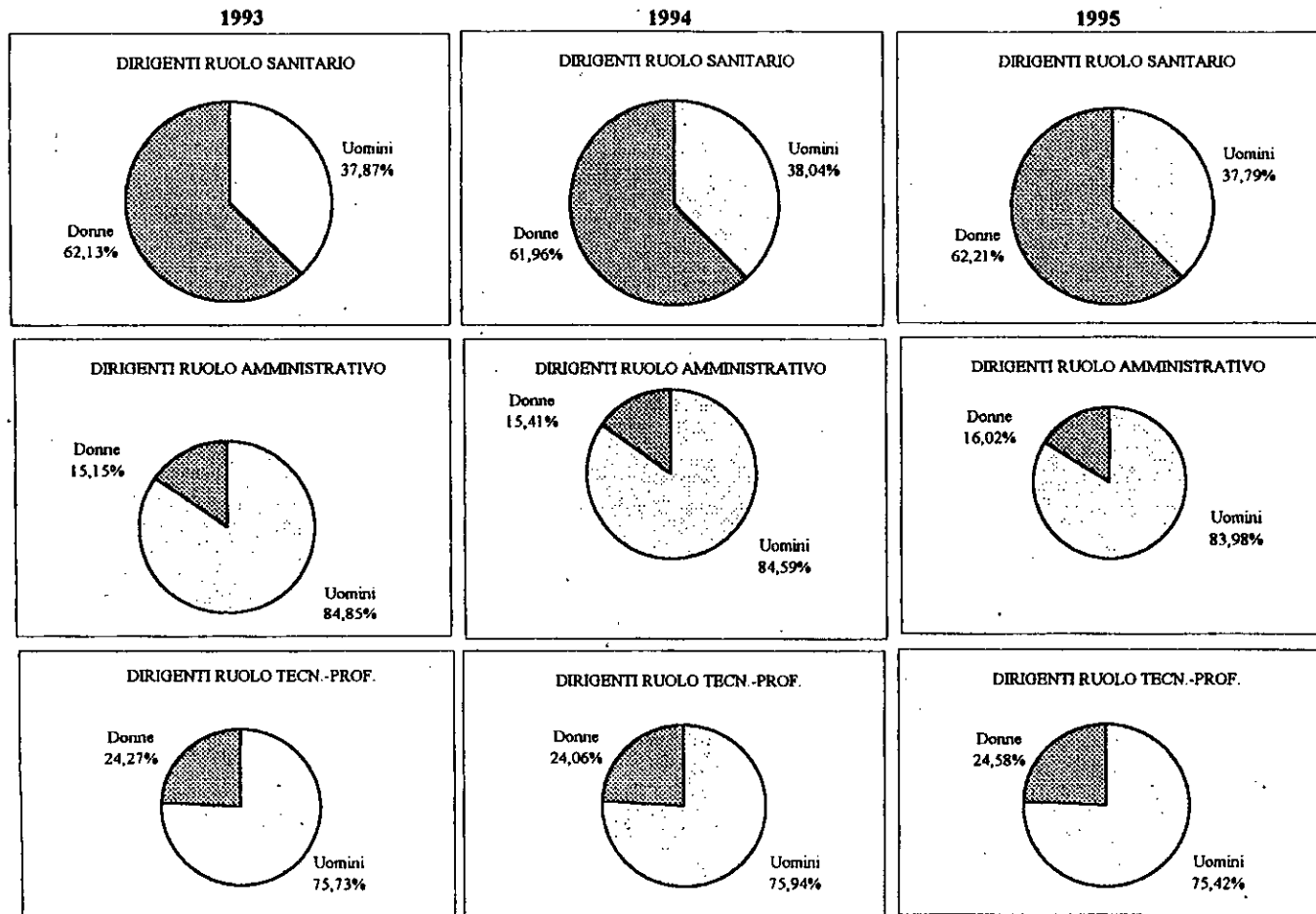
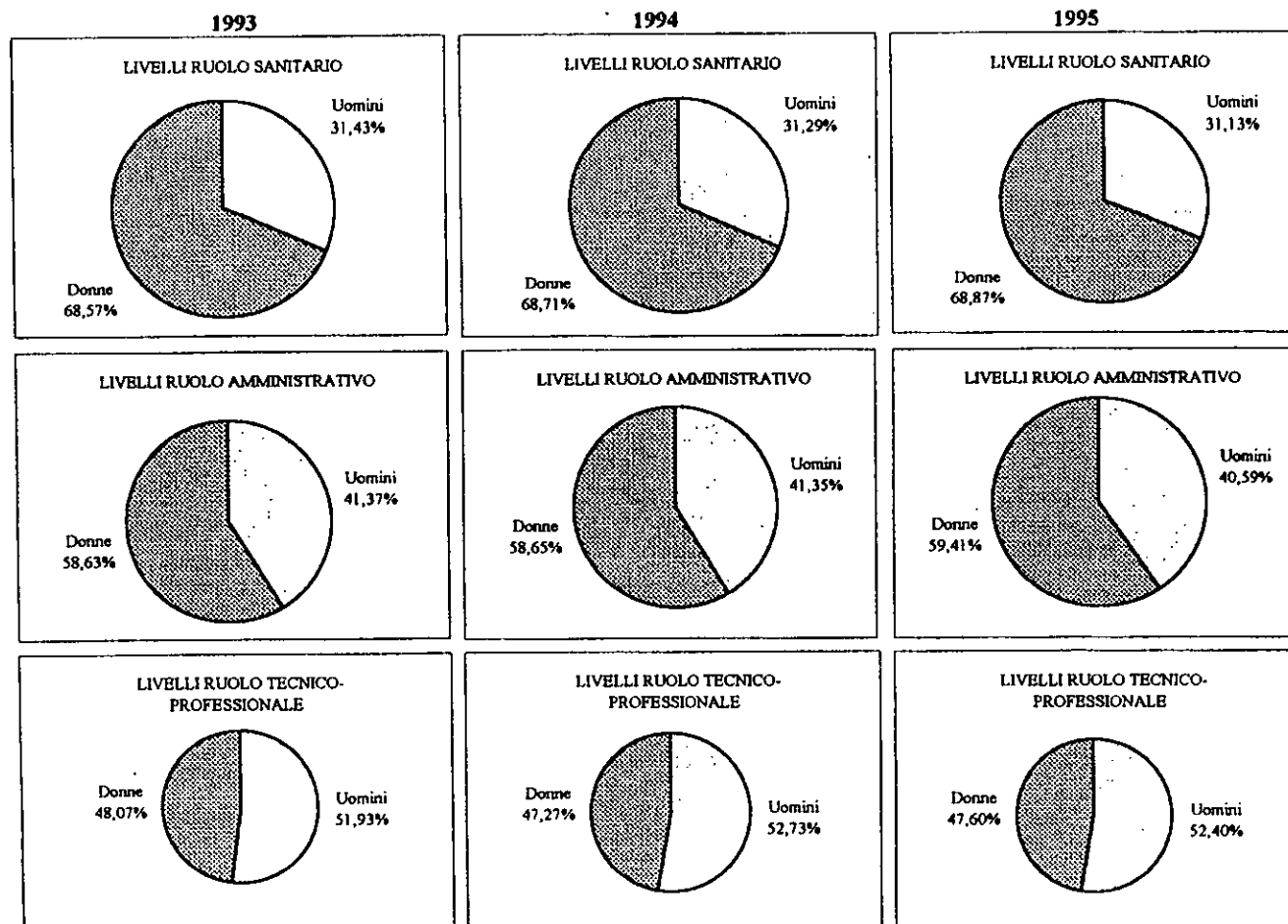


