

## **Capitolo 2**

### **Il personale alle dipendenze degli enti territoriali**

#### **Una comparazione interregionale**

---

---

##### *Sommario.*

*1. Introduzione. – 2. Dimensioni complessive dell'impiego pubblico nel settore degli enti territoriali e grado di decentramento intra-regionale. – 3. Distribuzione tra le categorie, anzianità di servizio e livelli retributivi. – 4. Conclusioni.*

#### *1. Introduzione*

Il capitolo relativo al personale alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche contenuto nella precedente edizione del Rapporto sulle autonomie locali riportava i risultati di un'ampia ricerca in merito alle dotazioni di personale per categorie economiche, anzianità di servizio, sesso, titolo di studio e livelli retributivi. Tali aspetti sono stati studiati in chiave diacronica per il periodo 1994/98 con riferimento ai dipendenti del comparto Regioni ed enti locali della sola Emilia-Romagna. Con riferimento al 1998, i medesimi aspetti sono stati affrontati comparando l'Emilia-Romagna con le altre Regioni del Nord e con le Regioni del Sud nel loro complesso. Sia l'analisi diacronica sia la comparazione relativa al 1998 è stata svolta utilizzando come fonte il Conto annuale degli impiegati delle amministrazioni pubbliche curato dalla Ragioneria Generale dello Stato. Nella precedente edizione del Rapporto furono inoltre presentati i risultati di una indagine *ad hoc* svolta su un campione di amministrazioni comunali dell'Emilia-Romagna grazie alla quale è stato possibile fornire anche una ricognizione in merito all'attuazione di una serie di specifici aspetti della normativa contrattuale come quelli riguardanti il lavoro *part-time* e il telelavoro, le modalità di riconoscimento del

compenso accessorio e le sanzioni disciplinari.

Non sarebbe stato proficuo replicare a breve distanza temporale la medesima analisi, poiché le tendenze messe allora in evidenza sono suscettibili solo di lievi variazioni di anno in anno. Chi fosse interessato ad una prima disamina di quella serie di elementi potrebbe utilmente ritornare alla precedente edizione del Rapporto <sup>(1)</sup>. Si è invece ritenuto di maggiore interesse – basandosi sempre sui dati forniti dalla RGS, aggiornati al 31 dicembre 1999 – proporre un approfondimento dal quale sia possibile cogliere alcune specificità della struttura amministrativa emiliano-romagnola rispetto alle altre Regioni italiane. La comparazione presentata nella scorsa edizione si limitava, come si è detto, a confrontare l'Emilia-Romagna con due macro-aggregati. In questo modo era possibile mettere in luce alcune differenze di fondo tra centro-nord e sud, verificando in che misura le tendenze rilevate nella prima area risultassero confermate (o accentuate) nel caso emiliano-romagnolo. L'analisi presentata di seguito mira invece a verificare se esistono specifici “modelli regionali” con riferimento in particolare alle dimensioni degli apparati regionali, provinciali e comunali considerate come indicatori, sia della generale tendenza a ingrossare ovvero snellire le fila dell'impiego pubblico, sia come un indicatore indiretto di decentramento delle funzioni dalla Regione agli Enti locali. Per specificare le caratteristiche di tali “modelli” verranno inoltre considerati indicatori relativi: *a)* alla distribuzione del personale tra le categorie economiche; *b)* alla anzianità media di servizio dei dipendenti; *c)* ai livelli retributivi medi. Naturalmente nell'esame dei dati si cercherà di mettere in evidenza come si colloca il sistema degli enti territoriali dell'Emilia-Romagna rispetto alle altre realtà regionali italiane. Va peraltro notato che, al momento in cui è stata condotta l'analisi, la RGS non aveva ancora reso disponibile l'intera base dati del Conto annuale, ed è stato quindi possibile la comparazione *infra* ed interregionale solo su un numero molto limitato di indicatori.

---

(1) Come si è già detto il rapporto, oltre ad essere disponibile in formato cartaceo in questa *Rivista*, n. 6, 2000, è anche integralmente scaricabile dal sito internet: [http://www.Regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/rivista\\_6\\_2000/indice6\\_00.htm](http://www.Regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_6_2000/indice6_00.htm).

TAB. 1a *Dipendenti in servizio al 31.12.99 nel sistema degli enti territoriali. Valori assoluti.*

	Comuni	CM	Province	Regioni	Altri enti	SATER
Liguria	19.446	264	2.827	1.296	431	24.264
Toscana	38.265	561	5.309	2.798	860	47.793
<b>Emilia Romagna</b>	<b>42.363</b>	<b>194</b>	<b>4.734</b>	<b>3.121</b>	<b>574</b>	<b>50.986</b>
Lombardia	75.087	348	8.355	5.503	1.610	90.903
Piemonte	39.853	525	5.196	3.059	480	49.113
Lazio	53.576	927	5.900	4.424	1.281	66.108
Veneto	33.215	176	4.107	3.095	906	41.499
Marche	14.252	232	2.415	2.046	669	19.614
Puglia	32.409	128	6.246	4.638	550	43.971
Abruzzo	12.367	249	2.255	1.915	519	17.305
Basilicata	7.202	375	1.160	1.335	318	10.390
Campania	68.684	1.695	4.974	11.580	1.389	88.322
Umbria	8.365	504	1.379	1.713	153	12.114
Calabria	23.305	685	2.881	4.569	584	32.024
Molise	3.457	186	603	877	202	5.325
Sardegna	16.544	179	2.522	4.367	1.348	24.960
Friuli VG	12.092	186	1.363	3.380	779	17.800
Totale	580.938	7.414	73.050	59.716	14.629	735.747

TAB. 1b *Dipendenti in servizio al 31.12.99 nel sistema degli enti territoriali. Valori percentuali.*

