I dipendenti complessivi del comparto ammontano alla fine del 2000 a 673.421 unità, con un decremento dell'11,2% rispetto al 1997.

Per contro, nel quadriennio, la retribuzione lorda complessiva del personale è aumentata, sia pure lievemente, attestandosi, nel 2000, a 26,8 mila miliardi.

Il rapporto di sostituzione (assunti/cessati) nel 2000 è leggermente inferiore a 0,3. Ciò significa che gli assunti (27.590) rappresentano circa il 30% dei cessati (96.417).

Il tasso di *turn over* [100*assunti-cessati)/dipendenti medi nell'anno] nello stesso esercizio è di -11,3: il valore più basso di tutto il settore pubblico.

Il *part time* è passato nel quadriennio 1997-2000 dal 2,6% al 4,9%. E' diminuita però, nel periodo in questione, l'intensità, cioè l'incidenza del regime oltre il 50%.

Il tasso di femminilizzazione è del 46%, contro il 52% del settore non statale.

La retribuzione media lorda dei dirigenti di seconda fascia ammonta nel 2000 a 117 milioni; quella del personale dei livelli, a 43,1 milioni. Il rapporto tra detti importi é pari a 2,7.

Il costo del lavoro medio per giornata lavorativa è di 208.674; quello per giornata lavorata, 279.687.

7.1.2 L'andamento della contrattazione del comparto negli anni 2000-2001

Nell'anno appena terminato il comparto è stato caratterizzato da una tornata contrattuale relativa sia alla dirigenza che al personale non dirigenziale, particolarmente complessa, caratterizzata da molteplici atti di indirizzo dei Comitati di settore, anche tra loro contraddittori, da altrettanti provvedimenti del Governo resi sugli atti di indirizzo e da una serie di raccomandazioni da parte della Corte dei Conti, talune delle quali disattese da parte dell'ARAN.

Alla data di approvazione del presente referto al Parlamento, risulta chiusa la tornata contrattuale relativa al personale non dirigenziale, che ha visto la sottoscrizione, nello scorso ottobre del contratto riguardante il biennio economico 2000-2001 da parte dell'ARAN, senza la certificazione positiva della Corte dei Conti, che sulla Ipotesi trasmessa aveva dapprima deliberato (deliberazione 4 luglio 2001, n. 33/CONTR/C.L./01) la insussistenza delle condizioni di compatibilità

economica e finanziaria e successivamente, dopo la riapertura delle trattative e la riquantificazione degli oneri, aveva mantenuto fermo il proprio orientamento, riferendone al Parlamento (deliberazione 3 agosto 2001, n. 43/CONTR./CL/01 e deliberazione 2001, n. /CONTR./CL/01).

Quanto invece all'area della dirigenza, alla data di approvazione del presente referto annuale, il contratto non risulta ancora sottoscritto, dopo che la Corte dei Conti ha ritenuto l'insussistenza dei requisiti minimi di compatibilità economica e finanziaria (deliberazione 3 novembre 2001), statuendo nella successiva adunanza del 13 dicembre 2001, di riferire al Parlamento, con una specifica relazione, a seguito della riformulazione della relazione tecnica da parte dell'ARAN.

L'originaria Ipotesi di accordo relativa al personale non dirigenziale delle regioni e delle autonomie locali per il biennio economico 2000-2001, era stata stipulata il 1° giugno 2001, al termine del biennio economico di riferimento e dunque con un rilevante ritardo.

Il 19 novembre 1999 il Consiglio dei Ministri esprimeva il proprio parere sulle linee di indirizzo per la definizione del contratto integrativo al CCNL 1998/2001 del comparto regioni ed autonomie locali per il personale non dirigenziale, nonché le linee di indirizzo per i rinnovi dei CCNL per il secondo biennio economico 2000/2001 per il personale non dirigenziale e per l'autonoma area di contrattazione della dirigenza, rilevando che per il personale non dirigenziale gli "eventuali ulteriori oneri" avrebbero dovuto trovare copertura nell'ambito delle disponibilità previste dal CCNL 1998-1999 del 1° aprile 1999.