Grafico n. 5



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati regionaria generale dello Stato

Grafico n. 6



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Grafico n. 7

**SSN - UU.SS.LL. - IMPEGNI DI SPESA DI PARTE CORRENTE
TOTALE E AGGREGATO "PERSONALE"**

(Importi in milioni di lire)

	1993	1994	1995	1996 ^(*)
totale	95.035.627	94.557.239	92.794.308	99.472.507
personale	38.774.536	39.054.307	39.433.239	42.362.666

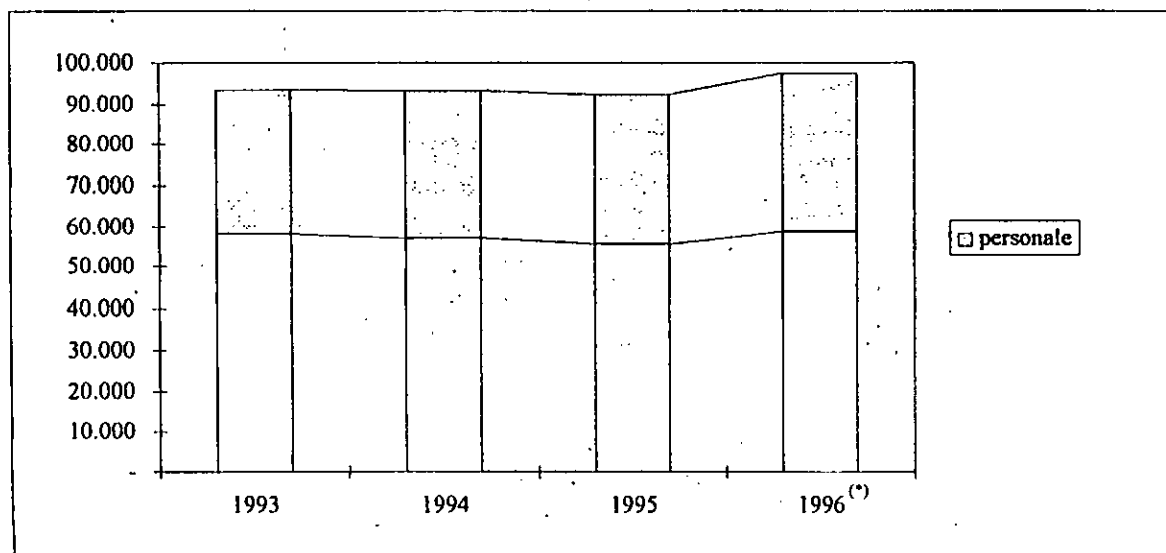
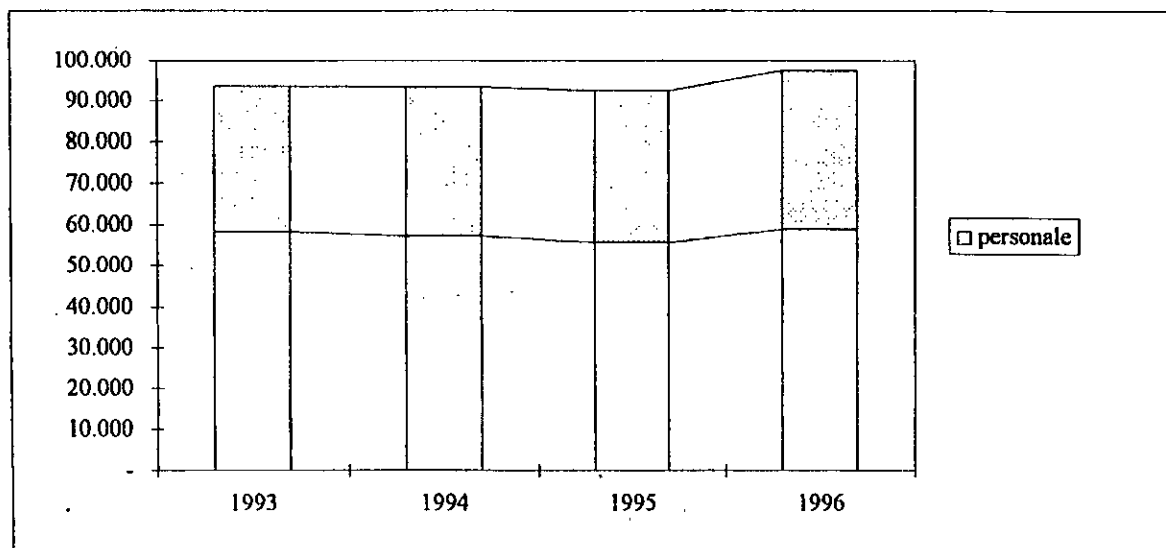
^(*) Stima di spesa al IV trimestre 1996

Grafico n. 8

CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLE UU.SS.LL.
USCITE CORRENTI
TOTALE E AGGREGATO "PERSONALE"

(Importi in miliardi di lire al netto di interessi)

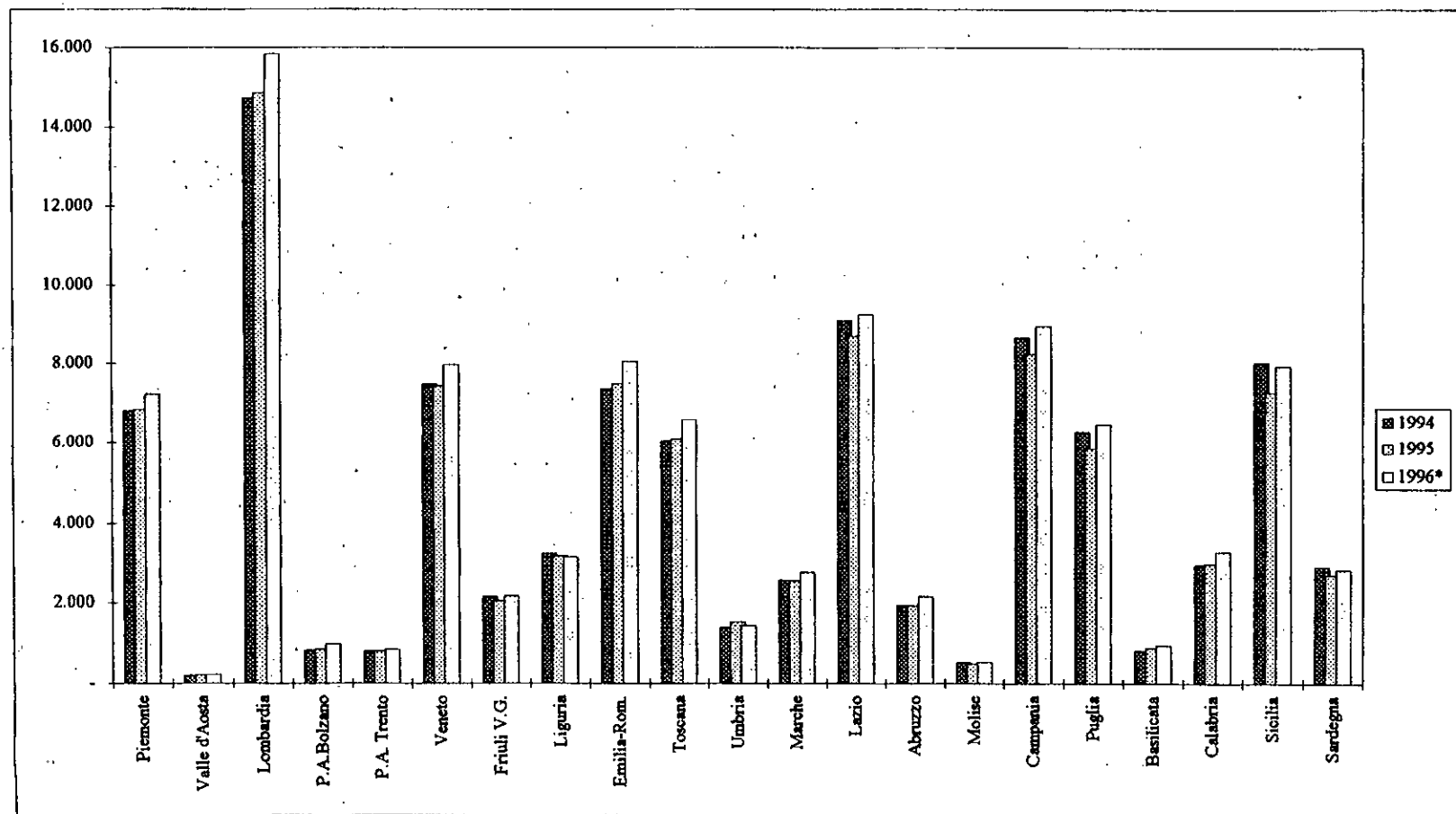
	1993	1994	1995	1996
totale	93.575	93.352	92.431	97.486
personale	35.274	35.996	36.667	38.480



