

Personale in servizio nella Magistratura negli anni 1995 e 1996

Tabella 5

MAGISTRATURA	Dotazione organica	RILEVAZIONE 1995				Dotazione organica	RILEVAZIONE 1996			
		31.12.94		31.12.95			31.12.95		31.12.96	
		Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne		Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Avvocatura dello Stato	370	337	85	330	85	370	330	85	328	84
Consiglio di Stato e T.T.AA.RR.	425	410	40	412	41	425	412	41	401	47
Corte dei conti	537	528	48	523	58	537	523	58	514	59
Magistratura ordinaria	9.109	8.388	2.335	8.351	2.420	9.109	8.351	2.420	8.450	2.570
Magistratura militare	103	75	2	69	2	103	69	2	74	3
TOTALE	10.544	9.738	2.510	9.685	2.608	10.544	9.685	2.608	9.767	2.763

Personale in servizio nella Magistratura negli anni 1995 e 1996
% di copertura, di colonna e variazioni percentuali

MAGISTRATURA	RILEVAZIONE 1995					RILEVAZIONE 1996				
	% copertura	% colonna		Variazione % 1995/1994		% copertura	% colonna		Variazione % 1996/1995	
		Totale	Di cui donne	Totale	Donne		Totale	Di cui donne	Totale	Donne
Avvocatura dello Stato	89,2	3,4	0,9	-2,1	0,0	88,6	3,4	0,9	-0,6	-1,2
Consiglio di Stato e TT.AA.RR.	96,9	4,3	0,4	0,5	7,5	94,4	4,1	0,5	-2,7	9,3
Corte dei conti	97,4	5,4	0,6	-0,9	20,8	95,7	5,3	0,6	-1,7	1,7
Magistratura ordinaria	91,7	86,2	25,0	-0,4	3,6	92,8	86,5	26,3	1,2	6,2
Magistratura militare	67,0	0,7	<0,1	-8,0	0,0	71,8	0,8	<0,1	7,2	50,0
TOTALE	91,9	100,0	26,9	-0,5	3,9	92,6	100,0	28,3	0,8	5,9

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

amministrativa (Consiglio di Stato e Tribunali amministrativi regionali), Avvocatura dello Stato e, con valori più modesti, Magistratura militare.

Rispetto al 1995, i magistrati sono aumentati di 88 unità. Di fronte ad un quasi impercettibile arretramento dell'Avvocatura dello Stato, della Magistratura amministrativa e della Corte dei conti, si è registrato un notevole aumento di unità nella Magistratura ordinaria (99). La Magistratura militare presenta la più critica situazione per quel che concerne la copertura organica (71%).

Le donne rappresentano, nel complesso, il 28% del personale ma superano il 50% della composizione magistratuale dei livelli più bassi, ciò che comporterà - nei prossimi anni -, per gli effetti congiunti del *net over* e dell'avanzamento automatico di carriera, un netto miglioramento della loro presenza percentuale.

L'anzianità media dell'intero settore si mantiene sui 17 anni, con punte elevatissime per la Corte dei conti (oltre 28 anni)¹ e minime per la magistratura ordinaria (poco più di 16 anni), fatto che determina rilevanti conseguenze sulla retribuzione media.

Anzianità media del personale di Magistratura

MAGISTRATURA	1995	Scostamento media	1996	Scostamento media
Avvocatura dello Stato	16,77	-0,46	17,24	+0,06
Consiglio di Stato e T.A.A.P.R.	19,33	+2,10	20,02	+2,84
Corte dei conti	28,93	+11,70	28,60	+11,42
Magistratura ordinaria	16,42	-0,81	16,37	-0,81
Magistratura militare	16,56	-0,67	15,20	-1,98
TOTALE	17,23		17,18	

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

La dislocazione dei magistrati sul territorio è decentrata al massimo per la magistratura ordinaria (oltre i 4/5 dei magistrati opera fuori del Lazio), minima per la Corte dei conti (proporzione invertita rispetto alla magistratura ordinaria). Peraltro, tale ultimo dato si sta modificando per l'avvenuto decentramento delle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti e per l'incremento della funzione di controllo attribuite alle strutture periferiche (leggi 14 gennaio 1994, nn. 19 e 20), che si sono recentemente potenziate con l'istituzione dei Collegi regionali di controllo.

3.8.4.2 - La spesa

La spesa per le retribuzioni è caratterizzata dall'adeguamento retributivo automatico di cui alla legge n. 27/1981 e dalla mobilità verticale conseguente al meccanismo automatico di avanzamento in carriera.

La spesa sostenuta per le retribuzioni nel 1996 ammonta a 1.389 miliardi (tabella 6). Il costo del personale si attesta a 1.881 miliardi, con un notevole aumento rispetto al 1995, essendo triplicate le spese per contributi a carico dell'Amministrazione, che superano i 480 miliardi.

La retribuzione media annua riferita all'anno 1996 (tabella 7) è più elevata per la Corte dei conti (216 milioni annui) e la Magistratura amministrativa - Consiglio di Stato e Tribunali amministrativi regionali - (201 milioni annui), rispetto ai minimi rappresentati dalla Magistratura militare (128 milioni) e dalla Magistratura ordinaria (135 milioni). Il dato è

¹ Ciò a causa del concorso di accesso che richiede per i dipendenti pubblici un requisito minimo di anzianità non prevista per la magistratura ordinaria.

