

Resta da dire nel complesso che la disciplina dell'istituto è stata comunque pensata ancora secondo una disciplina sostanzialmente rigida ed uniforme per tutte le amministrazioni.

La *tabella 4* mostra, per il biennio 1994-1995, la consistenza complessiva del personale in servizio presso le quattro tipologie degli enti esaminati, la sua distribuzione, ripartita nelle tre grandi categorie di segretari, personale di ruolo e restante personale nonché le rispettive percentuali di variazione.

Anni 1994-95 - Enti locali: consistenza e distribuzione del personale

Tabella 4

Amministrazione	Segretari			Personale di ruolo			Restante personale			Totale		
	31.12.94 Totale	31.12.95 Totale	Var. 95-94 %	31.12.94 Totale	31.12.95 Totale	Var. 95-94 %	31.12.94 Totale	31.12.95 Totale	Var. 95-94 %	31.12.94 Totale	31.12.95 Totale	Var. 95-94 %
Province	85	84	-1,2	60.737	61.282	0,9	3.204	3.410	6,4	63.941	64.692	1,2
Comuni	6.126	6.039	-1,4	483.444	484.697	0,3	42.247	45.769	8,3	525.691	530.466	0,9
Comunità montane	10	11	10,0	4.684	4.915	4,9	2.497	2.475	-0,9	7.181	7.390	2,9
Camere di commercio	77	72	-6,5	7.046	7.413	5,2	488	517	5,9	7.534	7.930	5,3
TOTALE	6.298	6.206	-1,5	555.911	558.307	0,4	48.436	52.171	7,7	604.347	610.478	1,0

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

Il totale degli addetti è passato da 604.347 a 610.478 unità (+1%). Si osservi con l'occasione che il personale dei comuni da solo ha superato gli 8/10 del totale con 525.691 unità nel 1994 e con 530.466 nel 1995.

I dati relativi ai segretari presentano una riduzione complessiva dell'1,5%, dovuta essenzialmente alla diminuzione dei segretari comunali da 6.126 a 6.039 unità. Per la situazione di questo personale si fa, comunque, rinvio all'apposito paragrafo redatto in considerazione dei problemi di status che caratterizzano tali dipendenti pubblici e dei dati forniti dai Ministeri dell'Interno e dell'Industria.

Nelle quattro tipologie di enti è aumentato leggermente il personale di ruolo, che in totale è passato da 555.911 a 558.307 unità. Anche il restante personale è aumentato tranne che nelle comunità montane. L'incremento massimo si è verificato nei comuni con l'8,3%. Le camere di commercio presentano un incremento superiore al 5% sia per il personale di ruolo che per quello restante.

La percentuale media del restante personale rispetto al totale dei dipendenti dell'aggregato è stata nel 1994 del 7,9% e nel 1995 dell'8,5%. L'incidenza del medesimo restante personale sul totale è salita nelle comunità montane al 34,7% nel 1994 ed al 33,5% nel 1995. Il fenomeno trova spiegazione nel fatto che in generale le regioni hanno autorizzato gli enti ad assumere personale a tempo determinato (molto più raramente a tempo indeterminato) per attività di forestazione.

Nell'effettuare valutazioni sulla consistenza del personale dei comuni si deve tenere presente in linea di massima che il numero dei dipendenti è correlato ai servizi che il singolo ente ha ritenuto di dovere attivare ed al tipo di gestione adottata. Infatti solo nel caso di servizi gestiti direttamente il personale risulterà in carico al comune.

Da indagini effettuate nel corso del tempo dalla Corte dei conti, in sede di referto sulla finanza locale, è emerso che nel centro-nord d'Italia è diffuso l'affidamento della gestione di servizi a strutture esterne al comune.⁶

⁶ Corte dei conti. *Il costo del lavoro pubblico nel 1993*, p. 190.

Per approfondire in via generale lo studio di tale fenomeno, la Sezione enti locali della Corte ha effettuato recentemente un'analisi dei servizi gestiti dai comuni, con particolare riferimento proprio alla tipologia di gestione adottata.

L'indagine ha preso in esame i 1.326 enti con popolazione superiore a 8.000 abitanti. I dati sono stati tratti dai certificati a consuntivo relativi all'anno 1995. Per 152 enti che non hanno presentato detto certificato i dati provengono dallo stesso documento disponibile per l'anno 1994 ovvero per il 1993.

Ai fini del presente referto, nella *tabella* riassuntiva 5 sono stati considerati i servizi gestiti con azienda municipalizzata o a mezzo di istituzione costituita ai sensi degli artt. 22-23 della legge n. 142/1990, quelli gestiti con azienda provincializzata consortile, quelli in concessione ad impresa privata o ad impresa ed ente pubblico ovvero gestiti a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale ovvero, infine, a mezzo di azienda speciale costituita sempre ai sensi dei medesimi artt. 22-23. La *tabella* (recante per ogni regione il numero degli enti esaminati, il numero totale dei servizi, la media dei servizi per ente e l'incidenza percentuale dei medesimi per regione sul totale nazionale) consente di verificare facilmente che i maggiori addensamenti di servizi a gestione indiretta sono effettivamente localizzati nelle regioni centro-settentrionali, anche se una variegata diffusione è presente su tutto il territorio nazionale.

Comuni. Ripartizione regionale dei servizi gestiti non direttamente dagli enti

Tabella 5

REGIONE	Enti oggetto di indagine	Totale dei servizi gestiti non direttamente dall'ente	Media dei servizi per ente	Totale dei servizi gestiti non direttamente dall'ente in %
Piemonte	79	583	7,38	8,74
Valle d'Aosta	1	11	11,00	0,16
Lombardia	203	1.523	7,50	22,83
Liguria	30	173	5,77	2,59
Trentino Alto Adige	13	66	5,08	0,99
Veneto	124	683	5,51	10,24
Friuli Venezia Giulia	28	170	6,07	2,55
Emilia Romagna	92	525	5,71	7,87
Toscana	96	399	4,16	5,98
Umbria	19	120	6,32	1,80
Marche	38	162	4,26	2,43
Lazio	73	282	3,86	4,23
Abruzzo	28	83	2,96	1,24
Molise	6	22	3,67	0,33
Campania	140	545	3,89	8,17
Puglia	126	543	4,31	8,14
Basilicata	14	45	3,21	0,67
Calabria	48	124	2,58	1,86
Sicilia	133	468	3,52	7,02
Sardegna	35	143	4,09	2,14
Totale	1.326	6.670	5,03	100,00

Fonte: Elaborazione a cura del Servizio Elaborazione Dati della Sezione Enti Locali su dati tratti dai certificati a consuntivo

La *tabella* 6 allegata riporta consistenza e variazioni del personale di ruolo degli enti, ripartito tra dirigenti, funzionari (VII e VIII qualifica funzionale) e impiegati, con le rispettive situazioni di vacanze-esuberi rispetto alle dotazioni organiche del 1995 già esaminate al paragrafo precedente.