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero del tesoro e del bilancio - Relazione generale sulla situazione economica del Paese

S.S.N. - UU.SS.LL. - Totale spese correnti - anni 1994-1995-1996

Grafico n. 9

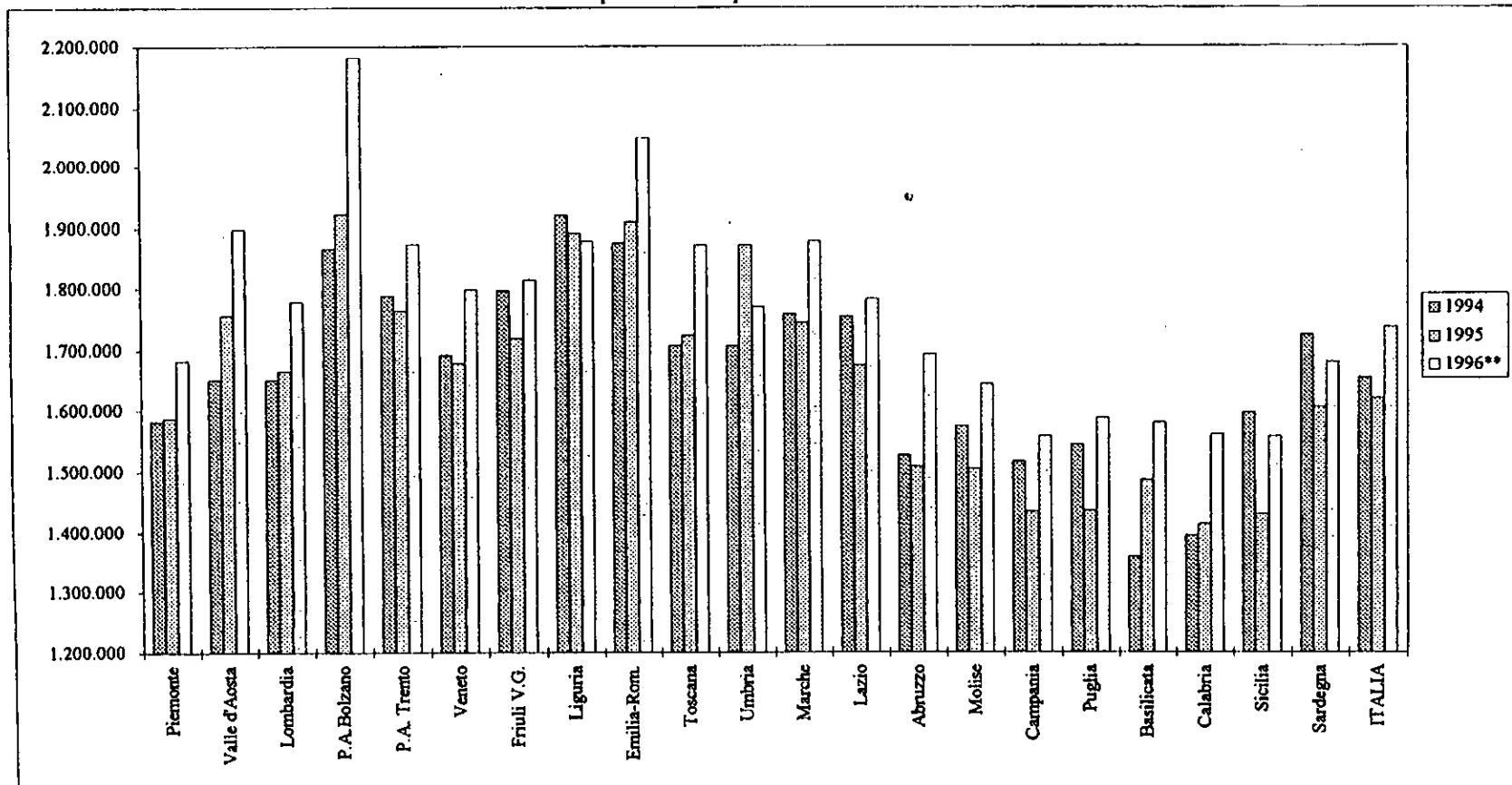


* stima di spesa al IV trimestre 1996

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della Sanità - Dipartimento della programmazione

S.S.N. - U.U.S.S.LL. - Spesa media per abitante - anni 1994-1995-1996

Grafico n. 10



** su valori di stima

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della Sanità - Dipartimento della programmazione

Capitolo VI

IL PERSONALE DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

6.1 - Premessa

L'aggregato "enti locali" qui esaminato risulta composto dalle amministrazioni provinciali, dai comuni, dalle comunità montane e dalle camere di commercio.

Al fine di illustrare al Parlamento i fenomeni di maggior rilievo concernenti la gestione del personale, il referto ha riguardato:

- le piante organiche ed il grado di copertura di esse;
- la consistenza e distribuzione del personale nonché le rispettive variazioni;
- la presenza femminile;
- le cessazioni ed assunzioni del personale di ruolo e le loro cause.

Le elaborazioni sugli aspetti finanziari hanno riguardato:

- la spesa per le retribuzioni del personale di ruolo, analizzata nella sua composizione (elementi fissi ed accessori) per ogni tipologia di enti e per categoria di personale;
- il costo del personale per le quattro tipologie di enti.

Al cospetto dell'ampio universo degli enti oggetto d'indagine, dei molteplici aspetti della tematica del costo del lavoro e dell'esigenza di dover riferire sugli accadimenti del biennio 1994-1995 entro i limiti assegnati al presente capitolo nel quadro generale del referto, è stato ritenuto opportuno organizzare ed esporre i dati disponibili soprattutto in modo da offrire l'andamento dei fenomeni secondo le variazioni percentuali intervenute nel periodo.

