

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

livello nazionale è in lenta diminuzione, a dimostrare una velocità di pagamento più lenta nel tempo. I valori più elevati si registrano mediamente al Centro-Nord mentre al Sud il *trend* è discendente.

Con riferimento alla gestione di cassa, il rapporto percentuale tra il totale dei pagamenti e la somma degli impegni e dei residui passivi iniziali (velocità di cassa) indica la complessiva capacità di pagamento in relazione all'intera massa delle risorse disponibili. L'andamento dell'indicatore è diffusamente e costantemente decrescente con una flessione piuttosto consistente al Nord, pur se i valori più bassi si riscontrano sempre al Sud: la velocità di cassa è, pertanto, in diminuzione.

Riguardo alla gestione dei residui, l'indice di smaltimento dei residui passivi, dato dal rapporto percentuale tra la somma dei pagamenti in c/residui più residui eliminati ed i residui passivi iniziali, è rilevante ai fini della conoscenza della dinamica riduttiva dei residui passivi. L'andamento crescente indica un recupero di efficienza dell'azione gestionale solo ove consegua ad avvenuti pagamenti e non ad insussistenza, eliminazione o prescrizione del debito. Il dato medio fa registrare un tasso di smaltimento costantemente decrescente ad indicare un'espansione della massa dei residui passivi proveniente dagli esercizi pregressi non bilanciata dai pagamenti in conto residui.

REGIONE	Velocità di pagamento			Velocità di cassa			Indice di smaltimento dei residui passivi			Indice di accumulazione dei residui passivi complessivi		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
PIEMONTE	86,10	80,02	75,72	82,67	76,04	59,36	68,96	55,82	55,17	-44,96	59,76	32,92
LOMBARDIA	95,49	89,88	91,32	93,15	91,38	75,82	76,72	80,58	59,36	-57,74	13,61	13,60
VENETO	69,14	99,27	74,49	65,11	60,74	56,78	68,24	80,61	78,10	26,90	-27,14	-48,98
LIGURIA	87,02	80,10	84,07	75,94	75,32	74,63	178,49	55,24	43,04	-30,83	49,52	9,39
E. ROMAGNA	86,84	86,02	89,52	83,17	81,77	82,31	81,69	70,79	44,89	-52,26	30,50	-2,66
MEDIA NORD	84,92	87,06	83,02	80,01	77,05	69,78	94,82	68,61	56,11	-31,78	25,25	0,85
TOSCANA	90,69	92,30	89,75	85,21	80,25	76,96	52,61	41,22	44,06	-40,80	10,03	17,00
UMBRIA	86,07	85,45	88,68	76,45	74,57	77,46	55,30	52,08	59,18	-20,37	-8,51	-20,26
MARCHE	86,10	74,30	89,54	72,88	80,03	76,47	39,33	34,13	52,24	-53,20	75,13	-27,38
LAZIO	95,42	85,49	80,13	86,50	84,01	78,94	80,95	83,57	65,47	-63,15	-14,11	73,38
MEDIA CENTRO	89,57	84,39	87,03	80,26	79,72	75,92	57,05	52,75	55,24	-44,38	15,64	10,69
ABRUZZO	80,17	79,36	82,00	72,92	61,12	73,21	55,68	62,55	66,01	-48,35	5,07	-4,41
MOLISE	59,62	55,26	51,19	48,14	37,46	33,20	82,48	71,73	29,62	-59,02	22,42	45,56
CAMPANIA	74,39	84,87	78,73	70,03	73,69	68,36	70,83	51,38	41,56	-41,37	-11,14	30,94
PUGLIA	90,71	93,13	90,82	67,35	80,56	65,83	51,31	51,39	37,02	-54,71	191,31	7,66
BASILICATA	81,75	81,72	83,56	71,47	67,66	73,42	65,04	45,08	52,34	-69,58	0,47	-14,55
CALABRIA	88,51	87,24	81,26	95,02	80,37	72,77	87,49	36,49	41,95	-53,33	73,07	49,08
MEDIA SUD	79,19	80,26	77,93	70,82	66,81	64,47	68,81	53,10	44,75	-54,39	46,87	19,05
MEDIA TOTALE	83,87	83,63	82,66	76,40	73,66	70,06	74,34	58,18	52,03	-44,18	31,33	10,20

Fonte: elaborazione Corte dei conti – rendiconti regionali

L'indice di accumulazione dei residui passivi è dato dal rapporto percentuale tra la differenza tra residui passivi complessivi e residui passivi iniziali e residui passivi iniziali e

fornisce l'indicazione della quota parte dei residui imputabile alla gestione di competenza dell'esercizio finanziario di riferimento. L'indice appare spesso negativo, ad indicare il maggior peso dei residui passivi iniziali rispetto a quelli complessivi, cioè a dire una dinamica di formazione dei residui passivi rallentata⁷⁶ nel corso della gestione.

4.11 Gli acquisti per beni e servizi

Oltre alla spesa per la sanità e per il personale, un'altra tipologia di rilevante consistenza nell'ambito della spesa corrente è quella per consumi intermedi, dove vengono contabilizzati gli acquisti per beni e servizi. Come si evince dal Conto economico delle Amministrazioni regionali, l'espansione è continua, seppure ad un tasso via via decrescente.

Il contenimento della spesa per acquisto di beni e servizi ha costituito una delle finalità degli interventi correttivi posti in essere dal legislatore attraverso il d.l. 168 del 12 luglio 2004, convertito con modificazioni nella legge 191 del 30 luglio 2004. In coerenza con le generali prospettive di riduzione di spesa per consumi intermedi previste nell'art.1, il comma 11 dell'articolo stesso ha, tra l'altro, previsto che anche le Regioni a statuto ordinario concorressero alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2004-2006 assicurando che la spesa per l'acquisto per i beni e servizi, esclusa quella dipendente dalla prestazione di servizi correlati a diritti soggettivi dell'utente, sostenuta nel 2004 non fosse superiore alla spesa annua mediamente sostenuta negli anni dal 2001 al 2003, ridotta del 10%. Tale riduzione andava applicata anche alla spesa per missioni all'estero e per il funzionamento di uffici all'estero, nonché alle spese di rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni ed alla spesa per studi e incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, inclusi quelli ad alto contenuto di professionalità. La riduzione del 10% non andava applicata con riferimento alle spese già impegnate alla data di entrata in vigore del decreto in questione (12 luglio 2004), nei confronti delle Regioni che nell'anno 2003 e fino al giugno 2004 avessero rispettato gli obiettivi previsti nel Patto di stabilità interno. La disposizione deve ritenersi operativa soltanto con riferimento all'anno 2004.

