto del Presidente della Repubblica n. 696 del 1979). Tutte le regioni hanno poi previsto il bilancio pluriennale, importante strumento di programmazione economico-finanziaria (ha infatti la stessa durata del piano sanitario regionale), anche se tale ultimo strumento non è stato espressamente richiamato né dalla legge di riforma sanitaria né da altre normative.

Gran parte delle innovazioni che la normativa contabile aveva previsto per le USL, ad esempio la classificazione funzionale delle spese correnti o il collegamento con la programmazione regionale e generale, sono risultate però inapplicate; ciò a causa dell'assenza dei piani sanitari regionali e della mancata individuazione, da parte delle regioni, sia dei centri di costo che dei parametri e degli indici di produttività per i successivi riscontri di efficienza.

La disciplina sopra descritta è stata poi recentemente sostituita da quella dettata dai decreti legislativi di riordino dell'intera materia sanitaria, n. 502 del 1992 e n. 517 del 1993, in precedenza ricordati. La nuova regolamentazione del sistema sanitario pubblico non ha natural-

---

(226) Hanno tutte provveduto tra il gennaio 1980 (Liguria) ed il dicembre 1981 (Calabria).

mente mancato di prevedere anche la riforma del sistema di contabilità delle USL. L'articolo 5 del decreto legislativo n. 502 del 1992 ha perciò stabilito (comma 4), entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della nuova normativa, l'emanazione di norme regionali per la gestione economica, finanziaria e patrimoniale delle USL, secondo i principi del codice civile e seguendo uno schema (comma 5) da predisporre con decreto interministeriale (Ministri del Tesoro e della Sanità). Le leggi regionali dovranno in ogni caso prevedere, tra l'altro: l'adozione del bilancio preventivo economico e di quello pluriennale di previsione; la tenuta di una contabilità analitica per centri di costo, ai fini dell'analisi di costi, rendimenti e risultati; la destinazione dell'avanzo e le modalità di copertura dei disavanzi di esercizio. Il nuovo ordinamento contabile dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio 1995 (articolo 5, cit., 5° c.).

Per quanto poi concerne, più in particolare, l'oggetto della presente indagine, va evidenziato che tra le spese riguardanti il personale, le attuali aggregazioni economiche dei rendiconti trimestrali delle unità sanitarie locali comprendono, oltre naturalmente ai capitoli di bilancio relativi agli stipendi ed alle competenze accessorie per le diverse qualifiche, anche i capitoli riguardanti oneri sociali, oneri eventuali per il personale in quiescenza, spese per i tirocinanti ed i borsisti. Non sono invece ricompresi i capitoli relativi a materiali di guardaroba, di pulizia e di convivenza in genere servizi di mensa, spese per il personale religioso e contributi ad associazioni di volontariato; tali voci fanno invece capo all'aggregato « acquisto di beni e servizi ». Ugualmente, la voce « indennità per attività di docenza svolta dal personale dipendente » è compresa tra le spese a destinazione vincolata per obiettivi specifici di piano. In prospettiva, può essere invece più opportuno inserire anche i su citati capitoli tra le spese per il personale, in quanto il costo complessivo del fattore lavoro non può non essere formato da tutte quelle risorse che, comunque, l'ente ha destinato alla remunerazione dell'attività svolta dai dipendenti.

#### 5.2.2.2 La spesa per il personale

Come già ricordato, il personale delle Unità Sanitarie Locali rappresenta, da solo, oltre il 93 per cento del totale del comparto in esame. Si ritiene pertanto utile un esame analitico della spesa per i dipendenti di tali strutture, dato il peso che tale spesa esercita su tutto il settore della sanità, tralasciando invece l'analogo approfondimento con riguardo agli altri tipi di enti, per i quali (a parte la loro minore rilevanza e l'andamento pressoché omogeneo delle loro retribuzioni rispetto alla generalità degli enti del SSN) non si dispone di dati ulteriori a quelli presenti nel conto annuale.

Per le USL sono invece possibili anche un'analisi « dinamica » sull'andamento della spesa per il personale negli ultimi anni, nonché un confronto con il totale delle spese delle USL medesime. A tale scopo saranno utilizzate fonti diverse dal conto annuale (alcune delle quali già citate in precedenza), anche ai fini di un confronto con i dati forniti dalla Ragioneria generale dello Stato nel conto medesimo.

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Il costo totale del personale delle USL nel 1992 è stato di lire 33.671.027 milioni, così suddivisi:

VOCI	IMPORTO (in migliaia)	%
STIPENDIO	9.741.857.024	37,93
I.I.S.	7.961.940.947	31,00
ACCONTI STRAORDINARIO	33.232.248	0,13
INCENTIVI	532.351.196	2,07
ALTE INDENNITÀ	2.085.759.151	8,12
ARRETRATI	4.319.916.153	16,82
TOT. RETRIBUZIONE	1.009.482.572	3,93
INDENN. MISSIONE	25.684.539.291	100,00
ASSEGNI FAMILIARI	68.027.554	*****
ALTRE SPESE	180.641.161	*****
CONTRIBUTI P.A.	126.390.596	*****
COSTO TOTALE	7.611.428.315	*****
	33.671.026.917	*****

Per quanto riguarda la suddivisione degli emolumenti a seconda delle diverse qualifiche professionali, sempre dal conto annuale si ottiene la seguente ripartizione:

PROFILO PROFESSIONALE	ADDETTI	%	EMOLUMENTI (in migliaia)	%
MEDICI E VETERINARI	88.433	14,8	7.471.274.547	29,1
ALTRI DIRIGENTI	18.810	3,2	1.267.638.177	4,9
RUOLO SANITARIO	261.860	43,9	9.867.565.341	38,4
RUOLO AMMINISTRATIVO	59.226	9,9	1.924.050.724	7,5
RUOLO TECNICO	150.048	25,1	4.433.329.746	17,3
RESTANTE PERSON.	18.207	3,1	720.680.756	2,8
TOTALE	596.584	100,0	25.684.539.291	100,0

Le spese per indennità specifiche ammontano a lire 2.198.296,5 milioni. Tra di esse, quelle quantitativamente più rilevanti sono l'indennità di tempo pieno per i medici e l'indennità medico specialistica, che sommate rappresentano oltre due terzi dell'importo totale, nonostante il numero relativamente esiguo dei percettori; meno di un terzo è poi la percentuale dell'indennità della professione infermieristica.

Diversi i risultati forniti dal Ministero della Sanità - Servizio Centrale della Programmazione Sanitaria (227).

(227) Nella pubblicazione « Rendiconti trimestrali delle Unità Sanitarie Locali - Aggregazioni economiche. 4° trimestre 1992 ».

I dati del Ministero, desunti dai rendiconti trimestrali acquisiti dal Sistema Informativo Sanitario presso il su citato Servizio Centrale della Programmazione Sanitaria, recano infatti un totale di spesa per il personale USL di L. 38.315.987,35 milioni.

Tale importo è sensibilmente superiore al risultato del conto annuale (che, si ricorda, è di L. 33.671.027 milioni), in primo luogo perché gli importi del Ministero sono riferiti ai dati di cassa (spese rilevate dai rendiconti trimestrali), mentre invece quelli riportati nel conto si riferiscono alla competenza. In secondo luogo, l'aggregato economico denominato « spesa per il personale » di cui ai dati ministeriali, a differenza di quanto avviene per il conto annuale comprende anche (come già accennato) le spese relative ai capitoli di bilancio riguardanti gli oneri sociali a carico della USL (cap. 035), gli oneri eventuali per il personale in quiescenza (cap. 037) e le spese per i tirocinanti e borsisti, compresi gli oneri riflessi (cap. 210), riportando forse con maggiore fedeltà la situazione relativa agli effettivi costi del personale per le USL. Infine, si deve tenere conto della già riferita mancanza, nel conto medesimo, dei dati relativi a 21 USL.

In considerazione del fatto che le due stime presentano comunque un sensibile scostamento, sembra di poter ribadire quanto già detto, circa la necessità di un maggiore coordinamento ed uniformità metodologica da parte delle varie strutture di rilevazione.

In ogni caso, sulla scorta delle pubblicazioni del Ministero della Sanità (228) è possibile compiere un'analisi relativa all'andamento della spesa per il personale USL negli ultimi anni ed al peso percentuale di tale voce sul totale della spesa sanitaria.

I dati, riportati nella Relazione compilata dal Ministero della Sanità, di concerto con quello del Tesoro in ottemperanza del disposto di cui all'articolo 8, 3° c., legge n. 498 del 1992 (229), riguardano la spesa sanitaria degli ultimi anni. Essi evidenziano una crescita costante della massa salariale, peraltro superiore (come si dirà tra poco) alle stesse stime che vengono effettuate in previsione dei rinnovi contrattuali.

L'andamento della spesa per il personale, relativo agli ultimi anni, è riportato nella tabella che segue:

ANNO	SPESA PERSONALE S.N.N. (in milioni)	NUMERI INDICE
1988	24.411.650	100
1989	26.229.096	107
1990	31.354.637	128
1991	37.054.774	152
1992	38.315.985	157

La scomposizione dei dati su riportati per regione evidenzia una realtà piuttosto variegata: in alcune regioni gli aumenti sono stati notevolmente più alti della media nazionale (es. Prov. di Bolzano da 100 del

(228) Oltre alla già citata « Rendiconti trimestrali delle UU.SS.LL. » (cfr. nota precedente), fondamentale è la « Relazione sulla spesa sanitaria negli anni 1989-1992 », pubblicata nel gennaio 1994 dal Ministero della Sanità Servizio Centrale della Programmazione Sanitaria di concerto con il Ministero del Tesoro - RGS e presentata al Parlamento ai sensi dell'articolo 8, comma 3°, della legge 23 dicembre 1992, n. 498.

(229) Cfr. nota precedente.



1988 a 176 del 1992; Sicilia, 170; Sardegna, 176); in altre, invece, è successo il contrario (es. Prov. Trento da 100 a 138 nel 1992; Friuli 132; Lazio, 148).

Diverso risulta essere stato nei vari anni, secondo il Ministero della Sanità, anche il peso percentuale della spesa per il personale rispetto a tutte le spese correnti, a seconda delle regioni. Ed infatti la media nazionale vede le spese in questione pressoché costantemente attestate, negli anni 1988-92, attorno al 40 per cento del totale delle spese correnti delle USL: 39,49 per cento per il 1988; 39 per cento nel 1989; 39,12 nel 1990, 40,11 nel 1991 e 40,12 per il 1992.

La medesima percentuale risulta invece nettamente differente da regione a regione. Per il 1992, in Val d'Aosta la percentuale di cui sopra è del 48,02; a Bolzano del 50; in Umbria del 47,69; in Calabria del 46,19 per cento. Per contro, abbiamo (sempre nel 1992) il 38,07 per cento della Lombardia, il 32,19 del Lazio, il 37,14 della Campania, il 38,39 della Sicilia.

Altro confronto interessante, è quello relativo alla spesa del personale per residente nelle diverse regioni. Il primo fenomeno evidenziato da una tale rilevazione, è quello del costante aumento di detta spesa: a livello nazionale, la spesa annua pro capite è di L. 456.960 nel 1989, di L. 545.254 nel 1990, di L. 643.575 nel 1991 e di L. 663.602 pro capite nel 1992; la media degli ultimi quattro anni è perciò pari a L. 577.511. A tali cifre, fanno riscontro dati regionali molto differenti tra loro; nel 1992, ad esempio, la Val d'Aosta ha speso L. 854.143, Bolzano 870.544, l'Emilia L. 840.521, l'Umbria L. 837.857 e le Marche L. 850.008. Al contrario, il Lazio ha speso solo L. 564.161 per residente, la Campania L. 561.408, la Basilicata L. 554.159 e la Sicilia L. 576.501.

Per quanto poi concerne il rapporto, cui sopra si accennava, tra previsioni iniziali e spesa finale di competenza relativamente al personale, le cifre indicate dal Rapporto evidenziano con chiarezza che negli ultimi anni le previsioni sono state regolarmente disattese, per tutte le voci di bilancio ma in particolar modo per il personale. Così, nel 1989 lo scostamento tra previsioni di bilancio e spesa effettiva è stato di 3.551 miliardi; nel 1990 di 5.231 miliardi; nel 1991 di 3.294 miliardi ed infine, nel 1992 la differenza è stata di 3.156 miliardi (previsione di L. 35.160 miliardi e spesa finale di 38.316).

Le principali cause di tali continui scostamenti sono individuate, dalla stessa Relazione (pag. 8 e segg.) in più fattori. Fra di essi, va segnalata anzitutto la circostanza che a livello locale sono state di recente concesse deroghe per nuove assunzioni, in eccedenza rispetto a quelle consentite dal decreto ministeriale 13 settembre 1988 (il quale subordinava la possibilità di nuove assunzioni all'esistenza di una copertura finanziaria). Inoltre, laddove si è avuta crescita del numero di addetti (230), non si sarebbe verificata una parallela diminuzione del lavoro straordinario, al quale si è anzi ricorsi maggiormente. Ancora, viene rilevato che molte volte gli inquadramenti del personale sono avvenuti irregolarmente, comportando slittamento verso livelli retributivi più alti di molte figure professionali, con conseguente aumento di spesa. Infine, si è verificata la crescita abnorme degli oneri accessori, peraltro non consentita dai contratti collettivi nazionali di lavoro.

(230) Circostanza che tuttavia secondo i dati del conto annuale, non si dovrebbe essere verificata spesso nell'ultimo anno, il quale registra un saldo generalmente negativo tra cessazioni dal servizio ed assunzioni (cfr. paragrafo 5.1.2).

Riguardo a tale ultimo aspetto, varie tabelle della ricordata Relazione evidenziano i costi, crescenti a dismisura, relativi a diverse voci accessorie.

La spesa per incentivazione alla produttività (della quale è stato evidenziato, nel precedente paragrafo, il notevole peso specifico sul totale degli emolumenti percepiti) è aumentata moltissimo negli ultimi quattro anni: considerando pari a 100 il dato del 1988, si raggiunge via via il risultato di 123 (1989), 153 (1990), 209 nel 1991 e 222 per il 1992. L'incremento complessivo è stato perciò del 122 per cento. L'incremento, sulla base del tasso programmato d'inflazione — cui tale voce dovrebbe essere correlata — non avrebbe invece dovuto superare il 19,25 per cento (231). L'analisi a livello regionale evidenzia poi scostamenti ancor più clamorosi, come, ad esempio, l'incremento del 1.197 per cento della Campania o quello del 1.164 per cento della Sicilia, i quali sono però legati, anche per la loro entità, a fattori contingenti (232).

Analogo è il discorso relativo alle altre voci accessorie dello stipendio. L'indennità notturna e festiva ha subito un incremento globale, nei quattro anni sopra considerati, del 276,72 per cento; l'indennità di reperibilità è aumentata invece del 65,08 per cento.

La spesa per straordinari è aumentata, rispetto al 1988 (anno di riferimento): del 229 per cento nel 1989; del 263 per cento nel 1989; del 180 per cento nel 1991 e del 145 per cento nel 1992. Negli ultimi due anni, pertanto, si registra una leggera contrazione dell'importo globale di tale voce.

La spesa per missioni, infine, è molto aumentata negli ultimi due anni. Infatti, rispetto al 1988 l'aumento è del 32 per cento, nel 1989 e del 41 per cento nel 1990; nel 1991 invece tale spesa aumenta del 164 per cento e nel 1992 del 188 per cento.

L'esame « dinamico » della spesa per il personale, con la valutazione comparata di fonti diverse, ha messo in luce, con chiarezza, vari fenomeni e consente alcune riflessioni.

Innanzitutto, appare evidente la tendenza al costante aumento delle spese in questione, sotto diversi profili, nonostante i limiti in tal senso introdotti da normative recenti. Data la difficoltà di incidere sulla voce « stipendio » o sull'IIS, le pressioni dei dipendenti per aumenti salariali si indirizzano sulle diverse competenze accessorie, come sopra chiarito; per le suddette voci, infatti, i vincoli sono presumibilmente meno rigidi e lo stesso aumento è meno visibile, anche a causa del grande numero di indennità ed emolumenti diversi a disposizione del personale del SSN. Un intervento teso a contenere la spesa per il personale, non potrà pertanto non partire da tale constatazione, per giungere ad incidere proprio sulla miriade di quelle voci accessorie, che sembrano costituire — attualmente — un ostacolo ad una seria programmazione della spesa da parte governativa, nonché ad una effettiva trasparenza nella conduzione delle trattative per i rinnovi contrattuali.

In secondo luogo, non va sottovalutata la diseguale distribuzione della percentuale delle spese per il personale, tra le varie regioni. Ed infatti, dato per acquisito che la disegualianza, in certi limiti, è assoluta-

(231) Relazione, cit., pag. 27.

(232) Infatti l'incremento così forte per queste due regioni è stato dovuto alla circostanza che, nel primo anno di riferimento della rilevazione, l'emolumento non era stato erogato che in misura minima e il relativo importo era stato materialmente corrisposto al personale solamente negli anni successivi.

mente fisiologica per tutti i motivi sopra esposti, d'altra parte è pur vero che molte delle differenze locali sono meno giustificabili; ciò avviene allorché le sperequazioni sono determinate dal differente atteggiamento dei vertici amministrativi regionali, in sede di contrattazione locale, nonché, forse, dall'esito delle concertazioni, in sede di Conferenza Stato-Regioni, tra il Governo nazionale ed i rappresentanti delle regioni medesime. Di conseguenza, appaiono condivisibili (e, probabilmente, da sviluppare ulteriormente) i più recenti interventi di razionalizzazione del settore sanitario (legge n. 67 del 1988; decreto legge n. 502 del 1992), che ripartiscono il Fondo Sanitario Nazionale secondo parametri obiettivi basati su livelli standard di assistenza da erogare, tenendo conto della popolazione e delle strutture esistenti in ciascuna regione, e lasciano alla decisione (ed alle risorse proprie) di ogni singola regione la scelta di prestazioni ulteriori ai suddetti livelli minimi.

## CAPITOLO VI

### IL PERSONALE DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

#### 6.1 - Considerazioni generali

L'indagine sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale degli enti locali ha avuto come obiettivo l'acquisizione di elementi conoscitivi sulla consistenza del personale e sulle relative spese attraverso un conto annuale che le amministrazioni sono tenute a presentare alla Corte dei conti per il tramite della Ragioneria generale dello Stato. E' stato già messo in rilievo che la conoscenza dei risultati della gestione del personale con riferimento agli obiettivi stabiliti da leggi, regolamenti e atti di programmazione doveva essere resa possibile da relazioni illustrative che le singole amministrazioni non hanno presentato per l'anno 1992 considerato dalla Ragioneria un « anno ponte » con tempi ristretti a disposizione per l'avvio del gravoso lavoro di rilevazione dei dati. Ma indipendentemente da tale carenza documentale che ha ridotto la possibilità di approfondire la conoscenza dei fenomeni riguardanti la gestione del personale si ritiene di dover mettere in rilievo alcune peculiarità dell'indagine così come prevista dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 29 del 1993.

La rilevazione di dati quantitativi sulla consistenza del personale e sugli aspetti finanziari ad esso relativi per la miriade di enti che popolano la realtà locale rappresenta un momento di novità e di grande interesse per l'avvio di un processo di controllo della spesa ma le valutazioni che possono essere date su dati aggregati ed elaborati per l'evidenziazione di fenomeni riguardano pressoché esclusivamente la voce « personale » che non esaurisce la realtà gestionale degli enti locali anche se ne rappresenta una parte rilevante.

La parzialità dell'esame rende i risultati conseguiti nelle specifiche indagini non pienamente significativi; sarà comunque in sede di valutazione delle singole gestioni, considerate in tutte le loro componenti, che i

dati analitici sul personale e sui suoi costi acquisiti attraverso la rilevazione della Ragioneria generale dello Stato potranno avere la loro più completa valorizzazione.

Un limite dell'indagine effettuata riguarda l'attendibilità dei dati contenuti nei conti annuali presentati dagli enti che, se non attentamente verificata, potrebbe condurre ad una prospettazione non corrispondente alle reali situazioni e quindi a valutazioni fuorvianti perché fondate su dati non veritieri.

La Ragioneria generale dello Stato ha previsto, attraverso il sistema informativo, una serie di controlli di congruenza tra i dati esposti nel conto che hanno messo in evidenza i casi di mancata coerenza.

La Corte, che esamina i documenti a consuntivo degli enti locali territoriali per riferire al Parlamento sullo stato della finanza locale, dispone degli elementi per una verifica più approfondita da realizzare attraverso il confronto dei dati finanziari riguardanti il personale esposti nel conto annuale con gli stessi dati rilevati dai documenti finanziari presentati a consuntivo.

I risultati di un primo sommario controllo effettuato su un campione di comuni sono riportati nella parte in cui sono esposti e commentati i dati finanziari. Rimane evidenziata l'esigenza di rafforzare gli strumenti per assicurare la concordanza tra i dati del conto annuale del personale e quelli risultanti dai consuntivi.

Dall'esame delle schede di rilevazione, i cui contenuti sono stati definiti con la circolare n. 33 del 24 aprile 1993 del ministero del Tesoro, è emerso che per il comparto regioni-enti locali nella individuazione delle qualifiche-livelli per gli enti locali territoriali sono stati inseriti i segretari comunali e provinciali che non dipendono dagli enti sopraindicati, ma dall'Amministrazione statale dell'Interno. Tale inserimento nelle schede di rilevazione di comuni e province ha determinato una disomogeneità nei dati raccolti derivante dalla diversa posizione giuridica in cui versano i segretari rispetto al personale dipendente dagli enti territoriali. E così, a titolo esemplificativo, il dato percentuale dei cessati e degli assunti nel corso dell'anno 1992 rispetto alla consistenza all'inizio dell'anno è per i segretari comunali pari rispettivamente a tre e a cinque volte quello relativo al personale di ruolo. E' presumibile che siano state classificate come assunzioni e cessazioni i trasferimenti dei segretari da un comune ad un altro.

Dai dati pubblicati dalla Ragioneria relativi al personale distribuito per qualifica e livello dei comuni risultano, nella parte riservata ai segretari, riportati dati concernenti i segretari generali delle camere di commercio ed i funzionari UPICA, con la conseguente riduzione dell'attendibilità dei risultati delle indagini.

Vi è da rilevare infine che stessi dati, contenuti in tavole diverse del conto annuale pubblicato, spesso non sono coincidenti in quanto per singole indagini è stato utilizzato un diverso numero di enti.

#### 6.1.1 Profili contabili

La definizione dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è stata demandata dalla legge n. 142 del 1990 alla legislazione statale e la legge n. 421 del 23 ottobre 1992 ha delegato il Governo ad emanare decreti legislativi diretti a tale scopo.

Il provvedimento delegato, che dovrà vedere la luce entro il prossimo 28 febbraio 1995 e sul quale le Sezioni Riunite della Corte hanno espresso il parere nell'adunanza del 19 dicembre 1994, dovrà realizzare una armonizzazione della contabilità degli enti locali con la contabilità generale dello Stato per venire incontro alle esigenze di consolidamento dei conti pubblici e dell'informatizzazione e dovrà prevedere l'introduzione in forma graduale e progressiva di un sistema di contabilità economica nell'ambito del quale si dovranno definire i principi per la determinazione dei costi e degli ammortamenti dei servizi degli enti locali.

L'applicazione del nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali con la previsione di una articolazione del bilancio per servizi e centri di costo consentirà in un prossimo futuro di utilizzare, anche ai fini delle rilevazioni dei dati sul personale, nuovi elementi conoscitivi per una valutazione sempre più completa e approfondita delle situazioni gestionali. Ad integrazione dei dati finanziari già disponibili nel conto del bilancio, la presentazione del conto economico e la valorizzazione del conto del patrimonio forniranno un complesso di elementi sulla base dei quali potrà essere strutturato un efficace sistema di controllo di gestione.

Nel settore degli enti locali è quindi in stato di avanzata realizzazione sotto il profilo normativo l'opera di ristrutturazione del modello di bilancio prevista dal decreto legislativo n. 29 del 1993.

#### 6.1.2 *Aspetti metodologici*

In sede di illustrazione dei risultati dell'indagine si è ritenuto opportuno dare autonomia in apposito capitolo all'esame delle regioni per la rilevanza che hanno nell'ordinamento e per le loro particolari funzioni rispetto agli altri enti locali, differenziando l'impostazione rispetto alle scelte operate dalla Ragioneria generale dello Stato che ha invece ritenuto, seguendo lo schema fornito dal decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 1986, n. 68 sui comparti per la contrattazione collettiva, di esporre unitariamente i risultati del comparto regioni-enti locali.

L'aggregato definito « enti locali » comprende i seguenti enti: province, comuni, comunità montane, istituti autonomi per le case popolari, camere di commercio, industria artigianato e agricoltura, aziende ed enti regionali per il turismo ed enti regionali di sviluppo agricolo.

All'esame dei dati relativi all'aggregato « enti locali » farà seguito un'analisi dei dati e dei fenomeni più rilevanti riscontrati nelle amministrazioni provinciali e comunali.

I risultati dell'indagine espongono i dati relativi sia agli enti definiti dalla Ragioneria « congruenti » sia quelli classificati « incongruenti » in quanto si è ritenuto di dover esporre situazioni riguardanti il maggior numero possibile di enti anche se i dati rilevati presentano, in alcuni casi, un grado non elevato di attendibilità per carenze di quadrature degli stessi all'interno del conto annuale.

Nelle analisi condotte sull'aggregato, il personale è stato distinto in: segretari, dirigenti, personale dei livelli e restante personale.

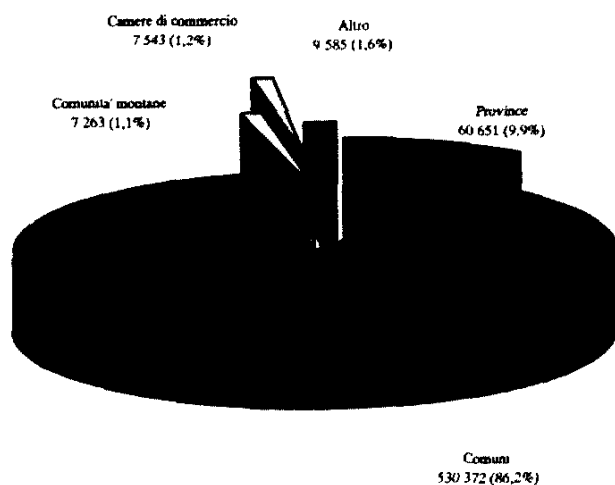
La categoria dei segretari comprende, oltre ai segretari degli enti locali territoriali, anche i segretari generali delle camere di commercio, in-

dustria, agricoltura e artigianato ed i funzionari degli uffici provinciali dell'industria, commercio e artigianato. I dirigenti comprendono quelli appartenenti al I e al II livello dirigenziale. Nel personale dei livelli sono inserite tutte le unità inquadrate dal I all'VIII livello. La categoria relativa al « restante personale » riguarda i dipendenti non di ruolo, temporanei e contrattisti-equiparati.

### 6.1.3 Consistenza del personale

Complessivamente il personale in servizio presso l'aggregato enti locali al termine dell'anno 1992, risulta essere di 648.120 unità, di cui 32.706 prestano servizio presso gli enti strumentali minori e per i quali non sono disponibili dati analitici (233).

ANNO 1992 - CONSISTENZA E DISTRIBUZIONE  
DEL PERSONALE IN SERVIZIO



La consistenza del personale in servizio, escluso il personale degli enti strumentali minori, risulta essere di 615.414 unità così ripartite:

segretari: 6.327, pari all'1 per cento del totale del personale in servizio;

dirigenti: 8.491, pari all'1,4 per cento;

personale dei livelli: 557.405, pari al 90,6 per cento;

restante personale: 43.191, pari al 7 per cento.

(233) La determinazione della consistenza del personale proviene dalla sommatoria dei dati risultanti dai conti congruenti (7.297) e da quelli risultanti dai conti incongruenti (1.205). Tale operazione è stata effettuata su 8.502 enti, pari al 85,3 per cento del totale degli enti che costituiscono l'aggregato: 8.916.

La tabella 6.1 mostra che l'aggregato, formato da sette distinte tipologie di enti, è caratterizzato dalla preponderanza degli enti locali territoriali che da soli assorbono il 97,3 per cento del personale. All'interno degli enti locali, i comuni da soli superano i 4/5 del totale.

**Tabella 6.1 - Anno 1992 - Aggregato enti locali: consistenza di tutto il personale e sua distribuzione**

AGGREGATO ENTI LOCALI	TOTALE PERSONALE	DISTRIBUZIONE % DEL PERSONALE
PROVINCE	60.651	9,9
COMUNI	530.372	86,2
COMUNITA' MONTANE	7.263	1,2
IST. AUT. CASE POPOLARI	6.573	1,1
CAMERE DI COMMERCIO	7.543	1,2
AZIENDE E ENTI REG. PER IL TURISMO	842	0,1
ENTI REG. SVILUPPO AGRICOLO	2.170	0,4
<b>TOTALI AGGREGATO</b>	<b>615.414</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

#### 6.1.4 Piante organiche e grado di copertura

Le piante organiche del personale di ruolo (segretari, dirigenti, personale dei livelli) prevedono complessivamente 710.316 posti di cui 5.952 pari allo 0,8 per cento del totale sono assegnati ai segretari (234).

L'organico del personale dipendente dagli enti locali, esclusi i segretari, prevede 704.364 posti di cui 11.695 per i dirigenti (1,7 per cento) e 692.669 per il personale dei livelli (98,3 per cento) (vedi tabella 6.3).

In base alle rispettive dotazioni organiche, l'incidenza dei dirigenti sul totale del personale di ruolo (dirigenti + livelli) è dell'1,7 per cento (vedi tabella 6.2).

(234) Per la categoria dei segretari, relativamente alla loro posizione all'interno dell'amministrazione locale e al rapporto di dipendenza dall'amministrazione statale, si veda quanto esposto nella parte relativa ai comuni.

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

**Tabella 6.2 - Anno 1992 - Aggregato enti locali: incidenza della dotazione organica dei dirigenti sul totale della dotazione organica del personale di ruolo (dirigenti + personale dei livelli)**

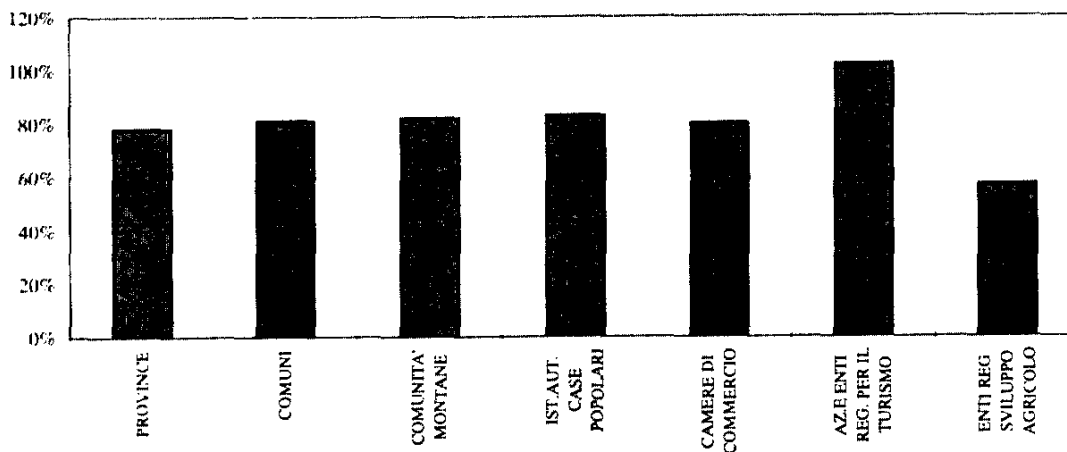
AGGREGATO ENTI LOCALI	DOTAZIONE ORGANICA			
	dirigenti	personale dei livelli	totale a+b	a/c
	a	b	c	%
PROVINCE	2.300	74.040	76.340	3,0
COMUNI	7.489	593.336	600.825	1,2
COMUNITA' MONTANE	376	5.544	5.920	6,4
IST. AUT. CASE POPOLARI	555	6.393	7.648	8,6
CAMERE DI COMMERCIO	212	8.331	9.043	2,3
AZ. ENTI REG. PER IL TURISMO	76	679	755	10,1
ENTI REG. SVILUPPO AGRICOLO	587	3.246	3.833	15,3
TOTALI AGGREGATO	11.595	692.569	704.364	1,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nell'ambito dell'aggregato la più alta incidenza delle piante organiche dei dirigenti rispetto a tutto il personale di ruolo si riscontra negli enti regionali di sviluppo agricolo (15,3 per cento), nelle aziende ed enti regionali per il turismo (10,1 per cento) e negli IACP (8,6 per cento). La più bassa incidenza si riscontra, invece, nelle province (3 per cento) e nei comuni (1,2 per cento). Tale ultimo dato potrebbe essere correlato al fatto che nei comuni di minori dimensioni la responsabilità di vertice è in genere affidata, anziché a personale dirigenziale, a personale dei livelli più elevati.

Alla fine del 1992 il personale di ruolo in servizio, compresi i segretari, risulta essere di 572.223 unità. Ne consegue una vacanza organica complessiva di 138.093 unità, pari al 19,4 per cento (vedi tabella 6.3).

**ANNO 1992 - GRADO DI COPERTURA DELL'ORGANICO**





Se si analizza la distribuzione delle eccedenze/vacanze per categorie, si evidenzia per i dirigenti una vacanza del 27,4 per cento, mentre per il personale dei livelli è del 19,5 per cento.

Se una analoga analisi è svolta nell'ambito dei settori che costituiscono l'aggregato, si osserva che nelle aziende ed enti regionali per il turismo sia per i dirigenti che per il personale dei livelli si riscontra un esubero rispettivamente dell'1,3 per cento e del 2,7 per cento.

Per i dirigenti le vacanze più consistenti si registrano negli enti regionali di sviluppo agricolo, dove superano addirittura il 50 per cento (59,6 per cento), nelle province (30 per cento), nei comuni (26,1 per cento); negli IACP e nelle comunità montane le vacanze sono assestate intorno al 17 per cento.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 6.3 - Anno 1992 - Aggregato enti locali: dotazione degli organici e vacanze

AGGREGATO ENTI LOCALI	SEGRETARI				DIRIGENTI				PERSONALE DEI LIVELLI				TOTALE PERSONALE			
	dotazione organica		vacanze/esuberi		dotazione organica		vacanze/esuberi		dotazione organica		vacanze/esuberi		dotazione organica		vacanze/esuberi	
	a	b	b-a	%	c	d	d-a	%	e	f	f-e	%	g	h	h-g	%
PROVINCE	56	74	18	32,1	2.300	1.610	690	30,0	74.040	56.546	-17.494	-23,6	76.396	58.230	-18.166	-23,8
COMUNI	5.773	6.115	342	5,9	7.489	5.534	-1.955	-26,1	593.336	400.829	-192.507	-33,6	606.599	492.478	-114.120	-18,8
COMUNITA' MONTANE	29	23	-6	-20,7	376	311	-65	-17,3	5.544	4.583	-961	-17,3	5.949	4.917	-1.032	-17,3
IST AUT CASE POPOLARI	0	0	0	0,0	655	540	-115	-17,6	6.993	5.916	-1.077	-15,4	7.648	6.456	-1.192	-15,6
CAMERE DI COMMERCIO	94	115	21	22,3	212	182	-30	-14,2	8.831	6.975	-1.856	-21,0	9.137	7.772	-1.365	-14,8
AZ E ENTI REG PER IL TURISMO	0	0	0	0,0	76	77	1	1,3	679	697	18	2,7	755	774	19	2,5
ENTII REG SVILUPPO AGRICOLO	0	0	0	0,0	507	237	-270	-53,3	3.246	1.859	-1.387	-42,7	3.833	2.096	-1.737	-45,3
<b>TOTALI AGGREGATO</b>	<b>6.962</b>	<b>6.327</b>	<b>376</b>	<b>6,3</b>	<b>11.695</b>	<b>8.491</b>	<b>-3.204</b>	<b>-27,4</b>	<b>692.669</b>	<b>557.405</b>	<b>-135.264</b>	<b>-19,5</b>	<b>710.316</b>	<b>572.223</b>	<b>-138.093</b>	<b>-19,4</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Anche per il personale dei livelli gli enti regionali di sviluppo agricolo mostrano la più alta percentuale di vacanze (42,7 per cento) seguiti dalle province (23,6 per cento), dalle camere di commercio (21 per cento) e dai comuni (19 per cento).

L'individuazione delle cause delle eccedenze delle unità in servizio rispetto alle dotazioni organiche riscontrate per il personale di ruolo nelle aziende ed enti regionali per il turismo esige un approfondimento.

Nella valutazione del livello di copertura delle piante organiche si deve considerare che, soprattutto in passato, la determinazione di queste da parte degli enti non era necessariamente il risultato delle reali esigenze degli enti stessi. Per questa ragione il legislatore con l'articolo 51 della legge n. 142 del 1990, e con il decreto legislativo n. 29 del 1993 ha stabilito che la rideterminazione delle piante organiche venga fatta sulla base della rilevazione dei carichi di lavoro.