Si è avuto cura di collocare le tabelle elaborate sullo sfondo delle principali tendenze normative, giurisprudenziali e risultanti dalla nuova contrattazione collettiva nazionale. Ciò al fine di consentire una valutazione della situazione degli enti locali nella prospettiva del rapido e profondo cambiamento dei modelli organizzativi della pubblica amministrazione, voluto da Parlamento e Governo.

Il referto è stato condotto, secondo quanto disposto dall'art. 65 del d.lgs.n. 29/1993, sulla base del conto annuale che le amministrazioni sono tenute a presentare alla Corte dei conti per il tramite della Ragioneria generale dello Stato (RGS).

Per l'esercizio 1994 sono stati disponibili i dati del sistema informatico RGS-Corte dei conti ed il testo del secondo volume del conto annuale pubblicato dalla Ragioneria generale, preceduto a titolo di supporto conoscitivo da accurate note metodologiche ed esplicative.¹ Si rammenta che la principale innovazione strutturale introdotta nel 1994 è costituita dal passaggio della rilevazione della spesa dalla fase dell'impegno a quella del pagamento.

Per l'esercizio 1995 sono stati disponibili i dati telematici, mentre il volume II del conto annuale della Ragioneria generale non ha ancora visto la luce. Tuttavia sono state utilizzate le tavole e le apposite schede informative fornite dalla RGS, che figureranno nel predetto volume. Viceversa non si conosce il contenuto delle note introduttive.

¹ Ministero del Tesoro - Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1994*, Vol. II. Il personale delle amministrazioni del settore pubblico.

Confrontando i dati cartacei e telematici di fonte RGS sono state osservate alcune discrepanze numeriche relative alla consistenza ed alle spese del personale, derivanti dal fatto che la Ragioneria generale continua ad aggiornare e migliorare i dati stessi, cosicché in questa sede sono stati scelti ed elaborati quelli più recenti. Il presente referto si è avvalso anche di elementi di conoscenza in possesso della Sezione enti locali della Corte nonché di altre fonti integrative istituzionali, sotto forma di notizie e dati provenienti dai Ministeri dell'Interno e dell'Industria, dal Dipartimento della funzione pubblica e dall'Istituto nazionale di statistica.

Le tabelle allegate 1 e 2 mostrano il numero degli enti dell'aggregato, distinti per tipologia, tenuti all'invio del conto nel 1994 e nel 1995 nonché la conseguente situazione in termini di adempienze ed inadempienze, di conti congruenti, incongruenti ed incompleti.

Anno 1994 - Aggregato enti locali: enti tenuti all'invio - inadempienze - adempienze

Tabella 1

Enti locali	Enti tenuti all'invio (a)	Enti inadempienti (b)	% b/a (c)	Enti adempienti (d)	% d/a (e)	Enti con conto congruente (f)	% f/d (g)	Enti con conto incongruente (h)	% h/d (i)	Enti con conto incompleto (l)	% l/d
Province	92	1	1,1	91	98,9	54	59,3	37	40,7		0,0
Comuni	8.102	97	1,2	8.005	98,8	4.783	59,8	3.208	40,1	14	0,2
Comunità montane	346	9	2,6	337	97,4	208	61,7	125	37,1	4	1,2
Camere di commercio	100	1	1,0	99	99,0	48	48,5	49	49,5	2	2,0
Totale	8.640	108	1,3	8.532	98,8	5.093	59,7	3.419	40,1	20	0,2

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Anno 1995 - Aggregato enti locali: enti tenuti all'invio - inadempienze - adempienze

Tabella 2

Enti locali	Enti tenuti all'invio (a)	Enti inadempienti (b)	% b/a (c)	Enti adempienti (d)	% d/a (e)	Enti con conto congruente (f)	% f/d (g)	Enti con conto incongruente (h)	% h/d (i)	Enti con conto incompleto (l)	% l/d
Province	92		0,0	92	100,0	76	82,6	16	17,4		0,0
Comuni	8.103	2	0,0	8.101	100,0	7.286	89,9	815	10,1		0,0
Comunità montane	344	2	0,6	342	99,4	295	86,3	47	13,7		0,0
Camere di commercio	102	2	2,0	100	98,0	78	78,0	22	22,0		0,0
Totale	8.641	6	0,1	8.635	99,9	7.735	89,6	900	10,4	0	0,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Un semplice sguardo alle tabelle è sufficiente per apprezzare il netto miglioramento della situazione nel 1995, nel senso che le inadempienze sono passate da 108 a 6, i conti incongruenti si sono ridotti da 3.419 a 900 e quelli incompleti sono scomparsi. Comunque, a seguito di operazioni tecniche (descritte nella parte introduttiva del conto annuale 1994) di forzatura delle incongruenze, di estrapolazioni e stime dei dati mancanti, la Ragioneria generale è stata in grado di fornire in sostanza i dati per l'intero aggregato, costituito da 8.640 enti nel 1994 e 8.641 nel 1995. Per le varie anomalie riscontrate si rinvia alle apposite schede informative del conto annuale redatte per ogni tipologia di enti.

Non fanno parte delle amministrazioni provinciali le province autonome di Trento e Bolzano che, per la loro particolare configurazione nell'ordinamento costituzionale, ai fini del referto sono assimilate alle regioni. Comunque, a seguito delle otto nuove istituzioni, le province ordinarie sul territorio nazionale sono ormai 100.

In base ai dati RGS i comuni tenuti all'invio del conto sono stati 8.102 nel 1994 e 8.103 nel 1995. Nel censimento nazionale del 1991 erano stati rilevati 8.100 comuni.

Quanto alle comunità montane, si rammenta che tale categoria di enti manca in Sicilia, perché i compiti istituzionali loro propri sono affidati alle province regionali. Si fa presente anche che, ad avviso della Corte dei conti, i dati relativi alle comunità montane devono essere valutati alla luce della situazione particolarmente fluida che caratterizza da alcuni anni questi enti, il cui riordino (artt. 28, 29, 61 della l. n. 142/1990) procede lentamente. Da notizie recentemente

comunicate dall'Unione nazionale comunità enti montani (UNCCEM) risulta che dopo 7 anni dall'emanazione della legge di riforma soltanto 11 regioni hanno emesso gli indispensabili provvedimenti normativi di competenza. Il prospetto che segue riporta anche il numero delle comunità istituite finora a seguito della riforma.

Regione	Legge	N. comunità montane
Piemonte	18 giugno 1992, n. 28, modificata con l.r. 9 ottobre 1995, n. 72	13
Veneto	3 luglio 1992, n. 19	19
Toscana	18 agosto 1992, n. 39	18
Lombardia	9 aprile 1993, n. 13	30
Emilia Romagna	5 gennaio 1993, n. 1, modificata con legge 11 maggio 1993, n. 24	17
Basilicata	17 febbraio 1993, n. 9	14
Campania	1 settembre 1994, n. 31	27
Abruzzo	6 dicembre 1994, n. 92	19
Marche	16 gennaio 1995, n. 12	13
Valle d'Aosta	6 maggio 1994, n. 16	16
Liguria	19 aprile 1996, n. 20	19

Sempre secondo la RGS le camere di commercio tenute all'invio del conto annuale sono state 100 nel 1994 e 102 nel 1995. L'istituzione delle otto nuove province ha implicato l'aumento delle camere di commercio da 94 a 102. Nella provincia di Aosta non esiste la camera, le cui funzioni sono svolte dall'ente regione.