In merito si rileva che le variazioni dei dirigenti nel 1995 rispetto all'anno precedente sono state trascurabili, quelle dei funzionari sono state di +3,9%, essendo passati da 62.441 a 64.858 unità, mentre gli impiegati sono rimasti stazionari. In ogni categoria di enti i funzionari sono

aumentati (specie nelle camere di commercio con più 26,2%) e gli impiegati non hanno praticamente subito variazioni.

Situazioni più o meno accentuate di vacanza si sono verificate per dirigenti, funzionari e impiegati in tutte le tipologie di enti, a parte le camere di commercio dove risulta un esubero di 288 unità per i funzionari.

Tra i dipendenti degli enti camerali il personale dei livelli (funzionari ed impiegati) è stato di 6.880 unità nel 1994 e di 7.229 unità nel 1995. A proposito di tale personale si deve rilevare che, dopo lunghe vicende davanti alla giurisdizione amministrativa (Tribunali regionali e Consiglio di Stato), solo l'art. 3.8 del d.l. n. 547/1994 convertito dalla legge n. 644/1994 ne ha consentito l'inquadramento definitivo nelle qualifiche funzionali, superando così la fase transitoria di passaggio dall'ordinamento per carriera a quello per qualifiche funzionali.

A giudizio del Ministero dell'Industria resterebbero tuttora residui problemi interpretativi, ma è chiaro che per quasi tutti gli interessati si tratta di confermare posizioni giuridiche ed economiche acquisite nel frattempo.⁷

Proseguendo l'esame della distribuzione del personale, la *tabella 7* indica l'incidenza del personale femminile di ruolo sul totale e la variazione percentuale nel biennio.

Anni 1994-95 - Enti locali: incidenza del personale femminile di ruolo

Tabella 7

Amministrazione	Dirigenti			Funzionarie			Impiegate			Totale		
	31.12.94	31.12.95	Var. % 95/94	31.12.94	31.12.95	Var. % 95/94	31.12.94	31.12.95	Var. % 95/94	31.12.94	31.12.95	Var. % 95/94
Province	16,1	16,9	0,8	38,1	39,0	0,9	35,6	36,1	0,5	35,4	36,0	0,6
Comuni	19,1	20,0	0,9	43,3	44,2	0,9	43,7	44,3	0,6	43,4	44,0	0,6
Comunità montane	14,9	17,2	2,3	28,3	28,3	0,0	44,6	45,1	0,5	38,9	39,4	0,5
Camere di commercio	13,9	14,7	0,8	40,7	43,8	3,1	56,4	57,8	1,4	51,5	52,6	1,1
TOTALE	18,1	19,0	0,9	42,3	43,3	1,0	43,0	43,5	0,5	42,6	43,2	0,6

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

Nelle quattro categorie di enti considerati insieme la presenza femminile è stata pari al 42,6% nel 1994 ed al 43,2% nel 1995. Secondo i dati analitici, alla fine del 1995 essa è risultata nel complesso del 52,6% nelle camere di commercio, del 44% nei comuni, del 39,4% nelle comunità montane e del 36% nelle province. Vi è stato un leggero incremento rispetto ai dati dell'anno precedente.

Analoga è l'entità della crescita del personale femminile tra dirigenti, funzionari e impiegati nelle province, nei comuni e negli enti camerali, mentre nelle comunità montane il numero delle funzionarie è rimasto invariato.

Si tratta quindi di una presenza ampia nel complesso ed in graduale crescita, a cui peraltro si può continuare ad applicare ancora la valutazione già fornita nel referto della Corte dei conti sul costo del lavoro pubblico nel 1993 dove si era rilevata (pag. 21) una tendenza costante: l'incidenza delle donne diminuisce al crescere del livello della categoria di personale. E' questo un fenomeno dipendente certamente da cause molteplici e profonde, così che un'inversione di tendenza potrebbe probabilmente verificarsi solo nell'arco di un periodo comprendente più anni.

La *tabella 8*, in allegato, espressa in valori assoluti, descrive il movimento del personale di ruolo in servizio presso gli enti in esame, ripartito tra dirigenti, funzionari ed impiegati, tenendo conto sia delle assunzioni e cessazioni, sia della mobilità verticale indicata dalle colonne "entrati"

⁷ Nota 8-4-1997 del Ministero Industria - direzione generale del commercio interno e dei consumi industriali.

ed “usciti”, che registrano il passaggio da un livello inferiore a quello superiore all'interno della medesima amministrazione. Questa dinamica dovrebbe essere per definizione complessivamente uguale a zero, ma in realtà nei conti annuali trasmessi dagli enti locali talvolta tali numeri sono discordanti.

Alla fine del 1994 i dipendenti di ruolo sono stati complessivamente 555.911, aumentati a 558.307 unità alla fine del 1995, in conseguenza del lieve aumento di questo personale intervenuto in ciascuna tipologia di enti.

L'analisi specifica per categorie di personale evidenzia, a sua volta, che i dirigenti nell'aggregato sono rimasti praticamente invariati (da 7.288 a 7.274 unità), giacché gli scarsi movimenti in diminuzione nelle province e nei comuni sono compensati da quelli altrettanto limitati in aumento nelle comunità montane e nelle camere di commercio.

Risulta, comunque, che i dirigenti dell'aggregato cessati nel 1995 (484 unità) hanno superato i neo-assunti (215 unità).

Quanto ai funzionari, essi sono aumentati nel complesso da 62.441 a 64.858 unità, come risultato di incrementi nelle quattro specie di enti. Le loro assunzioni (3.452 unità) hanno superato nell'aggregato le cessazioni (2.667 unità).

