

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Descrizione	1996	1997	1998	1998 (definitivo)	1999	Differenze 1997-1996 (a)	Differenze 1998 def. - 1997 (b)	Differenze 1998 def. - 1996 (c)	Differenze 1999-1998 (c)	Incidenza % (a)	Incidenza % (b)	Incidenza % (c)
Numero dipendenti a tempo indeterminato con anzianità superiore a 30 anni	19.595	15.374	16.572	16.168	17.548	- 4.221	794	- 3.427	1.380	-21,54%	5,16%	8,54%
Spesa retribuzione accessori dirigenti	16.646.700	24.543.044	39.589.376	60.812.767	279.526.412	7.896.344	36.269.723	44.166.067	218.713.645	47,43%	147,78%	359,65%
Spesa retribuzione fissa dirigenti	998.524.228	1.071.571.161	1.154.013.531	1.109.749.142	998.422.874	73.046.933	38.177.981	111.224.914	111.326.268	7,32%	3,56%	-10,03%
Spesa retribuzione accessori livelli	1.873.723.623	2.256.872.994	2.197.038.694	2.383.032.090	2.741.204.445	383.149.371	126.159.096	509.308.467	358.172.355	20,45%	5,59%	15,03%
Spesa retribuzione fissa livelli	18.345.515.922	19.209.806.195	23.779.569.418	19.407.623.221	20.493.514.706	864.290.275	197.817.026	1.062.107.299	1.085.891.485	4,71%	1,03%	5,60%
Spesa per retribuzione lorda dirigenti	1.015.170.928	1.096.114.205	1.193.602.907	1.170.561.909	1.277.949.286	80.943.277	74.447.704	155.390.981	107.387.377	7,97%	6,79%	9,17%
Spesa per retribuzione lorda livelli	20.219.239.545	21.466.679.189	25.976.608.112	21.790.655.311	23.234.719.151	1.247.439.644	323.976.122	1.571.415.766	1.444.063.840	6,17%	1,51%	6,63%
Spesa per retribuzione lorda personale addetto ai Lavori Socialmente Utili		180.190.043	216.172.826	208.450.462	198.121.627		28.260.419	208.450.462	-10.328.835		15,68%	-4,96%
Spesa per retribuzione lorda totale personale	22.589.201.026	23.892.814.394	30.516.786.551	25.036.143.483	25.798.446.806	1.303.613.368	1.143.329.089	2.446.942.457	762.303.317	5,77%	4,79%	3,04%
Spesa per la formazione	92.206.076	108.789.541	491.282.422	112.905.799	617.724.549	16.583.465	4.116.258	20.699.723	504.818.750	17,99%	3,78%	447,11%
Costo del lavoro	31.766.786.355	34.790.874.158	42.701.014.331	34.898.881.660	37.066.657.157	3.024.087.803	108.007.502	3.132.095.305	2.167.775.497	9,52%	0,31%	6,21%
Costo del personale	30.895.778.824	33.480.135.753	39.357.284.688	34.115.160.643	34.727.801.101	2.584.356.929	635.024.890	3.219.381.819	612.640.458	8,36%	1,90%	1,80%
Cessati per limiti età + dimissioni + altre cause	34.351	36.483		18.497	23.232	2.132	- 17.986	- 15.854	4.735	6,21%		25,60%
Assunti per procedure concorsuali + altre cause	25.462	26.083		25.579	23.224	621	- 504	117	- 2.355	2,44%		-9,21%
Assunti "provenienti da altre Amministrazioni"	4.510	5.012		5.265	6.363	502	253	755	1.098	11,13%		20,85%
Cessati "passati ad altre Amministrazioni"	5.277	7.004		5.514	6.225	1.727	- 1.490	237	711	32,73%		12,89%
Assunti totali (tabella 10.0.1)	29.916	31.091	43.668	25.844	29.587	1.175	- 5.247	- 4.072	3.743	3,93%	-16,88%	14,48%
Cessati totali (tabella 10.0.1)	39.589	43.528	45.371	24.011	29.457	3.939	- 19.517	- 15.578	5.446	9,95%	-44,84%	22,68%
Personale a tempo ind. in part-time fino al 31 dicembre		9.778	11.800	11.815	11.677		2.037	11.815	- 138		20,83%	-1,17%

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Descrizione	1996	1997	1998	1998 (definitivo)	1999	Differenze 1997-1996 (a)	Differenze 1998 def. - 1997 (b)	Differenze 1998 def. - 1996 (c)	Differenze 1999-1998 (c)	Incidenza % (a)	Incidenza % (b)	Incidenza % (c)
Personale a tempo ind.to in part-time oltre il 50% al 31 dicembre		6.722	9.664	9.691	12.577		2.969	9.691	2.886		44,17%	29,78%
Totale personale in part-time al 31 dicembre	9.885	16.500	21.464	21.506	24.254	6.615	5.006	11.621	2.748	66,92%	30,34%	12,78%
Ributuzione media competenze fisse	30.261	31.811	34.740	28.502	34.169	1.550	- 3.309	- 1.758	5.667	5,12%	-10,40%	19,88%
Ributuzione media competenze accessorie	2.957	3.578	3.116	3.395	4.803	621	- 183	438	1.408	21,01%	-5,13%	41,46%
Ributuzione media totale	33.218	35.389	37.856	31.897	38.971	2.172	- 3.492	- 1.321	7.074	6,54%	-9,87%	22,18%

7.2 Le Regioni a statuto ordinario

7.2.1 Introduzione.

Le differenze che a tutt'oggi caratterizzano sul piano costituzionale, legislativo e organizzativo le Regioni a Statuto speciale, nonché le Province autonome, rispetto alle Regioni ordinarie, hanno suggerito, come in passato³³, un'analisi separata di queste ultime, allo scopo di consentire una valutazione in materia di lavoro pubblico su dati sufficientemente omogenei. Occorre richiamare, tuttavia, alcune profonde modificazioni che hanno riguardato le Regioni ordinarie, dalle quali si ritiene discendano rilevanti conseguenze per la materia oggetto di analisi.