Spesa per competenze fisse e indennità nel 1996 per il personale di Magistratura

Tabella 6

(Importi in migliaia di lire)

MAGISTRATURA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Indicizzazione mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di stipendio	TOTALE (A)	Recupero per assenze, ritardi, ecc.	Arretrati per anni precedenti	TOTALE (*) (B)
Avvocatura dello Stato	42.392.449	5.350.478	0	3.978.576	0	5.238.992	56.960.495	-70.196	559.691	57.449.990
Consiglio di Stato e T.T.A.A.R.R.	61.744.349	6.649.815	0	5.389.281	0	6.224.023	80.207.468	-107.415	1.086.092	81.186.145
Corte dei conti	85.190.878	8.556.364	0	7.663.445	0	8.369.236	109.779.923	-0	228.406	110.008.329
Magistratura ordinaria	794.103.493	128.430.057	0	77.469.756	8.110	124.404.896	1.124.416.312	-4.864.494	9.982.918	1.129.534.736
Magistratura militare	6.598.576	1.141.361	0	644.994	0	1.129.618	9.514.549	-14.862	10.037	9.509.724
TOTALE	990.029.745	150.128.075	0	95.346.052	8.110	145.366.765	1.380.878.747	-5.056.967	-11.867.144	1.387.688.924

(*) Nel calcolo del totale, l'importo relativo ai recuperi per assenze, ritardi, ecc. non viene sommato ma sottratto

Spesa per competenze accessorie nel 1996 per il personale di Magistratura

(Importi in migliaia di lire)

MAGISTRATURA	Straordinario	Indennità di rischio	Indennità derivanti da provvedimenti specifici	Fondo di produttività collettiva	Fondo per la qualità della prestaz. individ.	Altre spese accessorie e indennità varie	TOTALE COMPETENZE (C)	TOTALE A+C	TOTALE B+C
Avvocatura dello Stato	417.538	0	0	0	0	0	417.538	57.378.033	57.867.528
Consiglio di Stato e T.T.A.A.R.R.	125.874	0	12.168	0	0	0	138.042	80.345.510	81.324.187
Corte dei conti	203.225	0	0	0	0	543.859	747.084	110.527.007	110.755.413
Magistratura ordinaria	0	0	0	0	0	0	0	1.124.416.312	1.129.534.736
Magistratura militare	0	1.172	0	0	0	59.707	60.879	9.575.428	9.570.603
TOTALE	746.637	1.172	12.168	0	0	603.566	1.363.543	1.382.242.290	1.389.052.467

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

Retribuzione media annua pro-capite del personale della Magistratura nel 1996

Tabella 7

(Importi in migliaia di lire)

MAGISTRATURA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	TOTALE	Indennità varie	Straordinario	Altre indennità e competenze accessorie	TOTALE	Retribuzione	Recuperi	Arretrati
Avvocatura dello Stato	127.054	16.031	0	11.924	155.009	15.723	1.253	0	16.976	171.984	211	1.680
Consiglio di Stato e T.T.AA.RR.	154.171	16.603	0	13.955	184.729	15.563	315	30	15.908	200.637	269	2.716
Corte dei conti	166.606	16.733	0	14.987	187.327	16.368	397	1.064	17.829	216.155	0	447
Magistratura ordinaria	95.574	15.436	0	9.322	120.332	15.043	0	0	15.043	135.375	588	1.207
Magistratura militare	87.947	15.070	0	8.585	111.602	15.416	0	837	16.252	127.854	204	134
TOTALE	102.881	15.580	0	9.906	128.367	15.165	78	64	15.308	143.674	528	1.238

Retribuzione media annua pro-capite del personale della Magistratura nel 1996 - % di scostamento dalla media

(Importi in migliaia di lire)

MAGISTRATURA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	TOTALE	Indennità varie	Straordinario	Altre indennità e competenze accessorie	TOTALE	Retribuzione	Recuperi	Arretrati
Avvocatura dello Stato	+23,5	+2,9		+20,4	+20,8	+3,7	+1.506,4	-100,0	+10,9	+19,7	-60,0	+35,7
Consiglio di Stato e T.T.AA.RR.	+49,9	+6,6		+40,9	+43,9	+2,6	+303,8	-53,1	+3,9	+39,6	-49,1	+119,4
Corte dei conti	+61,9	+7,4		+51,3	+45,9	+7,9	+409,0	+1.562,5	+16,5	+50,4	-100,0	-63,9
Magistratura ordinaria	-7,1	-0,9		-5,9	-6,3	-0,8	-100,0	-100,0	-1,7	-5,8	+11,4	-2,5
Magistratura militare	-14,5	-3,3		-13,3	-13,1	+1,7	-100,0	+1.207,8	+6,2	-11,0	-61,4	-89,2

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

facilmente spiegabile, in base a quanto precedentemente detto sulla differenza di anzianità media fra le varie magistrature.

Dall'esame della composizione della spesa per voci retributive, si rileva l'insignificanza degli emolumenti accessori.

PAGINA BIANCA

Capitolo IV

IL PERSONALE DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI

4.1 - Caratteristiche dell'aggregato

Il presente capitolo ha per oggetto il personale delle Regioni e degli enti sub-regionali, cioè di un segmento del più ampio comparto di contrattazione collettiva "Regioni - enti locali" ¹ che, in considerazione della peculiarità dell'ordinamento regionale nel sistema costituzionale, necessita di "apposite disposizioni al fine di tenere conto delle differenze funzionali" riguardanti il personale in questione ².

