

TABELLA 33/SP/RSS

PAGAMENTI SPESA CONTO CAPITALE *PRO CAPITE*

(in euro)

REGIONI	2010			2011			2012		
	POPOLAZIONE	SPESA C/CAPITALE	<i>PRO CAPITE</i>	POPOLAZIONE	SPESA C/CAPITALE	<i>PRO CAPITE</i>	POPOLAZIONE	SPESA C/CAPITALE	<i>PRO CAPITE</i>
VALLE D'AOSTA	127.866	436.712.313	3415	128.230	373.003.073	2909	126.620	298.130.744	2355
TRENTINO A. A.	1.028.260	133.330.654	130	1.037.114	124.633.566	120	1.029.585	108.107.535	105
PROV. AUT. BOLZANO	503.434	1.196.486.036	2377	507.657	1.188.215.177	2341	504.708	1.025.623.851	2032
PROV. AUT. TRENTO	524.826	1.579.896.132	3010	529.457	1.563.206.839	2952	524.877	1.124.416.944	2142
FRIULI V.G.	1.234.079	983.655.901	797	1.235.808	877.802.940	710	1.217.780	925.292.660	760
SARDEGNA	1.672.404	952.196.015	569	1.675.411	907.246.632	542	1.637.846	674.385.156	412
SICILIA	5.042.992	2.482.597.396	492	5.051.075	2.565.577.731	508	4.999.854	2.195.427.224	439
<b>TOTALE RSS</b>	<b>9.105.601</b>	<b>7.764.874.448</b>	<b>853</b>	<b>9.127.638</b>	<b>7.599.685.959</b>	<b>833</b>	<b>9.011.685</b>	<b>6.351.384.115</b>	<b>705</b>

FONTE: elaborazione Corte dei conti - dati da rendiconto - Conti economici regionali ISTAT.

<b>Totale RSO+RSS</b>	<b>60.340.328</b>	<b>19.834.123.995</b>	<b>329</b>	<b>60.626.442</b>	<b>17.725.176.749</b>	<b>292</b>	<b>59.394.207</b>	<b>17.895.827.096</b>	<b>301</b>
-----------------------	-------------------	-----------------------	------------	-------------------	-----------------------	------------	-------------------	-----------------------	------------

## 4 La consistenza e la spesa per il personale

### 4.1 Premessa metodologica e aggiornamento normativo

Nel presente capitolo, l'esame dell'andamento della consistenza e della spesa di personale, con riferimento al triennio 2009/2011, sia nelle Regioni a statuto ordinario (RSO), sia nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome (RSS), si basa sulle informazioni disponibili nel Sistema informativo conoscitivo del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni (SICO), gestito dalla Ragioneria generale dello Stato per la compilazione del conto annuale previsto dall'art. 60, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165<sup>234</sup>.

Nell'ottica del complessivo riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, di trasparenza e di diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, tale obbligo informativo, da ultimo, è richiamato dall'art. 16, co. 1, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33. La norma dispone che sia data separata evidenza, con cadenza annuale, ai "dati relativi al costo complessivo del personale a tempo indeterminato in servizio, articolato per aree professionali, con particolare riguardo al personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico". La stessa disposizione prevede la pubblicazione trimestrale dei "dati relativi ai tassi di assenza del personale distinti per uffici di livello dirigenziale" (art. 16, co. 2 e 3, d.lgs. n. 33/2013).

La legge dispone in modo analogo per i dati relativi al personale non a tempo indeterminato, specie se assegnato agli uffici di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico, nonché per "l'elenco dei titolari dei contratti a tempo determinato" da pubblicare annualmente. Con cadenza trimestrale è, invece, prevista la pubblicazione dei dati relativi al costo complessivo del personale non a tempo indeterminato, con particolare riguardo a quello assegnato agli uffici di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico (art. 17, co. 1 e 2, d.lgs. n. 33/2013)<sup>235</sup>.

<sup>234</sup> I dati elaborati nel presente capitolo si riferiscono al Conto annuale 2011, di cui alla circolare del Ministero dell'economia e delle finanze, Ragioneria generale dello Stato, 2 maggio 2012, n. 16.

La Regione Siciliana, nel 2011, ha assolto per la prima volta all'obbligo di trasmissione alla R.G.S. dei dati relativi alla spesa di personale, a fronte dell'inadempienza più volte segnalata in passato dalla Corte dei conti (C. conti, SS. RR., 14 maggio 2012, n. 13/CONTR/CL/12, pag. 109; id., Sez. aut., 2 agosto 2012, n. 14/SEZAUT/2012/FRG, pag. 228). In mancanza di dati relativi alle annualità 2009 e 2010, le variazioni percentuali nel triennio non terranno conto dei valori relativi alla Regione Siciliana.

<sup>235</sup> Nel riferito contesto, è prevista la pubblicazione, da parte delle pubbliche amministrazioni, dell'elenco "degli incarichi conferiti o autorizzati a ciascuno dei propri dipendenti, con l'indicazione della durata e del compenso spettante per ogni incarico" (art. 18, d.lgs. n. 33/2013); incarichi già resi noti al Dipartimento della funzione pubblica a norma dell'art. 53, co. 12, d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dall'art. 1, co. 42, lett. f), l. 6 novembre 2012, n. 190.

Allo stesso tempo, il d.lgs. n. 33/2013 ha posto mano al riordino di una serie di obblighi di pubblicità e di trasparenza già presenti nell'ordinamento, mediante abrogazione espressa, con l'art. 53, delle pertinenti norme primarie (tra cui l'art. 11, co. 8, d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, in materia di trasparenza della *performance*; l'art. 21, l. 18 giugno 2009, n. 69, sulla trasparenza del personale; l'art. 8, d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla l. 15 luglio 2011, n. 111, sugli oneri informativi riguardanti le società a partecipazione pubblica), e riassetto delle disposizioni ivi contenute (cfr. art. 20, d.lgs. n. 33/2013, sugli obblighi di pubblicazione dei dati relativi alla valutazione della performance e alla distribuzione dei premi al personale; art. 21, sulla contrattazione collettiva; art. 22, sugli obblighi

L'indagine è integrata da informazioni desunte dal Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE), più vicine nel tempo (2009/2012) e relative all'andamento della spesa di personale di tutte le Regioni e Province autonome.

Rispetto alla Relazione sul costo del lavoro 2013, con la quale la Corte svolge una valutazione complessiva della spesa per il personale nelle amministrazioni pubbliche, tra cui il comparto di contrattazione Regioni ed Autonomie locali, questa indagine focalizza l'attenzione sul personale delle Regioni, che rappresenta il 7% del predetto comparto.

Tuttavia, l'esame della Corte dei conti è oggettivamente limitato al personale dipendente dalle Regioni e dalle Province autonome e non tiene conto di quello in servizio presso gli organismi partecipati dai medesimi enti, nei cui confronti non è prevista la compilazione del conto annuale di cui all'art. 60, d.lgs. n. 165/2001<sup>236</sup>.

#### **4.2 L'obbligo di riduzione della spesa per il personale**

Nel quadro normativo dei provvedimenti restrittivi della spesa, anche per il personale, puntualmente ricostruito nelle precedenti relazioni<sup>237</sup>, assume particolare rilevanza l'art. 14, co. 7, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, che ha esteso il concetto "spesa di personale" a tutti i contratti di lavoro comunque denominati e per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, anche in organismi partecipati, sottolineando che dal mancato rispetto delle predette norme scaturiscono le sanzioni previste per l'inadempimento del patto di stabilità interno<sup>238</sup>.