Sempre in tema di consistenza, si segnala che il saldo tra entrate nei livelli ed uscite dagli stessi, anziché essere uguale a zero in considerazione della mobilità verticale all'interno della stessa amministrazione, ha presentato talvolta dati positivi o negativi, incidendo sia pure limitatamente sull'affidabilità dei dati esposti. Alla stregua delle schede informative della RGS tale situazione si è verificata nel 1994 per 2 province, 31 comuni, 3 comunità montane ed 1 camera di commercio; nel 1995 per 1 provincia, 12 comuni ed 1 comunità montana.

La categoria dei segretari è stata oggetto di separata indagine per la peculiarità degli ordinamenti e trattamenti retributivi dei segretari di comuni e province e dei segretari generali delle camere di commercio. Dove possibile, i dati della RGS sono stati messi a confronto con quelli forniti dai Ministeri dell'Interno e dell'Industria al fine di stabilire il grado di attendibilità degli elementi di conoscenza trasmessi dagli enti. Le tabelle elaborate sui dati RGS relative alla consistenza, per esigenza di semplificazione, non hanno tenuto conto dei livelli in cui le carriere dei segretari (in particolare quelli comunali) sono articolate.

Nell'effettuare valutazioni sulla consistenza del personale dei comuni, è stato rilevato che il numero dei dipendenti è correlato ai servizi attivati dall'ente ed al tipo di gestione adottata. Da una recente indagine effettuata dalla Sezione enti locali della Corte è emerso infatti che nell'area centro-nord risulta notevole l'affidamento della gestione dei servizi a strutture esterne al comune e quindi il personale addetto non risulta a carico dell'ente.

Esaminando i dati relativi alle voci specifiche che compongono il costo del lavoro secondo la definizione della RGS, sono risultati, ad avviso della Corte, alcuni valori assoluti e percentuali allo stato inspiegabili, tenendo anche conto che le operazioni di verifica sono difficoltose, in quanto andrebbero condotte su numerosi capitoli di bilancio disseminati in vari comparti del

conto consuntivo degli enti senza un'uniforme metodologia di classificazione. Pertanto le *tabelle* elaborate hanno riguardato solo le retribuzioni totali ed il costo del personale.

Attesa la recente introduzione nell'ordinamento della qualifica dirigenziale unica, i dirigenti di I e II livello sono stati considerati unitariamente. Il personale di ruolo non dirigente, a sua volta, è stato distinto tra funzionari (VII e VIII livello) ed impiegati (dal I al VI livello), per evidenziare meglio le peculiarità dei due gruppi di dipendenti entrambi inseriti nelle qualifiche funzionali. Nel referto sono state utilizzate per ragioni di uniformità le stesse definizioni e classificazioni adottate dalla RGS, che qui si riportano sinteticamente, rinviando per i particolari al conto annuale 1994.

A) Il restante personale comprende i dipendenti a tempo parziale, quelli temporanei, non di ruolo e contrattisti. Per contrattista si intende il personale di ruolo, il cui rapporto di lavoro è regolato da un contratto di tipo privatistico (tipografo, chimico, edile, ecc.). Tra il personale non di ruolo sono compresi i dipendenti il cui rapporto di lavoro, se pure a tempo indeterminato, rientra nel concetto di precarietà, non coprendo posti nel ruolo organico. Il personale temporaneo indica poi i dipendenti assunti a tempo determinato e tra essi vanno inclusi i temporanei con rapporto di lavoro a tempo parziale.

B) La spesa per le retribuzioni lorde (trattamento economico fisso ed accessorio) è quella sostenuta per le seguenti voci: stipendio, indennità integrativa speciale, retribuzione individuale di anzianità, tredicesima mensilità, assegno per nucleo familiare, arretrati, compenso per lavoro straordinario, incentivi alla produttività, indennità e compensi vari.

C) Il costo del personale si determina aggiungendo alla retribuzione lorda (trattamento fisso ed accessorio) i contributi a carico degli enti, le spese per indennità di missione ed altre varie, nonché le somme rimborsate alle amministrazioni per il proprio personale comandato; si deducono, invece, i rimborsi ricevuti allo stesso titolo.

L'ultima segnalazione riguarda le relazioni di accompagnamento ai conti annuali previste dall'art. 65.2 del d.lgs. n. 29/1993. In proposito il referto della Corte nel 1993 aveva osservato che, in mancanza di schemi metodologici uniformi per le diverse tipologie di amministrazioni, allo stato non era stato possibile costruire, attraverso procedure informatiche, pochi e semplici indicatori di efficienza sulla base delle relazioni degli enti, la cui utilità consisteva nell'espore in via puramente discorsiva le numerose sfaccettature dei propri problemi di funzionamento.

Per ovviare a tali inconvenienti la RGS, con circolare 18 aprile 1996 n. 33, ha provveduto ad inviare ai comuni appositi modelli di rilevazione gestionale, in modo che anche questi enti sono stati messi in condizione di redigere la relazione di accompagnamento al conto 1996 secondo schemi informatizzabili, in sintonia con quelli introdotti per i ministeri negli anni 1994 e 1995 nonché per le aziende sanitarie locali ed ospedaliere negli anni 1995 e 1996.

La Sezione enti locali della Corte ha ricevuto 6.036 conti 1996 dei comuni, di cui 1.318 corredati dalla relazione informatizzabile sulle attività, 2.398 corredati dalla relazione libera e discorsiva, 2.320 privi di qualsiasi relazione.

6.2 - Dotazioni organiche

L'organico si riferisce ai posti coperti o da coprire per rapporti di lavoro a tempo indeterminato (sia a tempo pieno che parziale) ed esclude quindi il numero delle posizioni temporanee, coperte con contratti di lavoro a termine presenti in un determinato momento.

Nella valutazione del livello di copertura delle piante organiche degli enti locali per gli anni 1994 e 1995 occorre avvertire preliminarmente che spesso si tratta di dati da considerare con cautela. Infatti all'epoca l'attività di revisione delle stesse era ancora in corso e, pertanto, i dati risultanti non sono calibrati sulle effettive esigenze operative di ciascun ente.

Nel sistema normativo previgente, infatti, l'organico si caratterizzava per la sua sostanziale rigidità, causa almeno in parte della formazione del precariato (alla cui sanatoria si è prima o poi

provveduto) e della estrema vischiosità con cui gli enti si adeguavano alle proprie esigenze organizzative.

La rigidità del sistema ha provocato anomalie e distorsioni nel corso del tempo. La Sezione enti locali della Corte, in occasione della verifica dei comuni dissestati, ha potuto riscontrare, per esempio, che a molti erano stati approvati organici sovradimensionati. Per converso, il pulviscolo degli enti di piccole dimensioni si dibatte ancora in effettive difficoltà di funzionamento perchè, in relazione ai parametri normativi legati alla popolazione, essi dovrebbero assicurare tutti i servizi con pochissimi dipendenti di bassa qualifica. Vero è, peraltro, che oggi l'art. 26 della legge 8 giugno 1990, n. 142 li stimola a sperimentare forme associative in modo da svolgere congiuntamente molteplici attività con riduzione dei costi.

In materia di dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni il legislatore è intervenuto più volte, in questi ultimi anni, nell'intento di sottoporle ad un periodico monitoraggio, passando attraverso un'operazione di ricognizione, verifica e valutazione delle esigenze di ciascuna organizzazione. L'operazione di verifica dei carichi di lavoro è stata imposta nel presupposto, peraltro non esplicitato, dell'esistenza di un esubero generalizzato di posti rispetto alle reali necessità. Le disposizioni del d.lgs n. 29/1993, seguite da quelle della legge 24 dicembre 1993 n. 537, sono intervenute dopo un persistente periodo di limitazione delle assunzioni, che aveva determinato larghi vuoti nel personale di molti enti. La legge n. 537 ha fissato poi una cadenza biennale alla revisione dei carichi di lavoro.

