

Al fine di fornire agli enti locali gli strumenti necessari per l'adempimento dei compiti che ad essi perverranno in applicazione graduale della legge n. 59 è intervenuta la legge n. 127, dettando con l'art. 6 una disciplina innovativa su alcune fondamentali direttrici, tra cui l'ordinamento degli uffici e servizi, la riorganizzazione del personale, l'assunzione e le funzioni dei dirigenti, la nomina del direttore generale.

Il sistema delineato dalla legge n. 127 è centrato su una forte potestà regolamentare degli enti locali, esercitata a cura della giunta, che comprende la possibilità di costituire strutture alle dirette dipendenze dell'organo politico di vertice per l'espletamento di funzioni d'indirizzo e controllo, con facoltà di preporvi non solo dipendenti dell'ente ma anche collaboratori esterni con contratto a tempo determinato. La scelta del personale fiduciario da affiancare alla struttura burocratica stabile è demandata al presidente della provincia ed al sindaco.

L'art. 1 della legge n. 59 fa espresso riferimento alle comunità montane ponendole sullo stesso piano di province e comuni, mentre la successiva legge n. 127 non le nomina. Tuttavia le disposizioni recate dall'art. 6 di quest'ultimo provvedimento in punto di personale sono ritenute applicabili anche alle comunità, salvo quanto diversamente previsto dalla legge. Si osservi, per esempio, che non può essere nominato il direttore generale presso gli enti montani, perchè il comma 10 dell'art. 6 riguarda solo province e comuni e perchè il segretario generale delle comunità, inquadrato quasi sempre nella qualifica dirigenziale unica, svolge anche funzioni di programmazione, coordinamento e gestione dei servizi erogati al territorio ed alle persone.

La medesima legge n. 127 (art. 17, commi 67-86) individua una disciplina del tutto innovativa della figura dei segretari provinciali e comunali, che dovrebbe consentire agli enti - si spera - di svolgere la propria attività organizzativa e funzionale in un quadro sgombrato da condizionamenti statali. I principali aspetti del nuovo ordinamento saranno descritti nel successivo paragrafo dedicato a questo personale.

Nello scenario rinnovato degli enti locali, dove si è inteso valorizzare l'autonomia ed il decentramento delle decisioni, i dirigenti rivestono un ruolo determinante, la cui definizione concreta non è però immediata, essendo invece il risultato di un processo di adeguamento dell'ordinamento degli enti stessi alla recente legislazione attraverso la revisione statutaria e regolamentare.

L'art. 6, commi 2-7, della legge n. 127 detta ora una nuova, compiuta disciplina della dirigenza degli enti locali, definendo chiaramente funzioni e poteri dei responsabili dei servizi. E' portato così a logica conclusione il processo di "aziendalizzazione" di tale personale cominciato con la legge n. 142/1990 ed integrato via via dalla legge n. 81/1993, dai decreti legislativi n. 29/1993 e n. 77/1995, dal vigente contratto collettivo di categoria.

Si consideri comunque che la dipendenza dei dirigenti dall'amministrazione non è interamente identificabile con quella del dirigente privato dall'imprenditore, rapporto quest'ultimo di natura strettamente fiduciaria, poichè l'azione dei soggetti pubblici risponde in primo luogo ad esigenze che non trovano corrispondenza nel settore privato, essendo dirette alla tutela di valori fondamentali quali l'imparzialità, la trasparenza ed il principio di legalità.

E' ora utile delineare per sommi capi l'evoluzione più recente del quadro normativo relativo ai dirigenti del sistema delle autonomie locali.

L'art. 51 della legge n. 142/1990 aveva posto i nuovi principi in materia: poteri conferiti e connesse responsabilità si riferivano all'effettiva realizzazione degli obiettivi dell'ente, alla correttezza amministrativa ed alla efficienza della gestione. Il d.lgs. n. 29 introduceva a sua volta l'unicità del livello dirigenziale, senza escludere la possibilità da parte dello statuto o regolamento dell'ente di diversificare le funzioni tra dirigenti su cui vanno quantificate le indennità di posizione disciplinate dal contratto collettivo vigente. Così l'istituzione della qualifica unica contribuisce a favorire l'autonomia organizzativa degli enti con un migliore

adattamento al principio della dinamicità degli uffici e degli organici (art.30 d.lgs. n. 29). D'altra parte il contratto collettivo di tale personale presuppone obbligatoriamente, al momento della previsione dell'indennità di posizione, l'articolazione delle posizioni dirigenziali, calibrate da ciascun ente sulla base del proprio ordinamento interno nonchè distinte per specifici ambiti di autonomia e responsabilità.