---

di pubblicazione dei dati relativi agli enti pubblici vigilati e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato; art. 23, sui dati relativi ai provvedimenti amministrativi, etc.)

<sup>236</sup> In presenza di un "controllo analogo", i cui requisiti sono stati da ultimo riepilogati dalla Corte costituzionale (Corte cost., 28 marzo 2013, n. 50; id., 20 marzo 2013, n. 46), i divieti e le limitazioni alle assunzioni previsti per l'amministrazione controllante, con riferimento ai contratti di lavoro a tempo indeterminato e a tempo determinato, si estendono alle società a partecipazione pubblica, sia nel caso della gestione dei servizi pubblici mediante *l'in house providing*, (art. 18, co. 2-bis, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, inserito dall'art. 19, co. 1, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito dalla l. 3 agosto 2009, n. 10), sia in caso di società c.d. strumentali (art. 4, co. 9 e 10, d.l. 6 luglio 2012 n. 95, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135).

<sup>237</sup> Cfr. C. conti, Sez. aut., n. 14/SEZAUT/2012/FRG, pag. 229 e ss. Da ultimo, cfr. SS. RR., 24 giugno 2013, n. 9/SSRRCO/CCN/13, che, oltre a richiamare l'evoluzione del quadro normativo, ha richiamato le più significative pronunce delle Sezioni regionali di controllo nell'esercizio della funzione consultiva, con riferimento al concetto di spesa di personale, ai limiti alla crescita dei fondi unici, ai vincoli assunzionali, ecc.

<sup>238</sup> Cfr. l'art. 14, co. 7, d.l. n. 78/2010, che ha modificato l'art. 1, co. 557, l. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) ed introdotto i commi 557-bis e 557-ter.

Con l'art. 1, co. 557, l. n. 296/2006, nuovo testo, sono definiti gli ambiti prioritari di intervento che devono guidare le Regioni e le Province autonome nel modulare le proprie azioni sul fronte delle politiche di personale: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale sulle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione del personale cessato dal servizio e contenimento del lavoro flessibile; b) razionalizzazione e snellimento delle procedure burocratico-amministrative; c) contenimento delle dinamiche di crescita della spesa per contrattazione integrativa.

Con l'art. 1, co. 557-bis, l. n. 296/2006, l'ambito delle spese di personale è esteso a quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per gli incarichi a contratto finalizzati alla copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, per tutti i soggetti a diverso titolo utilizzati, in strutture e organismi variamente denominati, partecipati o, comunque, facenti capo all'ente, conservando il rapporto di pubblico impiego.

L'art. 1, co. 557-ter, l. n. 296/2006, ha correlato al mancato rispetto dell'art. 1, co. 557, l. n. 296/2006, la sanzione del divieto di assunzione, analogamente a quanto previsto per il mancato rispetto del patto di stabilità interno (art. 7, co. 1, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149).

Tra le numerose disposizioni in materia di contrazione degli oneri per la spesa di personale, da ultimo rafforzate dal d.l. n. 95/2012, è possibile individuare specifiche norme volte alla riduzione degli organici, mediante la fissazione di stringenti limiti alle assunzioni, la limitazione della facoltà di trattenimento in servizio (e il corrispondente diritto alla risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro), le deroghe alla incentivazione alla permanenza in servizio oltre il limite di età e la revisione delle piante organiche in presenza della decisione di esternalizzare servizi pubblici; accanto a queste, rilevano le disposizioni dedicate alla flessione del costo del personale, sotto il duplice profilo del contenimento della crescita delle retribuzioni, in rapporto con la spesa corrente, e del ridimensionamento dei trattamenti accessori, in specie di quelli destinati al personale dirigente.

#### **4.2.1 Il ridimensionamento delle dotazioni organiche**

Tra le più recenti disposizioni in materia di vincoli assunzionali, si richiamano gli artt. 14 e 16, d.l. n. 95/2012<sup>239</sup>. Con particolare riferimento alla disciplina della mobilità, ove prevista dagli ordinamenti regionali, si segnala che le cessazioni dal servizio per processi di mobilità "non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del *turn over*" (art. 14, co. 7, d.l. n. 95/2012)<sup>240</sup>. Per quanto concerne il personale con rapporto di lavoro non a tempo indeterminato, l'art. 9, co. 28, d.l. n. 78/2010, ha stabilito che, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale assunto con contratti di lavoro flessibile nei limiti del 50% della spesa sostenuta per l'anno 2009<sup>241</sup>.

Altra misura adottata dal legislatore per ridurre la consistenza del personale è l'istituto della risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro al compimento dell'anzianità contributiva di anni 40, previsto dall'art. 72, co. 11, d.l. n. 112/2008 (come modificato dall'art. 9, co. 31, d.l. n. 78/2010). La stessa disposizione ha ridimensionato la facoltà di trattenimento in servizio, che può essere disposto esclusivamente nei limiti del *turn over*, con la conseguenza che le risorse destinabili a nuove assunzioni sono ridotte in misura pari

<sup>239</sup> Con esclusivo riferimento agli enti locali, l'art. 16, co. 8, d.l. n. 95/2012, ha prefissato i parametri di virtuosità per la determinazione delle dotazioni organiche degli enti, tenendo conto del rapporto tra dipendenti e popolazione residente, con il risultato che gli enti che risultino collocati ad un livello superiore del 20% rispetto alla media non possono effettuare assunzioni a qualsiasi titolo, mentre quelli che risultino collocati ad un livello superiore del 40% rispetto alla media applicano le misure di gestione delle eventuali situazioni di soprannumero di cui all'art. 2, co. 11, dello stesso decreto.

<sup>240</sup> In materia, cfr. C. conti, SS.RR., 11 novembre 2010, n. 53/CONTR/2010.

<sup>241</sup> Tali disposizioni, al pari di quelle previste dall'art. 33, d.lgs. n. 165/2001, in tema di mobilità, costituiscono norme generali di principio alle quali le Regioni e le Province autonome sono tenute ad adeguarsi. L'art. 9, co. 28, d.l. 78/2010, è stato poi modificato dall'art. 4-ter, co. 12, d.l. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito, dalla l. 24 febbraio 2012, n. 14. Dopo il terzo periodo è stato inserito il seguente: "A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale; resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009".

all'importo del trattamento retributivo dovuto al personale trattenuto<sup>242</sup>. Le predette disposizioni sono state prorogate per il triennio 2012-2014, ai sensi dell'art. 1, co. 16, d.l. n. 138/2011<sup>243</sup>.

Lo stesso obiettivo del ridimensionamento delle dotazioni organiche si rinviene nelle disposizioni dirette a porre limiti al principio della flessibilità dell'età pensionabile, mediante un'interpretazione restrittiva delle norme recate dalla riforma Monti-Fornero, che ha generalmente aggravato i requisiti per il conseguimento del diritto a pensione, di vecchiaia e anticipata. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica, con circolare 8 marzo 2012, n. 2, ha affermato che "nel settore del lavoro pubblico non opera il principio di incentivazione alla permanenza in servizio sino a 70 anni" enunciato dall'art. 24, co. 4, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla l. dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, in quanto la permanenza in servizio oltre il limite di età ordinamentale (es. 65 anni per il personale dello Stato, ai sensi dell'art. 4, d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092), si giustifica unicamente con la necessità di raggiungere i requisiti per l'accesso a pensione.