In attesa di pervenire ad una nuova dotazione organica ricavata dall'analisi dei carichi di lavoro, tutte le dotazioni sono state, per legge, provvisoriamente determinate nella misura del numero dei posti coperti alla data del 31 agosto 1993, più quelli impegnati da operazioni di concorso o di selezione pubblica (art. 3.6, l. n. 537).

Per effetto del nuovo testo dell'art. 3.11 della legge n. 537 più volte citata, gli enti locali con popolazione non superiore a 15.000 abitanti non sono più tenuti alla rilevazione dei predetti carichi, purchè non versino in situazioni strutturalmente deficitarie.

La recente legge 15 maggio 1997 n. 127 con l'art. 6.14 ha confermato l'esenzione degli enti sani non superiori a 15.000 abitanti dall'obbligo di questa rilevazione, modulando così la loro autonomia gestionale con riferimento alla situazione finanziaria.

L'intenzione del legislatore di orientare l'operazione anche al contenimento della spesa è stata chiaramente espressa dall'art. 1.9 della legge 28 dicembre 1995 n. 549 collegata alla Finanziaria 1996.

In concreto gli enti locali si sono dovuti confrontare con un meccanismo di rilevazione complicato e con il susseguirsi di farraginosi provvedimenti legislativi volti a disciplinare diversamente la materia per enti sani o dissestati, di piccole dimensioni o no, con strascico di dubbi interpretativi.

A prescindere dalle difficoltà tecniche di attuazione del programma di ridefinizione degli organici, nel mondo degli enti locali è stato comunque osservato che si tratta in sostanza di un meccanismo non ancora sufficientemente rispettoso della loro autonomia, prefiggendosi l'obiettivo di regolare centralisticamente la consistenza e la distribuzione del personale. In punto di assetto organizzativo, accanto alla caduta di qualsiasi blocco delle assunzioni, si propugna per gli enti sani l'abolizione del concetto di pianta organica, perchè entrambi gli istituti ingessano le strutture operative impedendo così il necessario dinamismo gestionale. Il vero organico dell'ente, insomma, dovrebbe essere rappresentato dal numero di stipendi annui che può pagare.

Si tratta di una prospettiva evolutiva, che a ben vedere però non appare in contrasto con le finalità ultime perseguite dalla disciplina normativa vigente negli anni 1994 e 1995, basata su impulsi centrali e generalizzati. Considerata poi la situazione in cui si trova ad operare la pubblica amministrazione, è probabilmente indispensabile passare attraverso la presente prima fase, rigorosamente procedimentalizzata, per riorganizzare gli uffici e verificare che ci siano i dipendenti "giusti".

La validità dei criteri prescelti dal legislatore sarà misurata alla stregua dei risultati raggiunti ad operazione conclusa, ma non si può negare che l'elenco dei "prodotti" realizzati e delle correlative risorse umane necessarie rappresenti un'utile base su cui costruire indici di efficienza.

Gli enti locali, nel quadro della loro autonomia, hanno scelto di verificare i carichi di lavoro secondo metodologie proprie ovvero utilizzando quelle predisposte per tempo dalle rispettive associazioni (Upi, Anci, Uncem, Unioncamere), per venire incontro alle peculiarità di ciascuna categoria di enti e semplificare le operazioni degli organismi più piccoli.

Lo stato di attuazione delle norme relative alla verifica dei carichi di lavoro nei comuni ha formato oggetto di indagine da parte dell'Istat nel 1994².

Nel campione sono stati compresi 1.256 enti, tra cui tutti quelli con popolazione superiore ai 20.000 abitanti (cioè 460). Il tasso di risposta al questionario è risultato pari al 42% per questi ultimi, pari al 37% per quelli inferiori ai 20.000 abitanti. L'indagine ha confermato la scarsa flessibilità con cui in passato è stata gestita la pianta organica. Al momento della rideterminazione provvisoria delle dotazioni alla data del 31 agosto 1993 il grado di copertura della pianta risultava pari in media al 77% (nelle regioni centrali pari all'83%; nelle meridionali pari al 72% e nelle isole al 66%; in quelle settentrionali pari alla media nazionale).

A fronte di tale quota di posti vacanti, solo il 48% dei comuni rispondenti al questionario aveva attivato le procedure per la misurazione dei carichi di lavoro entro la fine del terzo trimestre 1994, con netta prevalenza di quelli appartenenti alle aree settentrionali e centrale e con una regolare tendenza all'aumento in connessione col crescere dell'ampiezza demografica. Tra i motivi più frequenti del ritardo gli enti hanno segnalato la difficoltà di individuare una metodologia adatta, l'indisponibilità di risorse interne capaci di svolgere le operazioni necessarie, la scelta di attendere modifiche normative.

Tra gli enti che hanno attivato la rilevazione circa il 66% ha concluso l'operazione e deliberato la nuova pianta organica. In media il 46% di essi ha diminuito i posti in ruolo, il 40% ha aumentato le precedenti dotazioni organiche ed infine il 14% non ha prodotto alcuna variazione. Dal punto di vista delle classi dimensionali i comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti hanno mostrato tendenza a diminuire i posti in ruolo; al contrario quelli più piccoli hanno indicato un incremento.

Alla stregua di un censimento effettuato dal Ministero dell'Interno è risultato poi che nel 1995 il 50% delle province, il 39% dei comuni ed il 29% delle comunità montane avevano rideterminato le piante organiche³.

Da notizie di fonte Uncem si è appreso che attualmente le comunità montane superiori a 15.000 abitanti (quelle inferiori sono esentate) hanno provveduto a ridefinire le dotazioni organiche.

Dietro richiesta della Corte, il Ministero dell'Industria ha comunicato recentemente che le camere di commercio hanno rideterminato le proprie dotazioni organiche. Al momento le unità di personale previste sono complessivamente 8.104 e risultano suddivise nel modo seguente:

² Rapporto annuale sulla situazione del Paese nel 1994.

³ Guida normativa Anci 1997, vol. I, p. 309.

Dirigenti	n.	248
VIII livello	n.	522
VII livello	n.	1.250
VI livello	n.	1.820
V livello	n.	3.029
IV livello	n.	639
III livello	n.	565
II livello	n.	13
I livello	n.	18

In proposito il medesimo Ministero ha fatto presente che l'entrata in vigore del Registro delle imprese (art. 8 l. n. 580/1993) e l'applicazione del principio di ripartizione della competenza tra organi politici e dirigenziali (art.3. d.lgs. n. 29) hanno comportato riflessi sull'assetto delle piante del personale camerale, con riferimento in particolare ai dirigenti e ad uno spostamento verso livelli di maggiore qualificazione delle piante stesse dei singoli enti⁴.

Questi accenni all'evoluzione impressa dal legislatore all'istituto delle piante organiche consente una migliore comprensione dei dati che vengono ora esposti e che si riferiscono al biennio in cui numerosi enti sono stati impegnati nel compimento delle operazioni necessarie per passare alla nuova disciplina. I dati quindi sono espressione di realtà non omogenee, in quanto spesso non riflettono gli organici rideterminati.