Il successivo 23 marzo 2000 il Comitato di settore adottava una serie di nuovi indirizzi sull'accordo integrativo di cui all'art. 24 del CCNL del 1° aprile 1999: più specificamente il Comitato dava mandato all'ARAN, sulla base dei parametri di virtuosità, che avrebbero potuto differenziarsi per tipologia di ente e tenuto conto di comuni principi ispiratori da definirsi in sede di contrattazione, di individuare la percentuale massima di risorse contrattuali entro cui gli enti avrebbero potuto prevedere incrementi in relazione alla disponibilità di spesa dei relativi bilanci ed in relazione ai parametri di virtuosità conseguiti od in corso di conseguimento. Fissava altresì alcuni criteri di massima individuati nella sperimentabilità dell'istituto, nel tetto massimo alle risorse da rendersi disponibili, le quali avrebbero dovuto essere

individuate in sede di contrattazione nazionale, nella possibilità di incremento anche per gli enti che si fossero "avvicinati" ai parametri fissati, nella determinazione del limite massimo di risorse da rendere disponibile da parte degli enti che avessero raggiunto i parametri indicati.

Il 7 aprile 2000 il Consiglio dei Ministri esprimeva, con riferimento ad ambedue le aree di contrattazione, dirigenziale e non dirigenziale, il proprio parere positivo, ai sensi dell'art. 51 del D. Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (oggi art. 47 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165), ricordando, tra l'altro, come "*relativamente alla previsione di particolari indennità, i possibili ulteriori oneri devono trovare copertura nell'ambito delle disponibilità già previste dal CCNL 1° aprile 1999*".

In data 14 novembre 2000 e 2 febbraio 2001 il Comitato di settore adottava ulteriori tre direttive, l'una integrativa, relativa all'area del personale non dirigenziale, l'altra relativa al rinnovo del contratto per il biennio 2000-2001 relativa all'area dirigenziale del comparto e la terza sui processi di mobilità di personale tra le amministrazioni dello Stato e gli enti locali; tutte le direttive recano la data dell'8 febbraio 2001.

Nelle direttive ora ricordate il Comitato di settore modificava alcune scelte di fondo nella allocazione delle risorse finanziarie a disposizione rispetto alle precedenti determinazioni. In particolare veniva affermato che in relazione al rinnovo contrattuale del biennio 2000-2001 e con riferimento agli incrementi del trattamento tabellare, questi avrebbero potuto "*essere determinati secondo le misure dei valori medi, di categoria, già concretizzatesi nei contratti relativi allo stesso periodo degli altri comparti contrattuali in cui si è già raggiunta un'intesa*".

Nella direttiva dell'8 febbraio 2001 relativa all'area dirigenziale il Comitato invece stabiliva che le risorse disponibili nei termini percentuali previsti per gli altri comparti del pubblico impiego fossero principalmente impegnate per il potenziamento della retribuzione di risultato dei dirigenti, anziché di quella di posizione al fine di privilegiare la parte retributiva variabile, strettamente connessa alla valutazione della prestazione dirigenziale collegata al raggiungimento dei risultati attesi secondo gli strumenti giuridici già definiti dai precedenti CCNL dell'area dirigenziale stessa vigenti.

Il 16 febbraio 2001 il Consiglio dei Ministri esprimeva il parere favorevole del Governo sui tre atti di indirizzo con alcune raccomandazioni.

Il 1° giugno 2001, cioè al termine del biennio economico di riferimento, veniva siglata l'Ipotesi di accordo relativa al personale non dirigenziale delle regioni e delle Autonomie Locali, che era trasmessa successivamente alla Corte dei Conti per la certificazione di rito.

Il 3 luglio 2001 con una nuova direttiva integrativa relativa all'area della dirigenza, il Comitato di settore affermava che le risorse per la contrattazione relative a detta area, potessero essere messe a disposizione "***nella stessa misura*** *percentuale rispetto a quella su cui si è definita l'ipotesi di contratto collettivo del biennio economico* ***del personale del comparto 1*** *del giugno 2001, concentrando tutte queste risorse nell'anno 2001, prevedendo uno scaglionamento degli incrementi contrattuali a decorrere quindi dal gennaio 2001*". Puntualizzava ulteriormente il comitato che "*per raggiungere soluzioni analoghe a quelle già formalizzate per il trattamento economico tabellare dei dirigenti dello Stato, nel contratto della dirigenza dell'Area 1, è disponibile ad aggiungere una quota di ulteriori risorse, non superiore al 3,3%, da poter destinare agli incrementi contrattuali del solo trattamento economico tabellare della dirigenza del comparto*".

In data 9 agosto 2001 il Consiglio dei Ministri esprimeva la propria valutazione positiva sulla direttiva integrativa "*per quanto attiene agli aspetti riguardanti la compatibilità con le linee di politica economica e finanziaria nazionale*".

L'11 settembre 2001 veniva siglata l'ipotesi di accordo relativa alla dirigenza del comparto. L'ipotesi di accordo è stata trasmessa alla Corte dei Conti il successivo 10 ottobre 2001.

Sin qui l'andamento delle indicazioni all'ARAN da parte del Comitato di settore relative all'intero comparto delle Regioni e delle autonomie locali.