	Comuni	CM	Province	Regioni	Altri enti	Tot TER
Liguria	80,1	1,1	11,7	5,3	1,8	100,0
Toscana	80,1	1,2	11,1	5,9	1,8	100,0
<b>Emilia Romagna</b>	<b>83,1</b>	<b>0,4</b>	<b>9,3</b>	<b>6,1</b>	<b>1,1</b>	<b>100,0</b>
Lombardia	82,6	0,4	9,2	6,1	1,8	100,0
Piemonte	81,1	1,1	10,6	6,2	1,0	100,0
Lazio	81,0	1,4	8,9	6,7	1,9	100,0
Veneto	80,0	0,4	9,9	7,5	2,2	100,0
Marche	72,7	1,2	12,3	10,4	3,4	100,0
Puglia	73,7	0,3	14,2	10,5	1,3	100,0
Abruzzo	71,5	1,4	13,0	11,1	3,0	100,0
Basilicata	69,3	3,6	11,2	12,8	3,1	100,0
Campania	77,8	1,9	5,6	13,1	1,6	100,0
Umbria	69,1	4,2	11,4	14,1	1,3	100,0
Calabria	72,8	2,1	9,0	14,3	1,8	100,0
Molise	64,9	3,5	11,3	16,5	3,8	100,0
Sardegna	66,3	0,7	10,1	17,5	5,4	100,0
Friuli VG	67,9	1,0	7,7	19,0	4,4	100,0
Totale	79,0	1,0	9,9	8,1	2,0	100,0

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dal *Conto annuale 1999*, Ragioneria Generale dello Stato.

Tutti gli altri indicatori forniti dalla RGS al momento in cui è stata condotta l'analisi non consentono nessuno dei due tipi di comparazione, essendo aggregati per comparti e sotto-comparti al livello nazionale. Nella banca dati fornita dalla RGS mancano inoltre i dati relativi alla Sicilia e alla Provincia autonoma di Bolzano.

Pur essendo disponibili, sono stati invece deliberatamente espunti dall'analisi i dati relativi alla Valle d'Aosta, in considerazione delle profonde diversità nella struttura amministrativa di questa Regione a statuto speciale. Cosicché l'analisi riguarderà tutte le Regioni a statuto ordinario, più la Sardegna e il Friuli-Venezia Giulia.

## *2. Dimensioni complessive dell'impiego pubblico nel settore degli enti territoriali e grado di decentramento intraregionale*

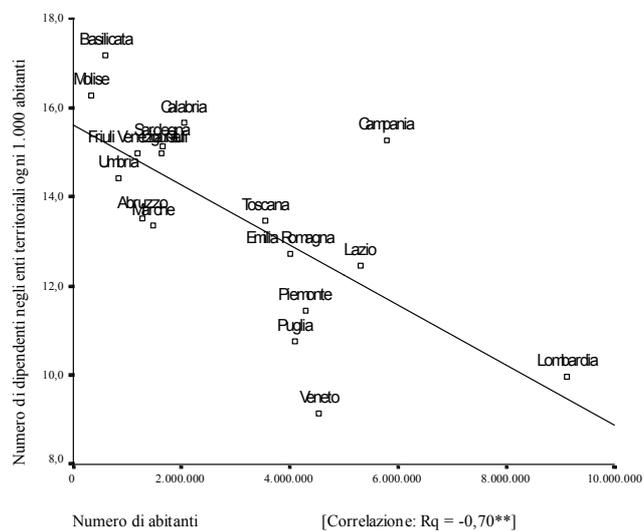
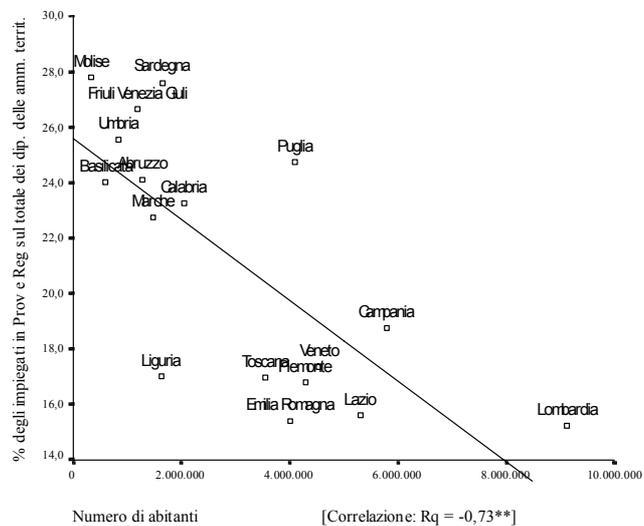
Una prima serie di indicatori utili a verificare quale struttura abbiano assunto nel tempo le amministrazioni pubbliche a livello regionale e locale nelle varie Regioni non può che riguardare il numero complessivo di dipendenti.

Una opportuna comparazione del numero complessivo di impiegati alle dipendenze dei diversi livelli amministrativi (delle Regioni e degli enti locali) ci dice in primo luogo quanto sia accentuata la tendenza a utilizzare questo tipo di risorsa (il personale), sia per consentire una più ampia gestione diretta (piuttosto che indiretta) delle politiche, sia per ragioni in senso lato "sociali". Le dotazioni complessive di personale dei diversi livelli di governo in ciascuna Regione forniscono, inoltre, un indicatore indiretto della effettiva ripartizione delle competenze e quindi del grado di decentramento che le singole Regioni hanno effettivamente promosso verso gli enti locali.

Le tabelle 1a e 1b riportano il numero complessivo di dipendenti dei vari livelli di governo nelle 17 Regioni da noi considerate, rispettivamente in valore assoluto e in percentuale sul totale dei dipendenti delle amministrazioni locali e regionali considerate nell'analisi. Si noti che nella categoria "Altri enti" sono sta-

te comprese una serie di strutture più o meno strettamente legate alle amministrazioni regionali e locali che appare opportuno computare in quello che si potrebbe definire il “settore allargato degli enti territoriali” (d’ora in poi SATER).