La legge n.127 del 1997 (c.d. Bassanini due), all'art.6, comma 2, specifica ulteriormente le competenze dirigenziali. Elemento di novità è invece la previsione della figura del direttore generale di cui all'art.6, comma 10 della medesima legge, che lo ha definito come elemento di raccordo tra le funzioni gestionali di competenza dirigenziale e quelle di fissazione degli obiettivi di spettanza degli organi politici, precisando che tra il direttore generale e gli altri dirigenti potrà esistere una relazione di direzione e coordinamento, ma mai un rapporto gerarchico in senso stretto.

Si tenga presente che anche in precedenza un certo numero di enti locali aveva stipulato contratti di diritto privato con soggetti a cui affidare incarichi di coordinamento dell'attività dei dirigenti (c.d. *city manager*) in base alle leggi n. 142 (art. 51) e n. 724/1994 (art.1, comma 10), anticipando in un certo senso la privatizzazione del rapporto di lavoro anche per i dirigenti generali.

L'art.6, comma 10, della legge n. 127 consente ora nelle province e nei comuni superiori ai 15.000 abitanti la nomina di un direttore generale al di fuori della dotazione organica con contratto a tempo determinato e secondo criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi. Nei comuni con popolazione inferiore è consentito procedere alla nomina, previa convenzione tra enti che insieme superano i 15.000 abitanti. L'istituzione della figura dovrà comunque essere accompagnata dalla creazione di un adeguato ufficio di supporto.

Poiché le amministrazioni (soprattutto di dimensioni medio-grandi), presumibilmente, faranno ricorso volentieri a questa figura dirigenziale, si porrà in concreto il problema della professionalità necessaria per ricoprire tale incarico. L'introduzione del direttore generale, per quanto positiva, non potrà tuttavia rappresentare la soluzione di gran parte dei mali dell'amministrazione locale, se non altro a causa dei limiti normativi ed oggettivi che questi soggetti incontreranno nella loro attività. In concreto può dirsi che gran parte dei comuni ha affidato l'incarico di direttore generale al proprio segretario comunale.

Nei comuni privi di personale con qualifica dirigenziale le relative funzioni venivano svolte dal personale di grado più elevato presente, dal segretario o dagli assessori (per esempio art.19, comma 2 d.lgs. n. 77/1995). Tuttavia i vari problemi connessi avevano formato oggetto di discussione e le risposte di giurisprudenza e dottrina non erano pacifiche. Si affermava, per esempio, che tali funzioni erano correttamente affidate al personale apicale presente, purchè di qualifica non inferiore alla sesta e dotato di diploma di laurea. Oggi sono intervenuti direttamente l'art. 6, comma 3, della legge n. 127 nonché l'art.2, comma 13, della legge n. 191/1998 a disciplinare la *funispecie*, nel senso che l'identificazione dei responsabili prescinde dalla loro qualifica funzionale e le funzioni possono essere svolte in convenzione con altri comuni. Queste sono disposizioni finalmente chiare, dopo le precedenti perplessità, venute incontro alla maggioranza dei comuni, costituita proprio da enti privi di dirigenti, i quali potranno così gestire in modo flessibile il modello organizzativo di cui dotarsi.

Con l'emanazione della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (il collegato alla finanziaria 1998) sono diventate operanti diverse disposizioni concernenti il rapporto di lavoro pubblico. In particolare l'art. 39, comma 1, introduce il principio generale secondo cui il fabbisogno di personale sarà programmato con validità triennale in un'ottica di responsabile gestione delle risorse umane.