Come già anticipato la Corte dei Conti si è espressa su ambedue le ipotesi di accordo relative al comparto Regioni ed Autonomie Locali in maniera sostanzialmente non positiva, negando la propria certificazione, stante, per un

verso, la mancata quantificazione degli oneri contrattuali, per altra, l'assenza delle condizioni di compatibilità economica e finanziaria previste dalla norma istitutiva.

7.1.3 Le indicazioni della Corte dei Conti sull'area non dirigenziale del comparto Regioni- Autonomie Locali

Nella deliberazione n. 33 del 4 luglio 2001, la Corte, nel rilevare un incremento medio della massa salariale pari al 4,3%, superiore dunque dell'1,5% al tasso di inflazione programmata (TIP), ricordava come esso non potesse, per il solo fatto di essere in linea con analoghi benefici concessi al personale di altri comparti, considerarsi compatibile sotto il profilo economico e finanziario, atteso che venivano a mancare completamente rassicurazioni e dimostrazioni da parte del Comitato di settore della sostenibilità dei relativi oneri in capo agli enti del comparto. Rileva al riguardo la Corte come mentre per il settore statale, preso a riferimento negli indirizzi del Comitato, il legislatore si fosse fatto carico di individuare precise risorse da destinare ai rinnovi contrattuali, per i settori diversi dallo Stato e quindi anche per quello delle Regioni ed Autonomie Locali, ove si fosse optato per una equiparazione sarebbe stato necessario supportarla con una precisa assunzione di responsabilità, basata sulla analisi attendibile dell'andamento dei bilanci dei principali enti del settore nel periodo considerato.

Nella medesima deliberazione la Corte mostrava inoltre alcune perplessità in ordine alla possibilità, concessa da una norma contrattuale, per ciascun ente del comparto di integrare e quindi incrementare le risorse da destinare alla contrattazione decentrata, senza un limite prefissato, se solo l'ente avesse dimostrato il raggiungimento di alcuni parametri definiti "di virtuosità".

Infine la Corte ricordava che l'abbandono dichiarato del limite del costo medio per l'attuazione di percorsi formativi, senza l'elaborazione di criteri diversi e limitativi dell'incremento della spesa, veniva a creare un meccanismo che alterava e snaturava la funzione istituzionale del fondo unico, concretando la possibilità di un continuo slittamento verso l'alto del personale, a ruolo aperto, senza più tetti certi.

A seguito di tale delibera l'ARAN riteneva di avvalersi di ambedue le forme di iniziativa consentite dall'art. 47, comma 6 del D. Lgs. n. 165/2001 e provvedeva a riaprire le trattative con le organizzazione sindacali, giungendo alla sottoscrizione

di una apposita nota sul controverso istituto dell'art. 5 della Ipotesi di accordo, nonché a fornire alcuni chiarimenti di natura tecnica circa l'impatto economico e finanziario dell'accordo.

L'esito delle iniziative assunte si concretava in una nota del Comitato di settore nella quale si riaffermava perentoriamente la sostenibilità degli oneri, senza, peraltro, esternare le motivazioni e le argomentazioni, giuridiche ed economiche, sottostanti.

Non veniva fissato alcun limite predeterminato alla eventuale crescita della spesa per il personale, né alla possibilità di utilizzare per intero il predetto incremento per finanziare esclusivamente incrementi stipendiali non collegati ad un miglioramento dei livelli di efficienza e di efficacia, nonché della qualità dei servizi. Venivano altresì confermati in blocco gli indicatori in precedenza concordati, mantenendo fermo il meccanismo di determinazione dei valori minimi in sede di contrattazione integrativa decentrata.

Le iniziative assunte dall'ARAN venivano tempestivamente comunicate alle Sezioni Riunite di questa Corte, che, nell'adunanza del 3 agosto 2001, deliberavano di riferire al Parlamento sull'intera vicenda negoziale (deliberazione 3 agosto 2001, n. 43/CONTR./CL/01).

Nella relazione al Parlamento, la Corte riproponeva tutte le perplessità legate alla necessità di scongiurare il fenomeno della rincorsa salariale tra categorie del pubblico impiego, di attenersi nella definizione degli incrementi al tasso di inflazione programmata e di evitare meccanismi, quali quelli dell'art. 5 del CCNL, che finivano con il porre la spesa per il personale degli enti locali, completamente fuori di ogni controllo e previsione, la Corte manifestava alcune perplessità generali circa il ruolo del Comitato di settore.