Con riferimento al fenomeno delle esternalizzazioni, l'art. 3, co. 30, l. 24 dicembre 2007, n. 244, aveva già imposto alle amministrazioni che, a seguito di processi di riorganizzazione, assumessero partecipazioni in società o altri organismi, di adottare "provvedimenti di trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali in misura adeguata alle funzioni esercitate", provvedendo "alla corrispondente rideterminazione della propria dotazione organica"<sup>244</sup>. Il principio è stato ribadito dall'art. 6-bis, d.lgs. n. 165/2001, aggiunto dall'art. 22, co. 1, l. 18 giugno 2009, n. 69, che ha previsto l'adeguamento della dotazione organica degli enti in caso di ricorso al mercato per l'acquisizione di servizi originariamente prodotti all'interno.

#### **4.2.2 La riduzione del costo del personale**

Tra le varie misure introdotte, si rammenta che il legislatore, con l'art. 9, co. 1, d.l. n. 78/2010, ha fissato un limite alla spesa complessiva di personale (esteso anche alle Regioni), introducendo, per gli anni 2011, 2012 e 2013, il divieto di superamento del trattamento

<sup>242</sup> Il profilo discrezionale della concessione del trattenimento in servizio è stato accentuato con la modifica all'art. 16, co. 1, d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503, apportata dall'art. 1, co. 17, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla l. 14 settembre 2011, n. 148, sicché il trattenimento in servizio non costituisce più oggetto di un diritto potestativo in capo all'interessato. Peraltro, l'art. 16, co. 11, d.l. n. 98/2011, aveva già ritenuto che tale provvedimento di risoluzione del rapporto di lavoro "non necessita di ulteriore motivazione, qualora l'amministrazione interessata abbia preventivamente determinato in via generale appositi criteri applicativi con atto generale di organizzazione interna, sottoposto al visto dei competenti organi di controllo".

<sup>243</sup> Peraltro, il ricorso alla risoluzione unilaterale del rapporto, ai sensi dell'art. 72, co. 11, d.l. n. 112/2008, è considerato dall'ordinamento una misura idonea a fronteggiare le eccedenze di personale, nell'ambito delle procedure di mobilità di cui all'art. 33, d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 16, co. 1, l. 12 novembre 2011, n. 183. Le predette procedure sono state richiamate dall'art. 2, co. 11, d.l. n. 95/2012, nell'ambito del programma di riduzione delle dotazioni organiche della P.A.

<sup>244</sup> La Corte costituzionale, con sentenza 30 aprile 2009, n. 125, ha dichiarato inammissibili le q.l.c. dell'art. 3, co. 30-32, promosse in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost. e al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, co. 2, Cost. e 11. l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

economico complessivo (ordinario ed accessorio) spettante ai singoli dipendenti per l'anno 2010<sup>245</sup>.

Di particolare rilievo è la disposizione che impone l'automatica riduzione dell'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio (art. 9, co. 2-bis, d.l. n. 78/2010). Sotto questo profilo, sono significative le indicazioni fornite dalla Corte dei conti nelle Linee guida emanate ai sensi dell'art. 1, co. 3, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, laddove si richiede al Collegio dei revisori dei conti presso le Regioni di evidenziare l'andamento triennale delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale<sup>246</sup>.

Con riferimento all'esame del rendiconto da parte delle Sezioni regionali di controllo, è stato anche richiesto ai revisori di verificare se le Amministrazioni regionali si fossero avvalse della facoltà di realizzare economie derivanti dai piani triennali di cui all'art. 16, co. 4, d.l. n. 98/2011, tenendo conto che soltanto le eventuali economie aggiuntive effettivamente realizzate mediante i piani di razionalizzazione e di riqualificazione della spesa "possono essere utilizzate annualmente, nell'importo massimo del 50 per cento, per la contrattazione integrativa, di cui il 50 per cento destinato alla erogazione dei premi previsti dall'articolo 19 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. La restante quota è versata annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato" (art. 16, co. 5, d.l. n. 98/2011)<sup>247</sup>.

L'apertura normativa, sia pure nei limiti stringenti sopra evidenziati, è da correlare al rinvio dell'applicazione concreta dei sistemi di valutazione e di premialità di cui all'art. 19, d.lgs. n. 150/2009, mediante l'art. 6, co. 1, d.lgs. 1 agosto 2011, n. 141<sup>248</sup>.

<sup>245</sup> L'efficacia dei limiti alle assunzioni e alla crescita dei trattamenti economici del personale regionale e delle Province autonome, disposta con il d.l. n. 78/2010, potrà essere prorogata al 31 dicembre 2014, ai sensi dell'art. 16, co. 1, lett. a) e b), d.l. n. 98/2011.

<sup>246</sup> Cfr. C. conti, Sez. aut., deliberazione 5 marzo 2013, n. 6/SEZAUT/2013/INPR, questionario-relazione sul bilancio di previsione 2013, sez. II, 2.5; questionario-relazione sul rendiconto 2012, sez. II, 2.4.

<sup>247</sup> Sulla questione, v. C. conti, Sez. aut., deliberazione 21 gennaio 2013, n. 2/SEZAUT/2013/QMIG, secondo cui "In coerenza con i vincoli delineati dall'art. 9, commi 1 e 2-bis, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, in l. 30 luglio 2010, n. 122, la possibilità concreta di integrare le risorse finanziarie variabili destinate alla contrattazione decentrata integrativa in deroga al tetto di spesa previsto dal comma 2-bis, è subordinata al conseguimento di effettive economie di spesa risultanti dai processi di attuazione dei Piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 16 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, in l. 15 luglio 2011, n. 111, quale effetto di specifiche iniziative volte al raggiungimento di puntuali obiettivi di incremento della produttività individuale del personale interno all'Amministrazione da realizzare mediante il diretto coinvolgimento delle unità lavorative in mansioni suppletive rispetto agli ordinari carichi di lavoro".

Su questo particolare profilo è stata richiamata l'attenzione del Collegio dei revisori presso le Regioni (C. conti, Sez. aut., deliberazione n. 6/SEZAUT/2013/INPR, cit., questionario-relazione sul bilancio di previsione 2013, sez. II, 2.7; questionario-relazione sul rendiconto 2012, sez. II, 2.6).

<sup>248</sup> L'art. 6, co. 1, d.lgs. n. 141/2011, espressamente prevede che: a) la differenziazione per fasce retributive prevista dagli artt. 19, co. 2 e 3, e 31, co. 2, d.lgs. n. 150/2009, trovi applicazione a partire dalla tornata contrattuale successiva a quella relativa al quadriennio 2006-2009 (quindi solo con i futuri contratti triennali stipulati sulla base del d.lgs. n. 150/2009, al termine del blocco della contrattazione, ossia dopo il 31 dicembre 2014); b) nel periodo di moratoria contrattuale, ai fini dell'applicazione delle predette disposizioni, verranno utilizzate le eventuali economie

Al fine di monitorare l'andamento della spesa per il personale, la Corte dei conti, nelle richiamate Linee guida al Collegio dei revisori dei conti presso le Regioni, ha chiesto di indicare il rapporto di incidenza tra spesa di personale e spesa corrente, tenuto conto del disposto dell'art. 76, co. 7, d.l. n. 112/2008<sup>249</sup>, che stabilisce il divieto di effettuare nuove assunzioni di personale, a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, nei confronti degli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti<sup>250</sup>. Al riguardo, è da sottolineare l'intervento del Giudice delle leggi che, dopo aver riconosciuto, alla predetta disposizione, natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, in quanto "la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale"<sup>251</sup>, ha escluso che tale norma violasse la competenza delle Regioni in materia di personale e di organizzazione<sup>252</sup>.