Per quanto riguarda il rapporto di lavoro a termine, prescindendo nella presente sede da vecchie fonti normative, si rammenta l'art.1, commi 45 e 46, della legge n.662 del 1996 (il collegato alla legge finanziaria 1997). Con essi sono state vietate anche le assunzioni a termine per tutto il 1997 da parte delle amministrazioni, ad eccezione degli enti locali in equilibrio e di quelli in dissesto, per i quali sia intervenuta l'approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato. Il lavoro a termine è stato anche considerato dalle norme del contratto collettivo nazionale di comparto tuttora vigente secondo un'ottica restrittiva, limitandosene la previsione a precise fattispecie ed entro un determinato limite temporale. Da ultimo è intervenuto l'art.6, comma 9, della legge n. 127, secondo cui i comuni interessati periodicamente da eventi che richiedano l'adeguamento dei livelli quantitativi e qualitativi dei servizi erogati (mutamenti demografici stagionali, manifestazioni ricorrenti, ecc.) possono disciplinare per regolamento le assunzioni temporanee in base ai principi già fissati dall'art. 36 del d.lgs. n.29.

Un'importante occasione per la "sistemazione" di personale precario è stata offerta dall'art. 1, comma 14, della legge n.549 del 28 dicembre 1995. La norma fa riferimento al personale degli enti locali in equilibrio finanziario, assunto a tempo determinato per i progetti finalizzati, a favore del quale sono previsti concorsi riservati per soli titoli da bandire entro il 31 dicembre 1997 (art.6, comma 18, l. n. 127).

La legge n. 662/1996 (art.1, commi 56-65) ha cercato di dare un nuovo impulso all'instaurazione dei rapporti di lavoro a tempo parziale, rendendolo applicabile a tutti i profili delle amministrazioni degli enti locali, compreso il personale della polizia municipale. Sono esclusi i dirigenti, a causa dei poteri e delle responsabilità loro affidate che impediscono riduzione o frazionamento della prestazione lavorativa. L'istituto del tempo parziale non si applica infine ai comuni la cui pianta organica sia inferiore a cinque unità (art.1, comma 65, l. n. 662/1996). Questa provvida disposizione è stata apprezzata dalle autonomie locali come un segno di attenzione per le peculiarità organizzative e funzionali degli enti di minori dimensioni, che altrimenti avrebbero corso il rischio di una paralisi operativa.

La successiva legge 27 dicembre 1997 n. 449 è tornata ad occuparsi della materia per incoraggiare la diffusione del tempo parziale. Per quanto riguarda gli enti locali, viene precisato all'art. 39, comma 27, che la disciplina dell'istituto contenuta nell'art.1 della legge n. 662 trova applicazione solo se non diversamente stabilito da ciascun ente con proprio atto normativo, per esempio in punto di termini, modalità di trasformazione del rapporto da tempo pieno a parziale e di utilizzo dei risparmi di spesa.

Nel complesso risulta che la disciplina del *part-time* non appare più pensata in modo rigido ed uniforme per tutte le amministrazioni.

Attraverso questo istituto gli enti hanno a disposizione uno strumento in più per conferire flessibilità al proprio ordinamento. L'occasione è offerta dall'autonomia regolamentare riconosciuta ad essi, purché la redazione del provvedimento sul lavoro a tempo parziale, a cura della giunta, sia effettuata unitamente alla revisione della dotazione organica, in modo da trovare un'occasione unica per l'esame e la razionalizzazione della struttura organizzativa. E' presto, tuttavia, per valutare se il *part-time* avrà da ora in poi la diffusione sperata dal Parlamento e dal Governo, tenuto conto che anche negli enti locali la propensione è stata soprattutto tra le donne con riferimento a motivi di vita familiare.

Con la sottoscrizione nello scorso mese di luglio dell'ipotesi di accordo contrattuale sulla classificazione del personale del comparto regioni e autonomie locali è stata raggiunta un'altra tappa sulla via di adeguamento degli strumenti di organizzazione e gestione delle risorse umane ai nuovi assetti istituzionali determinati per gli enti dalla riforma Bassanini. Viene così accantonato l'ordinamento regolato a grandi linee ancora dal d.P.R. n. 347/1983 in base a aree di attività, qualifiche funzionali e profili professionali. L'accordo, inserito nel quadro disegnato

per il pubblico impiego dal d.lgs. n. 80/1998, troverà posto nel testo definitivo del contratto collettivo nazionale di comparto. Il nuovo sistema consentirà anche agli enti - datori di lavoro - di esercitare il potere direttivo di natura privatistica, superando il tradizionale "mansionismo" che rappresenta uno degli elementi del precedente assetto di maggiore resistenza all'innovazione. Un altro aspetto rilevante è costituito dalla previsione all'interno di ciascuna delle nuove categorie di meccanismi di "carriera retributiva" per consentire un adeguato riconoscimento della professionalità del personale in termini economici, superando la rigidità del reticolo delle qualifiche funzionali nel cui ambito l'unico modo di soddisfare tale esigenza era rappresentata dall'attribuzione di qualifiche superiori.