Si tratta degli Istituti autonomi case popolari, degli Enti di promozione turistica, degli Enti regionali di sviluppo agricolo, delle Agenzie regionali prevenzione e ambiente, degli Enti per il diritto allo studio universitario. Si è preferito invece non considerare in questa analisi le strutture del sistema sanitario che per le loro dimensioni e per le loro peculiarità organizzative meritano una trattazione separata che verrà eventualmente svolta in una delle prossime edizioni del Rapporto. Così pure non sono stati considerati gli altri enti (come ad esempio le Camere di commercio o gli enti di gestione dei Parchi naturali) che pure, dal punto di vista del regime contrattuale, rientrano nel comparto Regioni-Enti locali, ma che hanno gradi di autonomia organizzativa ed istituzionale piuttosto ampi nei confronti degli enti territoriali di governo. Le tabelle sono ordinate in base alla quota percentuale di dipendenti impiegati presso la Regione rispetto al complessivo settore degli enti territoriali. Soprattutto la tabella 1/b può essere letta insomma anche come una graduatoria costruita in base al grado di accentramento mantenuto sul piano gestionale in capo alle Regioni. Anche ad una prima lettura, tuttavia, emerge che questo semplice indicatore va interpretato con qualche cautela. Infatti il “grado di accentramento” da esso rilevato dipende in misura rilevante dalle dimensioni di ciascuna Regione. Nelle Regioni più grandi, formate da un numero più elevato di Comuni, la quota di personale impiegato nelle amministrazioni comunali è per forza di cose, maggiore, dato che il tipo di funzioni ordinariamente assegnate ai Comuni richiede un ricorso più intensivo alla risorsa lavoro dipendente rispetto a quanto ne è richiesto per l’assolvimento delle funzioni proprie delle Regioni, così come delle Province. Nelle Regioni più piccole, d’altro canto, il numero di impiegati alle dipendenze delle Regioni non si riduce proporzionalmente con il ridursi del numero di abitanti in quanto il necessario presidio dei compiti istituzionali dell’ente richiede la costituzione di una serie di strutture amministrative minime.

FIG. 1 *Dotazioni di personale degli enti territoriali nelle Regioni italiane*FIG. 2 *Dotazioni di personale degli enti territoriali nelle Regioni italiane*

I diagrammi delle figg. 1 e 2 dimostrano al tempo stesso l'esistenza di una tale correlazione e mettono in luce quali sono le Regioni in cui il grado di decentramento è maggiore (o minore), al netto delle differenze generate dalla dimensione della Regione stessa. Vediamo in che senso e come.

Nel grafico di fig. 1 le Regioni sono dislocate sul piano cartesiano in base al numero di abitanti (in orizzontale, asse delle ascisse) e al numero di impiegati nel complesso delle amministrazioni territoriali per ogni mille abitanti (in verticale, sull'asse delle ordinate). Quest'ultimo costituisce un indicatore della tendenza a far ricorso all'impiego pubblico da parte degli enti territoriali. Si noti che si tratta di un indicatore standardizzato rispetto al numero di abitanti. Se non fosse all'opera la tendenza che abbiamo richiamato prima, se cioè vi fosse una proporzione perfetta tra numero di residenti e numero di impiegati pubblici, questo indicatore dovrebbe risultare costante, o comunque dovrebbe variare in maniera erratica da Regione a Regione. Invece, come si vede dal diagramma di fig. 1, il numero dei dipendenti per ogni mille abitanti non è costante, ma cresce, tendenzialmente, proprio al ridursi delle dimensioni demografiche delle Regioni. Le Regioni più grandi, quelle collocate verso destra, presentano tendenzialmente un numero di dipendenti ogni mille abitanti inferiore e sono quindi collocate più in basso, mentre le Regioni più piccole presentano tendenze e una collocazione opposta<sup>(2)</sup>. Va detto però che non tutte le Regioni si allineano con la stessa intensità a questa tendenza. Alcune se ne discostano, evidentemente per una deliberata politica di ricorso all'impiego pubblico ovvero per una deliberata politica di segno opposto.

La linea retta presente nel diagramma (tecnicamente detta retta di regressione) indica l'insieme dei punti in cui dovrebbero collocarsi le Regioni se fossero perfettamente in linea, appunto, con questa tendenza prodotta dalla variabile demografica.

---

(2) La dimostrazione della robustezza di questa tendenza è data dal coefficiente di correlazione, che è particolarmente alto (pari a 0,73), è statisticamente significativo e, secondo le attese, di segno negativo, ad indicare appunto che al crescere di una variabile (il numero di abitanti) tende a diminuire l'altro (il numero di dipendenti ogni mille abitanti).

TAB. 2 *Numero dei dipendenti in servizio al 31 dicembre 1999 nelle amministrazioni locali e regionali. Valori percentuali*

	N di dip SATER x 1000 ab			% di dip Pro+Reg su SATER		
	Effettivo	Atteso	Differ	Effettivo	Atteso	Differ
Liguria	14,97	14,53	2,92	16,99	23,22	-36,64
<b>Emilia-Romagna</b>	<b>12,72</b>	<b>12,92</b>	<b>-1,58</b>	<b>15,41</b>	<b>19,74</b>	<b>-28,15</b>
Toscana	13,47	13,23	1,79	16,96	20,41	-20,35
Piemonte	11,45	12,73	-11,19	16,81	19,33	-15,03
Lazio	12,47	12,05	3,38	15,62	17,86	-14,37
Veneto	9,14	12,56	-37,44	17,35	18,97	-9,30
Marche	13,35	14,63	-9,61	22,74	23,44	-3,05
Basilicata	17,18	15,22	11,42	24,01	24,70	-2,84
Abruzzo	13,51	14,76	-9,29	24,10	23,71	1,60
Calabria	15,67	14,25	9,10	23,26	22,60	2,84
Umbria	14,41	15,06	-4,47	25,52	24,35	4,59
Campania	15,27	11,72	23,26	18,74	17,16	8,43
Molise	16,28	15,40	5,35	27,79	25,10	9,69
Friuli-Ven. Giulia	14,98	14,82	1,02	26,65	23,85	10,51
Sardegna	15,15	14,51	4,17	27,60	23,18	16,02
Lombardia	9,97	9,47	4,99	15,24	12,30	19,29
Puglia	10,76	12,87	-19,58	24,75	19,63	20,70

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dal *Conto annuale 1999*, Ragioneria Generale dello Stato.