Un'analisi concentrata su tale limitato settore del comparto consente, peraltro, valutazioni più puntuali circa i fatti maggiormente rilevanti che hanno contraddistinto dal 1994 la gestione del personale in questione: i contratti collettivi nazionali di lavoro 1994-1997 ³, la normativa in materia di pubblico impiego contenuta nelle leggi finanziarie del periodo e la riforma pensionistica (nonché le disposizioni relative all'ambito contributivo) di cui alla legge 8 agosto 1995, n. 335.

Tale attenzione dedicata alle Regioni a statuto ordinario non deve tuttavia far trascurare che, come affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 352 del 1996, "i principi desumibili dalle disposizioni contenute nell'art. 2 della legge n. 421/1992, costituendo oggettivamente, per l'incisiva innovatività del loro contenuto normativo, norme fondamentali di riforma economico-sociale, sono suscettibili di vincolare anche la competenza delle Regioni a statuto speciale". D'altra parte, si possono richiamare gli altri insegnamenti del giudice delle

¹ Tale comparto, come è noto, ai sensi dell'art. 5 del d.P.C.M. 30 dicembre 1993, n. 593 comprende le Regioni a statuto ordinario e gli enti pubblici non economici da esse dipendenti, i comuni, le province, le comunità montane, i consorzi, associazioni e comprensori tra tali enti locali, le ex I.P.A.B., le università agrarie, le camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura, nonché gli istituti autonomi per le case popolari. Tale composizione è stata, peraltro, confermata, con la sola aggiunta delle autorità di bacino, nell'accordo quadro per la definizione dei comparti di contrattazione sottoscritto dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e dalle Organizzazioni sindacali il 23 dicembre 1997.

² In tal senso si esprime la direttiva impartita dal Presidente del Consiglio dei Ministri all'ARAN del 5 settembre 1994. Di tale tipicità delle amministrazioni regionali, pur nella loro omogeneità ed affinità con gli altri enti del comparto, c'è, peraltro, vasta eco nella elaborazione giurisprudenziale della Corte Costituzionale: va menzionata, in particolare, la sentenza n. 359 del 1993 emessa a seguito di impugnativa da parte di alcune Regioni di numerose disposizioni del d. lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, sentenza che ha indotto significative modifiche della legislazione statale (recate dal d. lgs. 18 novembre 1993, n. 470) in punto di strumenti (composizione dell'Agenzia per le relazioni sindacali) e di procedimenti della contrattazione collettiva relativamente agli aspetti d'interesse regionale.

³ Trattasi, per il personale dei livelli dei contratti sottoscritti il 6 aprile 1995 (biennio economico 1994/95 in S.O. G.U. n. 110 del 9.9.1995) ed il 16 giugno 1996 (biennio economico 1996/97 in S.O. G.U. n. 178 del 31.7.1996), e, per i dirigenti, dei contratti stipulati il 10 aprile 1996 (in S. O. G.U. n. 72 del 2.5.1996) ed il 28 febbraio 1997 (in S.O.G.U. n. 61 del 14.3.1997) rispettivamente per il 1° ed il 2° biennio economico.

leggi che, pur a proposito di diverso settore di competenza della Corte dei conti ⁴, ha riconosciuto che la funzione di referto rappresenta una attività di conoscenza e di informazione che è imputata all'organo ausiliario delle Camere al fine di permettere lo svolgimento di una funzione di controllo politico da parte del Parlamento, attività che, come tale, non soltanto è pienamente compatibile con il vigente quadro costituzionale, ma risponde anche al principio positivo del coordinamento della finanza statale con quella regionale e locale (art. 119 Costituzione).

In questa sede si deve, pertanto, ribadire⁵ la necessità che anche le Regioni e province ad autonomia differenziata adempiano all'obbligo imposto dall'art. 65, 2° comma, del d.lgs 29/1993 di presentare il conto annuale, come, peraltro, già avviene da parte di gran numero delle stesse. In definitiva, mentre dal 1994 tutte le Regioni a statuto ordinario hanno presentato il proprio conto annuale, ciò non è avvenuto invece da parte della regione Sicilia e della provincia autonoma di Bolzano.

I dati dell'aggregato "Regioni" presi a base delle valutazioni e considerazioni espresse nel successivo paragrafo sono tratti dal conto annuale 1996 della Ragioneria generale dello Stato (RGS) ancora in corso di stampa e reso recentemente disponibile per la Corte in bozza ed incompleto delle schede informative di comparto. Tenuto conto di tali circostanze, nonché delle incoerenze interne⁶ ed esterne⁷ di cui sembra soffrire il documento in questione, la Corte, non potendo garantire al Parlamento la ragionevole affidabilità di analisi fondate su simile base informativa, farà riferimento alle anzidette risultanze, in modo più sintetico rispetto al passato, solamente nel successivo paragrafo 4.2, mentre per le considerazioni e le valutazioni particolari relative alle Regioni a statuto ordinario (par. 4.3) ci si è avvalsi dei conti annuali direttamente presentati alla Corte dalle singole amministrazioni.