È, comunque, ipotizzabile che le amministrazioni locali abbiano superato, in parte, eventuali difficoltà create da carenze di personale e dai limiti posti dalle leggi finanziarie a nuove assunzioni, ricorrendo al « restante personale ». Infatti, per ogni 100 unità di personale dei livelli, in media sono state assunte 7,7 unità di « restante personale » (vedi tabella 6.4).

**Tabella 6.4 - Anno 1992 - Aggregato enti locali:  
rapporto tra "restante personale" e personale dei livelli**

AGGREGATO ENTI LOCALI	LIVELLI	RESTANTE PERSONALE	b/a
	a	b	%
PROVINCE	56.546	2.421	4,3
COMUNI	480.829	37.894	7,9
COMUNITA' MONTANE	4.583	2.346	51,2
IST. AUT. CASE POPOLARI	5.916	117	2,0
CAMERE DI COMMERCIO	6.975	271	3,9
AZIENDE E ENTI REG. PER IL TURISMO	697	68	9,8
ENTI REG. SVILUPPO AGRICOLO	1.859	74	4,0
<b>TOTALI AGGREGATO</b>	<b>567.405</b>	<b>43.191</b>	<b>7,7</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Rispetto al dato medio del ricorso al « restante personale », le comunità montane presentano una percentuale superiore al 50 per cento; tale situazione potrebbe essere collegata alla precarietà della condizione in cui versa il personale utilizzato attualmente da tali enti.

L'assunzione del « restante personale » è una pratica pressoché generalizzata presso la totalità degli enti. Si rileva che il ricorso a detto personale si verifica in misura rilevante (circa il 10 per cento del personale dei livelli) anche presso le aziende e i enti regionali per il turismo nonostante che gli stessi registrino un esubero di personale rispetto all'organico (vedi tabella 6.5).

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabella 6.5 - Anno 1992 - Aggregato enti locali: raffronto tra la vacanza dell'organico e il ricorso al "restante personale"

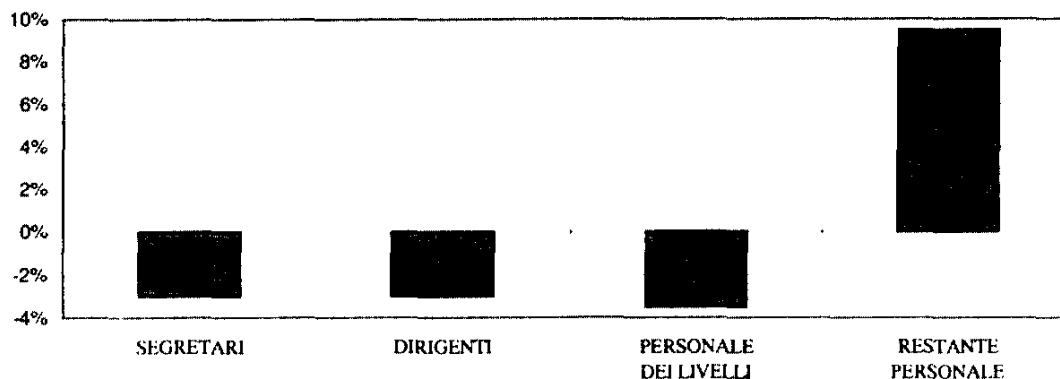
AGGREGATO ENTI LOCALI	VACANZA DI ORGANICO DEL PERSONALE DEI LIVELLI	RICORSO AL RESTANTE PERSONALE
	valore assoluto	valore assoluto
PROVINCE	-17.494	2.421
COMUNI	-112.507	37.894
COMUNITA' MONTANE	-95*	2.346
IST. AUT. CASE POPOLARI	-1.077	117
CAMERE DI COMMERCIO	-1.856	27*
AZIENDE E ENTI REG PER IL TURISMO	16	68
ENTI REG SVILUPPO AGRICOLO	-1.387	74
<b>TOTALI AGGREGATO</b>	<b>-136.264</b>	<b>43.191</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

## 6.1.5 Variazioni della consistenza del personale

Rispetto alla fine del 1991, anno in cui il personale in servizio risultava essere di 630.333 unità, il dato relativo al 31 dicembre 1992 di 615.392 unità (235), registra una diminuzione di 14.941, pari al 2,4 per cento.

## ANNO 1992 - VARIAZIONE PERCENTUALE DEL PERSONALE DAL 1.1 AL 31.12



Questa flessione è dovuta al maggior numero di cessati dal servizio (59.237) rispetto agli assunti (44.090); nel 1992 i cessati risultano il 9 per cento della consistenza del personale, all'inizio dell'anno, mentre le assunzioni rappresentano soltanto il 6,7 per cento (vedi tabella 6.6) (236).

(235) Il dato relativo alla consistenza del personale indicato al paragrafo 6.1.3 (615.414) non coincide con quello qui indicato (615.392) a causa di alcune incongruenze tra i dati rilevate dalla Ragioneria Generale dello Stato.

(236) La somma algebrica tra la consistenza iniziale del personale, quello cessato, assunto, uscito ed entrato in servizio fornisce il dato relativo al personale effettivamente in

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

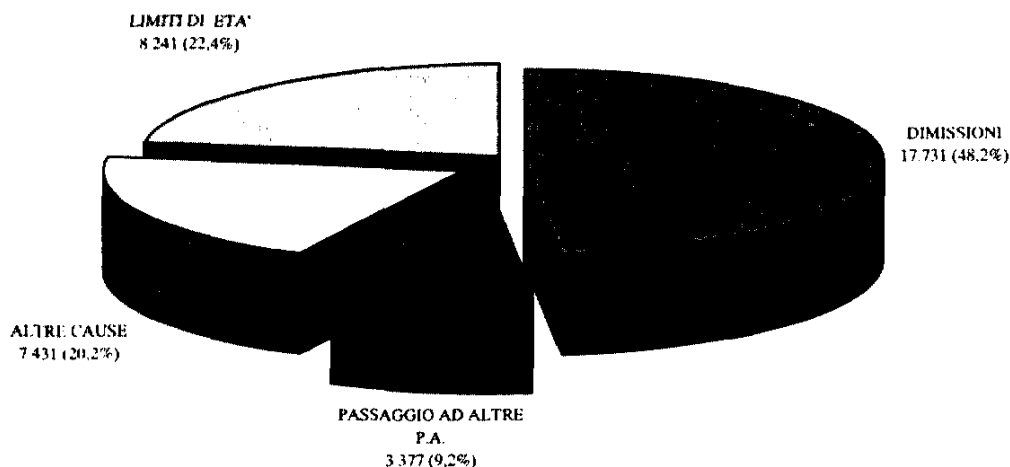
Tabella 6.6 - Anno 1992 - Aggregato enti locali: movimento del personale

PERSONALE	01/01/92	CESSATI	ASSUNTI	USCITI	ENTRATI	31/12/92
SEGRETARI	6.511	1.171	980	33	40	6.327
DIRIGENTI	8.729	636	115	129	412	8.491
PERSONALE DEI LIVELLI	575.561	34.941	16.839	28.029	27.945	557.375
TOTALE	590.801	36.748	17.934	28.191	28.397	572.193
RESTANTE PERSONALE	39.532	22.489	26.156	0	0	43.199
TOTALE GENERALE	630.333	59.237	44.090	28.191	28.397	615.392

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

## 6.1.6 Le cessazioni e le assunzioni del personale di ruolo

Complessivamente le cessazioni dal servizio (segretari-dirigenti-personale dei livelli) riscontrate nel corso del 1992 sono risultate 36.780 (237), pari al 6,2 per cento della consistenza del personale all'inizio dell'anno.

ANNO 1992 - AGGREGATO ENTI LOCALI  
CAUSE DI CESSAZIONE

servizio al 31 dicembre 1992. Si rileva che il saldo usciti/entrati, che dovrebbe essere pari a zero, è negativo per 206 unità.

(237) Il dato non corrisponde a quello riportato nella tabella 6.6 per 32 unità a causa delle incongruenze rilevate in alcuni conti.

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tra le cause di cessazione le dimissioni costituiscono la causa principale (17.731 unità, pari al 45,2 per cento del totale delle cessazioni) (vedi tabella 6.7).

La seconda causa è rappresentata dalle cessazioni per raggiunti limiti di età (8.241 unità, pari al 22,4 per cento). Seguono quindi le cessazioni per « altre cause » (238) (7.431, pari al 20,2 per cento) e i passaggi ad altre amministrazioni mediante l'utilizzo delle procedure di mobilità (3.377, pari al 9,2 per cento).

Per i segretari il passaggio ad altre amministrazioni supera il 60 per cento del totale: ciò è da attribuire in misura prevalente alla presenza dei segretari comunali e provinciali che, pur prestando servizio nei comuni e nelle province, dipendono dal ministero dell'Interno ed i cui passaggi da un comune all'altro potrebbero essere stati erroneamente classificati come « mobilità ».

Per i dirigenti e il personale dei livelli i dati esposti nella tabella 6.7 confermano l'ordine di rilevanza delle cause di cessazione riscontrato in generale.

Tabella 6.7 - Anno 1992 - Aggregato enti locali: cause di cessazione

PERSONALE	LIMITI DI ETA'	a/e	DIMISSIONI	b/e	PASSAGGIO AD ALTRE P.A.	c/e	ALTRE CAUSE	d/e	TOTALE
	a	%	b	%	c	%	d	%	e
SEGRETARI	87	7,4	112	9,5	733	62,6	241	20,5	1.173
DIRIGENTI	224	35,2	267	42,0	34	5,3	111	17,5	636
PERSONALE DEI LIVELLI	7.930	22,7	17.352	49,6	2.610	7,5	7.079	20,2	34.971
TOTALE	8.241	22,4	17.731	48,2	3.377	9,2	7.431	20,2	36.780

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le **assunzioni** effettuate nel corso del 1992 sono complessivamente risultate 17.987, pari al 3 per cento della consistenza del personale all'inizio dell'anno.

(238) Tra le « altre cause » rientrano, secondo le indicazioni della Ragioneria generale dello Stato, i passaggi dal tempo pieno al part-time e lo svolgimento del servizio militare.

## ANNO 1992 - MODALITA' DI ASSUNZIONE



Da un esame complessivo sulle modalità di costituzione del rapporto risulta che l'accesso tramite concorso, che nella pubblica amministrazione dovrebbe rappresentare la via normale, riguarda 11.479 unità, pari al 63,8 per cento del totale delle assunzioni (vedi tabella 6.8).

Tabella 6.8 - Anno 1992 - Aggregato enti locali: modalità di assunzione

PERSONALE	CONCORSI	a/d	PROCEDURE DI MOBILITA'	b/d	ALTRO	c/d	TOTALE
	a	%	b	%	c	%	d
SEGRETARI	98	10,1	647	66,5	228	23,4	973
DIRIGENTI	68	59,1	37	32,2	10	8,7	115
PERSONALE DEI LIVELLI	11.313	66,9	2.431	14,4	3.155	18,7	16.899
<b>TOTALE</b>	<b>11.479</b>	<b>63,8</b>	<b>3.115</b>	<b>17,3</b>	<b>3.393</b>	<b>18,9</b>	<b>17.987</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Al secondo posto risultano le assunzioni che la Ragioneria ha inserito sotto la voce generica « altre cause », che hanno riguardato 3.393 unità, pari al 18,9 per cento.

Seguono le assunzioni tramite processi attivati dalla mobilità o da istituti simili che riguardano 3.115 unità pari al 17,3 per cento del totale.

I dati relativi alle modalità di assunzione collegati alla qualifica del personale rivelano per i segretari un ricorso all'utilizzazione delle procedure di mobilità molto elevato (647 unità, pari al 66,5 per cento), che è forse da attribuire alle cause in precedenza esposte.

L'ordine di rilevanza delle modalità di assunzione riscontrato sul totale del personale di ruolo è confermato da quello relativo al personale dei livelli.

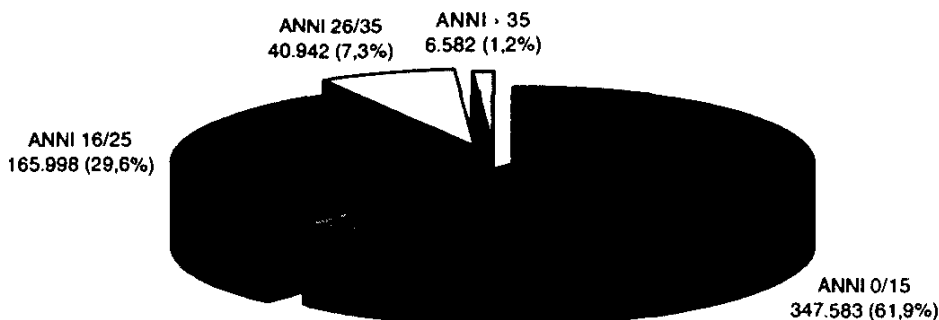
Per quanto riguarda i dirigenti, dopo le assunzioni per concorso, che rappresentano per tale categoria il 59,1 per cento, vengono quelle at-

tuate attraverso le procedure di mobilità che incidono per il 32,2 per cento.

#### 6.1.7 Anzianità di servizio (239)

L'esame dell'anzianità di servizio del personale di ruolo (dirigenti e livelli) consente di constatare i mutamenti verificatisi nel tempo. A tale scopo l'anzianità di servizio del personale è stata ripartita in quattro classi (0-15; 16-25; 26-35 e oltre 35 anni). L'analisi che segue rispecchia la parzialità dei dati disponibili. Un'indagine più approfondita e significativa delle caratteristiche e delle tendenze del personale in relazione all'anzianità di servizio, infatti, sarebbe stata possibile in presenza di altre variabili, quali ad esempio l'età.

ANNO 1992 - DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE DI RUOLO  
PER CLASSI DI ANZIANITA'



Il personale di ruolo appartenente alla prima classe di anzianità di servizio (0-15 anni) ammonta a 347.583 unità, pari al 61,9 per cento dell'intero aggregato. Di queste 345.053, pari al 62,4 per cento del totale, appartengono al personale dei livelli (vedi tabelle 6.9 e 6.10).

(239) I dati relativi ripartiti per classi di anzianità non coincidono con quelli indicati in altre parti del presente capitolo a causa di alcune incongruenze rilevate dalla Ragioneria Generale dello Stato.



## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**Tabella 6.9 - Anno 1992 - Aggregato enti locali: distribuzione del personale di ruolo (dirigenti + personale dei livelli) per amministrazioni e classi di anzianità**

AGGREGATO ENTI LOCALI	0/15	16/25	b/e	26/35	c/e	> 35	d/e	TOTALI
	a	b	%	c	%	d	%	e
PROVINCE	33.833	17.182	29,6	6.460	11,1	670	1,2	58.145
COMUNI	300.909	143.137	29,7	32.340	6,7	5.238	1,1	481.624
COMUNITA' MONTANE	4.175	576	11,9	90	1,9	12	0,2	4.853
IST. AUT. CASE POPOLARI	3.617	1.960	30,4	730	11,3	149	2,3	6.456
CAMERE DI COMMERCIO	3.734	2.249	31,4	1.041	14,5	133	1,9	7.157
AZIENDE E ENTI REG. PER IL TURISMO	266	310	40,0	156	20,2	42	5,4	774
ENTI REG. SVILUPPO AGRICOLO	1.049	584	27,9	125	6,0	338	16,1	2.096
<b>TOTALI AGGREGATO</b>	<b>347.563</b>	<b>165.998</b>	<b>29,6</b>	<b>40.942</b>	<b>7,3</b>	<b>6.582</b>	<b>1,2</b>	<b>561.105</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ICS

**Tabella 6.10 - Anno 1992 - Aggregato enti locali: distribuzione del personale dei livelli per amministrazioni e classi di anzianità**

AGGREGATO ENTI LOCALI	0/15	16/25	b/e	26/35	c/e	> 35	d/e	TOTALI
	a	b	%	c	%	d	%	e
PROVINCE	33.396	16.656	29,5	5.943	10,5	547	1,0	56.542
COMUNI	299.275	141.147	29,6	30.730	6,5	5.004	1,1	476.156
COMUNITA' MONTANE	3.953	511	11,3	69	1,5	8	0,2	4.541
IST. AUT. CASE POPOLARI	3.430	1.772	30,0	609	10,3	105	1,8	5.918
CAMERE DI COMMERCIO	3.725	2.181	31,3	945	13,5	124	1,8	6.975
AZIENDE E ENTI REG. PER IL TURISMO	262	285	40,9	125	17,9	25	3,6	697
ENTI REG. SVILUPPO AGRICOLO	1.012	514	27,6	106	5,7	227	12,2	1.859
<b>TOTALI AGGREGATO</b>	<b>345.053</b>	<b>163.066</b>	<b>29,5</b>	<b>38.527</b>	<b>7,0</b>	<b>6.040</b>	<b>1,1</b>	<b>552.686</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ICS

Secondo i dati esposti è da ritenere che la maggior parte del personale in servizio presso le amministrazioni dell'aggregato enti locali sia costituito da personale assunto in tempi relativamente recenti. L'assenza del dato relativo all'età consente di presumere, ma non di determinare con certezza, l'appartenenza di detto personale anche ad una fascia d'età giovanile.

La preponderanza di personale con anzianità fino a 15 anni può essere, probabilmente, spiegata con le assunzioni seguite alla rideterminazione delle piante organiche degli enti locali prevista dal 4 comma dell'articolo 5 del decreto legge n. 702 del 1978, convertito nella legge 8 gennaio 1979, n. 3.

Nella seconda classe (16-25 anni) si trovano complessivamente 165.998 unità, pari al 29,6 per cento di tutto il personale di ruolo dell'aggregato.

Il personale appartenente alla terza classe (26-35 anni) ammonta a 40.942 unità, pari al 7,3 per cento.

Il personale appartenente alla quarta classe (> 35 anni) è di 6.582 unità, pari all'1,2 per cento di tutto quello dell'aggregato.

Alla luce dei suesposti dati, si può concludere che oltre il 90 per cento del personale in servizio presso l'aggregato in esame è costituito da dipendenti di assunzione relativamente recente.

#### 6.1.8 Dirigenza

I dirigenti in servizio presso gli enti locali ammontano a 8.491 (240). Complessivamente incidono sul totale del personale di ruolo nella misura dell'1,5 per cento.

In termini di incidenza dei dirigenti sul totale del personale, presso gli enti considerati si rileva un sostanziale divario tra gli enti locali « territoriali » i principali dei quali, province e comuni, registrano rispettivamente un'incidenza del 2,8 per cento e dell'1,1 per cento e gli enti « istituzionali » che, come nel caso delle aziende ed enti regionali per il turismo e degli enti regionali di sviluppo agricolo, raggiungono e superano il 10 per cento (vedi tabella 6.11).

Tabella 6.11 - Anno 1992 - Aggregato enti locali: incidenza dei dirigenti sul totale del personale di ruolo

AGGREGATO ENTI LOCALI	TOTALE PERSONALE DI RUOLO	DIRIGENTI	B/A
	a	b	%
PROVINCE	58.156	1.610	2,8
COMUNI	486.363	5.534	1,1
COMUNITA' MONTANE	4.894	311	6,4
IST. AUT. CASE POPOLARI	6.456	540	8,4
CAMERE DI COMMERCIO	7.157	182	2,5
AZIENDE E ENTI REG PER IL TURISMO	774	77	9,9
ENTI REG SVILUPPO AGRICOLA	2.096	237	11,3
<b>TOTALI AGGREGATO</b>	<b>565.896</b>	<b>8.491</b>	<b>1,5</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RCS

(240) Il dato riportato non coincide per 72 unità con quello indicato nella tabella 6.12 (8.419) a causa di alcune incongruenze rilevate dalla Ragioneria generale dello Stato.

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

L'esame dell'anzianità di servizio dei dirigenti rivela che il 65 per cento di quelli presenti nell'aggregato enti locali ha un'anzianità inferiore a 25 anni. Esaminando in dettaglio la distribuzione dei dirigenti nei diversi enti si rileva che l'anzianità di servizio si distribuisce in modo ineguale fra gli stessi (vedi tabella 6.12).

Tabella 6.12 - Anno 1992 - Aggregato enti locali: distribuzione dei dirigenti per amministrazioni e classi di anzianità

AGGREGATO ENTI LOCALI	0/15	a/e	16/25	b/e	26/35	c/e	> 35	d/e	totali
	a	%	b	%	c	%	d	%	e
	PROVINCE	437	27,3	526	32,7	517	32,3	123	7,7
COMUNI	1.634	29,9	1.990	36,4	1.610	29,4	234	4,3	5.468
COMUNITA' MONTANE	222	71,2	65	20,8	21	6,7	4	1,3	312
IST. AUT. CASE POPOLARI	187	34,6	188	34,9	121	22,4	44	8,1	540
CAMERE D. COMMERCIO	9	4,9	68	37,4	96	52,8	9	4,9	182
AZIENDE E ENTI REG. PER IL TURISMO	4	5,2	25	32,5	31	40,2	17	22,1	77
ENTI REG. SVILUPPO AGRICOLO	37	15,6	70	29,5	19	8,0	111	46,7	237
TOTALI AGGREGATI	2.530	30,1	2.932	34,8	2.415	28,7	542	6,4	8.419

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In particolare presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e presso le aziende ed enti regionali per il turismo, si rileva che la maggior parte dei dirigenti si colloca nelle ultime due classi di anzianità. Negli enti locali « territoriali » e negli istituti autonomi case popolari il maggiore addensamento dei dirigenti si osserva, invece, nelle prime due classi, con una distribuzione interna abbastanza omogenea tra le stesse. Da segnalare il caso delle comunità montane, presso le quali oltre il 70 per cento dei dirigenti ha un'anzianità di servizio inferiore ai 15 anni, fenomeno con tutta probabilità da imputare all'istituzione relativamente recente di tali enti.

La constatazione che l'anzianità di servizio dei dirigenti è relativamente contenuta non è contraddetta dalla tabella n. 6.13 dalla quale risulta una modesta incidenza dei dirigenti sul totale del personale delle corrispondenti classi di anzianità. Che i dirigenti appaiano sottorappresentati nella classe 0-15 (presso la quale costituiscono lo 0,7 per cento) e invece sovrarappresentati nelle classi 26-35 e >35 si spiega in base alle dimensioni asimmetriche delle classi di anzianità stesse. Nella categoria dei dirigenti di per sé assai limitata quelli appartenenti alle classi con maggiore anzianità costituiscono una quota tutt'altro che trascurabile (35 per cento). E' inevitabile che tale quota si evidenzi con particolare forza ove rapportata ad una classe di anzianità che raccoglie appena l'8 per cento del totale del personale dei livelli (vedi tabella n. 6.10).

Tabella 6.13 - Anno 1992 - Aggregato enti locali: incidenza dei dirigenti sul totale del personale di ruolo secondo le classi di anzianità

ANNI DI ANZIANITA'	DIRIGENTI	TOTALE PERSONALE DI RUOLO	A/B
	a	b	%
0 - 15	2 530	347 583	0,7
16 - 25	2 932	165 998	1,8
26 - 35	2 415	40 942	5,9
> 35	542	6 582	8,2
<b>TOTALE</b>	<b>3.419</b>	<b>551.105</b>	<b>1,5</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per quanto riguarda la composizione (uomini-donne) dei dirigenti che appartengono all'aggregato enti locali, il 16,1 per cento del totale è costituito da dirigenti donne. In nessuno degli enti che costituiscono l'aggregato la presenza delle dirigenti raggiunge 1/5 del totale (vedi tabella 6.14).

Tabella 6.14 - Anno 1992 - Aggregato enti locali: incidenza delle donne dirigenti sul tot

AGGREGATO ENTI LOCALI	TOTALE DIRIGENTI	DIRIGENTI DONNE	% DONNE SUL TOTALE DEI DIRIGENTI
	a	b	ba
PROVINCE	1 610	241	15,0
COMUNI	5 534	1 005	18,2
COMUNITA' MONTANE	311	44	14,1
IST. AUT. CASE POPOLARI	540	36	6,7
CAMERE DI COMMERCIO	182	20	11,0
AZIENDE E ENTI REG. PER IL TURISMO	77	7	9,1
ENTI REG. SVILUPPO AGRICOLA	237	17	7,2
<b>TOTALI AGGREGATO</b>	<b>8.491</b>	<b>1.370</b>	<b>16,1</b>

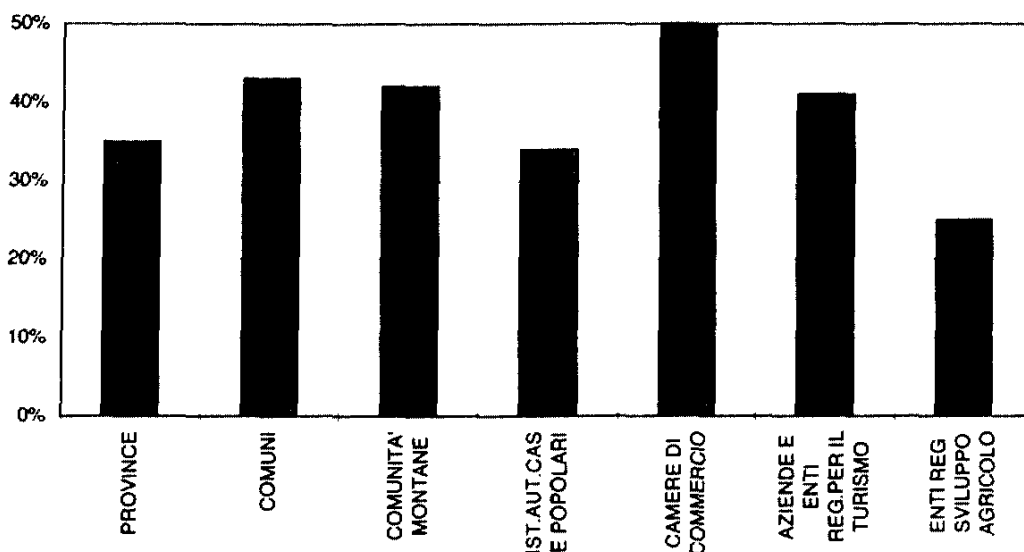
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Gli enti locali « territoriali » registrano la presenza più alta di donne dirigenti e tra essi i comuni. Alla luce dei dati relativi alla composizione per sesso dei dirigenti, si può concludere che sono gli enti locali « territoriali » quelli che mostrano i segni di una maggiore presenza femminile.

#### 6.1.9 Presenza femminile nell'aggregato degli enti locali

Il personale di ruolo (esclusi i segretari) in servizio presso l'aggregato è di 565.896 unità. Di queste 36.734 unità sono donne che rappresentano il 41,8 per cento del totale del personale.

**ANNO 1992 - INCIDENZA DELLE DONNE  
SUL TOTALE DEL PERSONALE DI RUOLO**



Nell'ambito degli enti che costituiscono l'aggregato in esame, solo nelle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura le donne superano, anche se di poco, il 50 per cento (vedi tabella 6.15).

**Tabella 6.15 - Anno 1992 - Aggregato enti locali: incidenza delle donne sul totale del personale di ruolo (dirigenti + personale dei livelli)**

AGGREGATO ENTI LOCALI	TOTALE PERSONALE DI RUOLO (dirigenti + livelli)	TOTALE DONNE	B/A
	a	b	%
PROVINCE	58 156	19 847	34.1
COMUNI	486 363	208 290	42.8
COMUNITA' MONTANE	4 894	2 037	41.6
IST. AUT. CASE POPOLARI	6 456	2 130	33.0
CAMERE DI COMMERCIO	7 157	3 586	50.1
AZIENDE E ENTI REG PER IL TURISMO	774	321	41.5
ENTI REG SVILUPPO AGRICOLO	2 096	523	25.0
<b>TOTALI AGGREGATO</b>	<b>565.896</b>	<b>236.734</b>	<b>41.8</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per quanto riguarda la percentuale delle donne dirigenti sul totale delle donne, la tabella 6.16 presenta dati che hanno un valore meramente indicativo. Se infatti, emerge che gli enti che contano il maggior numero di personale femminile, come i comuni secondariamente le province, annoverano una ridotta presenza percentuale di donne dirigenti (0,5 per cento-1,2 per cento), è da sottolineare che incidenze maggiori,

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

quali quelle presentate dalle aziende ed enti regionali per il turismo (2,2 per cento) e dagli enti regionali di sviluppo agricolo (3,3 per cento), sono relative a categorie di enti con un esiguo numero di dipendenti.

**Tabella 6.16 - Anno 1992 - Aggregato enti locali: percentuale di donne dirigenti in rapporto al personale femminile di ruolo**

AGGREGATO ENTI LOCALI	PERSONALE DI RUOLO DONNE (dirigenti + livelli)	DIRIGENTI DONNE	b/a
	a	b	%
PROVINCE	19 847	241	1,2
COMUNI	208 290	1 005	0,5
COMUNITA' MONTANE	2 037	44	2,2
IST. AUT. CASE POPOLARI	2 130	36	1,7
CAMERE DI COMMERCIO	3 586	20	0,6
AZIENDE E ENTI REG. PER IL TURISMO	321	7	2,2
ENTI REG. SVILUPPO AGRICOLO	523	17	3,3
<b>TOTALI AGGREGATO</b>	<b>236.734</b>	<b>1.370</b>	<b>0,6</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I dati contenuti nella tabella n. 6.17 mostrano, all'interno dell'aggregato degli enti locali, la distribuzione delle dirigenti in base all'anzianità di servizio (241).

**Tabella 6.17 - Anno 1992 - Aggregato enti locali: distribuzione delle donne dirigenti secondo le classi di anzianità**

AGGREGATO ENTI LOCALI	DONNE DIRIGENTI				
	TOTALE	0/15 SUL TOTALE	16/25 SUL TOTALE	26/35 SUL TOTALE	>35 SUL TOTALE
		%	%	%	%
PROVINCE	239	37,2	39,0	19,2	4,6
COMUNI	986	43,3	34,5	19,8	2,4
COMUNITA' MONTANE	44	95,4	2,3	2,3	0,0
IST. AUT. CASE POPOLARI	36	58,3	16,7	25,0	0,0
CAMERE DI COMMERCIO	20	5,0	40,0	55,0	0,0
AZIENDE E ENTI REG. PER IL TURISMO	7	-	28,6	28,6	42,8
ENTI REG. SVILUPPO AGRICOLO	17	29,4	41,2	11,8	17,6
<b>TOTALI AGGREGATO</b>	<b>1349</b>	<b>43,4</b>	<b>33,9</b>	<b>19,7</b>	<b>3,0</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dai dati esposti emerge che il 77,3 per cento delle dirigenti si concentra nelle prime due classi di anzianità, mentre nella classe con anzianità

(241) Il dato riportato nella tabella 6.17 relativo al totale delle donne dirigenti presenti nelle province (239) e nei comuni (986) non corrisponde allo stesso dato inserito nelle tabelle 6.14 e 6.16 per complessive 21 unità; la non coincidenza è attribuibile all'inserimento di dati rilevati da conti incongruenti.

nità da 26 a 35 anni queste non raggiungono il 20 per cento; nella classe oltre 35 anni sono appena il 3 per cento. Dall'esame dei dati disaggregati della tabella 6.17 emerge che delle dirigenti in servizio presso le aziende ed enti regionali per il turismo nessuna ha un'anzianità di servizio fino a 15 anni e che la maggior parte di queste si trova nelle ultime due classi. Al contrario, la maggior parte delle dirigenti in servizio presso le comunità montane ha un'anzianità inferiore a 15 anni. I dati sopraesposti, prescindendo anche dai casi estremi sopra richiamati, mostrano che la presenza delle donne nella carriera dirigenziale è esigua nelle generazioni assunte in tempi meno recenti e ancora contenuta nella fascia di anzianità intermedia. La presenza delle donne-dirigenti diviene, soprattutto negli enti locali territoriali, considerevole nella fascia di anzianità iniziale.

Relativamente alle variazioni intervenute nel corso dell'anno per quanto riguarda il personale femminile, dai dati esaminati è emerso quanto segue.

Nel periodo 1° gennaio 1992-31 dicembre 1992 il personale femminile dipendente dagli enti locali è passato da 266.257 unità a 263.497, registrando un decremento di 2.760 unità pari all'1 per cento della consistenza iniziale.

Il « trend » negativo non è stato però costante se rapportato alle varie categorie di personale.

Nella specie, le donne dirigenti sono infatti aumentate passando da 1.362 a 1.370 unità con un incremento pari allo 0,6 per cento della consistenza iniziale.

Il personale femminile appartenente ai livelli ha subito un decremento di 5.259 unità passando da 240.623 a 235.364 con un calo del 2,2 per cento rispetto all'inizio del 1992. La diminuzione è stata meno accentuata rispetto a quella registrata nell'aggregato (-3,2 per cento).

Il « restante personale » femminile, in linea - del resto - con la tendenza dell'intero aggregato relativamente a tale categoria, ha evidenziato un forte incremento passando dalle 24.272 unità censite al 1° gennaio 1992 alle 26.763 rilevate al 31 dicembre 1992 con un aumento di 2.491 unità pari al 10,3 per cento (vedi tabella 6.18).

Tabella 6.18 - Anno 1992 - Aggregato enti locali: personale femminile variazione della consistenza

PERSONALE FEMMINILE	1/1/92	31/12/92	variaz. 1/1-31/12	
			assoluto	%
DIRIGENTI	1.362	1.370	8	0,6
PERSONALE DEI LIVELLI	240.623	235.364	-5.259	-2,2
RESTANTE PERSONALE	24.272	26.763	2.491	10,3
TOTALE	266.257	263.497	-2.760	-1,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

**6.2 - Costo e spesa per il personale dell'aggregato enti-locali (242)****6.2.1 Verifica dell'attendibilità dei dati finanziari**

Nella prima applicazione della normativa contenuta nell'articolo 65 del decreto legislativo n. 29 del 1993 la Ragioneria generale dello Stato ha ritenuto di dover provvedere in modo autonomo alla verifica dell'attendibilità dei dati ed ha messo a disposizione della Corte dei conti per la elaborazione del referto al Parlamento solo i dati inseriti nel sistema informativo.

I dati contenuti nel conto annuale del personale sono stati sottoposti ad una prima sommaria verifica per un campione di enti al fine di stabilire il loro grado di attendibilità.

Il campione, composto da 131 enti, comprende tutti i comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti, ad eccezione del comune di Palermo di cui non è disponibile il dato relativo al costo del personale, per un totale di n. 95 enti, ai quali sono stati aggiunti due enti per ciascuna regione in rappresentanza dei comuni di minori dimensioni scelti tra le classi (0-10.000 e 10.001-59.999 abitanti) più rappresentate a livello regionale (nelle regioni Valle d'Aosta, Puglia, Sicilia e Sardegna sono stati rilevati per i comuni di minori dimensioni i dati di un solo ente per carenza di documentazione).

La verifica è stata effettuata raffrontando i dati del costo del personale esposti nel conto annuale 1992 e quelli rilevati dal conto consuntivo dello stesso esercizio al titolo I, categoria I, della spesa. Per i comuni di minori dimensioni per i quali non era disponibile il conto consuntivo si è provveduto a rilevare gli stessi dati dalle certificazioni a consuntivo.

Secondo la Ragioneria generale dello Stato 21 comuni ricompresi nel campione hanno presentato delle « incongruenze » nei dati relativi alla spesa.

I risultati della verifica sono stati riportati nella tabella che segue.

**Tabella 6.19 - Anno 1992 - Comuni che presentano uno scostamento (in eccesso o in difetto) tra dati RGS e dati tratti dai consuntivi**

SCOSTAMENTI	N. ENTI	% SUL TOTALE
fino all'1%	16	12,2
tra l'1,1 e il 10%	75	57,2
tra il 10,1% e il 20%	18	13,8
oltre il 20,1%	10	7,6
dati coincidenti	12	9,2
<b>TOTALE ENTI ESAMINATI</b>	<b>131</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

(242) Nella voce « costo » andrebbero ricomprese anche le spese per beni e servizi che vengono a costituire dei *fringe benefits* attualmente non computate ai fini della determinazione del costo del personale di seguito.

Nella voce « spesa » è ricompreso l'insieme degli emolumenti di natura strettamente retributiva.



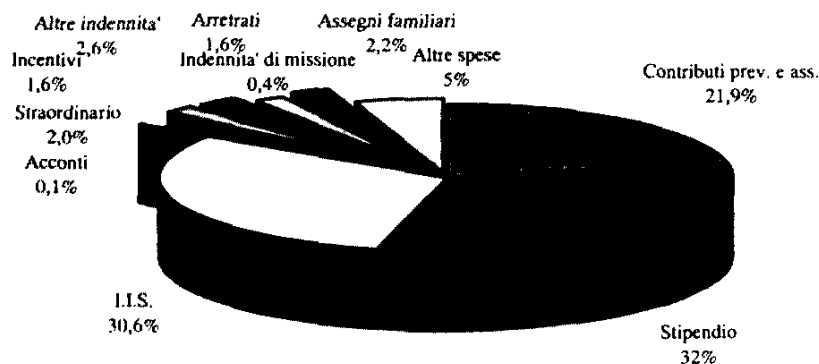
Dall'indagine risulta che solo per il 9,2 per cento degli enti esaminati i dati RGS sono perfettamente coincidenti con quelli esposti nei documenti a consuntivo e quindi da considerare attendibili. Il 12,2 per cento degli enti presenta scostamenti in eccesso o in difetto entro l'1 per cento che per gli enti di maggiori dimensioni possono raggiungere anche livelli ragguardevoli in valori assoluti (ad esempio i dati del comune di Bologna sono divergenti per lo 0,8 per cento pari ad oltre un miliardo).