Il nuovo ordinamento contempla l'accorpamento delle attuali otto qualifiche funzionali in quattro categorie: A (ex prima, seconda e terza qualifica funzionale); B (ex quarta e quinta); C (ex sesta) e D (ex settima e ottava). Ogni categoria abbraccerà classi di profili professionali di base e specializzati. All'interno delle categorie sono previsti percorsi formativi mediante l'accertamento dell'acquisizione di più elevate capacità professionali, favorendo il recupero delle motivazioni del personale attraverso il riconoscimento della qualità delle prestazioni individuali. Il passaggio da una categoria a quella superiore, anche in deroga dal possesso dei relativi titoli di studio, farà leva su un comprovato *curriculum* professionale e su procedure selettive volte ad accertare l'effettiva idoneità del dipendente alla promozione. Nell'ambito della categoria D sarà istituita un'area "pre-dirigenziale", per agevolare ed incentivare l'esercizio di funzioni organizzative e specialistiche con elevato livello di responsabilità. Sono state cioè adattate le regole valide per il contratto dell'area della dirigenza. Per il periodo di esercizio delle funzioni affidate il personale della categoria D fruirà di un particolare regime di salario accessorio simile a quello dei dirigenti (retribuzione di posizione e di risultato).

Per i comuni privi di posizioni dirigenziali vengono previste regole semplificate, distinguendo tra quelli che dispongono di apicali di categoria D e gli altri che ne sono privi.

Nell'analisi dei costi occorre distinguere due fasi che segnano l'introduzione del nuovo ordinamento del personale. Durante il primo inquadramento i dipendenti dovrebbero essere collocati nella nuova griglia di posizioni economiche praticamente senza nuovi oneri rispetto alla situazione di partenza, ad eccezione delle poche unità di prima e seconda qualifica inserite all'ex terzo livello. Più complessa e problematica sarà l'analisi dei risvolti finanziari all'avvio vero e proprio del nuovo sistema di progressione economica, tenendo presente che un'autentica novità riguarda la progressione orizzontale con la quale si attribuiscono, in modo selettivo, benefici economici nell'ambito della medesima categoria.

Resta da accennare al decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 80, in attuazione della legge n. 59.

Tale provvedimento dà anzitutto specifici impulsi per il completamento della privatizzazione del pubblico impiego. Per esempio le amministrazioni, compresi gli enti locali, dovranno istituire l'ufficio per la gestione del contenzioso del lavoro, in conseguenza della devoluzione al giudice ordinario delle controversie insorte dopo il 30 giugno 1998. Il medesimo decreto poi, pur focalizzato sulla amministrazione centrale, assume carattere di norma generale e modifica in modo significativo il d.lgs. n.29, facendo sentire i propri effetti su tutto il settore pubblico, compresi gli enti locali. Con riferimento ad essi sono ribadite spesso norme che nella sostanza erano già entrate nel loro patrimonio ordinamentale con precedenti interventi legislativi. Risultano, per esempio confermati l'elevato grado di autonomia degli enti sancito dalla legge n.127 nonché il principio che sono atti interni di organizzazione le decisioni in punto di struttura e titolarità degli uffici, dotazioni organiche, procedure concorsuali, modalità di assunzione; sono aumentati i poteri di organizzazione affidati ai dirigenti; sono specificati i compiti delle due fasce dirigenziali del ruolo unico (dirigenti e dirigenti generali);

è intensificato il ricorso alle forme di impiego flessibile (tempo parziale, lavoro interinale, tempo determinato, formazione lavoro).