Nonostante l'avviso contrario della Corte dei Conti comunque il CCNL veniva firmato nel medesimo testo, con le stesse clausole e prevedendo gli stessi aumenti che avevano determinato una certificazione non positiva, sulla base del disposto dell'art. 47, comma 7 del D. Lgs. n. 165/2001.

7.1.4 Le indicazioni della Corte dei Conti sull'area dirigenziale del comparto Regioni- Autonomie Locali

Nella deliberazione del novembre 2001, relativa all'area della dirigenza del comparto, la Corte ha dovuto nuovamente ribadire alcune delle proprie considerazioni già svolte nella ora ricordata relazione al Parlamento relativamente al ruolo, ai poteri ed alla funzione dei Comitati di settore, nonché circa la reale capacità delle dichiarazioni da essi rese ad impegnare finanziariamente i bilanci degli enti locali, la cui autonomia organizzativa e finanziaria risulta ormai costituzionalmente sancita dopo la riforma del Titolo Quinto della Costituzione da parte della Legge Costituzionale n. 3/2001.

E' stato innanzitutto precisato come il tasso di incremento massimo della retribuzione determinato dalle parti trattanti sia significativamente superiore sia al tasso di inflazione programmata, fissato nei documenti di programmazione economico-finanziaria, sia al tasso di inflazione al consumo, pari al 2,6% per l'anno 2000 ed al 2,8% per l'anno 2001.

La Corte ha poi precisato come nei comparti nei quali si sono registrati incrementi della retribuzione media al di sopra del tasso di inflazione programmata e cioè dirigenza area I - alla quale l'ipotesi di accordo per la dirigenza delle Regioni ed Autonomie Locali mira a perequarsi - e sanità, vi fossero state delle precise scelte del legislatore con le quali sono state reperite, quantificate ed assegnate risorse aggiuntive rispetto a quelle "storiche", quantificabili nella misura usuale, fissata dall'Accordo governo-sindacati del 23 luglio 1993 (risorse storiche, maggiorate dei tassi di inflazione programmate, del differenziale per il recupero dell'inflazione reale)[1].

La Corte ha ribadito che la sola attestazione del Comitato di settore che le maggiori spese gravino solo sulle amministrazioni destinatarie, è insufficiente in quanto rende impossibile ogni riscontro sulla effettività delle maggiori risorse, mancando la dimostrazione della sussistenza delle stesse, atteso che il Comitato di settore, che è giunto sino ad individuarle in una percentuale pari al 3,3% della

[1] Infatti nel primo caso sussisteva la previsione della legge finanziaria per l'anno 2001 che aveva assegnato circa 100 mld. di risorse aggiuntive straordinarie al rinnovo del C.C.N.L. della dirigenza del comparto Stato e nel secondo è intervenuto un apposito decreto-legge, che ha reperito e stanziato maggiori risorse.

retribuzione media precedente, non dispone di un autonomo potere di reperimento delle stesse. Per altro verso, v'è il rischio concreto di un peggioramento della situazione finanziaria di quelle amministrazioni del comparto ed in specie degli enti locali di dimensioni medie e piccole, in cui all'aumento della spesa per il personale non coincida un aumento delle entrate, proprie o derivate[2].

Circa l'innalzamento della retribuzione tabellare o parte fissa fino al limite di 70 mln. di lire, pari a quella dei dirigenti dello Stato, la Corte dei Conti ha manifestato vari ordini di dubbi anche perché difettava una quantificazione degli oneri propri derivanti dallo spostamento di una quota della retribuzione di posizione.

Su queste basi ed in mancanza anche di indicazioni circa le fonti di reperimento delle maggiori risorse, che, evidentemente, non possono fare carico sul bilancio dello Stato, la valutazione sulla compatibilità economica e finanziaria dell'ipotesi di accordo non è stata positiva.

Rispetto a tali indicazioni l'ARAN ha riformulato la propria relazione tecnica nella quale, pur dando conto di quasi tutti i singoli istituti contrattuali, non vengono superati i punti salienti circa la mancanza dei requisiti di compatibilità economica e finanziaria ed in particolare il superamento dei TIP, la mancata quantificazione degli oneri, la mancata indicazione delle fonti di reperimento delle risorse da parte degli enti.

All'Adunanza del 13 dicembre 2001, le SS. RR. della Corte dei Conti hanno deliberato di riferire al Parlamento anche in relazione all'Ipotesi di accordo per la dirigenza del comparto Regioni – Autonomie Locali.

La Corte ha mosso una serie di rilievi generali, peraltro già anticipati nella suesposta ricostruzione delle vicende contrattuali del comparto, che riguardano per un verso il ruolo del Comitato di settore nella contrattazione relativa al comparto specificamente considerato e, per altro verso, all'inizio di un processo di rincorsa contrattuale tra il comparto stesso e quello delle amministrazioni dello Stato.