Infine, anche gli impiegati nell'aggregato sono rimasti in sostanza invariati (da 486.182 a 486.175 unità) come conseguenza dei lievi incrementi nelle province e nelle comunità montane, a fronte di altrettante contenute riduzioni nei comuni e nelle camere di commercio.

La *tabella* successiva, strettamente collegata alla precedente, riporta le variazioni di tali movimenti in valori percentuali.

Si osservino in proposito le incidenze di ogni categoria di personale rispetto al totale del personale di ruolo, incidenze considerate per il complesso degli enti e per singola tipologia di essi. Risulta così nel 1995 per il dirigenti un rapporto del 2,7% nelle province (2,8% nel 1994), dell'1% nei comuni (come nel 1994), del 6,6% nelle comunità montane (6,9% nel 1994) e del 2,5% nelle camere di commercio (2,3% nel 1994).

Si è già accennato che i dirigenti nelle comunità montane ricoprono anche le funzioni di segretario dell'ente e che la bassa percentuale dei dirigenti nei comuni dipende dalla circostanza che nei numerosissimi enti di piccole dimensioni le responsabilità di vertice vengono affidate al personale del livello più elevato presente.

L'analogia incidenza per i funzionari è stata del 13,6% nelle province (12,8% nel 1994), dell'11% nei comuni (10,7% nel 1994), del 23% nelle comunità montane (22,8% nel 1994) e del 29,3% negli enti camerali (24,4% nel 1994).

Per quanto riguarda il personale impiegatizio è sufficiente notare che la sua incidenza nelle camere di commercio è stata la più bassa col 68,2%, diminuendo di 5 punti rispetto all'anno precedente.

La *tabella* 9 allegata, analoga alle precedenti, espone consistenza e variazioni (anche percentuali) del restante personale (distribuito secondo le categorie della Ragioneria generale), che nel biennio è passato complessivamente da 48.436 a 52.171 unità, con un incremento del 7,2%.

In particolare, nell'aggregato il personale a tempo parziale è aumentato da 6.239 a 7.016 unità, quello temporaneo da 27.618 a 31.662 unità e quello contrattista da 1.964 a 2.006 unità, mentre il personale non di ruolo è diminuito da 12.615 a 11.487 unità.

Il personale a tempo parziale è aumentato in ciascuna categoria di enti e le assunzioni totali del medesimo sono state complessivamente 1.119 a fronte di 433 cessazioni dal servizio. Il personale non di ruolo viceversa è diminuito dovunque e le cessazioni totali sono state 1.285 a fronte di 1.078 assunzioni. Il personale temporaneo, a sua volta, è aumentato nelle province, nei comuni e nelle camere di commercio, restando stazionario nelle comunità montane; gli assunti sono stati complessivamente 22.154 a fronte di 18.110 cessati. Il personale contrattista, infine, è aumentato nelle province, nei comuni e nelle comunità montane, diminuendo negli enti camerali; gli assunti sono stati 542 a fronte dei 500 cessati.

Anni 1994-95 - Enti locali: consistenza e distribuzione del personale di ruolo

Tabella 6

Amministrazione	Dirigenti				Funzionari				Impiegati				Totale			
	31.12.94	31.12.95	Var. % 95-94	Vacanze Esuberi	31.12.94	31.12.95	Var. % 95-94	Vacanze Esuberi	31.12.94	31.12.95	Var. % 95-94	Vacanze Esuberi	31.12.94	31.12.95	Var. % 95-94	Vacanze Esuberi
Province	1.678	1.645	-2,0	-443	7.801	8.328	6,8	-2.129	51.258	51.309	0,1	-5.149	60.737	61.282	0,9	-7.721
Comuni	5.122	5.119	-0,1	-1.402	51.851	53.231	2,7	-10.808	426.471	426.347	0,0	-40.584	483.444	484.697	0,3	-52.794
Comunità montane	322	326	1,2	-60	1.070	1.129	5,5	-254	3.292	3.460	5,1	-1.133	4.684	4.915	4,9	-1.447
Camere di commercio	166	184	10,8	-88	1.719	2.170	26,2	288	5.161	5.059	-2,0	-1.368	7.046	7.413	5,2	-1.168
TOTALE	7.288	7.274	-0,2	-1.993	62.441	64.858	3,9	-12.903	486.182	486.175	0,0	-48.234	555.911	558.307	0,4	-63.130

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

Enti locali - Anni 1994-95: movimento del personale di ruolo

Tabella 8

Amministrazione	Dirigenti						Funzionari						Impiegati						TOTALE					
	31.12.94	Assunti	Cessati	Entrati	Usciti	31.12.95	31.12.94	Assunti	Cessati	Entrati	Usciti	31.12.95	31.12.94	Assunti	Cessati	Entrati	Usciti	31.12.95	31.12.94	Assunti	Cessati	Entrati	Usciti	31.12.95
Province	1.678	67	137	64	27	1.645	7.801	798	371	326	226	8.328	51.258	2.243	2.085	3.041	3.148	51.309	60.737	3.108	2.593	3.431	3.401	61.282
Comuni	5.122	134	317	235	55	5.119	51.851	2.483	2.143	3.261	2.221	53.231	426.471	14.207	13.889	32.651	33.093	426.347	483.444	16.824	16.349	36.147	35.369	484.697
Comunità montane	322	11	14	8	1	326	1.070	91	43	60	49	1.129	3.292	253	104	221	202	3.460	4.684	355	161	289	252	4.915
Camere di commercio	166	3	16	32	1	184	1.719	80	110	794	313	2.170	5.161	593	164	529	1.060	5.059	7.046	676	290	1.355	1.374	7.413
TOTALE	7.288	215	484	339	84	7.274	62.441	3.452	2.667	4.441	2.809	64.858	486.182	17.296	16.242	36.442	37.503	486.175	555.911	20.963	19.393	41.222	40.396	558.307