6.2.3 - Assunzioni e mobilità del personale

Prima del 1994, come è noto, anche le assunzioni negli enti locali erano state per anni soggette a drastiche limitazioni, temperate peraltro da deroghe. L'orientamento di principio mutava con le disposizioni emanate nel 1993 dal d.lgs. n. 29 e dalla legge n. 537, nel senso che le assunzioni venivano subordinate alla verifica delle reali necessità delle singole amministrazioni, previa cioè rilevazione dei carichi di lavoro e rideterminazione delle dotazioni organiche. Comunque, sia pure in modo farraginoso, la stessa legge n. 537 ed altri testi normativi successivi dimostravano una favorevole considerazione per gli enti locali in condizione di equilibrio finanziario, attenuando molto il regime vincolistico.

Coerentemente con questa linea la legge n. 662/1996 collegata alla finanziaria 1997 ha esonerato gli enti sani e quelli disestati con bilancio stabilmente riequilibrato dal regime di blocco delle assunzioni sancito per il 1997 (art. 1, commi 45, 46 e 48). Le assunzioni a termine per progetti finalizzati sono tra quelle consentite. Tuttavia, prima di effettuare nuove assunzioni, anche gli enti locali sono tenuti ad esperire le procedure di mobilità, secondo i modi a cui si accennerà tra poco.

A sua volta l'art. 6, comma 12, della legge n. 127/1997 attribuisce agli enti in equilibrio finanziario la facoltà di mettere a concorso posti interamente riservati al proprio personale, in relazione a particolari profili caratterizzati da professionalità acquisite esclusivamente all'interno di una determinata struttura. In effetti, anche se è ipotizzabile un certo rischio di ritorno ad operazioni scarsamente trasparenti ove non sia delimitato con rigore il campo di applicazione della norma, la regola generale del pubblico concorso meritava un temperamento, allo scopo di valorizzare esperienze maturate in uno specifico ambiente di lavoro e di incoraggiare prospettive di sviluppo di carriera, in sintonia col nuovo ordinamento professionale dei dipendenti locali. I medesimi enti possono avvalersi delle altre opportunità offerte dall'art. 6 della legge n. 127 (nomina del direttore generale a certe condizioni ed assunzioni a termine) nonché assumere dirigenti a tempo determinato nel limite e secondo le modalità stabilite dallo statuto e dai regolamenti (art. 51 della l. n. 142 e comma 5 bis aggiunto dalla predetta l. n. 127).

Per le assunzioni stagionali nei comuni è preclusa la conversione del rapporto di lavoro da tempo determinato a quello indeterminato (art. 23, comma 2, d.lgs. n. 80/1998). Gli enti potranno comunque utilizzare le forme contrattuali flessibili di assunzione del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro d'impresa. E' rinviata ai contratti collettivi nazionali la definizione di tali forme di lavoro (art. 22, comma 7 d.lgs. n. 80).

Anche in questa materia è rilevante la spinta autonomistica impressa dalla legge n. 127/1997, che modificando l'art. 41 del d.lgs. n. 29 ha affidato al regolamento sull'ordinamento degli uffici e servizi degli enti la disciplina delle modalità concorsuali e di assunzione nonché dei requisiti di accesso nel rispetto dei principi recati all'art. 36 del medesimo d.lgs. n. 29. D'altra parte l'art. 22 del d.lgs. n. 80/1998 dispone che il reclutamento nella pubblica amministrazione avvenga con contratto individuale di lavoro e tramite procedure selettive per l'accertamento delle professionalità richieste. Scompare cioè la dizione "concorso pubblico" e con essa la rigida "unicità" della disciplina concorsuale, frutto di una formale esigenza di parità di trattamento in un sistema amministrativo centralistico.

Attualmente le procedure di reclutamento dei dirigenti di ruolo sono due: il concorso pubblico ed il corso-concorso. Le concrete modalità di assunzione, come già detto, sono demandate ora alla regolamentazione interna degli enti (art. 6, comma 9, l. 127).

Più interessante appare la nuova procedura di reclutamento del personale dirigente attraverso contratto a tempo determinato di diritto pubblico o privato. In tale caso, in base all'art. 51 della legge n. 142/1990 riformato dalla legge n. 127, si distingue tra contratti per la copertura di posti vacanti e quelli stipulati al di fuori delle dotazioni organiche.

Negli enti locali privi di funzioni dirigenziali è ora possibile stipulare tali contratti anche per funzionari di area direttiva, ma solo in assenza di professionalità analoghe tra il personale in servizio.