La tabella 3 illustra la situazione per tipologia di enti, distinta tra dirigenti e personale dei livelli ad esclusione dei segretari nonché l'indice di variazione nel periodo e le vacanze di personale rispetto agli organici del 1995.

Anni 1994-95 - Enti locali: dotazioni organiche. Variazioni e vacanze

Tabella 3

Amministrazione	Dirigenti				Personale dei livelli			
	Dotazioni organiche			Vacanze 95	Dotazioni organiche			Vacanze 95
	31.12.94	31.12.95	Var. 95-94		31.12.94	31.12.95	Var. 95-94	
Province	2.171	2.088	-3,8	-443	66.915	69.003	3,1	-7.278
Comuni	5.957	6.521	9,5	-1.402	530.970	537.491	1,2	-51.392
Comunità montane	381	272	-28,6	-60	8.309	8.581	3,3	-1.387
Camere di commercio	182	386	112,1	-88	5.976	6.362	6,5	-1.080
TOTALE	8.691	9.267	6,6	-1.993	612.170	621.437	1,5	-61.137

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Nell'ambito dell'aggregato la dotazione complessiva dei dirigenti è aumentata del 6%, ma è risultata una vacanza di 1.993 unità. In particolare, detto organico è cresciuto di oltre il doppio negli enti camerali e di quasi il 10% nei comuni, ma si è contratto nelle province (-3,8%) e nelle comunità montane (-28,6%). In tutte le categorie di enti vi è stata vacanza di dirigenti.

L'organico complessivo del personale dei livelli è aumentato dell'1,5% nell'aggregato, con una vacanza peraltro di 61.137 unità. Le dotazioni sono variate positivamente nel biennio nelle quattro tipologie di enti, ma la situazione di vacanza di personale si è verificata ovunque. E' ragionevole, pertanto, ritenere che gli enti come in passato abbiano fronteggiato almeno in parte le difficoltà derivanti da carenze di personale e dai vincoli normativi alle nuove assunzioni, ricorrendo più o meno largamente al restante personale.

⁴ Nota 8-4-1997 del Ministero dell'Industria-Direzione generale del commercio interno e dei comuni industriali.

6.3 - Struttura del personale, consistenza e variazioni

Com'è noto, la normativa del d.lgs. n. 29/1993 ha profondamente rinnovato la precedente disciplina del pubblico impiego espressa dalla legge quadro n.93/1983, ricostruendo l'intera materia intorno ai principi della privatizzazione e contrattualizzazione⁵.

Le norme del d.lgs. n. 29 sull'organizzazione degli uffici e sui rapporti di impiego, sia pure nel rispetto delle autonomie, sono dirette anche agli enti locali e nel complesso può dirsi che il loro processo di adattamento si va sviluppando gradualmente. Nel periodo transitorio per molti istituti sono state mantenute in vigore le norme preesistenti, disapplicate solo a seguito della stipulazione dei contratti collettivi nuovi (art. 72 del d.lgs. n. 29, modificato dall'art. 36 del d.lgs. n. 546 del 1993).

Nel rinnovato scenario delle amministrazioni pubbliche i decreti legislativi di attuazione della legge n. 421/1992 attribuiscono ai dirigenti un ruolo decisivo, avendo inteso favorire la loro autonomia ed il decentramento delle decisioni.

Alla luce degli articoli 30 e 31 del d.lgs. n. 29 anche gli enti locali devono individuare gli uffici dirigenziali ed attribuire gli incarichi di direzione relativi.

Attualmente molti enti stanno ancora portando a termine la definizione dell'organico ed il riassetto della struttura organizzativa, che sono la premessa per graduare le posizioni dirigenziali con le relative retribuzioni. Tali vischiosità sono sintomatiche della complessità tecnica e gestionale della *job evaluation* all'interno di amministrazioni non abituate ad utilizzare la leva retributiva.

L'art. 15 del d.lgs. n. 29 ha previsto anche per gli enti locali la dirigenza su un unico livello. Ne deriva quindi l'unificazione dei due livelli dirigenziali di IX e X qualifica, con salvezza delle posizioni precedenti fino all'entrata in vigore del primo contratto collettivo nazionale. Sembra così favorita una maggiore capacità di adattamento della dirigenza al principio della dinamicità degli uffici e degli organici.

Quanto al personale non dirigente, il d.lgs. n. 29 non ha modificato l'assetto ordinamentale degli enti locali basato sulle qualifiche funzionali, in cui ogni mutamento di qualifica è equiparabile ad un "accesso" e presuppone una idoneità verificata a mezzo di procedure selettive.

Neppure è stata variata la ripartizione dei comuni secondo classi demografiche e poichè l'eventuale elevazione di classe non comporta in alcun caso l'automatica istituzione di profili professionali superiori rispetto a quelli già presenti, ha trovato conferma quanto già avveniva in precedenza, cioè che le funzioni gestionali ed amministrative dirigenziali nei piccoli enti devono essere affidate al personale appartenente alle figure apicali (generalmente di VII ed VIII livello) ovvero al segretario comunale in assenza anche di queste (v. in proposito l'art. 45 del contratto collettivo sottoscritto ad aprile 1995, che si applica se l'amministrazione non abbia dettato disposizioni diverse nello statuto o nel regolamento di organizzazione). Oggi, comunque, l'art. 6.3 della legge n. 127/1997 non specifica più il livello di appartenenza del personale a cui vanno attribuite le funzioni dirigenziali.

L'assetto degli uffici e del personale delle comunità montane è stato definito con la legge n. 440/1987, a conclusione del processo non lineare volto a rendere completa l'assimilazione di tale personale a quello degli enti locali territoriali.

Sino al 1987 gli aspetti giuridici ed economici del personale delle camere di commercio erano disciplinati da apposito regolamento emanato dal Ministro dell'industria. Con d.P.R. 13

⁵ In proposito tuttavia il TAR del Lazio, con ordinanza n.985/1997, ha chiesto alla Corte Costituzionale una pronuncia sulla legittimità di alcune norme del d.lgs. n.29, assumendo che la privatizzazione generale e globale del pubblico impiego non sarebbe obiettivamente possibile e che non è sostenibile l'efficacia "erga omnes" dei contratti collettivi dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche fino a quando i sindacati non accetteranno di essere registrati ai sensi dell'art. 39, quarto comma della Costituzione.

maggio 1987 n. 268 il personale degli enti camerali è stato inserito nel comparto delle autonomie locali; pertanto è soggetto alla contrattazione collettiva del settore pubblico e la disciplina ad esso applicata è la stessa del personale degli enti locali. L'inserimento di questo personale nel comparto ha contribuito all'omogeneizzazione del trattamento giuridico ed economico del personale pubblico, anticipando l'allineamento delle Camere agli enti locali in sintonia con lo spirito della legge n. 580/1993 di riordino del sistema camerale.

Si deve poi ricordare che la struttura complessiva del personale degli enti locali è tuttora il frutto dell'applicazione di favore della riforma del pubblico impiego dei primi anni '80 (l. n. 312/1980 estesa anche al settore non statale e legge-quadro sul pubblico impiego n. 93/1983), nata per migliorare la qualità dell'amministrazione ed eliminare le sperequazioni del trattamento economico, sostituendo le carriere tradizionali col sistema delle qualifiche professionali.

Al contrario, la soppressione in linea di massima della progressione verticale e la previsione solo di quella economica per classi di stipendio e scatti periodici determinarono la scomparsa dei meccanismi di accelerazione/rallentamento delle carriere connessi al merito/demerito. Ciò ha comportato appiattimento e demotivazione del personale, causa ed effetto di miglioramenti economici generalizzati attraverso la rincorsa di concorsi interni, passaggi di livello, riallineamenti, reinquadramenti in qualifiche superiori, ecc.