Amministrazione	Dirigenti						Funzionari						Impiegati					
	31.12.94	Assunti	Cessati	Entrati	Usciti	31.12.95	31.12.94	Assunti	Cessati	Entrati	Usciti	31.12.95	31.12.94	Assunti	Cessati	Entrati	Usciti	31.12.95
Province	2,8	2,2	5,3	1,9	0,8	2,7	12,8	25,7	14,3	9,5	6,6	13,6	84,4	72,2	80,4	88,6	92,6	83,7
Comuni	1,0	0,8	1,8	0,6	0,2	1,0	10,7	14,8	13,1	9,0	6,3	11,0	88,2	84,4	85,0	90,3	93,6	88,0
Comunità montane	6,9	3,1	8,7	2,8	0,4	6,6	22,8	25,6	26,7	20,8	19,4	23,0	70,3	71,3	64,6	76,5	80,2	70,4
Camere di commercio	2,3	0,4	5,3	2,4	<0,1	2,5	24,4	11,8	37,9	58,6	22,8	29,3	73,2	87,7	56,6	39,0	77,1	68,2
TOTALE	1,3	1,0	2,4	0,8	0,2	1,3	11,2	16,5	13,8	10,8	7,0	11,6	87,5	82,5	83,8	88,4	92,8	87,1

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

Anni 1994-95 - Enti locali: movimento del restante personale

Tabella 9

Amministrazione	Personale part-time						Personale non di ruolo						Personale temporaneo					
	31.12.94	Assunti	Cessati	Entrati	Usciti	31.12.95	31.12.94	Assunti	Cessati	Entrati	Usciti	31.12.95	31.12.94	Assunti	Cessati	Entrati	Usciti	31.12.95
Province	5.182	1.055	392	619	610	5.834	11.482	986	1.181	80	872	10.495	24.243	19.920	16.099	0	0	28.064
Comuni	649	34	19	50	26	688	531	12	38	2	55	452	1.905	1.253	1.062	0	0	2.096
Comunità montane	123	13	6	38	13	155	14	3	1	0	6	10	346	241	242	0	0	345
Camere di commerci	285	17	16	40	7	319	588	77	65	1	71	530	1.124	740	707	0	0	1.157
TOTALE	6.239	1.119	433	747	656	7.016	12.615	1.078	1.285	83	1.004	11.487	27.618	22.154	18.110	0	0	31.662

Amministrazione	Personale contrattista						TOTALE					
	31.12.94	Assunti	Cessati	Entrati	Usciti	31.12.95	31.12.94	Assunti	Cessati	Entrati	Usciti	31.12.95
Province	1.340	464	448	0	0	1.356	42.247	22.425	18.120	699	1.482	45.769
Comuni	119	66	11	0	0	174	3.204	1.365	1.130	52	81	3.410
Comunità montane	5	3	1	0	0	7	488	260	250	38	19	517
Camere di commerci	500	9	40	0	0	469	2.497	843	828	41	78	2.475
TOTALE	1.964	542	500	0	0	2.006	48.436	24.893	20.328	830	1.660	52.171

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

6.4 - Assunzioni e cessazioni del personale

Le assunzioni nella P.A. sono state per anni soggette a drastiche limitazioni che hanno riguardato anche gli enti locali, temperate peraltro da deroghe e speciali autorizzazioni.

La ricorrente insistenza sul blocco dell'ingresso di personale stabile ha lasciato agli enti la valvola delle assunzioni di elementi a titolo precario, peraltro a continua rotazione con conseguente spreco di risorse per addestramento a fondo perduto.

Più recentemente l'orientamento del legislatore è stato quello di subordinare la possibilità di nuove assunzioni alla verifica delle reali necessità, cioè previa rilevazione dei carichi di lavoro. In questo senso e con tale obiettivo si sono espressi il d.lgs. n. 29 e la legge n. 537, entrambe del 1993.

Sia pure in modo farraginoso, dalla stessa legge n. 537 e da altri testi normativi successivi è emersa poi una diversa considerazione degli enti locali che si trovino in equilibrio finanziario, per i quali il regime vincolistico appare attenuato, sempre ovviamente nei limiti delle disponibilità finanziarie.

In coerenza con tale linea di considerazione dell'autonomia istituzionale degli enti locali sani e dell'estrema varietà delle loro situazioni, si è espressa anche la legge 28 dicembre 1995, n. 549 (collegata alla Finanziaria 1996). Infatti il combinato disposto dell'art. 1, commi 4 e 9 è stato interpretato come una esenzione per gli enti locali in condizioni di equilibrio finanziario dal limite corrispondente al volume di spesa per il personale sostenuto dalle amministrazioni alla data del 31 agosto 1993. Inoltre i commi 14 e 15 del medesimo art. 1 concedevano agli enti la facoltà di bandire concorsi riservati per trasformare rapporti di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato.

La legge n. 662/1996 (collegata alla Finanziaria 1997) stabilisce chiaramente all'art. 1.46 l'esonero degli enti locali sani e di quelli dissestati, per i quali sia intervenuta l'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato, dal regime di blocco delle assunzioni, previsto per il 1997 dal medesimo provvedimento per la generalità delle amministrazioni.

La successiva legge n. 127/1997 all'art. 6.12 ha infine ripristinato i concorsi riservati interamente al personale degli enti sani, in relazione a particolari profili professionali, caratterizzati da capacità acquisite esclusivamente all'interno dell'ente stesso.

La concreta affermazione nella legislazione recente del principio di responsabile autonomia degli enti locali in condizioni di equilibrio finanziario in materia di dimensionamento degli organici e di acquisizione del personale pone in evidenza il problema dell'adeguatezza o meno della normativa concernente l'ordinamento professionale, il reclutamento e la progressione in carriera. Attualmente la legge e la giurisprudenza del Consiglio di Stato impongono che la selezione per l'accesso ed il successivo sviluppo del rapporto di lavoro avvengano sulla base della generale regola del concorso.

I criteri per la selezione del personale sono fissati dall'art. 8 del d.lgs. n. 29, ma la potestà statutaria e regolamentare riconosciuta agli enti locali permette ad essi di modulare in concreto certi aspetti della disciplina dell'accesso all'impiego.

