

Tabella 6

SPESA PER COMPETENZE FISSE E INDENNITA' NEL 1997 PER IL PERSONALE DI MAGISTRATURA

(Importi in migliaia di lire)

MAGISTRATURA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di stipendio	TOTALE (A)	Recuperi per assenze, ritardi, ecc.	Arretrati per anni precedenti	TOTALE (*) (B)
Avvocatura dello Stato	44.510.653	5.337.354	0	4.133.999	0	6.000.106	60.002.112	-77.107	286.459	60.211.464
Consiglio di Stato e T.T.AA.RR.	61.349.347	6.453.688	0	5.763.077	0	6.455.758	80.021.870	-162.468	148.649	80.008.051
Corte dei conti	88.161.518	8.462.866	0	7.968.967	2.000	8.619.909	113.215.260	-135.727	426.288	113.505.821
Magistratura ordinaria	875.739.503	131.230.716	0	82.899.416	0	130.511.671	1.220.381.306	-5.279.935	8.445.953	1.223.547.324
Magistratura militare	6.276.412	1.196.860	0	622.773	0	740.927	8.836.972	-0	51.401	8.888.373
TOTALE	1.076.037.433	152.681.484	0	101.408.232	2.000	152.328.371	1.482.457.520	-5.655.237	9.358.750	1.486.161.033

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

SPESA PER COMPETENZE ACCESSORIE NEL 1997 PER IL PERSONALE DI MAGISTRATURA

(Importi in migliaia di lire)

MAGISTRATURA	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	224.187	0	0	0	0	0	224.187	60.226.299	60.435.651
Consiglio di Stato e T.T.AA.RR.	125.874	0	0	0	0	0	125.874	80.147.744	80.133.925
Corte dei conti	212.385	0	0	0	0	250.787	463.172	113.678.432	113.968.991
Magistratura ordinaria	388.000	0	0	0	0	11.540	399.540	1.220.780.846	1.223.946.864
Magistratura militare	0	0	0	0	0	0	0	8.836.972	8.888.373
TOTALE	950.446	0	0	0	0	262.327	1.212.773	1.483.670.293	1.487.373.806

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

Tabella 7

RETRIBUZIONE MEDIA ANNUA PRO-CAPITE DEL PERSONALE DI MAGISTRATURA NEL 1997

(Importi in migliaia di lire)

MAGISTRATURA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	TOTALE	Indennità varie	Straordinario	Altre indennità e competenze accessorie	TOTALE	Retribuzione	Recuperi	Arretrati
Avvocatura dello Stato	134.338	16.109	0	12.537	162.984	18.109	677	0	18.786	181.770	233	865
Consiglio di Stato e T.T.AA.RR.	156.670	16.481	0	14.717	187.868	16.486	321	0	16.808	204.676	415	380
Corte dei conti	173.518	16.650	0	15.688	205.856	16.966	818	494	17.877	223.736	267	839
Magistratura ordinaria	103.761	15.549	0	9.822	129.131	15.463	46	1	15.511	144.642	626	1.001
Magistratura militare	80.726	15.394	0	8.010	104.129	9.530	0	0	9.530	113.659	0	661
TOTALE	110.377	15.662	0	10.402	136.441	15.625	97	27	15.750	152.191	580	960

RETRIBUZIONE MEDIA ANNUA PRO-CAPITE DEL PERSONALE DI MAGISTRATURA NEL 1997 - % DI SCOSTAMENTO DALLA MEDIA

(Importi in migliaia di lire)

MAGISTRATURA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	TOTALE	Indennità varie	Straordinario	Altre indennità e competenze accessorie	TOTALE	Retribuzione	Recuperi	Arretrati
Avvocatura dello Stato	+21,7	+2,9		+20,3	+19,3	+13,9	+594,0	-100,0	+19,3	+19,4	-59,9	-9,9
Consiglio di Stato e T.T.AA.RR.	+41,9	+5,2		+41,5	+37,7	+5,5	+229,7	-100,0	+6,7	+34,5	-28,5	-60,5
Corte dei conti	+57,2	+6,4		+50,8	+50,9	+8,6	+328,8	+1.734,3	+13,5	+47,0	-54,0	-12,6
Magistratura ordinaria	-6,0	-0,7		-5,6	-5,4	-1,0	-52,8	-94,9	-1,5	-5,0	+7,8	+4,2
Magistratura militare	-26,9	+1,7		-23,0	-23,7	-39,0	-100,0	-100,0	-39,5	-25,3	+100,0	-31,1

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

Capitolo IV

IL PERSONALE DELLE REGIONI E DELLE AUTONOMIE LOCALI

4.1 Caratteristiche del comparto

Questo capitolo analizza i dati relativi al personale delle Regioni e degli enti locali e presenta, rispetto all'impostazione seguita in passato, un diverso taglio metodologico.

In conseguenza della peculiarità dell'ordinamento regionale nel vigente sistema costituzionale, i precedenti referti hanno trattato l'aggregato delle Regioni separatamente da quello del personale dipendente dagli enti locali.

Il nuovo criterio di analisi, invece, prendendo in esame l'intero comparto di contrattazione, consente una visione più completa dei fatti gestionali di maggior rilievo finanziario e meglio si presta a considerazioni di carattere generale di politica retributiva.

Ai sensi dell'art. 5 del recente accordo quadro per la definizione dei comparti di contrattazione sottoscritto il 23 dicembre 1997, tale comparto comprende le regioni a statuto ordinario e gli enti pubblici non economici da esse dipendenti, i comuni, le province, le comunità montane, i consorzi e le associazioni tra enti locali, le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, le università agrarie, le camere di commercio e le autorità di bacino.

Comunque, ogni valutazione sui dati complessivi del comparto deve necessariamente tener conto della eterogeneità di questo particolare settore, caratterizzato dal diverso grado di autonomia riconosciuta dall'ordinamento alle varie categorie di enti e dalle profonde differenze riscontrabili all'interno delle amministrazioni comunali in termini di capacità di spesa, di quantità di dipendenti e di complessità di strutture.

Pertanto, considerato che i costi contrattuali del personale gravano, in definitiva, sui bilanci dei singoli enti, la parte di retribuzione connessa al trattamento accessorio e al sistema di incentivazione della produttività, di fatto resta condizionata al livello di autonomia finanziaria e alla possibilità di utilizzo di entrate proprie in funzione della differente capacità impositiva di ciascun ente.

L'esposizione dei dati è basata, secondo quanto disposto dall'art. 65 del D.Lgs. n° 29 del 3 febbraio 1993, sulle risultanze del conto annuale che le pubbliche amministrazioni sono tenute a presentare alla Corte dei conti per il tramite della Ragioneria generale dello Stato.

Gli enti del comparto che hanno partecipato alla rilevazione del conto relativo all'anno 1997 sono stati complessivamente 9120.

Nell'aggregato "Regioni" sono compresi, con la sola eccezione della Regione siciliana e della Provincia di Bolzano, i dati del personale delle regioni a statuto speciale e delle province ad autonomia differenziata, che, come è noto, non rientrano nell'ambito di applicazione del contratto collettivo di comparto.

Al riguardo, il particolare regime contrattuale e la facoltà attribuita dai rispettivi statuti di regolamentare il rapporto di lavoro e il trattamento economico con modalità diverse da quelle fissate dal contratto nazionale non escludono l'obbligo - sancito dall'art. 65, comma 2, del D. Lgs. n° 29/1993, in maniera indistinta nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche - di presentare il conto annuale delle spese sostenute per il personale, in conformità, tra l'altro, alle necessità di coordinamento della finanza statale con quella regionale e locale.