Come si è già accennato, verranno in prosieguo esaminati anche gli enti sub-regionali considerati nel conto annuale, cioè gli istituti autonomi per le case popolari (IACP), gli enti di sviluppo agricolo (ERSA), quelli per il turismo, i parchi naturali e gli enti per il diritto allo studio universitario (ERSU).

In definitiva gli enti dell'aggregato complessivamente tenuti alla presentazione dei conti annuali nel 1994, nel 1995 e nel 1996, nonché quelli adempienti per gli stessi anni, distinti per tipologia, risultano dalla seguente tabella.

⁴ Si fa riferimento alla sentenza della Corte Costituzionale n. 961 del 1988 emessa a proposito del ricorso in via principale proposto dalla Regione Sicilia contro la legge 26 febbraio 1982, n. 51 istitutiva della Sezione enti locali di questa Corte.

⁵ Per una più ampia trattazione della problematica affrontata nel testo, cfr. Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico 1992*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, par. 4.1.2, p. 104.

⁶ Quale, ad esempio, la mancata concordanza dei dati contenuti nelle tavole 10.1.1 e 10.1.6..

⁷ Il confronto con i conti annuali presentati alla Corte da parte delle singole Regioni mette in luce scostamenti notevoli sia nei dati fisici che in quelli finanziari, evenienza che induce a ritenere che non siano stati presi in considerazione, ad esempio, alcuni Consigli regionali il cui organico è separato da quello della relativa Giunta regionale (Lombardia e Calabria).

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 1 - Anni 1994/96 - Regioni e enti sub regionali: enti tenuti all'invio del conto annuale ed enti adempienti

Tipologia Enti	1994			1995			1996		
	Enti tenuti all'invio	Ademp.	% Ademp.	Enti tenuti all'invio	Ademp.	% Ademp.	Enti tenuti all'invio	Ademp.	% Ademp.
Regioni ordinarie	15	15	100,00	15	15	100,00	15	15	100,00
Regioni stat. Speciale	7	4	57,14	7	5	71,43	7	5	71,43
ERSA	16	13	81,25	13	12	92,31	11	9	0,82
IACP	108	105	97,22	108	103	95,37	100	100	100,00
Enti turismo	242	178	73,55	209	182	87,08	208	203	97,60
ERSU	0	-	-	27	26	96,30	34	33	97,06
Parchi	0	-	-	45	44	97,78	54	52	96,30
TOTALE	388	315	81,19	424	387	91,27	429	417	97,20

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.2 - Le Regioni

4.2.1 - Consistenza e variazione del personale

Il personale complessivamente ⁸ in servizio al 31 dicembre 1996 presso le Regioni ordinarie ed a statuto speciale ammontava, secondo le rilevazioni effettuate dalla R.G.S. ed in corso di pubblicazione nel relativo Conto annuale, a 66.278 unità, con un'incidenza sul settore pubblico pari al 4,5 % e sull'intero pubblico impiego del 2 % circa ⁹.

Tale dato, confrontato con quelli omologhi degli anni precedenti, segnalerebbe una variazione negativa del 2,5 % rispetto al 1995 che, sommata a quella dello 0,4 % registrata nell'esercizio precedente, farebbe ascendere la contrazione totale subita nel triennio 1994/1996 dal personale regionale a quasi tre punti in termini percentuali ed a 2.000 unità in valore assoluto: la diminuzione appare significativa per quanto attiene ai dirigenti (- 11 %, pari a 617 unità ¹⁰) e costante nel triennio, ad un ritmo annuale superiore al punto percentuale e per complessive 1.835 unità, relativamente al personale dei livelli. La categoria del "restante personale" è l'unica che sostanzialmente nel periodo 1994/96 registra un aumento (12 % circa).

Tabella 2 - Anni 1994/96 - Regioni: consistenza e struttura del personale

PERSONALE IN SERVIZIO				% SUL TOTALE DEL PERSONALE			VARIAZIONI %	
	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994/95	1995/96
DIRIGENTI	5.682	5.542	4.925	8,3%	8,1%	7,4%	-2,5%	-12,5%
PERS. LIVELLI	57.710	56.977	55.875	84,5%	83,8%	84,3%	-1,3%	-2,0%
TOT. PERS. RUOLO	63.392	62.519	60.800	92,8%	91,9%	91,7%	-1,4%	-2,8%
RESTANTE PERS.	4.886	5.488	5.478	7,2%	8,1%	8,3%	11,0%	-0,2%
TOT. GENERALE	68.278	68.007	66.278	100,0%	100,0%	100,0%	-0,4%	-2,6%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

⁸ Di ruolo, non di ruolo e temporaneo.⁹ Il peso del personale regionale nel comparto di contrattazione "Regioni - autonomie locali" ammonta a poco più del 10 %.¹⁰ Le cessazioni dal servizio dei dirigenti nel 1996 sono ammontate a 517.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La riduzione della consistenza complessiva verificatasi nel 1996 è stata causata da 1.951 assunzioni e da 3.813 cessazioni dal servizio avvenute nello stesso anno, mentre l'ulteriore differenza è da imputare a modifiche del rapporto d'impiego del personale non di ruolo ed ai comandi in entrata ed uscita.