Il regolamento di cui al d.P.R. n. 487/1994 ha disciplinato i requisiti per le assunzioni, le modalità e le fasi concorsuali, giungendo a penetranti dettagli di tipo operativo. Il provvedimento ha avuto il pregio di puntualizzare ed uniformare la materia per esigenze di garanzia e trasparenza, però ha introdotto non pochi elementi di rigidità con conseguente riduzione degli spazi di autonomia degli enti locali. Per queste ragioni essi hanno rivendicato una disciplina nazionale semplice e costituita da un numero limitato di indirizzi programmatici generali. L'istanza sembra essere stata recepita dal legislatore, ora che l'art. 6.9. della legge n. 127/1997 affida alla potestà regolamentare degli enti la disciplina della materia, nel rispetto dei principi fissati dall'art. 36 del d.lgs. n. 29.

Il successo del nuovo disegno della dirigenza pubblica dipenderà in gran parte dalla selezione e dalla formazione professionale di questo personale. Nel processo di riqualificazione della stessa, infatti, è di primaria importanza l'immissione in carriera di soggetti giovani, con alto grado di preparazione e ben motivati.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 439/1994 riguarda l'accesso alla dirigenza nello Stato e negli enti pubblici non economici, ma può essere considerato anche per gli enti locali un primo esempio di regolamentazione della materia, ovviamente derogabile da essi sulla base di circostanze peculiari e nel quadro dell'autonomia che li caratterizza. La via d'accesso privilegiata resta comunque il pubblico concorso per esami, a cui resta destinato il 70% dei posti disponibili, mentre il residuo 30% va coperto tramite il corso-concorso, che in linea di principio sembra più idoneo a coniugare il momento della selezione con quello della formazione professionale di base.

Più interessante ed innovativa si presenta invece la nuova procedura di reclutamento per i dirigenti attraverso il contratto a tempo determinato.

L'art. 51 della legge n. 142 aveva esteso anche agli enti locali questa facoltà, in precedenza prevista per le regioni e le camere di commercio, assecondando un'esigenza avvertita in vista della trasformazione delle amministrazioni in aziende capaci di competere.

Attualmente risulta in crescita il ricorso dei comuni ai *manager* esterni, mentre la gestione della relativa domanda ed offerta passa attraverso banche dati. Basti qui rammentare l'apposito servizio telematico sorto presso l'ANCI, a cui ricorrono molti comuni.

Si osserva poi che l'art. 6.4 della legge n. 127/1997 consente a certe condizioni l'assunzione a tempo determinato anche di funzionari di area direttiva (VII e VIII qualifica).

Infine, in base all'art. 6.10 della medesima legge n. 127 le province e i comuni con oltre 15.000 abitanti possono avere un direttore generale che sovrintende alla gestione dell'ente e, qualora il regolamento lo preveda, ne è permessa l'assunzione con contratto a tempo determinato.

Le procedure di reclutamento del personale non dirigente degli enti locali con rapporto a tempo determinato rientrano tra le materie soggette alla disciplina pubblicistica. Il principio fondamentale è quello di operare comunque una selezione, che può essere disciplinata dagli enti con propri provvedimenti regolamentari.

La consolidata tendenza normativa diretta all'inserimento in ruolo del personale precario è proseguita anche in anni recenti, perchè per esempio l'art. 1.14 della legge n. 549/1995 ha autorizzato gli enti sani ad indire concorsi per titoli per la trasformazione dei rapporti di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato.

L'assunzione tramite gli uffici circoscrizionali per l'impiego è stata riordinata col d.P.R. n. 487 del 1994. L'uso di tale sistema è indefettibile per la copertura dei posti di ruolo per i quali è richiesto il titolo di studio della scuola dell'obbligo e perciò per i posti fino alla IV qualifica funzionale.

Dal 1994 è in corso di realizzazione una esperienza innovativa per le assunzioni negli enti locali mediante l'immissione di quadri limitati nel numero ma altamente qualificati⁸. Si tratta di un meccanismo di reclutamento del personale basato sulla selezione e poi sulla formazione dei candidati, tramite il corso-concorso, che consente di mettere a disposizione delle amministrazioni anche elementi tecnici, utilizzabili al meglio fin dall'inizio del servizio.

L'occasione è stata offerta dal progetto Riqualificazione delle pubbliche amministrazioni meridionali (RIPAM), adottato dal Comitato Interministeriale Programmazione Economica nel 1991 e governato da convenzione tra l'Agensud e il consorzio RIPAM (costituito da Foromez, Scuola superiore della P.A., Iri, Eni, Cnr). Il progetto dà la possibilità a più enti locali di mettere a concorso posti dello stesso profilo professionale, dando vita ad un concorso unico ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 29 affidato direttamente al Foromez.

⁸ Relazione sullo stato della P.A. 1995-1996, vol. I pag. 168 e segg.

L'iniziativa risulta avere un costo finanziario complessivo di oltre 31 miliardi ed è cofinanziata al 75% dal Fondo sociale europeo, che per la prima volta in Italia partecipa ad attività formative dirette alle pubbliche amministrazioni. Il reclutamento del personale è a costo zero per gli enti che operano nelle regioni meridionali, i cui territori ricadono nel programma.

Nella prima fase del progetto, rivolto alle aree delle province di Frosinone, Chieti, Campobasso, Benevento, Cosenza, Catanzaro, Reggio Calabria, Potenza e Nuoro, 59 comuni hanno messo a concorso 113 posti di VI, VII e VIII qualifica funzionale, previa assegnazione di 161 borse di studio. Nel corso del 1996 i vincitori della selezione finale sono entrati in servizio.

Nel 1995 è stato pubblicato un nuovo bando di concorso per 178 posti nelle predette qualifiche, messi in palio da 54 comuni di regioni centro-meridionali (Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sardegna), previa assegnazione di 261 borse di studio. La procedura relativa sta per concludersi.

Il Formez, visto il buon esito dell'iniziativa, ha proposto al Fondo sociale europeo un programma quinquennale per la prosecuzione del progetto e l'estensione anche ai comuni del centro-nord. Ma nel frattempo è già iniziata la terza fase, con 401 borse di studio da assegnare e 287 posti messi a concorso da parte di 19 amministrazioni, tra cui i comuni di Napoli e Sassari e la provincia di Roma.

Superata la fase sperimentale, il progetto costituisce ormai un modo collaudato e moderno di accesso all'impiego presso gli enti locali, idoneo ad immettere, soprattutto in quelli del Mezzogiorno, giovani capaci di fornire elevati contributi professionali.

Ora, alcune considerazioni in tema di mobilità.