Va segnalata, in conseguenza, l'opportunità di estendere le rilevazioni sulla consistenza numerica e sui costi del lavoro anche alla Regione siciliana ed alla Provincia autonoma di Bolzano.

Tuttavia, il conto annuale dovrebbe essere redatto dalla Ragioneria generale in modo da esporre separatamente i dati delle gestioni delle singole regioni e province ad autonomia differenziata con lo scopo di realizzare un sistema di rilevazione che consenta una analisi complessiva dell'intero settore, assicurando, nel contempo, la possibilità di cogliere con immediatezza le differenziazioni nell'andamento dei costi collegati all'utilizzo del personale.

Il referto si è avvalso anche di elementi di conoscenza in possesso della Sezione enti locali della Corte, nonché di altre fonti integrative istituzionali sotto forma di dati e notizie provenienti dai Ministeri dell'Interno e dell'Industria e dal Dipartimento della funzione pubblica.

Un apposito paragrafo è stato riservato all'esame degli enti sub-regionali considerati nel conto annuale, e riconducibili alle seguenti tipologie: gli istituti autonomi per le case popolari, gli enti di sviluppo agricolo, quelli per il turismo, i parchi naturali e gli enti per il diritto allo studio universitario.

Va precisato che i dati del conto annuale relativamente agli enti sub-regionali vanno valutati con cautela e devono essere considerati in termini puramente indicativi, atteso che la rilevazione degli stessi registra variazioni numeriche nei diversi esercizi finanziari.

Al cospetto dell'ampio e variegato universo degli enti oggetto d'indagine, dei molteplici aspetti della tematica del costo del lavoro e della necessità di conciliare estensione e contenuto del presente capitolo entro il quadro generale del referto, i dati disponibili sono stati organizzati in modo da illustrare sinteticamente l'andamento dei fenomeni più significativi secondo le variazioni intervenute nel periodo considerato.

Sempre dal punto di vista metodologico, l'analisi è stata integrata e completata utilizzando alcuni indicatori costruiti sulla base dei dati relativi all'intero comparto e di quelli dei singoli aggregati.

Tabella 1

Composizione del comparto di contrattazione collettiva

TIPOLOGIA ENTE	1996	1997	Var. %
Regioni ordinarie	15	15	0.0%
Regioni a statuto speciale	5	5	0.0%
Province	98	100	2.0%
Comuni	8.096	8.102	0.1%
I. A. C. P.	100	98	-2.0%
Comunità montane	347	349	0.6%
Enti per il turismo	203	207	2.0%
Camere di commercio	102	103	1.0%
E. R. S. A.	9	9	0.0%
Parchi naturali	52	60	15.4%
E. R. S. U.	33	34	3.0%
TOTALE	9.060	9.082	0.2%

4.1.1 Metodo dell'indagine

Il costo del lavoro pubblico per gli anni 1997 – 1998 viene analizzato utilizzando una griglia di indicatori, che consentono la piena evidenziazione di alcuni fenomeni di spesa e di gestione del personale, al fine di verificare, ove possibile, la reale incidenza delle norme che lo disciplinano, entrate in vigore nel periodo di riferimento.

Partendo dalla consapevolezza del significato relativo degli indicatori, nel senso che i rapporti dei dati che essi realizzano non dimostrano l'efficacia o l'efficienza del fenomeno esaminato, ma, se organizzati in un sistema organico¹ utilizzando una serie storica di dati gestionali sufficientemente lunga, evidenziano l'evoluzione di un fenomeno nel tempo, si è iniziato a costruire una serie logica di indicatori, modificando quelli già utilizzati nella precedente relazione² ed elaborandone di nuovi.

Anche il conto annuale 1997 presenta alcune modifiche strutturali, rispetto a quelli degli anni precedenti, consistenti, principalmente, nella diversa classificazione ed aggregazione della struttura del personale oggetto di rilevazione³.

Ulteriore difficoltà nella costruzione delle serie storiche di dati è determinata dal grado di variabilità dei dati, che genera ulteriori dubbi sull'esattezza delle rilevazioni condotte. Ad esempio, il Conto annuale 1996 indica, quale personale in servizio totale al 31 dicembre nel comparto Regioni ed Enti locali, 697.630 unità, che, nel Conto annuale 1997, diventano 719.758, con uno scarto di oltre il 3 %. Anche il personale in servizio al 31 dicembre 1997 rilevato nel Conto annuale 1997 (749.189 unità, compreso il personale addetto ai lavori socialmente utili), non corrisponde a quello indicato nel sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato alla data del 1° dicembre 1999 (754.433 unità), con una differenza di quasi l'1 %.

La diversa classificazione del personale e la modifica degli indicatori utilizzati per le analisi rendono necessario valutare l'omogeneità dei dati che si intendono comparare con serie storiche dal 1996 al 1998.

Si è, quindi, cercato di ovviare alla parziale disomogeneità dei dati applicando gli indicatori ai totali generali dei fenomeni considerati, con la conseguenza di rendere comparabili tali dati alla rilevazione 1996, anche se ciò comporta la perdita di parte della significatività degli esiti. Si è altresì cercato, ove possibile, di riaggregare dati analitici rendendoli uniformi⁴. Inoltre, alcuni indicatori utilizzati nella precedente relazione sono stati riproposti anche quest'anno, soprattutto quando la struttura del nuovo indicatore non era adattabile alla precedente struttura del conto.

¹ Il singolo indicatore tende ad evidenziare alcuni aspetti del fenomeno, trascurandone altri, con la conseguenza che solo una serie organica di indicatori, ciascuno dei quali evidenzia un aspetto diverso della medesima realtà gestionale, trascurata dagli altri, rende una descrizione equilibrata ed esaustiva della realtà esaminata.

² Corte dei conti, Sezioni Riunite, 30 dicembre 1998, n. 49/98.

³ Dal 1997 il personale è stato distinto in "personale a tempo indeterminato", comprendente i dipendenti di ruolo, non di ruolo e part time, in precedenza classificato separatamente, ed in "personale a tempo determinato", in precedenza qualificato personale temporaneo. Dal 1997 è stato, infine, incorporato il personale addetto ai lavori socialmente utili, che non trovava particolare evidenza nel precedente conto annuale (Conto annuale 1997, pag. 11). Rimane identica la classificazione del "personale contrattista", definito come "personale di ruolo il cui rapporto di lavoro è regolato da un contratto di tipo privatistico (tipografo, chimico, edile)" (Conto annuale 1996, vol. II, pag. 13). La continua evoluzione normativa, finalizzata all'omogeneizzazione dei rapporti di lavoro pubblico secondo il modello privatistico, rende forse necessaria la riconsiderazione dell'opportunità di mantenere quest'ultima classificazione.

⁴ Ad es., i dati relativi all'anno 1996 del personale a tempo indeterminato o dei livelli sono stati calcolati sommando anche quelli del personale a tempo parziale, per ridurre, nella valutazione dei fenomeni, le differenze che sono causate dalla diversa classificazione del personale.

Il sistema degli indicatori, di seguito menzionati, per comodità espositiva, con la numerazione indicata nelle tabelle allegate, che ne espongono gli esiti, consente di analizzare i seguenti profili gestionali:

1. La consistenza reale del personale in servizio ed i suoi riflessi sugli organici, con particolare riferimento al turnover ed all'utilizzo della mobilità (indicatori 1, 2, 20, 21, 22 e 23);
2. La natura del rapporto di lavoro, verificando l'incidenza del personale contrattista ed a tempo determinato, rispetto al personale a tempo indeterminato (indicatori 3 e 3 bis);
3. Le componenti della retribuzione, distinguendo tra dirigenti e personale dei livelli, ed i rapporti tra le due componenti retributive (indicatori 8, 9, 11, 12, 13 e 14);
4. L'attuazione dell'istituto del part time, nelle diverse tipologie previste, ed il suo riflesso sulla copertura degli organici (indicatori 15, 16, 17 e 18);
5. Spesa giornaliera media, per giornata lavorata ed i reciproci rapporti (indicatori 24, 25, 26 e 27).