In primo luogo deve sottolinearsi che, almeno sul piano dell'autonomia regionale, la tradizionale differenza tra gli Enti territoriali di cui sopra tende ad attenuarsi³⁴. La recente riforma costituzionale, che ha riguardato le Regioni a statuto ordinario, infatti, rilancia un modello "forte" di autonomia. E' indubbio, per quanto in questa sede preme evidenziare, che la spinta verso il decentramento amministrativo e fiscale³⁵ risulta influenzata dalla necessità di facilitare il controllo della spesa, incentivandone a livello periferico la responsabilità in ordine all'ammontare e alla destinazione.

Inoltre, nel quadro dei cambiamenti ordinamentali, si è giunti anche alla riforma della legge di contabilità regionale³⁶, proseguendo l'impegnativo cammino verso la necessaria connessione tra governo della finanza pubblica e disciplina contabile.

Infine, il generale processo di razionalizzazione delle strutture amministrative pubbliche ha spinto il legislatore nazionale a considerare con rinnovate energie il ruolo dei controlli, facendone partecipi anche le Regioni. Infatti, alle Regioni a statuto ordinario, che a seguito della chiusura della fase di revisione costituzionale saranno connotate da significativi aspetti di originalità che varranno a distinguerle tra loro in modo rilevante, viene chiesto, nella rinnovata veste, il potenziamento dei sistemi di valutazione del rendimento e dei risultati conseguiti³⁷. In definitiva, le "nuove" Regioni

³³ La Corte, pertanto, prosegue l'iniziativa intrapresa nelle ultime tre relazioni continuando a dedicare, anche per il triennio 1997/1999 alcune analisi e valutazioni nell'ambito più ristretto delle 15 Regioni a statuto ordinario.

³⁴ Con la legge Costituzionale 22 novembre 1999, n.1, recante "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni" si è determinato un notevolissimo ampliamento dell'autonomia delle Regioni a statuto ordinario, nonché un profondo cambiamento nella struttura delle stesse.

³⁵ L'art. 10 della legge 13 maggio 1999, n.133, recante "Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale" ha avviato la riforma fiscale in senso federalista alla quale il Parlamento si era impegnato con il Patto di stabilità interno [art.28, L.23 dicembre 1998, n.448].

³⁶ L'esigenza di superamento della legge cornice di contabilità regionale, L.19 maggio 1976, n.335, non più in grado di garantire il rispetto dei principi di chiarezza, flessibilità e responsabilità, risultava da tempo avvertita. Con il D.lgs.28 marzo 2000, n.76, l'ordinamento contabile regionale è stato allineato alle innovazioni che hanno trovato già attuazione nel sistema contabilistico degli Enti locali e dello Stato.

³⁷ L'art.1, comma 2, del D.lgs.286/1999, in tema di controlli interni, ha voluto ovviare alla eccessiva rigidità della normativa precedente ponendo il canone secondo cui "la progettazione d'insieme dei controlli interni rispetta i seguenti principi, obbligatori per i Ministeri, applicabili alle Regioni nell'ambito della propria autonomia organizzativa e legislativa e derogabili da parte di altre amministrazioni pubbliche, fermo restando il principio di cui all'art.3 del d.lgs 3 febbraio 1993, n.29, e successive modifiche e integrazioni".

ordinarie, si presenteranno con strutture amministrative, organizzative e funzionali fortemente variegate. La materia del costo del lavoro pubblico, certamente, non potrà non risentire dei cambiamenti in atto.

7.2.2 Premessa metodologica.

Preliminarmente occorre precisare che si è ritenuto di dar luogo a osservazioni e valutazioni prendendo in considerazione esclusivamente il biennio 1997/1998. I dati forniti dal sistema informatico della Ragioneria Generale dello Stato afferenti al 1999 sono stati riportati, nelle varie tabelle ricostruite, a fini meramente indicativi. Infatti, la non esaustività dei dati 1999 ha sconsigliato, sul piano metodologico, qualsiasi comparazione con quelli del biennio precedente³⁸. L'inserimento dei dati per il 1999 nella relazione, quindi, va colto unicamente come sforzo volto a fornire alcune anticipazioni numeriche, non significative per analisi o considerazioni.

Deve inoltre precisarsi che, pur applicando la serie di indicatori consueti, si è preferito, in linea con una scelta di fondo volta a privilegiare la chiarezza e agilità del testo, nonché l'immediata utilità, commentare sinteticamente i soli dati che sono apparsi maggiormente significativi, rinviando direttamente alla lettura delle tabelle allegate alla relazione.

In questo senso un sguardo più attento è stato rivolto al costo della dirigenza regionale, tema di rilevante interesse, con particolare riferimento alla retribuzione di posizione e a quella di risultato. Dell'analisi svolta, e delle considerazioni a cui si ritiene di essere giunti, viene dato conto nelle pagine seguenti.