---

[2] Peraltro in quella occasione la Corte ha segnalato, sotto il profilo delle risorse trasferite agli enti locali non regionali, un significativo *trend* al ribasso tra il 1997 ed il 2000 dell'ammontare delle stesse, con una riduzione al 30 dicembre 2000 del 30,23% rispetto ai trasferimenti dell'anno 1997, recuperata poi nell'anno corrente, con un maggior trasferimento, destinato però a far fronte alle maggiori funzioni e competenze in capo alle amministrazioni locali, discendenti dai processi di riforma istituzionale dell'assetto della Repubblica.

Il Comparto in questione si presenta assolutamente variegato ed eterogeneo, siccome composto dagli oltre ottomila comuni, dalle novanta province, da tutte le regioni a statuto ordinario, dalle camere di commercio e dalle IPAB: per tale sua composizione esso costituisce un mondo a se stante, nemmeno lontanamente paragonabile od assimilabile agli altri comparti della contrattazione pubblica, spesso composti da un solo ente.

Da tali peculiarità derivano una serie di oggettive difficoltà in capo al Comitato di settore, allorché si tratta di verificare le reali ed effettive disponibilità dei bilanci dei singoli enti in relazione alle procedure di contrattazione collettiva.

Bisogna infatti ricordare che, con riferimento al comparto Regioni – Autonomie Locali, il legislatore ha stabilito espressamente che (art. 19, comma 4 della Legge 23 dicembre 1999, n. 488 - Legge Finanziaria 2000) "*Per i rinnovi contrattuali del personale dei comparti degli enti pubblici non economici, delle regioni e delle autonomie locali, del Servizio sanitario nazionale, delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione e delle università, ivi compreso il personale degli osservatori astronomici, astrofisici e vesuviano, ed alla corresponsione dei miglioramenti economici al personale di cui all'articolo 2, comma 5, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, provvedono le amministrazioni di competenza nell'ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci*". L'art. 50, comma 8 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Legge Finanziaria 2001) ha mantenuto fermo il principio, confermando l'esclusività della titolarità della spesa in capo alle amministrazioni di competenza.

L'ARAN stessa ha ammesso, in ambedue le tornate contrattuali, la impossibilità di dimostrare concretamente la sostenibilità finanziaria delle Ipotesi di Accordo relative agli enti locali territoriali presso tutti gli enti del comparto.

Cionostante permane una oggettiva necessità che vengano trasmessi dall'ARAN una serie di dati finanziari che dimostrino, disaggregando gli enti del comparto per categorie (Regioni, Province, Comuni, Camere di Commercio, Comunità Montane) la sussistenza complessiva delle risorse finanziarie necessarie.

Ciò che pare indispensabile non è una impossibile dimostrazione da parte del Comitato di settore e dell'ARAN della sostenibilità dei maggiori oneri contrattuali

sulla scorta di certificazione dei bilanci dei singoli enti, ma solo la dimostrazione della sussistenza complessiva delle risorse negli aggregati per ente.

Per i Comuni e le Province, enti che continuano a rimanere a prevalente finanza derivata, infatti risulta una riduzione nel tempo dei trasferimenti erariali dal bilancio dello Stato, cui si accompagna la imposizione di una riduzione delle spese correnti dovuta ai vincoli del Patto di Stabilità Interno.

Quanto alle Regioni l'andamento delle spese per il personale iscritto nei bilanci pluriennali ed in quelli annuali di previsione, consentirebbe di poter risalire alle scelte strategiche delle stesse da parte del Comitato di Settore.

In altri termini la compatibilità finanziaria di qualunque ipotesi di accordo ed in particolare di quelle attinenti al comparto Regioni ed Enti Locali non possono prescindere dalle quantificazioni dei nuovi e maggior oneri, di quelli storici e di quelli programmatici, che derivano da scelte strategiche di investimento sul personale delle amministrazioni di riferimento.

L'onere di quantificazione e determinazione delle risorse deve infatti essere inteso in senso rigoroso, proprio al fine di consentire un riscontro di compatibilità economico e finanziario effettivo, tale da consentire al Parlamento, al Governo, alla stessa ARAN, alle parti sociali ed alle associazioni di categoria, ai cittadini tutti di formulare un giudizio di congruità delle scelte generali di politica retributiva.