Sono stati elaborati, infine, alcuni indicatori, che non costituiscono tra loro sistema, per analizzare specifici fenomeni o per elaborare indici utilizzati negli indicatori complessi. Appartengono alla categoria gli indicatori 4, 5, 6, 7 e 10, concernenti la femminilizzazione, il carico della dirigenza, le assenze, l'anzianità di servizio e le risorse impiegate per la formazione del personale.

In via sperimentale, al fine di realizzare l'analisi dei fenomeni di gestione più tempestiva possibile, sono stati utilizzati, nell'elaborazione degli indicatori concernenti la spesa per il personale dei comuni, i dati dei conti annuali dell'esercizio 1998 pervenuti direttamente alla Corte dei conti, considerando, quale insieme significativo delle amministrazioni comunali, ai sensi dell'art. 52, comma 6, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, quello dei capoluoghi di provincia. Gli esiti delle analisi svolte devono essere valutati con estrema cautela, in quanto i dati utilizzati sono da considerarsi provvisori, come tutti gli altri dati 1998 concernenti il totale del comparto⁵. Il grado di rilevanza dell'insieme significativo prescelto è assicurato dal fatto che i comuni hanno impiegato, nel 1997, quasi il 76 % della forza lavoro media totale del comparto ed i comuni capoluoghi di provincia impiegano quasi il 40 % della forza lavoro media dei comuni, con un incidenza, sul comparto, di oltre il 30 %.

4.1.2 I dati generali del comparto

Scopo del paragrafo introduttivo, oltre ad esporre il metodo di analisi utilizzato nelle parti speciali, è di offrire una panoramica dei dati concernenti l'intero comparto, al fine di individuare le evoluzioni generali e di costituire dei valori di riferimento nella valutazione dei dati concernenti le singole tipologie di enti che appartengono al comparto di contrattazione collettiva delle regioni ed autonomie locali.

La presente relazione analizza gli anni 1997 e 1998, immediatamente precedenti l'attuazione del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo alla revisione del sistema di classificazione del personale del comparto e del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al quadriennio normativo 1998 - 2001 ed al biennio economico 1998 - 1999⁶, stipulati a seguito delle riforme del rapporto di lavoro disposte con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, ed il d.lgs. 29 ottobre 1998, n. 387. La corretta individuazione dei fatti di gestione del personale del periodo appare, quindi, necessaria al fine di valutare, nelle prossime relazioni, gli effetti prodotti dall'applicazione dei citati contratti collettivi.

⁵ Presentano dati apparentemente incongruenti, e quindi da verificare, i Conti annuali forniti dai comuni di Bergamo, Napoli, Reggio Calabria e Palermo.

⁶ Pubblicati sul Supplemento Ordinario alla Gazzetta Ufficiale, serie generale, in data 24 aprile 1999, n. 81. Gli effetti finanziari dei contratti, pertanto, si sono realizzati dal 1999.

Nell'allegata tabella 15 sono esposti i dati complessivi concernenti il comparto, utilizzati per l'elaborazione degli indicatori raccolti nella successiva tabella 16. I dati devono essere valutati tenendo presente che, come detto, la struttura del conto annuale 1997 differisce da quella del 1996 e che i dati riferiti all'anno 1998 sono provvisori, in quanto sono ancora in corso le operazioni di verifica e validazione dei dati comunicati dalle amministrazioni da parte della Ragioneria. La fondatezza delle considerazioni che verranno svolte, concernenti i fatti di gestione dell'anno 1998, dovrà, quindi, essere verificata nella successiva relazione, che verrà redatta sulla base dei dati definitivi.

I dati concernenti la consistenza del personale in servizio al 31 dicembre di ciascun anno, evidenziano una diminuzione del personale a tempo indeterminato negli anni dal 1996 al 1997, pari a circa il 2 %, ed una sostanziale stabilità dal 1997 al 1998, in cui il personale in servizio al 31 dicembre è diminuito di percentuali irrilevanti⁷. Considerando il restante personale, la diminuzione dal 1996 al 1997 è del 2,1 % e dal 1997 al 1998 è dello 0,45 %⁸. L'esito è coerente con i dati concernenti le assunzioni e le cessazioni dal servizio, in quanto dal 1996 al 1997 l'incremento delle assunzioni è stato inferiore del 6 % circa rispetto all'incremento delle cessazioni, mentre l'incremento delle cessazioni dal 1997 al 1998 è molto inferiore (quasi 41 %) all'incremento delle assunzioni verificatosi nel medesimo periodo. Nel 1998 le assunzioni sono cresciute di oltre il 52 %, rispetto a quelle effettuate nel 1997⁹.

La stabilità del numero dei dipendenti in servizio dal 1997 al 1998 e la diminuzione del personale dal 1996 al 1997 si evince anche dall'esito degli indicatori che analizzano le variazioni della consistenza del personale¹⁰. Infatti, si è verificata una diminuzione, dal 1997 al 1998, del tasso di cessazione ed un tasso di ricambio nullo, mentre, nel periodo 1996 – 1997 la sostituzione del personale è pari a 0,7 ed il tasso di ricambio negativo di quasi il 2 %. Il forte incremento del personale totale in servizio al 31 dicembre (+4 % dal 1996 al 1997 e +1,37 % dal 1997 al 1998) dipende esclusivamente dall'incremento del personale addetto ai lavori socialmente utili, aumentato, nel periodo 1996 – 1998, di oltre il 170 % (da 33 mila unità a oltre 90 mila unità).

Il fenomeno di sostanziale equilibrio del numero di personale in servizio dal 1997 al 1998, con un notevole incremento della forza lavoro media del personale dei livelli (quasi del 13%) e totale (oltre 31 %, dato su cui incide il personale LSU), sembra trovare giustificazione nella diminuita incidenza, nel biennio 1996 – 1998, del personale con anzianità di servizio superiore a 30 anni, rispetto al totale del personale in servizio, con conseguente diminuzione del personale che ha diritto al trattamento di pensione di anzianità, il cui utilizzo è stato, negli anni,

⁷ Solo la forza lavoro media dei dirigenti è diminuita dell'1,44 % dal 1997 al 1998. Occorre, però, considerare che l'art. 6, commi 4 e 10, della l. 15 maggio 1997, n. 127, consentono l'assunzione di dirigenti con contratto a tempo determinato, anche al di fuori delle dotazioni organiche dei Comuni e delle Province, personale che non viene classificato, nel Conto annuale, nella dirigenza, in quanto il rapporto non è a tempo indeterminato. È così impossibile verificare il peso delle sostituzioni dei dirigenti ordinari con i dirigenti nominati ai sensi della citata normativa.

⁸ Si noti, però, che dal 1997 al 1998 la forza lavoro media dei livelli risulta aumentata quasi del 13 %. Il dato, in apparente contrasto con la dinamica del personale in servizio al 31 dicembre, dovrà essere verificato quando saranno disponibili i dati definitivi concernenti l'anno 1998.

⁹ Il maggiore incremento delle assunzioni rispetto alle cessazioni verificatosi nel 1998 probabilmente spiega l'aumento della forza lavoro media dei livelli nel 1998 rispetto a quella del 1997.