Secondo quanto esposto nella Relazione tecnica al provvedimento in esame, la riduzione di spesa attesa avrebbe dovuto essere in grado di produrre un effetto positivo sui saldi di finanza pubblica per circa 600 milioni di euro, risparmi che avrebbero dovuto compensare le criticità

⁷⁶ Si ricorda che la Regione Puglia dal 2002 mantiene in bilancio, quali residui di stanziamento, le somme derivanti da assegnazioni con vincolo di destinazione non oltre il terzo esercizio finanziario successivo alla prima iscrizione (art.93, sesto comma, l.r. 28/2001): pertanto la massa dei residui iniziali riferita al 2002 ha subito una consistente riduzione ed il rapporto in questione è risultato molto elevato.

emergenti sul fronte della spesa per il personale a causa degli oneri conseguenti al contratto 2002-2003.

La verifica degli effetti del decreto in questione sulle singole fasi della spesa delle Regioni potrebbe essere effettuata da questa Corte dei conti in sede periferica; in questa sede è stato possibile misurare l'efficacia di detto provvedimento soltanto utilizzando i dati di cassa posti a base della "Relazione di stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2005 e situazione di cassa al 31 dicembre 2004" del Ministero dell'Economia e delle Finanze⁷⁷. Questi, in aggregato, indicano una crescita nel 2004 pari allo 0,38% rispetto all'anno precedente e del 4,86% rispetto alla media del triennio 2001-2003. Detto scostamento ha reso necessari approfondimenti sui dati disaggregati a livello regionale che hanno portato in evidenza alcuni andamenti erratici della tipologia di spesa in esame, legati verosimilmente ai diversi criteri di classificazione o conseguenti a modifiche allocative delle spese collegate alla gestione dei servizi pubblici, tali da rendere le risultanze ottenute di limitato significato⁷⁸.

⁷⁷ L'operazione ha carattere meramente indicativo in quanto gli importi presi in considerazione per il 2004 comprendono anche la spesa dipendente dalla prestazione di servizi correlati a diritti soggettivi dell'utente, che non è stato possibile incorporare; inoltre, non è stata applicata la riduzione del 10% in quanto appare rara l'ipotesi di Regioni che non abbiano rispettato gli obiettivi previsti nel Patto di stabilità interno, né è stato possibile distinguere la parte di spesa imputabile agli impegni assunti fino al 12 luglio 2004 dal resto della spesa effettuata nell'anno.

⁷⁸ Ad esempio, in Toscana si è registrato uno scostamento dalla media triennale pari a più del 109%, verosimilmente per operazioni di riallocazione delle spese per il trasporto pubblico locale, mentre in Piemonte, dove la classificazione non ha subito rilevanti modifiche, lo scostamento rispetto alla media è risultato negativo (-1,64%)

5 La spesa per il personale

Premessa

In disparte ogni considerazione sulla rilevanza della spesa sanitaria, la spesa per il personale costituisce per le Amministrazioni regionali una delle tipologie di uscita corrente di maggiore consistenza⁷⁹, fino al 2005 inclusa tra le voci rilevanti ai fini della verifica del rispetto delle regole stabilite per il patto di stabilità interno⁸⁰.

In parallelo, all'interno delle manovre poste in essere attraverso le varie leggi finanziarie, sono stati definiti specifici sistemi di contenimento della crescita di detta voce di spesa, in coerenza con gli obiettivi fissati dai documenti di finanza pubblica.

Il comma 11 dell'art. 34 della legge 289/2002 (legge finanziaria 2003) ed il comma 60 della legge 350/2003 (legge finanziaria 2004) hanno previsto, a tal fine, l'emanazione di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo accordo tra Governo, Regioni e autonomie locali da concludere in sede di Conferenza unificata, con la fissazione per le Amministrazioni regionali, provinciali e comunali, di criteri e limiti alle assunzioni a tempo indeterminato rispettivamente per l'anno 2003 e 2004, stabilendo anche misure di carattere transitorio da adottare fino all'emanazione di detti decreti. Entrambe le norme hanno, comunque, fatto salve le assunzioni connesse al passaggio di funzioni e competenze alle Regioni e agli enti locali, il cui onere sia coperto da trasferimenti erariali compensativi della mancata assegnazione delle unità di personale.

Con disposizione colpita da declaratoria di illegittimità costituzionale⁸¹, le assunzioni di personale a tempo indeterminato avrebbero dovuto essere limitate entro percentuali non superiori al 50% delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso degli anni 2002 e 2003. Misure di contenimento ispirate al medesimo principio sono state, comunque, assunte nei D.P.C.M. di attuazione sopra indicati⁸² dove è stato disposto che le Regioni possano procedere ad assunzioni di personale a tempo

⁷⁹ Si ricorda che, ai sensi dell'art.48, comma 2, del decreto legislativo 165/2001 (previsione ribadita dall'art.33 della legge 289/2002 e dall'art.3, comma 49 della legge 350/2003), gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali nonché quelli derivanti dalla corresponsione dei miglioramenti economici di cui all'art.3, comma 2 del medesimo decreto, sono posti a carico dei bilanci delle Amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale.

⁸⁰ L'inclusione è stata integrale per l'anno 2003 (art.29, comma 2, della legge 289/2002) e, per l'anno 2004, al netto dell'incremento retributivo dello 0,99% riconosciuto al personale pubblico con gli accordi del 4 e 6 febbraio 2002 (art.3, comma 50, della legge 350/2003). Per l'anno 2005 l'aggregato di spesa al quale vanno applicati i limiti previsti nel patto va, invece, calcolato al netto delle spese di personale, assoggettate a specifica disciplina di settore (art. 1, comma 24, della legge 311/2004).