Le Regioni che si trovano in basso rispetto alla retta di regressione presentano quindi un numero di dipendenti ogni mille abitanti inferiore a quelli che ci si sarebbe dovuti attendere considerando la strutturale tendenza a crescere (e a ridursi) di questo indicatore in relazione al numero di abitanti complessivi della Regione. Allo stesso modo, le Regioni che si collocano al di sopra della retta di regressione, presentano un numero complessivo di persone alle dipendenze degli enti territoriali superiore a quelli che ci sarebbe dovuti attendere in base al numero di abitanti.

Questa operazione statistica ci consente quindi anche di stimare di quanto gli apparati amministrativi degli enti territoriali sono sovradimensionati o sottodimensionati rispetto "alla media". Come dovrebbe essere chiaro, non si tratta di una distanza dalla "media" pura e semplice. Si tratta, piuttosto, della distanza da quella speciale media elaborata considerando il diverso fabbisogno complessivo di personale associato alle specifiche dimen-

sioni demografiche di ciascuna Regione. Nelle prime tre colonne della tabella 2 (a cui si rinvia il lettore) sono appunto riportati, per ciascuna Regione: *a*) il numero di dipendenti impiegati nel complesso degli enti territoriali per ogni migliaio di abitanti, secondo quanto emerge dalla rilevazione effettuata con riferimento alla data del 31 dicembre 1999 dalla Ragioneria Generale dello Stato; *b*) il numero di dipendenti per migliaio di abitanti “stimato” sulla base del nostro semplice modello (il numero di dipendenti per ogni mille abitanti che avremmo trovato se la Regione in questione fosse stata perfettamente in linea con la tendenza generale); *c*) lo scostamento percentuale (in eccesso o in difetto) tra il dato effettivo e quello stimato. Quest’ultimo dato ci dice in sostanza in che percentuale la dotazione complessiva di personale in ciascuna Regione appare sopra o sotto-dimensionata rispetto alla tendenza nazionale (al netto dell’effetto “dimensione”).

Un identico discorso può essere fatto in relazione ad una seconda importante dimensione d’analisi: il grado di centralismo infraregionale. Come si è detto, possiamo presumere che il fatto che le Regioni e le Province impieghino una quota più consistente di personale (rispetto al totale del personale impiegato negli enti territoriali) testimoni un minor grado di decentramento (ovvero un maggiore accentramento) nella gestione delle politiche al livello territoriale. Per le ragioni che sono state già esposte, la percentuale pura e semplice dell’impiego Provinciale e regionale sul complesso non è però un indicatore affidabile, perché devono essere scontati anche in questo caso gli effetti indotti dalla dimensione demografica di ciascuna Regione. Che questo effetto sia realmente all’opera è dimostrato anche in relazione a questa seconda dimensione di analisi dalla correlazione tra il numero complessivo di abitanti e il nostro indicatore “semplice” di accentramento <sup>(3)</sup>. L’esistenza di tale correlazione è illustrata dalla collocazione che assumono le Regioni nel diagramma di fig. 2.

---

(3) Anche in questo caso una dimostrazione della robustezza di questa tendenza è data da un coefficiente di correlazione alto (pari a 0,80), statisticamente significativo e di segno negativo.

Anche in questo caso, quindi, un indicatore più veritiero è dato dallo scarto percentuale tra i valori effettivi e quelli stimati, secondo il procedimento già esposto in precedenza, consideran

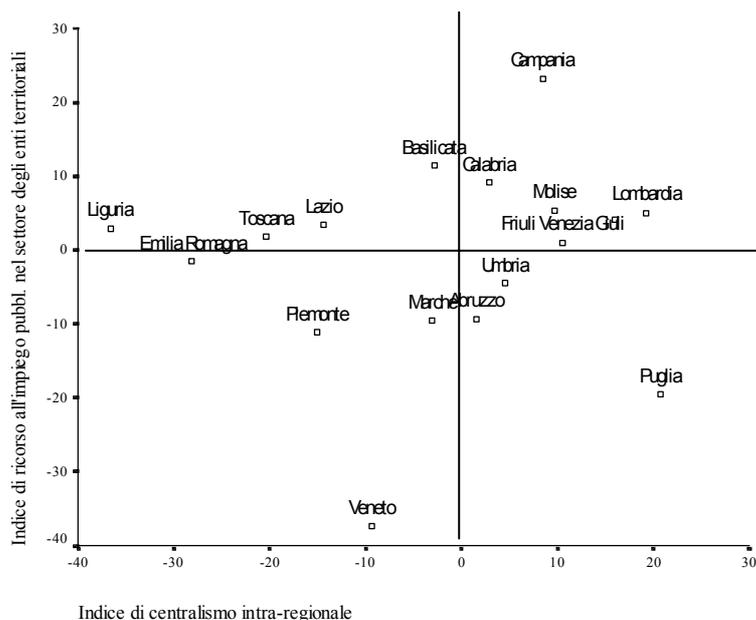


FIG. 3 *Sistemi regionali a confronto su due dimensioni: grado di appesantimento complessivo degli apparati e centralismo*

do l'effetto dimensione (si rinvia il lettore alle ultime tre colonne della tabella 2). A questo punto abbiamo due indicatori molto più affidabili relativi a due importanti dimensioni di analisi <sup>(4)</sup>. Una prima dimensione riguarda il grado di appesantimento complessivo delle burocrazie regionali e locali. In altri termini, più neutri, il grado di sovra o sottodotazione di personale degli enti