E' in atto da tempo un graduale processo di redistribuzione del personale nelle diverse amministrazioni e in ambito territoriale per razionalizzare l'impiego delle risorse umane, nell'intento di un migliore uso delle professionalità già presenti (prima di procedere a nuove assunzioni) e quindi, in definitiva, di un contenimento del costo del personale. La rideterminazione degli organici ha, appunto, lo scopo di evidenziare esuberi e carenze da riequilibrare mediante la mobilità, prima di ricorrere alle nuove assunzioni.

Le meno recenti disposizioni in materia derivanti da accordi sindacali e circoscritte ai singoli comparti si sono intrecciate con quelle statali, di portata ed incidenza ben maggiori (art. 35 d.lgs. n. 29 e art. 3 legge n. 537).

La mobilità volontaria può essere attuata anche mediante accordi decentrati tra le amministrazioni e le rappresentanze sindacali alla stregua dell'art. 35.8 del d.lgs. n. 29. L'art. 24 del contratto collettivo dei dirigenti del comparto regioni-autonomie locali e l'art. 27 bis dell'accordo integrativo sottoscritto a luglio 1995 hanno gettato le basi di tali procedure, volte a prevenire la dichiarazione di eccedenza e successivamente i trasferimenti d'ufficio.

Però finora, in sostanza, a parte i casi di mobilità volontaria, si è verificata l'attivazione della sola mobilità d'ufficio per i dipendenti in eccesso dei comuni dissestati da riassorbire nell'ambito della regione e della provincia di appartenenza dell'ente interessato (art. 6.15 l. n. 127/1997). Nel corso del 1995 il Dipartimento della funzione pubblica, a tal fine, ha emesso 79 decreti per 399 unità trasferite.⁹

La *tabella 10*, in allegato, analizza le cause di cessazione dal servizio, disaggregando i dati per ogni tipo di ente secondo quattro categorie di dipendenti (dirigenti, funzionari, impiegati e restante personale).

La dizione "passaggio ad altre amministrazioni" usata dalla RGS indica i dipendenti che hanno lasciato l'ente di appartenenza a seguito di processi attivati dalla mobilità o da istituti simili e non a seguito di comando o posizione di fuori ruolo. Le cessazioni complessive nel 1994 sono risultate 43.698, pari al 7% della consistenza totale del personale dell'anno (610.646 unità); quelle nel 1995 sono state 21.651, pari a circa il 3,5% della consistenza dell'anno

⁹ Relazione sullo stato della P.A. 1994-1995, vol. I, pag. 173 e segg.

(616.687 unità). Ciò significa che nell'ambito dell'aggregato il fenomeno delle cessazioni è diminuito in media di oltre il 50%. Sono infatti radicalmente calate le dimissioni passate nel biennio da 19.730 a 6.056 unità (-69%) e le cessazioni per altre cause, non meglio specificate dalla RGS, passate da 13.511 a 5.746 unità (-57%). Più contenuta la contrazione delle cessazioni per limiti di età (da 6.893 a 5.445 unità), mentre sono cresciuti i passaggi ad altre amministrazioni (da 3.564 a 4.404 unità).

E' degno di nota che nel 1995 il collocamento a riposo per limiti di età ha riguardato solo il 25% delle cessazioni complessive, mentre il transito ad altre amministrazioni ha interessato circa il 20% delle medesime.

In genere è risultata nel 1995 una minore utilizzazione delle varie cause di cessazione in ciascuna tipologia di enti, mentre il numero dei passaggi ad altre amministrazioni è molto aumentato tra il personale delle province, essendo salito da 74 a 844 unità.

E' chiaro che la situazione si presenta diversificata in ogni categoria di enti e per le varie figure di personale. Basterà qui far presente che le dimissioni nel 1995 non sono state più causa preponderante di cessazione come dovunque nel corso dell'anno precedente.

In conclusione, si può ragionevolmente ritenere che nel 1994, tramite l'utilizzo diffuso delle dimissioni, molti dipendenti abbiano inteso tutelare al meglio la posizione pensionistica e previdenziale già raggiunta alla stregua della normativa ancora vigente, nel timore che l'annunciata riforma del settore potesse introdurre elementi di peggioramento o incertezza nella propria situazione. Per quanto riguarda in particolare la dirigenza, può anche darsi che soggetti meno motivati abbiano optato per l'abbandono del servizio non desiderando affrontare le nuove responsabilità di tipo manageriale.

Nel 1995 non vi sono stati blocchi veri e propri del pensionamento, ma è effettivamente intervenuta la c.d. riforma Dini del sistema pensionistico obbligatorio e complementare (l. 8 agosto 1995 n. 335). Una volta che molti dipendenti psicologicamente propensi alle dimissioni avevano realizzato il proposito l'anno prima, la forte contrazione delle dimissioni nel 1995 trova quindi spiegazione anche nell'esigenza diffusa tra il personale di conoscere le modalità concrete di attuazione della riforma, prima di valutare la convenienza o meno a proseguire il servizio.

Il fenomeno delle assunzioni è analizzato nella *tabella 11* allegata, disaggregando i dati secondo lo schema adottato per le cessazioni dal servizio.

La RGS ha incluso le assunzioni per chiamata numerica degli appartenenti alle categorie protette sotto la dizione "altre cause".

Le assunzioni complessive nel 1994 sono risultate 22.445, pari al 3,7% della consistenza totale del personale dell'anno (610.646 unità); quelle nel 1995 sono state 23.636 pari al 3,8% della consistenza totale dell'anno (616.651 unità). Ciò significa che nell'ambito dell'aggregato il fenomeno delle assunzioni è aumentato in media del 5,3%.

In particolare, sono cresciute nel biennio le assunzioni per concorso (da 13.673 a 15.034 unità) e quelle tramite provenienza da altre amministrazioni (da 2.980 a 5.018 unità), mentre le immissioni in servizio per altre cause si sono ridotte (da 5.972 a 3.584 unità).

Tra le modalità di costituzione del rapporto di servizio nel 1995 l'accesso tramite procedure concorsuali, che nella pubblica amministrazione rappresenta tuttora la via normale, ha riguardato circa il 63% delle assunzioni totali. Al secondo posto si trovano gli ingressi tramite procedimenti attivati dalla mobilità o da istituti similari, pari a circa il 21%. Restano infine le varie modalità inserite sotto la voce altre cause, pari a circa il 15%.