Il 71 per cento dei comuni esaminati presenta diversità di dati che variano dall'1,1 per cento al 20 per cento; ed infine per il 7,6 per cento degli enti lo scostamento è talmente rilevante (dal 20,1 per cento a circa il 97 per cento) e riguarda per la quasi totalità comuni di grandi dimensioni (con popolazione superiore a 60.000 abitanti) tanto da mettere in discussione la significatività dei risultati esposti nel conto annuale.

### 6.2.2 Costo del personale

Il costo complessivo del personale dell'aggregato (escluso il personale dipendente dagli enti strumentali minori) ammonta a 30.691 miliardi. Tale importo comprende, secondo le scelte effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato, oltre la spesa complessiva derivante dalla corresponsione della retribuzione lorda, anche quella per indennità di missione, assegni per nucleo familiare, contributi previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione e altre spese.

#### ANNO 1992 - INCIDENZA DELLE VOCI DI SPESA SUL COSTO DEL PERSONALE



I dati contenuti nella tabella 6.20 evidenziano le singole voci retributive e di costo e la loro incidenza sul costo del personale.

Le voci più significative sono lo stipendio base e la indennità integrativa speciale che incidono sul costo del personale nella misura rispettivamente del 32 per cento e del 30,6 per cento.

Tra gli elementi considerati dalla Ragioneria voci di costo, sono i contributi previdenziali e assistenziali a carico della amministrazione che presentano l'incidenza più alta (circa il 22 per cento).

**Tabella 6.20 - Anno 1992 - Aggregato enti locali:  
incidenza delle voci di spesa sul costo del personale**  
(in migliaia di lire)

VOCI	IMPORTO	INCIDENZA % SUL COSTO DEL PERSONALE
STIPENDIO	9.821.225.909	32,0
I.I.S.	9.378.968.823	30,6
ACCONTI	30.397.103	0,1
STRAORDINARIO	815.210.668	2,0
INCENTIVI	501.678.214	1,6
ALTRE INDENNITA'	806.983.511	2,6
ARRETRATI	503.206.847	1,6
<b>RETRIBUZIONE LORDA</b>	<b>21.657.671.075</b>	<b>70,5</b>
INDENNITA' DI MISSIONE	109.109.013	0,4
ASSEGNI FAMILIARI	689.927.078	2,2
ALTRE SPESE	1.523.487.446	5,0
CONTRIBUTI PREV. E ASS	6.710.749.359	21,9
<b>COSTO DEL PERSONALE</b>	<b>30.690.943.971</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

### 6.2.3 Spesa impegnata

La spesa complessivamente impegnata relativa alle retribuzioni lorde comprensive degli arretrati per il personale appartenente all'aggregato enti-locali (segretari, dirigenti, personale dei livelli e restante personale) ammonta a 21.658 miliardi. A tale somma anno aggiunti 1.997 miliardi rappresentati dalle spese sostenute per il personale in servizio presso gli enti strumentali minori dell'aggregato.

La retribuzione lorda complessiva, compresi gli emolumenti arretrati, risulta ripartita secondo la seguente tabella.

**Tabella 6.21 - Anno 1992 - Aggregato enti locali: incidenza delle voci retributive sulla retribuzione lorda**

(in migliaia di lire)

VOCI RETRIBUTIVE	IMPORTO	INCIDENZA % SULLA RETRIBUZIONE LORDA
STIPENDIO	9.821.225.909	45,4
I.I.S.	9.378.968.823	43,3
ACCONTI	30.397.103	0,1
STRACORDINARIO	615.210.668	2,9
INCENTIVI	501.678.214	2,3
ALTRE INDENNITA'	306.983.511	3,7
ARRETRATI	503.206.847	2,3
<b>RETRIBUZIONE LORDA</b>	<b>21.657.671.075</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

#### 6.2.4 Retribuzione media

La retribuzione media annua lorda pro capite dei dipendenti dell'aggregato è stata calcolata per singola qualifica.

**Tabella 6.22 - Anno 1992 - Aggregato enti locali: incidenza della spesa per qualifica sul totale e retribuzione media pro-capite**

QUALIFICHE	UNITA'	TOTALE RETRIBUZIONE (miliardi)	PRO-CAPITE (milioni)	INCIDENZA DELLA RETRIBUZIONE DELLE QUALIFICHE SUL TOTALE
	a	b	b/a	%
SEGRETARI	6.327	420	66	1,9
DIRIGENTI	8.491	563	78	3,1
PERSONALE DEI LIVELLI	557.405	19.189	34	88,6
RESTANTE PERSONALE	43.191	1.385	32	5,4
<b>TOTALE</b>	<b>615.414</b>	<b>21.657</b>	<b>35</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La spesa pro capite media, rilevata per le singole categorie di personale nell'ambito dei settori dell'aggregato, subisce degli scostamenti anche notevoli. Si ritiene opportuno evidenziare questo fenomeno poiché si tratta di personale che appartiene alla stessa categoria pur operando in settori diversi.

Per quanto concerne i **segretari**, essi sono presenti solo nelle amministrazioni provinciali, nei comuni, nelle comunità montane e nelle camere di commercio.

Rispetto alla retribuzione media annua pro capite dell'aggregato pari a 66 milioni che corrisponde a quella dei segretari comunali, il dato

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

che più si discosta è rinvenibile nelle province in cui la retribuzione media lorda risulta superiore di ben il 65 per cento raggiungendo 109 milioni annui. Si segnala che i segretari delle amministrazioni provinciali in servizio risultano essere solo 74 rispetto alle 92 province. La mancata copertura dei posti e la conseguente utilizzazione di segretari « a scavalco » potrebbe aver determinato una duplicazione dei dati in sede di rilevazione ed essere quindi una delle cause delle risultanze esposte (vedi tabella 6.23).

Tabella 6.23 - Anno 1992 - Aggregato enti locali: retribuzione media pro-capite. Segretari

AGGREGATO ENTI LOCALI	RETRIBUZIONE PRO-CAPITE (milioni di lire)	SCOSTAMENTO % DAL VALORE MEDIO DI RIFERIMENTO
PROVINCE	109	65,2
COMUNI	66	0
COMUNITA' MONTANE	54	-18,2
CAMERE DI COMMERCIO	81	22,7
<b>AGGREGATO: VALORE MEDIO DI RIFERIMENTO</b>	<b>66</b>	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per i **dirigenti** la cui retribuzione media annua lorda pro capite è di 78 milioni, si rilevano presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, gli enti regionali di sviluppo agricolo, gli istituti autonomi per le case popolari, retribuzioni pro capite superiori alla media dell'aggregato dal 5 per cento a quasi l'8 per cento (dagli 82 milioni per le camere di commercio agli 84 milioni per gli IACP). Sono inferiori di oltre il 10 per cento, attestandosi sui 69 milioni, le retribuzioni medie dei dirigenti delle comunità montane (vedi tabella 6.24).

Tabella 6.24 - Anno 1992 - Aggregato enti locali: retribuzione media pro-capite. Dirigenti

AGGREGATO ENTI LOCALI	RETRIBUZIONE PRO-CAPITE (milioni di lire)	SCOSTAMENTO % DAL VALORE MEDIO DI RIFERIMENTO
PROVINCE	79	1,3
COMUNI	77	-1,3
COMUNITA' MONTANE	69	-11,5
IST. AUT. CASE POPOLARI	84	7,7
CAMERE DI COMMERCIO	82	5,1
AZIENDE E ENTI REG PER IL TURISMO	76	-2,6
ENTI REG SVILUPPO AGRICOLO	83	6,4
<b>AGGREGATO: VALORE MEDIO DI RIFERIMENTO</b>	<b>78</b>	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Per il **personale dei livelli**, la cui retribuzione media è di 34 milioni, si riscontra che quello in servizio presso le comunità montane percepisce la retribuzione media più elevata dell'aggregato (44 milioni), con una maggiorazione rispetto al valore medio del 29,4 per cento, mentre quello in servizio presso le province percepisce la retribuzione media più bassa (29 milioni) con una variazione peggiorativa del 14,7 per cento (vedi tabella 6.25).

Tabella 6.25 - Anno 1992 - Aggregato enti locali: retribuzione media pro-capite.  
Personale dei livelli.

AGGREGATO ENTI LOCALI	RETRIBUZIONE PRO-CAPITE (milioni di lire)	SCOSTAMENTO % DAL VALORE MEDIO DI RIFERIMENTO
PROVINCE	29	-14,7
COMUNI	35	2,9
COMUNITA' MONTANE	44	29,4
IST. AUT. CASE POPOLARI	37	8,8
CAMERE DI COMMERCIO	35	2,9
AZIENDE E ENTI REG. PER IL TURISMO	33	-2,9
ENTI REG. SVILUPPO AGRICOLO	35	2,9
<b>AGGREGATO: VALORE MEDIO DI RIFERIMENTO</b>	<b>34</b>	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per il **restante personale**, la cui retribuzione media è di 32 milioni, si registra che quello in servizio presso gli enti regionali di sviluppo agricolo percepisce una retribuzione media (47 milioni) superiore del 46,9 per cento rispetto al valore medio dell'aggregato; di oltre il 30 per cento risulta essere superiore la retribuzione media del « restante personale » dipendente dagli IACP (42 milioni). Il « restante personale » in servizio presso le province percepisce invece una retribuzione media di 23 milioni di ben il 28,1 per cento inferiore a quella media dell'aggregato (vedi tabella 6.26).

**Tabella 6.26 - Anno 1992 - Aggregato enti locali: retribuzione media pro-capite. Restante personale.**

AGGREGATO ENTI LOCALI	RETRIBUZIONE PRO-CAPITE (milioni di lire)	SCOSTAMENTO % DAL VALORE MEDIO DI RIFERIMENTO
PROVINCE	23	-28,1
COMUNI	33	3,1
COMUNITA' MONTANE	26	-18,8
IST. AUT. CASE POPOLARI	42	31,3
CAMERE DI COMMERCIO	26	-18,8
AZIENDE E ENTI REG. PER IL TURISMO	39	21,9
ENTI REG. SVILUPPO AGRICOLO	47	46,9
<b>AGGREGATO: VALORE MEDIO DI RIFERIMENTO</b>	<b>32</b>	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

#### 6.2.5 Elementi della retribuzione

La comparazione delle retribuzioni medie pro capite percepite dal personale appartenente alla stessa qualifica in settori diversi dell'aggregato ha evidenziato differenze quantitative anche piuttosto elevate da un settore all'altro. Per rilevare le cause che hanno prodotto tali variazioni all'interno dello stesso aggregato si è effettuato un raffronto, fra i settori di quest'ultimo, dei dati relativi all'incidenza dei vari elementi della retribuzione.

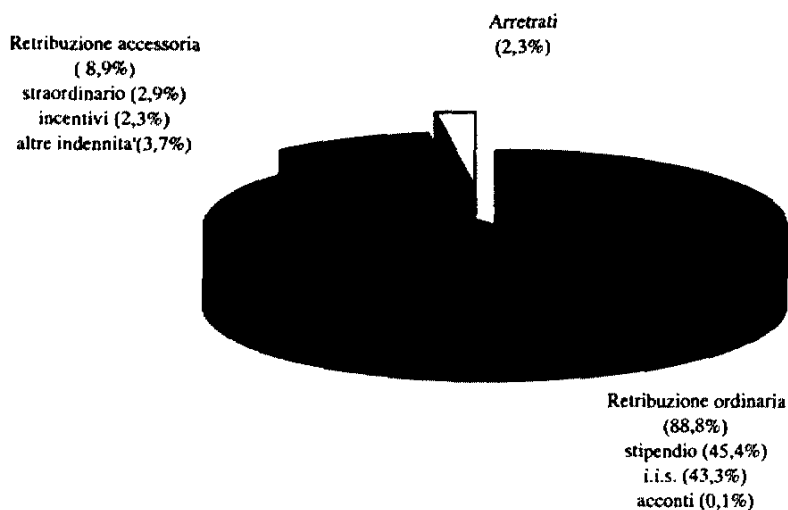
A tal fine quest'ultima è stata suddivisa in tre parti.

La prima definita « retribuzione ordinaria », comprende lo stipendio base, l'indennità integrativa speciale e gli acconti.

La seconda definita « retribuzione accessoria », comprende il compenso per lavoro straordinario, gli incentivi e le altre indennità.

La terza è costituita dagli arretrati.

**ANNO 1992 - INCIDENZA DELLE VOCI RETRIBUTIVE  
SULLA RETRIBUZIONE LORDA**



Per quanto riguarda la categoria dei segretari l'incidenza media della retribuzione ordinaria sulla retribuzione lorda è del 74,8 per cento.

Nelle province e nelle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura l'incidenza è minore di quella media dell'aggregato di cinque punti in percentuale (vedi tabella 6.27).

**Tabella 6.27 - Anno 1992 - Aggregato enti locali: Segretari. Incidenza % degli elementi della retribuzione sulla retribuzione lorda**

AGGREGATO ENTI LOCALI	RETRIBUZIONE ORDINARIA/ RETRIBUZIONE LORDA	RETRIBUZIONE ACCESSORIA/ RETRIBUZIONE LORDA	ARRETRATI/ RETRIBUZIONE LORDA
	%	%	%
PROVINCE	59,2	25,8	4,0
COMUNI	75,1	22,8	2,1
COMUNITA' MONTANE	76,2	21,2	2,6
CAMERE DI COMMERCIO	59,3	27,0	3,2
<b>AGGREGATO</b>	<b>74,8</b>	<b>23,0</b>	<b>2,2</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per quanto riguarda i **dirigenti**, l'incidenza media della retribuzione ordinaria sulla retribuzione lorda è del 65,4 per cento.

Per i dirigenti degli enti regionali di sviluppo agricolo, delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e degli IACP la retribuzione ordinaria incide sulla retribuzione lorda in

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

misura maggiore rispetto alla media con un'incidenza massima del 71 per cento negli enti regionali di sviluppo agricolo.

È da sottolineare la forte incidenza che per i dirigenti assume la voce « arretrati » che presenta un dato medio dell'aggregato del 7,1 per cento e che supera il 9 per cento per i dirigenti delle comunità montane e degli enti regionali di sviluppo agricolo (vedi tabella 6.28).

Tabella 6.28 - Anno 1992 - Aggregato enti locali: Dirigenti. Incidenza % degli elementi della retribuzione sulla retribuzione lorda

AGGREGATO ENTI LOCALI	RETRIBUZIONE ORDINARIA/ RETRIBUZIONE LORDA	RETRIBUZIONE ACCESSORIA/ RETRIBUZIONE LORDA	ARRETRATI/ RETRIBUZIONE LORDA
	%	%	%
PROVINCE	65,1	28,5	6,4
COMUNI	64,8	27,5	7,6
COMUNITA' MONTANE	65,7	24,6	9,7
IST. AUT. CASE POPOLARI	68,2	27,2	4,6
CAMERE DI COMMERCIO	68,3	26,1	5,6
AZIENDE E ENTI REG. PER IL TURISMO	66,4	25,2	7,4
ENTI REG. SVILUPPO AGRICOLO	71,1	19,7	9,2
AGGREGATO	65,4	27,5	7,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Rispetto ai segretari e ai dirigenti per il **personale dei livelli** l'incidenza media della retribuzione ordinaria aumenta notevolmente raggiungendo quasi il 90 per cento.

Per il personale delle aziende ed enti regionali per il turismo, delle province e delle comunità montane, la retribuzione ordinaria rappresenta una quota superiore al 90 per cento. Per lo stesso personale, quindi, l'incidenza della parte accessoria è molto ridotta e supera il 10 per cento solo nelle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (vedi tabella 6.29).



## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

**Tabella 6.29 - Anno 1992 - Aggregato enti locali: Personale dei livelli. Incidenza % degli elementi della retribuzione sulla retribuzione lorda**

AGGREGATO ENTI LOCALI	RETRIBUZIONE ORDINARIA/ RETRIBUZIONE LORDA	RETRIBUZIONE ACCESSORIA/ RETRIBUZIONE LORDA	ARRETRATI/ RETRIBUZIONE LORDA
	%	%	%
PROVINCE	90,9	6,9	2,2
COMUNI	89,5	8,3	2,2
COMUNITA' MONTANE	90,7	7	2,3
IST. AUT. CASE POPOLARI	88,3	9,5	2,2
CAMERE DI COMMERCIO	84,9	12,3	2,8
AZIENDE E ENTI REG. PER IL TURISMO	91,1	6	2,9
ENTI REG. SVILUPPO AGRICOLO	90,0	5,6	4,4
<b>AGGREGATO</b>	<b>89,6</b>	<b>8,2</b>	<b>2,2</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Ancora più elevata è l'incidenza della parte ordinaria sulla retribuzione del **restante personale** che raggiunge il 93,2 per cento con una punta minima negli IACP (89,3 per cento) e massima nelle camere di commercio (97,5 per cento) (vedi tabella 6.30).

**Tabella 6.30 - Anno 1992 - Aggregato enti locali: "Restante personale". Incidenza % degli elementi della retribuzione sulla retribuzione lorda**

AGGREGATO ENTI LOCALI	RETRIBUZIONE ORDINARIA/ RETRIBUZIONE LORDA	RETRIBUZIONE ACCESSORIA/ RETRIBUZIONE LORDA	ARRETRATI/ RETRIBUZIONE LORDA
	%	%	%
PROVINCE	90,3	5,7	4
COMUNI	93,4	5,2	1,4
COMUNITA' MONTANE	93,1	5,8	1,1
IST. AUT. CASE POPOLARI	89,3	9,2	1,5
CAMERE DI COMMERCIO	97,5	1,9	0,6
AZIENDE E ENTI REG. PER IL TURISMO	94,8	4,6	0,6
ENTI REG. SVILUPPO AGRICOLO	94,7	5,3	0
<b>AGGREGATO</b>	<b>93,2</b>	<b>5,2</b>	<b>1,6</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

### 6.3 - Province

Le amministrazioni provinciali prese in esame ai fini del presente referto sono state 89, essendo risultate inadempienti le province di Napoli, Palermo e Venezia. Non sono state prese in considerazione le province autonome di Trento e Bolzano che, per la loro particolare configurazione nell'ordinamento costituzionale, sono state trattate nella parte relativa alle amministrazioni regionali. I dati elaborati riguardano sia i 64 enti i cui conti del personale sono stati dichiarati congruenti dalla Ragioneria generale dello Stato, sia i 25 enti i cui conti hanno mostrato incongruenze o incompletezza di dati.

#### 6.3.1 Consistenza del personale

Il personale in servizio presso le amministrazioni provinciali, al termine dell'anno 1992, risulta essere di 60.651 unità e rappresenta il 9,8 per cento di quello risultante nell'aggregato (615.414).

In totale il personale di ruolo (segretari, dirigenti e personale dei livelli) in servizio è di 58.230 unità, così ripartite.

I segretari sono 74, pari all'1,2 per cento di quelli dell'aggregato (6.327).

I dirigenti sono 1.610, pari al 18,9 per cento di quelli dell'aggregato (8.491).

Il personale dei livelli è di 56.546 unità pari al 10,1 per cento di quello dell'aggregato (557.405).

L'analisi della consistenza del personale delle province deve tener presente l'impiego del « restante personale » che ammonta a 2.421 unità, pari al 5,6 per cento di quello utilizzato nell'aggregato (43.191). L'incidenza del « restante personale » sul personale dei livelli è pari al 4,3 per cento (nell'aggregato è il 7,7 per cento).

#### 6.3.2 Le piante organiche, le vacanze, gli esuberi

Le piante organiche del personale di ruolo delle province (segretari, dirigenti e personale dei livelli) prevedono 76.396 unità, che rappresentano il 10,8 per cento di quelle previste per tutto l'aggregato enti locali (704.364).

Tabella 6.31 - Anno 1992 - Province. Piante organiche, personale in servizio e vacanze

PERSONALE	ORGANICO		IN SERVIZIO		VACANZE/ESUBERI
	a	%	b	%	%
SEGRETARI	56	0,1	74	0,1	32,1
DIRIGENTI	2.300	3,0	1.610	2,8	-30,0
VIII	4.635	6,1	3.311	5,7	-28,6
VII	4.887	6,4	3.723	6,4	-23,8
VI	12.306	16,1	9.822	16,9	-20,2
V	9.810	12,8	6.930	11,9	-29,4
IV	16.888	22,1	12.915	22,2	-23,5
III	23.625	30,9	18.516	31,8	-21,6
II	1.317	1,7	935	1,6	-29,0
I	572	0,7	394	0,7	-31,1
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	74.040	96,9	56.546	97,1	-23,6
TOTALE GENERALE	76.396	100	58.230	100	-23,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per i segretari la pianta organica è di 56 unità e rappresenta lo 0,9 per cento di quella dell'aggregato (5.952).

Per i dirigenti la pianta organica è di 2.300 unità e rappresenta il 19,7 per cento di quella dell'aggregato (11.695).

Per il rimanente personale di ruolo la pianta organica è di 74.040 unità e rappresenta il 10,7 per cento di quella dell'aggregato (692.669).

La distribuzione, fra il personale dei livelli, delle unità complessivamente indicate dalla pianta organica (74.040) mostra che il maggior numero di posti è previsto per il III livello (23.625, pari al 31,9 per cento) e per il IV livello (16.888, pari al 22,8 per cento).

Al VII e VIII livello (ex qualifica direttiva) è attribuito ad entrambi poco più del 6 per cento, mentre ai livelli più bassi è attribuito lo 0,7 per cento al I e l'1,7 per cento al II livello.

Il rapporto tra pianta organica dei dirigenti e quella del personale di ruolo è di 1 dirigente ogni 32 dipendenti.

Mediamente la percentuale di vacanze del personale rispetto agli organici è 23,8 per cento.

La categoria dei segretari presenta un esubero di personale in servizio rispetto alle previsioni di organico del 32 per cento, dato presumibilmente da riconnettere alla particolare situazione giuridica dei segretari dipendenti dal ministero dell'Interno e in servizio presso le amministrazioni provinciali.

Per i dirigenti si riscontra una vacanza del 30 per cento, per il resto del personale dei livelli la vacanza media è del 23,6 per cento.

Nell'ambito del personale dei livelli più limitate carenze rispetto alle piante organiche si riscontrano nel VI (20,2 per cento), nel III (21,6 per

cento) e nel IV livello (23,5 per cento), mentre le vacanze più consistenti si registrano nel I (31,1,) e nel II livello (29 per cento).

### 6.3.3 Variazioni della consistenza del personale

Rispetto al 1991, anno in cui il personale in servizio, esclusi i segretari, era di 62.231 unità, il dato al 31 dicembre 1992, pari a 60.577 unità, registra una diminuzione di 1.654 unità, pari al 2,7 per cento.

Nella tabella 6.32 si espongono le suddette variazioni articolate per qualifiche e livelli del personale di ruolo dipendente dalle amministrazioni provinciali.

Tabella 6.32 - Anno 1992 - Province. Variazioni della consistenza del personale 1/1/1992 - 31/12/1992

PERSONALE	1/1/92	31/12/92	B-A	B/A
	a	b		%
<b>DIRIGENTI</b>	<b>1.698</b>	<b>1.610</b>	<b>-88</b>	<b>-5.2</b>
VIII	3 353	3 311	-42	-1.3
VII	3 994	3 723	-271	-6.8
VI	9 982	9 822	-160	-1.6
V	7 279	6 930	-349	-4.8
IV	13 056	12.915	-141	-1.1
III	19 420	18.516	-904	-4.7
II	981	935	-46	-4.7
I	386	394	8	2.1
<b>TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI</b>	<b>58.451</b>	<b>56.546</b>	<b>-1.905</b>	<b>-3.3</b>
<b>RESTANTE PERSONALE</b>	<b>2.082</b>	<b>2.421</b>	<b>339</b>	<b>16.3</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>62.231</b>	<b>60.577</b>	<b>-1.654</b>	<b>-2.7</b>

Fonte: elaborazione Forte dei conti su dati RGS

Nell'ambito di tutte le categorie si riscontra una generale tendenza al decremento, ad eccezione del « restante personale » per il quale si registra, invece, un aumento del 16,3 per cento.

Per il personale dirigenziale il decremento è pari al 5,2 per cento.

Per il personale dei livelli si osserva una lieve controtendenza per quello del I livello che aumenta del 2,1 per cento.

Negli altri livelli il maggior decremento si registra nel VII (6,8 per cento) e nel V livello (4,8 per cento) il minore nel IV (1,1 per cento).

### 6.3.4 Costo del personale

Il costo del personale, secondo l'impostazione della Ragioneria generale dello Stato, comprende - oltre alla retribuzione lorda - le spese per indennità di missione, gli assegni per nucleo familiare, i contributi previdenziali ed assistenziali a carico dell'amministrazione ed una voce residuale qualificata « altre spese ».

Il dato complessivo per tutto il personale in servizio presso le amministrazioni provinciali è pari a 2.496 miliardi.

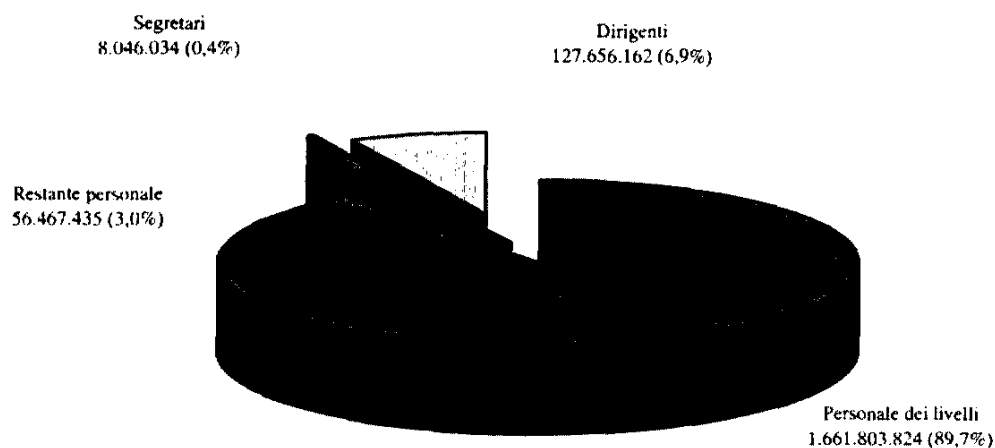
Le voci aggiuntive rispetto alle retribuzioni lorde che compongono il costo del personale presentano un ammontare pari a 642 miliardi così ripartito: 566 miliardi pari all'88,1 per cento è rappresentato dalle contribuzioni previdenziali e assistenziali a carico delle amministrazioni provinciali; 32 miliardi pari al 5 per cento sono stati impegnati per la voce « altre spese »; le spese per indennità di missione ammontano a 24 miliardi pari al 4 per cento, mentre la spesa per assegni familiari è pari a 19 miliardi pari al 3 per cento dell'importo complessivo.

### 6.3.5. La spesa impegnata

La spesa complessiva per le retribuzioni al personale in servizio presso le amministrazioni provinciali impegnata nel 1992 è pari a 1.854 miliardi di cui 8 miliardi per i segretari provinciali, 1.790 miliardi per il personale di ruolo e 56 miliardi per il « restante personale ».

Nell'ambito del personale di ruolo dipendente dalle amministrazioni provinciali i dirigenti hanno comportato una spesa complessiva ammontante a 128 miliardi, mentre per il personale dei livelli sono stati impegnati 1.662 miliardi.

ANNO 1992 - PROVINCE  
SPESA IMPEGNATA PER LE RETRIBUZIONI DEL PERSONALE  
Totale 1.853.973.455 (in migliaia di lire)



Dai dati rilevati emerge che la retribuzione accessoria rappresenta 1/12 della retribuzione ordinaria.

L'esame dell'incidenza delle varie voci di spesa sul valore globale porta a considerare che la componente più rilevante è rappresentata dallo stipendio, comprensivo della tredicesima mensilità, (839 miliardi) con il 45 per cento, seguita dall'indennità integrativa speciale (804 miliardi) con il 43 per cento. La retribuzione ordinaria che comprende le due voci sopra indicate costituisce circa il 90 per cento della spesa (vedi tabella 6.33).

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 6.33 - Anno 1992 - Province. Ripartizione delle spese per il personale

PERSONALE	STIPENDIO	I I S.	ACCONTI	TOTALE RETRIBUZIONE ORDINARIA	STRAORDINARIO	INCFITIVI	ALTRE INDENNITA'	TOTALE RETRIBUZIONE ACCESSORIA	ARRETRATI	RETRIBUZIONE COMPLESSIVA
DIRIGENTI	58.805.414	24.138.251	163.871	83.107.536	21.821	109.102	36.308.399	36.439.322	8.109.304	127.656.162
VIII	78.679.834	46.141.669	181.347	125.002.850	3.289.191	5.047.170	6.218.047	14.554.408	3.273.989	142.831.247
VII	70.133.049	52.070.044	100.569	122.303.662	2.472.629	4.734.024	1.327.633	8.534.286	3.292.034	134.129.982
VI	149.827.367	132.024.392	337.706	282.189.465	5.095.953	10.746.356	3.439.263	19.281.572	6.855.296	308.326.333
V	97.581.640	93.651.054	156.905	191.389.599	5.597.505	7.151.836	6.591.235	19.335.576	4.909.671	215.634.846
IV	151.769.957	170.258.996	634.052	342.663.005	8.676.754	10.871.503	4.462.018	23.910.275	9.295.718	355.668.998
III	194.721.824	244.038.842	572.252	439.332.918	7.233.857	14.662.042	5.481.190	27.377.089	8.428.262	475.138.269
II	7.931.065	11.700.218	57.685	19.688.968	414.902	459.126	255.325	1.129.353	450.395	21.268.716
I	3.009.037	5.070.663	-	8.079.700	965.525	275.288	54.966	426.779	98.954	8.605.433
<b>TOTALE LIVELLI</b>	<b>753.653.773</b>	<b>754.955.878</b>	<b>2.040.516</b>	<b>1.510.650.167</b>	<b>32.822.316</b>	<b>53.897.345</b>	<b>27.829.677</b>	<b>114.549.338</b>	<b>36.604.319</b>	<b>1.661.803.824</b>

Fonte: elaborazione Conto dei conti su dati IRI S.

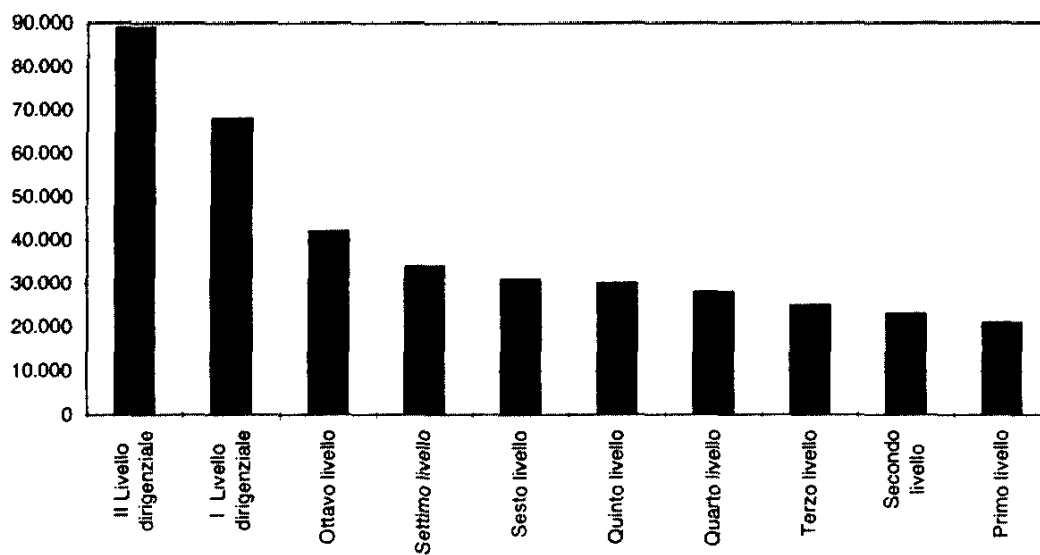
Da una comparazione dei dati finanziari delle due componenti, stipendio e indennità integrativa speciale, emerge che se nel I livello quest'ultima rappresenta il 63 per cento della retribuzione ordinaria, essa incide solo per il 37 per cento nell'VIII livello e scende al 29 per cento per i dirigenti.

La retribuzione accessoria è pari 154 miliardi e costituisce l'8 per cento della retribuzione globale (il 2 per cento della spesa è rappresentato da arretrati, pari a 47 miliardi). La voce più significativa è costituita dalle « altre indennità » per 66 miliardi pari al 4 per cento della retribuzione complessiva. La seconda voce è rappresentata dagli incentivi per 55 miliardi pari al 3 per cento della retribuzione complessiva mentre solo 33 miliardi sono destinati ai compensi per lavoro straordinario (2 per cento).

### 6.3.6 Retribuzione media

La retribuzione media annua lorda pro-capite comprensiva delle competenze ordinarie ed accessorie, esclusi gli emolumenti arretrati, dei dipendenti delle amministrazioni provinciali è di 29,9 milioni.

ANNO 1992 - RETRIBUZIONE MEDIA ANNUA PRO-CAPITE PER QUALIFICA E LIVELLO  
(in migliaia di lire)



Dall'esame delle retribuzioni medie del personale di ruolo si riscontra una divaricazione molto accentuata tra la retribuzione media dei dirigenti pari a 73,7 milioni annui e quella del personale dei livelli che ammonta a 28,6 milioni.

La differenza fra i valori estremi delle retribuzioni medie lorde annue, prendendo in considerazione il 2° livello dirigenziale come vertice (88,8 milioni) e il I livello come base (21 milioni) è di 4,2 volte.

Il rapporto si riduce a 2,8 volte se si mettono a raffronto solo le competenze ordinarie (stipendio e indennità integrativa speciale).

Il divario è quindi da attribuire in massima parte alla voce indennità che rappresenta il 3 per cento della retribuzione complessiva del dirigente del massimo livello.

#### 6.4 - Comuni

Il settore dell'aggregato enti locali costituito dai comuni riguarda 8.101 enti, un ente in più rispetto al numero di comuni risultanti dal censimento 1991 (243) è rappresenta il 90,9 per cento del totale di enti tenuti alla trasmissione del conto annuale per l'aggregato enti-locali (8.916).

I dati elaborati risultano da 6.718 conti congruenti, ai quali sono stati aggiunti quelli risultanti da 1.052 conti incongruenti. Pertanto l'indagine sui comuni riguarda 7.770 enti, pari al 95,90 del totale dei comuni.

##### 6.4.1 Segretari comunali (244)

La scheda di rilevazione del personale dei comuni ha previsto anche i segretari comunali, pur in considerazione della loro particolare posizione di funzionari statali dipendenti dal ministero dell'Interno, che espletano le loro funzioni presso le amministrazioni comunali. Gli emolumenti loro corrisposti sono stati presi in considerazione in quanto gravanti sul bilancio degli enti presso i quali prestano servizio (legge 8 giugno 1962, n. 604, articolo 34).

##### 6.4.1.1 Consistenza

I segretari comunali in servizio alla fine del 1992 risultano 6.115, pari al 96,6 per cento di tutti i segretari dell'aggregato enti locali (6.327).

Le dotazioni organiche previste per i segretari comunali ammontano a 5.773 unità; alla fine del 1992 risultano in servizio 342 segretari in esubero, pari al 5,9 per cento rispetto ai posti previsti in pianta organica.

Le schede da cui sono tratti i dati non consentono di individuare la causa del soprannumero dei segretari. Ciò è probabilmente attribuibile sia alla scarsa attendibilità dei dati, sia al fatto che — relativamente ai comuni di minori dimensioni — potendo lo stesso segretario prestare servizio presso più enti, ognuno di questi potrebbe averne dichiarato la presenza, producendo in tal modo duplicazioni di dati.

##### 6.4.1.2 Movimento

I segretari comunali all'inizio del 1992 erano 6.291, mentre al 31 dicembre 1992 risultano 6.115; si registra una diminuzione complessiva di 176 unità, pari al 2,8 per cento della consistenza iniziale.

(243) Ciò è dovuto all'istituzione del Comune di Monserrato (CA) avvenuta il 21 novembre 1991

(244) La categoria dei segretari comunali è esaminata, prescindendo dai livelli in cui la stessa risulta articolata. Peraltro, si segnala che nelle tavole del conto annuale predisposte dalla Ragioneria generale dello Stato, nella categoria dei segretari comunali sono stati inseriti dati relativi a qualifiche previste per altre amministrazioni (segretari generali delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e funzionali degli UPICA). Tale impostazione incide sull'attendibilità dei dati complessivi considerati nella presente analisi.



Questa diminuzione è da attribuire ad un maggior numero di cessati dal servizio (1.156) (245) rispetto agli assunti (975) (246). Il saldo cessati-assunti è pari a n. 181 unità e non coincide con la diminuzione sopra indicata a causa della differenza uscite-entrati che è pari a n. 5 unità anziché presentare saldo zero.