Il mantenimento nell'attuale sistema istituzionale del ruolo della Corte dei Conti di soggetto certificatore delle ipotesi di contratti collettivi relativi al pubblico impiego, risiede, sostanzialmente, nella esigenza generale della collettività e degli organi costituzionali che ne sono espressione diretta – il Parlamento – od indiretta – il Governo della Repubblica – di poter conoscere se le dinamiche retributive del pubblico impiego siano congrue con le indicazioni generali di finanza pubblica, se siano correlate e correlabili con i grandi processi di riforma istituzionale, se siano in linea con gli impegni assunti in ambito comunitario.

Tale ruolo non può essere compiutamente svolto a fronte di sostanziali incongruenze nella quantificazione degli oneri, nella individuazione della fonte delle risorse, nella definizione – come nel caso di specie – degli aggregati di finanza locale che consentano un giudizio sereno e, soprattutto, puntuale.

Ciò significa che le sole dichiarazioni da parte delle associazioni di categoria, che raggruppano gli enti del comparto e della conferenza dei Presidenti delle Regioni, non potevano essere ritenute sufficienti se non suffragate da una dimostrazione tangibile della sostenibilità economica dei maggiori costi discendenti dal contratto.

D'altronde la sostenibilità degli oneri derivanti dagli incrementi contrattuali è ben diversa a seconda dei raggruppamenti interni al comparto, laddove a fronte dell'esistenza di maggiori disponibilità delle finanze regionali, che possono utilizzare lo strumento della leva fiscale, sta quella, minore ed irta di difficoltà, delle finanze delle camere di commercio e delle comunità montane, che dipende totalmente dai trasferimenti erariali, mentre per quanto concerne i comuni il dato risulta, se possibile, ancora più incerto ed eterogeneo. Ciò, si ribadisce, impone delle quantificazioni perlomeno per aggregati, sulla reale sostenibilità degli oneri e sul reperimento delle necessarie risorse.

7.2 Le Regioni a statuto ordinario

7.2.1 Premessa

Le leggi 59 e 127 del 1997 hanno stabilito un esplicito nesso fra il definitivo superamento del carattere di specialità del pubblico impiego e l'organica riforma della amministrazione. Decisa prevalenza assume una linea organizzativa che assecondando la differenziazione dei modelli con privilegio per la logica del risultato, è alla base dell'obiettiva incompatibilità con il mantenimento di un ordinamento speciale del pubblico impiego. Di qui la decisa presa di distanza dal diffuso criterio di uniformità amministrativa con accentuato rilievo del principio di responsabilità rispetto a quello di legalità e venir meno della principale giustificazione del pubblico impiego come ordinamento pubblicistico speciale.

La recente rivisitazione della disciplina del pubblico impiego, con i provvedimenti del 1997 e 1988 [d. lgs 396/97, 80/98, 387/98] adottati in attuazione della delega recata dalla legge 59 del 1997, trascende i temi dell'efficienza dell'amministrazione come apparato e si collega in via diretta ad una più ampia idea di riforma che investe il rapporto tra sistema amministrativo e società con la tendenziale unificazione normativa tra lavoro pubblico e privato in termini di parificazione degli strumenti di gestione del personale da parte di manager privati e dirigenti pubblici nel quadro di un sistema premiante il merito con vantaggio qualitativo di prestazioni e minori costi per la finanza pubblica.

Perciò, riconduzione al giudice del lavoro di tutte le controversie inerenti il rapporto, ridefinizione del ruolo dei dirigenti sulla base del principio della separazione fra politica e amministrazione, emersione di una volontà negoziale che fa capo ai governi locali e alle autonomie funzionali [Regioni, Province, Comuni, Università] con ulteriori spazi che, nel quadro del contratto collettivo nazionale, sono riservati a sviluppare una contrattazione integrativa rapportata ai bilanci autonomi.

Centrale resta il ruolo della dirigenza attorno al quale ruota tutto il sistema della riforma. Si tratta di un processo che ha assunto, nella recente disciplina normativa, contorni precisi, ma ove tuttora presenti sono criticità e incertezze.

Al contempo, altri aspetti decisivi per il recupero di efficienza e efficacia, come assunzioni, remunerazioni, promozioni e licenziamenti, esprimono debolezze e insufficienze rispetto a quanto avviene nel settore privato.

Le analisi che seguono, riferite alle Regioni a statuto ordinario prendono avvio, in primo luogo, da un esame generale su consistenza e struttura del personale per poi scrutinare, con particolare riferimento alla dirigenza: i) l'effettiva applicazione del principio di separazione fra politica e amministrazione [attribuzione di responsabilità e forme di controllo e valutazione]; ii) le procedure di assegnazione e revoca degli incarichi dirigenziali; analisi dei meccanismi incentivanti; iii) gli effetti sulla struttura retributiva negli ultimi anni con particolare disamina di alcuni rilevanti aspetti della contrattazione collettiva del quadriennio 1998-2001.