Nello stesso 1995 le assunzioni per concorso sono state prevalenti nei comuni (oltre il 66%), nelle comunità montane (56,5%) e negli enti camerali (circa l'83%).

L'accesso alle camere di commercio è aumentato nel 1995 del 121%, in conseguenza del forte incremento del personale entrato per concorso (da 234 a 576 unità) e di quello proveniente da altre amministrazioni (da 42 a 81 unità).

Ciascuna specie di enti ha mostrato nel biennio una variazione positiva delle diverse modalità di assunzione per ogni categoria di dipendenti, ad eccezione del restante personale i cui ingressi sono diminuiti.

Le variazioni assolute e percentuali tra il numero totale delle cessazioni e delle assunzioni nel biennio, distinte per tipologia di enti e di personale (ivi compreso quello restante), sono illustrate ora dalla *tabella 12* allegata.

La differenza complessiva negativa per l'intero aggregato è stata di 19.268 unità, pari al 29,9%. Le cessazioni dal servizio superano le assunzioni ovunque tranne nelle comunità montane.

Variazioni in diminuzione tendono a prevalere in ogni categoria di personale. Per i dirigenti spicca il differenziale negativo del 64% nelle province, del 75% circa nei comuni e di oltre l'85% nelle camere di commercio. In controtendenza le variazioni dei funzionari, positive per il 19,4% nelle province e per il 74% nelle comunità montane, nonché quelle degli impiegati, positive per il 49,5% nei predetti enti montani e per il 65,4% nelle camere di commercio.

Per il restante personale, infine, il differenziale è stato negativo nelle province e nelle comunità montane, positivo negli enti camerali e praticamente insignificante nei comuni.

Anni 1994-95 - Enti locali: cause di cessazione

Tabella 10

Tipo ente	Personale	Limiti di età		Dimissioni		Passaggio ad altre P.A.		Altre cause		TOTALE		
		1994	1995	1994	1995	1994	1995	1994	1995	1994	1995	Var. %
Province	Dirigenti	46	56	102	50	6	11	21	20	175	137	- 21,7
	Funzionari	99	82	488	133	14	96	82	60	683	371	- 45,7
	Impiegati	637	584	2.259	473	54	727	452	301	3.402	2.085	- 38,7
	Restante personale	4	3	14	17	-	10	293	38	311	68	- 78,1
	TOTALE	786	725	2.863	673	74	844	848	419	4.571	2.661	- 41,8
Comuni	Dirigenti	116	97	287	95	84	29	226	96	713	317	- 55,5
	Funzionari	509	319	2.079	842	494	610	1.318	373	4.400	2.144	- 51,3
	Impiegati	5.275	4.085	13.380	3.836	2.632	2.701	7.886	3.278	29.173	13.900	- 52,4
	Restante personale	141	135	467	373	144	84	3.040	1.457	3.792	2.049	- 46,0
	TOTALE	6.041	4.636	16.213	5.146	3.354	3.424	12.470	5.204	38.078	18.410	- 51,7
Comunità montane	Dirigenti	1	4	8	5	2	4	3	1	14	14	-
	Funzionari	4	-	19	17	13	17	10	9	46	43	- 6,5
	Impiegati	12	11	111	27	62	36	38	30	223	104	- 53,4
	Restante personale	21	26	49	43	15	11	105	41	190	121	- 36,3
	TOTALE	38	41	187	92	92	68	156	91	473	282	- 40,4
Camere di commercio	Dirigenti	-	5	22	10	1	-	2	1	25	16	- 36,0
	Funzionari	10	21	170	69	9	15	6	5	195	110	- 43,6
	Impiegati	17	17	271	59	32	53	28	35	348	164	- 52,9
	Restante personale	1	-	4	7	2	-	1	1	8	8	-
	TOTALE	28	43	467	145	44	68	37	42	576	298	- 48,3
TOTALE	Dirigenti	163	162	419	160	93	44	252	118	927	484	- 47,8
	Funzionari	622	422	2.756	1.061	530	738	1.416	447	5.324	2.668	- 49,9
	Impiegati	5.941	4.697	16.021	4.395	2.780	3.517	8.404	3.644	33.146	16.253	- 51,0
	Restante personale	167	164	534	440	161	105	3.439	1.537	4.301	2.246	- 47,8
	TOTALE	6.893	5.445	19.730	6.056	3.564	4.404	13.511	5.746	43.698	21.651	- 50,5

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

Anni 1994-95 - Enti locali: modalità di assunzione

Tabella 11

Tipo ente	Personale	Concorsi		Prov.ti da altre P.A.		Altre cause		Totale		
		1994	1995	1994	1995	1994	1995	1994	1995	Var. %
Province	Dirigenti	19	16	25	50	1	1	45	67	48,9
	Funzionari	203	221	254	566	4	11	461	798	73,1
	Impiegati	1.110	1.071	466	1.019	293	153	1.869	2.243	20,0
	Restante personale	115	24	50	31	48	57	213	112	- 47,4
	TOTALE	1.447	1.332	795	1.666	346	222	2.588	3.220	24,4
Comuni	Dirigenti	90	82	25	37	10	15	125	134	7,2
	Funzionari	1.472	1.842	297	516	97	128	1.866	2.486	33,2
	Impiegati	9.280	9.942	1.730	2.499	2.881	1.664	13.891	14.105	1,5
	Restante personale	985	1.000	38	115	2.230	1.421	3.253	2.536	- 22,0
	TOTALE	11.827	12.866	2.090	3.167	5.218	3.228	19.135	19.261	0,7
Comunità montane	Dirigenti	7	7	3	3	-	1	10	11	10,0
	Funzionari	28	47	11	43	24	2	63	92	46,0
	Impiegati	110	184	29	54	96	16	235	254	8,1
	Restante personale	20	22	10	4	70	77	100	103	3,0
	TOTALE	165	260	53	104	190	96	408	460	12,7
Camere di commercio	Dirigenti	2	1	1	-	-	2	3	3	-
	Funzionari	23	59	-	13	3	8	26	80	207,7
	Impiegati	197	502	39	68	18	23	254	593	133,5
	Restante personale	12	14	2	-	17	5	31	19	- 38,7
	TOTALE	234	576	42	81	38	38	314	695	121,3
Totale	Dirigenti	118	106	54	90	11	19	183	215	17,5
	Funzionari	1.726	2.169	562	1.138	128	149	2.416	3.456	43,0
	Impiegati	10.697	11.699	2.264	3.640	3.288	1.856	16.249	17.195	5,8
	Restante personale	1.132	1.060	100	150	2.365	1.560	3.597	2.770	- 23,0
	TOTALE	13.673	15.034	2.980	5.018	5.792	3.584	22.445	23.636	5,3

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

Tabella 12.