**Tabella 6.34 - Anno 1992 - Segretari comunali.  
Cause di cessazione dal servizio**

CAUSA	CESSATI	%
PASSAGGI AD ALTRE AMMINI	726	62,7
DIMISSIONI	110	9,5
LIMITI D'ETA'	83	7,2
ALTRE CAUSE	239	20,6
TOTALE	1.158	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tra le cause di cessazione dal servizio assumono particolare rilievo (62,7 per cento del totale) i passaggi ad altre amministrazioni attraverso le procedure di mobilità. Il fenomeno rilevato – il passaggio da un ente ad un altro – non può essere qualificato per i segretari comunali come « causa di cessazione dal servizio » trattandosi di trasferimento da una sede all'altra di servizio di personale dipendente da una Amministrazione dello Stato.

La causa di cessazione rappresentata da « altre cause » così genericamente definite dalla Ragioneria generale dello Stato, riguarda 239 segretari, pari al 20,6 per cento di tutti i segretari cessati. Il fenomeno delle dimissioni coinvolge 110 segretari pari al 9,5 per cento. Le cessazioni per limiti di età riguardano 83 unità, pari al 7,2 per cento.

Relativamente all'esame delle modalità di assunzione (vedi tabella 6.35), figura al primo posto la mobilità fra amministrazioni che nel 1992 ha interessato n. 646 unità pari al 66,7 per cento del totale delle assunzioni effettuate nel corso dell'anno (969). Sulla attendibilità dei dati si richiamano le osservazioni formulate per le cause di cessazione legate alle procedure di mobilità.

Seguono le assunzioni per « altre cause » con n. 226 unità pari al 23,2 per cento e quelle a seguito di procedure concorsuali con n. 97 unità pari al 10 per cento.

(245) Il totale del personale cessato qui indicato (1.156) non coincide per n. 2 unità con quello riportato nella tabella 6.34 (1.158) per incongruenze rilevate dalla Ragioneria.

(246) La somma algebrica tra dato registrato all'inizio del 1992, cessati, assunti, usciti ed entrati fornisce il dato relativo al personale effettivamente in servizio al 31 dicembre 1992.

**Tabella 6.35 - Anno 1992 - Segretari comunali. Modalità di assunzione**

MODALITA'	ASSUNTI	%
PROCEDURE CONCORSUALI	97	10.0
PROCEDURE DI MOBILITA'	646	66.7
ALTRE CAUSE	226	23.3
<b>TOTALE</b>	<b>969</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

#### 6.4.1.3 Spesa per retribuzioni

La spesa per le retribuzioni dei segretari comunali è ammontata nel 1992 a 402 miliardi articolandosi come evidenziato nella tabella 6.36.

**Tabella 6.36 - Anno 1992 - Segretari comunali. Spesa per retribuzioni.**

VOCI DI SPESA	SPESA (in miliardi)	%
PARTE ORDINARIA	302	75.1
PARTE ACCESSORIA	92	22.9
ARRETRATI	8	2.0
<b>TOTALE</b>	<b>402</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

#### 6.4.2 Consistenza del personale delle amministrazioni comunali

Il personale comunale (esclusi i segretari) in servizio alla fine del 1992 ammonta a 524.257 unità e rappresenta l'80,9 per cento di tutto il personale dell'aggregato enti locali, compreso quello dipendente dagli enti strumentali minori (648.120).

Tale personale risulta ripartito tra:

dirigenti: 5.534, pari all'1,1 per cento del totale;

personale dei livelli: 480.829, pari al 91,7 per cento;

restante personale che comprende il personale non di ruolo, contrattista e temporaneo: 37.894 pari al 7,2 per cento.

#### 6.4.3 Piante organiche e vacanze

La dotazione organica del personale dipendente dai comuni ammonta a 600.825 unità. La stessa risulta ripartita tra dirigenti (7.489 unità, pari all'1,2 per cento) e personale dei livelli (593.336 unità pari al 98,8 per cento). Considerato che i dirigenti in servizio sono 5.534 e il personale dei livelli è di 480.829 unità, per entrambe le categorie si rileva rispettivamente una vacanza organica di 1.955 unità, pari al 26,1 per cento e di 112.507 unità, pari al 19 per cento (vedi tabella 6.37).

**Tabella 6.37 - Anno 1992 - Comuni. Dirigenti e personale dei livelli. Dotazioni organiche e vacanze**

PERSONALE	ORGANICO	IN SERVIZIO		VACANZE
<b>DIRIGENTI</b>	<b>7.489</b>	<b>5.534</b>	<b>-1.955</b>	<b>-26,1</b>
VIII	19.527	14.666	-4.861	-24,9
VII	43.488	35.172	-8.316	-19,1
VI	124.565	108.361	-16.204	-13,0
V	105.548	88.511	-17.037	-16,1
IV	122.893	92.197	-30.696	-25,0
III	162.824	131.936	-30.888	-19,0
II	12.477	8.698	-3.779	-30,3
I	2.014	1.288	-726	-36,0
<b>TOTALE DEI LIVELLI</b>	<b>593.336</b>	<b>480.829</b>	<b>-112.507</b>	<b>-19,0</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>600.825</b>	<b>486.363</b>	<b>-114.462</b>	<b>-19,1</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dall'analisi dei dati esposti emerge che le carenze di organico si attestano - per tutto il personale di ruolo - intorno al 19 per cento. I livelli nei quali si riscontrano le maggiori carenze di personale rispetto alle dotazioni di organico sono nell'ordine: i primi due (I: -36 per cento; II: -30,3 per cento), il IV (-25 per cento) e l'VIII (-24,9 per cento). Anche relativamente al personale dirigenziale si riscontrano elevate vacanze di organico (-26,1 per cento).

Le verificate carenze nella copertura degli organici non costituiscono di per sé un fenomeno positivo, in quanto un efficiente funzionamento dell'amministrazione presupporrebbe la disponibilità di tutte le risorse umane previste. D'altro canto ciò implicherebbe che la determinazione delle piante organiche fosse espressione di effettive esigenze. Nella realtà, invece, è possibile supporre che le piante organiche siano state spesso stabilite senza essere rapportate alle reali necessità.

Quanto osservato trova conferma nell'analisi delle piante organiche degli enti locali che hanno dichiarato lo stato di dissesto. In occasione della verifica delle situazioni gestionali dei predetti enti è emerso che a molti erano stati approvati organici sovradimensionati.

#### 6.4.4 Rapporto dipendenti-popolazione

Una prima sommaria verifica volta ad accertare che il numero dei dipendenti in servizio presso i comuni corrisponda alle effettive esigenze delle amministrazioni è stata effettuata applicando i parametri, per classi demografiche, previsti dal decreto-legge 27 maggio 1994, n. 410 che all'articolo 2 ha stabilito, per gli enti che hanno dichiarato lo stato di dissesto ai sensi dell'articolo 25 del decreto-legge n. 66 del 1989 convertito nella legge n. 144 del 1989, il rapporto medio tra dipendenti e popo-

lazione con l'obbligo per gli enti di dichiarare eccedente il personale in servizio in soprannumero rispetto ai rapporti medi così determinati.

**Tabella 6.38 - Anno 1992 - Comuni. Rapporto medio tra dipendenti e popolazione per fasce demografiche**

FASCIA DEMOGRAFICA	ABITANTI	RAPPORTO MEDIO DIPENDENTI / POPOLAZIONE
1	fino a 999	1/95
2	da 1.000 a 2.999	1/100
3	da 3.000 a 9.999	1/105
4	da 10.000 a 59.999	1/95
5	da 60.000 a 249.999	1/80
6	oltre 249.999	1/60

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'indagine ha riguardato 7.841 comuni e dall'esame dei dati sono state rilevate alcune incongruenze che però non inficiano la validità dei risultati conseguiti.

La prima finalità che si è voluta perseguire è quella di individuare i comuni che presentano, rispetto ai parametri fissati, un rapporto dipendenti/popolazione più alto, indice di una presenza di dipendenti eccedente. In una seconda fase dell'indagine sono stati presi in considerazione i casi in cui il sopraindicato rapporto evidenzia un numero di dipendenti doppio rispetto a quello previsto per la fascia demografica.

**Tabella 6.39 - Anno 1992 - Comuni. Esuberi di personale rispetto al rapporto medio dipendenti-popolazione**

REGIONE	TOT. ENTI	ESUBERI	b/a
	a	b	%
PIEMONTE	1.204	111	9,2
VALLE D'AOSTA	74	65	87,8
LOMBARDIA	1.512	93	6,2
LIGURIA	227	79	34,8
TRENTINO A. A.	327	89	27,2
VENETO	576	45	7,8
FRIULI V. G.	218	60	27,5
EMILIA ROMAGNA	339	103	30,4
<b>NORD</b>	<b>4.477</b>	<b>645</b>	<b>14,4</b>
TOSCANA	286	156	54,5
UMBRIA	92	48	52,2
MARCHE	241	112	46,5
LAZIO	345	119	34,5
<b>CENTRO</b>	<b>964</b>	<b>435</b>	<b>45,1</b>
ABRUZZO	299	136	45,5
MOLISE	136	68	50,0
CAMPANIA	515	208	40,4
PUGLIA	279	61	21,9
BASILICATA	130	106	81,5
CALABRIA	375	218	58,1
<b>SUD</b>	<b>1.734</b>	<b>797</b>	<b>46,0</b>
SICILIA	321	247	76,9
SARDEGNA	345	129	37,4
<b>ISOLE</b>	<b>666</b>	<b>376</b>	<b>56,5</b>
<b>TOTALE</b>	<b>7.841</b>	<b>2.253</b>	<b>28,7</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dall'analisi dei risultati della prima rilevazione emerge che gli esuberi di personale accertati a livello nazionale si riscontrano nel 29 per cento degli enti esaminati (2.253 su 7.841).

I dati acquisiti mostrano che nell'area settentrionale gli enti che presentano eccedenze di personale (n. 645) costituiscono il 14 per cento dei comuni esaminati; percentuali molto basse in Lombardia (6 per cento), nel Veneto (8 per cento) e in Piemonte (9 per cento), mentre i valori più alti si registrano in Valle d'Aosta (88 per cento) e Liguria (35 per cento).

L'area centrale presenta un valore molto più elevato, il 45 per cento, con punta massima per gli enti della Toscana (55 per cento) e minimo negli enti del Lazio (35 per cento).

Le regioni del meridione nel loro complesso denunciano una percentuale media del 46 per cento di enti con esubero di personale, ma le singole regioni mostrano situazioni molto diversificate (dal 22 per cento dei comuni della Puglia all'82 per cento di quelli della Basilicata).

Le due regioni dell'area insulare fanno registrare una percentuale media del 56 per cento con una situazione più diffusa di esuberi negli enti della Sicilia (77 per cento).

Per fornire una migliore comprensione della reale situazione in cui versano gli enti, i dati finora esposti sono stati riconsiderati tenendo conto della dimensione demografica degli enti stessi (vedi tabella 6.40).

**Tabella 6.40 - Anno 1992 - Comuni. Esuberi del personale rispetto al rapporto medio dipendenti-popolazione. Analisi per fasce demografiche**

FASCIA DEMOGRAFICA	N. ENTI	ESUBERI	b/a
	a	b	%
6° - OLTRE 249.999	11	3	27,3
5° - DA 50.000 A 249.999	79	18	22,8
4° - DA 10.000 A 59.999	902	196	21,7
3° - DA 3.000 A 9.999	2.280	548	24,0
2° - DA 1.000 A 2.999	2.642	734	27,8
1° - FINO A 999	1.927	754	39,1
<b>TOTALI</b>	<b>7.841</b>	<b>2.253</b>	<b>28,7</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

È emerso che la concentrazione maggiore di esuberi si manifesta nella prima fascia demografica comprendente i comuni fino a 999 abitanti in cui la percentuale media si attesta al 39 per cento di ben dieci punti superiore alla media nazionale. Sulla base dei dati rilevati per singola regione è possibile ipotizzare che le alte percentuali di esuberi rilevate in particolare in Valle d'Aosta e in Liguria nell'area nord, ed in Basilicata nell'area meridionale siano da attribuire ad una massiccia presenza nelle sopraindicate regioni di comuni di piccole dimensioni per i quali il parametro legislativo non sembra adeguato in relazione al fatto che anche nei comuni di ridottissima dimensione demografica un apparato amministrativo minimo deve essere previsto per lo svolgimento delle funzioni essenziali.

L'ulteriore sviluppo dell'indagine ha portato ad evidenziare gli enti che hanno personale in servizio in numero doppio rispetto ai parametri fissati dal decreto legge n. 410 del 1994, le cui situazioni appaiono meritevoli di essere ulteriormente approfondite nelle future indagini.

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabella 6.41 - Anno 1992 - Comuni. Esuberi del personale rispetto al rapporto medio dipendenti-popolazione superiori al 100%

	TOTALE ENTI	CLASSI DEMOGRAFICHE					TOTALE	
	a	1*	2*	3*	4*	5* e 6*	b	bra*100
PIEMONTE	1.204	5	1	-	-	-	7	0,6
VALLE D'AOSTA	74	30	1	-	-	-	31	41,9
LOMBARDIA	1.512	9	3	-	-	-	11	0,7
LIIGURIA	227	2	-	-	-	-	2	0,9
TRENTINO A.A.	327	4	1	-	-	-	5	1,5
VENETO	576	3	-	-	-	-	3	0,5
FRIULI V.G.	218	1	-	3	-	-	4	1,8
EMILIA ROMAGNA	339	-	-	-	-	-	0	0,0
<b>NORDI</b>	<b>4.477</b>	<b>54</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>63</b>	<b>1,4</b>
TOSCANA	286	5	3	1	-	-	9	3,1
UMBRIA	92	3	2	2	-	-	7	7,6
MARCHE	241	2	1	-	-	-	3	1,2
LAZIO	345	13	2	-	-	-	15	4,3
<b>CENTRO</b>	<b>964</b>	<b>23</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>34</b>	<b>3,5</b>
ABRUZZO	299	9	-	-	-	-	9	3,0
MOLISE	136	6	1	-	-	-	7	5,1
CAMPANIA	515	4	3	-	-	-	7	1,4
PUGLIA	279	-	-	-	-	-	0	0,0
BASILICATA	130	1	3	-	-	-	4	3,1
CALABRIA	375	9	4	5	1	-	19	5,1
<b>SUDI</b>	<b>1.734</b>	<b>29</b>	<b>11</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>46</b>	<b>2,7</b>
SICILIA	321	12	18	10	1	-	41	12,8
SARDEGNA	345	10	1	-	-	-	11	3,2
<b>ISOLE</b>	<b>666</b>	<b>22</b>	<b>19</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>52</b>	<b>7,8</b>
<b>TOTALE</b>	<b>7.841</b>	<b>128</b>	<b>44</b>	<b>21</b>	<b>2</b>	<b>-</b>	<b>195</b>	<b>2,5</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il fenomeno degli esuberi superiori al 100 per cento, presenta una scarsa diffusione nell'area settentrionale (1,4 per cento degli enti esaminati con l'eccezione degli enti dell'Emilia-Romagna che ne sono esenti), è più consistente nell'area centrale (3,5 per cento), meno rilevante nell'area meridionale (2,7 per cento) per effetto della situazione riscontrata in Puglia che non presenta tale fenomeno. Nelle isole gli enti che hanno personale doppio rispetto ai parametri costituiscono il 7,8 per cento degli enti esaminati con una forte incidenza di quelli della Sicilia la cui percentuale è del 12,8 per cento.

L'analisi per fascia demografica conferma che la presenza del doppio del personale rispetto al parametro si riscontra in modo particolare nelle classi demografiche più basse.

Nell'area settentrionale, su n. 63 comuni interessati al fenomeno, n. 54 risultano nella prima fascia demografica (fino a 999 abitanti) e la massima concentrazione si rileva nei comuni della Valle d'Aosta (n. 30). Gli enti con popolazione superiore a 10.000 abitanti non presentano casi di esubero superiore al 100 per cento. La stessa situazione si registra nell'area centrale per gli enti delle fasce demografiche 4-5-6; su n. 34 comuni con esuberi molto rilevanti, n. 23 appartengono alla prima fascia demografica e sono in massima parte (n. 13) del Lazio.

I comuni dell'area meridionale con un abnorme eccesso di personale rispetto ai parametri sono n. 46, di cui n. 40 al di sotto dei 3.000 abitanti, dei n. 46 enti, n. 19 sono presenti in Calabria.

Particolare diffusione presenta il fenomeno nell'area insulare con n. 52 comuni. La situazione presenta caratteri peculiari in Sicilia, re-

gione in cui i comuni con rilevanti esuberi sono n. 41. In particolare si segnala che in provincia di Messina dei n. 95 comuni esaminati appartenenti alla prime tre fasce demografiche (fino a 10.000 abitanti), n. 86 pari al 91 per cento risultano con esuberi di personale e tra questi ultimi n. 25, pari ad oltre un quarto degli esaminati, hanno personale in servizio più che doppio rispetto ai parametri.

È da tener presente, nell'effettuare valutazioni sulla consistenza del personale dei comuni che il numero dei dipendenti è correlato ai servizi che l'ente ha ritenuto di dover attivare e al tipo di gestione adottato. Infatti, solo nel caso in cui i servizi attivati siano gestiti in economia e quindi direttamente dall'ente, il personale addetto risulterà in carico al comune.

Da indagini effettuate in sede di referto sulla finanza locale, è emerso che è prevalente nell'area del centro-nord l'affidamento della gestione di servizi a strutture esterne al comune, mentre nell'area meridionale e insulare si è riscontrata una prevalenza della forma della gestione diretta e in tale area risulta anche una minore attivazione di servizi.

#### 6.4.5 *Variazioni della consistenza del personale*

All'inizio del 1992 il personale dipendente dai comuni (esclusi i segretari e il « restante personale ») era di 502.081 unità; rispetto a tale dato la consistenza del personale riscontrata al 31 dicembre 1992 (480.363) registra una diminuzione complessiva di 15.718 unità pari al 3,1 per cento della consistenza iniziale.

Questa diminuzione è da attribuire ad un numero maggiore di cessati dal servizio (30.428) rispetto ai nuovi assunti (14.552) (247).

Per quanto concerne il personale inquadrato nei livelli, nel corso del 1992 la consistenza di tale categoria è passata da 496.463 (1° gennaio 1992) a 480.829 (31 dicembre 1992) con un decremento di 15.634 unità pari al 3,1 per cento della consistenza iniziale.

Ad eccezione del V livello, dove — in controtendenza rispetto all'intera categoria in esame — si è registrato un incremento di personale pari al 2,7 per cento della consistenza iniziale, il « trend » negativo è confermato per gli altri livelli relativamente ai quali il calo di personale oscilla tra lo 0,7 per cento e il 7,4 per cento così come evidenziato dalla tabella che segue.

---

(247) La somma algebrica tra la consistenza del personale all'inizio del 1992, quello cessato, assunto, uscito ed entrato in servizio, fornisce il dato relativo al personale effettivamente in servizio al 31 dicembre 1992.



Tabella 6.42 - Anno 1992 - Comuni. Personale dei livelli. Variazioni  
1/1/1992 - 31/12/1992

LIVELLO	1/1/92	31/12/92	B-A	B/A
	a	b		%
VIII	15.028	14.666	-362	-2,4
VII	35.412	35.172	-240	-0,7
VI	111.079	108.361	-2.718	-2,4
V	86.221	88.511	2.290	2,7
IV	95.613	92.197	-3.416	-3,6
III	142.437	131.936	-10.501	-7,4
II	9.292	8.698	-594	-6,4
I	1.381	1.288	-93	-6,7
<b>TOTALE</b>	<b>496.463</b>	<b>480.829</b>	<b>-15.634</b>	<b>-3,1</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il « restante personale » alla fine del 1992 ammonta a 37.894 unità registrando un incremento di 3.053, unità, pari all'8,8 per cento della consistenza all'inizio del 1992 (34.841 unità).

#### 6.4.6 Le cessazioni dal servizio

Il personale di ruolo cessato dal servizio nel 1992 ammonta a 30.428 unità, pari al 6,1 per cento della consistenza iniziale.

L'esame delle cause di cessazione dal servizio per quanto riguarda i dirigenti rivela che le dimissioni (n. 139, pari al 36,5 per cento) e il raggiungimento del limite di età (n. 136, pari al 35,7 per cento) hanno una incidenza pressoché identica sul totale delle cessazioni (n. 381). La voce « altre cause » occupa il terzo posto (84 unità pari al 22 per cento). L'ultima causa è attribuita alle procedure di mobilità tra amministrazioni e riguarda 22 unità pari al 5,8 per cento.

Per il personale dei livelli considerato unitariamente si sono registrate 30.047 cessazioni dal servizio. La prima causa è rappresentata dalle dimissioni che incidono sul totale all'incirca per la metà (14.493, pari al 48,2 per cento). La seconda causa è da attribuire al raggiungimento dei limiti di età (6.785, pari al 22,6 per cento). Infine la terza causa è rappresentata dalla voce « altre cause » (6.479, pari al 21,5 per cento). Il passaggio ad altre amministrazioni attraverso l'utilizzazione delle procedure di mobilità riguarda solo 2.306 unità, pari al 7,7 per cento (248).

(248) La somma dei dati relativi alle tipologie di cessazione dal servizio (30.063) non corrisponde al totale delle cessazioni (30.047), in quanto che i dati, estratti da due diverse schede di rilevazione, pertanto incongruenze.

#### 6.4.7 *Le assunzioni*

Le assunzioni del personale di ruolo effettuate nel 1992 ammontano a 14.552 unità pari al 2,9 per cento del personale in servizio all'inizio dell'anno.

I dati relativi alle varie tipologie di costituzione del rapporto di servizio mostrano che per i dirigenti (ne sono stati assunti 70) le procedure concorsuali sono il canale di accesso prevalente; tale modalità riguarda infatti 47 dirigenti pari al 67,1 per cento del totale delle assunzioni.

Seguono e sostanzialmente esauriscono le tipologie di assunzione, quelle conseguenti al ricorso a procedure di mobilità tra le varie amministrazioni che riguardano 18 dirigenti, pari al 25,7 per cento. Solo il 7,2 per cento è da attribuirsi ad « altre cause ».

Per il personale dei livelli considerato globalmente (14.482 unità) le assunzioni sono da attribuirsi in primo luogo alle procedure concorsuali (9.774 unità, pari al 67,4 per cento). Seguono le « altre cause » che rappresentano il 19 per cento (2.772). Infine le assunzioni conseguenti alle procedure di mobilità fra amministrazioni interessano il 13,6 per cento (1.979).

#### 6.4.8 *Costo del personale*

La Ragioneria generale dello Stato nelle proprie elaborazioni ha definito come « costo del personale » la retribuzione lorda corrisposta al personale dipendente alla quale devono essere aggiunte le spese per indennità di missione, gli assegni per nucleo familiare, i contributi previdenziali e assistenziali a carico delle amministrazioni ed una voce residuale qualificata « altre spese ».

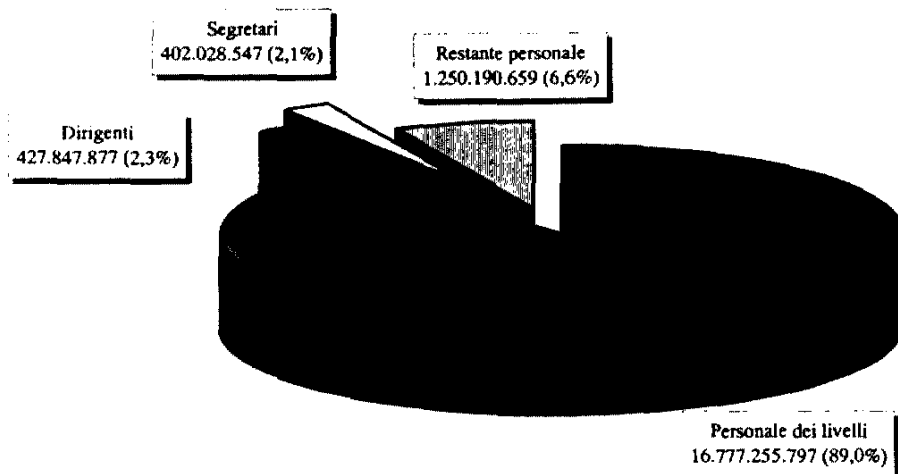
Il dato complessivo rilevato riguardante sia gli enti congruenti che quelli incongruenti per tutto il personale in servizio presso le amministrazioni comunali è pari a 26.920 miliardi.

Le voci che, aggiunte alle retribuzioni lorde, compongono il cosiddetto « costo del personale », presentano un ammontare pari a 8.063 miliardi che può essere così ripartito: il 73 per cento pari a 5.864 miliardi è rappresentato dalle contribuzioni previdenziali e assistenziali a carico delle amministrazioni comunali; le indennità di missione ammontano a 71 miliardi (1 per cento); gli assegni familiari espongono 667 miliardi (8 per cento), mentre per la voce « altre spese » sono impegnati 1.461 miliardi (18 per cento).

#### 6.4.9 *La spesa impegnata*

La rilevazione condotta dalla Ragioneria generale dello Stato ha riguardato la spesa complessiva per le retribuzioni al personale in servizio presso i comuni che ha comportato impegni nel 1992 per 18.857 miliardi di cui 402 miliardi per i segretari comunali, 428 miliardi per i dirigenti, 16.777 miliardi per il personale dei livelli e 1.250 miliardi per il « restante personale ».

ANNO 1992 - COMUNI  
**SPESA IMPEGNATA PER LE RETRIBUZIONI DEL PERSONALE**  
 Totale 18.857.322.880 (in migliaia di lire)



Le voci prese in considerazione per il calcolo della spesa per retribuzioni sono state le seguenti:

retribuzione ordinaria: stipendio, indennità integrativa speciale, acconti;

retribuzione accessoria: compenso per lavoro straordinario, incentivi alla produttività, indennità particolari;

arretrati: parte di spesa impegnata nell'esercizio 1992 relativa ad esercizi precedenti.

Dall'analisi dei dati (vedi tabella 6.4) riguardanti il personale dipendente dalle amministrazioni comunali (esclusi i segretari) emerge che la retribuzione accessoria (1.572 miliardi) rappresenta circa 1/10 della retribuzione ordinaria (16.46 miliardi). Una analisi del rapporto retribuzione accessoria/retribuzione ordinaria per categorie di personale evidenzia un valore di 1 a 2 per i dirigenti, per il personale dei livelli 1 a 11 e per il « restante personale » 1 a 18.

Nell'ambito dei livelli il massimo divario si registra al livello più basso, il primo (1 a 31), per decrescere fino al quinto livello (1 a 7 e risalire al sesto e settimo (1 a 10) per riportarsi all'ottavo livello a 1 a 7.

L'esame della incidenza delle varie voci di spesa sul valore globale porta a considerare che la componente più rilevante è rappresentata dallo stipendio (comprensivo della tredicesima mensilità) (8.99 miliardi) con il 45 per cento, subito seguita dall'indennità integrativa speciale (8.138 miliardi) con il 44 per cento. La retribuzione ordinaria, che comprende le due voci sopraindicate che hanno il carattere della stabilità e della continuità, costituisce circa il 90 per cento della spesa.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 6.43 - Anni 1992 - Comuni. Ripartizione delle voci retributive di spesa per il personale

PERSONALE	ADDETTI	STIPENDIO	11 S.	ACCONTI	TOTALE RETRIBUZIONE ORDINARIA	STRAORDINARIO	INCENTIVI	ALTRE INDENNITA'	TOTALE RETRIBUZIONE ACCESSORIA	ARRETRATI	RETRIBUZIONE COMPLESSIVA
DIRIGENTI	5.534	196.161.687	80.960.449	218.185	277.360.321	1.151.304	761.222	116.305.557	118.218.083	32.269.479	427.847.877
VIII	14.666	448.577.750	260.473.432	948.623	709.960.805	35.307.070	19.171.250	40.896.533	95.374.853	18.548.864	823.923.522
VII	35.172	674.380.472	498.765.067	2.194.613	1.175.340.152	51.244.324	29.804.984	27.838.130	108.887.438	39.270.587	1.323.498.177
VI	108.361	2.016.559.544	1.810.812.063	5.871.280	3.833.282.887	118.810.799	108.730.701	133.076.207	360.617.707	71.749.707	4.265.650.301
V	88.511	1.462.678.175	1.443.718.322	4.035.842	2.910.432.339	146.148.472	88.303.321	163.588.839	398.040.632	116.537.986	3.425.010.867
IV	92.197	1.146.112.391	1.272.441.334	4.532.863	2.423.086.589	78.454.441	58.831.387	52.101.724	189.387.552	52.731.059	2.665.205.180
III	131.936	1.659.626.461	2.083.707.943	8.168.968	3.751.501.372	78.370.481	91.822.584	53.978.951	224.172.028	65.388.195	4.041.059.593
II	8.698	79.570.201	109.427.483	382.673	189.340.357	4.195.135	3.684.375	3.286.909	11.176.418	4.482.345	205.039.121
I	1.288	10.993.413	15.027.211	31.572	26.652.196	367.179	284.933	192.904	845.016	371.715	27.869.927
TOTALE LIVELLI	480.829	7.498.638.407	7.494.972.855	26.164.434	15.019.675.696	612.887.801	400.643.645	474.860.187	1.388.601.843	369.078.458	18.777.256.707
RESTANTE PERSONALE	37.894	604.093.333	562.232.804	958.148	1.167.284.285	14.389.092	12.361.466	38.187.942	64.938.520	17.867.854	1.250.180.659
TOTALE GENERALE	524.257	8.298.813.427	8.138.166.108	27.340.767	16.484.320.302	528.498.297	413.768.253	628.453.696	1.871.858.246	419.316.785	18.455.284.333

Fonte: elaborazione Cete dei conti su dati ISTAT

Da una comparazione dei dati finanziari delle due componenti, stipendio-indennità integrativa speciale, emerge che se nel I livello l'indennità integrativa speciale rappresenta quasi il 60 per cento della retribuzione ordinaria, essa incide solo per il 37 per cento nell'VIII livello e scende al 29 per cento per i dirigenti.

All'aumento del livello corrisponde un incremento del peso dello stipendio ed una diminuzione dell'incidenza della indennità integrativa speciale.

La retribuzione accessoria (1.572 miliardi) costituisce soltanto l'8 per cento della retribuzione globale. La voce più significativa è costituita dalle « altre indennità » (629 miliardi) pari al 40 per cento. La spesa per i compensi per lavoro straordinario, pari a 528 miliardi, costituisce il 34 per cento e il 26 per cento è rappresentato dagli incentivi alla produttività (414 miliardi).

Il 2 per cento della spesa per il personale è costituita da arretrati pari a 419 miliardi per i quali non è possibile distinguere la parte relativa alla retribuzione ordinaria da quella afferente alla retribuzione accessoria.

Per quanto concerne la voce relativa a compensi per lavoro straordinario è stata calcolata la quota media attribuita ai dipendenti a livello regionale per effettuare un'analisi comparata (vedi tabella 6.44).

**Tabella 6.44 - Anno 1992 - Comuni. Rapporto tra la spesa per lavoro straordinario e numero dei dipendenti. Aggregati su base regionale e per aree geografiche**

REGIONE	DIPENDENTI	STRAORDINARIO	PRO-CAPITE
	numero	in migliaia di lire	in lire
PIEMONTE	38 945	32.411.227	832.231
VALLE D'AOSTA	1.570	883.738	562.890
LOMBARDIA	73 311	91.788.778	1.252.046
LIGURIA	9 788	15.209.476	1.553.890
<b>NORD-OCCIDENTALE</b>	<b>123.614</b>	<b>140.293.219</b>	<b>1.134.930</b>
TRENTINO A A	8 916	6.648.991	745.737
VENETO	31 176	30.913.489	991.580
FRIULI V. G.	11 718	8.316.738	709.740
EMILIA ROMAGNA	40.296	24.179.445	600.046
<b>NORD-ORIENTALE</b>	<b>92.106</b>	<b>70.058.663</b>	<b>760.631</b>
TOSCANA	39 812	31.300.585	786.210
UMBRIA	8 640	7.188.818	832.039
MARCHE	14 458	12.099.148	836.848
LAZIO	50 116	64.388.308	1.284.785
<b>CENTRO</b>	<b>113.026</b>	<b>114.976.859</b>	<b>1.017.260</b>
ABRUZZO	11 800	13.119.936	1.111.859
MOLISE	3 246	3.835.271	1.181.538
CAMPANIA	60 559	48.052.467	793.482
PUGLIA	29 749	29.190.744	981.234
BASILICATA	7 238	5.859.783	809.586
CALABRIA	21 170	18.357.461	867.145
<b>SUD</b>	<b>133.762</b>	<b>118.415.662</b>	<b>885.271</b>
SICILIA	50 690	39.468.790	778.631
SARDEGNA	13 057	12.794.918	979.628
<b>ISOLE</b>	<b>63.747</b>	<b>52.263.708</b>	<b>819.861</b>
<b>TOTALE</b>	<b>526.255</b>	<b>496.008.111</b>	<b>942.524</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La spesa complessiva accertata a livello nazionale per lavoro straordinario ammonta a 496 miliardi e non coincide con il dato risultante dall'indagine sulle voci retributive di spesa a causa delle incongruenze registrate dalla Ragioneria generale dello Stato.

Il dato medio pro capite dei compensi per lavoro straordinario rilevato per le amministrazioni comunali è - a livello nazionale - di 943.000 lire; medie pro capite più elevate si riscontrano nell'area nord-occidentale (1.135.000) per l'incidenza delle quote accertate nei comuni della Liguria (1.554.000) e della Lombardia (1.252.000).

Un valore medio pro capite superiore alla media nazionale si rileva nell'area del centro (1.017.000) in cui un peso determinante ha il dato riscontrato nel Lazio (1.285.000).

Al di sotto della media nazionale sono i valori riscontrati nell'area meridionale (885.000 lire) con quote elevate nei comuni del Molise (1.182.000 lire) e dell'Abruzzo (1.112.000 lire), nelle isole (820.000 lire) e nell'area nord-orientale (761.000 lire).

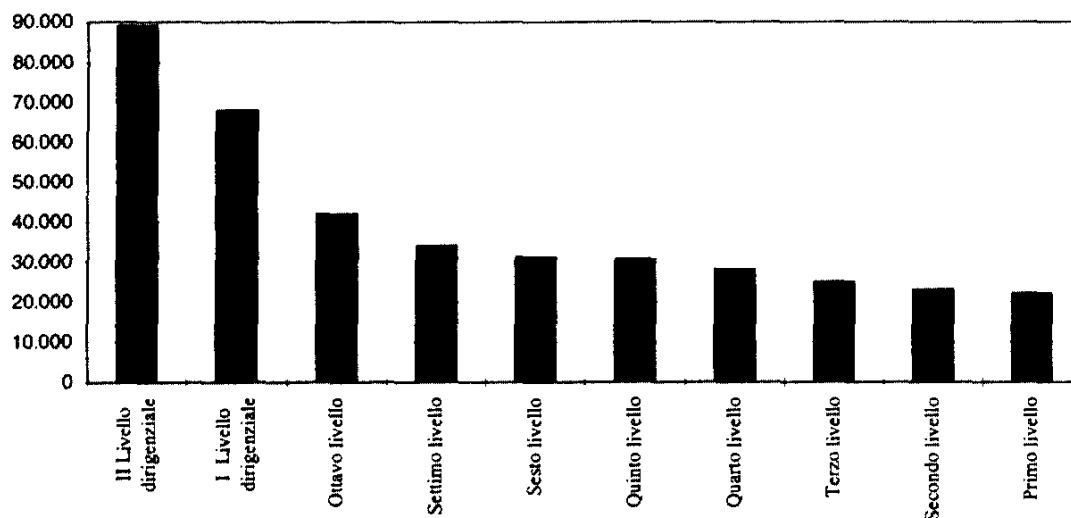
L'analisi regionale evidenzia dati molto contenuti negli enti delle regioni a statuto speciale (563.000 in Valle d'Aosta, 710.000 in Friuli-Venezia Giulia, 746.000 nel Trentino-Alto Adige e 779.000 in Sicilia), con l'eccezione della Sardegna in cui il valore medio supera il dato nazionale (980.000).

Tra gli enti delle regioni a statuto ordinario sono quelli dell'Emilia-Romagna a presentare il dato medio pro capite più basso (600.000), seguiti da quelli della Toscana con 786.000 e della Campania con 793.000.

#### 6.4.10 La retribuzione media

La retribuzione media annua lorda pro capite comprensiva delle competenze ordinarie ed accessorie ed esclusi gli emolumenti arretrati dei dipendenti delle amministrazioni comunali è di 29,6 milioni.

ANNO 1992 - RETRIBUZIONE MEDIA ANNUA PRO-CAPITE PER QUALIFICA E LIVELLO  
(in migliaia di lire)



Dall'esame delle retribuzioni medie relative ai livelli si riscontra una divaricazione molto accentuata tra la retribuzione media dei dirigenti pari a 71,6 milioni e quella del personale dei livelli che ammonta a 29,1 milioni annui.

La differenza tra i valori estremi delle retribuzioni medie lorde, prendendo in considerazione il secondo livello dirigenziale come vertice (89,5 milioni) e il primo livello come base (22,7 milioni) è di 3,9 volte.