⁸¹ Con sentenza n.390 del 13-17 dicembre 2004, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni in questione in quanto non si limitano a fissare un principio di coordinamento della finanza pubblica, ma pongono un precetto specifico e puntuale sull'entità della copertura delle vacanze verificatesi nel 2002 e nel 2003, imponendo che tale copertura non sia superiore al 50 per cento: precetto che, proprio perché specifico e puntuale per il suo oggetto, si risolve in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area (organizzazione della propria struttura amministrativa) riservata alle autonomie regionali e degli enti locali.

⁸² Per le Amministrazioni regionali e gli enti appartenenti al SSN si vedano i DD.P.C.M. 12 settembre 2003 e 27 luglio 2004.

indeterminato entro percentuali non superiori ai limiti di spesa annua lorda corrispondente al 50% delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno precedente. E ciò nel rispetto, tra l'altro, del principio dell'invarianza della spesa cui sono ispirati i processi di trasferimento di funzioni alle Regioni e agli enti locali di cui alla legge 59/1997 ed alla legge costituzionale 3/2001. Nel presente capitolo si darà conto, nei limiti dei dati che è stato possibile acquisire, dell'attuazione di detta misura relativamente alle assunzioni avvenute nell'anno 2003 nelle Regioni a statuto ordinario.

La legge finanziaria per il 2005 (legge 311/2004), sempre facendo salve le assunzioni connesse al passaggio di funzioni *ex lege* "Bassanini", ha nuovamente stabilito (art.1 comma 98) la necessità della fissazione di criteri e limiti alle assunzioni per il triennio 2005-2007, ancora attraverso lo strumento dei predetti DD.P.C.M., fissando, quale principio di coordinamento di finanza pubblica, la quantificazione delle economie di spesa da realizzare in 213 milioni di euro per il 2005, 572 milioni di euro per il 2006, 850 milioni di euro per il 2007 e 940 milioni di euro per il 2008. L'avvalimento di personale a tempo determinato o con convenzione ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, che nelle precedenti leggi finanziarie per gli enti che avevano rispettato il patto di stabilità⁸³ doveva soltanto ispirarsi al principio del contenimento della spesa, è, ora, consentito nei limiti della spesa annua sostenuta per le stesse finalità nel triennio 1999-2001 (comma 116).

Il *range* temporale qui analizzato ai fini dell'esposizione dei vari profili della spesa sostenuta per il personale delle Regioni a statuto ordinario è il triennio 2001-2003, comprensivo del periodo di riferimento esaminato nel precedente referto (biennio 2001-2002) i cui dati sono stati aggiornati tenendo conto della definitiva "validazione" effettuata da parte delle strutture ed attraverso le procedure individuate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato –IGOP– per l'alimentazione e l'attualizzazione del SICO (Sistema informativo conoscitivo del personale dipendente dalle Pubbliche Amministrazioni)⁸⁴. Va ricordato che il sistema informativo costituisce la banca dei soli dati trasmessi dalle Amministrazioni alla R.G.S., e che ogni disomogeneità, irregolarità, errore od omissione nell'invio dei dati è inevitabilmente destinata a riflettersi sui risultati delle elaborazioni e può generare incongruenze⁸⁵.

Utilizzando dati provvisori di preconsuntivo, si espone l'andamento della spesa per retribuzioni anche per l'anno 2004.

⁸³ Il rispetto quanto meno formale delle regole previste nel patto di stabilità è pressoché generalizzato: riflessioni sulla significatività effettiva di detta circostanza sono contenute nel capitolo riservato nella presente Relazione.

⁸⁴ I criteri di monitoraggio della spesa del personale esercizio 2004 e le istruzioni per la redazione del conto annuale esercizio 2003 sono contenute nella Circ. M.E.F. n.7 del 29 marzo 2004.

⁸⁵ Ad esempio, non tutte le Regioni hanno comunicato i dati relativi al personale dei Consigli Regionali che non è stato possibile scorporare dalle risultanze aggregate delle rilevazioni.

5.1 Consistenza e composizione del personale

Dall'esposizione che segue emerge l'andamento della consistenza del personale in valore assoluto e per percentuali di variazione annuale, ripartito per macroarea dirigenziale (costituita dai dirigenti generali, dai dirigenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, da quelli con rapporto di lavoro a tempo determinato e da quelli fuori dotazione organica⁸⁶), personale appartenente alle categorie e personale "altro" (comprensivo delle unità con contratto di lavoro a tempo determinato, di formazione e lavoro, di lavoro interinale e dei lavoratori socialmente utili)⁸⁷. L'elevato incremento medio della consistenza della dirigenza verificatosi nell'anno 2002 (9,31%), da leggersi soprattutto quale risultante di consistenti aumenti territorialmente circoscritti, appare ridimensionato nell'anno 2003, che ha fatto registrare una diminuzione media percentuale del 4,98%.

Nella consistenza del personale appartenente alle categorie riferita all'anno 2003 si è, invece, sostanzialmente consolidata la diminuzione riscontrata nell'anno precedente, derivante, anche in questo caso, da rilevanti decrementi circoscritti a poche Regioni. Il dato medio nazionale dell'anno 2003, pur se positivo (0,14%) perché influenzato dall'incremento avvenuto in specifiche Regioni, sembra in effetti costituire l'esito di diffuse politiche di riduzione del personale con contratto a tempo indeterminato⁸⁸. A fronte di ciò, nel 2003 mediamente incrementato risulta l'utilizzo di forme di lavoro flessibili (5,27%). Il fenomeno appare comunque concentrato soltanto in alcune Regioni (Veneto, Emilia Romagna, Puglia, Toscana).

⁸⁶ L'analisi particolareggiata di ciascuna tipologia dirigenziale si è rilevata non sufficientemente significativa a causa della scarsità dei dati disponibili per le tre tipologie diverse da quella dei dirigenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Va, pertanto, tenuto presente che i dati trattati nel presente capitolo afferenti alla dirigenza si riferiscono quasi esclusivamente ai dirigenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato (che è, peraltro, la tipologia più frequente).