Infine, la spesa per il personale potrebbe essere influenzata dalle misure intese a limitare l'attività delle Regioni che abbiano certificato il mancato rispetto del patto di stabilità interno relativamente all'esercizio 2009. In particolare, l'art. 14, co. 20, d.l. n. 78/2010, prevede che gli atti adottati dalla Giunta regionale o dal Consiglio regionale durante i dieci mesi antecedenti la data di svolgimento delle elezioni regionali, con i quali è stata assunta la decisione di violare il patto di stabilità interno, sono annullati dagli stessi organi. L'art. 14, co. 21, dispone, altresì, la revoca di diritto del conferimento di incarichi dirigenziali a personale esterno all'amministrazione regionale e dei contratti di lavoro a tempo determinato, di consulenza, di collaborazione coordinata e continuativa ed assimilati, nonché dei contratti di servizio con organismi partecipati (art. 76, co. 4, secondo periodo, d.l. n. 112/2008), che siano stati deliberati, stipulati o prorogati dalla Regione in violazione delle norme sul patto di stabilità interno<sup>253</sup>.

---

aggiuntive - conseguenti ai processi di riorganizzazione della pubblica amministrazione - destinate all'erogazione dei premi in base all'art. 16, co. 5, d.l. n. 98/2011.

<sup>249</sup> Cfr. art. 76, co. 7, d.l. n. 112/2008, sostituito dall'art. 14, co. 9, primo periodo, d.l. n. 78/2010, modificato dall'art. 1, co. 118, l. 13 dicembre 2010, n. 220, dall'art. 20, co. 9, d.l. n. 98/2011, dall'art. 4, co. 103, lett. a), l. n. 183/2011, dal d.l. n. 201/2011 e, da ultimo, dall'art. 4, co. 10-ter, d.l. 2 marzo 2012, n. 16, convertito dalla l. 26 aprile 2012, n. 44.

<sup>250</sup> Cfr. C. conti, Sez. aut., deliberazione n. 6/SEZAUT/2013/INPR, cit., questionario-relazione sul bilancio di previsione 2013, sez. II, 2.6; questionario-relazione sul rendiconto 2012, sez. II, 2.5.

<sup>251</sup> Cfr. Corte cost., 1 aprile 2011, n. 108; id., 3 marzo 2011, n. 69; id., 17 maggio 2007, n. 169.

<sup>252</sup> Cfr. Corte cost., 7 giugno 2012, n. 148, che ha dichiarato non fondate, tra le altre, le q.l.c. dell'art. 14, co. 9, d.l. n. 78/2010, riferite al testo vigente dell'art. 76, co. 7, d.l. n. 112/2008, promosse dalle Regioni Liguria, Emilia-Romagna e Puglia, per violazione, nel complesso, degli artt. 117, co. 3 e 4, 118, co. 1, e 119 Cost.

<sup>253</sup> Sul carattere vincolante di tali disposizioni si è pronunciata la Corte costituzionale con sentenza 28 aprile 2011, n. 155, che ha dichiarato costituzionalmente illegittima la l.r. 2 agosto 2010, n. 10 della Regione Puglia, in quanto la disciplina regionale censurata, in palese contrasto con i principi di coordinamento finanziario fissati dalle disposizioni legislative statali, neutralizzava le sanzioni previste in caso di violazione del patto di stabilità interno ad opera di una Regione, prevedendo che la Regione Puglia continuasse ad avvalersi, sino alla scadenza inizialmente stabilita o successivamente prorogata, di incarichi dirigenziali a termine, di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato

### 4.3 L'andamento della consistenza media del personale dirigente e non dirigente nel triennio 2009-2011

La Corte dei conti, nel referto sul costo del lavoro 2013, ha evidenziato, per il comparto di contrattazione Regioni ed Autonomie locali, un risultato, in termini di consistenza media, coerente con la flessione delle unità annue a livello nazionale (pari a -2,9% nel biennio 2010/2011, corrispondente a -4,5% nel triennio 2009-2011)<sup>254</sup>. La variazione percentuale, nel triennio 2009-2011, per il personale dirigente e non dirigente di RSO e RSS, non tenendo conto del dato relativo alla Regione Siciliana le cui informazioni sono disponibili solo per quanto riguarda l'ultima annualità, è pari a -5,39%, come risulta dalla tabella 3/PERS/RSO, benché il personale delle Regioni rappresenti soltanto il 7% dell'intero comparto Regioni ed Autonomie locali.

Le Regioni a statuto ordinario mostrano una variazione in diminuzione pari a -5,40% (tabella 3/PERS/RSO). Tale riduzione mostra dimensioni eterogenee se disaggregata per aree geografiche. Al Nord si registra una flessione pari a -1,64%, al Centro pari a -4,59%, al Sud pari a -8,71%. La significativa variazione, registrata nelle Regioni meridionali, è da porre in relazione agli elevati valori assoluti dello *stock* di personale in servizio nel triennio considerato e al numero dei cittadini utenti.

A fronte di un generalizzato *trend* in discesa (anche per il Nord che, nella precedente relazione, presentava valori in aumento), le maggiori flessioni si registrano al Centro e al Sud. Al riguardo, è significativo il caso della Regione Campania che fa registrare, nel 2009, una consistenza più che doppia rispetto alla Regione Lombardia, dato che persiste nel 2011, nonostante la riscontrata flessione di -10,07%, con indubbi riflessi sul costo delle attività e dei prodotti/servizi resi, oltre che sulla spesa per il personale. Ulteriori esempi significativi, sia pure meno eclatanti, sono rappresentati dalle altre Regioni del Sud (Puglia, Calabria,

---

e di contratti di lavoro autonomo, nonostante il fatto che l'art. 14, co. 21, d.l. n. 78/2010 stabilisse che tali contratti fossero revocati di diritto.

Un parziale ridimensionamento di tali limitazioni è stato previsto dall'art. 14, co. 22 e ss., d.l. n. 78/2010, a seguito dell'adozione del piano di stabilizzazione finanziaria da parte del presidente della Regione, nella qualità di commissario *ad acta*, piano che è sottoposto all'approvazione del Ministero dell'economia e delle finanze. Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 7 giugno 2012, n. 3361 (a conferma di T.a.r. Campania - Napoli, Sez. I, n. 17231/2010), che ha ritenuto legittime le delibere di giunta con le quali erano stati annullati, in applicazione dell'art. 14, co. 20 e 21, d.l. n. 78/2010, precedenti atti dell'amministrazione regionale in violazione dei vincoli del patto 2009. Al riguardo, il Giudice amministrativo ha rimarcato che i vincoli derivanti dal patto di stabilità interno si sostanziano in una misura che tende a realizzare, nell'ambito della manovra finanziaria annuale disposta con legge, un obiettivo di carattere nazionale e che le disposizioni statali di principio, adottate per il coordinamento della finanza pubblica, in quanto volte legittimamente a perseguire un obiettivo di riequilibrio finanziario mediante il transitorio contenimento complessivo della spesa corrente, sono dotate di una cogenza tale da poter giustificare l'incisione di materie di competenza regionale, sia concorrente e sia residuale.