(4) È importante notare che, benché gli indicatori delle nostre due dimensioni di analisi fossero entrambi correlati con il medesimo indicatore di ampiezza demografica, risultano molto debolmente correlati tra loro. Tanto meno risultano tra loro correlati i due indicatori risultanti dall'applicazione del modello statistico.

enti territoriali nel loro complesso. Una seconda dimensione riguarda il grado di centralismo amministrativo, ovvero di sotto/sovra dotazione di personale delle amministrazioni Provinciali e regionali rispetto a quelle di livello comunale o intercomunale. È possibile apprezzare il risultato finale dell'analisi esaminando il diagramma di fig. 3. Come si può notare, il sistema amministrativo emiliano-romagnolo si colloca su un livello medio di dotazione complessiva di personale e su un livello decisamente basso di centralismo. Esso è cioè caratterizzato, rispetto alla “media” nazionale, da una forte sotto-dotazione dei livelli Provinciali e regionale rispetto a quello comunale, essendo superato sotto questo profilo solo dalla Liguria. Considerando le Regioni di maggiori dimensioni, emergono peraltro modelli fortemente differenziati. La Lombardia, ad esempio, appare ora anch'essa “in linea” per quanto attiene alle dimensioni complessive dell'impiego pubblico negli enti territoriali, ma – dopo aver parametrizzato l'effetto dimensione – appare caratterizzata da un sistema amministrativo regionale decisamente accentrato. Campania e Veneto appaiono su posizioni speculari: moderatamente accentrata la prima, moderatamente decentrata la seconda, decisamente caratterizzata da un sovra-dotazione complessiva di personale la prima, da una sotto-dotazione la seconda.

### 3. *Distribuzione tra le categorie, anzianità di servizio e livelli retributivi*

Dopo aver valutato il grado complessivo di sovra o sotto-dotazione di personale e il grado di accentramento dei sistemi amministrativi territoriali, possiamo ora provare a verificare se esistano differenze significative tra le Regioni sotto due specifici profili: la distribuzione tra le categorie economiche e i livelli retributivi medi per ciascuna di esse. Il livello dell'anzianità media ci darà infine qualche ulteriore indicazione in merito al tipo di reclutamento del personale e alla struttura delle carriere amministrative. Le tabelle 3a, 3b, 3c riportano, con riferimento rispettivamente a Comuni, Province e Regioni, la distribuzione del per-

TAB. 3a *Ripartizione percentuale dei dipendenti in servizio al 31 dicembre 1999 nelle amministrazioni comunali per categorie economiche. Le Regioni sono disposte in ordine decrescente in base alla somma dei dirigenti e dei dipendenti della categoria D*

	Dir	D	C	B	Restante		Tot	
					A personale	Docenti	TER	
Toscana	1,65	19,46	17,89	39,48	10,05	9,35	2,11	100,0
Veneto	1,39	16,06	30,51	29,32	14,68	7,16	0,88	100,0
<i>Emilia-Rom.</i>	<i>1,70</i>	<i>13,62</i>	<i>33,37</i>	<i>26,94</i>	<i>12,69</i>	<i>8,80</i>	<i>2,89</i>	<b>100,0</b>
Umbria	1,78	13,34	28,66	29,04	12,30	14,88	0,00	100,0
Lombardia	0,86	14,16	31,89	27,80	18,94	6,36	0,00	100,0
Marche	1,25	13,53	25,24	34,33	15,72	9,92	0,00	100,0
Friuli-VenG	1,09	12,64	24,61	40,06	13,74	7,86	0,00	100,0
Piemonte	1,16	11,55	38,31	29,38	10,37	9,23	0,00	100,0
Liguria	1,18	11,47	30,39	28,96	17,71	9,01	1,28	100,0
Sardegna	0,70	10,67	24,66	21,07	22,00	20,90	0,00	100,0
Molise	0,61	8,56	23,66	17,10	21,81	28,26	0,00	100,0
Abruzzo	0,70	8,01	22,80	22,01	23,06	23,43	0,00	100,0
Lazio	0,92	7,48	40,70	22,12	10,15	18,64	0,00	100,0
Puglia	0,96	6,65	26,46	18,41	22,96	24,52	0,04	100,0
Calabria	0,38	6,83	21,24	16,75	22,95	31,86	0,00	100,0
Basilicata	0,56	6,30	25,80	16,77	25,72	24,85	0,00	100,0
Campania	0,44	6,08	22,85	17,80	26,26	26,58	0,00	100,0
Tutte le Regioni	1,01	11,19	29,13	25,69	17,22	15,23	0,52	100,0

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dal *Conto annuale 1999*, Ragioneria Generale dello Stato.

sonale alle dipendenze degli enti territoriali tra le nuove “qualifiche”: dirigenti e appartenenti alle categorie economiche A, B, C, D. In Toscana, Veneto, Emilia-Romagna e Liguria è inoltre presente una quota significativa di personale docente impiegato in scuole comunali o Provinciali. Tali tabelle segnalano peraltro una specificità propria della gran parte delle Regioni meridionali che in una certa misura distorce i dati presentati nel paragrafo precedente. In queste Regioni è molto esteso il numero di addetti che ricevono una remunerazione per lo svolgimento dei cosiddetti lavori socialmente utili (LSU) i quali, secondo canoni stabiliti dalla RGS, nelle tabelle 3a, 3b e 3c ricadono nella più ampia categoria del “restante personale” e cioè del personale con contratti atipici. Come è noto, entro tale categoria ricadono più spesso, nel caso delle Regioni del centro-nord, dipendenti con

TAB. 3b *Ripartizione percentuale dei dipendenti in servizio al 31 dicembre 1999 nelle amministrazioni Provinciali per categorie economiche. Le Regioni sono disposte in ordine decrescente in base alla somma dei dirigenti e dei dipendenti della categoria D.*