¹⁰ Si tratta degli indicatori 20: tasso di cessazione; 21: sostituzione del personale stabile; 22: sostituzione per mobilità; e 23: tasso di ricambio.

fortemente penalizzato dalla legislazione¹¹, e nelle deroghe al blocco delle assunzioni previste a favore della quasi totalità degli enti del comparto¹².

Non sembra quindi realizzarsi l'obiettivo della "riduzione programmata delle spese di personale" che l'art. 39, comma 19, della l. 27 dicembre 1997, n. 449, attribuisce alla programmazione triennale del fabbisogno del personale da effettuarsi a cura delle regioni, delle province autonome, degli enti locali e delle Camere di commercio, con possibili riflessi negativi anche sul concorso del sistema delle autonomie regionali e locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, ai sensi dell'art. 48 della stessa legge¹³.

Il grado di copertura degli organici, diminuita nel 1997 (dal 91 % del 1996 all'89 % del 1997), cresce a oltre il 92 % nel 1998. L'incremento del grado di copertura, a parità di personale in servizio, è conseguenza della rideterminazione delle piante organiche, che erano rimaste sostanzialmente invariate dal 1996 al 1997, mentre ha comportato una diminuzione complessiva dei posti di quasi il 3 % dal 1997 al 1998 (corrispondente alla percentuale di crescita dell'indice di copertura)¹⁴.

L'incidenza del personale a tempo indeterminato, rispetto al totale del personale in servizio, escluso quello addetto ai lavori socialmente utili, si mantiene stabile, quasi il 95 %. L'assimilazione del rapporto di impiego al rapporto di lavoro privato non sembra, quindi, aver modificato il carattere di stabilità del lavoro presso le amministrazioni del comparto.

La spesa per retribuzione lorda del personale è aumentata¹⁵, in termini assoluti, del 5 % dal 1996 al 1997 e del 27 % circa dal 1997 al 1998, il costo del personale dell'8 % dal 1996 al 1997 e di quasi il 18 % dal 1997 al 1998 ed, infine, il costo del lavoro è aumentato di quasi il 10 % dal 1996 al 1997 e del 23 % circa dal 1997 al 1998. Mentre dal 1996 al 1997 le componenti del costo del personale e del costo del lavoro sono aumentate in misura maggiore rispetto agli aumenti delle retribuzioni, al contrario dal 1997 al 1998 le spese di retribuzione sono aumentate in misura maggiore rispetto alle componenti del costo del personale e del costo del lavoro. La

¹¹ Cfr., ad esempio, l'art. 11, comma 16, della l. 24 dicembre 1993, n. 537, e l'art. 13, comma 6, della l. 23 dicembre 1994, n. 724. Il tasso di cessazione, nel 1998, è diminuito di oltre un punto, per effetto, anche, del ringiovanimento del personale in servizio.

¹² Art. 22, commi 11, 12 e 14, cit. l. n. 724/1994, art. 1, comma 4, l. 28 dicembre 1995, n. 549, art. 1, comma 46, l. 23 dicembre 1996, n. 662.

¹³ L'incremento della forza lavoro media realizzatosi nel 1998 e il basso decremento del personale in servizio al 31 dicembre 1998, rispetto a quello in servizio al 31 dicembre 1997, molto inferiore di quello realizzato dal 1996 al 1997, può rendere inattendibile il quadro tendenziale di finanza pubblica elaborato nel Documento di programmazione economico - finanziaria per gli anni 1999 - 2001, che prevedeva, per le spese del personale non statale, "una evoluzione degli occupati coerente con la legislazione vigente e le tendenze degli anni precedenti", pag. 37. Tutte le spese per retribuzione, costo del personale, costo del lavoro, retribuzione media totale sono aumentati, in misura rilevante, sia dal 1996 al 1997 che dal 1997 al 1998.

¹⁴ La materia delle dotazioni organiche è stata disciplinata, per la maggioranza delle amministrazioni del comparto, dall'art. 3, comma 5, l. 24 dicembre 1993, n. 537, dall'art. 22, commi 15, 16 e 18 della l. n. 724/1994, e dall'art. 1, commi 9 e 10, della l. n. 549/1995, che dispone, in sede di revisione, il limite di spesa derivante dall'applicazione dell'art. 3, comma 6, della l. n. 537/1993. L'art. 1, comma 52, della l. n. 662/1996, che disciplina la determinazione automatica in caso di inadempienza, non si applica alle amministrazioni del comparto in esame, contemplate al comma 46. L'art. 6, comma 14, della l. n. 127/1997, che ha sostituito il comma 11 dell'art. 3 della l. n. 537/1993, ha escluso dall'obbligo di rilevazione dei carichi di lavoro i comuni con popolazione non superiore a 15.000 abitanti. La disciplina di rilevazione dei carichi di lavoro è stata, da ultimo, abrogata dall'art. 43 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80. Il citato d.lgs. n. 80/1998 ha sostituito l'art. 6 del d.lgs. n. 29/1993 che prevede comunque la "verifica degli effettivi fabbisogni" di personale per la ridefinizione degli uffici e delle dotazioni organiche da effettuarsi con scadenza triennale.

¹⁵ Rimane così confermata la mancata realizzazione dell'obiettivo posto dal citato art. 39, comma 19, della l. n. 449/1997.

spesa assoluta appare connessa sia alla consistenza della forza lavoro media sia agli incrementi retributivi attribuiti. Poiché la forza lavoro media nei livelli, che è l'elemento preponderante del personale del comparto, è rimasta pressoché invariata dal 1996 al 1997 ed è aumentata di quasi il 13 % dal 1997 al 1998, l'incremento della spesa per retribuzione lorda totale del personale causata dagli incrementi retributivi appare fermo al 5 % dal 1996 al 1997 e ridotta al 14 % dal 1997 al 1998, percentuale, quest'ultima, che deve essere ulteriormente ridotta per il forte incremento del personale addetto ai lavori socialmente utili, che hanno una bassa incidenza nella spesa per retribuzione.

Da notare, viceversa, che la spesa assoluta per il personale dirigenziale è aumentata in misura superiore al 17 % nel triennio 1996 - 1998, soprattutto per quanto concerne la componente accessoria, benché la corrispondente forza lavoro media sia diminuita, nel medesimo periodo, di oltre il 5 %. Infatti, la spesa media per retribuzione dei dirigenti, nel periodo 1996 - 1998, è aumentata di quasi il 25 %, mentre quella del personale dei livelli del 14%.

I descritti incrementi delle retribuzioni, del costo del personale e del costo del lavoro devono essere valutati nel contesto economico in essere nel 1997, che ha visto una crescita del prodotto interno lordo, rispetto al 1996, dell'1,5 %, con una previsione di ulteriore crescita, dal 1997 al 1998, del 2,5 %¹⁶, ed il tasso di inflazione è stato dell'1,9 % nel 1997¹⁷, con l'obiettivo dell'1,8 % nel 1998¹⁸. La crescita delle spese per il personale dal 1997 al 1998, al netto della contribuzione aggiuntiva, era prevista, dal D.P.E.F. 1999 - 2001, nella misura dell'1,5 % circa¹⁹. Il quadro analitico dei pagamenti del medesimo D.P.E.F. ha accertato incrementi dei pagamenti per personale in servizio di oltre il 6 %, dal 1996 al 1997, ed ha previsto incrementi nei pagamenti dal 1997 al 1998 di poco superiori al 2 %²⁰.