⁸⁷ Detto andamento è stato calcolato quale semplice variazione quantitativa riferita al 31 dicembre di ciascun anno, senza valutazione del personale cessato, invece considerato nella quantificazione delle assunzioni effettive per l'anno 2003 di cui alla relativa tabella.

⁸⁸ Per il dettaglio relativo all'esercizio 2003 si veda la tabella sulla spesa per nuove assunzioni.

REGIONI A STATUTO ORDINARIO
Consistenza e composizione del Personale
Anni 2001 – 2003

REGIONE	DIRIGENTI			VARIAZIONE %		CATEGORIE			VARIAZIONE %		ALTRO			VARIAZIONE %		TOTALE			VARIAZIONE %	
	2001	2002	2003	2002/2001	2003/2002	2001	2002	2003	2002/2001	2003/2002	2001	2002	2003	2002/2001	2003/2002	2001	2002	2003	2002/2001	2003/2002
PIEMONTE	268	262	265	-2,24	1,15	2.663	2.861	2.886	7,44	0,87	236	123	125	-47,88	1,63	3.167	3.246	3.276	2,49	0,92
LOMBARDIA	334	312	294	-6,59	-5,77	4.476	3.612	3.470	-19,30	-3,93	429	391	310	-8,86	-20,72	5.239	4.315	4.074	-17,64	-5,59
VENETO	214	214	216	0,00	0,93	2.815	2.850	2.831	1,24	-0,67	188	187	338	-0,53	80,75	3.217	3.251	3.385	1,06	4,12
LIGURIA	108	102	96	-5,56	-5,88	1.008	1.039	1.024	3,08	-1,44	27	61	49	125,93	-19,67	1.143	1.202	1.169	5,16	-2,75
EMILIA ROMAGNA	232	240	241	3,45	0,42	2.379	2.469	2.472	3,78	0,12	195	303	386	55,38	27,39	2.806	3.012	3.099	7,34	2,89
Totale Nord	1.156	1.130	1.112	-2,25	-1,59	13.341	12.831	12.683	-3,82	-1,15	1.075	1.065	1.208	-0,93	13,43	15.572	15.026	15.003	-3,51	-0,15
TOSCANA	251	247	228	0,98	-7,69	2.233	2.380	2.398	6,58	0,76	162	176	208	8,64	18,18	2.646	2.803	2.834	5,93	1,11
UMBRIA	160	148	132	-7,50	-10,81	1.504	1.375	1.450	-8,58	5,45	193	141	91	-26,94	-35,46	1.857	1.664	1.673	-10,39	0,54
MARCHE	107	102	93	-4,67	-8,82	1.951	1.508	1.505	-22,71	-0,20	209	106	53	-49,28	-50,00	2.267	1.716	1.651	-24,31	-3,79
LAZIO	181	500	465	176,24	-7,00	3.636	2.902	2.877	-20,19	-0,86	236	266	267	12,71	0,38	4.053	3.668	3.609	-9,50	-1,61
Totale Centro	699	997	918	42,63	-7,92	9.324	8.165	8.230	-12,43	0,80	800	689	619	-13,88	-10,16	10.823	9.851	9.767	-8,98	-0,85
ABRUZZO	129	125	116	-3,10	-7,20	1.766	1.763	1.725	-0,17	-2,16	111	155	118	39,64	-23,87	2.006	2.043	1.959	1,84	-4,11
MOLISE	109	85	86	-22,02	1,18	740	795	816	7,43	2,64	97	92	43	-5,15	-53,26	946	972	945	2,75	-2,78
CAMPANIA	463	479	506	3,46	5,64	7.262	6.473	7.123	-10,86	10,04	2.109	2.129	2.267	0,95	6,48	9.834	9.081	9.896	-7,66	8,97
PUGLIA	393	378	293	-3,82	-22,49	4.089	3.946	3.637	-3,50	-7,83	0	129	223	0,00	72,87	4.482	4.453	4.153	-0,65	-6,74
BASILICATA	96	91	93	-5,21	2,20	1.175	1.152	1.147	-1,96	-0,43	0	0	5	0,00	0,00	1.271	1.243	1.245	-2,20	0,16
CALABRIA	134	190	178	41,79	-6,32	4.582	4.527	4.345	-1,20	-4,02	748	564	594	-24,60	5,32	5.464	5.281	5.117	-3,35	-3,11
Totale Sud	1.324	1.348	1.272	1,81	-5,64	19.614	18.656	18.793	-4,88	0,73	3.065	3.069	3.250	0,13	5,90	24.003	23.073	23.315	-3,87	1,05
Totale Complessivo	3.179	3.475	3.302	9,31	-4,98	42.279	39.652	39.706	-6,21	0,14	4.940	4.823	5.077	-2,37	5,27	50.398	47.950	48.085	-4,86	0,28

Fonte RGS-SICO

Sotto il profilo della composizione del personale regionale, si mette in evidenza che l'incidenza percentuale della macroarea dirigenza sul totale rimane sostanzialmente stabile nel triennio considerato. Un *range* di variazione degno di nota si rileva in Toscana e nel Molise, dove l'incidenza registra un decremento di 1,5 - 2 punti percentuale, e nel Lazio, dove la percentuale di incidenza della dirigenza sul totale del personale appare triplicata nel periodo di riferimento.

A conferma di quanto rilevato nell'analisi della precedente tabella, tra l'andamento delle percentuali di incidenza delle altre due macroaree sul totale si riscontra una sostanziale relazione inversa: seppure con percentuali di variazione diverse, laddove l'incidenza del personale appartenente alle categorie subisce una riduzione viene mediamente incrementata la macroarea relativa all'"altro" personale (Veneto, Emilia Romagna, Lazio, Puglia) e così viceversa (Piemonte, Umbria, Molise). Il dato medio dell'Italia del Nord e del Sud mette in evidenza un'espansione lenta ma costante dei rapporti di lavoro "flessibile", verosimilmente preferiti ai tradizionali rapporti di lavoro a tempo indeterminato, più stabili ma meno agili.