7.2.3 Il personale

L'esame dei dati sulla consistenza e sulla struttura del personale rivela che, nel biennio 1997/1998, il personale totale nelle Regioni a statuto ordinario è aumentato. Il dato complessivo, tuttavia, risente dell'aumento registratosi all'interno della categoria del restante personale [+13%], aumento legato all'incidenza dei Lavoratori Socialmente Utili, che in alcune Regioni del Centro-Sud è stato particolarmente significativo. La categoria del personale a tempo indeterminato, complessivamente, mantiene, nel corso del periodo di riferimento, un'incidenza stabile. Il leggero aumento del numero del personale di livelli è infatti compensato dalla diminuzione del personale dirigenziale. Vale sottolineare proprio il dato del calo del personale dirigenziale; un decremento che sembra costante nell'arco temporale 1996/1998 (nel 96/97 la diminuzione era stata del 5%) e che si lega ai processi di ristrutturazione organizzativa che coinvolgono le strutture burocratiche regionali. Sul versante della composizione del personale il numero dei dipendenti a tempo indeterminato con anzianità superiore ai trenta anni è in

³⁸ Ad es. i dati relativi alla Regione Lazio, per tutte le voci, non sono stati trasmessi dalla Ragioneria Generale dello Stato; i dati relativi al costo del lavoro e al costo del personale non sono comprensivi, oltre che dei valori della Regione Lazio, degli importi della Regione Veneto.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

aumento, rispetto al 1997, (+26%); il dato evidenzia l'addensamento del personale nelle fasce più prossime al pensionamento.

Si rinvia, per i dati numerici, alla tabella seguente (Tab. n.1) e a quelle successive.

Anni 1997/1999 - Regioni a statuto ordinario: consistenza e struttura del personale

Tabella 1

	1997	1998	1999	1997	1998	1997/98
Dirigenti	4.136	3.910	3.489	8%	8%	-5,5%
Livelli	42.242	42.603	37.975	82%	82%	0,9%
Tot.tempo indeterminato	46.378	46.513	41.464	90%	89%	0,3%
Restante personale	4.963	5.598	5.558	10%	11%	12,8%
Totale personale	51.341	52.111	47.022	100%	100%	1,5%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria Generale dello Stato.

Nota: il dato percentuale del restante personale è comprensivo dei Lavoratori Socialmente Utili.

7.2.4 Il costo del personale e il costo del lavoro.

Si è ritenuto utile, nella tabella seguente, richiamare i dati relativi al costo del personale e del lavoro nel periodo 1997/1999. Il costo del personale tra il 1997 ed il 1998 risulta cresciuto del 4%³⁹, mentre nell'aggregato del costo del lavoro si registra un aumento del 1%. Si segnala, inoltre, un aumento della spesa per formazione che, nel 1998, segna un aumento dell'11%, con una variazione di spesa rispetto al 1997 pari a 1006 miliardi.

Anni 1997/1999 - Regioni a statuto ordinario: costo del personale⁴⁰ e costo del lavoro⁴¹Tabella 2
(migliaia)

				Inc.% c.pers./c.lav.		VAR%
	1997	1998	1999	1997	1998	1997/98
Costo del personale	2.954.549.864	3.074.418.286	2.697.649.236			4%
Costo del lavoro	3.165.282.670	3.184.318.949	2.600.758.101	93%	97%	1%

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

³⁹ Viene confermato il dato pubblicato nella Relazione della Corte dei conti sul costo del lavoro negli anni 1997/1998, ove il dato provvisorio segnava un aumento del 3,9%.

⁴⁰ Si definisce "costo del personale" la spesa per retribuzione lorda + contributi a carico dell'amministrazione + spese per indennità di missione e trasferimenti + altre spese + somme rimborsate alle amministrazioni per il proprio personale comandato - rimborsi ricevuti allo stesso titolo.

⁴¹ Si definisce "costo del lavoro" il costo del personale + spese per gestione mense e assegni di vitto + spese per erogazione di buoni pasto + spese di vestiario per i dipendenti + spese per il benessere del personale + spese per equo indennizzo + spese di formazione + spese di gestione dei concorsi + incarichi ai dipendenti e non dipendenti previsti da leggi + spese varie.

7.2.5 La retribuzione di posizione e quella di risultato nella spesa per la retribuzione lorda della dirigenza: riflessioni indotte dall'analisi di uno specifico ambito regionale.

Prendendo avvio da alcune considerazioni di sintesi emerse a seguito dell'analisi dei dati delle retribuzioni dei dirigenti della Regione Piemonte, anno 1999, che sono state specificamente monitorate sotto il profilo del costo del lavoro⁴², si è cercato di estendere le riflessioni maturate alle dinamiche finanziarie riguardanti l'area dirigenziale delle Regioni ordinarie tutte, utilizzando per l'analisi i dati afferenti al biennio 1997/1998.

I dati per le Regioni ordinarie relativi al 1999, come in precedenza detto non sono stati utilizzati per le valutazioni e le comparazioni annuali. In particolare, si è voluto nell'ambito del costo del lavoro della dirigenza regionale (che risulta svincolato dalle leggi finanziarie e posto a carico dei bilanci degli enti di riferimento), prestare un'attenzione specifica alla forbice retribuzione di posizione/retribuzione di risultato, nonché alle relative implicazioni.

Non si è mancato, peraltro, di volgere lo sguardo anche al tema più ampio del rapporto tra retribuzione fissa e retribuzione accessoria, anche con riguardo al personale dei livelli. Funzionale all'analisi è stata l'applicazione di alcuni indicatori finanziari, sui dati Ragioneria Generale dello Stato per il Piemonte 1999, riportati nella tabella seguente (Tab. n.3)⁴³; nonché la costruzione di tabelle specifiche per l'insieme delle Regioni ordinarie, (Tab.4 e Tab. 5) in grado di evidenziare il fenomeno in discussione. In entrambe i casi, nel rispetto della scelta metodologica di fondo, si è ritenuta utile l'applicazione dei soli indicatori in grado di mettere a fuoco gli aspetti salienti della problematica oggetto di analisi.