	Dir	D	C	B	Restante		Tot
					A personale	Docenti	TER
Umbria	3,55	23,13	22,41	28,93	11,97	9,57	100,00
<i>Emilia-Rom</i>	<i>4,90</i>	<i>18,89</i>	<i>22,97</i>	<i>31,38</i>	<i>15,06</i>	<i>3,87</i>	<i>100,00</i>
Toscana	3,28	19,95	17,71	35,64	14,58	8,50	100,00
Friuli-VenG	2,86	19,44	23,48	34,12	15,99	4,11	100,00
Liguria	2,76	16,27	19,63	25,75	17,72	17,86	100,00
Veneto	2,61	16,12	27,59	24,76	22,96	5,97	100,00
Lombardia	2,76	15,15	23,87	27,18	24,67	6,37	100,00
Piemonte	2,54	13,95	28,58	26,79	20,48	7,66	100,00
Marche	2,24	12,80	19,34	29,57	16,02	20,04	100,00
Molise	1,99	12,44	17,25	39,30	21,89	7,13	100,00
Lazio	1,78	11,83	21,31	19,10	34,95	11,03	100,00
Calabria	1,53	11,80	13,05	20,51	37,52	15,58	100,00
Campania	1,45	11,74	20,25	20,61	29,23	16,73	100,00
Sardegna	1,51	11,02	11,93	32,99	10,67	31,88	100,00
Basilicata	1,29	10,09	21,12	37,41	13,19	16,90	100,00
Abruzzo	1,02	9,09	15,83	28,65	28,51	16,90	100,00
Puglia	1,41	7,27	13,40	20,06	21,25	35,18	100,00
Tutte le Regioni	2,40	14,00	20,53	26,53	22,41	13,72	100,00

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dal *Conto annuale 1999*, Ragioneria Generale dello Stato.

contratto a termine o lavoratori stagionali.

Ora è evidente che le consistenti dimensioni assunte da questa componente sociale dell'impiego pubblico nelle amministrazioni del Sud introducono delle distorsioni nelle analisi presentate in precedenza. Non solo quella componente altera – artificiosamente, almeno in una certa misura – le dimensioni complessive dell'impiego pubblico nelle Regioni meridionali, ma di conseguenza altera anche i parametri del nostro modello statistico. In ogni caso, se le elaborazioni presentate nel paragrafo precedente vengono replicate escludendo del tutto dall'analisi la quota degli atipici, i risultati cambiano, ma non in modo drammatico, come dimostra il diagramma di fig. 4 nel quale viene direttamente presentato l'esito finale dell'analisi. Val la pena di sottolineare peraltro che se l'elaborazione svolta includendo

TAB. 3c *Ripartizione percentuale dei dipendenti in servizio al 31 dicembre 1999 nelle amministrazioni regionali per categorie economiche. Le Regioni sono disposte in ordine decrescente in base alla somma dei dirigenti e dei dipendenti della categoria D.*

	Dir	D	C	B	A	Restante personale	Tot TER
Piemonte	10,17	49,00	22,95	14,61	0,13	3,14	100,00
Lombardia	6,09	47,50	18,88	14,83	3,98	8,72	100,00
Umbria	11,27	41,74	23,70	20,20	0,47	2,63	100,00
Molise	12,77	39,34	25,54	16,19	4,45	1,71	100,00
Basilicata	9,81	39,10	31,99	11,91	7,12	0,07	100,00
Liguria	9,41	36,57	11,73	28,24	0,39	13,66	100,00
Toscana	10,86	32,27	26,59	23,23	0,29	6,75	100,00
<i>Emilia-Romagna</i>	<i>8,97</i>	<i>34,03</i>	<i>24,83</i>	<i>23,77</i>	<i>0,10</i>	<i>8,30</i>	<i>100,00</i>
Lazio	6,01	35,06	28,25	23,76	4,54	2,37	100,00
Marche	5,72	34,07	29,23	19,40	4,55	7,04	100,00
Sardegna	3,32	31,37	15,00	43,35	2,84	4,12	100,00
Veneto	6,69	27,17	29,73	23,68	4,91	7,82	100,00
Calabria	3,72	30,05	41,06	14,31	10,75	0,11	100,00
Puglia	9,68	23,42	22,53	21,67	15,93	6,77	100,00
Campania	5,95	24,13	26,31	8,87	3,65	31,09	100,00
Abruzzo	7,36	22,45	32,48	20,37	14,78	2,56	100,00
Friuli-Ven Giulia	7,43	13,43	32,49	29,85	5,27	11,54	100,00
Tutte le Regioni	7,07	31,37	26,09	19,81	5,13	10,53	100,00

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dal *Conto annuale 1999*, Ragioneria Generale dello Stato.

gli atipici sovrastima le dimensioni dell'impiego pubblico al sud, quella svolta escludendoli le sottostima. Comunque, in base a questo diversa elaborazione, la Campania ad esempio perde la sua collocazione estrema, per quanto attiene alla sovra-dotazione complessiva di personale. In generale tutte le Regioni meridionali si muovono verso il basso, mentre le Regioni settentrionali compiono un movimento opposto. Si noti però che questo adattamento non modifica ma anzi enfatizza i risultati emersi in precedenza per quanto attiene alla dimensione del centralismo infraregionale. A dispetto di quanto emerge a prima vista, infatti, le distanze sull'asse orizzontale si sono ampliate. Esse appaiono a prima vista inferiori solo perché il *range* di variazione è diventato più esteso (si noti che mentre nella figura 3 l'asse delle ascisse riportava valori da -40 a +30 ora ne riporta da -80 a 40).