Per quanto riguarda le singole tipologie lavorative che concorrono a formare la categoria "altro", si osserva la generale prevalenza di contratti di lavoro a tempo determinato, diffusi su tutto il territorio nazionale ed in incremento al Nord ed al Sud. Dei rapporti di lavoro socialmente utile si registra la presenza soprattutto al Sud: nel 2003 si riscontrano soltanto in Campania. I rapporti di lavoro interinale, fatta eccezione per il Lazio e la Calabria dove sono particolarmente numerosi, sono presenti ed in espansione al Nord. Ai contratti di formazione lavoro si ricorre in Lombardia e Veneto.

REGIONI A STATUTO ORDINARIO
Incidenza % del Personale su totale complessivo
ANNI 2001 - 2003

REGIONE	DIRIGENTI			Incid.% 2001/ totale	Incid.% 2002/ totale	Incid.% 2003/ totale	CATEGORIE			Incid.% 2001/ totale	Incid.% 2002/ totale	Incid.% 2003/ totale	ALTRO			Incid.% 2001/ totale	Incid.% 2002/ totale	Incid.% 2003/ totale	TOTALE		
	2001	2002	2003				2001	2002	2003				2001	2002	2003				2001	2002	2003
PIEMONTE	268	262	265	8,46	8,07	8,09	2.663	2.861	2.886	84,09	88,14	88,10	236	123	125	7,45	3,79	3,82	3.167	3.246	3.276
LOMBARDIA	334	312	294	6,38	7,23	7,22	4.476	3.612	3.470	85,44	83,71	85,17	429	391	310	8,19	9,06	7,61	5.239	4.315	4.074
VENETO	214	214	216	6,65	6,58	6,38	2.815	2.850	2.831	87,50	87,67	83,63	188	187	338	5,84	5,75	9,99	3.217	3.251	3.385
LIGURIA	108	102	96	9,45	8,49	8,21	1.008	1.039	1.024	88,19	86,44	87,60	27	61	49	2,36	5,07	4,19	1.143	1.202	1.169
EMILIA ROMAGNA	232	240	241	8,27	7,97	7,78	2.379	2.469	2.472	84,78	81,97	79,77	195	303	386	6,95	10,06	12,46	2.806	3.012	3.099
Totale Nord	1.156	1.130	1.112	7,42	7,52	7,41	13.341	12.831	12.683	85,67	85,39	84,54	1.075	1.065	1.208	6,90	7,09	8,05	15.572	15.026	15.003
TOSCANA	251	247	228	9,49	8,81	8,05	2.233	2.380	2.398	84,39	84,91	84,62	162	176	208	6,12	6,28	7,34	2.646	2.803	2.834
UMBRIA	160	148	132	8,62	8,89	7,89	1.504	1.375	1.450	80,99	82,63	86,67	193	141	91	10,39	8,47	5,44	1.857	1.664	1.673
MARCHE	107	102	93	4,72	5,94	5,63	1.951	1.508	1.505	86,06	87,88	91,16	209	106	53	9,22	6,18	3,21	2.267	1.716	1.651
LAZIO	181	500	465	4,47	13,63	12,88	3.636	2.902	2.877	89,71	79,12	79,72	236	266	267	5,82	7,25	7,40	4.053	3.668	3.609
Totale Centro	699	997	918	6,46	10,12	9,40	9.324	8.165	8.230	86,15	82,88	84,26	800	689	619	7,39	6,99	6,34	10.823	9.851	9.767
ABRUZZO	129	125	116	6,43	6,12	5,92	1.766	1.763	1.725	88,04	86,29	88,06	111	155	118	5,53	7,59	6,02	2.006	2.043	1.959
MOLISE	109	85	86	11,52	8,74	9,10	740	795	816	78,22	81,79	86,35	97	92	43	10,25	9,47	4,55	946	972	945
CAMPANIA	463	479	506	4,71	5,27	5,11	7.262	6.473	7.123	73,85	71,28	71,98	2.109	2.129	2.267	21,45	23,44	22,91	9.834	9.081	9.896
PUGLIA	393	378	293	8,77	8,49	7,06	4.089	3.946	3.637	91,23	88,61	87,58	0	129	223	0,00	2,90	5,37	4.482	4.453	4.153
BASILICATA	96	91	93	7,55	7,32	7,47	1.175	1.152	1.147	92,45	92,68	92,13	0	0	5	0,00	0,00	0,40	1.271	1.243	1.245
CALABRIA	134	190	178	2,45	3,60	3,48	4.582	4.527	4.345	83,86	85,72	84,91	748	564	594	13,69	10,68	11,61	5.464	5.281	5.117
Totale Sud	1.324	1.348	1.272	5,52	5,84	5,46	19.614	18.656	18.793	81,71	80,86	80,60	3.065	3.069	3.250	12,77	13,30	13,94	24.003	23.073	23.315
Totale Complessivo	3.179	3.475	3.302	6,31	7,25	6,87	42.279	39.652	39.706	83,89	82,69	82,57	4.940	4.823	5.077	9,80	10,06	10,56	50.398	47.950	48.085