L'incidenza della spesa per retribuzione accessoria per il personale dei livelli, rispetto al totale della retribuzione percepita, è rimasta pressoché invariata nel corso degli anni 1996 - 1998, nella misura del 10 % circa, con una leggera flessione nel 1998, mentre l'incidenza della retribuzione accessoria del personale dirigenziale è cresciuta, da meno del 2 % del 1996 al 3,3 % del 1998 (in termini assoluti, la spesa per retribuzione accessoria dei dirigenti è cresciuta, dal 1997 al 1998, del 61 %) ²¹. La distanza tra la retribuzione media del personale dei livelli e quella dei dirigenti è stabile, attestata a circa 2,5 (cfr. indicatore n. 13: forbice dirigenti - livelli).

Un ulteriore aspetto di interesse per tutte le amministrazioni del comparto concerne l'esame dell'impatto della normativa che disciplina il rapporto di lavoro a tempo parziale sulle politiche di gestione del personale, in funzione della riduzione del numero del personale in servizio e della conseguente misura di copertura degli organici.

L'utilizzo dell'istituto del lavoro a tempo parziale ha subito un incremento, passando dall'incidenza dell'1,5 % nel 1996 al 2,6 % nel 1997 ed al 3,5 % circa nel 1998, con una leggera prevalenza del part time fino al 50 % dell'orario ordinario (59 % nel 1997 e 55 % nel 1998). L'evoluzione del ricorso al part time appare, pertanto, coerente con la disciplina recata dalle

¹⁶ Fonte: documento di programmazione economico finanziario 1999 - 2001, pag. 25. Il D.P.E.F. 2000 - 2003 ha rideterminato l'incremento del PIL verificatosi nel 1998 nella misura dell'1,3 % (pag. 3).

¹⁷ Fonte: D.P.E.F. 1999 - 2001, pag. 24.

¹⁸ Fonte: D.P.E.F. 1999 - 2001, pag. 9.

¹⁹ Fonte: D.P.E.F. 1999 - 2001, pag. 39.

²⁰ Fonte: D.P.E.F. 1999 - 2001, pag. 147, tavola A - 14.

²¹ Il dato non concorda con quanto affermato dalla RGS nella tavola 10.0.15 del conto annuale 1997. Il motivo è la difforme classificazione delle voci retributive tra le tabelle 10.0.10 e 10.0.15, che non consente nemmeno di individuare quali voci considerate "competenze fisse" nella 10.0.10 siano, invece, state computate nelle indennità varie delle "competenze accessorie" della tabella 10.0.15. La Corte ha computato, quali competenze fisse, tutte quelle indicate nella tabella 10.0.10, al netto dell'assegno per il nucleo familiare e degli arretrati, e, quali competenze accessorie, tutte quelle indicate nella tabella 10.0.12.

leggi n. 662/1996 e n. 449/1997, finalizzata ad incrementare il ricorso al lavoro a tempo parziale nelle pubbliche amministrazioni, rendendo automatica la trasformazione del rapporto di lavoro richiesta dal dipendente²², prevedendo la possibilità, in sede di contrattazione collettiva, di attribuire trattamenti accessori in pari misura, rispetto ai dipendenti a tempo pieno, e riducendo i motivi che giustificano la mancata trasformazione del rapporto di lavoro²³.

I risparmi di spesa derivanti dalla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale costituiscono, per il 30 %, economie di bilancio, per il 50 % sono utilizzate per incentivare la mobilità o, in mancanza, per nuove assunzioni, e per il 20 % alimentano i fondi da destinare alla contrattazione integrativa per il miglioramento della produttività²⁴.

Il risparmio di spesa derivante dalla trasformazione dei rapporti di lavoro è costituito dalla quota di retribuzione che non viene erogata, corrispondente alla minore prestazione lavorativa dovuta. Il personale part time, per quanto venga quantificato come unità intera tra il personale in servizio al 31 dicembre, di fatto realizza, in termini di ore lavorate, una quota di una unità di personale a tempo pieno. Il risparmio di spesa altro non è, pertanto, che il risparmio derivante dalla riduzione numerica del personale in servizio ed assume carattere di stabilità solo ove venga corrispondentemente ridotto l'organico dell'ente, ovvero quando, al rapporto di lavoro trasformato corrisponda l'identica trasformazione del posto in ruolo.

Questo significa che, indipendentemente dalle qualificazioni legali del risparmio di spesa, in caso di corrispondente assunzione di nuovo personale il risparmio di spesa non si realizza, in quanto non avviene la riduzione della precedente unità lavorativa, mentre la quota del 20 % da destinare alla contrattazione decentrata non può finanziare emolumenti fissi del trattamento economico, finché non si è realizzata la corrispondente riduzione degli organici. In caso contrario, l'amministrazione potrebbe sempre assumere, negli anni successivi, nuovo personale in corrispondenza del posto vacante, senza che a tale assunzione corrisponda, nei successivi esercizi finanziari, la riduzione dei risparmi di spesa realizzati nei precedenti esercizi finanziari, in quanto congelati nell'anno di realizzazione e privi di evidenza contabile negli esercizi successivi, stante il principio di annualità del bilancio e la generale imputazione delle spese di personale agli ordinari capitoli di bilancio.

L'indicatore n. 17 (diminuzione latente del personale al 31 dicembre) quantifica, mediante stima, la riduzione del numero del personale in servizio corrispondente alla concreta attuazione dell'istituto del part time realizzata negli anni 1997 e 1998, tenendo conto della diversa quantificazione oraria. Il dato non è disponibile per il 1996, in quanto la rilevazione non distingue i differenti regimi orari. La diminuzione del personale in relazione al part time passa dalle 6.200 unità del 1997 alle oltre 7.800 del 1998, dato che si pone in controtendenza rispetto alla forza lavoro media del personale dei livelli, che è aumentata nonostante l'incremento del ricorso al part time. La dinamica di gestione delle dotazioni organiche del personale dei livelli appare, pertanto, riconducibile solo in misura minima all'utilizzo del lavoro a tempo parziale. In generale, appare dimostrato che la gestione degli organici avviene in via prioritaria in funzione delle reali necessità dei servizi.

Confrontando i dati della copertura dell'organico (indicatore 2), appare evidente che la diminuzione della dotazione organica complessiva inferiore al 3 % si pone in relazione con il tasso di copertura calcolato con riferimento al personale in servizio al 31 dicembre, tra il quale, come detto, il personale a tempo parziale è computato come una unità, senza distinzioni rispetto a quello a tempo pieno. Calcolando il tasso di copertura dell'organico, tenendo conto della diminuzione delle unità lavorative conseguenti all'applicazione del part time (indicatore 18:

²² Art. 1, comma 58, l. n. 662/1996.

²³ Art. 39, comma 25, l. n. 449/1997. Il comma 27 ribadisce l'applicazione della descritta normativa anche al personale delle regioni e degli enti locali, fino all'emanazione di specifiche disposizioni, da parte di ciascun ente.

²⁴ Art. 1, comma 59, l. n. 662/1996.

squilibrio organico implicito al 31 dicembre), con la copertura dell'organico calcolata con l'indicatore 2, si desume che il part time influisce per meno dell'1 % sul tasso di copertura effettiva degli organici.

L'ultimo aspetto cui si vuole fare accenno nel paragrafo introduttivo concerne la valutazione dell'efficienza della spesa del personale, intesa come rapporto tra spesa giornaliera media e spesa per giornata lavorata. A tal fine, si è tenuto conto dell'indice di assenza, al netto delle ferie. L'indice di efficienza si mantiene stabile dal 1996 al 1997 e registra un miglioramento dal 1997 al 1998 (dallo 0,08 allo 0,06) in corrispondenza della diminuzione delle assenze pro capite (dal 8 giorni per gli anni 1996 e 1997 a 6 giorni del 1998). Si noti che il costo unitario per giornata lavorata del 1998 risulta leggermente inferiore a quello del 1996, nonostante il costo unitario medio sia quasi identico, per effetto del miglioramento dell'indice di assenza, inferiore di una giornata e mezzo di assenza pro capite, rispetto al 1997.