Il rapporto si riduce a 2,8 volte se si mettono a raffronto solo le competenze fisse (stipendio ed indennità integrativa speciale). Il divario è quindi da attribuire in massima parte alla voce « indennità »

che rappresenta il 32 per cento della retribuzione complessiva del dirigente del massimo livello.

Si rileva inoltre che tra la retribuzione media dell'ottavo livello, che rappresenta in molte amministrazioni comunali la posizione di vertice, e quella del primo livello dirigenziale si registra un incremento di circa il 60 per cento.

## CAPITOLO VII

### IL PERSONALE DEGLI ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI

#### 7.1 - Introduzione

In via preliminare si impone qualche cenno a problemi, vuoi di carattere generale, vuoi riferiti a connotazioni tipiche del settore qui considerato, che hanno pesato sulla elaborazione di questa parte della relazione, ma che in varia misura potranno ripresentarsi e svolgere i loro effetti anche in futuro.

Il primo, peraltro — si ritiene — di natura assolutamente contingente, riguarda la tempestiva disponibilità del conto annuale, nonché delle relative elaborazioni curate dalla RGS, che, per questo iniziale referto, è stato possibile acquisire nel testo definitivo solo a fine luglio 1994.

Una seconda causa di difficoltà, anche questa imputabile al carattere di « prima volta » dell'iniziativa, è stata rappresentata dalla assenza delle relazioni di accompagnamento del conto annuale, strumenti essenziali per le valutazioni — di competenza della Corte — sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale e sulla congruenza dei risultati con gli obiettivi; relazioni, dal cui invio le amministrazioni sono state esentate, per il 1992, con la circolare n. 33 del 1993 del Ministero del Tesoro, contenente al riguardo una deroga non prevista dalla legge.

Gli effetti di tale mancanza sono stati particolarmente avvertiti nel settore qui esaminato, che comprende categorie di enti all'epoca escluse da qualsiasi forma di controllo della Corte dei conti (ad esempio, collegi ed ordini professionali, taluni istituti culturali) (249).

Conviene soggiungere che, per il futuro, dal momento che — a regime — la relazione della Corte sul costo del lavoro pubblico è prevedibile possa uscire nel corso dell'anno seguente a quello di riferimento, non saranno di norma disponibili le relazioni deliberate dall'apposita Sezione sia perché la disciplina ordinativa degli enti a volte indica una scadenza per l'approvazione dei consuntivi successiva al termine di presentazione del conto, sia in ragione dei tempi tecnici necessari e propedeutici all'introduzione dei singoli referti all'esame collegiale.

(249) Com'è noto, la legge 14 giugno 1994, n. 20 ha invece esteso il controllo della Corte dei conti su tutte le « pubbliche amministrazioni ».



## 7.2 - Note esplicative e metodologiche

7.2.1 In virtù degli articoli 1.2 e 65.2 del decreto legislativo n. 29 del 1993 e quanto all'aggregato in esame, sono tenuti alla presentazione del conto annuale tutti gli enti pubblici non territoriali.

Gli enti censiti dalla Ragioneria generale presentano una evidente eterogeneità: dimensionale, normativa di attività svolta; il tratto comune è individuabile nella appartenenza ai comparti di cui all'articolo 3 (« enti pubblici non economici ») e all'articolo 7 (« istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione ») del decreto del Presidente della Repubblica n. 68 del 1986.

In estensione di siffatta appartenenza, sono ricompresi taluni organismi culturali soggetti a tutela o vigilanza dello Stato, ma di non riconosciuta natura pubblica (centri studi, fondazioni, istituti ecc.); mentre ne sono correttamente escluse, in quanto prive della prescritta natura pubblica, altre similari figure soggettive private, ma di interesse pubblico, parimenti soggette a controlli governativi e ugualmente destinatarie di contribuzioni statali (ulteriori enti culturali, enti a carattere internazionalistici enti di promozione sociale eccetera).

Dallo stesso elemento unificante deriva l'esclusione dell'AIMA, che è inserita nel conto delle amministrazioni statali, pur avendo acquisito taluni connotati dell'ente pubblico, per effetto della legge n. 610 del 1982, nonché degli enti regionali di sviluppo agricolo e del « Consorzio per lo sviluppo dell'Area per la ricerca scientifica nella provincia di Trieste »; il loro personale gode, infatti, del trattamento economico — rispettivamente — dei dipendenti delle aziende autonome e di quelli regionali.

Consegue, di contro, in ragione dell'appartenenza al comparto « ricerca », l'inclusione dell'ISS (Istituto Superiore di Sanità) e dell'ISPESL (Istituto Superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro), che sono legislativamente qualificati organi tecnico-scientifici del Servizio Sanitario Nazionale, dipendenti dal Ministero della Sanità ed i cui bilanci sono parte del bilancio dello Stato.

In prospettiva si avverte l'esistenza di un approfondimento delle problematiche implicate, che involgono il rilevante profilo della compiuta verifica delle inadempienze da parte del Ministero del Tesoro.

Al riguardo si segnala l'assenza nel conto annuale dell'Ente nazionale risi, in ordine al quale è stata dichiarata dalla « Sezione Enti » (con determinazione n. 9 del 1993) la non conformità a legge della norma statutaria che gli ha conferito la qualificazione di ente economico.

Salve le indicate eccezioni, tutti gli enti pubblici non territoriali assoggettati al controllo della apposita Sezione sono presenti nell'aggregato, al quale partecipano anche numerosi altri che non erano soggetti al predetto controllo; esemplificativamente, e oltre agli Istituti superiori più sopra richiamati: gli ordini e collegi professionali, le Casse conguaglio prezzi, le Stazioni sperimentali del Ministero dell'industria.

Non sono peraltro ricompresi gli enti-organo statali, erogatori di prestazioni di previdenza integrativa ed assistenziale (Casse e Fondi per i dipendenti militari, telefonici, dei trasporti eccetera), che spesso sostengono i costi delle voci retributive accessorie, corrisposte al personale in prestito.

Non vengono infine annoverati nell'aggregato di enti pubblici economici e le aziende ed enti contemplati nell'articolo 73.5 del decreto legi-

slativo n. 29, i quali non sono tenuti alla presentazione del conto, ma — per effetto del precedente articolo 65.3 — alla comunicazione del costo annuo del personale, comunque utilizzato, al Dipartimento della funzione pubblica ed al Ministero del Tesoro.

Per questi ultimi, una volta definite le procedure di comunicazione a cura delle precitate autorità ministeriali, sarà possibile esplicitare la funzione di referto che il legislatore ha intestato alla Corte e che si estende alla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico, in virtù del 4 comma del sopraindicato articolo 65.

Conclusivamente secondo i dati della Ragioneria, gli enti tenuti all'invio del conto annuale 1992 erano 274, 222 dei quali appartenenti al comparto « enti pubblici non economici » e 52 al comparto « istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione ». Secondo la medesima fonte, le inadempienze rilevate sono limitate a quattro soli enti del primo comparto (Ordine nazionali biologia Cassa conguaglio acquedotti genovesi, Fondo nazionale agenzie marittime, Federazione nazionale degli ordini dei chimici, questa peraltro non iscritta nel sistema in quanto l'unica persona in organico è a contratto privato).

7.2.2 *Le considerazioni e le analisi che seguono — oltre che su talune limitate acquisizioni dirette — si basano essenzialmente sugli elementi forniti dalla Ragioneria generale, che scontano, per un verso la non perfetta congruenza dei dati riconnessa alla fase di primo avvio dei flussi informativi, per l'altro, la loro carenza nel profilo dei servizi resi dal personale.*

Ulteriori difficoltà sono emerse, sia dalla segnalata eterogeneità degli enti e delle rispettive attività, che ha imposto il ricorso a semplificazioni e generalizzazioni ai fini della standardizzazione dei dati, sia dall'applicazione di una metodologia da consolidare.

Con i limiti ora indicati, si procederà ad una prima analisi — di più ampio spettro e di taglio trasversale — tendente ad evidenziare:

a) l'incidenza sulla spesa complessivamente impegnata per il personale pubblico, della quota imputabile agli enti pubblici non territoriali, con riguardo al totale delle unità appartenenti ai rispettivi macroaggregati (Grafici da 7.1 a 7.3);

b) l'incidenza delle spese impegnate per i dipendenti degli enti pubblici non territoriali rispetto al PIL;

c) il confronto — nell'ambito degli enti pubblici non territoriali, delle regioni-enti locali e dei Ministeri — della retribuzione media, sia generale che ponderata tra qualifiche e livelli, evidenziando gli scostamenti (Tavola 7.1 e Grafico 7.4);

d) la comparazione della retribuzione media attribuita al personale degli enti pubblici non territoriali con il reddito medio per unità di lavoro dipendente;

e) il livello di copertura degli organici e, sulla base delle anzianità rilevate, le possibilità di avvicendamento nel medio periodo, nonché la distribuzione numerica nelle qualifiche e nei livelli, evidenziando adensamenti e carenze (Tavole 7.2 e 7.3);

f) la dislocazione delle unità su base regionale, segnalando le maggiori concentrazioni in rapporto alla popolazione (Tavole da 7.4 a 7.7);

g) l'incidenza, della retribuzione per qualifiche e livelli sul monte complessivo, la composizione percentuale delle voci ordinarie e di quelle accessorie, nonché delle rispettive componenti aggregate nell'ambito rispettivamente delle qualifiche dirigenziali, del ruolo ad esaurimento, dei livelli e del restante personale non di ruolo (Tavole da 7.8 a 7.10 Grafici 7.5 e 7.6);

7.2.4 Una seconda analisi, e sempre con gli stessi limiti segnalati, riguarderà aggregazioni di organismi svolgenti attività omogenee o assimilabili, che viene circoscritta ai seguenti settori:

- 1) Enti previdenziali (n. 29);
- 2) ACI e AC provinciali e locali (n. 103);
- 3) Enti di ricerca (n. 5).

L'area d'indagine — pur incompleta — si estende a quasi 82.000 dipendenti su un totale complessivo di 89.767 unità, appartenenti all'universo degli enti pubblici non territoriali. Si procederà quindi:

a) sulla base di indicatori o di stime, a raffrontare — ove ritenuto possibile e/o significativo — il numero dei dipendenti, il volume dei servizi resi e l'entità della spesa impegnata per il personale, evidenziando altresì correlazioni con la dislocazione territoriale dei dipendenti stessi (Tavola 7.11 e Grafici 7.7 e 7.8);

b) a raffrontare le retribuzioni medie per qualifiche e livelli (Tavola 7.12);

c) a comparare l'incidenza delle voci ordinarie e di quelle accessorie sulla retribuzione, evidenziando gli scostamenti (Tavole da 7.13 a 7.15 e Grafici da 7.9 a 7.14);

d) a raffrontare le dotazioni organiche e le unità in servizio, segnalando l'incidenza delle voci retributive accessorie e le possibili correlazioni con carenze nell'organico o con insufficienze ed eccedenze delle dotazioni per qualifica e livello (Tavole da 7.16 a 7.18);

e) a raffrontare l'entità delle spese di personale impegnate per l'INPS e per l'INAIL con quella dei rimanenti enti previdenziali (Tavole 7.19 e 7.20).

### 7.3 - Profili contabili

Un breve cenno va dedicato al modo in cui è attualmente strutturato il bilancio degli enti pubblici non territoriali, per i riflessi che ne derivano sulla compiuta individuazione dei dati concernenti il costo del lavoro e sulla reale significatività delle specifiche appostazioni ai fini delle conseguenti valutazioni.

Nella sostanza, l'impostazione finanziaria dei documenti di bilancio non si discosta da quella tradizionalmente propria del bilancio dello Stato, anche se una specifica normativa di settore è stata introdotta con il decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1979, n. 696, direttamente applicabile ai soli enti « tabellati » della legge n. 70 del 1975 ma in concreto recepita anche da numerosi altri enti pubblici non economici. Gli ordinamenti contabili di singole amministrazioni prevedono,

in relazione ad esigenze peculiari, adattamenti marginali, che non modificano l'impianto di base.

Con riguardo a tale struttura di bilancio, ed in aggiunta alle considerazioni svolte in precedenza sotto un profilo generale, va sottolineato che, per l'aggregato ora all'esame, risulta particolarmente frequente e di consistente rilievo quantitativo il fenomeno della allocazione di spese, costituenti dal punto di vista economico componenti del « costo del lavoro », in categorie diverse da quelle destinate agli oneri di personale, quali — ad esempio — quelle concernenti acquisto di beni e servizi, trasferimenti passivi, eccetera.

È questo il caso dei trasferimenti per i molteplici e differenziati « benefici sociali ed assistenziali », delle liquidazioni del trattamento di fine rapporto e, soprattutto, dei relativi accantonamenti annuali, i quali — di regola — non danno luogo a movimenti finanziari e non compaiono nel rendiconto, ma vengono iscritti esclusivamente nel conto economico. Ci si riferisce altresì agli oneri per la messa a disposizione dei dipendenti dei c.d. « servizi aziendali » (come: mensa, asili-nido, trasporti), per la concessione di alloggi di servizio e di agevolazioni nella fruizione di servizi prodotti dall'ente; nonché agli oneri sostenuti per l'acquisizione dall'esterno, con contratti di servizio, di consulenza e simili, di risorse umane sostitutive di unità di personale dipendente.

È chiaro che una compiuta valutazione del costo e del rendimento del fattore lavoro nelle pubbliche amministrazioni, e segnatamente nel settore degli enti pubblici non territoriali, non può prescindere da una considerazione di tutte le risorse comunque destinate all'acquisizione ed alla gestione delle risorse umane, interne ed esterne all'ente, da questo utilizzate per il perseguimento dei fini istituzionali. Ed è quindi necessario che si proceda rapidamente, così come previsto anche dal decreto legislativo n. 29 del 1993, ad una ristrutturazione del modello di bilancio tale da consentire la diretta rilevazione dell'onere complessivo effettivamente ascrivibile alla voce « lavoro ».

Comunque, si ritiene indispensabile che le future rilevazioni in materia prevedano una analitica indicazione delle suindicate voci, in particolare di quelle riconnesse al trattamento di fine rapporto.

Deve rilevarsi peraltro — a quest'ultimo riguardo — che la circolare n. 33 del 1993 del Ministero del tesoro precisava che detti ultimi accantonamenti dovevano essere esclusi dal censimento delle indennità (punto 6 della Tavola 6); pertanto, non tutti gli enti li hanno ritenuti implicitamente ricompresi nella generica formulazione dei « contributi previdenziali » o delle « altre spese » (Tavola 6/A), con conseguenti incomplete rilevazioni che per il futuro debbono essere evitate.

Per le necessarie elaborazioni ed analisi, poi, le rilevazioni stesse dovranno essere integrate quanto meno con i dati globali su entrate ed uscite, disaggregate per titoli.

#### **7.4. - Analisi e valutazioni generali**

7.4.1 Le risorse finanziarie impegnate nel 1992 per il personale comunque in servizio nel settore pubblico, sono ammontate complessivamente a circa 171.157 miliardi, pari al 11,4 per cento del PIL che è stato

di 1.504.323 miliardi (250); esse sono andate per il 3,14 per cento (5.376,8 miliardi, pari allo 0,36 per cento dei PIL) al personale degli enti pubblici non territoriali (Grafico 7.2), che rappresenta — con le sue 89.767 unità — il 2,29 per cento dell'insieme dei dipendenti pubblici (Grafico 7.1); ne deriva un rapporto, tra risorse assegnate ed unità impiegate, che è il più alto nell'ambito del pubblico impiego (Grafico 7.3).

A differenza dei dati sul « costo », che per le ragioni innanzi esposte appaiono di non piena significatività, quelli di « retribuzione » consentono più precise valutazioni della complessiva dimensione della spesa impegnata per il personale pubblico, avendo formato oggetto della rilevazione sia le voci ordinarie che le molteplici componenti accessorie.

Il monte retributivo, al lordo degli oneri previdenziali, assistenziali e fiscali a carico dei dipendenti, ed escluse le indennità per missioni, assegni familiari ed « altre spese », raggiunge — nel settore degli enti pubblici non territoriali — l'importo di 3.959 miliardi, pari a circa il 74 per cento del corrispondente « costo » come sopra stimato (vedi infra Tavola 7.9); per i dipendenti di ruolo la « retribuzione » media unitaria si attesta intorno ai 45 milioni annui, quale risultante della ponderata sommatoria fra il dato del comparto « ricerca » (circa 49,5 milioni) e quello del comparto « enti pubblici non economici » (poco meno di 44 milioni) (251).

Per tentare di inquadrare questi ultimi dati in un contesto più generale, può osservarsi, con tutte le riserve dovute a presupposti e criteri di calcolo non del tutto omogenei, che il citato importo medio annuo di 5 milioni eccede del 50 per cento l'ammontare del reddito medio per unità di lavoro dipendente (30 milioni) e di quasi il 10 per cento il corrispondente dato (41 milioni) riferito al dipendente del settore « servizi destinati alla vendita » (commercio, trasporti, credito, eccetera) (252).

Restringendo l'area di raffronto ai più significativi aggregati del settore pubblico (vedi Tavola 7.1 e Grafico 7.4), si nota quanto al personale di ruolo dipendente da ministeri, regioni/enti locali ed enti pubblici non territoriali che la retribuzione unitaria media — per l'insieme dei tre menzionati raggruppamenti — è di circa 33,6 milioni annui, con scostamenti pari, rispettivamente, a + 33,4 per cento per gli « enti pubblici non territoriali », a + 2,4 per cento per i « Ministeri » e a - 7 per cento per le « regioni-enti locali ».

Tali scostamenti, di non lieve entità, sono in gran parte attribuibili al diverso affollamento riscontrabile nelle qualifiche più elevate dei comparti in questione (dirigenza, ottavo livello e superiori) e alla differente copertura dei livelli iniziali (1° e 2°).

(250) Fonte: vol. I (pag. 47) della « Relazione generale sulla situazione economica del Paese » (1993).

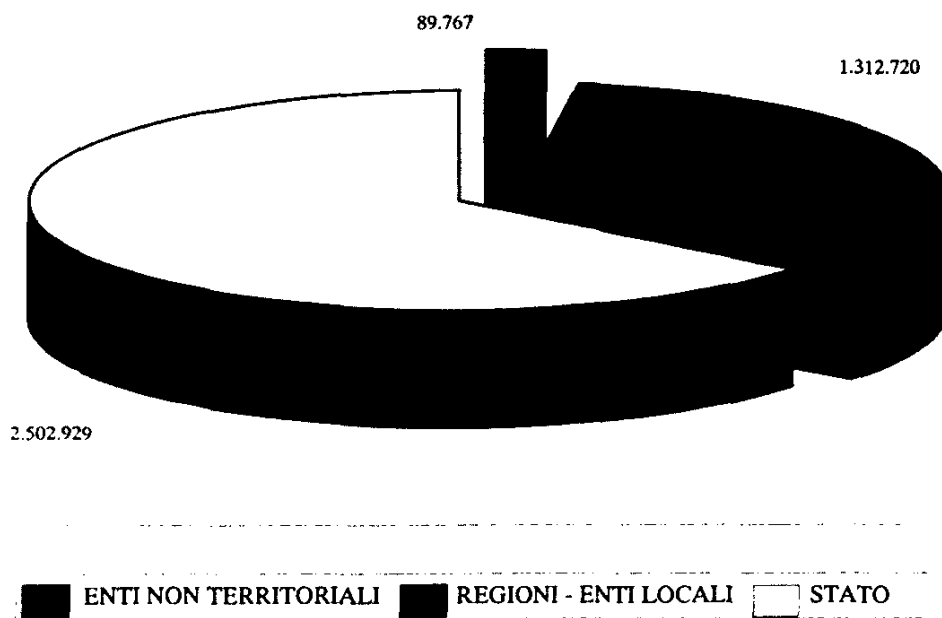
(251) V. infra, Tavola 7.8. La valutazione della « retribuzione media » è effettuata, in questo capitolo della relazione, rapportando il dato retributivo globale (comprensivo di acconti ed arretrati) alle unità di personale in servizio al 31 dicembre: il criterio, diverso da quello utilizzato dalla RGS (l'unità uomo/anno ricavata dal rapporto tra indennità integrativa pagata e quella teorica), è funzionale a talune particolari elaborazioni cui si procederà nel prosieguo, per le quali la RGS non fornisce gli occorrenti dati di base.

(252) Dati desunti dal già citato Vol. I (pagg. 49 e 51) della « Relazione generale sulla situazione economica del Paese ».

## GRAFICO 7.1

**Ripartizione delle unita' di personale  
assegnato all'intero  
settore pubblico nell'anno 1992**  
Fonte: Corte dei conti - elaborazione su dati R.G.S.

**Totale 3.905.416**



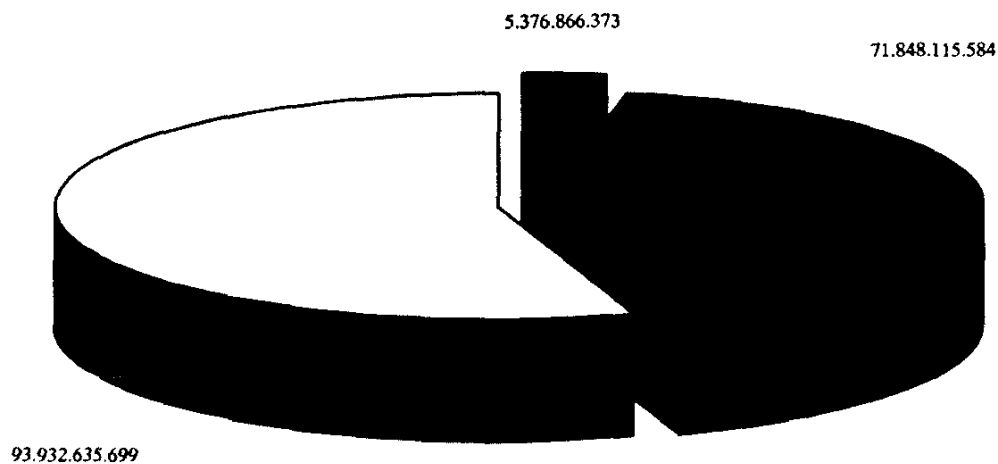
**STATO:** Ministeri, Aziende Autonome, Scuola, Università, Corpi di Polizia (compresi agenti ausiliari e allievi), Forze Armate (compresi: truppa volontaria, leva coscritta e allievi), Magistratura, Diplomatici.

**REGIONI-ENTI LOCALI:** Regioni statuto ordinario, Province, Comuni, camere di Commercio, Comunità montane, Istituto Autonomo case popolari, Aziende soggiorno e turismo, Enti regionali sviluppo agricolo, Servizio Sanitario Nazionale (U.S.L., Ist. a carattere scientifico, Ist. zooprofilattici, altri enti S.S.N., Presidi Ospedalieri).

**GRAFICO 7.2**

**Ripartizione delle risorse finanziarie assegnate  
all'intero settore pubblico nell'anno 1992  
(in migliaia di lire)**  
**Fonte: Corte dei conti - elaborazioni su dati R.G.S.**

**Totale 171.157.617.656**



■ ENTI NON TERRITORIALI ■ REGIONI - ENTI LOCALI □ STATO

N.B. Le risorse si riferiscono alle unità di personale di cui al grafico precedente.

## GRAFICO 7.3

**Rapporto tra risorse e unita' assegnate ai comparti del settore pubblico nell'anno 1992 (in migliaia di lire).**  
**Fonti: Corte dei conti - elaborazioni su dati R.G.S.**





TAV. 7.1

**CONFRONTO TRA RETRIBUZIONI MEDIE PER QUALIFICHE E LIVELLI AL PERSONALE IN SERVIZIO NELL'ANNO 1992 (a)**  
(in migliaia di lire)

(a) il confronto:

riguarda il personale di ruolo,

non comprende l'indennità di missione, l'assegno per il nucleo familiare ed altre spese,

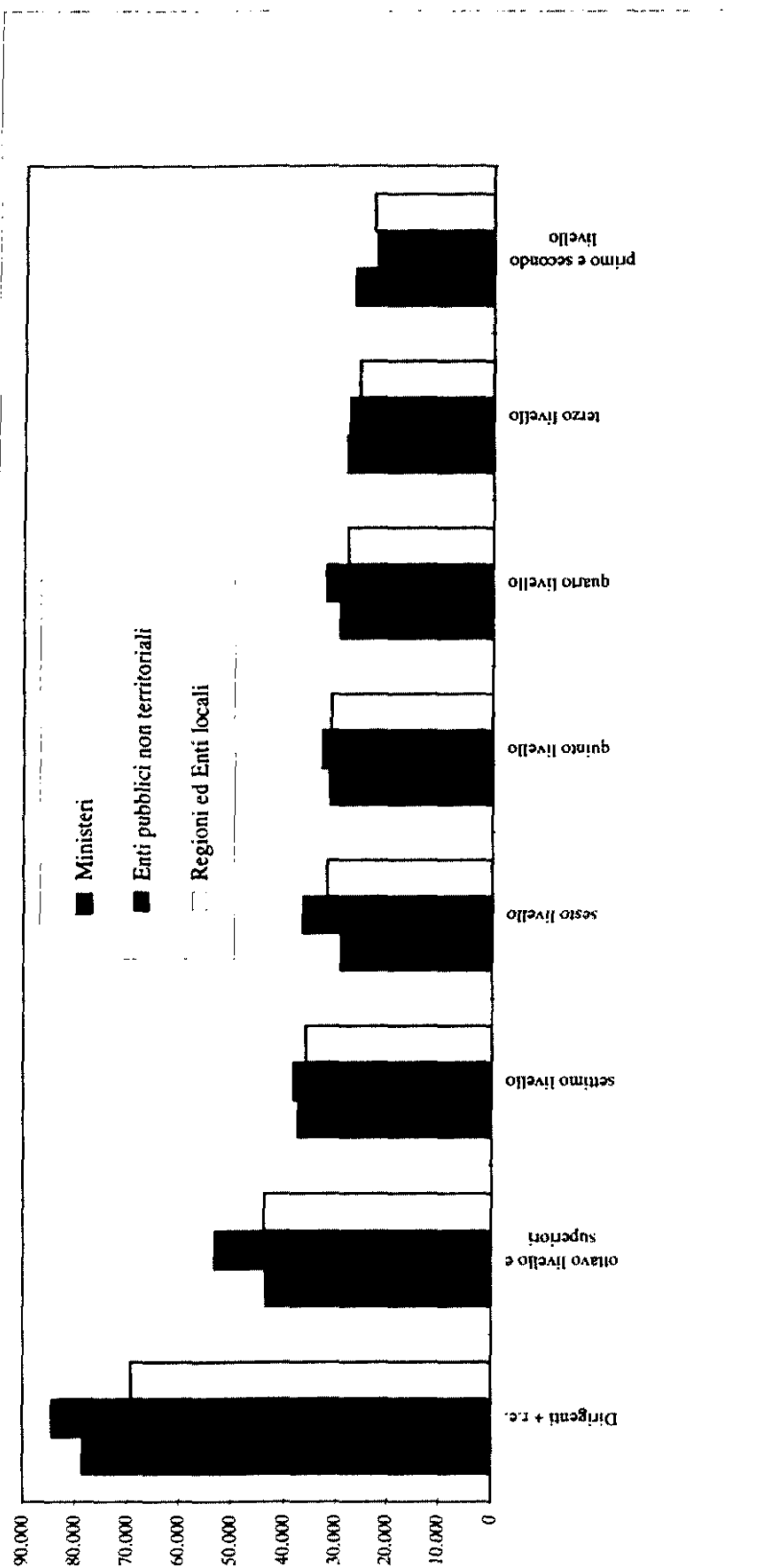
è limitato, quanto alle Regioni e agli Enti locali, alle informazioni ritenute congruenti dalla R.G.S.

Fonti: Cortei dei conti - elaborazioni su dati R.G.S.

Categorie e livelli	MINISTERI				ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI			
	Unità pers	Retrib. compl	Retr. unitar	Scost %	Unità pers	Retrib. compl	Retr. unitar	Scost %
Dirigenti + r.e	8 073	633 550 283	78.478	4,30	6 879	580 561 716	84 396	12,16
ottavo livello e superiori	25 205	1 097 603 052	43.547	-6,99	22 632	1 200 898 112	53 062	13,34
settimo livello	61 721	2 307 547 262	37.387	0,67	27 085	1 036 271 026	38 260	3,03
sesto livello	16 450	479 285 583	29.136	-9,06	13 627	498 717 327	36 598	14,23
quinto livello	91 971	2 889 236 026	31.415	0,14	6 780	222 851 967	32 869	4,78
quarto livello	49 578	1 460 154 154	29.452	2,94	4 913	158 227 183	32 206	12,56
terzo livello	24 385	686 363 917	28.147	7,37	1 339	37 037 973	27 661	5,51
primo e secondo livello	612	16 319 678	26.666	14,81	4	89 490	22 373	-3,68
TOTALI	277 995	9 570 059 955	34 425	2,39	83 259	3 734 654 794	44 856	33,42
	REGIONI ED ENTI LOCALI				Media			
Categorie e livelli	Unità pers	Retrib. compl	Retr. unitar	Scost %	Unità pers	Retrib. compl	Retr. unitar	Scost %
Segretari e Dirigenti	14 959	1 036 510 999	69 290	-7,91	75 243,99			
ottavo livello	20 328	892 874 833	43 923	-6,18	46 818,40			
settimo livello	39 316	1 414 159 627	35 969	-3,14	37 136,31			
sesto livello	107 775	3 438 517 412	31 905	-0,42	32 038,13			
quinto livello	83 537	2 606 187 036	31 198	-0,55	31 369,45			
quarto livello	93 413	2 613 342 953	27 976	-2,22	28 611,29			
terzo livello	124 906	3 225 525 077	25 824	-1,50	26 216,07			
primo e secondo livello	9 966	229 378 684	23 016	-0,91	23 226,98			
TOTALI	494 200	15 456 496 621	31 276	-6,98	33 620,99			

**GRAFICO 7.4**

**Confronto tra retribuzioni medie per qualifiche e livelli  
(in migliaia di lire)  
(rappresentazione grafica della precedente tav. 7.1)**



7.4.2 Con riguardo agli aspetti connessi alla distribuzione del personale, per qualifiche/livelli e sul territorio, va in premessa ricordato che la consistenza delle piante organiche degli enti pubblici interessati dovrà essere rideterminata, ai sensi del decreto legislativo n. 29 del 1993, previa verifica dei carichi di lavoro e che a tale operazione seguiranno eventuali procedimenti di mobilità intesi alla ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse umane disponibili prima di far luogo a nuove assunzioni.

Con tale avvertenza, può osservarsi come, al 31 dicembre 1992, rispetto a dotazioni organiche per complessive 98.794 unità, i dipendenti di ruolo in servizio assommavano a 80.656, compresi i 2.710 appartenenti al ruolo ad esaurimento (253): risultava, quindi, vacante quasi il 18 per cento dei posti in organico (vedi Tavole 7.2 e 7.3). Le cause sono molteplici e variabili da settore a settore e da ente ad ente: limiti legislativi alle assunzioni, inadeguate disponibilità finanziarie, insoddisfacente attuazione dei processi di mobilità difficoltà di reclutamento di talune professionalità.

Non è da escludere, in qualche caso, un possibile sovradimensionamento dell'organico, cui dovrà porre rimedio l'opera di verifica e di rideterminazione sopra richiamata.

All'interno del dato generale si presentano situazioni assai diversificate: nel comparto « enti pubblici non economici », che registra un grado complessivo di copertura degli organici dell'81,4 per cento, i posti vacanti delle qualifiche dirigenziali, escluse le non contrattualizzate, (643, pari al 27,9 per cento) sono più che compensati dall'elevato numero di appartenenti al ruolo ad esaurimento (2.664); molto forti, invece, gli scostamenti nei livelli apicali (10° e 9°) ed in quelli iniziali (2° e 3°).

Il comparto « enti di ricerca » registra un grado complessivo di copertura degli organici pressoché analogo (circa l'83 per cento), e ciò malgrado le specifiche deroghe previste per il personale di ricerca (DPCI 21 luglio 1989 e successive proroghe); risultano consistenti le vacanze di ricercatori e tecnologi (circa il 18 per cento) e quelle dei dirigenti amministrativi (oltre il 46 per cento), queste ultime, peraltro, in gran parte compensate dagli appartenenti al ruolo ad esaurimento (46 unità rispetto a 49 vacanze). Quanto al restante personale, le vacanze complessive sono inferiori a quelle riscontrabili nell'altro comparto (circa il 16 per cento a fronte del 22 per cento), ma con situazioni estremamente differenziate tra livelli e qualifiche: in molti casi si hanno eccedenze, anche rilevanti, delle presenze rispetto alle dotazioni organiche, in altri delle carenze consistenti.

Sull'avvicendamento del personale di ruolo si rileva (254):

negli « enti pubblici non economici » le cessazioni (n. 4.468) hanno superato di oltre 5 volte le assunzioni (n. 829), determinando a

---

(253) Deve farsi presente che l'indicata dotazione organica complessiva (di 98.794 unità) non si riferisce alla totalità degli enti oggetto di rilevazione: ne restano fuori, infatti, due enti del « comparto ricerca » (ISS e ISPEL) ai quali le tavole della RGS attribuiscono « organico zero », in quanto all'epoca della rilevazione sprovvisti di pianta organica ritualmente approvata. Conseguentemente, onde procedere a confronti a dati omogenei, degli stessi enti non si è tenuto neppure conto nel calcolo del personale in servizio al 31 dicembre 1992 (e ciò alla Tavola 7.3 e, infra, alla Tavola 7.3 e, infra, alla Tavola 7.16).

(254) Per i dati sulle cessazioni ed assunzioni nell'anno, di seguito utilizzati, si rinvia alle Tavole 9.0.1, 9.0.5, 12.0.1. e 12.0.5 del Vol. 2° del Conto annuale 1992, redatto dalla RGS, le quali - come già ricordato - ricomprendono anche il personale in servizio degli enti a « organico zero ».

fine anno una contrazione del personale in servizio pari a circa il 5 per cento con un incremento peraltro della quota del personale femminile (dal 43,6 per cento al 44,2 per cento); dei dipendenti, in servizio al 31 dicembre 1992 il 73 per cento circa ha una anzianità superiore ai 25 anni, con punte naturalmente molto elevate tra i dirigenti, nel ruolo ad esaurimento e nel 10° livello;

negli « enti di ricerca » le cessazioni (n. 577) hanno ecceduto le assunzioni (n. 207) di quasi tre volte, determinando a fine anno una contrazione del personale in servizio di poco superiore al 2 per cento, con un incremento della quota del personale femminile (dal 35 per cento al 35,2 per cento); dei dipendenti, in servizio al 31 dicembre 1992, il 19 per cento circa ha una anzianità superiore ai 25 anni, con punte naturalmente molto elevate fra i dirigenti tecnologi ed amministrativi, nel ruolo ad esaurimento ed in taluni livelli apicali.

Ancora dall'esame della situazione al 31 dicembre 1992, è possibile rilevare che negli « enti pubblici non economici », il complesso dei dipendenti delle qualifiche dirigenziali (comprese le non contrattualizzate) e del ruolo ad esaurimento (4.416 unità) rappresenta il 6,5 per cento del totale del personale di ruolo e che la maggiore concentrazione di dipendenti (24.766 unità, pari al 36,3 per cento) si ha nel 7° livello, seguito dall'8 (13.369 unità, pari al 19,6 per cento) e dal 6° (11.206 unità, pari al 16,5 per cento). Negli « enti di ricerca », i ricercatori e tecnologi (n. 4.241 unità) rappresentano oltre un terzo di tutto il personale di ruolo, mentre negli altri livelli e qualifiche non si rilevano accentuate disomogeneità quantitative, ferma restando la netta e fisiologica prevalenza del personale tecnico su quello amministrativo.