Ciò detto, torniamo alle tabelle 3a, 3b, 3c. Anch'esse sono costruite in modo da restituire una sorta di graduatoria. In questo

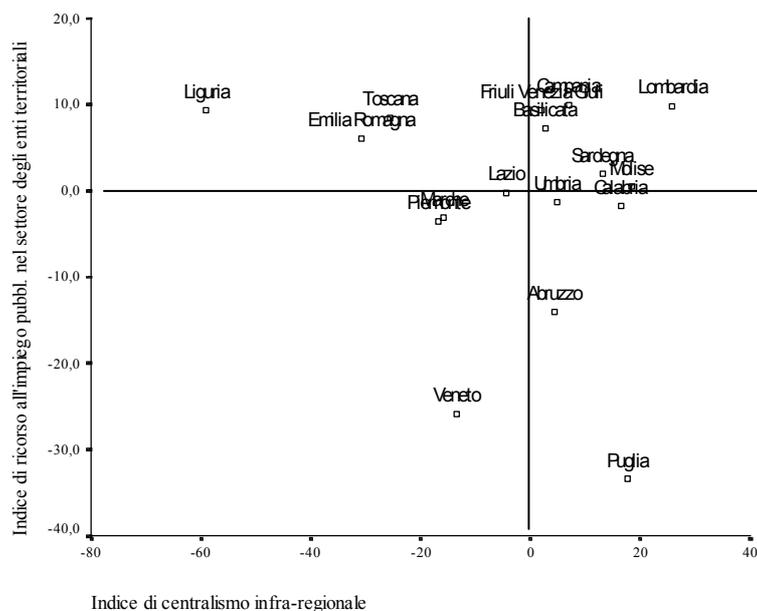


FIG. 4 Sistemi regionali a confronto su due dimensioni: grado di appesantimento complessivo degli apparati e centralismo (con esclusione dei dipendenti di "altre categorie")

caso l'elemento che si è voluto mettere in evidenza riguarda la dotazione di figure con una elevata qualifica professionale. Le Regioni sono disposte in ordine crescente in base alla quota di dipendenti afferenti nel complesso alla categoria D e alla qualifica dirigenziale. Come si può notare l'Emilia-Romagna si colloca ai primi posti di questa graduatoria sia per quanto riguarda le amministrazioni comunali (tab. 3a) sia per quanto riguarda le amministrazioni Provinciali (tab. 3b). Si colloca invece in una posizione intermedia per quanto riguarda l'amministrazione regionale (tab. 3c).

La tabella 4 presenta i dati relativi all'anzianità media dei dipendenti della qualifica dirigenziale e delle quattro categorie e-

TAB. 5a *Retribuzioni complessive medie (inclusive di indennità e salario accessorio) nelle amministrazioni comunali per categorie economiche. Le Regioni sono disposte in ordine decrescente in base alla media semplice delle retribuzioni medie per categoria (ultima colonna)*

	Dir	D	C	B	A	Media <sup>(1)</sup>
Puglia	104.491	50.134	40.725	35.011	30.650	52.202
Veneto	102.360	49.949	39.410	34.625	30.394	51.348
Liguria	101.614	48.102	38.903	33.845	30.460	50.585
Abruzzo	97.701	49.723	39.115	34.036	30.462	50.207
Campania	90.584	51.730	40.853	35.668	31.157	49.998
Basilicata	99.712	46.962	38.244	33.156	29.744	49.563
Lombardia	95.895	47.464	39.154	34.157	30.028	49.339
Umbria	95.357	47.494	37.857	33.729	30.161	48.920
<i>Emilia-Romagna</i>	<i>98.437</i>	<i>46.127</i>	<i>37.351</i>	<i>32.844</i>	<i>29.459</i>	<i>48.844</i>
Sardegna	92.192	48.935	38.688	33.887	29.889	48.718
Marche	94.574	47.619	38.109	33.590	29.162	48.611
Lazio	86.297	49.677	40.025	34.823	30.953	48.355
Piemonte	89.907	47.616	38.764	33.297	29.950	47.907
Friuli-VenGiulia	86.481	47.790	37.724	33.766	29.802	47.112
Molise	84.930	47.791	38.554	34.113	29.733	47.024
Calabria	83.566	48.030	38.914	33.680	30.246	46.887
Toscana	85.280	45.009	38.745	33.746	29.894	46.535
Tutte le Regioni	93.917	47.968	39.219	34.102	30.357	49.113

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dal *Conto annuale 1999*, Ragioneria Generale dello Stato.

(1) Media semplice delle retribuzioni medie per ciascuna categoria.

conomiche. Le Regioni sono disposte in ordine crescente in base all'anzianità media complessiva. Se ne evince che le amministrazioni locali e regionale dell'Emilia-Romagna possono contare su personale con una anzianità di servizio comparativamente bassa. Come è facile intuire, questo non indica una minore competenza o esperienza. Piuttosto segnala il più frequente interscambio che si verifica in Regioni con una economia vivace tra settore pubblico e settore privato, così come una maggiore mobilità interna nell'ambito del settore pubblico. Si noterà infatti che in questo caso le Regioni si distribuiscono in maniera perfettamente corrispondente all'asse nord-sud, mentre altri fattori, come la dimensione demografica delle Regioni, appaiono privi di influenza.

Mentre per altri caratteri, come abbiamo visto, le amministra-

TAB. 5b *Retribuzioni complessive medie (inclusive di indennità e salario accessorio) nelle amministrazioni Provinciali per categorie economiche. Le Regioni sono disposte in ordine decrescente in base alla media semplice delle retribuzioni medie per categoria (ultima colonna)*

	Dir	D	C	B	A	Media <sup>(1)</sup>
Puglia	122.157	48.299	37.390	34.065	29.909	54.364
Molise	114.992	47.881	39.766	33.853	29.508	53.200
Campania	111.968	50.738	37.722	34.086	30.123	52.928
Lazio	116.319	45.464	37.072	33.968	30.446	52.654
Abruzzo	96.427	59.413	38.313	33.898	30.331	51.676
Veneto	103.706	47.841	38.870	35.046	31.374	51.367
Liguria	106.371	44.983	36.838	34.170	30.121	50.497
Piemonte	106.775	45.436	36.994	32.293	29.464	50.192
Lombardia	99.920	46.784	38.042	33.469	30.126	49.668
Calabria	100.626	45.725	37.491	33.419	30.093	49.471
Sardegna	96.341	46.458	38.009	34.034	31.019	49.172
Marche	96.931	44.833	37.091	33.663	28.837	48.271
Friuli-VenGiulia	93.523	45.035	37.046	33.238	29.118	47.592
Umbria	91.279	44.437	36.966	33.859	29.254	47.159
Basilicata	95.803	43.008	35.305	31.760	29.276	47.031
<i>Emilia-Romagna</i>	<i>92.398</i>	<i>43.810</i>	<i>36.297</i>	<i>32.659</i>	<i>29.376</i>	<i>46.908</i>
Toscana	84.504	43.782	36.468	33.195	29.397	45.469
Tutte le Regioni	100.611	46.221	37.380	33.527	30.054	49.559

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dal *Conto annuale 1999*, Ragioneria Generale dello Stato.