<sup>254</sup> Cfr. C. conti, SS.RR., 24 giugno 2013, n. 9/SSRRCO/CCN/13, tabella 2, pag. 57, dove il dato nazionale (-1,9% nel biennio 2010/2011, pari a -3,8% nel triennio), viene dettagliato nel -4,2% per il settore statale e -3,4% per il settore non statale, nel triennio.

Basilicata), le quali presentano una consistenza di personale sproporzionata alle dimensioni territoriali e alla popolazione in età lavorativa degli stessi enti<sup>255</sup>.

Questa valutazione trova conferma nella tabella 4/PERS/RSO, nella quale la consistenza media del personale, nel 2011, è rapportata alla popolazione in età lavorativa rilevata al 31 dicembre 2011. Considerando il rapporto a base 1.000, risulta che quasi tutte le Regioni del Meridione superano il valore medio delle Regioni a statuto ordinario (1,14), unitamente all'Umbria e alle Marche, anche se qualche variazione in diminuzione comincia a palesarsi (Puglia 1,10), mentre le altre Regioni presentano valori più bassi, con un picco particolarmente favorevole nella Regione Lombardia (0,50)<sup>256</sup>. Al contrario la Regione Liguria sembra aver intrapreso una direzione in controtendenza rispetto all'area geografica di appartenenza (1,20).

Valutazioni di tipo analogo emergono dall'analisi dei dati relativi alle Regioni a statuto speciale: il generalizzato ridimensionamento della consistenza media (-5,36%), risultante dalla tabella 3/PERS/RSS, appare meno significativo se rapportato ai valori assoluti esposti nella stessa tabella. Le stesse conclusioni possono essere desunte dai dati riportati nella tabella 4/PERS/RSS da cui emergono valori decisamente elevati rispetto all'utenza di riferimento<sup>257</sup>, seppur in lieve diminuzione rispetto all'anno 2010.

Le predette osservazioni, che sostanzialmente confermano quanto già evidenziato nel precedente referto, devono essere coordinate con l'analisi del numero degli addetti negli organismi partecipati dalle Regioni (v. parte I, capitolo 6), a completamento dell'indagine sulla consistenza totale del personale da esse utilizzato<sup>258</sup>. Sotto altro profilo, sarebbe interessante anche il confronto con i dati relativi ai contratti di consulenza posto che, talora, la riduzione della consistenza del personale con rapporto di lavoro dipendente è associata all'incremento della spesa per consulenze<sup>259</sup>.

<sup>255</sup> Infatti, la corposità dell'assetto organizzativo, nelle Regioni in argomento, non risulta associata ad un altrettanto rilevante bacino di utenza. A titolo esemplificativo, dalla tabella 4/PERS/RSO, risulta che la Campania presenta, nel 2011, una consistenza media di personale pari a 7.178 unità, a fronte di una popolazione in età lavorativa rilevata al 31 dicembre 2011 pari a 3.947.164 unità, mentre in Lombardia si contano 3.238 dipendenti su una popolazione di 6.423.375.

<sup>256</sup> Ciò significa che, in Lombardia, ogni dipendente regionale provvede alle esigenze di 2.000 abitanti in età lavorativa, laddove nel Molise lo stesso dipendente si occupa di 241 persone.

<sup>257</sup> La Regione Valle d'Aosta evidenzia una consistenza media di personale pari a 2.977 unità, nel 2011, di poco minore della Lombardia, a fronte di una popolazione di 83.365 abitanti. Il rapporto a base 1.000 raggiunge il valore di 35,71, il che significa che ogni dipendente regionale provvede alle esigenze di appena 28 cittadini.

<sup>258</sup> Al riguardo vedi tabella 5c/PART/AGGR nel capitolo "Gli organismi partecipati dalle Regioni" da cui risulta che il numero addetti nelle società, S.p.A. e S.r.l., partecipate al 100% dalle Regioni (75 su 394 censite), è di 7.526.

Con riferimento al mancato controllo e al monitoraggio della spesa del personale degli enti e le aziende della Regione, comprese le S.p.A. a partecipazione maggioritaria, cfr. C. conti, Sezione di controllo per la Regione Lazio, deliberazione 28 febbraio 2013, n. n. 24/2013/FRG (Valutazioni della Relazione di fine legislatura della Regione Lazio), che ha evidenziato come le strutture regionali competenti al controllo e al monitoraggio della spesa del personale degli enti e le aziende della Regione non sono state in grado (nel passato ma anche nel 2012) di quantificare il peso effettivo del personale delle società partecipate rispetto alla spesa generale dell'Ente, nonché il rispetto dei vincoli imposti dalla normativa statale in materia di organismi partecipati.

<sup>259</sup> La Sezione di controllo per la Regione Molise, nelle valutazioni sulla relazione di fine mandato (deliberazione 14 febbraio 2013, n. 4/2013/IADC), ha evidenziato che i dati sulla riduzione della spesa per il personale, dirigente e di

#### 4.3.1 La consistenza media del personale dirigente nel triennio 2009-2011

L'analisi della consistenza media del personale dirigente delle RSO evidenzia una variazione complessiva pari a -9,15%, nel triennio, per tutte le sue componenti (direttori generali, dirigenti a tempo indeterminato e dirigenti a tempo determinato), come risulta dalla tabella 1/PERS/RSO. La flessione è più accentuata per le Regioni del Centro (-15,85%), ma sono pure significative le variazioni in decremento del Nord (-5,65%) e, in particolare, quelle relative al Sud (-8,11%, rispetto al +4,17 della precedente rilevazione). Nell'ambito di questi aggregati, si evidenziano alcune specificità.

Al Nord, la flessione è sostanzialmente omogenea per i tre profili dirigenziali (direttori generali -3,91%, dirigenti a tempo indeterminato -5,88%, dirigenti a tempo determinato -5,99%). Rispetto al precedente triennio (2008-2010), la Regione Lombardia vede aumentare leggermente, in valore assoluto, la consistenza dei dirigenti a tempo determinato, a fronte di un rilevante decremento della consistenza dei dirigenti a tempo indeterminato<sup>260</sup>; al contrario, in Liguria si assiste al fenomeno inverso (+26 dirigenti a tempo indeterminato, -14 dirigenti a tempo determinato). Al Centro si evidenzia un notevole decremento della dirigenza a tempo indeterminato (-16,12%) e determinato (-18,58%), che interessa quasi tutte le Regioni dell'area geografica, e un lieve incremento dei direttori generali (+1,65%) per effetto della comparsa di tale figura professionale nella Regione Lazio<sup>261</sup>. Al Sud, si registra la consistente flessione dei direttori generali (-22,70%) e dei dirigenti a tempo determinato (-44,61%), accanto a un lieve decremento della consistenza del personale dirigente a tempo indeterminato (-2,96%); quest'ultimo dato è influenzato dall'aumento della consistenza nelle Regioni Puglia e Calabria<sup>262</sup>.

Nelle Regioni a statuto speciale, la flessione totale della consistenza media del personale dirigente nel triennio (-2,46%), misurata senza prendere in considerazione la Regione Siciliana, i cui dati sono disponibili solo con riferimento all'esercizio 2011<sup>263</sup>, è

---

comparto, ed il sensibile calo della consistenza media del personale a tempo indeterminato, soprattutto di livello dirigenziale, andrebbe confrontato con il numero complessivo di contratti di consulenza che, nella Regione Molise, hanno subito un incremento, sino ad affermare che le consulenze finiscono per sostituire il personale mancante negli uffici.