TAV. 7.2

## ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI

QUALIFICA - LIVELLO Personale di ruolo	Dotazioni organiche	Presenze al 31-12	% su organico	Anzianità oltre 25 anni	% su presenze
Dirigente generale liv. B	3	5	+66,66	2	40,00
Dirigente generale liv. C	101	83	-17,82	71	85,54
<b>Non contrattualizzati (1)</b>	<b>104</b>	<b>88</b>	<b>-15,38</b>	<b>73</b>	<b>82,96</b>
Dirigente superiore	749	590	-21,22	512	86,77
Primo dirigente	1.558	1.074	-31,06	755	70,29
<b>Dirigenti (2)</b>	<b>2.307</b>	<b>1.664</b>	<b>-27,87</b>	<b>1.267</b>	<b>76,14</b>
Ispettore Generale r.e.	0	2.161		1.371	63,44
Direttore Divisione r.e.	0	503		134	26,64
<b>Ruolo ad esaurimento (3)</b>	<b>0</b>	<b>2.664</b>		<b>1.505</b>	<b>56,49</b>
<b>Dirigenti + r.e. (2+3)</b>	<b>2.307</b>	<b>4.328</b>	<b>+87,60</b>	<b>2.772</b>	<b>64,04</b>
Decimo livello 1 <sup>a</sup> diff.	0	319		214	67,08
Decimo livello 1 <sup>a</sup> diff.	0	920		156	16,95
Decimo livello	2.742	1.208	-55,94	55	4,55
Nono livello	4.092	567	-86,14	163	28,74
Ottavo livello	15.672	13.369	-14,69	5.014	37,50
Settimo livello	29.266	24.766	-15,37	4.080	16,47
Sesto livello	15.197	11.206	-26,26	1.933	17,24
Quinto livello	7.563	5.714	-24,44	787	13,77
Quarto livello	4.539	4.422	-2,57	304	6,87
Terzo livello	2.204	1.245	-43,51	76	6,10
Secondo livello	28	3	-89,28	0	
Primo livello	1	1		0	
<b>Personale livelli (4)</b>	<b>81.304</b>	<b>63.740</b>	<b>-21,60</b>	<b>12.782</b>	<b>20,05</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>83.715</b>	<b>68.156</b>	<b>-18,58</b>	<b>15.627</b>	<b>22,92</b>

Fonte: Corte dei conti - elaborazioni su dati R.G.S.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## ISTITUZIONI ED ENTI DI RICERCA E SPERIMENTAZIONE

TAV. 7.3

QUALIFICA - LIVELLO Personale di ruolo	Dotazioni organiche	Presenze al 31-12	% su organico	Anzianità oltre 25 anni	% su presenze
Dirigente di Ricerca I	659	419	-36,42	140	33,41
Primo Ricercatore II	1.472	1.372	-6,79	269	19,61
Ricercatore III	2.284	1.852	-18,91	44	2,38
<b>Ricercatori (1)</b>	<b>4.415</b>	<b>3.643</b>	<b>-17,48</b>	<b>453</b>	<b>12,43</b>
Dirigente Tecnologo I	116	26	-77,59	21	80,77
Primo Tecnologo II	239	102	-57,32	65	63,73
Tecnologo III	407	470	15,48	129	27,45
<b>Tecnologi (2)</b>	<b>762</b>	<b>598</b>	<b>-21,52</b>	<b>215</b>	<b>35,95</b>
<b>Ricercatori + Tecnologi (1+2)</b>	<b>5.177</b>	<b>4.241</b>	<b>-18,08</b>	<b>688</b>	<b>15,75</b>
Dirigente Generale I	13	11	-15,38	8	72,73
Dirigente di I fascia II	37	24	-35,14	21	87,50
Dirigente III	56	22	-60,71	9	40,91
<b>Dirigenti (3)</b>	<b>106</b>	<b>57</b>	<b>-46,23</b>	<b>38</b>	<b>66,67</b>
<b>Totale (1+2+3)</b>	<b>5.283</b>	<b>4.298</b>	<b>-18,64</b>	<b>706</b>	<b>16,43</b>
Ispettore Generale r.e. IV	0	8		7	87,50
Direttore Divisione r.e. IV	0	38		16	42,11
Collaboratore TER IV	1.122	918	-18,18	510	55,56
Funzionario Amministrativo IV	344	43	-87,50	18	41,86
Collaboratore TER V	1.568	1.153	-26,47	270	23,42
Funzionario Amministrativo V	358	516	44,13	109	21,12
Collaboratore Amministrativo V	158	69	-56,33	18	26,09
Collaboratore TER VI	1.813	1.149	-36,62	41	3,57
Operatore Tecnico VI	488	888	81,97	475	53,49
Collaboratore Amministrativo VI	235	166	-29,36	19	11,45
Operatore Tecnico VII	732	1.293	76,64	66	5,10
Operatore Amministrativo VII	135	103	-23,70	29	28,16
Collaboratore Amministrativo VII	306	243	-37,05	11	4,53
Ausiliario Tecnico VIII	116	86	-25,86	21	24,42
Operatore Tecnico VIII	1.209	714	-40,94	9	1,26
Operatore Amministrativo VIII	207	246	18,84	14	5,69
Ausiliario Tecnico IX	169	266	57,40	16	6,02
Ausiliario Amministrativo IX	73	61	-16,44	1	1,64
Operatore Amministrativo IX	327	148	-54,74	0	0,00
Ausiliario Tecnico X	283	60	-78,80	0	0,00
Ausiliario Amministrativo X	73	34	-53,42	0	0,00
<b>Personale livellii (4)</b>	<b>9.796</b>	<b>8.202</b>	<b>-16,27</b>	<b>1.650</b>	<b>20,12</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>15.079</b>	<b>12.500</b>	<b>-17,10</b>	<b>2.356</b>	<b>18,85</b>

Fonte:  
Corte dei conti  
elaborazioni su  
dati R.G.S.

7.4.3 La distribuzione del personale di ruolo e non di ruolo sul territorio vede situazioni alquanto diversificate nei due comparti.

*Eni pubblici non economici* (Tavola 7.4): la maggiore concentrazione, sia in assoluto che relativa, in rapporto alla popolazione residente, si ha naturalmente nel Lazio, dove presta servizio oltre il 25 per cento del personale complessivamente appartenente al settore. Nelle altre regioni, a parte quelle minori (Valle d'Aosta Basilicata, Molise) per le quali la ridotta dimensione spiega l'elevato rapporto personale/abitanti, la distribuzione non sembra seguire rigidi criteri geografici, né tanto meno corrispondere ad opinioni pur ampiamente diffuse: infatti, gli indici più elevati si ritrovano sia in regioni del nord e del centro (Umbria, Liguria, Friuli, Emilia, Toscana) che del sud (Abruzzo, Puglia, Sardegna); parimenti, fra le regioni con l'indice più basso ci sono Lombardia e Veneto insieme a Campania e Sicilia.

Per una corretta valutazione dei dati va tuttavia tenuto presente che molti enti hanno competenze territorialmente limitate (provinciali, regionali) e che gli enti a carattere nazionale non sempre sono provvisti di sedi decentrate su tutto il territorio.

Appare, quindi, opportuno riportare anche i dati relativi ai due massimi enti del settore, INPS ed INAIL, dotati di strutture diffuse sull'intero territorio e con un quantitativo di personale in servizio ammontante complessivamente a quasi 50.000 unità (pari a circa il 68 per cento del totale). Dalle Tavole 7.5 e 7.6 emergono, così, molte conferme dei dati generali e qualche scostamento (Friuli, Basilicata, Toscana, Marche) probabilmente dovuto a particolari situazioni locali dell'uno o l'altro dei due enti menzionati; solo per Sardegna e Puglia gli indici particolari (relativi ad INPS ed INAIL) risultano meno elevati rispetto a quello generale, essendo quest'ultimo evidentemente influenzato dalla presenza di enti con competenza limitata al territorio delle rispettive regioni.

*Enti di ricerca* (Tavola 7.7): la concentrazione nel Lazio assume in questo comparto un valore altissimo, oltre il 51 per cento. Fra le altre regioni, quella con l'indice più elevato è la Toscana, seguita da Emilia-Romagna, Liguria, Friuli, Veneto e Campania; molte sono le regioni, soprattutto al sud, con indici ai livelli minimi.

TAV. 7.4

**DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE DI RUOLO E NON DI RUOLO  
SUL TERRITORIO NELL'ANNO 1992  
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI**

Fonti: Corte dei conti - elaborazioni su dati R.G.S.

Le Regioni in cifre, Istituto Nazionale di Statistica, 1993

Regioni	Personale assegnato	Popolazione	Personale per 1000 abitanti
Piemonte	4.448	4.290.412	1,04
Valle d'Aosta	251	115.397	2,18
Lombardia	7.893	8.831.264	0,89
Trentino Alto Adige	978	886.914	1,10
Veneto	3.751	4.363.157	0,86
Fnuli Venezia Giulia	1.496	1.193.520	1,25
Liguria	2.097	1.668.078	1,26
Emilia Romagna	4.832	3.899.170	1,24
Toscana	4.280	3.510.114	1,22
Umbria	1.063	804.054	1,32
Marche	1.628	1.427.666	1,14
Lazio	18.419	5.031.230	3,66
Abruzzo	1.566	1.243.690	1,26
Molise	497	327.893	1,52
Campania	4.907	5.589.587	0,88
Puglia	5.111	3.986.430	1,28
Basilicata	1.143	605.940	1,89
Calabria	1.914	2.037.686	0,94
Sicilia	4.566	4.961.383	0,92
Sardegna	2.100	1.637.705	1,28
<b>TOTALE</b>	<b>72.940</b>	<b>56.411.290</b>	



TAV. 7.5

**DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE DI RUOLO E NON DI RUOLO  
SUL TERRITORIO NELL'ANNO 1992**

I.N.P.S.

Fonti: Corte dei conti - elaborazioni su dati R.G.S.

Le Regioni in cifre, Istituto Nazionale di Statistica, 1993

Regioni	Personale assegnato	Popolazione	Personale per 1000 abitanti
Piemonte	2.790	4.290.412	0,65
Valle d'Aosta	130	115.397	1,13
Lombardia	4.918	8.831.264	0,56
Trentino Alto Adige	542	886.914	0,61
Veneto	2.303	4.363.157	0,53
Friuli Venezia Giulia	895	1.193.520	0,75
Liguria	1.191	1.668.078	0,71
Emilia Romagna	2.708	3.899.170	0,69
Toscana	2.313	3.510.114	0,66
Umbria	567	804.054	0,71
Marche	877	1.427.666	0,61
Lazio	6.659	5.031.230	1,32
Abruzzo	864	1.243.690	0,69
Molise	308	327.893	0,94
Campania	2.994	5.589.587	0,54
Puglia	1.889	3.986.430	0,47
Basilicata	437	605.940	0,72
Calabria	1.309	2.037.686	0,64
Sicilia	2.861	4.961.383	0,58
Sardegna	958	1.637.705	0,58
<b>TOTALE</b>	<b>37.513</b>	<b>56.411.290</b>	

TAV.7.6

**DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE DI RUOLO E NON DI RUOLO  
SUL TERRITORIO NELL'ANNO 1992**

I.N.A.I.L.

Fonti: Corte dei conti - elaborazioni su dati R.G.S.

Le Regioni in cifre, Istituto Nazionale di Statistica, 1993

Regioni	Personale assegnato	Popolazione	Personale per 1000 abitanti
Piemonte	805	4.290.412	0,19
Valle d'Aosta	52	115.397	0,45
Lombardia	1.465	8.831.264	0,17
Trentino Alto Adige	186	886.914	0,21
Veneto	700	4.363.157	0,16
Friuli Venezia Giulia	269	1.193.520	0,23
Liguria	465	1.668.078	0,28
Emilia Romagna	1.030	3.899.170	0,26
Toscana	992	3.510.114	0,28
Umbria	217	804.054	0,27
Marche	365	1.427.666	0,26
Lazio	2.772	5.031.230	0,55
Abruzzo	312	1.243.690	0,25
Molise	90	327.893	0,27
Campania	736	5.589.587	0,13
Puglia	485	3.986.430	0,12
Basilicata	101	605.940	0,17
Calabria	273	2.037.686	0,13
Sicilia	735	4.961.383	0,15
Sardegna	347	1.637.705	0,21
<b>TOTALE</b>	<b>12.397</b>	<b>56.411.290</b>	

(1) - Comprensivo del personale contrattista

TAV.7.7

**DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE DI RUOLO E NON DI RUOLO  
SUL TERRITORIO NELL'ANNO 1992  
ENTI DI RICERCA**

Fonti: Corte dei conti - elaborazioni su dati R.G.S.

Le Regioni in cifre, Istituto Nazionale di Statistica, 1993

Regioni	Personale assegnato	Popolazione	Personale per 1000 abitanti
Piemonte	681	4.290.412	0,16
Valle d'Aosta	0	115.397	0,00
Lombardia	1.295	8.831.264	0,15
Trentino Alto Adige	49	886.914	0,06
Veneto	821	4.363.157	0,19
Friuli Venezia Giulia	232	1.193.520	0,19
Liguria	356	1.668.078	0,21
Emilia Romagna	852	3.899.170	0,22
Toscana	1.317	3.510.114	0,38
Umbria	102	804.054	0,13
Marche	119	1.427.666	0,08
Lazio	8.670	5.031.230	1,72
Abruzzo	112	1.243.690	0,09
Molise	14	327.893	0,04
Campania	1.021	5.589.587	0,18
Puglia	443	3.986.430	0,11
Basilicata	32	605.940	0,05
Calabria	115	2.037.686	0,06
Sicilia	472	4.961.383	0,10
Sardegna	124	1.637.705	0,08
<b>TOTALE</b>	<b>16.827</b>	<b>56.411.290</b>	

7.4.4 L'analisi che segue ha riguardo all'incidenza dell'insieme delle retribuzioni corrisposte ai dipendenti di ruolo delle singole qualifiche/livelli (o loro aggregazioni) sul totale del monte retribuzioni del comparto, nonché al raffronto tra le retribuzioni medie unitarie per qualifiche/livelli (o loro aggregazioni) nei due comparti (vedi Tavola 7.8).

Le notazioni più significative che emergono in proposito sono così riassumibili:

i « dirigenti » e i funzionari del ruolo ad esaurimento del comparto « enti pubblici non economici », che costituiscono il 6,5 per cento del totale delle unità del comparto, assorbono il 12,8 per cento del relativo monte-retribuzioni; quelli del comparto « enti di ricerca », con il 16,3 per cento, assorbono il 26,4 per cento, cioè — proporzionalmente — circa sei punti percentuali in meno;

a parte i dirigenti, l'aliquota più consistente di dipendenti e del relativo monte-retribuzioni si addensa nei livelli più elevati: negli « enti pubblici non economici », oltre il 60 per cento degli addetti è inquadrato nei livelli 7° e superiori e assorbe il 61,2 per cento della massa retributiva; negli « enti di ricerca », i corrispondenti dati sono del 56,7 per cento e del 54,7 per cento, mentre particolarmente rilevanti appaiono le percentuali relative alle unità inquadrato nei livelli 8° e superiori: rispettivamente, il 24 per cento ed il 41,4 per cento;

la scala delle retribuzioni medie dei due comparti ha sviluppo pressoché analogo, ma negli « enti di ricerca » essa si presenta più compatta: fatto uguale a 100 l'indice delle retribuzioni medie degli « aggregati apicali », quello del livello inferiore comune (il 3°) risulta pari a 32 negli enti non economici ed a 36 in quelli di ricerca;

il rapporto tra retribuzioni medie vede uno scarto complessivo del 13,1 per cento a favore dei dipendenti del settore « ricerca », quale risultato peraltro di situazioni estremamente differenziate nelle varie qualifiche, livelli o loro aggregati: per i dirigenti e i funzionari del ruolo ad esaurimento e per i dipendenti dell'8° livello e superiori si registrano sensibili scarti positivi per il comparto « enti pubblici non economici » (rispettivamente, + 8,4 per cento e + 5,8 per cento); altrettanto avviene, in misura più contenuta, per i livelli 5° e 4°. La situazione inversa si verifica per i livelli 7° e 6°.

TAV. 7.8

**INCIDENZA DELLA RETRIBUZIONE PER QUALIFICHE E LIVELLI NELL'AMBITO DEI SINGOLI COMPARTI (a)**  
(in migliaia di lire)

(a) il confronto:  
riguarda il personale di ruolo;  
non comprende l'indennità di missione, l'assegno per il nucleo familiare ed altre spese.  
Fonti: Corte dei conti - elaborazioni su dati R.G.S.

Categorie e livelli	ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI				ENTI DI RICERCA			
	Unità pers.	Retrib. compl.	Retr. unitar.	Incidenza su retr. compl.	Unità pers.	Retrib. compl.	Retr. unitar.	Incidenza su retr. compl.
Dirigenti + r.e.	4.416	383.308.118	86.800	12,84	2.463	197.253.598	80.087	26,35
ottavo livello e superiori	16.383	882.618.543	53.874	29,56	6.249	318.279.569	50.933	42,52
settimo livello	24.766	945.259.903	38.188	31,65	2.319	91.011.123	39.246	12,16
sesto livello	11.206	409.086.574	36.506	13,70	2.421	89.630.753	37.022	11,98
quinto livello	5.714	188.447.293	32.980	6,31	1.066	34.404.674	32.275	4,60
quarto livello	4.422	143.029.011	32.345	4,79	491	15.198.172	30.854	2,03
terzo livello	1.245	34.348.531	27.589	1,15	94	2.689.442	28.611	0,36
primo e secondo livello	4	89.490	22.373	0,00				0,00
<b>TOTALI</b>	<b>68.156</b>	<b>2.986.187.463</b>	<b>43.814</b>	<b>100</b>	<b>15.103</b>	<b>748.467.331</b>	<b>49.558</b>	<b>100</b>

7.4.5 L'analisi delle voci che compongono le retribuzioni del personale di ruolo e non di ruolo (vedi Tavola 7.9 e Grafico 7.5 e 7.6) rivela che, per l'intero settore degli enti pubblici non territoriali, le componenti ordinarie (stipendio, con eventuali acconti ed arretrati, ed indennità integrativa speciale) (255) rappresentano il 79 per cento del totale; rispetto a questo dato medio, la percentuale scende al 77,8 per cento nel comparto « enti pubblici non economici » e sale all'83,8 per cento nel comparto « enti di ricerca ».

Tra le componenti accessorie, il peso maggiore è costituito dagli « incentivi »: 55,6 per cento per gli « enti pubblici non economici »; 48,74 per cento per gli « enti di ricerca ». Nei secondi, scarsa la rilevanza dello « straordinario » (9,62) e considerevole quella delle « indennità » (41,63); più equilibrato il rapporto nell'altro comparto (18,2 e 26,2).

Dalla tavola 7.10 che riporta la composizione della retribuzione per le diverse categorie di dipendenti (limitate, peraltro, al solo comparto « enti pubblici non economici », considerata la non omogeneità con il comparto « ricerca »), emerge poi che, nella retribuzione del personale dirigente, le componenti accessorie hanno un peso relativo nettamente più forte che per tutte le altre categorie e che, in particolare i compensi per lavoro straordinario, mentre per il personale dei « livelli » costituiscono poco più dell'8 per cento della voce « stipendio », per il personale dirigente ne rappresentano circa il 17 per cento.

---

(255) L'accorpamento nelle componenti ordinarie di acconti ed arretrati - di imputazione disomogenea anche temporale - risponde al criterio della prevalente riferibilità alle dette componenti e tiene conto, in ogni caso, della modestia della relativa incidenza percentuale (circa 2 per cento).

TAV. 7.9

**ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI**

**COMPOSIZIONE RETRIBUZIONE (\*)**

(in migliaia di lire)

*Personale di ruolo e non*

a) stipendi  
i.i.s.  
accanti  
arretrati

b) straordinari  
incentivi  
indennità

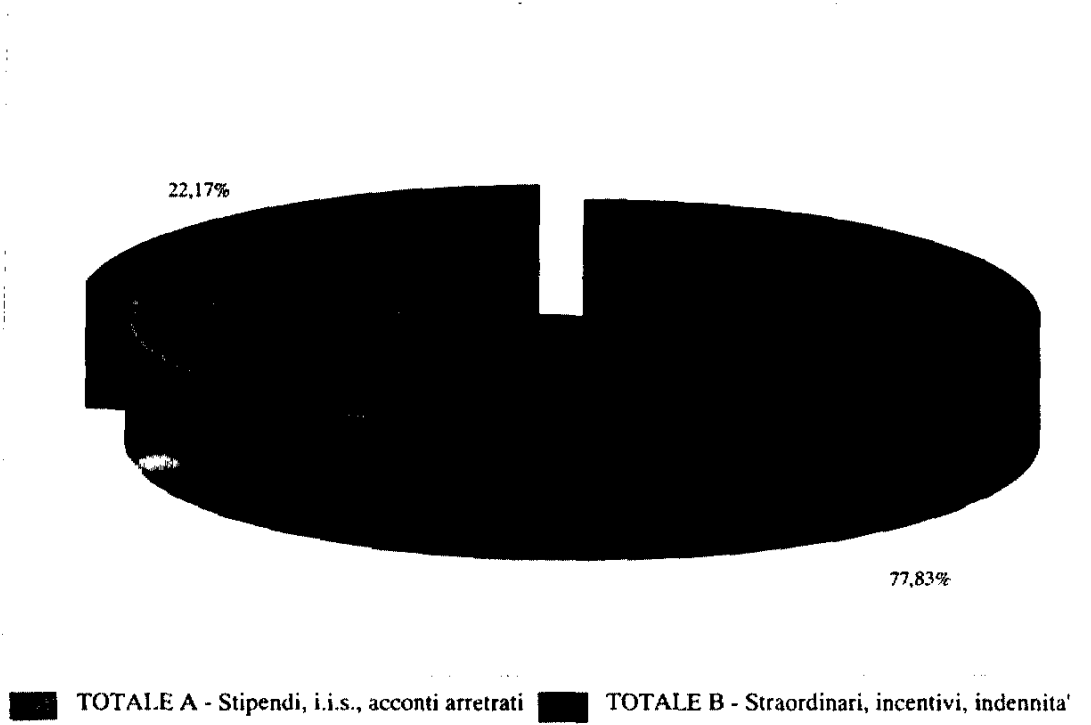
	RETRIB. (a+b)	STIPENDIO	I.I.S.	ACCANTI	ARRETRATI	TOTALE a)	%	STRAORD.	INCENTIV.	INDENNITA'	TOTALE b)	%
ENTIP NON ECON	3.154.496.853	1.433.461.627	986.217.557	-	35.544.688	2.455.223.872	77,8	127.213.175	388.931.936	183.127.870	699.272.981	22,2
ENTRICERCA	805.119.469	404.069.980	228.354.964	8.438.699	33.956.573	674.820.216	83,8	12.541.870	83.510.894	54.246.489	130.299.253	16,2
<b>TOTALE</b>	<b>3.959.616.322</b>	<b>1.837.531.607</b>	<b>1.214.572.521</b>	<b>8.438.699</b>	<b>69.501.261</b>	<b>3.130.044.088</b>	<b>79,0</b>	<b>139.755.045</b>	<b>452.442.830</b>	<b>237.374.359</b>	<b>829.572.234</b>	<b>21,0</b>

(\*) Escluso: spese indennità missione  
assegno nucleo familiare  
altre spese  
contributi a carico amministrazione

Fonte: Corte dei conti - elaborazioni su dati R.G.S.

**GRAFICO 7.5**

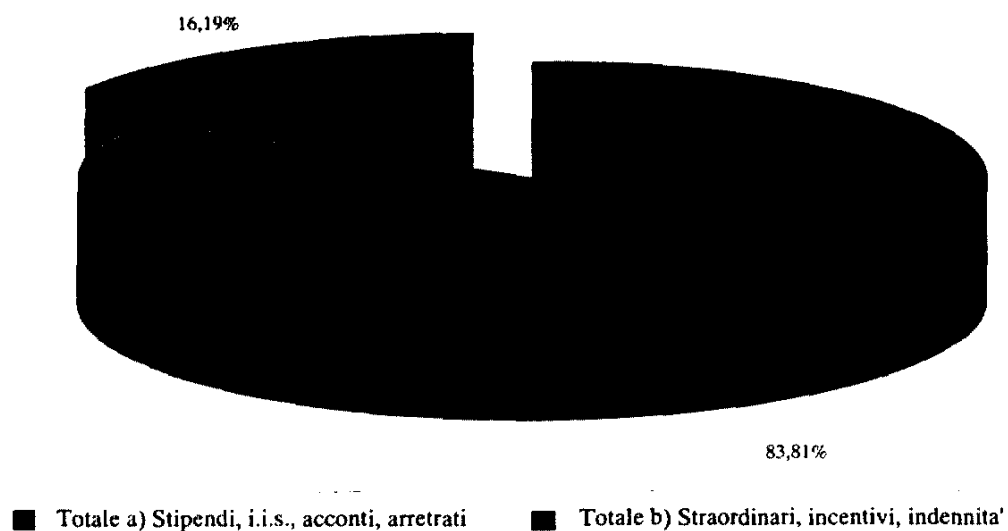
**ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI - Composizione percentuale retribuzione**





**GRAFICO 7.6**

**ENTI DI RICERCA - Composizione percentuale retribuzione**



## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 7.10

**ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI**  
(Composizione della retribuzione in migliaia di lire)\*  
Personale di ruolo e non

a) stipendi i.i.s. acconti arretrati	b) straordinari incentivi indennità		c) arretrati		I.I.S.	STIPENDIO	RETRIBUZ. (a+b)	CCON	ARRETRATI	TOTALE (a)	%	STRAORD.	INCENTIVI	INDENNITÀ	TOTALE (b)	%	
	QUALIFICA O LIV.	RETRIBUZ. (a+b)	STIPENDIO	CCON													ARRETRATI
NON CONTRATTUAL	12.195.213	6.476.237	1.480.505	-	67.851	8.024.593	65,80	1.550.415	411.281	2.208.924	4.170.620	34,20					
DIRIGENTI	173.715.929	82.850.336	26.302.297	-	701.930	109.854.563	63,24	14.183.512	10.522.571	39.155.283	63.861.366	36,76					
RUOLO ESAUIMENTO	197.396.976	121.192.523	41.292.409	-	569.173	163.054.105	82,60	16.349.343	14.522.795	3.470.733	34.342.871	17,40					
PERSONALE LIVELLI	2.602.879.344	1.122.658.421	867.758.846	-	32.373.623	2.022.790.890	77,71	91.126.610	356.263.144	132.698.700	580.088.454	22,29					
RESTANTE PERSONALE	168.309.491	100.284.110	49.383.500	-	1.832.211	151.499.821	90,01	4.003.295	7.212.145	5.594.230	16.809.670	9,99					
TOTALE	3.154.496.953	1.433.461.627	986.217.557	0	35.544.788	2.455.223.972	77,83	127.213.175	388.931.936	183.127.870	699.272.981	22,17					

(\*) Escluso:  
spese indennità missione  
assegno nucleo familiare  
altre spese  
contributi a carico amm.ne

Fonte: Corte dei conti - elaborazioni su dati R.G.S.

## 7.5 - Analisi e valutazioni per aggregati omogenei

7.5.1 Una seconda serie di analisi e valutazioni riguarda non l'intero universo degli enti pubblici non territoriali, di cui si è già rilevata l'estrema eterogeneità e, quindi, l'alto grado di relatività di ogni giudizio fondato su medie generali, ma aggregazioni significative di tali enti, caratterizzate — in misura più o meno accentuata — dalla omogeneità delle attività svolte e dei rispettivi assetti ordinamentali.

Si tratta, in particolare, di tre raggruppamenti:

- a) enti previdenziali (29 enti con 59.336 dipendenti);
- b) ACI e AC provinciali e locali (103 enti con 5.741 dipendenti);
- c) enti di ricerca e di sperimentazione (52 enti con 16.827 dipendenti) (256).

Va precisato, tuttavia, che le analisi e valutazioni che seguono non sempre saranno svolte con riferimento a tutte e tre le indicate aggregazioni e/o a tutti gli enti in ciascuna ricompresi e ciò per i motivi che saranno di volta in volta esplicitati.

7.5.2 La prima indagine mira ad evidenziare il rapporto tra numero dei dipendenti, quantità delle risorse finanziarie agli stessi destinate e volume dei servizi resi e ad operare così un raffronto tra enti omogenei al fine di ottenere elementi sintomatici in termini di rendimento del rispettivo personale e di efficienza della organizzazione complessiva.

Deve avvertirsi che si tratta di un primo approccio ad una analisi del genere e soffre, quindi, di molteplici limitazioni, con riguardo sia alla completezza dei campioni analizzati che alla significatività dei parametri utilizzati. Sotto il primo profilo va precisato che, per gli enti previdenziali, l'indagine è limitata ad otto di essi (i più rilevanti), non essendo disponibili i dati relativi agli altri; e che sono del tutto esclusi gli enti di ricerca, in quanto gli elementi occorrenti per costruire gli indicatori di produttività tipici del settore dovranno necessariamente essere forniti dagli stessi enti nelle relazioni a corredo del conto annuale che, per il 1992, come più volte ricordato, sono state omesse.

Sotto il secondo profilo, i parametri utilizzati per « misurare » i servizi resi risultano alquanto grezzi ed imprecisi; per gli enti previdenziali, si è fatto riferimento al numero delle pratiche trattate indipendentemente peraltro dal loro grado di complessità/difficoltà (257); per gli AC provinciali e locali, al numero di autovetture per 100 abitanti in ciascuna regione, considerato indice sintomatico della quantità di servizi potenzialmente richiedibili agli AC della regione stessa.

Con gli avvertimenti e le riserve che si sono premesse, i dati utilizzati rivelano:

- a) per gli enti previdenziali: fatto uguale a 100 l'indice di produttività del personale dell'INPS, che è il più elevato (382,6), esso via via decresce per INAIL (60,2), ENPAM (54), ENPALS (32,3), INADEL (29,1), INPDAI (25,3), ENASARCO (21,2) ed ENPAS (17,1) come risulta dalla

(256) I dati relativi al personale comprendono anche le unità non di ruolo.

(257) I dati sono stati desunti dal documento della « Commissione parlamentare per il controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza sociale » (Atti parlamentari - XI legislatura, Doc. XVI-bis, n. 2), tranne che per l'INAIL, per il quale si è proceduto ad acquisizioni dirette presso l'ente.

Tavola 7.11; il rapporto tra tale indice ed il costo unitario medio come emerge dal Grafico 7.7 (258) - mostra come una maggiore produttività si accompagni normalmente a costi unitari comparativamente meno elevati, cosicché gli otto enti considerati risultano, anche sotto questo profilo, allineati nel medesimo ordine sopra indicato;

*b)* per gli AC provinciali e locali (Grafico 7.8): è possibile riscontrare un grado di sostanziale corrispondenza tra la curva di diffusione dell'auto sul territorio ed il servizio offerto per ciascuna regione, pur se il raffronto con quest'ultimo si fonda su dati soltanto finanziari (ammontare delle risorse destinate all'acquisto di beni e servizi); un rapporto, come rivelano gli istogrammi riguardanti la spesa per i servizi e quella per il personale, non sempre costante anche per la varietà tipologica dei servizi resi dagli AC sul territorio, a volte in diversa misura espletati da personale appartenente a società collegate.

---

(258) Il costo unitario medio è stato ottenuto esclusivamente sulla base dei dati del Conto Annuale.

TAV. 7.11

**ENTI PREVIDENZIALI  
INDICE DI PRODUTTIVITA'**

Fonti:

a) Dati commissione bicamerale parlamentare 1992

b) Dati INAIL

	a	b	c	d	e	f
ENTI PREVIDENZIALI	N. DIPENDENTI Pers di ruolo e non (escluso pers. temporaneo e contraff.)	N. ASSICURATI	PENSIONATI E ASSISTITI INAIL	INDICE PRODUTTIVITA'	ALTRE PRESTAZIONI	NUOVE PRESTAZIONI
(E.N.A.S.A.R.C.O.)	761	496.804 (1)	61.787	81,2	108.133	6.741
(E.N.P.A.L.S.)	407	148.530	50.386	123,8	22.953	6.436
(E.N.P.A.M.)	398	422.717	82.274	206,7	n.d.	5.088
a (E.N.P.A.S.)	1.722	2.060.555	112.969	65,6	427.314	112.969 (2)
(I.N.A.D.E.L.)	1.197	1.465.000	133.330 (3)	111,4	n.d.	133.330 (3)
(I.N.P.D.A.I.)	539	110.652	52.300	97,0	-	5.653
(I.N.P.S.)	37700	16.441.850	14.424.832	382,6	7.317.000 (4)	850.205 (5)
b (I.N.A.I.L.)	11143	13.364.562	2.567.478	230,4	204.022	-

(1) Di cui: società 18.440.

(2) Di cui: indennità buonuscita 1<sup>a</sup> liquidazione 72.965; riliquidazione a vario titolo 40.004.

(3) Dato relativo alle indennità premio servizio liquidate.

(4) Relativo a prestazioni non pensionistiche.

(5) Relativo solo a pensioni lavoratori dipendenti e autonomi

GRAFICO 7.7

ENTI PREVIDENZIALI - COSTO UNITARIO MEDIO E INDICI DI PRODUTTIVITA'

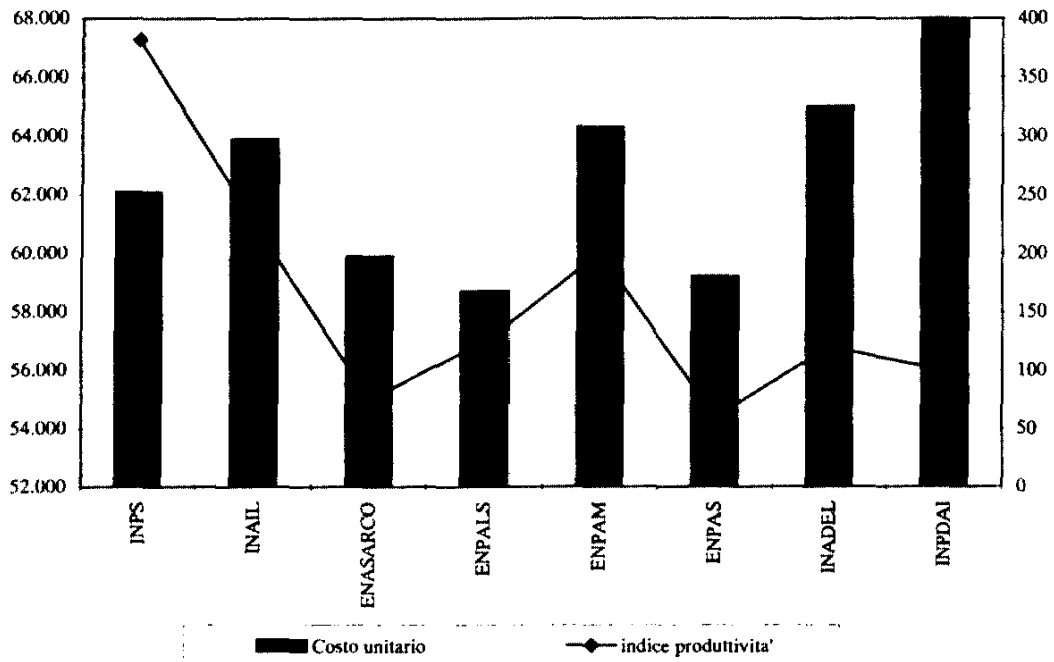
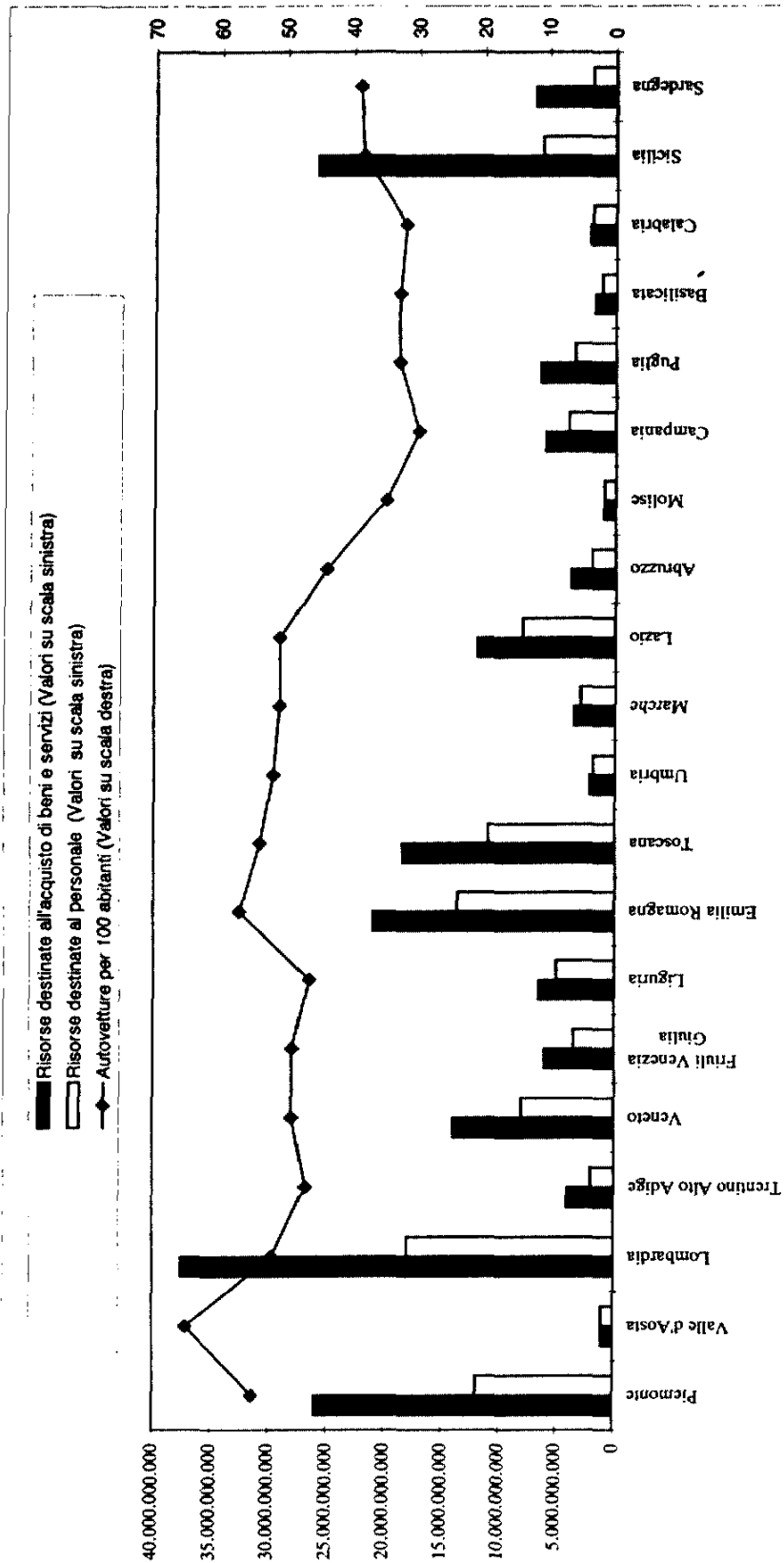


GRAFICO 7.8

**A.C. PROV. LI E LOCALI: RISORSE DESTINATE AI SERVIZI ED AL PERSONALE DISTRIBUITE PER TERRITORIO**

Fonti:  
 Corte dei conti - elaborazioni su dati R.G.S.,  
 Relazione al parlamento Corte dei conti su gestione A.C. es. 1985-1991, per proiezioni di serie storiche di spesa sull'esercizio 1992,  
 Le Regioni in cifre, ISTAT, 1993.