(1) Media semplice delle retribuzioni medie per ciascuna categoria.

zioni dell'Emilia-Romagna si collocano tendenzialmente sulle posizioni più alte delle nostre graduatorie, non è così per quanto riguarda i livelli retributivi. Le tabelle 5a-c riportano la retribuzione complessiva media per ciascuna categoria nei Comuni, nelle Province e nelle Regioni. I sistemi amministrativi regionali sono disposti in ordine decrescente in base alla media tra le retribuzioni medie. Si noti che in questo caso la graduatoria non è stata predisposta considerando il livello retributivo medio computato sull'insieme dei dipendenti, ma considerando la media semplice dei livelli retributivi medi per ciascuna categoria. Se fosse stata scelta la prima soluzione, la "media complessiva" avrebbe risentito enormemente della distribuzione dei dipendenti tra le categorie. In altri termini, le Regioni con una quota molto elevata di dipendenti della categoria A avrebbero presentato ine-

TAB. 5c *Retribuzioni complessive medie (inclusive di indennità e salario accessorio) nelle amministrazioni regionali per categorie economiche. Le Regioni sono disposte in ordine decrescente in base alla media semplice delle retribuzioni medie per categoria (ultima colonna)*

	Dir	D	C	B	A	Media <sup>(1)</sup>
Friuli-VenGiulia	120.082	57.108	44.941	39.326	33.214	58.934
Molise	141.847	45.021	36.723	33.591	30.256	57.487
Veneto	129.854	49.648	38.671	35.975	32.021	57.234
Sardegna	95.052	61.061	50.056	44.335	33.898	56.880
Lazio	113.949	58.643	37.718	34.886	30.106	55.060
Piemonte	126.876	47.690	37.194	34.035	29.199	54.999
Basilicata	125.992	44.958	37.592	33.954	29.841	54.467
Marche	113.027	44.582	36.593	33.769	29.541	51.502
Campania	105.531	45.683	37.835	34.661	30.576	50.857
<i>Emilia-Romagna</i>	<i>104.133</i>	<i>47.150</i>	<i>38.810</i>	<i>36.324</i>	<i>27.311</i>	<i>50.745</i>
Lombardia <sup>(2)</sup>	92.800	36.958	52.131	40.294	30.930	50.623
Liguria	96.392	51.052	37.902	34.060	33.415	50.564
Toscana	97.666	46.024	37.509	35.122	27.863	48.837
Abruzzo	92.188	45.719	37.106	32.924	30.819	47.751
Umbria	92.866	42.845	34.728	33.546	29.426	46.682
Puglia	75.372	44.456	38.148	33.344	31.555	44.575
Calabria <sup>(2)</sup>	90.612	38.645	33.491	29.353	26.062	43.633
Tutte le Regioni	203.455	438.298	469.687	68.151	67.972	249.512

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dal *Conto annuale 1999*, Ragioneria Generale dello Stato.

(1) Media semplice delle retribuzioni medie per ciascuna categoria. (2) Casi per i quali i dati forniti dalla RGS presentano gravi anomalie, presumibilmente dovute all'imputazione in multipli diversi dalle migliaia di lire. Gli adattamenti introdotti in fase di elaborazione dei dati potrebbero non aver eliminato del tutto tali anomalie.

vitabilmente una media generale più bassa delle Regioni con molti dipendenti collocati nelle categorie superiori. Sarebbe corretto utilizzare questo indicatore se si volesse misurare il "costo medio per addetto". La media semplice restituisce invece un indicatore sintetico più corretto dei livelli retributivi. Come si può vedere, i livelli retributivi medi dei dipendenti emiliano-romagnoli (inclusivi di retribuzione di base, indennità e altre componenti del salario accessorio) si collocano in una posizione mediana per quanto riguarda le Regioni e i Comuni. Si collocano addirittura in una delle posizioni più basse, accanto a Basilicata e Toscana, per quanto riguarda le Province.

#### *4. Conclusioni*

Il principale risultato dell'analisi svolta in questo capitolo risiede nella messa a punto di un modello originale (e ovviamente perfezionabile) per la misurazione dei livelli di sovra/sotto-dotazione complessiva di personale e del grado di accentramento dei sistemi amministrativi territoriali nelle Regioni italiane. In particolare questo modello di analisi ha messo in luce come il sistema degli enti territoriali dell'Emilia-Romagna si collochino, se comparati con gli altri sistemi regionali italiani, ad un livello medio di dotazione di personale qualora si includano nell'analisi i dipendenti "atipici", mentre presenta una relativa sovradotazione di personale se si considerano soltanto i dipendenti delle categorie assunte con un contratto "tipico". In entrambi i casi l'Emilia-Romagna si situa ad un livello decisamente elevato di decentramento amministrativo infraregionale. La parte restante del capitolo ha mostrato come le amministrazioni locali e regionali dell'Emilia-Romagna dispongano di una quota comparativamente elevata di personale delle qualifiche superiori (D e dirigenziale), che il livello medio di anzianità di servizio è, per tutte le qualifiche, comparativamente basso (per effetto di una relativa mobilità tra pubblico e privato) e che tuttavia i livelli retributivi medi di cui beneficiano i dipendenti delle amministrazioni locali e regionali emiliano-romagnole si collocano in una posizione mediana o bassa rispetto alle altre Regioni italiane.