Tabella 3 - Anni 1995/96 - Regioni: modalità di assunzione

PERSONALE	1995			
	CONCORSI	PROV. ALTRE AMM.	ALTRE CAUSE	TOTALE
DIRIGENTI	35	24	1	60
LIVELLI	945	321	109	1.375
TOTALE RUOLO	980	345	110	1.435
RESTANTE PERS.	22	4	519	545
TOTALE	1.002	349	629	1.980

PERSONALE	1996			
	CONCORSI	PROV. ALTRE AMM.	ALTRE CAUSE	TOTALE
DIRIGENTI	12	7	4	23
LIVELLI	1.299	210	130	1.639
TOTALE RUOLO	1.311	217	134	1.662
RESTANTE PERS.	4	1	284	289
TOTALE	1.315	218	418	1.951
VARIAZIONE 1995/96	31,2%	-37,5%	-33,5%	-1,5%

Le assunzioni del personale di ruolo sono aumentate, rispetto al 1995, da 1.435 a 1.662 unità (+ 15,8 %) prevalentemente a mezzo di procedure concorsuali, mentre per il restante personale si segnala un rallentamento delle immissioni in servizio (da 545 a 289 unità, -47 %).

Tabella 4 - Anni 1995/96 - Regioni: modalità di cessazione dal servizio

PERSONALE	1995				
	LIMITI ETÀ	DI MISSIONI	PASS. ALTRE AMM.	ALTRE CAUSE	TOTALE
DIRIGENTI	88	131	52	41	312
LIVELLI	431	450	988	263	2.132
TOTALE RUOLO	519	581	1.040	304	2.444
RESTANTE PERS.	101	60	4	223	388
TOTALE	620	641	1.044	527	2.832

PERSONALE	1996				
	LIMITI ETÀ	DI MISSIONI	PASS. ALTRE AMM.	ALTRE CAUSE	TOTALE
DIRIGENTI	104	315	29	69	517
LIVELLI	515	1.363	265	658	2.671
TOTALE RUOLO	619	1.678	294	727	3.188
RESTANTE PERS.	22	100	12	469	625
TOTALE	641	1.778	306	1.196	3.813

Fonte: elaborazione Corte dei conti su ~~CC~~ R.35

Le dimissioni volontarie dall'impiego, che nel 1996 hanno interessato 1.778 dipendenti regionali, registrano rispetto al 1995 (641 unità) una forte impennata, pari a circa il triplo di tale ultimo dato.

4.2.2 - Costo del personale e del lavoro

Il costo del lavoro sostenuto dalle amministrazioni regionali per il personale in servizio nel corso del 1996 è stato pari a 3.904 miliardi ¹¹ e segna un aumento del 6 % rispetto ai 3.685 miliardi erogati nell'anno precedente.

Tabeliz 5 - Anni 1995/ 96 - Regioni : costo del personale e del lavoro

VOCI SPESA	1995	Inc. %	1996	Inc. %	Var 96/95
Comp. fisse	2.494.751.810	69,1	2.567.633.893	67,7	2,9
Comp. acces.	161.707.102	4,5	172.756.087	4,6	6,8
Contributi	825.461.529	22,9	895.128.897	23,6	8,4
Missioni	46.033.079	1,3	49.126.804	1,3	6,7
Somme rimb.	10.305.145	0,3	27.730.995	0,7	169,1
Altre spese	69.704.797	1,9	82.565.342	2,2	18,5
Totale costo pers.	3.607.963.462	100	3.794.942.018	100	5,2
Mense	51.852.788	67,2	76.660.048	69,8	47,8
Vestitario	1.467.975	1,9	3.684.106	3,4	151,0
Benessere	7.990.207	10,4	8.304.165	7,6	3,9
Equo indenn.	2.143.395	2,8	1.994.397	1,8	- 7,0
Formazione	8.472.825	11,0	12.124.747	11,0	43,1
Gest. concorsi	1.471.277	1,9	1.400.838	1,3	- 4,8
Incarichi	2.469.921	3,2	3.276.851	3,0	32,7
Spese varie	1.256.933	1,6	2.349.012	2,1	86,9
TOTALE	77.125.321	100,0	109.794.164	100,0	42,4
Totale costo lavoro	3.685.088.783		3.904.736.182		6,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La parte più consistente (97 %) di detto importo è rappresentata dal costo del personale che, con una spesa di 3.794 miliardi, registra una lievitazione di 5 punti percentuali nei confronti dell'omologo dato del 1995 (3.607 miliardi). La sua struttura non presenta significativi mutamenti rispetto all'anno precedente poiché la componente delle spese fisse continua ad avere una elevata incidenza (67 %) sul totale: appare utile, comunque, segnalare che il ritmo di crescita di tale tipologia di emolumenti (da 2.494 a 2.567 miliardi; + 2,9 %) è risultato inferiore a quello delle competenze accessorie che, infatti, sono passate da 161 a 172 miliardi (+6,8 %). I contributi a carico delle amministrazioni hanno accresciuto la loro incidenza sul totale del costo del personale in quanto sono aumentati dell'8 % (da 825 a 895 miliardi), mentre la forte lievitazione (da 10 a 27 miliardi) del saldo dei rimborsi per il personale comandato è probabilmente da riconnettere a regolazioni arretrate ed a più esatti accertamenti.