⁴² Si tratta degli esiti del referto del Collegio regionale di controllo della Corte dei conti presso la Regione Piemonte per l'anno 1999.

⁴³ I dati riportati nella tabella n.3 hanno trovato conferma in quelli forniti direttamente dalla Regione Piemonte a seguito delle richieste istruttorie del Collegio regionale per il controllo della Corte dei conti finalizzate alla redazione del referto per l'anno 1999.

Regione Piemonte anno 1999

Tabella 3

DESCRIZIONE	Misura	DATI
Mensilità liquidate dirigenti	Unità	3.291
Personale dirigenziale al 31 dicembre	Unità	311
Totale personale la 31 dicembre	Unità	3.059
Spesa per retribuzione lorda livelli	lire*1000	107.546.093
Spesa per retribuzione lorda dirigenti	lire*1000	34.522.663
Mensilità liquidate totali	Unità	38.530
Spesa retribuzione accessoria dirigenti	lire*1000	11.675.033
Spesa per retribuzione lorda totale	lire*1000	151.968.439
Retribuzione di posizione dirigenti	lire*1000	10.584.024
Retribuzione di risultato dirigenti	lire*1000	1.029.542
DESCRIZIONE		INDICATORI
Dirigenti medi nell'anno	Unità	274
Dipendenti medi nell'anno	Unità	3211
Carico della dirigenza	Unità	10
Retribuzione media lorda dirigenti	lire*1000	125.880
Retribuzione media lorda livelli	lire*1000	33.495
Rapporto retributivo dirigenti/livelli	Rapporto	3,8
Tasso di retribuzione accessoria dirigenti	%	34
Peso della spesa dirigenza su spesa tot. personale	%	23
Rapporto retrib. posizione su retrib.risultato	Rapporto	10

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria Generale dello Stato.

Occorre ricordare, in questa sede, che il CCNL dell'area dirigenziale del comparto Regioni e autonomie locali, quadriennio normativo 1998-2001 e biennio economico 1998-99, è stato conforme ai sostanziali mutamenti introdotti dal D.lgs. 3 febbraio 1993, n.29 e successive modificazioni e integrazioni. La normativa, infatti, ha previsto la completa privatizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici, in quanto gli istituti giuridici ed economici creati per tale categoria sono stati ricondotti sotto la disciplina contrattuale o delle fonti normative tipiche della dirigenza privata. Innovativa, per quanto qui preme evidenziare, l'introduzione a livello contrattuale della retribuzione di posizione e di risultato, da finanziare con il Fondo per il trattamento di posizione e di risultato. Alla retribuzione di posizione, variabile annualmente da 17 a 82 milioni di lire, si aggiunge la retribuzione di risultato, non limitata dal contratto⁴⁴. Il CCNL in argomento è stato certificato dalla Corte dei conti il 23 dicembre 1999 con osservazioni e raccomandazioni.

⁴⁴ Il CCNL prevede che gli Enti interessati definiscano annualmente i criteri per la sua determinazione.

In tale sede, un rilevante aspetto di criticità risultò dalla disposizione dell'art.26, comma 1, lett.g) del contratto, in base alla quale, a decorrere dall'anno finanziario 1999, per il finanziamento della retribuzione di posizione e di quella di risultato è utilizzato "l'importo annuo della retribuzione individuale di anzianità nonché quello del maturato economico di cui all'art.35, comma 1, lett.b del CCNL del 10 aprile 1996 dei dirigenti comunque cessati dal servizio a far data dal 1 gennaio 1998". Tale disposizione, non coerente con la politica di settore volta a realizzare il blocco del turn over, concorre ad acuire il fenomeno dell'aumento della spesa per il personale nonostante la diminuzione numerica dello stesso.

Infatti il blocco del turn-over dovrebbe essere finalizzato al risparmio dovuto alle retribuzioni non corrisposte per coloro che sono cessati dal servizio. Invece tali risparmi sono utilizzati per incrementare le retribuzioni dei dirigenti rimasti in servizio. L'aumento della spesa per la retribuzione lorda della dirigenza, nonostante la sua diminuzione numerica, si manifesta anche nell'anno 1998. Tale diminuzione che era già evidente a partire dal 1996, vanifica le raccomandazioni di questa Corte. Il fenomeno appena evidenziato, rischia di acuirsi per via della contrattazione decentrata, che per il comparto in esame disporrà di margini di manovra sempre più rilevanti.

Si dimostra, pertanto, essenziale il monitoraggio sul concreto andamento dei costi contrattuali, al fine di salvaguardare gli equilibri macroeconomici stabiliti in sede di contrattazione nazionale.

La normativa generale organizzatoria delle singole Regioni ordinarie, precedentemente al CCNL di cui detto ma nella vigenza del D.lgs.29/93, si ispira alla fondamentale distinzione tra direzione politico-amministrativa, il cui compito è quello di definire e promuovere la realizzazione degli obiettivi e dei programmi da attuare e di verificare la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali, e gestione amministrativa che ha la responsabilità della gestione finanziaria, amministrativa e tecnica, impegnando l'amministrazione verso l'esterno ed assumendone la responsabilità dei risultati.

La ricaduta retributiva della predetta responsabilizzazione, per quanto riguarda i dirigenti, si coglie, sul piano dei principi, nella funzione assegnata alla retribuzione di risultato che, infatti, risulta finalisticamente orientata a incentivare il raggiungimento degli obiettivi programmati.

La retribuzione di posizione, diversamente, viene corrisposta al dirigente in relazione all'esistenza di una unità organizzativo-funzionale e all'incardinazione del dirigente stesso, in posizione sovraordinata, in seno a questa.