<sup>260</sup> In Lombardia, nel triennio, l'aumento di 4 unità di dirigenti a tempo determinato è associata alla diminuzione di 27 unità dirigenziali a tempo indeterminato (tabella 1/PERS/RSO).

La Sezione di controllo per la Regione Lombardia, nelle valutazioni sulla relazione di fine mandato (deliberazione 7 febbraio 2013, n. 37/2013/FRG), ha evidenziato che, nel 2010, non risulta rispettato il limite di legge per l'assunzione dei dirigenti esterni ex art. 19, co. 6, d.lgs. n. 165/2001, fissato all'8% e ritenuto applicabile agli enti territoriali (C. conti, SS.RR., deliberazione, 8 marzo 2011 n. 13/CONTR/11).

<sup>261</sup> Nel Lazio, si registra la presenza di 4 unità annue per la figura di Capi Dipartimento, non rilevata negli anni precedenti (tabella 1/PERS/RSO).

<sup>262</sup> In Puglia, si evidenzia, nel triennio, l'incremento di 41 unità di dirigenti a tempo indeterminato (+39,07%), con andamento in diminuzione nel 2011 rispetto all'anno 2010 (-16 unità), e di 3 direttori generali; nella Regione Calabria l'incremento nelle unità dirigenziali a tempo indeterminato, pari a 8, è meno significativo (+6,23%).

<sup>263</sup> I primi dati forniti al S.I.CO. dalla Regione Siciliana, con riferimento all'anno 2011, danno conto della presenza di 28 unità di direttori generali, di 1.909 dirigenti a tempo indeterminato e di 53 dirigenti a tempo determinato, portando il dato effettivo totale sui dirigenti delle RSS a 3.013, e quello nazionale a 5.186 unità annue (cfr. tabella 1/PERS/RSS).

interamente dovuta, come risulta dalla tabella 1/PERS/RSS, alla variazione dei dirigenti a tempo indeterminato, che sono la categoria quasi totalitaria (nel 2011, 1.013 su un totale di 1.023 dirigenti, esclusa, come accennato, la consistenza di personale della Sicilia).

La tabella 1/PERS/RSS espone, altresì, il dato totale per RSO e RSS, pari a -7,11%.

#### **4.3.2 La consistenza media del personale non dirigente nel triennio 2009-2011**

L'analisi della consistenza media del personale non dirigente delle RSO evidenzia una variazione complessiva pari a -5,16%, nel triennio, per tutte le sue componenti, come risulta dalla tabella 2/PERS/RSO, decremento maggiore di 2,11 punti percentuali rispetto a quello registrato nel triennio 2008-2010. La distinzione del predetto personale in "Categorie" e "Altro personale" è mutuata dalle voci del conto annuale, come ribadite dalla citata circolare Ragioneria generale dello Stato, 2 maggio 2012, n. 16<sup>264</sup>.

Disaggregando il dato per aree geografiche, emerge una decrescita generalizzata, seppur meno marcata, nelle Regioni del Nord (-1,36%), con valore leggermente più contenuto per il personale a tempo indeterminato (-1,15%) e più rilevante per le altre tipologie di rapporto di lavoro (-6,89%); la flessione è più consistente al Centro (-3,80%), ove la contrazione dei contratti di lavoro flessibile (-46,14% pari a -186 dipendenti) è accompagnata da un leggero decremento del tempo indeterminato (-1,74% pari a -143 unità, su un dato iniziale, nel 2009, di 8.253 unità). La variazione in diminuzione continua ad essere maggiormente significativa nelle Regioni del Sud (-8,74%), confermando il *trend* del triennio precedentemente analizzato, investendo entrambi i settori (-5,55% per le categorie; -33,23% per le altre tipologie di lavoro). Quest'ultimo dato risente del numero elevato, comunque in forte diminuzione, dei contratti di lavoro flessibile in Campania, Puglia e Calabria<sup>265</sup>.

Nelle Regioni a statuto speciale, il decremento ha raggiunto, nel triennio, i valori delle RSO (-5,51%), come si evince dalla tabella 2/PERS/RSS. Trattasi di 1.087 unità di personale, prevalentemente cessate per il venir meno dei rapporti di lavoro flessibile, soprattutto in Valle d'Aosta (-605 unità).

La tabella 2/PERS/RSS evidenzia, altresì, il dato totale per RSO e RSS, pari a -5,28%, variazione calcolata al netto della consistenza della Regione Siciliana che, nel 2011, risulta pari a 16.386 unità annue complessive.

<sup>264</sup> La voce <<categorie>> comprende la macroarea formata dal personale non dirigente (a tempo indeterminato) e dalle qualifiche <<contrattisti>> (personale a tempo indeterminato con contratto di lavoro del settore privato, ad esempio con contratto di lavoro dei chimici, metalmeccanici, operai del settore agricolo, ecc.) e <<collaboratore a tempo determinato>> (assunto con funzione di supporto delle cariche politiche delle Regioni). La voce <<Altro>> comprende, in prevalenza, i contratti a tempo determinato, fatta salva la presenza di lavoratori socialmente utili in Campania, e di contratti di formazione lavoro nelle Regioni del Nord.

<sup>265</sup> In Campania, i dipendenti con contratto di lavoro flessibile sono passati da 1.305 nel 2009 a 1.026, nel 2011. Su tali peculiarità cfr. Sezione di controllo per la Regione Campania, n. 20/2012/FRG (e.f. 2009), p. 66. In Puglia, i lavoratori con rapporto di tipo flessibile sono passati da 323 a 79 e in Calabria da 131 a 29 (tabella 2/PERS/RSO).

#### 4.4 L'organizzazione degli uffici dirigenziali

La tabella 3/PERS/RSO evidenzia il rapporto di incidenza tra personale dirigente e non dirigente, che assume particolare rilievo alla luce delle riforme intese a valorizzare il ruolo del dirigente, nonché ad ottimizzare le risorse umane, finanziarie e strumentali ad esso affidate, anche ai fini delle specifiche responsabilità (amministrativo contabile, disciplinare, dirigenziale) che gravano sul medesimo.

Al riguardo, sul piano nazionale, si registra un rapporto di 16,59, vale a dire che un dirigente coordina in media poco meno di 17 dipendenti. Questo valore si consolida per l'intero settore, incluse le Regioni a statuto speciale (tabella 3/PERS/RSS).

L'analisi del rapporto di incidenza tra personale dirigente e non dirigente deve tener conto dello *stock* di personale complessivamente impiegato nella Regione, per cui l'eventuale risultato favorevole va ridimensionato ove valori elevati del rapporto siano associati a una fortissima presenza di dipendenti regionali (un esempio per tutti, la Regione Campania)<sup>266</sup>. Queste considerazioni risultano ulteriormente confermate nelle RSS, ove il favorevole rapporto di incidenza (tabella 3/PERS/RSS) si accompagna ai più elevati valori della consistenza del personale in relazione alla popolazione (tabella 4/PERS/RSS).

Al contrario, alcune Regioni, di cui è stato valorizzato il favorevole rapporto tra consistenza media del personale e popolazione in età lavorativa presente nel territorio (tabella 4/PERS/RSO), fanno registrare un rapporto di incidenza sensibilmente inferiore alla media, il che denota un'eccessiva tendenza alla verticalizzazione delle carriere<sup>267</sup>.