Per quanto riguarda le altre voci di spesa del costo del lavoro, queste sono ammontate complessivamente a 109 miliardi e fanno registrare un sostanzioso incremento, pari al 42 %, rispetto ai 77 miliardi pagati allo stesso titolo nel 1995: gli aumenti maggiori in valore assoluto

¹¹ Tale costo è pari al 2 % circa di quello registrato per tutto il pubblico impiego, mentre incide per il 12,3 % nell'ambito dell'intero comparto delle autonomie locali.

hanno riguardato le spese per mensa e vitto (da 51 a 76 miliardi) e quelle per la formazione del personale (da 8 a 12 miliardi).

La retribuzione media annua lorda corrisposta al personale regionale nel biennio 1995/96 è aumentata di circa il 6 % passando da 38.296.000 a 40.584.000: l'incremento ha interessato principalmente le competenze fisse che nel 1996 hanno raggiunto i 35.397.000 a fronte dei 33.193.000 dell'anno precedente (+ 6,6 %). Relativamente alla parte accessoria della retribuzione, invece, l'accrescimento appare minimo (da 5.103.000 a 5.187.000; + 1,6 %), talché l'incidenza di tale componente sul valore medio annuo *pro-capite* è diminuita di quasi un punto percentuale.

4.3 – Analisi e valutazioni particolari per le Regioni a statuto ordinario

Proseguendo l'iniziativa intrapresa nella precedente relazione ¹², la Corte continua anche per il biennio 1996/97 a dedicare alcune analisi e specifiche valutazioni al comparto più ristretto delle 15 Regioni a statuto ordinario, escludendo ancora dalle relative elaborazioni i dati delle Regioni e Province ad autonomia differenziata, dati che, in considerazione delle notevoli differenze normative, contabili e funzionali esistenti tra tali due tipologie di enti, non avrebbero assicurato l'omogeneità necessaria per effettuare quelle comparazioni e quei raffronti che il possesso di serie storiche di informazioni numeriche e finanziarie ormai consente di effettuare.

A tal fine si è ritenuto opportuno estendere l'analisi, fino ad ora basata sui dati rilevati dal conto annuale, prendendo in esame lo stato di attuazione degli obiettivi fissati dal legislatore in tema di razionalizzazione e contenimento della spesa per il personale, nonché le modalità di applicazione della particolare disciplina del contratto collettivo riguardante l'attribuzione delle competenze di natura accessoria.

Per conseguire questa specifica finalità, sono state richieste, attraverso la predisposizione e l'invio di un apposito questionario, notizie in merito allo stato della verifica dei carichi di lavoro, alla determinazione delle piante organiche ed ai criteri di distribuzione dei fondi del trattamento economico accessorio, previsti dall'art.31 del contratto collettivo.

Analoga richiesta di notizie è stata trasmessa alle Regioni a statuto speciale onde acquisire le informazioni necessarie per consentire in futuro l'avvio di analoghe specifiche indagini relativamente a tali enti.

4.3.1 - Il personale

Nel quadriennio 1994-97 il personale complessivamente in servizio ¹³ presso le Regioni a statuto ordinario (si veda la tabella 6) è diminuito da 51.952 a 51.283 unità, pari a 1,3 punti percentuali.

Tale risultato, alla luce delle attese connesse ai processi di riorganizzazione della pubblica amministrazione, potrebbe apparire alquanto modesto ove non si approfondisse l'analisi procedendo alla differenziazione tra impiegati regionali di ruolo e restante personale (comprendente quello a part-time, contrattista, non di ruolo, temporaneo e, dal 1997, anche quello addetto ai lavori socialmente utili). Ed invero il personale di ruolo, che nel 1994 prestava servizio per complessive 48.576 unità, al 31 dicembre 1997 risultava pari a 46.323 unità, registrando un decremento triennale del 5 % con tassi annuali del 3 e dell'1,7 % rispettivamente nel 1995 e nel 1996. A decorrere da quest'ultimo anno il fenomeno in questione

¹² Cfr. Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996*, Roma, Centro fotolitografico della Corte dei conti, 1997, capitolo IV, par. 4.4, p. 257 e segg..

¹³ Di ruolo, non di ruolo e temporaneo.

sembra in rallentamento, considerato che la variazione decrementativa realizzatasi nel 1997 è pari ad appena lo 0,4 % (da 46.514 a 46.323 unità). Un consolidamento della rilevata tendenza dovrebbe comunque realizzarsi con il completamento dei processi di riorganizzazione delle strutture regionali previsti dall'art. 3, comma 5, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (verifica dei carichi di lavoro e rideterminazione delle dotazioni organiche): è da segnalare, a tal proposito, che nel 1997 tali operazioni condotte da quattro regioni hanno complessivamente comportato una riduzione di 817 posti d'organico ¹⁴, pari a circa il 5 % delle dotazioni precedentemente in vigore.

¹⁴ Tali riduzioni hanno interessato l'Emilia-Romagna (-79), la Toscana (-44), l'Abruzzo (-174) e la Puglia (-520).