7.5.3 Il confronto fra le retribuzioni medie del personale di ruolo nei tre settori (vedi Tavola 7.12) mostra rispetto al dato medio complessivo (45,4 milioni), il sostanziale allineamento di quello concernente il personale degli « enti previdenziali » (45,1 milioni) ed i notevoli scostamenti degli altri due aggregati: positivo per i dipendenti degli « enti di ricerca » (49,5 milioni, corrispondente a + 9,3 per cento), decisamente negativo per i dipendenti degli AC (36,5 milioni, pari a - 19,4 per cento).

Esito, quest'ultimo, cui certamente contribuisce il maggior addensamento del personale nei livelli più bassi (fino al 4°): 15,6 per cento rispetto al 3,9 per cento del settore « ricerca » ed al 7 per cento del settore « previdenziale »; ma anche a trattamenti sensibilmente inferiori alla media in taluni livelli (- 5,6 per cento per le qualifiche dirigenziali e del ruolo ad esaurimento, - 17,4 per cento per i dipendenti inquadrati nei livelli 8° e superiori, - 13 per cento per il 6° livello).

Sotto tale ultimo profilo, va anche tenuto conto - come osservato nella relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione degli Automobile Club provinciali e locali per gli esercizi dal 1985 al 1991 - della grande variabilità tra un Automobile Club e l'altro del costo medio individuale del personale, circostanza questa che ha indotto la Corte a svolgere ulteriori approfondimenti, attualmente in corso presso la competente Sezione.

Negli altri due settori, va notato, in particolare, il più alto standard retributivo presente nel settore « enti previdenziali », quanto alle qualifiche dirigenziali, del ruolo ad esaurimento e dell'8° livello e superiori, e ciò malgrado basi stipendiali più elevate nel settore « ricerca »: i motivi sono da individuarsi nel diverso peso delle componenti accessorie (vedi subito appresso) e, soprattutto, nella minore anzianità di servizio media degli appartenenti al comparto « ricerca » (si vedano, in proposito, la Tavola 7.3).

Passando all'analisi del rapporto fra componenti ordinarie ed accessorie della retribuzione (vedi Tavole da 7.13 a 7.15 Grafici da 7.9 a 7.14), si evidenzia una maggiore incidenza delle seconde nell'ambito degli « enti previdenziali » (23,3 per cento sul monte-retribuzioni globale), rispetto agli « enti di ricerca » (16,2 per cento) e agli AC (13,8 per cento).

Quanto all'incidenza delle due componenti per fasce omogenee di personale, mentre negli « enti previdenziali » si riscontrano situazioni pressoché identiche a quelle già notate per il più vasto aggregato degli enti pubblici non territoriali (vedi par. 4.5), per gli AC si registra una maggiore rilevanza delle voci accessorie nel ruolo ad esaurimento e nella categoria dei dipendenti non contrattualizzati.

Anche negli « enti di ricerca » assume peso considerevole la componente accessoria per i dirigenti amministrativi e per il personale dei livelli, mentre scende a valori modesti per i « ricercatori » e « tecnologi » (12 per cento).



TAV. 7.12

CONFRONTO TRA RETRIBUZIONI MEDIE DEL PERSONALE DI RUOLO APPARTENENTE AI SETTORI PREVIDENZIALE, DELLA RICERCA  
E DEGLI AUTOMOBILE CLUB (a) (in migliaia di lire)

(a) Il confronto non comprende l'indennità di missione, l'assegno per il nucleo familiare ed altre spese.

Fonte: Corte dei conti - elaborazioni su dati R.G.S..

Categ. e livelli	ENTI PREVIDENZIALI			ENTI RICERCA			ACI ED AUTOMOBILE CLUB PROVINCIALI			Media gener.		
	Unità	Retribuz. totale	Retribuz. unitaria	Scost. %	Unità	Retribuz. totale	Retribuz. unitaria	Scost. %	Unità		Retribuz. totale	Retribuz. unitaria
Dirigenti +r.e.	4.033	350.706.828	86.959	3,25	2.463	197.253.598	80.087	-4,91	178	14.144.925	79.466	-5,65
ottavo liv. e sup	14.850	804.225.570	54.157	2,43	6.249	318.279.569	50.933	-3,67	754	32.912.999	43.651	-17,44
settimo livello	22.578	962.453.358	38.199	-0,07	2.319	91.011.123	39.246	2,67	1.209	44.432.308	36.751	-3,95
sesto livello	7.894	298.122.729	37.766	2,71	2.421	89.630.753	37.022	0,68	1.769	56.585.418	31.987	-13,01
quinto livello	2.758	88.121.654	31.951	-0,81	1.066	34.404.674	32.275	0,20	406	13.725.826	33.807	4,96
quarto livello	3.208	106.605.144	33.231	1,94	491	15.198.172	30.954	-5,05	577	17.587.055	30.480	-6,50
terzo livello	702	18.836.466	26.833	-5,35	94	2.689.442	28.611	0,92	220	7.277.725	33.081	16,99
1° e 2° livello									1	24.816	24.816	0,00
TOTALI	56.023	2.529.071.749	45.143	-0,65	15.103	748.467.331	49.558	9,07	5.114	186.691.072	36.506	-19,86

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TAV. 7.13

## PREVIDENZA

(Composizione della retribuzione in migliaia di lire) (\*)  
Personale di ruolo e non

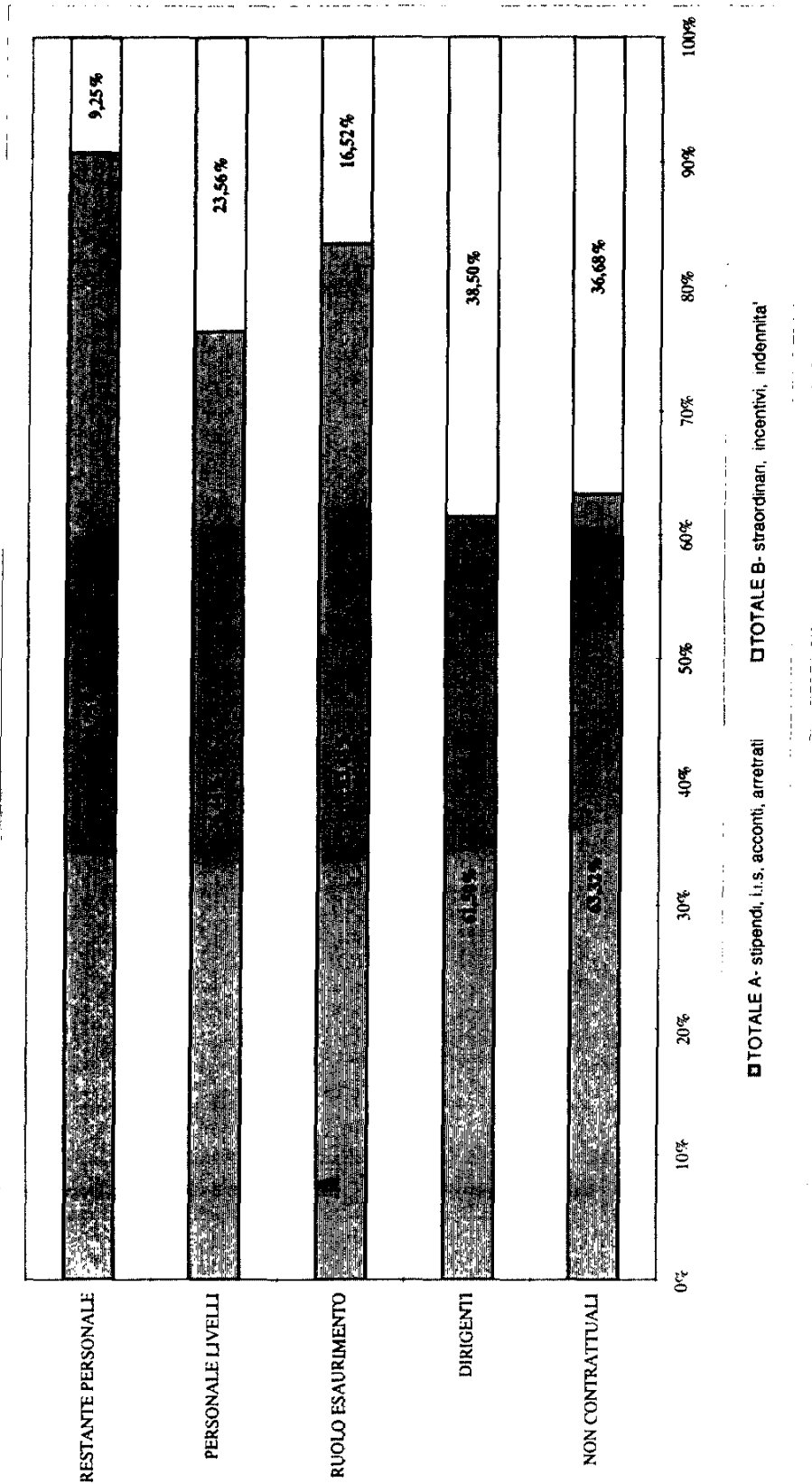
QUALIFICA O LIV.	a) stipendi i.i.s. acconti arretrati				b) straordinari incentivi indennità				TOTALE (b)	%		
	RETRIB. (a+b)	STIPENDIO	I.I.S.	ACCONTI	ARRETRATI	TOTALE (a)	%	STRAORD			INCENTIVI	INDENNITÀ
NON CONTRATTUAL	9 300 705	4 768 588	1 109 375	-	10 863	5 888 826	63,32	1 177 586	382 776	1 851 517	3 411 879	36,68
DIRIGENTI	151 837 717	70 546 107	22 401 524	-	437 925	93 385 556	61,50	12 346 771	9 685 441	36 439 849	58 452 061	38,50
RUOLO ESAURIMENTO	189 568 506	117 653 835	40 117 305	-	484 725	158 255 865	83,48	15 974 959	14 305 622	1 032 060	31 312 641	16,52
PERSONALE LIVELLI	2 178 364 921	939 477 855	711 360 738	10 155	14 333 449	1 665 182 197	76,44	72 706 549	327 725 795	112 750 380	513 182 724	23,56
RESTANTE PERSONALE	119 587 976	78 866 536	28 729 321	-	927 381	108 523 238	90,76	2 468 199	6 939 106	1 657 433	11 084 738	9,26
<b>TOTALE</b>	<b>2.648.659.825</b>	<b>1.211.312.921</b>	<b>803.718.263</b>	<b>10.155</b>	<b>16.194.343</b>	<b>2.031.235.882</b>	<b>76,69</b>	<b>104.674.064</b>	<b>359.018.740</b>	<b>153.731.239</b>	<b>617.424.043</b>	<b>23,31</b>

Fonte: Corte dei conti-elaborazioni su dati R.G.S.

(\*) Escluso:  
 spese indennità missione  
 assegno nucleo familiare  
 altre spese  
 contributi a carico ammine

**GRAFICO 7.9**

**ENTI PREVIDENZIALI - Composizione percentuale retribuzione**



**GRAFICO 7.10**

**ENTI PREVIDENZIALI - Composizione percentuale retribuzione**



■ TOTALE A - stipendi, i.i.s., acconti, arretrati    ■ TOTALE B - straordinari, incentivi, indennita'

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV.7.14

## ENTI DI RICERCA

COMPOSIZIONE RETRIBUZIONE(\*)  
(in migliaia di lire)  
Personale di ruolo e non

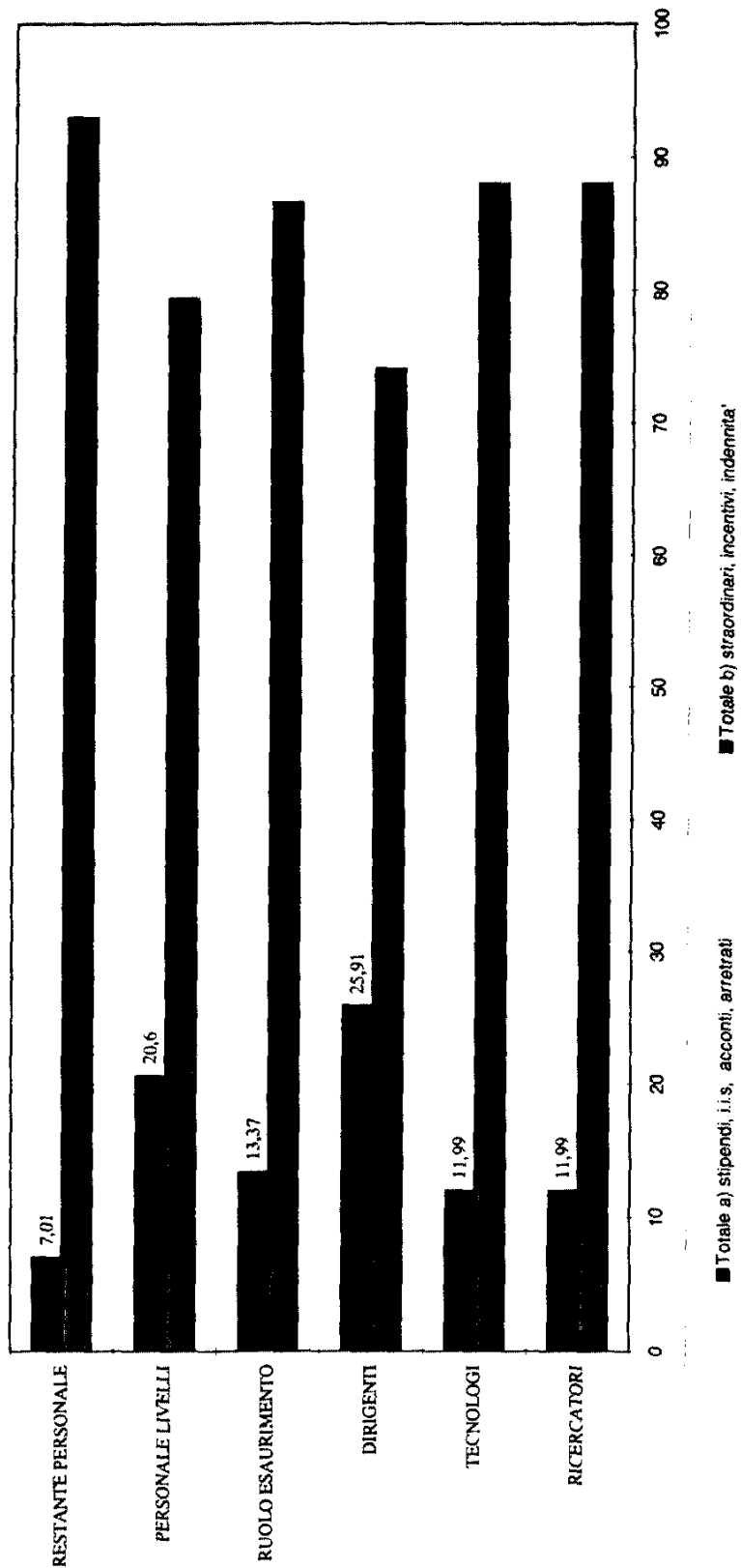
QUAL. LIV.	a) stipendi i.l.s. acconti arretrati			b) straordinari incentivi indennità			TOTALE (b)	%			
	RETR. (a+b)	STIPENDIO	I.L.S.	ACCONTI	ARRETRATI	TOTALE (a)			STRAORD.	INCENTIVI	INDENNITÀ
RICERCATORI	270 296 358	165 330 855	60 843 681	5 772 474	5 942 552	23/ 889 562	-	499 588	31 907 208	32 406 796	11,99
TECNOLOGI	55 582 635	32 398 163	11 614 117	246 831	4 657 486	48 916 597	36 334	563 600	6 066 104	6 666 038	11,99
DIRIGENTI	7 668 713	4 190 488	1 264 110	-	227 437	5 682 035	3 873	51 784	1 931 021	1 986 678	25,91
RUOLO ESAUR	3 131 636	1 627 302	664 006	-	421 710	2 713 018	122 843	285 307	10 468	418 618	13,37
PERSONALE LIVELLI	411 787 939	168 365 376	134 277 221	2 159 330	22 138 615	326 940 542	11 333 420	61 214 604	12 299 423	84 847 447	20,60
RESTANTE PERSONALE	56 652 138	32 157 796	19 691 829	260 064	568 773	52 678 462	1 045 400	896 011	2 032 265	3 973 676	7,01
<b>TOTALE</b>	<b>805 119 419</b>	<b>404 069 980</b>	<b>228 354 964</b>	<b>8 438 639</b>	<b>33 956 573</b>	<b>674 820 216</b>	<b>12 541 870</b>	<b>63 510 894</b>	<b>54 246 489</b>	<b>130 299 253</b>	<b>16,18</b>

Fonte: Corte dei conti - elaborati su dati R.G.S.

(\*) escluso  
spese indennità missione  
assegno nucleo familiare  
altre spese  
contributi a carico ammine

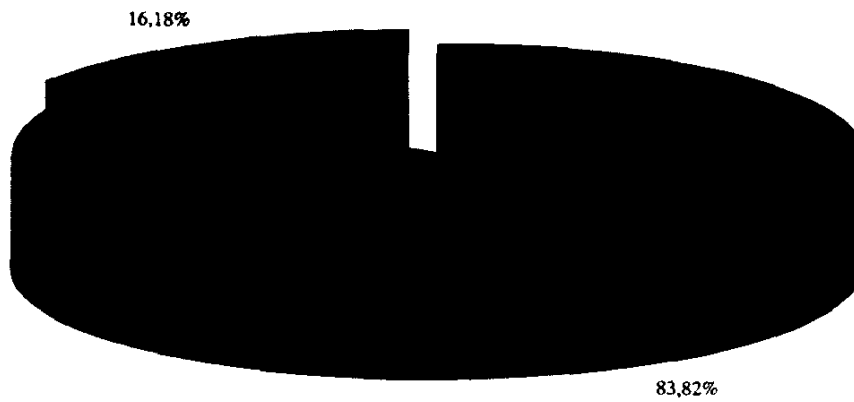
GRAFICO 7.11

ENTI DI RICERCA - Composizione percentuale della retribuzione



**GRAFICO 7.12**

**ENTI DI RICERCA - Composizione percentuale retribuzione**



■ Totale a) stipendi, i.i.s., acconti, arretrati ■ Totale b) straordinari, incentivi, indennita'

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 7.15

ACI

COMPOSIZIONE RETRIBUZIONE (\*)  
(in migliaia di lire)  
Personale di ruolo e non

QUALIFICA O LIV	RETRIB. (a+b)	a) stipendi i.i.s. acconti arretrati			b) straordinari incentivi indennità			TOTALE (b)	%	
		STIPENDIO	I.I.S.	ACCONTI/ARRETRAT	TOTALE (a)	STRAORD	INCENTIVI			INDENN.
NON CONTRATTUAL	1.613.202	910.241	197.634	11.039	1.118.914	188.408	3.625	302.255	494.288	30,84
DIRIGENTI	11.713.908	7.190.129	2.306.134	28.390	9.524.653	914.926	522.797	751.532	2.189.255	18,69
RUOLO ESAURIMENTO	817.815	454.079	198.689	5.054	657.822	66.561	36.509	56.923	159.993	19,56
PERSONALE LIVELLI	172.557.310	77.363.705	65.659.050	11.163	147.677.191	6.889.503	15.175.369	2.815.247	24.880.119	14,42
RESTANTE PERSONALE	19.238.683	8.908.347	9.161.724	430.503	18.498.574	238.790	25.725	475.594	740.109	3,85
TOTALE	205.940.918	94.824.501	77.523.231	5.118.259	177.477.154	8.298.188	15.764.025	4.401.551	28.463.764	13,82

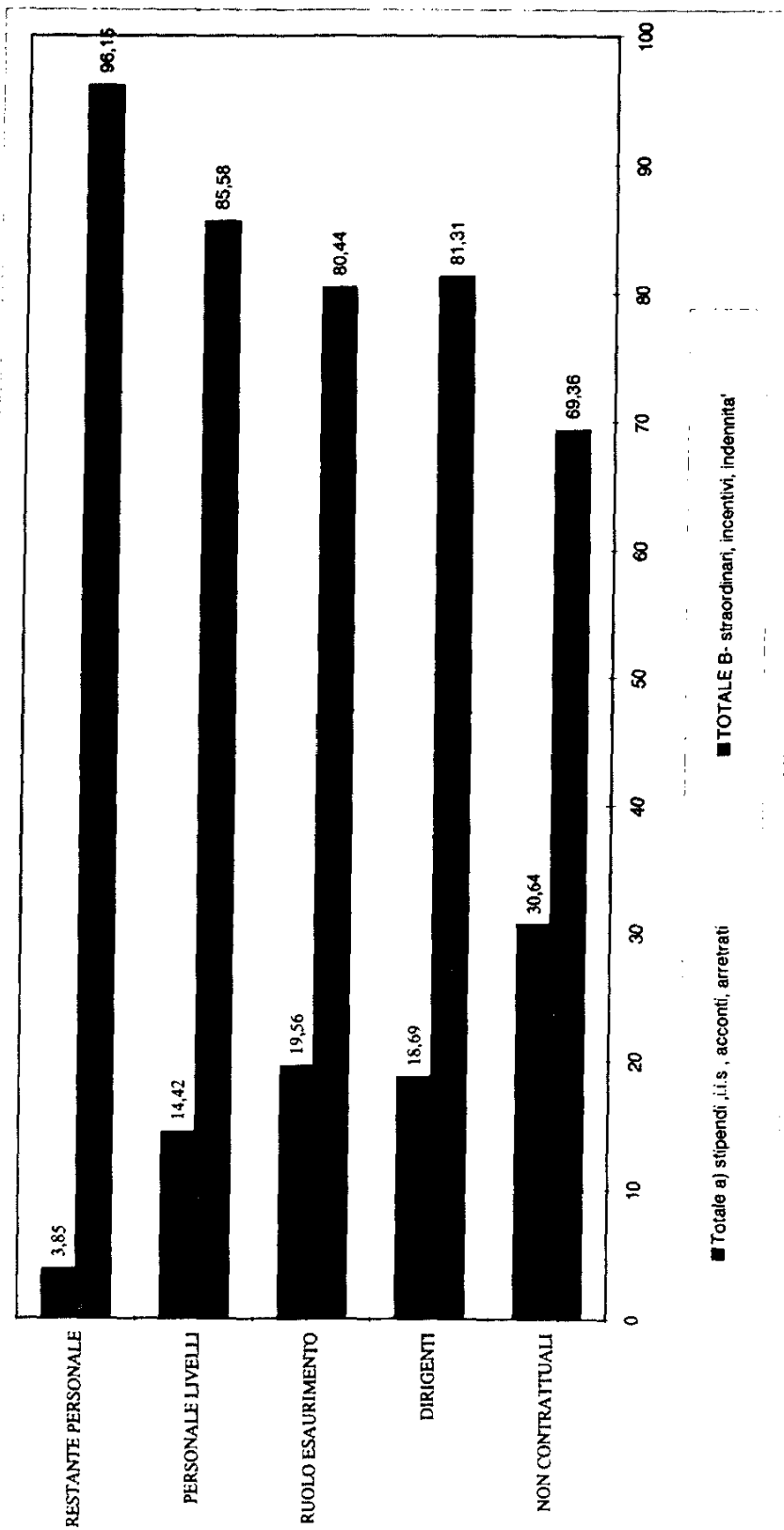
(\*) Escluso: spese indennità missione  
assegno nucleo familiare  
altre spese  
contributi a carico ammine

Fonte: Corte dei conti - elaborati su dati R.G.S.



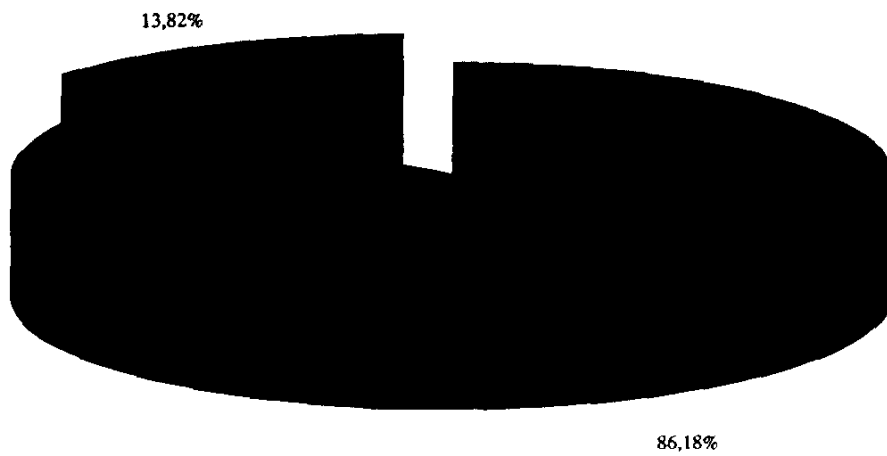
GRAFICO 7.13

ACI - Composizione percentuale retribuzione



**GRAFICO 7.14**

**ACI - Composizione percentuale retribuzione**



■ Totale a) - stipendi, i.i.s., acconti, arretrati ■ Totale b) - straordinari, incentivi, indennita'

7.5.4 L'indagine che segue pone in evidenza — per ciascuno dei tre aggregati in esame — il rapporto tra grado di copertura degli organici, complessivo e per livelli/qualifiche, ed incidenza, sul monte-retribuzioni totale, di talune significative componenti accessorie della retribuzione; e ciò, allo scopo di individuare eventuali e sintomatiche correlazioni fra le due serie di dati.

A) *Enti di ricerca* (Tavola 7.16) (259)

La consistenza del personale comunque in servizio presenta complessivamente una deficienza del 10,72 per cento rispetto a quella della dotazione organica, anche tenendo conto della compensazione tra esuberi e carenze riscontrabili nelle singole qualifiche e livelli nonché della permanenza di personale nel ruolo ad esaurimento ovviamente non contemplata nelle menzionate dotazioni.

Le eccedenze più vistose, tenuto conto dell'incidenza percentuale sulle dotazioni previste per le rispettive qualifiche e livelli, riguardano: i tecnologi di III; i funzionari amministrativi di V, il cui esubero però — in aggiunta a quello del personale ad esaurimento — compensa la differenza in meno dei funzionari amministrativi di IV; gli operatori tecnici di VI: gli operatori tecnici di VII (il 77 per cento in più dell'organico); gli ausiliari tecnici di IX.

Le carenze di maggior consistenza si rilevano fra i ricercatori ed i tecnologi (esclusi quelli di III), nei collaboratori sia amministrativi che tecnologi, negli operatori tecnici di VIII, negli operatori amministrativi di IX e negli ausiliari tecnici e amministrativi di X.

Nella composizione della retribuzione, particolare significato — ai fini di un'utile correlazione con la situazione delle dotazioni organiche — assumono alcune voci di trattamento accessorio e più partitamente lo straordinario e l'incentivo, non rivestendo particolare valenza la residuale voce relativa alle altre indennità che, in quanto personali e legate alle mansioni, prescindono dall'incremento dell'attività e dal raggiungimento degli obiettivi nonché dal miglioramento dei risultati che sono gli elementi tipizzanti delle prime due voci retributive accessorie ricordate.

Tanto premesso, deve rilevarsi che dall'analisi dei dati emerge che le risorse impegnate per straordinario e soprattutto per l'incentivo sembrano prescindere dalla copertura, dalla carenza o addirittura dall'eccedenza delle dotazioni per qualifica e livello, considerato che tra le punte percentuali più alte si collocano gli operatori tecnici di VI e quelli di VII che presentano eccedenze, rispettivamente, di 400 e 561 unità.

B) *Enti di previdenza* (Tavola 7.17)

Il totale del personale comunque in servizio è inferiore di circa l'11 per cento a quello previsto dalla dotazione organica di ruolo. Tale differenza appare ancora più significativa se si tiene conto del fatto che le carenze non sono distribuite tra le diverse qualifiche e livelli e soprattutto della presenza del personale del ruolo ad esaurimento e del decimo livello differenziato, che si appalesa eccedentario in mancanza di una dotazione organica, unitamente a quello pure in esubero del 4° livello. Il restante personale evidenzia rilevanti carenze che appaiono particolarmente vistose nelle qualifiche di primo dirigente (oltre il 30 per cento), e

(259) Vedi nota n. 253, pag. 259.

nel nono e decimo livello - in larga parte compensati dagli esuberi del decimo livello differenziato e dal ruolo ad esaurimento - nell'ottavo, settimo e sesto livello nonché nel terzo livello (circa il 38 per cento).

L'analisi delle voci retributive accessorie di straordinario e di incentivo che sono quelle legate all'incremento di attività ed ai miglioramenti dei risultati consentono di rilevare che:

la maggiore incidenza percentuale complessiva di tali voci sul totale della retribuzione è riscontrabile nei livelli sesto, settimo e ottavo i quali nell'insieme presentano una carenza di 8.222 unità;

l'incidenza percentuale più elevata dello straordinario si riscontra nella dirigenza e nel ruolo ad esaurimento.

C) ACI e AC provinciali e locali (Tavola 7.18)

Il totale del personale in servizio è notevolmente inferiore (- 19,6 per cento) a quello previsto dalla dotazione organica, anche tenendo conto di quello non stabilmente incardinato nel rapporto di servizio.

Il fenomeno relativo al personale del ruolo ad esaurimento e del decimo livello differenziato è di scarso rilievo raggiungendo complessivamente 21 unità, che compensano ampiamente la carenza rilevabile nel decimo livello. Se si prescinde dal quarto livello che presenta un'eccedenza del 10 per cento le restanti posizioni evidenziano carenze che si palesano vistose nelle posizioni non dirigenziali ed in particolare nel terzo, quinto, sesto e ottavo livello.

L'analisi dei dati concernenti l'incentivo e lo straordinario che appaiono significativi in quanto correlati alla quantità ed alla qualità del servizio prestato consente di rilevare che:

le menzionate voci retributive complessivamente considerate fanno registrare sulla retribuzione nei livelli 3°, 5° e 9°, che sono i più carenti di personale, l'incidenza percentuale più elevata attestandosi tra il 15,89 per cento ed il 26,19 per cento contro una media del 12,74 per cento;

lo straordinario produce l'incidenza percentuale più elevata nelle qualifiche dirigenziali e nel ruolo ad esaurimento.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 7.1b

ENTI RICERCA - rapporto grado copertura organici complessivo e per livell/qualifiche - incidenza componenti accessori su retribuzione

Qualificativo/vello Personale di ruolo e non temporaneo e contri	Dotazione organica (a)	In servizio al 31/12/82 (b)	(a - b)	Retribuzione totale	Straord	% su Retri Tot	Incentivo	% su Retri Tot	Indennita	% su Retri Tot	Stipendio- HS - Accounti	% su Retri Tot	Straordinario incentivo Indennita	% su Retri Tot	Emolum anni preced	% su Retri Tot
Dirigente di Ricerca I	659	419	-240	41 283 346	0	0,0	56 871	0,1	6 737 866	13,9	32 673 602	78,9	6 794 697	14,0	2 915 056	7,1
Primo Ricercatore II	1 472	1 372	-100	96 691 736	0	0,0	129 947	0,1	13 632 663	14,0	81 566 522	84,4	13 602 612	14,1	1 467 601	1,5
Ricercatore III	2 264	1 852	-432	91 078 841	0	0,0	432 820	0,3	7 117 123	7,8	82 561 308	90,6	7 429 943	8,2	1 067 690	1,2
Dirigente Tecnologo I	116	26	-90	3 783 108	0	0,0	64 379	1,7	478 493	12,6	2 904 161	76,8	642 872	14,3	336 085	8,9
Primo Tecnologo II	239	9 063 260	-102	9 063 260	0	0,0	188 377	2,1	1 163 446	12,7	7 127 916	78,7	1 341 822	14,8	683 622	6,4
Tecnologo III	407	470	63	25 667 826	3 363	0,0	310 844	1,2	2 322 712	9,0	21 854 971	86,1	2 838 909	10,3	1 178 746	4,6
Dirigente Generale I	13	11	-2	1 330 463	0	0,0	0	0,0	293 624	22,1	961 092	72,2	293 624	22,1	76 837	5,7
Dirigente Prima Fascia II	37	24	-13	2 271 986	3 467	0,2	13 815	0,6	668 007	28,0	1 839 773	72,2	686 279	28,8	48 933	2,1
Dirigente III	66	22	-34	1 666 987	416	0,0	37 869	2,3	369 907	22,2	1 200 971	72,1	408 282	24,6	66 724	3,4
Isipettore Gen. R.E. IV	0	8	8	650 943	23 265	4,2	39 843	7,2	3 688	0,7	484 093	87,9	66 796	12,1	54	0,0
Direttore Div. R.E. IV	0	38	38	2 682 846	99 688	3,9	246 364	9,5	6 870	0,3	1 809 168	70,1	361 822	13,6	421 896	16,3
Collaboratore TER. IV	1 122	918	-204	48 311 678	1 249 423	2,6	6 339 391	13,1	1 764 684	3,7	36 582 369	76,7	8 373 488	18,4	2 346 721	4,9
Funzionario Amm. vo IV	344	43	-301	2 610 340	81 799	3,3	224 289	8,9	130 920	5,2	1 806 266	71,9	438 968	17,4	268 086	10,7
Funzionario Amm. vo V	1 668	1 163	-416	52 434 200	1 433 085	2,7	6 826 382	13,0	1 888 709	3,6	40 133 221	76,6	10 148 176	19,4	2 162 803	4,1
Collaboratore Amm. vo V	168	69	-99	2 864 100	94 808	3,2	461 657	16,6	438 178	1,9	17 894 871	77,3	4 539 640	19,5	742 086	3,2
Collaboratore TER VI	1 813	1 149	-664	42 628 840	1 485 449	3,6	6 788 646	13,6	1 299 338	3,1	32 888 362	77,3	8 643 433	20,1	1 080 045	2,6
Operatore Tecnico VI	888	400	-488	37 820 223	696 292	1,6	4 870 392	13,0	1 649 698	4,9	29 463 433	78,6	7 316 382	19,6	740 408	2,0
Collaboratore Amm. vo VI	235	168	-69	6 341 998	203 610	3,2	772 032	12,2	237 141	3,7	4 863 612	76,7	1 212 683	19,1	265 803	4,2
Operatore Tecnico VII	732	1 283	551	46 606 230	834 899	1,8	6 172 887	13,6	2 049 162	4,6	36 962 331	78,0	8 067 026	19,9	498 871	1,1
Operatore Amm. vo VII	136	103	-32	3 816 282	116 221	3,0	658 702	14,6	63 288	1,4	3 006 169	78,8	728 211	19,1	81 913	2,1
Collaboratore Amm. vo VII	386	243	-143	8 123 607	204 782	3,3	903 872	12,2	272 730	3,4	6 334 861	78,0	1 631 394	19,9	267 242	3,2
Auxiliario Tecnico VIII	116	86	-30	3 061 114	166 849	6,1	372 279	12,2	112 701	3,7	2 326 986	76,0	640 829	20,9	94 299	3,1
Operatore Amm. vo VIII	1 209	714	-495	27 608 272	888 006	3,9	2 902 084	12,9	724 644	3,2	17 616 072	78,3	4 484 734	20,0	396 466	1,8
Auxiliario Tecnico IX	169	286	97	8 242 024	311 282	3,8	939 229	11,4	396 762	4,8	6 492 108	78,8	1 647 263	20,0	102 853	1,2
Operatore Amm. vo IX	73	81	-12	1 917 057	92 666	4,8	264 711	13,8	67 314	3,0	1 456 997	76,0	414 890	21,6	46 370	2,4
Operatore Amm. vo IX	327	148	-179	4 222 236	127 376	3,0	611 781	12,1	100 329	2,4	3 380 313	80,1	739 406	17,6	102 426	2,4
Auxiliario Tecnico X	283	60	-223	1 767 334	131 161	7,4	194 482	11,0	77 427	4,4	1 318 703	74,7	403 090	22,8	44 681	2,6
Auxiliario Amm. vo X	73	34	-39	822 109	46 618	6,0	111 366	12,1	17 666	1,9	730 801	79,3	176 950	19,0	16 767	1,7
Totale Personale di Ruolo	16 079	12 500	-2 579	589 888 932	9 232 169	1,6	44 066 906	7,3	43 367 116	7,2	486 616 701	81,0	96 646 180	16,1	17 807 051	2,9
Personale non di ruolo	0	18	18	728 262	34 746	4,8	24 074	3,3	69 449	8,2	609 662	83,7	116 268	16,2	422	0,1
Personale temporaneo	0	400	400	13 496 867	162 680	1,2	183 774	1,1	1 064 410	7,9	11 967 834	88,7	1 380 774	10,2	148 449	1,1
Personale contrattista	0	644	644	23 889 323	161 662	0,7	623 372	2,6	676 824	2,8	22 144 354	92,8	1 461 888	6,1	283 111	1,1
Totale altro personale	0	962	962	38 094 432	368 997	0,9	801 220	2,1	1 800 683	4,7	34 721 560	91,1	2 960 900	7,8	411 982	1,1
TOTALE GENERALE	16 079	13 462	-1 617	637 983 364	9 591 166	1,6	44 868 126	7,0	46 167 799	7,1	620 337 261	81,6	99 607 080	16,6	18 018 033	2,8

Fonte: Corte dei conti - elaborazioni su dati R.G.S.