7.2.2 Consistenza e struttura del personale

Con riferimento alla consistenza del personale dipendente, in servizio presso le Regioni a statuto ordinario negli anni 1998-2000, va innanzitutto segnalato l'incremento numerico registrato nell'anno 1999 [+5.098 unità, pari a +11,0%] cui ha fatto seguito una modesta flessione nel 2000 [- 319 unità].

La seguente tabella mostra come sul dato complessivo abbia notevole incidenza il personale indicato genericamente in termini di "altro" e riferibile in modo particolare [+12,6% nel 2000] alla categoria dei "lavoratori socialmente utili", che in alcune Regioni del Centro-Sud [Campania e Puglia] risulta particolarmente significativo. Il che vale specialmente per la Campania ove la percentuale di personale c.d. "altro" è pari al 59% del totale nazionale [3.811/6.440].

Con riferimento al personale dirigente e a quello dei livelli, la crescita numerica registrabile nel triennio è la risultante dell'aumento del personale dei livelli [+2.816], compensato solo in parte dalla diminuzione del personale dirigenziale [- 443] . La flessione numerica registrabile a riguardo del personale dirigenziale è costante nel periodo considerato e va posta in relazione al diffuso processo di ristrutturazione organizzativa che ha interessato la generalità delle strutture burocratiche regionali.

Tabella 2

Regioni a statuto ordinario
consistenza e struttura del personale
ANNI 1998 – 2000

REGIONI	Dirigenti			Livelli			Altro			TOTALE		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Piemonte	326	311	297	2.667	2.652	2.720	138	96	123	3.131	3.059	3.140
Lombardia	309	292	301	4.351	4.436	4.093	349	425	410	5.009	5.153	4.804
Veneto	239	223	211	2.673	2.643	2.725	167	242	247	3.079	3.108	3.183
Liguria	120	122	121	963	997	997	138	177	96	1.221	1.296	1.214
E. Romagna	265	280	266	2.575	2.582	2.774	308	259	197	3.148	3.121	3.237
Totale Nord	1.259	1.228	1.196	13.229	13.310	13.309	1.100	1.199	1.073	15.588	15.737	15.578
Toscana	291	304	256	2.308	2.305	2.169	188	189	156	2.787	2.798	2.581
Umbria	207	193	179	1.539	1.475	1.508	64	45	192	1.810	1.713	1.879
Marche	108	117	104	1.737	1.785	1.854	2.027	144	192	3.872	2.046	2.150
Lazio	266	266	232	4.053	4.053	3.583	103	105	151	4.422	4.424	3.966
Totale Centro	872	880	771	9.637	9.618	9.114	2.382	483	691	12.891	10.981	10.576
Abruzzo	144	141	116	1.718	1.725	1.596	49	49	153	1.911	1.915	1.865
Molise	116	112	111	754	750	727	14	15	115	884	877	953
Campania	766	689	636	3.615	7.291	7.221	0	3.600	3.811	4.381	11.580	11.668
Puglia	473	449	390	3.939	3.875	3.779	178	314	592	4.590	4.638	4.761
Basilicata	139	131	101	1.209	1.203	1.186	0	1	2	1.348	1.335	1.289
Calabria	146	152	161	4.285	4.226	4.270	2	2	3	4.433	4.380	4.434
Totale Sud	1.784	1.674	1.515	15.520	19.070	18.779	243	3.981	4.676	17.547	24.725	24.970
TOTALE	3.915	3.782	3.482	38.386	41.998	41.202	3.725	5.663	6.440	46.026	51.443	51.124

FONTE: Dipartimento della RGS - IGOP

La disaggregazione dei dati con riferimento alle singole Regioni mostra come politiche di riduzione del personale dirigenziale siano più incisive al Sud [- 15,1%] che non al Centro [- 11,6%] e al Nord [- 5,0%].

Fenomeno inverso si riscontra a proposito del personale dei livelli, sostanzialmente stabile o in lieve flessione al Nord [+0,6%] e al Centro [- 5,4%], ma in notevole aumento al Sud [+21,0%] ove si segnala il dato della Campania che, nell'anno 2000, occupa nei livelli ben 7.221 unità, assorbendo il 38,4% del

personale dei livelli presente nel Sud, il 79,2% di quello presente nelle Regioni del Centro e il 54,3% di quello delle Regioni del Nord. Da dire inoltre che in Campania si registra nel triennio considerato l'aumento più consistente di personale dei livelli che passa dalle 3.615 unità del '98 alle 7.221 del 2000 [+99,7%]. Va infine osservato come la Campania evidenzi, in tutte e tre le categorie di personale, una consistenza assai più elevata rispetto alle altre Regioni del Sud, del Nord e del Centro. Il personale campano assomma complessivamente a 11.668 unità, più del doppio rispetto a Lombardia e Puglia, circa tre volte rispetto a Lazio ed Emilia Romagna.