Con riferimento a singole situazioni, la tabella 3/PERS/RSO evidenzia che il rapporto di incidenza è migliorato per la Regione Lazio (da 11,68 nel 2009 a 14,67 nel 2011), in relazione alla contrazione, nel triennio, del numero dei dirigenti, di cui si è fatto cenno nel par. 4.3. In senso opposto, la Regione Puglia ha notevolmente peggiorato il rapporto dirigenti/non dirigenti, a seguito della massiccia assunzione di nuovi dirigenti (+40,65%, tabella 1/PERS/RSO) e della contrazione del personale privo di qualifica dirigenziale (-15,96%, tabella 2/PERS/RSO).

Il rapporto è, inoltre, particolarmente favorevole per la Regione Marche che, pur disponendo di un numero complessivo di personale dipendente analogo a quello della

<sup>266</sup> La Regione Campania presenta, nella tabella 3/PERS/RSO, un valore pari a 26,53, per il 2011, laddove nella tabella 4/PERS/RSO, il valore è pari a 1,82 (corrispondente a un totale personale di 7.178 unità), vale a dire che un dipendente si occupa soltanto di circa 550 abitanti.

<sup>267</sup> Tra queste, la Regione Lombardia, che pur esponendo, nella tabella 4/PERS/RSO, un indice pari a 0,50 (corrispondente a un totale personale di 3.238 unità), per cui un dipendente regionale provvede alle esigenze di 2.000 abitanti, presenta un rapporto di incidenza pari a 12,89, per il 2011, ossia un dirigente coordina circa 12 dipendenti, come risulta dalla tabella 3/PERS/RSO. La Sezione di controllo per la Regione Lombardia, nella citata delibera n. 37/2013/FRG, ha preso atto dell'intento dell'amministrazione regionale di migliorare tale rapporto, portandolo a 15. Tuttavia, la contemporanea diminuzione del personale dirigente di quello con qualifiche non dirigenziali ha, pressoché, annullato l'effetto positivo sull'indice.

Analogamente, la Regione Veneto espone, nella tabella 4/PERS/RSO, un indice pari a 0,87 e presenta un rapporto di incidenza pari a 13,39, per il 2011, ossia un dirigente coordina circa 13 dipendenti (tabella 3/PERS/RSO).

Regione Umbria (nonostante il bacino di utenza sia doppio), ha ulteriormente ridotto il personale dirigente, sicché ognuno di essi coordina mediamente l'attività di 19 dipendenti. All'opposto, il rapporto è decisamente sfavorevole per la Regione Sicilia ove, a fronte di una notevolissima consistenza di personale in servizio, risulta che un dirigente coordina in media 8 dipendenti<sup>268</sup>.

#### **4.5 L'andamento della consistenza media del personale con rapporto di lavoro flessibile**

Le tabelle 5/PERS/RSO e 5/PERS/RSS espongono le variazioni di consistenza dei contratti a tempo determinato e con rapporto di lavoro interinale, che rappresentano le tipologie più utilizzate di lavoro flessibile in quasi tutte le Regioni<sup>269</sup>.

Come già evidenziato nel par. 4.3.2, tutte le tipologie contrattuali riconducibili al lavoro flessibile, nelle RSO, flettono di -30,89% nel triennio 2009/2011 (tabella 2/PERS/RSO), con andamenti, sebbene di entità diverse, sostanzialmente omogenei tra le aree geografiche. Nelle Regioni del Nord emerge un andamento stabile dei contratti a tempo determinato (+0,93%), per l'effetto combinato dell'incremento nelle Regioni Piemonte e Lombardia (passate complessivamente da 159 unità nel 2009 a 222 nel 2011, tabella 5/PERS/RSO) e della flessione in Veneto ed Emilia Romagna (riduzione complessiva di 61 unità)<sup>270</sup>. I contratti a tempo determinato subiscono una variazione fortemente negativa nelle Regioni del Centro (-42,65%) e del Sud (-58,27%). Su quest'ultimo dato incide la presenza, per il 2009, di un elevato numero di contratti nella Regione Puglia (323 unità annue), ridottosi notevolmente nel 2010 e 2011<sup>271</sup>. Il lavoro interinale è presente in alcune Regioni dell'Area Nord (soprattutto in Veneto con 60 unità) e fa registrare un decremento di -8,31%, per effetto delle cessazioni in Emilia Romagna e in Liguria mentre, altrove, è presente soltanto in Lombardia e in Basilicata, con pochissime unità.

<sup>268</sup> Le Sezioni riunite per la Regione Siciliana in sede di controllo, con deliberazione 29 giugno 2012, n. 2/2012/SS.RR./PARI (esercizio finanziario 2011), ha rilevato che, soprattutto negli Assessorati per le Risorse agricole e per le Infrastrutture e la mobilità, la presenza di 1 dirigente ogni 5 unità di personale. Inoltre, la Sezione ha sottolineato che la Regione ha introdotto norme che autorizzano a comandare o distaccare per un biennio presso gli enti locali, previo assenso dell'interessato, il personale regionale con qualifica dirigenziale, con oneri per il trattamento economico fondamentale a carico dell'amministrazione di appartenenza.

<sup>269</sup> Mentre le tabelle 5/PERS/RSO e 5/PERS/RSS riguardano sia il lavoro a tempo determinato e sia quello interinale, la tabella 6/PERS e i grafici successivi effettuano una comparazione tra il lavoro a tempo indeterminato e i contratti a tempo determinato (esclusi lavoro interinale, CFL ed LSU).

<sup>270</sup> Rispetto al precedente referto, in Lombardia si registra il lieve incremento dei contratti a tempo determinato e l'azzeramento dei contratti di formazione lavoro, che in tal modo fuoriescono dall'intero panorama nazionale; con l'eccezione dell'Emilia Romagna, ove si registra la presenza di 3 contratti di questo tipo.

<sup>271</sup> La Sezione di controllo per la Regione Puglia, con deliberazione 11 aprile 2013, n. 80/2013/FRG (esercizio finanziario 2011), ha richiamato l'attenzione sulla illegittimità, dichiarata dalla Corte costituzionale, con sentenza 28 novembre 2012, n. 262, delle norme regionali (l.r. 4 gennaio 2011, n. 1, recante norme in materia di ottimizzazione e valutazione della produttività del lavoro pubblico e di contenimento dei costi degli apparati amministrativi nella Regione Puglia), per violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nell'art. 9, co. 28, d.,l. n. 78/2010. L'operatività di tali disposizioni regionali aveva, infatti, consentito l'assunzione di personale con forme contrattuali flessibili e di collaborazioni coordinate e continuative senza tener conto dei limiti di spesa previsti dalla normazione statale.

Dalla tabella 5/PERS/RSS emerge una ragguardevole flessione dei contratti a tempo determinato anche nelle Regioni a statuto speciale, pari nel complesso a -34,98%, dovuto in massima parte alle variazioni in diminuzione in Valle d'Aosta (-606 unità), nella Provincia autonoma di Trento (-26 unità) e in Sardegna (-55 unità).

L'andamento delle predette variabili (consistenza media del personale a tempo indeterminato e con rapporto di lavoro flessibile), già evidenziato dalle tabelle 2/PERS/RSO e 2/PERS/RSS (v. par. 4.3.2), risulta maggiormente visibile dalla tabella 6/PERS/RSO e dai grafici 1-5/PERS.