Fonte RGS-SICO

Consistenza " ALTRO "
Anni 2001- 2003

Regione	2001					2002					2003				
	a tempo determinato	formazione lavoro	interinale	lavoro socialmente utile (l.s.u.)	totale	a tempo determinato	formazione lavoro	interinale	lavoro socialmente utile (l.s.u.)	totale	a tempo determinato	formazione lavoro	interinale	lavoro socialmente utile (l.s.u.)	totale
PIEMONTE	206	0	0	30	236	123	0	0	0	123	125	0	0	0	125
LOMBARDIA	215	142	72	0	429	159	81	151	0	391	98	35	177	0	310
VENETO	185	0	3	0	188	187	0	0	0	187	317	21	0	0	338
LIGURIA	19	0	0	8	27	11	0	47	3	61	3	0	46	0	49
EMILIA ROMAGNA	191	0	4	0	195	276	0	27	0	303	352	0	34	0	386
Totale Nord	816	142	79	38	1.075	756	81	225	3	1.065	895	56	257	0	1.208
TOSCANA	162	0	0	0	162	176	0	0	0	176	208	0	0	0	208
UMBRIA	193	0	0	0	193	141	0	0	0	141	91	0	0	0	91
MARCHE	164	0	0	45	209	61	0	0	45	106	53	0	0	0	53
LAZIO	153	0	83	0	236	67	0	199	0	266	78	0	189	0	267
Totale Centro	672	0	83	45	800	445	0	199	45	689	430	0	189	0	619
ABRUZZO	111	0	0	0	111	155	0	0	0	155	118	0	0	0	118
MOLISE	21	0	0	76	97	26	0	0	66	92	41	0	0	2	43
CAMPANIA	0	0	0	2.109	2.109	0	0	0	2.129	2.129	0	0	0	2.267	2.267
PUGLIA	0	0	0	0	0	129	0	0	0	129	223	0	0	0	223
BASILICATA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	5
CALABRIA	29	0	367	352	748	29	0	535	0	564	79	0	515	0	594
Totale Sud	161	0	367	2.537	3.065	339	0	535	2.195	3.069	461	0	520	2.269	3.250
TOTALE	1.649	142	529	2.620	4.940	1.540	81	959	2.243	4.823	1.786	56	966	2.269	5.077

Fonte :RGS-SICO

Il rapporto tra il numero delle unità di personale regionale al 31 dicembre 2003 su 1000 abitanti⁸⁹ mette in luce un panorama nazionale piuttosto eterogeneo con un campo di variazione abbastanza ampio. L'oscillazione registra, infatti, uno scostamento che va dallo 0,45% al 2,95%, con i valori più elevati concentrati al Sud. Ovviamente, il risultato del rapporto risente della densità della popolazione regionale ma ciò non toglie che il quadro che si configura non dimostri come il lavoro regionale costituisca una risorsa occupazionale distribuita sul territorio in maniera decisamente differenziata⁹⁰.

Personale su 1000 Abitanti

REGIONE	POPOLAZIONE	TOTALE PERSONALE AL 31/12/2003	TOTALE/ POPOLAZIONE
PIEMONTE	4.214.676	3.276	0,77
LOMBARDIA	9.032.554	4.074	0,45
VENETO	4.527.694	3.385	0,75
LIGURIA	1.571.783	1.169	0,74
EMILIA ROMAGNA	3.983.346	3.099	0,78
Totale Nord	23.330.053	15.003	0,64
TOSCANA	3.497.806	2.834	0,81
UMBRIA	825.826	1.673	2,03
MARCHE	1.470.631	1.651	1,12
LAZIO	5.112.403	3.609	0,71
Totale Centro	10.906.666	9.767	0,90
ABRUZZO	1.262.392	1.959	1,55
MOLISE	320.601	945	2,95
CAMPANIA	5.721.931	9.896	1,73
PUGLIA	4.020.707	4.153	1,03
BASILICATA	597.768	1.245	2,08
CALABRIA	2.011.466	5.117	2,54
Totale Sud	13.934.865	23.315	1,67
Totale Complessivo	48.171.584	48.085	0,99

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SICO

⁸⁹ Quantificazione della popolazione come da censimento del 21 ottobre 2001

⁹⁰ Va al riguardo tenuto presente che il numero delle unità di personale comprende anche quelle impiegate in rapporti di lavoro "flessibile" e caratterizzato dalla precarietà, particolarmente diffuso, ad esempio, in Campania.

5.2 Spesa per retribuzioni

Con riferimento al triennio 2001-2003, viene esposta l'evoluzione della spesa per retribuzioni, in termini complessivi assoluti e medi, e di quella, specifica, per retribuzione di posizione e di risultato in riferimento a tutte le categorie di personale che la percepiscono.

Per la determinazione della spesa per retribuzione del personale, espressa in euro e senza cifre decimali, si è fatto riferimento agli oneri annui per voci retributive a carattere stipendiale e per indennità e compensi accessori⁹¹ corrisposti al personale in servizio nel triennio, secondo il criterio di cassa.

Al riguardo si precisa che la dinamica dei redditi del personale regionale non dirigente risente, quanto meno nell'anno 2002, degli effetti del rinnovo contrattuale relativo al biennio economico 2000-2001, avvenuto con CCNL perfezionato in data 5 ottobre 2001.

Va, inoltre, aggiunto che in data 21 gennaio 2004 questa Corte ha reso certificazione positiva, ai sensi dell'art. 47, commi 4, 5, 6 e 7 del d.lgs. 165/2001, in ordine all'ipotesi di CCNL relativo al personale non dirigente del comparto Regioni ed autonomie locali per il quadriennio normativo 2002-2005 e per il biennio economico 2002-2003. Il ritardo nella stipula di detto accordo ha comportato la concentrazione nel 2004 degli effetti dello stesso, determinando un forte delta incrementale non solo in termini di aumenti retributivi ma soprattutto per oneri arretrati. A questa ragione va attribuita la notevole espansione della spesa per redditi da lavoro dipendente per l'anno 2004 la quale, per l'intero complesso delle Amministrazioni regionali, risulta cresciuta in termini di contabilità nazionale di circa il 10%⁹². Lo specifico prospetto di cui innanzi, elaborato con riferimento al biennio 2003-2004, conferma tale espansione di spesa.

Il CCNL del personale dirigente vigente è, invece, tuttora quello relativo al quadriennio normativo 1998-2001 ed economico 2000-2001, perfezionato in data 12 febbraio 2002. In questo caso, l'andamento della spesa per retribuzioni del personale dirigente nel 2002 ha scontato l'impatto economico conseguente alla corresponsione degli incrementi retributivi e degli arretrati contrattuali.

La significatività dell'andamento della spesa per retribuzione è generalmente assicurata dalla considerazione comparata della consistenza del personale, quale variabile dominante.

La tabella di seguito esposta relativa al triennio 2001-2003 mostra, infatti, un andamento della spesa apparentemente erratico ma, in realtà correlato alle vicende della consistenza: fatta eccezione per l'Emilia Romagna, nelle Regioni dove nel 2002 si è verificata una riduzione del

⁹¹ In cui sono comprese le forme di retribuzione accessoria riconosciute in sede di contrattazione integrativa.