Anni 1994-95 - Enti locali: variazione assoluta e percentuale tra il numero delle cessazioni e il numero delle assunzioni

Tipo ente	Personale	Totale assunti 1994+1995	Totale cessati 1994+1995	Variazione assoluta	Variazione percentuale
Province	Dirigenti	112	312	-200	-64,1
	Funzionari	1.259	1.054	205	19,4
	Impiegati	4.112	5.487	-1.375	-25,1
	Restante personale	325	379	-54	-14,2
	TOTALE	5.808	7.232	-1.424	-19,7
Comuni	Dirigenti	259	1.030	-771	-74,9
	Funzionari	4.352	6.544	-2.192	-33,5
	Impiegati	27.996	43.073	-15.077	-35,0
	Restante personale	5.789	5.841	-52	-0,9
	TOTALE	38.396	56.488	-18.092	-32,0
Comunità montane	Dirigenti	21	28	-7	-25,0
	Funzionari	155	89	66	74,2
	Impiegati	489	327	162	49,5
	Restante personale	203	311	-108	-34,7
	TOTALE	868	755	113	15,0
Camere di commercio	Dirigenti	6	41	-35	-85,4
	Funzionari	106	305	-199	-65,2
	Impiegati	847	512	335	65,4
	Restante personale	50	16	34	212,5
	TOTALE	1.009	874	135	15,4
TOTALE	Dirigenti	398	1.411	-1.013	-71,8
	Funzionari	5.872	7.992	-2.120	-26,5
	Impiegati	33.444	49.399	-15.955	-32,3
	Restante personale	6.367	6.547	-180	-2,7
	TOTALE	46.081	65.349	-19.268	-29,5

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

6.5 - Nuova contrattazione collettiva

Nel mese di aprile 1996 è stato sottoscritto il nuovo contratto collettivo nazionale dei dirigenti del comparto regioni-autonomie locali (il primo del suo genere), valido per il biennio economico 1994-1995.

Tra gli elementi di maggiore novità vi è l'introduzione della qualifica dirigenziale unica, salva la conservazione del trattamento economico in godimento, se più elevato rispetto a quello attribuito alla nuova qualifica, la quale però implica posizioni diversificate a seconda dell'importanza dei ruoli e degli incarichi assegnati. Ciò favorirà l'autonomia organizzativa degli enti locali, consentendo una gestione flessibile dell'attribuzione degli incarichi e quindi dei percorsi di sviluppo professionale e di carriera, secondo il principio della dinamicità degli uffici fissato dal d.lgs. n. 29.

Il contratto si è posto l'obiettivo di avviare la trasformazione della struttura retributiva della dirigenza pubblica, avendo come riferimento tendenziale quella dei dirigenti privati, in base al principio del trattamento economico variabile alla stregua delle funzioni attribuite nonché dei risultati raggiunti e non della mera maturazione dell'anzianità di servizio. Si tratta quindi di un assetto economico elastico, rispettoso dell'autonomia degli enti e coerente con una pluralità di modelli organizzativi adatti alle diverse realtà.

Al fine di stimolare gli enti a riprogettare la propria organizzazione, il contratto prevede una forte limitazione delle risorse destinabili agli emolumenti di posizione e risultato per i dirigenti nel caso che sia stata omessa la revisione degli organici e l'istituzione di strumenti di valutazione e di controllo di gestione. Idem nell'ipotesi di enti dissestati o strutturalmente deficitari.

Gli emolumenti variabili di posizione e di risultato sono entrati in vigore solo dal 1° dicembre 1995 e, una volta erogati, assorbono tutti i compensi accessori tradizionali.

I cardini dell'accordo per il secondo biennio economico (sottoscritto a dicembre 1996) sono una più ampia flessibilità nell'utilizzo dei fondi destinati alle voci della retribuzione variabile e l'introduzione di una assicurazione per la responsabilità civile, cioè per i danni causati dai dirigenti con atti e fatti collegati alla loro attività, che implica oggi nuove e maggiori responsabilità. Il processo di privatizzazione del rapporto di lavoro dirigenziale è stato recentemente completato dall'art. 11.4 lett. a) della legge n. 59/1997 con l'estensione anche ai dirigenti generali.

Va comunque osservato che nel complesso gli enti locali si stanno muovendo con un certo ritardo nell'applicazione dei nuovi istituti retributivi previsti per i dirigenti, nel senso che molte amministrazioni non hanno ancora completato l'attività di graduazione delle posizioni e la conseguente definizione dei livelli retributivi di posizione e di risultato. E' stato poi rilevato che a causa della limitatezza delle risorse finanziarie disponibili - a meno di riduzione dell'organico - di norma le indennità di posizione sono sotto il tetto massimo previsto contrattualmente. Si manifesta, comunque, la tendenza prudenziale degli enti a limitare il differenziale della retribuzione dei dirigenti con contratto a termine rispetto a quella dei dirigenti a tempo indeterminato.

Il nuovo contratto collettivo nazionale del personale non dirigente del comparto è stato sottoscritto ad aprile 1995. Si applica a tutti i dipendenti inquadrati dalla I alla VIII qualifica funzionale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato (di ruolo) ed a tempo determinato, nelle varianti a tempo pieno ed a tempo parziale. La validità biennale della parte economica è scaduta il 31 dicembre 1995 ed il nuovo accordo specifico è stato firmato nel maggio 1996.

Il contratto, stipulato in un momento difficile del Paese che ha imposto e impone forti vincoli della spesa, è contrassegnato da incrementi economici a regime decisamente contenuti entro i ristretti limiti delle compatibilità finanziarie generali. Pertanto l'entità delle risorse