In particolare, il grafico 3/PERS evidenzia l'andamento discontinuo del personale a tempo determinato nelle Regioni del Sud, specificamente in Campania, per la presenza di lavoratori con contratto di tipo flessibile che sono passati da 1.305 unità nel 2009 a 972 nel 2010, per poi risalire a 1.026 nel 2011, e in Puglia ove i valori nel triennio sono 323, 72 e 79 (v. tabella 2/PERS/RSO).

TABELLA 1/PERS/RSO

**REGIONI A STATUTO ORDINARIO**  
**CONSISTENZA MEDIA\* E COMPOSIZIONE DEL PERSONALE DIRIGENTE**  
**ANNI 2009 - 2011**

RSO	DIRETTORI GENERALI			Variazione %	DIRIGENTI A TEMPO INDETERMINATO			Variazione %	DIRIGENTI A TEMPO DETERMINATO			Variazione %	TOTALE			Variazione %
	2009	2010	2011	2011/09	2009	2010	2011	2011/09	2009	2010	2011	2011/09	2009	2010	2011	2011/09
PIEMONTE	22	20	18	-16,63	164	165	157	-4,23	0,42	1	2	377,14	187	187	178	-4,83
LOMBARDIA	53,01	50	53,17	0,30	194	191	167	-13,72	9	10	13	38,74	256	251	233	-8,92
VENETO	11	9	13	21,88	150	136	118	-21,42	60	70	64	6,81	221	215	195	-11,65
LIGURIA	10	10	9	-10,00	51	65	77	51,51	17	9	3	-84,61	78	84	89	13,50
E. ROMAGNA	13	13	11	-16,03	109,9	102	110,0	0,10	32	33	31	-5,35	155	148	151	-2,38
<b>Totale Nord</b>	<b>109</b>	<b>102</b>	<b>104</b>	<b>-3,91</b>	<b>669</b>	<b>660</b>	<b>629</b>	<b>-5,88</b>	<b>119</b>	<b>123</b>	<b>112</b>	<b>-5,99</b>	<b>897</b>	<b>885</b>	<b>846</b>	<b>-5,65</b>
TOSCANA	9	7	7	-25,00	118	110	114	-3,66	26	24	20	-22,72	153	141	141	-8,13
UMBRIA	10	9	9	-11,06	83	83	72	-13,78	0,25	0	0	-100,00	93	91	80	-13,72
MARCHE	5	5	4	-5,36	52	50	40	-21,59	22	22	23	6,02	78	77	68	-12,84
LAZIO	0	0	4	n.a.	225	196	175	-22,28	56	48	42	-25,96	281	245	221	-21,59
<b>Totale Centro</b>	<b>23,7</b>	<b>21</b>	<b>24,1</b>	<b>1,65</b>	<b>478</b>	<b>439</b>	<b>401</b>	<b>-16,12</b>	<b>104</b>	<b>94</b>	<b>85</b>	<b>-18,58</b>	<b>606</b>	<b>554</b>	<b>510</b>	<b>-15,85</b>
ABRUZZO	0	0	0	n.a.	90	84	86	-4,70	24	21	12	-52,09	114	105	98	-14,69
MOLISE	7	3	4	-47,50	79	73	62	-22,04	1	1	3	183,33	87	77	68	-21,63
CAMPANIA	1	1	0	-100,00	299	288	261	-12,89	36	14	0	-100,00	337	303	261	-22,59
PUGLIA	8	9	11	32,61	104	161	145	39,07	0	2	2	n.a.	112	172	158	40,65
BASILICATA	8,00	7	7,50	-6,25	54	48	43	-19,85	9	10	16	82,86	71	65	67	-5,64
CALABRIA	19	15	11	-39,81	129	135	137	6,23	19	18	17	-12,27	167	168	165	-1,16
<b>Totale Sud</b>	<b>43</b>	<b>35</b>	<b>33</b>	<b>-22,70</b>	<b>756</b>	<b>789</b>	<b>734</b>	<b>-2,96</b>	<b>90</b>	<b>66</b>	<b>50</b>	<b>-44,61</b>	<b>888</b>	<b>891</b>	<b>816</b>	<b>-8,11</b>
<b>TOTALE RSO</b>	<b>175</b>	<b>158</b>	<b>162</b>	<b>-7,75</b>	<b>1.903</b>	<b>1.887</b>	<b>1.764</b>	<b>-7,29</b>	<b>313</b>	<b>284</b>	<b>247</b>	<b>-21,23</b>	<b>2.391</b>	<b>2.329</b>	<b>2.172</b>	<b>-9,15</b>

Elaborazione Corte dei conti su dati SICO.

\*La consistenza media (unità annue) si ottiene sommando i mesi lavorati dal personale e dividendo il totale per i 12 mesi dell'anno.

TABELLA 1/PERS/RSS

**REGIONI A STATUTO SPECIALE**  
**CONSISTENZA MEDIA\* E COMPOSIZIONE DEL PERSONALE DIRIGENTE**  
**ANNI 2009 - 2011**

RSS	DIRETTORI GENERALI			Variazione ** % 2011/09	DIRIGENTI A TEMPO INDETERMINATO			Variazione ** % 2011/09	DIRIGENTI A TEMPO DETERMINATO			Variazione ** % 2011/09	TOTALE			Variazione ** % 2011/09
	2009	2010	2011		2009	2010	2011		2009	2010	2011		2009	2010	2011	
VALLE D'AOSTA	0	0	0	n.a.	142	143	135	-4,71	0	0	0	n.a.	142	143	135	-4,71
TRENTINO A.A.	0	0	0	n.a.	2	2	2	0,00	0	2,92	2,89	n.a.	2	5	5	144,33
PROV. AUT. BZ	0	0	0	n.a.	261	256	254	-2,80	0	0	0	n.a.	261	256	254	-2,80
PROV. AUT. TN	0	0	0	n.a.	404	403	407	0,82	0	0	0	n.a.	404	403	407	0,82
FRIULI V.G.	0	0	0	n.a.	96	92	83	-13,32	7,94	7,04	7,00	-11,86	104	99	90	-13,21
SARDEGNA	0	0	0	n.a.	136	131,9	132,2	-3,10	0	0	0	n.a.	136	132	132	-3,10
SICILIA			27,9	n.a.			1.909	n.a.			53,1	n.a.	0	0	1.990	n.a.
<b>Totale RSS</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>27,9</b>	<b>n.a.</b>	<b>1.041</b>	<b>1.028</b>	<b>2.922</b>	<b>-2,66</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>63</b>	<b>24,49</b>	<b>1.049</b>	<b>1.038</b>	<b>3.013</b>	<b>-2,46</b>
<b>Totale RSO+RSS</b>	<b>175</b>	<b>158</b>	<b>190</b>	<b>-7,75</b>	<b>2.944</b>	<b>2.915</b>	<b>4.687</b>	<b>-5,65</b>	<b>321</b>	<b>294</b>	<b>310</b>	<b>-20,10</b>	<b>3.440</b>	<b>3.367</b>	<b>5.186</b>	<b>-7,11</b>

Elaborazione Corte dei conti su dati SICO.

\*La consistenza media (unità annue) si ottiene sommando i mesi lavorati dal personale e dividendo il totale per i 12 mesi dell'anno.

\*\*Le variazioni percentuali del totale RSS e del totale RSO+RSS, non tengono conto del dato relativo alla Regione Siciliana, le cui informazioni sono disponibili solo per il 2011.