Si nota, infine, che l'impegno di destinare progressivamente alla formazione del personale l'1 % della massa salariale²⁵, nel comparto in esame appare realizzato già nel 1998, anno in cui la misura dell'indice di formazione ha superato l'1 %.

4.2 Il personale delle regioni e delle province autonome

La Corte, nonostante l'innovativa, ma più corretta opzione di formulare con il presente referto specifiche considerazioni in merito all'intero comparto di contrattazione collettiva "Regioni - enti locali", ritiene, tuttavia, di non dover interrompere il lavoro, intrapreso nelle precedenti relazioni, di analisi di alcuni ambiti settoriali i quali, benché più ristretti, assumono, però, particolare rilevanza a fini conoscitivi e valutativi da parte del Parlamento. Per quanto riguarda, in particolare, il personale delle Regioni e delle Province autonome, la trattazione separata rispetto a quella degli altri settori del comparto è suggerita, oltre che dalle considerazioni di carattere giuridico già altre volte espresse dalla Corte²⁶, anche dal ristretto numero di amministrazioni da analizzare: tale circostanza, tenuto conto della tendenziale uniformità morfologica e funzionale degli enti in questione, consente, infatti, alla Corte l'elaborazione di dati analitici ed indicatori che possono essere confrontati non solo con quelli macro di comparto e di settore, ma anche con i risultati realizzati dalle singole Regioni.

Le informazioni utilizzate sono coerenti con il Conto annuale 1997 della RGS, ma sono state tratte direttamente dal sistema informativo Corte-Ragioneria che in atto rappresenta il solo mezzo in grado di fornirle analiticamente.

4.2.1 Consistenza e variazione del personale (tabelle 17, 18, 21 e 22)

Il personale complessivamente²⁷ in servizio al 31 dicembre 1997 presso le Regioni (ordinarie ed a statuto speciale) e le Province autonome ammontava, secondo le rilevazioni effettuate dalla R.G.S. e riportate sinteticamente nella *tabella 2*, a 64.115 unità²⁸.

Tale dato, confrontato con quelli omologhi degli anni precedenti, segnala una variazione negativa del 3 % rispetto al 1996 che, sommata a quella del 2,4 % registrata nell'anno precedente, fa ascendere la contrazione totale subita nel triennio 1995/1997 dal personale regionale a quasi sei punti in termini percentuali ed a poco meno di 2.000 unità in valore assoluto. Le diminuzioni hanno interessato sia le figure dirigenziali (- 6,5 %, pari a 320 unità²⁹)

²⁵ Fonte: D.P.E.F. 1999 - 2001, pag. 117.

²⁶ Cfr. da ultimo, Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1996 - 1997*, Roma, Corte dei conti - Centro fotolitografico, 1998, p. 135 e seg. .

²⁷ A tempo indeterminato e determinato, nonché quello contrattista o equiparato.

²⁸ Tale personale incide sul settore pubblico per il 4,3 % e sull'intero pubblico impiego per il 2 % circa.

²⁹ Le cessazioni dal servizio dei dirigenti nel 1997 sono ammontate a 561.

che il personale dei livelli (- 3,7 % corrispondente a 2.004 impiegati). Le categorie del personale a tempo determinato e di quello contrattista sono le uniche che registrano aumenti (rispettivamente del 15 e del 6 % circa).

Tabella 2

Anni 1995/97 - Regioni e Province autonome.

Consistenza e struttura del personale

	In servizio			% su Totale del personale			Var. annuali	
	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995/96	1996/97
DIRIGENTI	5.542	4.897	4.577	8,1	7,4	7,1	-11,6	-6,5
LIVELLI	56.977	58.390	56.386	83,8	88,4	87,9	2,5	-3,4
TOTALE A TEMPO INDETERMINATO	62.519	63.287	60.963	91,9	95,8	95,1	1,2	-3,7
A TEMPO DETERMINATO		2.122	2.447		3,2	3,8		15,3
CONTRATTISTA		665	705		1,0	1,1		6,0
RESTANTE	5.488	-	-	8,1				
TOTALE GENERALE	68.007	66.074	64.115	100,0	100,0	100,0	-2,8	-3,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Gli indicatori fondamentali della consistenza e delle variazioni del personale mettono il luce:

- un leggero peggioramento rispetto al 1996 della copertura dell'organico (dall'85,5 all'83,5 %), fenomeno ovviamente conseguente alla suindicata flessione del personale a tempo indeterminato che, infatti, incide per ben il 95 % su quello complessivamente in servizio;

- il tasso di ricambio registra un valore negativo pari al 3,9 %, superiore, peraltro, a quello medio di comparto (-1,8), in quanto la riduzione della consistenza complessiva verificatasi nel 1997 è derivata da un'eccedenza delle cessazioni dal servizio (5.239) sulle assunzioni (3.260) come segnala il relativo tasso pari a poco più del 6 %; il *turn-over* si è realizzato più con l'istituto della mobilità (indice 0,6) che tramite assunzione di personale stabile (indice 0,3);

- il personale in *part-time* rappresenta una realtà pari al 3 % del personale a tempo indeterminato in servizio nell'ambito in esame, circostanza che non solo supera il dato di comparto (2,6) ma che eccelle nell'ambito dell'intero settore pubblico. Occorre, peraltro, considerare che ben il 62 % del personale in esame supera la soglia del 50 % dell'orario di lavoro ordinario.

4.2.2 Costo del personale e del lavoro (tabelle 19, 20, 23 e 24)

Il costo del lavoro sostenuto dalle amministrazioni regionali e provinciali autonome per il personale in servizio nel corso del 1997 (cfr. *Tabella 3*) è stato pari a 4.174 miliardi ³⁰ e segna un aumento del 6,9 % rispetto ai 3.904 miliardi erogati nell'anno precedente.

³⁰ Tale costo è pari al 2 % circa di quello registrato per tutto il pubblico impiego, mentre incide per il 12,4 % nell'ambito dell'intero comparto delle Autonomie locali.