In proposito occorre accennare sinteticamente ad una vicenda emblematica che interessa ancora oggi decine di migliaia di dipendenti degli enti locali di tutta l'Italia, precisando tuttavia che essa ha inciso limitatamente nell'ambito delle comunità montane, enti "giovani" dotati per lo più di personale con pochi anni di servizio.

Con la sentenza n. 1 del 1996 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 3, comma 6-bis della legge n. 537/1993 (inserito dall'art. 2 della l. n. 596/1994 di conversione del d.l. n. 515/1994) così redatto: "I provvedimenti deliberativi riguardanti il trattamento del personale degli enti locali che, adottati prima del 31 agosto 1993, abbiano previsto profili professionali od operato inquadramenti in modo difforme dalle disposizioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983 n. 347 e successive modificazioni ed integrazioni, sono validi ed efficaci". Il giudice delle leggi ha rilevato che si tratta di una "sanatoria in bianco" per la indeterminatezza della previsione e col suo intervento ha posto in condizioni di dubbia legittimità gli inquadramenti del personale di una moltitudine di enti locali, con immaginabili ripercussioni sulla gestione delle risorse umane e sulla funzionalità delle amministrazioni.

D'altra parte è noto che in passato erano stati attribuiti spesso inquadramenti in qualifiche superiori a quelle effettivamente spettanti, con oneri aggiuntivi per la finanza pubblica e diffuso contenzioso davanti alla giustizia amministrativa. Di qui l'esigenza ineludibile di una sanatoria mirata e responsabile per la massima parte di posizioni comunque consolidate nel corso degli anni. Il legislatore, con la recente legge n. 127/1997 (art. 6.17), ha così imposto agli enti di annullare i provvedimenti illegittimi, con contestuale bando dei concorsi per la copertura dei posti resisi vacanti per effetto dell'annullamento. La selezione è da effettuare con concorsi interni per titoli e colloquio.

In sede di applicazione della norma si sono, comunque, manifestati vari problemi, tra cui spiccano l'esigenza di criteri interpretativi sull'esatta portata del concetto di "inquadramento difforme" e la richiesta di riaprire almeno fino al 31 marzo 1998 il termine per la sanatoria spirato il 18 agosto 1997.

A causa del funzionamento deludente della riforma degli anni '80, già la piattaforma unitaria proposta dalle tre confederazioni sindacali nel 1992 in vista della nuova contrattazione collettiva conteneva la richiesta di revisione dell'ordinamento professionale basato sulle qualifiche e sui profili, perché rigido e viziato da un'eccessiva frammentazione di funzioni e mansioni che ostacolano qualsiasi flessibilità nella gestione delle risorse umane. Invero, ormai, esistono poche possibilità per i dipendenti pubblici di godere, in relazione alla crescita professionale, di una corrispondente prospettiva di aumenti retributivi nel corso della propria vita lavorativa.

Veniva ipotizzata, pertanto, la riduzione delle qualifiche funzionali ed una classificazione più flessibile del personale, in grado di prevedere percorsi retributivi all'interno di ciascuna qualifica. L'argomento, nel frattempo, ha formato oggetto di un apposito confronto negoziale tra le parti ancora in corso, a cui si farà cenno in prosieguo in occasione dell'esame della nuova contrattazione collettiva.

Il rapporto di lavoro a tempo determinato è stato ed è tuttora nel settore pubblico una questione delicata, perchè la legislazione ha perseguito di volta in volta obiettivi diversi: alleggerimento della pressione sociale a titolo di ammortizzatore; attenuazione del rigore del blocco del *turn-over*; strumento per spingere a soluzione problemi operativi mediante progetti finalizzati oppure per affrontare eccezionali punte di lavoro (scadenze elettorali, censimenti della popolazione, ecc.). Nel contempo i vincoli e le innegabili cautele eretti dalle norme intorno a questo istituto non hanno impedito il formarsi nel corso degli anni di ampie sacche di precariato, a cui si è periodicamente provveduto con generose sanatorie.

La legge n. 3/1979 aveva consentito agli enti locali la costituzione di rapporti di lavoro a termine di durata non superiore a 90 giorni e non immediatamente rinnovabili, per fare fronte ad esigenze straordinarie. Le leggi finanziarie degli anni successivi confermarono tali possibilità. Parallelamente gli accordi sindacali e poi il legislatore (l. n. 554/1988) sviluppavano negli anni 1985-1988 il tema del lavoro temporaneo per progetti speciali, intesi a realizzare nuovi servizi o a migliorare quelli esistenti. Lo scopo evidente era anche quello di combattere la disoccupazione. La predetta legge n. 554, che ha assunto notevole rilevanza nell'ambito degli enti locali, consentiva anche la proroga dei rapporti a termine da uno a due anni per eccezionali esigenze.

L'eventuale passaggio in ruolo di questo personale era disciplinato dall'accordo sindacale recepito con DPR n. 494/1987 (art. 25). Dopo la legge n. 236/1993 sono intervenuti altri provvedimenti, che in vario modo hanno offerto agli enti la possibilità di inserimento in ruolo dei soggetti utilizzati con rapporti di lavoro a termine, costituiti in esecuzione di numerose norme succedutesi nel tempo.

L'introduzione del rapporto di lavoro a tempo parziale, già previsto per gli enti locali dai precedenti accordi collettivi, è stata generalizzata per tutte le amministrazioni pubbliche dalla legge n. 554/1988 e dal successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 177/1989. La disciplina è stata richiamata all'art. 36 del d.lgs. n. 29. L'utilizzo dell'istituto era comunque riservato alla discrezionalità dei singoli enti, molti dei quali non hanno ritenuto di inserirlo nel proprio ordinamento.

Il personale dell'aggregato, com'è noto, non ha mostrato finora propensione per questa forma di rapporto di lavoro, che ha interessato in prevalenza le donne per motivi familiari.

Ora il part-time è stato ridisegnato dall'art. 1, commi 56-59 della legge n. 662/1996 (collegata alla Finanziaria per il 1997) e reso applicabile a tutti i profili professionali appartenenti alle varie qualifiche e livelli, ad esclusione di alcune categorie come il personale militare e di polizia, i vigili del fuoco, i dipendenti con funzioni di direzione e coordinamento di strutture operative. Pertanto resta precluso per i posti in organico superiori alla VI qualifica funzionale (v. art. 15.4 del contratto collettivo). L'istituto non si applica infine ai comuni la cui pianta organica sia inferiore a cinque unità di personale (art. 1. 65 l. n. 662/1996). Si tratta di una provvida disposizione apprezzata nel mondo delle autonomie locali come un tangibile segno di attenzione per le peculiarità organizzative e funzionali degli enti di minori dimensioni demografiche, che altrimenti avrebbero corso il rischio di una paralisi operativa.

E' presto per dire se il part-time da ora in poi avrà la diffusione sperata dal Parlamento e dal Governo per sconfiggere il doppio lavoro "sommerso" nella pubblica amministrazione e risparmiare risorse finanziarie.

Certo, i risultati finora raggiunti anche tra i dipendenti degli enti locali non hanno soddisfatto il legislatore che è ancora intervenuto in materia con l'art. 6 del d.l. 28 marzo 1997 n. 74 convertito dalla legge n. 140/1997.