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TAV. 7.17

## ENTI PREVIDENZIALI - rapporto grado copertura organici complessivo e per livelli/qualifiche - incidenza componenti accessorie su retribuzione

Qualifica/livello Pers. di ruolo e non (compreto pers. temporaneo e contratt.)	Dotazione organica (a)	In servizio al 3/1/72/92 (b)	Ripartizione totale (a - b)	Stipendio	% su Retr. Tot.	Incentivo	% su Retr. Tot.	Indennità	% su Retr. Tot.	Stipendio- fis - Accenti	% su Retr. Tot.	Stipendio Incentivo Indennità	% su Retr. Tot.	Emolum. anni preced.	% su Retr. Tot.
Dirigente Generale LIV. B	2	2	331.650	49.047	14,8	9.558	2,9	72.670	21,9	200.395	60,4	131.275	39,6	-	-
Dirigente Generale LIV. C	80	63	8.959.045	1.128.539	12,6	373.218	4,2	1.778.847	19,8	5.677.578	63,3	3.280.604	36,6	10.863	0,1
Dirigente Superiore	616	473	60.872.719	5.244.896	8,6	3.609.956	5,9	16.519.047	26,5	36.339.292	59,7	24.373.897	40,0	169.729	0,3
Primo Dirigente	1.333	925	90.954.959	7.102.076	7,8	6.055.486	6,7	20.920.820	23,0	56.608.339	62,2	34.078.364	37,5	278.196	0,3
Ispettore Gen. R.E.	-	2.116	168.333.572	13.393.889	8,5	12.197.441	7,7	897.751	0,4	131.823.274	83,1	26.288.781	16,6	421.820	0,3
Direttore Div. R.E.	-	464	31.234.934	2.581.370	8,3	2.108.181	6,7	334.309	1,1	26.147.889	83,7	5.023.869	16,1	83.206	0,2
Decimo Liv. i diff.	-	259	41.338.756	939.868	2,3	3.282.189	8,0	10.739.152	26,0	24.432.391	59,1	14.971.219	36,2	1.936.146	4,7
Decimo Liv. i diff.	-	829	84.656.196	1.653.944	1,8	8.078.960	9,6	22.270.773	26,3	51.301.096	60,7	31.903.677	37,7	1.380.664	1,6
Decimo Liv.	2.349	1.166	84.481.891	1.877.369	2,0	8.151.316	9,8	24.104.233	28,6	50.072.261	59,3	33.932.917	40,2	476.703	0,6
Nono Liv.	3.736	466	2.830.401	186.740	6,6	351.683	12,4	128.379	4,4	2.121.688	75,0	663.702	23,4	46.101	1,6
Ottavo Liv.	14.087	12.201	891.009.336	24.725.715	4,2	91.160.549	16,4	23.894.583	4,0	448.066.110	75,9	139.780.847	23,7	2.362.378	0,4
Settimo Liv.	26.628	22.678	862.453.358	26.031.978	3,0	142.923.251	16,6	21.515.426	2,6	669.165.087	77,6	190.170.653	22,0	3.117.618	0,4
Sesto Liv.	10.270	7.894	288.122.729	9.875.389	3,3	45.796.360	16,4	6.983.664	2,0	234.112.865	78,6	61.836.303	20,7	2.374.641	0,8
Quinto Liv.	3.432	2.768	88.121.654	2.769.243	3,1	12.507.322	14,2	1.465.998	1,7	70.102.805	79,6	16.732.653	19,0	1.288.298	1,6
Quarto Liv.	2.923	3.208	108.605.144	4.153.826	3,9	14.016.702	13,1	2.373.439	2,2	85.127.766	79,9	20.542.967	19,3	934.421	0,9
Terzo Liv.	1.146	702	19.835.466	802.579	4,3	1.749.574	8,3	297.823	1,6	16.546.790	82,6	2.648.976	16,1	440.700	2,3
Secondo Liv.	12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Primo Liv.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale personale di ruolo	66.523	66.023	2.828.071.749	102.206.865	4,0	352.079.834	13,9	182.073.806	6,0	1.907.448.482	76,4	606.359.305	24,0	16.266.962	0,6
Personale non di ruolo	-	956	28.515.197	1.334.461	4,7	1.516.244	6,3	195.934	0,7	24.781.673	98,5	3.048.639	10,6	804.886	2,8
Personale temporaneo	-	1.092	36.799.040	892.855	2,7	5.397.797	14,7	1.334.418	3,6	29.027.407	79,9	7.725.079	21,0	46.563	0,1
Personale contrattista	-	1.266	54.173.739	140.883	0,3	26.085	0,0	127.081	0,2	63.808.777	99,3	283.029	0,5	73.933	0,1
Totale altro personale	-	3313	119.587.976	2.468.199	2,1	6.939.106	6,8	1.657.433	1,4	107.596.857	90,0	11.064.738	9,3	927.361	0,8
TOTALE GENERALE	-	69.336	2.648.659.725	104.674.064	4,0	359.079.834	13,6	183.731.239	6,8	2.015.041.339	76,1	617.424.043	23,3	16.194.343	0,6

Fonte: Corte dei conti - elaborazioni su dati R.G.S.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 7.18

A.C.I. e A.C. PROV.LI - rapporto grado copertura organici complessivo e per livelli/qualifiche - incidenza componenti accessorie su retribuzione

Qualificativo Pers. di ruolo e non (Compreso pers. temporaneo e contratti)	Dotazione organica (a)	In servizio al 31/12/82 (b)	(a - b)	Retribuzione totale	Strazord (c)	% su Retr.		Incentivo (d)	% su Retr.		Indennità (e)	% su Retr.		Stipendio- I.S. - Accounti (f)	Strazordini nc. indennit (c+d+e)	% su Retr.		Emolium anni preced (g)	% su Retr. Tot.
						Tot.	Tot.		Tot.	Tot.		Tot.	Tot.			Tot.			
Dirigente Generale Liv B	1	1	-	196.738	23.799	12,1	3.626	1,8	52.876	26,8	249.860	125,4	116.839	80.099	41	11.009	0,9		
Dirigente Generale Liv C	15	11	-4	1.416.484	164.609	11,6	277.322	4,5	384.531	6,2	3.028	0,8	991.236	414.189	28,2	20.626	0,9		
Dirigente Superiore	81	70	-11	6.186.976	436.085	7,0	245.476	4,4	367.001	6,6	66.468	9,5	4.427.861	1.091.317	19,7	7.786	0,1		
Primo Dirigente	109	83	-26	6.626.933	478.841	8,7	13.146	5,1	1.455	0,6	8.788	1,2	441.646	115.891	20,7	1.013	0,2		
Ispettore Gen. R.E.	-	8	+8	668.660	37.060	6,6	11.283	2,1	3.028	0,8	3.028	0,8	254.329	26.974	7,3	4.041	1,6		
Direttore Div. R.E.	-	5	+5	259.265	29.601	11,4	20.903	6,6	161.426	2,7	161.426	2,7	4.033.366	1.763.971	28,8	180.448	29,3		
Decimo Livello II Diff.	-	4	+4	648.411	16.081	2,7	11.283	2,1	463.881	1,8	463.881	1,8	21.741.786	3.290.472	12,9	18.363	4,8		
Decimo Livello I Diff.	-	4	+4	370.281	11.744	3,2	12.202	3,3	799.776	1,8	799.776	1,8	37.358.889	6.800.997	13,1	1.273.041	2,9		
Decimo Livello	16	7	-9	380.816	23.293	6,1	1.080	0,4	732.994	1,3	732.994	1,3	48.619.317	7.078.009	12,6	888.096	1,6		
Nono Livello	163	106	-57	6.081.376	284.762	4,7	1.080	0,4	164.617	1,2	164.617	1,2	10.926.391	2.348.194	17,1	464.747	3,3		
Ottavo Livello	860	633	-217	26.632.116	1.242.489	4,9	1.821.028	10,4	332.496	1,9	332.496	1,9	14.067.416	2.783.944	16,8	746.849	4,2		
Settimo Livello	1.324	1.209	-115	44.432.308	1.876.123	4,2	1.295.316	17,7	144.068	2,0	144.068	2,0	6.352.912	1.714.630	23,6	210.717	2,9		
Sesto Livello	2.379	1.769	-610	66.686.418	2.088.946	3,7	1.080	0,4	366	1,6	366	1,6	23.348	1.470	6,9	-	-		
Quinto Livello	1.166	406	-760	13.726.826	436.483	3,2	1.748.094	12,7	164.617	1,2	164.617	1,2	10.926.391	2.348.194	17,1	464.747	3,3		
Quarto Livello	826	577	-249	17.667.055	630.420	3,6	1.821.028	10,4	332.496	1,9	332.496	1,9	14.067.416	2.783.944	16,8	746.849	4,2		
Terzo Livello	618	220	-398	7.277.726	281.148	3,9	1.295.316	17,7	144.068	2,0	144.068	2,0	6.352.912	1.714.630	23,6	210.717	2,9		
Secondo Livello	6	1	-5	24.816	26	0,1	1.080	0,4	366	1,6	366	1,6	23.348	1.470	6,9	-	-		
Primo Livello	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale Personale di Ruolo	7.141	6.114	-1.027	166.691.073	8.089.398	4,3	16.738.300	8,4	3.926.857	2,1	3.926.857	2,1	164.290.814	27.723.866	14,9	4.687.768	2,6		
Personale non di ruolo	-	24	-	966.870	13.997	1,5	11.167	1,2	108.040	11,3	108.040	11,3	811.959	133.204	13,9	11.707	1,2		
Personale temporaneo	-	697	-	18.060.938	222.817	1,2	14.568	0,1	366.208	2,0	366.208	2,0	17.034.331	602.083	3,3	414.024	2,3		
Personale contrattista	-	6	-	230.876	1.976	0,9	2.348	0,1	2.348	1,0	2.348	1,0	221.781	4.322	1,9	4.772	2,1		
Totale altro personale	-	627	-	19.238.683	238.790	1,2	26.726	0,1	476.594	2,6	476.594	2,6	18.068.071	740.109	3,8	430.803	2,2		
TOTALE GENERALE	7.141	6.741	1.400	206.929.766	8.298.190	4,0	16.764.026	7,7	4.401.651	2,1	4.401.651	2,1	172.368.886	28.463.764	13,8	5.118.269	2,6		

Fonte: Corte dei conti - elaborazioni su dati R.G.S.

7.5.5 Da ultimo, vengono poste a confronto (sulla base dei dati del conto annuale) le spese impegnate per il personale dei due maggiori enti previdenziali, INPS ed INAIL, e quelle allo stesso titolo impegnate dagli altri enti del medesimo settore.

Come emerge dai prospetti (vedi Tavole 7.19 e 7.20) la quantità di risorse assorbita dal personale di INPS ed INAIL, sul totale delle risorse del settore, si pone in equilibrato rapporto con la consistenza dei dipendenti dei due enti rispetto al numero complessivo dei dipendenti di enti previdenziali (all'87 per cento delle risorse fa riscontro, infatti, l'82 per cento dei dipendenti).

Deve sottolinearsi, peraltro, che tra gli otto maggiori enti erogatori di prestazioni previdenziali ed assimilabili l'INPS e l'INAIL — come già evidenziato nel par. 7.5.2 — registrano il più elevato indice di produttività raffrontando il numero dei pensionati, per l'INPS, e quello degli assistiti, per l'INAIL, con il numero dei dipendenti addetti.

Con riferimento, inoltre, all'INAIL ed all'INPS appare utile ricordare che con legge n. 88 del 1989 detti enti sono stati riordinati prevedendosi in particolare una organizzazione imprenditoriale delle strutture.

L'indice di produttività riferito al 1989 era stato di 341,6 per l'INPS e di 198 per l'INAIL ed è passato nel 1992 rispettivamente a 382,6 ed a 230,4.



TAV. 7.19

**PREVIDENZA  
COSTO DEL PERSONALE**

	Costo	%	N. dipendenti	%
1) I.N.P.S.	2.334.090.028	64,74%	37.513	
2) I.N.A.I.L.	790.973.435	21,93%	12.397	
TOTALE 1+2	3.125.063.463	86,68%	49.910	84,1
3) ALTRI ENTI PREVIDENZIALI	480.163.202	13,21%	9.426	15,9
TOTALE 1+2+3 (COSTO TOTALE)	3.605.226.665	100,00%	59.336	100,0

Fonte: Corte dei conti - elaborazioni su dati R.G.S. (Conto Annuale - Tavv. 9.1.6, 9.1.1, 9.2.6 e 9.2.1)

## TAV. 7.20

## ENTI PREVIDENZIALI - COSTO DEL PERSONALE

Fonte: Corte dei conti - elaborazioni su dati R.G.S.

(I.N.P.S.)	2.334.090.028	
<b>a</b>		
(I.N.A.I.L.)	790.973.435	
TOTALE a)	3.125.063.463	90,96%
E.N.A.S.A.R.C.O.)	44.716.500	
(E.N.P.A.L.S.)	23.811.954	
(E.N.P.A.M.)	25.514.065	
<b>b</b>		
(E.N.P.A.S.)	102.182.301	
(I.N.A.D.E.L.)	77.670.388	
(I.N.P.D.A.I.)	36.615.403	
TOTALE b)	310.510.611	9,04%
TOTALE (a+b)	3.435.574.074	

## CAPITOLO VIII

## OSSERVAZIONI FINALI E RACCOMANDAZIONI

**8.1 - Quantificazione e copertura degli oneri di personale**

il nuovo regime del pubblico impiego ha lasciato insoluto il problema della quantificazione e corretta copertura finanziaria degli oneri per i rinnovi contrattuali relativi al personale delle regioni, del servizio sanitario nazionale e degli enti locali. L'incompleta quantificazione di tali oneri, in sede di legge finanziaria, comporta il rischio che essi vengano fatti gravare, al momento della stipulazione dei contratti, sui bilanci degli enti in questione, per essere, poi, assunti a carico del bilancio dello Stato, determinandosi così una sorta di decentramento del debito pubblico che finirebbe comunque per scaricare i suoi effetti sul bilancio statale. Tale problematica rileva anche per gli enti pubblici non economici a finanza derivata;

si segnala la necessità che formi oggetto di compiuta valutazione la ripartizione tra i singoli comparti delle risorse finanziarie, al fine di evitare che, come verificatosi in passato, possano sorgere problemi di corretta quantificazione degli oneri e di comunità della copertura finanziaria per gli ultimi accordi della tornata contrattuale;

l'esposizione nel bilancio dello Stato e nei bilanci delle amministrazioni pubbliche della spesa per il personale dovrebbe consentire la distinzione tra maggiori oneri derivanti dalla contrattazione collettiva ed altre componenti della spesa;

la legge finanziaria dovrebbe operare una netta distinzione tra le risorse destinate alla copertura dei contratti e quella destinata agli incrementi retributivi del personale non contrattualizzato (§ 2.2).

**8.2 - Completezza e qualità dei dati sul personale**

i dati sul personale sono anzitutto incompleti da un punto di vista soggettivo. Preliminarmente perché non tutte le strutture pubbliche sono obbligate, in base alla legge, a trasmettere il conto annuale delle spese sostenute alla Corte dei conti, tramite la Ragioneria generale dello Stato. Per gli organi situati al vertice dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca parità come le Camere, la Presidenza della Repubblica e la Corte costituzionale - l'esclusione è conforme ai principi costituzionali, trattandosi di organi che « per antica prassi », e in coerenza con la loro posizione « sovrana », sono sottratti al controllo giuridico ed alla giurisdizione contabile (circostanza che comunque non impedirebbe a queste istituzioni di pubblicare con le forme, i tempi e le modalità che ritenessero opportuni, i dati sul relativo personale). L'esclusione non è invece giustificata per le cosiddette autorità indipendenti. Tanto più che alcune di esse sono soggette al controllo della Corte (§ 1.2);

talune amministrazioni particolari, tenute a comunicare, in luogo dei dati previsti dal conto annuale, « il costo annuo del personale comunque utilizzato », sono state escluse da detti adempimenti per il 1992, non

essendo ancora definito, alla data di emanazione della circolare del Ministero del tesoro, contenente i criteri di compilazione del conto annuale, il modello di rilevazione dei dati (§ 2.4.1);

delle amministrazioni obbligate a trasmettere i conti annuali, alcune (Agensud, ex Azienda di Stato per le foreste demaniali, eccetera) non sono state invitate a trasmetterli (§ 2.4.2);

altre amministrazioni, seppure invitate, non li hanno trasmessi. Alla data del 31 maggio 1994, risultavano inadempienti, secondo la Ragioneria generale dello Stato, 5 regioni a statuto speciale e province autonome, 200 comuni, 9 comunità montane, 3 province, 3 camere di commercio, 22 enti del servizio sanitario nazionale, 5 istituti autonomi per le case popolari, 6 enti regionali di sviluppo agricolo e 4 enti pubblici non territoriali (§ 2.4.3). Per queste inadempienze l'articolo 30 della legge n. 468 del 1978 prevede sanzioni finanziarie;

altre amministrazioni hanno trasmesso conti incompleti (§§ 3.3.6 e 4.1.3);

sul piano oggettivo, il conto annuale 1992 è privo, per tutte le amministrazioni pubbliche, dei dati sulla previdenza e delle relazioni sui risultati di gestione (§§ 2.4.4 e 2.4.5);

lo stesso conto contiene dati, oltre che incompleti e carenti, anche incongruenti, dati cioè di cui la stessa Ragioneria ha accertato o la non coerenza interna (contrasto tra dati concernenti lo stesso fenomeno esposti in diverse tabelle) oppure la non corrispondenza dei dati relativi con valori teorici di riferimento (§§ 2.4.6, 4.1.3, 5.0 e 6.1). Per il settore dello Stato le incongruenze dipendono da discrasie attinenti ai profili organizzativi (§ 3.1.2), alla struttura del bilancio (§ 3.1.3) e alle procedure contabili (§ 3.1.4);

alcuni dati del conto sono altresì errati. È il caso delle informazioni relative agli « usciti dal livello » e agli « entrati nel livello ». Questi dati, che per definizione sono a somma zero, in quanto considerano la mobilità verticale dei dipendenti nell'ambito della stessa amministrazione, espongono frequentemente un saldo (§§ 3.3.3 e 6.1.5);

altri dati sono inattendibili. Secondo un'indagine della Corte, effettuata su un campione rappresentativo di 131 comuni, solo il 9,2 per cento dei dati finanziari esposti nel conto annuale coincidono con quelli che figurano nei consuntivi dei rispettivi enti. Per i residui comuni si registrano scostamenti in eccesso o in difetto che arrivano in alcuni casi addirittura al 97 per cento (§ 6.2.1). Inoltre nella categoria dei segretari comunali risultano inseriti dati relativi a dipendenti di altre amministrazioni (§ 6.1). Dubbi di attendibilità presentano pure i dati sul personale sanitario (§ 5.1.2.1);

taluni dati sono anche scarsamente utilizzabili. In rilievo riguarda in generale il settore statale, in quanto i dati del conto annuale non sono comparabili con quelli risultanti dal rendiconto generale dello Stato né a livello di riassunti, perché gli aggregati di bilancio riguardano amministrazioni diverse da quelle previste dai comparti di contrattazione collettiva, né a livello di singoli capitoli di spesa perché questi concernono categorie di personale promiscue (§ 3.1.3). La mancanza di comparabilità impedisce l'approfondimento delle analisi basate sulle informazioni contabili contenute nel bilancio e nel rendiconto. Altre cause di inutiliz-

zabilità derivano dalla disomogeneità della disaggregazione (per esempio, le direzioni generali dei ministeri: § 2.4.7) ovvero dall'incongruità dell'aggregazione (somma dei dati concernenti il personale non docente dei livelli delle università con quelli concernenti il personale docente incaricato: § 3.6.1);

infine, ed è un'annotazione di ordine generale, il conto annuale ha limiti di significatività, a causa della diversità delle nozioni di impegno tra i vari livelli di governo (statale, regionale, locale) e dei criteri di rilevazione del personale comandato (§ 2.4.7). Inoltre, i dati sul personale non tengono conto del fatto che talune amministrazioni utilizzano strutture esterne pubbliche o private per l'espletamento di compiti amministrativi (§§ 4.1.1 e 7.3). Considerazioni analoghe valgono per gli enti locali, di cui non si conoscono i servizi attivati e il tipo di gestione adottato (§ 6.4.4).

conclusivamente, nonostante il meritorio impegno della Ragioneria generale dello Stato, il conto annuale contiene dati incompleti (sotto il duplice profilo oggettivo e soggettivo), incongruenti, errati, inattendibili, scarsamente utilizzabili e poco significativi. È quindi indispensabile che venga migliorata l'attività di rilevazione, verifica ed elaborazione dei dati, al fine di disporre di un flusso di informazioni completo, affidabile e tempestivo;

occorre censire individualmente gli enti locali minori, i cui dati sono stati comunicati a livello aggregato, a cura delle ragionerie provinciali (§ 4.1.1);

è necessario verificare la completezza degli enti presi in considerazione ai fini della compilazione del conto annuale (§ 7.2.1);

la rilevazione dei dati sull'anzianità di servizio andrebbe integrata con quelli sull'età (§§ 3.3.6 e 6.1.7):

sarebbe opportuno rilevare i dati concernenti l'orario di lavoro, il congedo, le aspettative e i permessi sindacali, anche al fine della comparabilità della retribuzione pubblica con il salario privato (§ 3.3.9);

per i ministeri, la rilevazione dei dati dovrebbe essere disaggregata a livello di direzioni generali (§ 2.4.7). Sarebbe utile inoltre conoscere la disaggregazione del personale per sedi di servizio (§ 3.3.5);

appare necessario che vengano indicate, nelle schede di rilevazione o nelle relazioni sui risultati di gestione le principali grandezze finanziarie (entrate e spese complessive, disaggregate per titoli, nonché totali delle spese correnti e delle spese per attività istituzionale, relative in particolare alle gestioni degli enti non territoriali (§ 7.3);

è opportuno completare la rilevazione dei dati sul personale con le informazioni essenziali sulle strutture esterne alle quali le amministrazioni (con particolare riguardo a quelle regionali) affidano compiti di gestione amministrativa (§ 4.1.3), nonché sui servizi attivati dagli enti locali e sul relativo tipo di gestione adottato (§ 6.4.4);

è necessario che la Ragioneria generale predisponga, in occasione della prossima circolare per la compilazione del conto annuale, schemi metodologici uniformi per le diverse tipologie di amministrazioni, in modo che sia possibile, sulla base dei dati forniti

da queste ultime, la costruzione, attraverso procedure informatiche, di indicatori di efficacia e di efficienza (§ 2.4.5);

occorre modificare la struttura dei bilanci pubblici per eliminare gli inconvenienti che rendono oggi costosa e poco attendibile la rilevazione dei dati sul personale (§ 3.1.3);

l'operazione di ridimensionamento/riqualificazione della dirigenza richiede la conoscenza approfondita del settore, che oggi non esiste. Appare pertanto utile acquisire per questa categoria di personale ulteriori informazioni (§ 3.3.8.1).

### 8.3 - Copertura degli organici

per il personale ministeriale si riscontrano vacanze di 101.109 posti (soprattutto nel sesto e quarto livello) e, nello stesso tempo, eccedenze di 51.428 dipendenti (prevalentemente concentrati nel quinto e nel settimo livello). Anche la distribuzione delle eccedenze/vacanze organiche tra i ministeri è eterogenea. Presentano vacanze rilevanti i ministeri della Difesa (circa 21.300 unità), di Grazia e giustizia e del Lavoro. Di segno diverso la situazione delle Finanze (pressappoco 24 mila esuberanti) e dei Beni Culturali. Per la valutazione di questi dati occorre però tener presente che le vigenti piante organiche sono in genere inattendibili (§ 3.3.2);

sempre con riferimento ai ministeri, il rapporto tra i posti in organico dei dirigenti non contrattualizzati (dirigenti generali di livello 'B' e 'C') e quelli dei dirigenti contrattualizzati (dirigenti superiori e primi dirigenti) presenta scarti notevoli (§ 3.3.8.1). A fronte di un rapporto medio di 1 a 16, si riscontrano valori molto bassi per alcune amministrazioni (Finanze: 1 dirigente generale contro 134 dirigenti non generali) e valori molto alti per altre (Ambiente: 1 contro 3);

per i dirigenti generali dei ministeri esiste un'eccedenza organica di 158 unità, contro una vacanza di ben 1129 posti per dirigenti, con un saldo negativo di 971 unità. Ne consegue una copertura degli organici del 140 per cento per i dirigenti generali e dell'82 per cento per gli altri dirigenti (§ 3.3.8.1);

per il personale dei livelli ministeriali si riscontra una struttura alternata di eccedenze/vacanze, di entità anche molto cospicue: registrano carenze il quarto, il sesto e l'ottavo livello, in particolare delle amministrazioni della Difesa, Grazia e giustizia, Lavoro e Lavori pubblici; denunciano esuberanti invece il quinto, il settimo e il nono livello, specialmente dei ministeri delle Finanze e dei Beni culturali, Interno, Tesoro e Pubblica Istruzione presentano, infine, ad un tempo eccedenze e vacanze (§ 3.3.8.3);

l'aumento del personale docente della scuola verificatosi nel 1992, pari a circa 4 mila unità, appare nel complesso ingiustificato non solo perché il personale all'inizio dell'esercizio era già esuberante rispetto alle dotazioni organiche, ma anche perché è proseguita la riduzione delle unità scolastiche e degli alunni (§ 3.5.1);

il rapporto studenti/docenti universitari presenta un campo di variabilità molto esteso: da 13 dell'Università di Chieti a 104 dell'Università di Salerno (§ 3.6.1);

vacanze organiche si registrano pure per gli enti locali. Va considerato tuttavia al riguardo che per ogni 100 unità di personale dei livelli, risultano assunti 7,7 dipendenti non di ruolo (§ 6.1.4).

#### **8.4 - Accesso e mobilità del personale**

per il personale ministeriale, il concorso costituisce il 59 per cento di tutte le assunzioni. Aggiungendovi il 6 per cento di assunti provenienti per mobilità da altre amministrazioni, si perviene all'85 per cento. Residua un 15 per cento di assunzioni senza concorso. Occorre aggiungere che i concorsi svolti non garantiscono sempre le esigenze di imparzialità e trasparenza (§ 3.3.3.2);

non è dato conoscere la mobilità verticale dei dipendenti, in quanto i relativi dati sono errati.

#### **8.5 - Distribuzione territoriale del personale**

la distribuzione dei dipendenti pubblici sul territorio ha andamenti molto differenziati. Per il Centro-Nord, escluso il Lazio (che presenta un dato peculiare), il rapporto medio tra popolazione legale e numero dei dipendenti, con riferimento al personale ministeriale, è uguale a 298. Per il Mezzogiorno, l'indice è di 212. Anche nell'ambito delle due aree geografiche si registrano differenziali rilevanti (§ 3.3.7);

gli scostamenti riguardano anche il personale delle unità sanitarie locali (§ 5.1.2.1);

i divari sono molto marcati per il personale regionale (§ 4.2.7);

per il personale degli enti pubblici non economici la distribuzione del personale sul territorio, a parte l'alta concentrazione nel Lazio, non sembra in generale seguire criteri geografici. Per gli enti di ricerca invece in molte regioni meridionali si rilevano dati ampiamente al di sotto della media (§ 7.4.3).

#### **8.6 - La dirigenza**

l'incidenza della dirigenza sul totale del personale varia sensibilmente tra le varie categorie di amministrazioni: 2 per cento per i ministeri (§ 3.3.8.1); 1,5 per cento per i Corpi di polizia, nel cui ambito, però, si scontra un valore del 4 per cento per il Corpo forestale dello Stato (§ 3.7.1); 1,5 per cento in media (con punte del 10 per cento) per l'aggregato enti locali (§ 6.1.8); addirittura 10 per cento per le regioni (§ 4.2.4).

#### **8.7 - Evoluzione e struttura della spesa**

l'incidenza sul prodotto interno lordo della spesa per retribuzioni al personale pubblico è fortemente cresciuta, passando dal 10 per cento del 1970 al 13 per cento dei primi anni novanta. In particolare, nella seconda metà degli anni 1980 l'aumento delle retribuzioni pubbliche è stato superiore ai limiti di spesa programmati. L'aumento nel periodo considerato si rivela maggiore anche rispetto a quello delle retribuzioni nell'industria, nonché a quello del totale delle spese statali (11,9 contro

8,5 per cento), ed è determinato dal simultaneo incremento delle retribuzioni (cresciute mediamente dai 1987 al 1991 del 10,8 per cento all'anno) e del numero dei dipendenti (cresciuti mediamente ad un tasso annuo superiore all'1 per cento) (§ 2.7.1);

la massa salariale per il personale delle unità sanitarie locali ha subito negli ultimi cinque anni una lievitazione sostenuta, con un peso crescente sul totale della spesa corrente. Per questo comparto si registrano pure notevoli scostamenti tra previsioni di bilancio e dati di consuntivo (§ 5.2.2.2);

la politica retributiva si caratterizza per la mancanza di flessibilità, a causa della presenza di automatismi (§ 2.7.1) e per il peso rilevante dell'anzianità sulla retribuzione, pari negli anni 1980, ad un valore annuo di 1,5 per cento (§ 2.7.2);

il rapporto tra retribuzione ordinaria (stipendio, comprensivo della tredicesima mensilità, e indennità integrativa speciale) e retribuzione accessoria (compenso per lavoro straordinario, compensi per l'incentivazione della produttività e indennità) espone valori diversificati tra le varie amministrazioni. Per il personale statale (§ 3.2.3), la retribuzione accessoria rappresenta mediamente il 19 per cento della retribuzione totale. La percentuale scende al 7 per cento per il personale della scuola (§ 3.5.2), mentre sale per le aziende autonome e le Forze armate (8 per cento) e, in particolare (31 per cento), per i Corpi di polizia (§ 3.7.2);

la distribuzione della spesa per ministeri evidenzia differenze rispetto alla distribuzione del personale. Nel rapporto spesa totale/numero dipendenti risultano avvantaggiati i ministeri delle Finanze (26 contro 24 per cento) e in particolare degli Esteri (rapporto di 4 a 1), mentre perde quota (16 per cento di spesa a fronte del 19 per cento di dipendenti) l'amministrazione della Difesa (§ 3.3.9);

i compensi incentivanti sono stati di norma ripartiti tra tutti i dipendenti, secondo criteri di generalità, sulla base della sola presenza in servizio e/o della qualifica, sicché hanno sostanzialmente fallito l'obiettivo di stimolare il personale ad una maggiore produttività (§§ 3.3.9 e 7.5.4);

il compenso per lavoro straordinario ha perso la sua originaria natura remunerativa per diventare spesso un'integrazione certa e continuativa della retribuzione dei dipendenti (§§ 3.3.9 e 7.5.4);

la corresponsione di indennità in ragione della sola appartenenza ha determinato appiattimento e demotivazione tra il personale della stessa amministrazione e discriminazioni ingiustificate tra amministrazioni diverse (§ 3.3.9);

non è noto (né è ricavabile a causa della scarsa utilizzabilità dei dati di bilancio) il « costo » del personale, comprensivo, oltre che della retribuzione complessiva e delle altre spese (missioni, contributi previdenziali ed assistenziali a carico dell'amministrazione, eccetera), anche degli oneri di bilancio connessi alla gestione delle risorse umane (spese per accertamenti sanitari, per formazione, eccetera) e delle spese sostenute dalle pubbliche amministrazioni per attribuire al personale benefici economici, anche non monetizzabili (costruzione di alloggi, refezioni, attività ricreative, borse di studio, colonie, eccetera) (§ 3.2.4);



la diversità tra le varie Università del costo unitario per unità teorica di personale è molto rilevante (§ 3.6.2);

l'analisi dei dati disponibili, relativi a due significativi aggregati di enti non territoriali, ha fornito elementi sintomatici in termini di rendimento dei dipendenti e di efficienza delle organizzazioni (§ 7.5.2).

## BIBLIOGRAFIA DI FONTE AMMINISTRATIVA

- Camera dei deputati, *Relazione sullo stato della pubblica amministrazione. Anno 1992*, Atti parl., XI legisl., doc. XII, n. 2-quinquies.
- Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale per l'esercizio 1984*, in Camera dei deputati, Atti parl., IX legisl., doc. XIV, n. 3.
- Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale per l'esercizio 1988*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1989.
- Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale per l'esercizio 1991*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1992.
- Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale per l'esercizio 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993.
- Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale per l'esercizio 1993*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato 1994.
- Ministero del tesoro. Commissione tecnica per la spesa pubblica, *La spesa per il personale statale nel periodo 1987-1991: occupazione e retribuzioni tra contenimenti e contratti*, Roma, settembre 1992.
- Ministero del tesoro. Commissione tecnica per la spesa pubblica, *Il controllo della spesa per il personale statale*, Roma, dicembre 1992.
- Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato. Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale *Conto annuale 1992. Il personale delle amministrazioni del settore statale*, Roma Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, vol. I, s.d. (aprile 1994).
- Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato. Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale. *Conto annuale 1992. Il personale delle amministrazioni del settore pubblico*, Roma Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, vol. II, s.d. (luglio 1994).
- Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato. Ispettorato generale servizi speciali e meccanizzazione, *Dipendenti delle amministrazioni statali dal 1923 al 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.
- Ministero del tesoro. Commissione tecnica per la spesa pubblica, *Le carriere retributive nel pubblico impiego*, febbraio 1993.
- Ministero del tesoro. Commissione tecnica per la spesa pubblica, *Il controllo della spesa pubblica. Interpretazioni e proposte*, Roma, 7 luglio 1994.
- Ministero del tesoro. Commissione tecnica per la spesa pubblica, *Carriere retributive e politica salariale nel pubblico impiego*, Roma, dicembre 1993.
- Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato-Commissione di studio per la riforma dei bilanci pubblici, *La riforma della finanza pubblica*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1994.
- Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, 1993.
- Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Indirizzi per la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993.
- Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Osservatorio del pubblico impiego*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993.
- Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *La riforma della pubblica amministrazione*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1994.

- Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *La modernizzazione delle amministrazioni pubbliche*, Roma, 1994.
- Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Le commissioni di concorso per l'accesso ai pubblici impieghi*, Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica n. 6, 1993.
- Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Le aspettative e i permessi sindacali*, Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica n. 10, 1994.
- Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *La privatizzazione delle aziende ed amministrazioni autonome di Stato e il problema delle eccedenze di personale*, Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica n. 11, 1994.
- Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *I dipendenti civili dello Stato dal 1989 al 1993 e le assunzioni per il 1994*, Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica n. 13, 1994.
- Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Le aspettative e i permessi per mandato elettivo e per mandato politico amministrativo*, Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica n. 16, 1994.
- Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Il funzionamento delle amministrazioni periferiche dello Stato*, Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica n. 17, 1994.
- Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Le norme sulla incentivazione della produttività nelle amministrazioni pubbliche*, Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica n. 18, 1994.
- Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Le assenze nel pubblico impiego*, Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica n. 19, 1994.
- Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *La formazione nelle pubbliche amministrazioni centrali*, Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica n. 21, 1994.
- Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *L'uso dei fondi di incentivazione alla produttività nella pubblica amministrazione italiana*, Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica n. 22, 1994.
- Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Un'analisi delle assunzioni presso la pubblica amministrazione*, Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica n. 26, 1994.
- Formez, *Ricerca sull'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni centrali dello Stato. Analisi delle strutture organizzative*, Roma, luglio 1993.
- Relazione generale sulla situazione economica del Paese 1993*, Roma, 1994.
- Istituto nazionale di statistica, *Nuova contabilità nazionale*, Roma, 1990, serie IX vol. 9.
- Sistema statistico nazionale. Istituto nazionale di statistica, *Annuario statistico italiano 1993*, Roma, 1993.
- Sistema statistico nazionale. Istituto nazionale di statistica, *Rapporto annuale 1993*, Roma 1994.
- Sistema statistico nazionale. Istituto nazionale di statistica, *Le Regioni in cifre*, Roma 1993.
- Sistema statistico nazionale. Istituto nazionale di statistica, *Compendio statistico italiano 1994*, Roma 1994.
- Ministero della sanità - Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato, *Relazione sulla spesa sanitaria negli anni 1989-1992*, Roma Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, gennaio 1994.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OCSE), *National Accounts*, Paris. 1994.