Tabella 3

Anni 1995/97 - Regioni a statuto ordinario: costo del personale e del lavoro

	1995	Inc. %	1996	Inc. %	1997	Inc. %	Var. 95/96	Var. 96/97
Compet. fisse	2.494.751.810	69,1	2.567.633.893	67,7	2.647.025.988	65,4	2,9	3,1
Compet. accessorie	161.707.102	4,5	172.756.087	4,6	199.100.199	4,9	6,8	15,2
contributi	825.461.529	22,9	895.128.897	23,6	1.008.019.316	24,9	8,4	12,6
Missioni	46.033.079	1,3	49.126.804	1,3	54.164.643	1,3	6,7	10,3
Somme rimborsate	10.305.145	0,3	27.730.995	0,7	28.714.786	0,7	169,1	3,5
altre spese	69.704.797	1,9	82.565.342	2,2	107.628.283	2,7	18,5	30,4
Totale Costo								
Personale	3.607.963.462	100,0	3.794.942.018	100,0	4.044.653.215	100,0	5,2	6,6
Mense	51.852.788	67,2	76.660.048	69,8	3.481.315	2,7	47,8	-95,5
Vestituario	1.467.975	1,9	3.684.106	3,4	4.488.263	3,5	151,0	21,8
Benessere	7.990.207	10,4	8.304.165	7,6	7.756.132	6,0	3,9	-6,6
Equo Indennizzo.	2.143.395	2,8	1.994.397	1,8	1.473.270	1,1	-7,0	-26,1
Formazione	8.472.825	11,0	12.124.747	11,0	13.567.107	10,5	43,1	11,9
Gestione. concorsi	1.471.277	1,9	1.400.838	1,3	4.660.814	3,6	-4,8	232,7
Incarichi	2.469.921	3,2	3.276.851	3,0	4.502.833	3,5	32,7	37,4
Spese varie	1.256.933	1,6	2.349.012	2,1	731.833	0,6	86,9	-68,8
buoni pasto					88.728.403	68,6		
Totale	77.125.321	100,0	109.794.164	100,0	129.389.970	100,0	42,4	17,8
Totale costo del lavoro	3.685.088.783		3.904.736.182		4.174.043.185		6,0	6,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La parte più consistente di detto importo (96 %) è rappresentata dal costo del personale che, con una spesa di 4.044 miliardi, registra una lievitazione di 6 punti percentuali nei confronti dell'omologo dato del 1996 (3.794 miliardi). E' interessante osservare che il ritmo di crescita degli emolumenti fissi (da 2.567 a 2.647 miliardi; + 3,1 %) è risultato decisamente inferiore a quello delle competenze accessorie che, infatti, sono passate da 172 a 199 miliardi (+ 15 %). Quest'ultima voce incide sulle retribuzioni del personale dei livelli per l'8 %, mentre continua ad essere scarsamente significativa (0,7 %) nell'ambito della dirigenza. Questa, però, gode di una retribuzione media lorda pari a poco più di 100 milioni, mentre il personale non dirigenziale si attesta ad un livello leggermente superiore ai 39 milioni: la forbice retributiva tra i due profili è, pertanto, pari al 2,5 %.

Anche nel 1997 si è assistito al forte incremento dei contributi a carico delle amministrazioni: essi in valore assoluto sono passati da 895 a 1.008 miliardi (nel 1996 erano stati 825 miliardi) con una lievitazione percentuale del 12,6 % (nell'anno precedente + 8,4 % rispetto al 1995).

Per quanto riguarda le altre componenti del costo del lavoro, queste sono ammontate complessivamente a 129 miliardi e fanno registrare un incremento pari al 42 %, rispetto ai 109 miliardi pagati allo stesso titolo nel 1996: gli aumenti maggiori hanno riguardato le spese per la gestione concorsi (più che triplicate, essendo cresciute da 1,4 a 4,5 miliardi), quelle per incarichi (da 3,2 a 4,5 miliardi) e quelle per la formazione del personale (da 12 a 13,5 miliardi). La diminuzione registrata dalla spesa per mensa (da 76 a 3 miliardi; - 95 %) va evidentemente interpretata alla luce della rilevazione, introdotta per la prima volta col Conto annuale 1997,

relativa alla corresponsione dei buoni pasto, voce che, invero, ha dato luogo ad erogazioni per 88,7 miliardi.

I nuovi indicatori elaborati dalla Corte per il 1997 in tema di efficienza della spesa per retribuzione segnalano un costo unitario medio giornaliero (in relazione a 251 giorni lavorativi) di £ 248.000 e un costo unitario medio della giornata lavorata corrispondente a £ 311.000, talché l'indice di efficienza è pari a 0,20 % e risulta in linea con quello dell'intero comparto (0,19). Al di sopra di tale dato di riferimento si pone, invece, il costo del lavoro unitario che si attesta a 63,718 milioni contro i 50,157 milioni del comparto di contrattazione.

4.3 Analisi e valutazioni particolari per le regioni a statuto ordinario

I dati presi in considerazione nel precedente paragrafo riguardano realtà istituzionali nominalmente simili, ma profondamente diverse sotto altri profili. Le notevoli differenze costituzionali, contabili e funzionali che si registrano tra le Regioni e Province ad autonomia differenziata e quelle a statuto ordinario, le particolari ed esclusive attribuzioni legislative che le prime possiedono, per quanto in questa sede rilevante, in materia di organizzazione dei propri uffici e di relativo personale (circostanza che non le fa, infatti, ricomprendere nel medesimo comparto di contrattazione collettiva), rappresentano, infatti, fattori chiaramente ostativi all'elaborazione e conseguente valutazione di dati omogenei in materia di lavoro pubblico. Separando le relative basi informative elementari, la Corte prosegue, pertanto, l'iniziativa intrapresa nelle ultime due relazioni continuando a dedicare, anche per il triennio 1996/98, alcune analisi e specifiche valutazioni all'ambito più ristretto delle 15 Regioni a statuto ordinario. La maggior parte di queste, come si evince anche dalla loro produzione normativa negli anni in questione, si è trovata, invero, impegnata nell'attuazione di una comune, pur se differenziata, strategia di razionalizzazione dell'assetto organizzativo interno e della gestione del personale. Le Regioni hanno senz'altro svolto un ruolo primario nella realizzazione dell'ulteriore e più consistente tappa della riforma della pubblica amministrazione realizzatasi nel periodo, soprattutto con l'introduzione nell'impiego regionale di nuovi strumenti quali la valutazione del rendimento e dei risultati raggiunti³¹, la valorizzazione delle professioni dei dipendenti, la formazione e la riqualificazione del personale.

4.3.1 Il personale

Nel triennio 1996/98 il personale complessivamente in servizio³² presso le Regioni a statuto ordinario (si veda la *tabella 4*) è diminuito da 50.165 a 48.389 unità, pari a 3,5 punti percentuali. Tale risultato, alla luce delle attese connesse ai processi di riorganizzazione della pubblica amministrazione, appare abbastanza significativo delle profonde trasformazioni subite dagli organici regionali a causa sia della generale limitazione del *turn-over* conseguente all'emanazione di norme statali restrittive (ridefinizione delle piante organiche e blocco delle

³¹ Si ritengono, in particolare, degne di segnalazione le esperienze avviate da alcune di esse sul tema specifico del personale. L'Area extradipartimentale "Controlli interni di gestione" della Regione Toscana provvede ad elaborare non solo appositi rapporti annuali sugli organici, ma addirittura utili *report* trimestrali destinati ai vertici politico-istituzionali dell'Amministrazione regionale ed agli organismi dirigenziali. La Regione Liguria ha pubblicato due rapporti dedicati al proprio personale (per gli anni 1996 e 1997) che rappresentano innovativi strumenti di lavoro e d'indagine in merito alle dinamiche, quantitative e di costo, del personale.

³² A tempo sia indeterminato che determinato (cioè, secondo la vecchia classificazione del Conto annuale, di ruolo, non di ruolo e temporaneo). Nell'ambito del comparto, l'incidenza del personale delle Regioni a statuto ordinario ammonta al 7,6 %.

assunzioni), sia del processo di delega e trasferimento di varie funzioni ad enti strumentali e locali ³³.

Tabella 4

Anni 1996/98 - Regioni a statuto ordinario: consistenza e struttura del personale

	IN SERVIZIO			% SU TOTALE PERS. VARIAZIONI ANNUE				
	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1996/97	1997/98
DIRIGENTI	4.348	4.136	3.898	8,7	8,6	8,1	-4,9	-5,8
LIVELLI	44.229	42.242	42.556	88,2	87,5	87,9	-4,5	0,7
TOT. TEMPO INDET.	48.577	46.378	46.454	96,8	96,0	96,0	-4,5	0,2
A TEMPO DETERM.	980	1.362	1.457	2,0	2,8	3,0	39,0	7,0
CONTRATTISTA	608	549	478	1,2	1,1	1,0	-9,7	-12,9
TOTALE GENERALE	50.165	48.289	48.389	100,0	100,0	100,0	-3,7	0,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nell'ambito della generale diminuzione delle unità complessivamente in servizio il fenomeno più rilevante appare quello del netto calo del personale dirigenziale. Tale categoria, infatti, registra un decremento triennale di oltre il 10 %, con tassi annuali del 4,9 e del 5,8 % rispettivamente nel 1997 e nel 1998. Ed invero i dirigenti, che nel 1996 ammontavano a complessive 4.348 unità, al 31 dicembre 1998 risultano ridotti a 3.898 unità.