E' noto come sia prevista, in generale, una verifica dei risultati e una valutazione dell'attività dirigenziale, essenziale al fine della corresponsione della retribuzione di risultato, da adottare, conformemente al D.lgs 30 luglio 1999, n.286, attraverso un sistema permanente di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dai dirigenti, tenendo in considerazione i programmi, gli obiettivi da perseguire, le risorse umane, finanziarie e strumentali effettivamente a disposizione. Come è noto, nella contrattazione integrativa, che si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, il controllo ex ante di compatibilità dei costi contrattuali con i vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione di ogni amministrazione è effettuato dai collegi di revisori dei conti

ovvero dai servizi di controllo interno. Esula dagli obiettivi di questa breve analisi l'esame della complessa problematica relativa all'incerto decollo dei predetti istituti.⁴⁵

Relativamente alla Regione Piemonte, tuttavia, occorre evidenziare che dall'analisi del trattamento economico dei dirigenti è stata riscontrata un'elevata entità della retribuzione di posizione che viene corrisposta, come in precedenza specificato, esclusivamente in ragione della posizione funzionale; questa è risultata pari a circa 10 miliardi di lire. La retribuzione di risultato per l'anno 1999 ammonta a circa 1 miliardo di lire. Non deve essere sottovalutato, inoltre, che circa 1/3 della retribuzione lorda dei dirigenti della Regione è costituito dalla retribuzione di posizione. Sempre nella Regione Piemonte, nel 1999, si è avuta un'incidenza della retribuzione accessoria della dirigenza sulla retribuzione totale del 34%. Il dato percentuale così rilevante si spiega con l'inserimento, effettuato dalla Ragioneria Generale dello Stato, del trattamento economico di posizione dei dirigenti regionali, nella retribuzione fissa fino al 1998, mentre successivamente (1999) il medesimo dato è stato inserito all'interno della retribuzione accessoria.

Passando alle Regioni ordinarie si registra la variazione del tasso di retribuzione accessoria dei livelli, che è stata del +2%, (dal 10% del 1997 al 12% del 1998). Aumenta, invece, notevolmente nel 1998 la spesa per la retribuzione accessoria dei dirigenti (+410%), rimanendo comunque contenuto il tasso di retribuzione accessoria dei dirigenti, sempre per il 1998, che si attesta sul 3%. Anche per le Regioni ordinarie, nel 1999, la Ragioneria Generale dello Stato ha ricondotto la retribuzione di risultato dei dirigenti nell'ambito della retribuzione accessoria (eccezion fatta per alcune Regioni). Tale circostanza, anche in questo caso, spiega il significativo aumento tendenziale del tasso di retribuzione accessoria nel corso del 1999 (+18% per le Regioni ordinarie, pur trattandosi di dati non completi, Cfr.Tab.4).

Spesa per retribuzione fissa e accessoria dirigenti e livelli

Tabella 4
(migliaia)

	anno 1997	anno 1998	anno 1999
spesa per retribuzione fissa livelli:	1.439.411.546	1.451.967.339	1.347.041.414
spesa per retribuzione fissa dirigenti:	399.365.402	397.694.212	301.832.194
spesa per retribuzione accessoria livelli:	155.020.215	192.654.582	157.105.771
spesa per retribuzione accessoria dirigenti:	2.505.821	12.768.597	65.009.736

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria Generale dello Stato.

⁴⁵ Risulta infatti dallo specifico referto della Corte dei conti avente per oggetto la verifica della costituzione e del funzionamento dei servizi di controllo interno (prima del d.lgs 286 del 1999) nel comparto Regioni- Enti Locali che essi hanno avuto scarsa applicazione.

Al di là del quadro numerico, brevemente richiamato, preme fermare l'attenzione su un aspetto che si reputa importante. La questione spinosa sembra si ponga, come accennato, nell'ambito della dirigenza regionale, relativamente alla sproporzione della quantificazione di risorse destinate per la retribuzione di posizione rispetto a quelle assegnate a quella di risultato. Infatti, in Piemonte, nel 1999, il rapporto tra la due retribuzioni è di 1 a 10. Nell'ambito delle Regioni ordinarie nel complesso, nel 1998, il rapporto è stato addirittura di 1 a 20 (Cfr. Tab n.5 e Graf. 1)⁴⁶. Tale circostanza induce a ipotizzare come le Regioni a statuto ordinario abbiano scelto la "via facile" rispetto alla soluzione delle questioni che, sul piano normativo ed economico, poneva la riforma della dirigenza pubblica.

Più chiaramente, non sembra possa affermarsi che la responsabilizzazione della dirigenza regionale debba necessariamente passare solo attraverso la "strettoia" del risultato dovendosi, al contrario, ritenere che anche l'incardinazione del dirigente all'interno dell'Ente (la posizione) intesa nella sua portata più ampia, comporti le connesse attività funzionali da esercitarsi con le necessarie professionalità e responsabilità. Aumentando eccessivamente la retribuzione di posizione, che entra nel trattamento economico solo eccezionalmente revocabile, si rischia di disincentivare il perseguimento di una maggiore efficienza ed efficacia nell'esercizio della funzione dirigenziale⁴⁷.

Dirigenza: spesa per la retribuzione di posizione e di risultato

Tabella 5
(migliaia)

	anno 1997	anno 1998	anno 1999
spesa per retribuzione di risultato dirigenti:	1.571.039	5.123.989	4.307.917
spesa per retribuzione di posizione dirigenti:	99.488.464	105.874.966	88.564.722

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria Generale dello Stato.