PERSONALE COMPLESSIVO DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO 1994/1997

Tabella 6

REGIONI	1994				1995				1996				1997			
	Ruolo	Restante personale	Totale	Incid.%	Ruolo	Restante personale	Totale	Incid.%	Ruolo	Restante personale	Totale	Incid.%	Ruolo	Restante personale	Totale	Incid.%
Piemonte	2.943	38	2.981	5,7	2.981	196	3.177	6,3	2.980	173	3.153	6,3	3.041	150	3.191	6,2
Lombardia	4.342	656	4.998	9,6	4.348	676	5.024	9,9	4.333	785	5.118	10,2	4.729	454	5.183	10,1
Liguria	1.136	43	1.179	2,3	1.118	44	1.162	2,3	1.090	58	1.148	2,3	1.102	46	1.148	2,2
Veneto	2.987	87	3.074	5,9	2.888	150	3.038	6,0	2.788	267	3.055	6,1	2.887	150	3.037	5,9
Emilia Rom.	3.552	114	3.666	7,1	3.435	155	3.590	7,1	3.134	218	3.352	6,7	2.984	227	3.211	6,3
Toscana	3.541	107	3.648	7,0	2.757	110	2.867	5,7	2.635	155	2.790	5,5	2.586	184	2.770	5,4
Umbria	1.887	137	2.024	3,9	1.886	138	2.024	4,0	1.827	92	1.919	3,8	1.709	104	1.813	3,5
Marche	1.981	80	2.061	4,0	1.947	102	2.049	4,0	2.307	169	2.476	4,9	1.816	143	1.959	3,8
Lazio	4.639	239	4.878	9,4	4.521	231	4.752	9,4	4.402	161	4.563	9,1	4.296	38	4.334	8,5
Abruzzo	2.082	38	2.120	4,1	2.104	40	2.144	4,2	2.089	24	2.113	4,2	1.912	23	1.935	3,8
Molise	888	7	895	1,7	913	3	916	1,8	862	4	866	1,7	833	9	842	1,6
Campania	9.082	398	9.480	18,2	8.822	344	9.166	18,1	8.614	318	8.932	17,8	8.344	3.248	11.592	22,6
Puglia	4.574	341	4.915	9,5	4.529	346	4.875	9,6	4.474	641	5.115	10,2	4.720	182	4.902	9,6
Basilicata	1.317	47	1.364	2,6	1.343	48	1.391	2,7	1.382	-	1.382	2,7	1.329	-	1.329	2,6
Calabria	3.805	864	4.669	9,0	3.725	783	4.508	8,9	3.597	728	4.325	8,6	4.035	2	4.037	7,9
Totale	48.756	3.196	51.952	100	47.317	3.366	50.683	100	46.514	3.793	50.307	100	46.323	4.960	51.283	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS per il 1994 e il 1995; su dati delle schede di rilevazione compilate dalle regioni per il 1996 e il 1997.

Le procedure per l'individuazione dei carichi di lavoro e per la quantificazione degli organici risultano, in base agli esiti del questionario trasmesso dalla Corte, attivate in tutte le Regioni che hanno fornito risposta ¹⁵.

Relativamente alla Regione Umbria e Piemonte, le metodologie adottate per la rilevazione dei carichi di lavoro hanno registrato un giudizio di congruità da parte del Dipartimento per la funzione pubblica.

Sulla base degli esiti di queste rilevazioni, le citate amministrazioni hanno determinato le piante organiche, sia per la dotazione dei dirigenti, sia per quella del restante personale.

Per le qualifiche dirigenziali, in attuazione degli artt. 30 e 31 del decreto legislativo n. 29/1993, è stata disposta, in entrambe le Regioni, la riduzione delle posizioni dirigenziali con la relativa revisione delle strutture organizzative.

La Regione Molise, nel corso dell'anno 1996, ha approvato la pianta provvisoria, in attesa di procedere alla determinazione di quella definitiva sulla base dell'esito della quantificazione dei carichi di lavoro.

Tabella 7 - Anni 1994-1997 - Dotazioni organiche delle regioni a statuto ordinario

REGIONE	1993	1994	1995	1996	1997	VAR. 1994/93	VAR. 1995/94	VAR. 1996/95	VAR. 1997/96
Piemonte	3.362	3.362	3.350	3.350	3.550	0,00	-0,36	0,00	5,97
Lombardia	5.499	5.490	5.490	5.285	5.285	-0,16	0,00	-3,73	0,00
Liguria	2.051	1.306	1.238	1.238	1.238	-36,32	-5,21	0,00	0,00
Veneto	3.592	3.594	3.594	3.594	3.594	0,06	0,00	0,00	0,00
Emilia Rom.	4.446	4.070	4.033	3.981	3.902	-8,46	-0,91	-1,29	-1,98
Toscana	4.179	4.179	3.260	3.228	3.184	0,00	-21,99	-0,98	-1,36
Umbria	2.004	2.231	2.231	2.231	2.231	11,33	0,00	0,00	0,00
Marche	NC	NC	NC	NC	NC	ND	ND	ND	ND
Lazio	6.158	6.341	5.297	5.297	5.297	2,97	-16,46	0,00	0,00
Abruzzo	2.404	2.551	2.551	2.551	2.377	6,11	0,00	0,00	-6,82
Molise	1.297	1.297	1.297	1.296	1.296	0,00	0,00	-0,08	0,00
Campania	10.168	10.163	10.221	10.324	10.324	0,00	0,52	1,01	0,00
Puglia	5.001	5.001	5.001	6.020	5.500	0,00	0,00	20,38	-8,64
Basilicata	1.699	1.699	1.699	1.654	1.654	0,00	0,00	-2,65	0,00
Calabria	4.845	4.845	4.845	4.845	4.845	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE	56.705	56.134	54.167	54.894	54.277	-1,0%	-3,6%	1,5%	-1,1%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS per il 1994 ed il 1995, su dati delle schede di rilevazione compilate dalle regioni per il 1996 ed il 1997.