⁹² Corte dei conti "Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2004".

personale si è conseguentemente, seppure con tassi di variazione diversi, ridotta la spesa per retribuzioni. Probabilmente, il mancato delta incrementale della spesa per retribuzioni nell'anno 2002, che avrebbe dovuto scontare gli effetti conseguenti alla sottoscrizione del CCNL, è attribuibile alla rilevante riduzione media della consistenza del personale verificatasi nell'anno stesso.

Anche nell'anno 2003 le variazioni più rilevanti della spesa per retribuzioni, diminuita di più di 10 punti percentuale in Puglia e nelle Marche, corrispondono ad una riduzione della consistenza abbastanza, anche se non altrettanto, considerevole. Appare verosimile attribuire la diversità tra i tassi di variazione della spesa e quelli della consistenza alle differenti retribuzioni percepite dalle tipologie di personale la cui consistenza ha subito modifiche nel triennio di riferimento.

Di non immediata comprensione appaiono i casi, relativamente numerosi, in cui la variazione della spesa per retribuzione segue un andamento inverso rispetto alla variazione della consistenza (nel 2003 sono costituiti da Piemonte, Lombardia, Toscana, Umbria, Lazio, Molise, Calabria).

Spesa per retribuzioni

(in euro)

REGIONE	2001	2002	2003	VARIAZIONE %	
				2001/2002	2002/2003
PIEMONTE	82.093.111	94.222.124	93.836.811	14,77	-0,41
LOMBARDIA	135.589.039	117.085.374	122.347.141	-13,65	4,49
VENETO	81.668.886	84.947.395	88.723.437	4,01	4,45
LIGURIA	31.061.249	31.930.914	31.834.614	2,80	-0,30
EMILIA ROMAGNA	76.503.764	73.677.336	76.391.472	-3,69	3,68
TOTALE NORD	406.916.049	401.863.141	413.133.474	-1,24	2,80
TOSCANA	65.297.311	70.455.899	70.386.770	7,90	-0,10
UMBRIA	48.015.959	42.647.154	42.082.113	-11,18	-1,32
MARCHE	54.437.756	51.410.105	44.810.907	-5,56	-12,84
LAZIO	125.374.257	122.395.785	123.756.682	-2,38	1,11
TOTALE CENTRO	293.125.283	286.908.944	281.036.473	-2,12	-2,05
ABRUZZO	47.854.278	53.395.178	52.677.439	11,58	-1,34
MOLISE	22.690.152	24.977.782	26.498.079	10,08	6,09
CAMPANIA	233.470.601	221.283.237	240.662.945	-5,22	8,76
PUGLIA	111.816.179	112.272.298	97.947.151	0,41	-12,76
BASILICATA	36.714.851	38.374.611	39.090.546	4,52	1,87
CALABRIA	122.361.835	120.802.103	133.552.824	-1,27	10,56
TOTALE SUD	574.907.896	571.105.209	590.428.984	-0,66	3,38
TOTALE COMPLESSIVO	1.274.949.228	1.259.877.294	1.284.598.931	-1,18	1,96

Fonte: RGS - SICO

Una esposizione più efficace e significativa della dinamica dei redditi del personale regionale è possibile attraverso l'analisi del dato retributivo medio, di cui si dà conto nel prospetto che segue, relativamente al personale dirigenziale e di categoria.

La diffusa tendenza incrementale della retribuzione media che si riscontra in ciascuno degli anni analizzati ed in entrambe le macroaree considerate, va rilevata tenendo presenti alcune chiavi interpretative che sarebbe errato sottovalutare.

In primo luogo, l'analisi dei dati in questione non può prescindere dalla considerazione delle modalità di rilevazione della consistenza del personale che descrive lo scenario esistente al 31 dicembre di ogni anno, senza inevitabilmente tener conto dei fenomeni (mobilità intertemporale, cessazioni, trasferimenti, ecc.) che intervengono *medio tempore*, i quali assumono qui rilievo soltanto nella misura in cui perdurino fino alla fine dell'anno. Invece, le modalità di rilevazione quantitativa della spesa per il personale, conglobando tutti i flussi di cassa avvenuti durante il periodo di riferimento, portano a risultati che danno conto di qualunque movimento diacronico del personale avvenuto durante l'anno, che abbia prodotto un qualsivoglia effetto sulla spesa, in termini di esborsi monetari o risparmi.

Inoltre, si ricorda che entrambe le macroaree qui considerate hanno goduto nel 2002 degli incrementi retributivi e degli arretrati contrattuali, di tal che la crescita della retribuzione media attribuibile ai CC.N.N.L. è verosimile che sia stata omogenea in tutte le Regioni.

Da tutto questo risulta che la rilevante oscillazione dei valori retributivi medi riscontrabile per i dirigenti (dal -50,08% al 48,80% nel 2002 e dal -0,79% al 54,09% nel 2003) e per il personale di categoria (dal -10,30% al 19,29% nel 2002 e dal -15,11% al 14,96% nel 2003) dovrebbe essere tendenzialmente attribuita alle variazioni intertemporali del personale e alle forme di retribuzione accessoria riconosciute in sede di contrattazione integrativa. Emblematico della sostenibilità di tale assunto è, ad esempio, il caso del Lazio dove, nel 2002, ad un incremento della consistenza dei dirigenti pari al 176,24% corrisponde una flessione della retribuzione media superiore al 50% a fronte di un incremento nel 2003 di detta retribuzione di poco superiore allo stesso 50%. Si tratta, presumibilmente, di assunzioni dirigenziali avvenute poco prima della fine dell'esercizio 2002, registrate nella consistenza di quell'anno ma scarsamente rilevanti in termini di retribuzione corrisposta, rilevanza che, invece, diviene piena nell'esercizio successivo. All'incremento della consistenza dirigenziale avvenuto nel 2002 in Calabria corrisponde, invece, una consistente espansione della retribuzione media. Significativi incrementi della retribuzione media dirigenziale calcolata su una consistenza in diminuzione si riscontrano nell'esercizio 2002 in Abruzzo, Molise, Basilicata, Marche.