Nel contesto descritto, il trattamento economico, su un piano soggettivo, perde la possibilità di svolgere un ruolo di spinta nel miglioramento delle *performances* individuali dei dirigenti regionali; sia perché il sostanziale automatismo della retribuzione di posizione scoraggia l'avvio di circuiti virtuosi, sia per la scarsa rilevanza della retribuzione di risultato, la quale, in ultima analisi, non costituisce un

⁴⁶ Il calcolo ha tenuto conto dei dati singolarmente e direttamente estrapolati dalle tabelle fornite dal sistema informatico della Ragioneria Generale dello Stato relative alle singole Regioni.

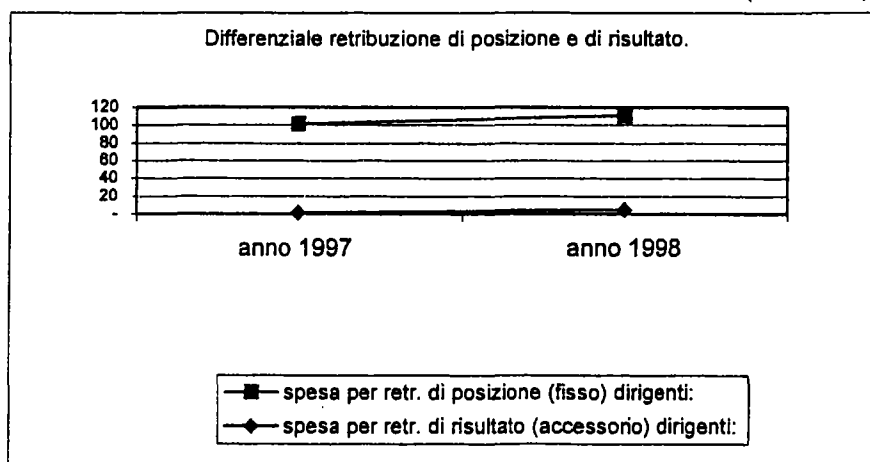
⁴⁷ Preme ricordare che l'art.21 del D.lgs 03/02/1993 n.29, lega la responsabilità dirigenziale non solo al mancato raggiungimento degli obiettivi ma, altresì, "...ai risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione...", richiamando la normale funzione che il dirigente svolge all'interno dell'ente di appartenenza.

serio incentivo al raggiungimento di quanto programmato né, al contrario, può essere avvertita come significativa perdita economica nell'ipotesi, limite, di mancato obiettivo.

Inoltre, come visto, il CCNL del comparto Regioni e Autonomie locali per il biennio economico 1998-99, mentre fissa dei limiti per la retribuzione annua di posizione (da 17 a 82 milioni di lire), non pone limiti alla retribuzione annua di risultato lasciando ai singoli enti ampio spazio di manovra.

Peraltro, sul piano oggettivo, l'esiguità delle risorse destinate in concreto alla retribuzione di risultato ostacola il perfezionamento dei meccanismi di controllo sull'attività dirigenziale, quali quelli previsti dalla D.lgs 286/99, e ritarda la diffusione delle tecniche di produzione di stampo aziendalistico all'interno delle pubbliche amministrazioni. Si nota, così, una seria distorsione nella concreta attuazione di strumenti giuridico-economici solo astrattamente idonei a veicolare il tanto auspicato cambiamento della PA. Nella realtà di settore esaminata (Regioni ordinarie, Regione Piemonte) tali strumenti, anche in ragione della loro natura elastica, si ritiene siano stati piegati a logiche che ne negano l'originaria funzione svilendone la capacità migliorativa del sistema.

Grafico 1
(milioni-lire)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato.

Una spinta al miglioramento, per quanto riguarda tale ultimo aspetto, dovrebbe venire a seguito della recente riforma della legge quadro di contabilità regionale (D.lgs 28 marzo 2000, n.76). Sono note le resistenze che, nelle realtà regionali, con intensità diverse, ha incontrato la concreta attuazione della distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa voluta dal legislatore nazionale. Sul piano tecnico-giuridico, l'assenza di strumenti di gestione per obiettivi assimilabili, per contenuti e finalità, ai Piani esecutivi di gestione (P.e.g.), in uso presso le amministrazioni comunali e provinciali, ha finito, in molti casi, per riproporre la prassi delle continue deliberazioni di assegnazione di risorse ai dirigenti da parte delle Giunte Regionali in corso di

esercizio, ovvero, nei casi più gravi, il ripetersi dell'irregolare assunzione degli impegni di spesa direttamente dai componenti delle Giunte Regionali.

Le nuove leggi di contabilità regionali, da emanarsi sulla scia delle aperture che il D.lgs 28 marzo 2000, n.76 offre, e soprattutto i regolamenti di contabilità regionali (che fisseranno la disciplina di dettaglio), potranno certamente prevedere strumenti operativi in linea con la filosofia della gestione per budget e obiettivi, del tutto analoghi ai P.e.g.⁴⁸. Tali strumenti, ci si augura, varranno ad accentuare la responsabilità della dirigenza regionale, valorizzando, in particolare, il significato della retribuzione di risultato e dei connessi controlli.

Si rinvia, per ulteriori considerazioni in ordine al rapporto retributivo dirigenti/livelli e al peso della spesa per la dirigenza sulla spesa totale del personale, alle risultanze degli indicatori riportati nelle tabelle allegate ritenute immediatamente esplicative

Tuttavia si segnala la variazione del tasso di diffusione del part-time il cui incremento (26%, corrispondente a circa 1650 unità su circa 57 mila) non è indice di una significativa diffusione dell' istituto in argomento, che incide del solo 4% sul personale dei livelli a tempo indeterminato.