Le categorie del personale a tempo indeterminato, comunque, mantengono nel corso del triennio un'incidenza stabile, pari al 96 %, rispetto al totale del personale in servizio. L'istituto del rapporto di lavoro a tempo parziale, infatti, nonostante la serie di interventi normativi che ne hanno incentivato l'utilizzo, è rimasto un fenomeno abbastanza circoscritto nell'entità complessiva: il personale interessato rappresenta, infatti, poco più del 3 % (pari a 1.457 unità) del totale dei dipendenti a tempo indeterminato (livelli) in servizio al 31 dicembre 1998. Presso le Regioni Lombardia, Liguria e Veneto l'indicatore 1997 del part-time registra valori superiori alla media (rispettivamente 10,6; 9 e 7,5 %) che, però, prendono a riferimento una base costituita da appena 750 unità complessive. In quasi tutte le altre Regioni, soprattutto quelle del centro-sud, si segnalano, invece, indici più bassi.

4.3.2 Competenze fisse, accessorie e costo del personale

In base ai dati riportati nella *tabella 5* il monte salariale dei dipendenti regionali, costituito da stipendi, retribuzioni individuali di anzianità e tredicesime mensilità, nel triennio 1996/98 è stato oggetto di una variazione incrementativa da 1.865 a 1.952 miliardi, pari a 4,6 punti percentuali. Tale risultato, contrariamente a quanto in precedenza rilevato per l'intero comparto di contrattazione collettiva, appare tendenzialmente in linea con le previsioni contenute nei documenti di programmazione economico-finanziaria. Il fenomeno va valutato principalmente in connessione con gli effetti indotti dalla forte contrazione delle unità di personale in servizio verificatesi nel triennio, e non tanto, trattandosi di elementi di spesa rigidi e legati alle determinazioni dei contratti collettivi, come risultato di una maggiore capacità di governo delle dinamiche salariali da parte delle Regioni.

Le amministrazioni regionali sembra, invece, che abbiano adeguatamente utilizzato i discreti margini di manovra che sussistono per l'altra componente delle voci salariali. Nel triennio considerato, infatti, le risorse complessivamente destinate ai trattamenti accessori mostrano un andamento decisamente in crescita (135 miliardi nel 1996; 166 nel 1997, + 23,3 %; 225 nel 1998, + 35 %). In effetti nel corso del 1997 sono stati sottoscritti numerosi contratti

³³ Trattasi di un processo che, se appare contingente relativamente agli anni in esame, prossimamente produrrà ulteriori effetti in sede di applicazione del c.d. terzo regionalismo avviato con il decreto legislativo n. 112/1997.

decentrati sugli istituti del salario accessorio che hanno consentito la conseguente erogazione dei compensi incentivanti la produttività al personale dei livelli. Strozature si registrano, invece, nella concreta operatività dei Nuclei di valutazione dei dirigenti che hanno causato ritardi nell'erogazione dei compensi variabili, come testimonia l'indicatore 1997 della "retribuzione accessoria" della categoria in esame che segnala, per l'intero ambito, un'incidenza media di tale voce sull'intera retribuzione pari ad appena lo 0,7 %. Per il restante personale a tempo indeterminato l'indicatore in questione supera, invece, il 9 %.

Tabella 5

Anni 1996/98 - Regioni a statuto ordinario: costo del personale e del lavoro

	1996	inc %	1997	inc %	1998	inc %	var 96/97	var 97/98
COMP. FISSE	1.865.335.674	67,8	1.936.534.416	65,2	1.952.144.808	63,3	3,8	0,8
COMP. ACCESSORIE	135.081.048	4,9	166.612.986	5,6	224.894.926	7,3	23,3	35,0
CONTRIBUTI	642.581.049	23,3	737.216.545	24,8	786.699.072	25,5	14,7	6,7
MISSIONI	33.051.524	1,2	39.237.852	1,3	39.542.219	1,3	18,7	0,8
SOMME RIMBORSATE	8.468.263	0,3	8.339.456	0,3	491.547	0,0	-1,5	- 94,1
ALTRE SPESE	67.611.937	2,5	81.563.974	2,7	80.269.858	2,6	20,7	- 1,6
TOTALE COSTO PERSONALE	2.752.129.515	100	2.969.525.239	100	3.084.042.430	100	7,9	3,9
MENSE	63.308.388	70,0	2.288.842	2,0	4.697.303	4,1	-96,4	105,2
VESTIARIO	1.799.911	2,0	2.503.046	2,2	2.634.169	2,3	39,1	5,2
BENESSERE	7.088.396	7,8	7.536.236	6,7	7.212.855	6,3	6,3	- 4,3
EQUO INDENNIZZO.	1.925.947	2,1	1.389.259	1,2	935.706	0,8	-27,9	- 32,6
FORMAZIONE	9.801.365	10,8	10.639.338	9,7	11.841.960	10,4	10,6	9,2
GEST. CONCORSI	1.124.414	1,2	4.393.966	3,9	2.256.759	2,0	290,8	- 48,6
INCARICHI	3.076.371	3,4	4.346.597	3,9		0,0	41,3	- 100,0
SPESE VARIE	2.320.260	2,6	586.405	0,5	5.098.608	4,5	-74,7	769,5
BUONI PASTO			77.828.720	69,7	79.384.210	69,6		2,0
TOTALE	90.445.052	100	111.712.409	100,	114.061.570	100	23,5	2,1
TOTALE COSTO DEL LAVORO	2.842.574.567		3.081.237.638		3.198.104.000		8,4	3,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il costo del personale tra il 1996 ed il 1998 risulta complessivamente cresciuto di oltre 11 punti percentuali: nel 1996 ammontava a 2.752 miliardi, nell'anno successivo a 2.969 (+ 7,9 %) e, infine, nel 1998 a 3.084 (+ 3,9 %). Nel medesimo arco temporale l'incidenza delle competenze fisse su detta componente è diminuita dal 68 al 63 %, mentre è risultata in crescita quella del trattamento accessorio (dal 5 al 7 %). Il peso degli oneri finanziari connessi al pagamento dei contributi posti a carico delle amministrazioni regionali, dopo l'impennata del 1997 - a tale titolo in detto anno sono stati, infatti, erogati 737 miliardi a fronte dei 642 del 1996 (+ 14,7 %) -, sembra essersi stabilizzato nel corso del 1998 (786 miliardi; + 6 %).

L'aggregato del costo del lavoro segnerebbe nel triennio una lievitazione pari al 12,2 %, ma la palese incompletezza di alcuni dei dati relativi al 1998 in possesso della Corte non consente di eseguire fondate valutazioni e comparazioni annuali. E' possibile, invece, segnalare la buona *performance* dell'indicatore della spesa per la formazione del personale che durante l'intero arco del triennio incide sul costo del lavoro in misura tendenzialmente pari al 10 %³⁴.

³⁴ Il tasso medio di comparto relativo alle spese di formazione è risultato, invece, pari allo 0,31 % nel 1997 e all'1,11 % nel 1998.