Retribuzione media annua

(in euro)

REGIONE	DIRIGENTI								CATEGORIE							
	2001		2002		2003		Var. % della media 2002/2001	Var. % della media 2003/2002	2001		2002		2003		Var. % della media 2002/2001	Var. % della media 2003/2002
	retribuzione complessiva	retribuzione media annua	retribuzione complessiva	retribuzione media annua	retribuzione complessiva	retribuzione media annua			retribuzione complessiva	retribuzione media annua	retribuzione complessiva	retribuzione media annua	retribuzione complessiva	retribuzione media annua		
PIEMONTE	18.650.430	69.591	21.076.010	80.443	21.263.693	80.240	15,59	-0,25	63.442.681	23.824	73.146.114	25.567	72.573.118	25.147	7,32	-1,64
LOMBARDIA	25.321.399	75.813	25.678.382	82.303	26.938.713	91.628	8,56	11,33	110.267.640	24.635	91.406.991	25.306	95.408.428	27.495	2,72	8,65
VENETO	14.776.366	69.048	16.396.877	76.621	15.745.823	72.897	10,97	-4,86	66.892.520	23.763	68.550.518	24.053	72.977.614	25.778	1,22	7,17
LIGURIA	7.430.940	68.805	7.318.021	71.745	7.084.300	73.795	4,27	2,86	23.630.309	23.443	24.612.893	23.689	24.750.314	24.170	1,05	2,03
EMILIA ROMAGNA	15.953.897	68.767	18.411.175	76.713	18.466.169	76.623	11,56	-0,12	60.549.867	25.452	55.266.161	22.384	57.925.303	23.433	-12,05	4,68
TOTALE NORD	82.133.032	71.049	88.880.466	78.655	89.498.697	80.484	10,71	2,33	324.783.017	24.345	312.982.676	24.393	323.634.776	25.517	0,20	4,61
TOSCANA	15.804.372	62.966	18.375.291	74.394	16.852.427	73.914	18,15	-0,64	49.492.939	22.164	52.080.608	21.883	53.534.343	22.325	-1,27	2,02
UMBRIA	9.462.437	59.140	9.933.671	67.119	9.160.453	69.397	13,49	3,39	38.553.522	25.634	32.713.483	23.792	32.921.660	22.705	-7,19	-4,57
MARCHE	7.344.317	68.638	8.100.566	79.417	8.040.955	86.462	15,70	8,87	47.093.439	24.138	43.309.539	28.720	36.769.952	24.432	18,98	-14,93
LAZIO	19.967.661	110.319	27.526.628	55.053	39.451.745	84.842	-50,10	54,11	105.406.596	28.990	94.869.157	32.691	84.304.937	29.303	12,77	-10,36
TOTALE CENTRO	52.143.240	74.597	63.210.145	63.400	72.805.324	79.309	-15,01	25,09	240.982.043	25.845	223.698.799	27.397	208.231.149	25.301	6,00	-7,65
ABRUZZO	7.745.960	60.046	10.524.155	84.193	9.819.787	84.653	40,21	0,55	40.108.318	22.711	42.871.023	24.317	42.857.652	24.845	7,07	2,17
MOLISE	6.496.439	59.600	7.505.335	88.298	6.885.415	80.063	48,15	-9,33	16.193.713	21.883	17.472.447	21.978	19.612.664	24.035	0,43	9,36
CAMPANIA	40.561.484	87.606	35.293.640	73.682	43.430.840	85.832	-15,89	16,49	192.909.117	26.564	185.989.597	28.733	197.232.105	27.689	8,16	-3,63
PUGLIA	21.177.567	53.887	22.812.757	60.351	18.885.467	64.456	12,00	6,80	90.638.612	22.166	89.459.541	22.671	79.061.684	21.738	2,28	-4,11
BASILICATA	7.337.223	76.429	8.821.912	96.944	8.344.051	89.721	26,84	-7,45	29.377.628	25.002	29.552.699	25.653	30.746.495	26.806	2,60	4,49
CALABRIA	11.821.031	88.217	24.453.956	128.705	25.518.215	143.361	45,90	11,39	110.540.804	24.125	96.348.147	21.283	108.034.609	24.864	-11,78	16,83
TOTALE SUD	95.139.704	71.858	109.411.755	81.166	112.883.774	88.745	12,95	9,34	479.768.192	24.460	461.693.454	24.748	477.545.210	25.411	1,17	2,68
TOTALE COMPLESSIVO	18.650.430	69.591	21.076.010	80.443	21.263.693	80.240	15,59	-0,25	63.442.681	23.824	73.146.114	25.567	72.573.118	25.147	7,32	-1,64

Fonte: RGS-SICO

Il prospetto che segue espone il quadro della retribuzione dirigenziale dando particolare evidenza all'indennità di posizione ed a quella di risultato, componenti retributive accessorie.

L'analisi della struttura retributiva della dirigenza mette in evidenza aspetti interessanti sotto il profilo dell'andamento di detti emolumenti accessori in rapporto con la retribuzione complessiva. In sintesi, può rilevarsi che i rapporti tra la retribuzione di posizione, commisurata alle funzioni attribuite ed alle connesse responsabilità, la retribuzione di risultato, collegata al livello di particolare qualità della prestazione ed agli obiettivi raggiunti, e la retribuzione complessiva non sempre variano in linea con l'andamento della retribuzione complessiva stessa. Infatti, all'andamento mediamente crescente della retribuzione complessiva corrisponde, con poche eccezioni, una tendenziale seppur lenta flessione della retribuzione di posizione, sia in termini assoluti che in rapporto di composizione con la retribuzione complessiva, a fronte di un incremento abbastanza diffuso della retribuzione di risultato (fatta eccezione per il Lazio ed il Molise), soprattutto nel Sud (Campania). La ragione della flessione della retribuzione di posizione dovrebbe essere riconducibile alla nuova politica retributiva sottesa al CCNL del 12 febbraio 2002 che ha previsto (art.1, comma 3, lett.E) incrementi della retribuzione tabellare finanziabili anche attraverso corrispondenti riduzioni dei valori della retribuzione di posizione attribuiti ad ogni funzione.