Tabella 6

**Regioni a statuto ordinario e Consigli Regionali
Dati generali**

Dati generali	Descrizione	1997	1998	1999	Variazione 1998-1997	Incidenza %
1	Mensilità liquid. livelli	506.254	504.528	428.678	-1.726	0%
2	Mensilità liquid. restante pers.	26.304	21.727	27.710	-4.577	-17%
3	Mensilità liquidate dirigenti	50.009	47.010	40.671	-2.999	-6%
4	Dotazione organica dirigenti	4.528	4.042	3.400	- 486	-11%
5	Mensilità liquidate totali	582.567	573.265	497.059	-9.302	-2%
6	Personale dirigenziale al 31 dicembre	4.136	3.910	3.489	- 226	-5%
7	Personale a tempo indeterminato al 31 dicembre	46.378	46.513	41.464	135	0%
8	Personale a tempo indeterminato al 31 dicembre (livelli)	42.242	42.603	37.975	361	1%
9	Dotazione organica personale a tempo ind.to	47.310	44.474	31.558	-2.836	-6%
10	Dotazione organica livelli	42.782	40.432	28.158	-2.350	-5%
11	Dotazione organica restante personale	358	358	358	-	0%
12	Dotazione organica totale	47.668	44.832	31.916	-2.836	-6%
13	Restante personale al 31 dicembre	4.963	5.598	5.558	635	13%
14	Personale livelli e restante personale	46.205	48.201	43.533	1.996	4%

⁴⁸ I primi DDL regionali di cui si ha notizia, volti alla modifica della disciplina contabile sulla scorta della nuova legge quadro, infatti, prevedono strumenti per la determinazione degli obiettivi e per l'assegnazione delle risorse ai dirigenti variamente nominati (Programmi operativi, Piani di gestione, Piani economici).

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Dati generali	Descrizione	1997	1998	1999	Variazione 1998-1997	Incidenza %
15	Giornate lavorate	9.204.996	10.011.707	8.602.449	806.711	9%
16	Totale personale al 31 dicembre	51.341	52.111	47.022	770	1%
17	Personale femminile complessivo al 31 dic.	20.418	20.741	20.181	323	2%
18	Giornate lavorative	12.185.297	12.119.033	10.396.817	- 66.264	-1%
19	Numero dipendenti a tempo ind.to con anzianità > 30 anni	1.435	1.814	2.682	379	26%
20	Spesa retribuzione accessoria dirigenti	2.505.821	12.768.597	65.009.736	10.262.776	410%
21	Spesa retribuzione fissa dirigenti	399.365.402	397.694.212	301.832.194	1.671.190	0%
22	Spesa retribuzione accessoria livelli	155.020.215	192.654.582	157.105.771	37.634.367	24%
23	Spesa retribuzione fissa livelli	1.439.411.546	1.451.967.339	1.347.041.414	12.555.793	1%
24	Spesa per retribuzione lorda dirigenti	401.871.223	410.462.809	366.841.930	8.591.586	2%
25	Spesa per retribuzione lorda livelli	1.594.431.761	1.644.621.921	1.504.147.185	50.190.160	3%
26	Giorni assenza totali	2.980.301	2.107.326	1.794.368	- 872.975	-29%
27	Spesa per retribuzione lorda totale personale	2.078.689.256	2.143.669.007	1.957.765.100	64.979.751	3%
28	Spesa per la formazione	10.839.338	11.845.511	11.346.069	1.006.173	9%
29	Costo del lavoro	3.165.282.670	3.184.318.949	2.697.649.236	19.036.279	1%
30	Costo del personale	2.954.549.864	3.074.418.286	2.600.758.101	119.868.422	4%
31	Ingressi DA altre amministrazioni	300	341	254	41	14%
32	Passaggi AD altre amministrazioni	666	516	425	- 150	-23%
33	Assunti a tempo indeterminato	814	1.678	1.084	-3.051	-65%
34	Cessati a tempo indeterminato	3.012	1.669	1.448	-1.879	-53%
35	Assunti totali	4.729	4.665	1.512	4.140	
36	Cessati totali	3.548	3.362	1.937	2.573	
37	Personale a tempo ind.to in part-time fino al 50% al 31 dicembre	525	754	660	229	44%
38	Personale a tempo ind.to in part-time oltre il 50% al 31 dic.	789	915	1.040	126	16%
39	Totale personale in part-time al 31 dicembre	1.314	1.669	1.700	355	27%
40	Giorni lavorativi	251	251	251	-	0%

Nota: il dato generale del restante personale (come da tabelle R.G.S.) è comprensivo dei L.S.U.