Le categorie incluse nel "restante personale" registrano, invece, un *trend* decisamente inverso a quello innanzi illustrato: al 31 dicembre 1994 presso le Regioni ordinarie erano presenti a tale titolo 3.196 unità che, a fine 1997, lievitano ad un totale di 4.960 (+ 55 %): la forte impennata, pari a circa un terzo, verificatasi nell'ultimo anno è da ascrivere

¹⁵ Hanno risposto al questionario le seguenti Regioni: Umbria, Campania, Basilicata, Puglia, Molise, Toscana, Emilia - Romagna, Piemonte, Valle D'Aosta, Friuli Venezia - Giulia, Sardegna, Trentino - Alto Adige.

essenzialmente alla rilevazione di 2.994 lavoratori addetti a lavori socialmente utili presso la regione Campania ¹⁶.

Quest'ultima regione è quella che, nel periodo considerato, incide maggiormente sul dato complessivo del personale in servizio, seguita da Lombardia, Puglia e Lazio.

4.3.2 - Competenze fisse, accessorie e costo del personale

Nelle tavole 8, 9, 10 e 11 sono stati messi a raffronto per ognuna delle 15 Regioni a statuto ordinario, i dati relativi alle competenze fisse, a quelle accessorie, al costo del personale e ai contributi; le basi informative sono costituite, per il biennio 1994/95, dai rispettivi conti annuali della R.G.S. e, per gli anni 1996/97, dalle schede di rilevazione compilate dalle singole amministrazioni senza aver provveduto ad alcuna verifica di congruenza.

In base ai dati riportati nella tavola 8 il monte salariale dei dipendenti regionali, costituito da stipendi, retribuzioni individuali di anzianità e tredicesime mensilità, nel quadriennio 1994/97 è stato oggetto di una variazione incrementativa da 984 a 1.123 miliardi, pari a 13,6 punti percentuali. Detto risultato, pur tenendo conto del recupero salariale dell'1,6 % calcolato in sede di rinnovi contrattuali, si rivela superiore sia ai tassi d'inflazione programmati (9 %) ¹⁷, sia a quelli dell'inflazione effettiva (11 %) ¹⁸ registrati nei medesimi anni, ma in sintonia con l'indice delle retribuzioni contrattuali delle Amministrazioni pubbliche (comparti contrattualizzati) che, in detto periodo, segnala appunto un valore cumulato del 13,6 % ¹⁹.

Come già anticipato nella precedente relazione, la concentrazione degli incrementi retributivi negli anni 1996 e 1997 è da porre in connessione con gli effetti dello scaglionamento in tranche dei benefici sanciti dai nuovi CCNL sottoscritti negli anni 1995/97.

Per quanto riguarda l'erogazione delle risorse destinate al trattamento accessorio, dalle risposte pervenute all'apposito questionario trasmesso dalla Corte, emerge, almeno per il periodo 1996-1997, l'utilizzo di tutti i fondi dell'art. 31, comma 2, del contratto collettivo del comparto Regioni-autonomie locali, compreso quello destinato alla retribuzione del lavoro straordinario.

Tra le varie tipologie dei fondi elencati nel menzionato art. 31, va segnalata la netta prevalenza di quello costituito per la produttività e per il miglioramento dei servizi che, in tutte le amministrazioni rilevate, risulta in misura superiore al 50% dell'intero ammontare dei finanziamenti dei fondi accessori.

Significativa, nell'ambito delle modalità di utilizzo del fondo in questione, è la quota riservata ai progetti finalizzati che in media coinvolgono il 50% del personale.

Va sottolineata la presenza nelle realtà che è stato possibile analizzare, delle condizioni di stabilità economica necessarie per procedere all'incremento, con oneri a proprio carico, delle competenze accessorie, in applicazione dell'art. 32 dello stesso contratto collettivo.

Dai dati rilevabili nella tavola 9 si evince l'andamento crescente delle risorse complessivamente destinate ai trattamenti accessori (116 miliardi nel 1994; 120 nel 1995, + 3,5 %; 135 nel 1996, + 11,7 %; 165 nel 1997, + 22,7 %). V'è da segnalare, comunque, la

¹⁶ Trattasi dei lavoratori impegnati ai sensi del d.lgs. 1 dicembre 1987, n. 468, nella realizzazione di opere e nella fornitura di servizi di utilità collettiva che non instaurano con l'Ente promotore alcun rapporto di lavoro. Tenuto conto di detta circostanza, appare impropria l'imputazione numerica (tabella 1A) e della relativa spesa (tabella 8 C - voce "altre spese accessorie ed indennità varie") al conto annuale 1997 imposta per tali unità dalla circolare del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica n. 19 del 2 marzo 1998.

¹⁷ Pari, in base ai DPEF dei rispettivi periodi, al 2,5 % nel 1995, al 3,5 % nel 1996 ed al 3 % nel 1997.

¹⁸ Pari, in base all'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati dei rispettivi periodi, al 5,4 % nel 1995, al 3,9 nel 1996 ed all'1,7 nel 1997.

¹⁹ Pari, in base alle retribuzioni contrattuali di competenza pubblicate dall'ISTAT, al 3 % nel 1995, al 5,9 % nel 1996 ed al 4,7 % nel 1997.