7.2. 3 Costo del personale e costo del lavoro

In sostituzione dei meccanismi di blocco delle assunzioni previsti nelle precedenti manovre di finanza pubblica, a partire dall'anno 1998 la legge 449 del 1997 [art. 39 collegato alla finanziaria 1998] introduce il diverso meccanismo della programmazione delle assunzioni, valido per tutte le amministrazioni pubbliche cui si aggiunge – per le amministrazioni statali e gli enti pubblici non economici - lo specifico obiettivo di riduzione annuale del personale in servizio.

Per le Regioni e gli altri enti del settore pubblico è previsto l'adeguamento dei propri ordinamenti ai principi di riduzione della spesa per il personale [art. 39, comma 19, legge 449/'97]; onere dapprima confermato con la legge 448 del 1998 [art. 22] e successivamente reso anche più severo, con la finanziaria per il 2000 [legge 488/'99] tramite la sua inclusione fra le specifiche misure da adottare ai fini del rispetto del patto di stabilità interno [art. 30, comma 8].

A riguardo, va ricordato come obiettivo finale del patto di stabilità interno, al di la dei differenti criteri applicativi ridefiniti annualmente, sia stato sin dall'origine quello del coinvolgimento delle autonomie territoriali nel perseguimento degli obiettivi di stabilità e convergenza imposti dagli impegni di partecipazione all'UEM, ove particolare rilievo ha assunto l'esigenza di una rigorosa politica economica intesa alla riduzione della spesa corrente delle amministrazioni pubbliche.

Proprio con riferimento a tali priorità e all'incidenza che la politica del personale è in grado di esercitare sugli obiettivi di contenimento della spesa corrente regionale l'analisi che segue riveste specifico interesse.

Tabella 3

Costo del personale
Anni 1996 – 2000

(milioni di lire)

REGIONI	1996	1997	97/'96 %	1998	98/'97 %	1999	99/'98 %	2000	00/'99 %
Piemonte	183.379	193.504	5,52	213.297	10,23	214.818	0,71	244.464	13,80
Lombardia	289.274	316.894	9,55	320.333	1,09	331.550	3,50	342.884	3,42
Veneto	171.692	176.585	2,85	200.524	13,56	196.524	-1,99	217.357	10,60
Liguria	61.523	68.270	10,97	70.829	3,75	73.694	4,04	78.056	5,92
E. Romagna	195.742	208.912	6,73	204.144	-2,28	198.384	-2,82	227.358	14,61
Totale Nord	901.610	964.165	6,94	1.009.127	4,66	1.014.970	0,58	1.110.119	9,37
Toscana	151.378	171.099	13,03	172.021	0,54	181.916	5,75	193.388	6,31
Umbria	108.357	118.107	9,00	118.115	0,01	125.326	6,11	129.766	3,54
Marche	121.313	116.387	-4,06	326.243	180,31	120.461	-63,08	139.648	15,93
Lazio	288.567	280.172	-2,91	115.679	-58,71	326.243	182,02	308.620	-5,40
Totale Centro	669.615	685.765	2,41	732.058	6,75	753.946	2,99	771.422	2,32
Abruzzo	113.913	121.629	6,77	100.349	-17,50	111.020	10,63	124.990	12,58
Molise	51.595	57.822	12,07	57.657	-0,29	64.920	12,60	60.894	-6,20
Campania	465.615	528.993	13,61	551.380	4,23	539.336	-2,18	694.240	28,72
Puglia	245.628	281.105	14,44	293.603	4,45	281.148	-4,24	306.601	9,05
Basilicata	75.784	83.454	10,12	85.059	1,92	89.188	4,85	102.062	14,43
Calabria	247.278	238.042	-3,74	245.185	3,00	268.996	9,71	311.356	15,75
Totale Sud	1.199.813	1.311.045	9,27	1.333.233	1,69	1.354.608	1,60	1.600.143	18,13
TOTALE	**2.771.038**	**2.960.975**	**6,85**	**3.074.418**	**3,83**	**3.123.524**	**1,60**	**3.481.684**	**11,47**

FONTE: Dipartimento della RGS - IGOP
NOTA: nel costo del personale sono comprese voci ulteriori rispetto alla spesa del personale risultanti dai rendiconti