Elaborazione Corte dei Conti su dati della Ragioneria Generale dello Stato

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 7

Regioni a statuto ordinario e Consigli Regionali
Indicatori

N.	Descrizione	Misura	1997	1998	1999	Variaz. 1998-1997	Incidenza %
1	Grado di copert.organ. del pers. tempo ind.	%	98	105	131	7	7%
2	Grado di copert.organ. del pers.dirigente	%	91	97	103	5	6%
3	Dipendenti medi nell'anno	unità	48.547	47.772	41.422	-775	-2%
4	Dipendenti a tempo indetermin. medi nell'anno	unità	46.355	45.962	39.112	-394	-1%
5	Dipendenti dei livelli medi nell'anno	unità	42.188	42.044	35.723	-144	0%
6	Dirigenti medi nell'anno	unità	4.167	3.918	3.389	-250	-6%
7	Tasso di dipendenti a tempo indeterminato	%	95	96	94	1	1%
8	Carico della dirigenza	unità	11	13	13	2	17%
9	Rapporto di sostituz.del personale cessato	unità	0,27	1,01	0,75	1	272%
10	Tasso di turn over	%	-0,05	0,00	- 0,01	0,05	-100%
11	Tasso di turn over per mobilità	unità	- 0,008	- 0,004	- 0,004	0,004	-52%
12	Diffusione del Part-time	%	3	4	4	1	26%
13	Intensità del ricorso al part-time	%	40	45	39	5	13%
14	Diminuzione latente del personale al 31 dic.	unità	420	560	538	140	33%
15	Tasso di femminilizzazione	%	40	40	43	0	0%
16	Tasso di anzianità	%	3	4	8	1	27%
17	Anzianità media	valore		14	14	14	
18	Retribuzione media lorda dei dirigenti	lire*1000	96.432	104.777	108.237	8.345	9%
19	Retribuzione media lorda livelli	lire*1000	37.794	39.117	42.106	1.323	4%
20	Rapporto retributivo dirigenti/livelli	valore	3	3	3	0	5%
21	Tasso di retribuzione accessoria dirigenti	%	1	3	18	2	399%
22	Tasso di retribuzione accessoria livelli	%	10	12	10	2	20%
23	Costo del lavoro unitario	lire*1000	65.200	66.656	65.127	1.456	
23b	Costo del personale unitario	lire*1000	60.859	64.356	62.788	3.497	6%
24	Costo del person. unit.medio giornaliero	lire*1000	242	256	250	14	6%
25	Costo del person. unit.medio giorn.lavorata	lire*1000	321	307	302	- 14	-4%
26	Incidenza delle assenze sul costo del pers.	lire*1000	1	1	1	0	11%
27	Incid.spesa form. su costo lav.-costo pers.	%	5	11	12	6	110%

Elaborazione Corte dei Conti su dati della Ragioneria Generale dello Stato

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 8

Regioni e Consigli Regionali
Dati generali
 (comprende Regioni a statuto ordinario e speciale)

N.º	Descrizione	1997	1998	1999	Variazione 1998-1997 (a)	Incidenza % (a)
1	Mensilità liquid. livelli	673.525	673.938	601.430	413	0%
2	Mensilità liquid. restante pers.	49.694	54.284	57.929	4.590	9%
3	Mensilità liquidate dirigenti	55.775	53.137	49.465	- 2.638	-5%
4	Dotazione organica dirigenti	5.426	5.244	4.447	- 182	-3%
5	Mensilità liquidate totali	778.994	781.359	708.824	2.365	0%
6	Personale dirigenziale al 31 dicembre	4.577	4.484	4.208	-93	-2%
7	Personale a tempo indeterminato al 31 dicembre	60.963	61.384	56.849	421	1%
8	Personale a tempo indeterminato al 31 dicembre (livelli)	56.386	56.900	52.641	514	1%
9	Dotazione organica personale a tempo ind.to	64.281	62.122	46.653	- 2.159	-3%
10	Dotazione organica livelli	58.855	56.878	42.206	- 1.977	-3%
11	Restante personale al 31 dicembre	6.204	7.627	7.318	1.423	23%
12	Personale livelli e restante personale	62.590	64.527	59.959	1.937	3%
13	Giornate lavorate	12.997.084	13.568.477		571.393	4%
14	Totale personale al 31 dicembre	67.167	69.011	64.167	1.844	3%
15	Personale femminile complessivo al 31 dic.	27.848	30.272	28.445	2.424	9%
16	Giornate lavorative	16.293.916	16.343.363	14.826.235	49.447	0%
17	Numero dipendenti a tempo ind.to con anzianità > 30 anni	1.676	2.140	3.004	464	28%
18	Spesa retribuzione accessoria dirigenti	3.311.367	14.974.584	74.312.089	11.663.217	352%
19	Spesa retribuzione fissa dirigenti	465.857.004	471.354.395	374.856.116	5.497.391	1%
20	Spesa retribuzione accessoria livelli	186.853.391	235.887.161	203.730.342	49.033.770	26%
21	Spesa retribuzione fissa livelli	2.044.147.198	2.074.041.965	1.942.547.077	29.894.767	1%
22	Spesa per retribuzione lorda dirigenti	469.168.371	486.328.979	449.168.205	17.160.608	4%
23	Spesa per retribuzione lorda livelli	2.231.000.589	2.309.929.126	2.146.277.419	78.928.537	4%
24	Giorni assenza totali	3.296.832	2.774.886	2.705.969	- 521.946	-16%
25	Spesa per retribuzione lorda totale personale	2.840.293.461	2.957.441.108	2.760.074.420	117.147.647	4%
26	Spesa per la formazione	13.567.107	14.517.480	14.493.208	950.373	7%
27	Costo del lavoro	4.171.822.946	4.346.829.443	3.890.075.652	175.006.497	4%
28	Costo del personale	4.042.432.976	4.212.096.803	3.767.206.285	169.663.827	4%

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

N.º	Descrizione	1997	1998	1999	Variazione 1998-1997 (a)	Incidenza % (a)
29	Ingressi DA altre amministrazioni	393	624	570	231	59%
30	Passaggi AD altre amministrazioni	674	525	435	- 149	-22%
31	Assunti totali	5.310	5.226	2.352	4.479	
32	Cessati totali	4.275	3.622	2.262	2.435	
33	Personale a tempo ind.to in part-time fino al 50% al 31 dicembre	747	1.019	961	272	36%
34	Personale a tempo ind.to in part-time oltre il 50% al 31 dic.	1.187	1.456	1.696	269	23%
35	Totale personale in part-time al 31 dicembre	1.934	2.475	2.657	541	28%
36	Giorni lavorativi	251	251	251	-	0%

Nota: il dato generale restante personale (come da tabelle R.G.S.) è comprensivo dei L.S.U.

Elaborazione Corte dei Conti su dati della Ragioneria Generale dello Stato