Le assunzioni al di fuori dell'organico non possono durare oltre il mandato elettorale del sindaco o del presidente della provincia. Il trattamento economico, equivalente a quello previsto dai vigenti contratti collettivi di comparto, può essere integrato da una indennità personale. Gli emolumenti vanno definiti in stretta correlazione col bilancio dell'ente e non si possono imputare al costo contrattuale del personale.

Anche in questo riferimento, con riferimento ai dati del Dipartimento per la funzione pubblica, va richiamata l'attenzione su un'esperienza innovativa circa le assunzioni negli enti locali in via di realizzazione dal 1994 e volta ad immettere in servizio un numero limitato di quadri (sesta, settima ed ottava qualifica) altamente specializzati. Il meccanismo di reclutamento è basato sulla selezione e poi sulla formazione dei candidati tramite il corso-concorso. L'iniziativa, promossa dal progetto RIPAM (Riqualificazione delle pubbliche amministrazioni meridionali) è affidata al FORMEZ e finanziata al 75% dal Fondo sociale europeo con costo zero per gli enti meridionali. Al momento risultano presentate complessivamente 6.000 domande di partecipazione, assegnate oltre 400 borse di studio e nominati 250 vincitori, già in servizio presso le amministrazioni che hanno aderito all'iniziativa⁴.

A questo punto è utile accennare alla mobilità del personale, tenuto conto che anche tramite questo istituto si realizzano assunzioni e trasferimenti.

In Italia è in atto da tempo un processo, finora molto lento, di redistribuzione del personale tra le pubbliche amministrazioni e sul territorio, per razionalizzare anche attraverso questa via l'impiego delle risorse umane nell'intento di usare al meglio le professionalità disponibili (prima di procedere a nuove assunzioni) e quindi di contenere il costo del personale.

Il quadro normativo ha riservato un regime particolare agli enti locali in equilibrio finanziario, a cui non si applica la dichiarazione di eccedenza ed il collocamento in disponibilità del personale. Per gli enti in dissesto l'art. 6, comma 15, della legge n. 127 conferma che la mobilità si svolge in ambito locale. Infatti il personale eccedente degli enti dissestati va collocato prioritariamente in ambito provinciale o regionale, e, per converso, gli enti della regione possono assegnarvi il personale necessario a coprire i posti vacanti del proprio organico.

L'art. 18 del d.lgs. n. 83/1998 prevede ora due forme semplificate di passaggio diretto di personale tra amministrazioni nell'ambito del medesimo comparto e tra comparti diversi.

Il successivo art. 19 regola il transito di personale per effetto del trasferimento di attività da pubbliche amministrazioni ad altri soggetti pubblici o privati. Il recente Documento di programmazione economico-finanziaria 1999-2001 disegna una strategia di incentivi per favorire la mobilità, nel quadro di attuazione del decentramento dallo Stato alle autonomie locali avviato col d.lgs. n. 112/1998.

⁴Dipartimento della funzione pubblica. Relazione sullo stato della pubblica amministrazione 1996-1997, vol. I, pag. 175.

6.2.4 - Contrattazione collettiva

I principali aspetti normativi ed economici dei contratti collettivi validi per il quadriennio 1994-1997 sono stati delineati brevemente nel corrispondente paragrafo dello scorso referto. Gli incrementi retributivi si sono sostanzialmente mantenuti entro i limiti annuali del tasso di inflazione programmato.

L'accordo collettivo nazionale del personale non dirigente del comparto veniva sottoscritto a luglio 1995 e la validità del primo biennio della parte economica è scaduta il 31 dicembre 1995. In quella sede venivano rivalutati lo stipendio tabellare, nonché le voci del salario accessorio destinate al finanziamento dei nuovi istituti incentivanti e delle indennità correlate a specifiche funzioni.

A causa delle difficoltà della finanza pubblica, Governo e sindacati decidevano di dare un aumento del 3,5% a partire dal gennaio 1995 (quindi con un anno di ritardo) ed uno ulteriore del 2,5% da dicembre dello stesso anno, con effetti in sostanza a partire dal 1996.

Il successivo accordo per il biennio 1996-1997 è stato sottoscritto a luglio 1996 e comprende: 1) incrementi tabellari, entro i limiti delle disponibilità finanziarie, distribuiti con decorrenza gennaio 1996, dicembre 1996 e luglio 1997; 2) analoghe integrazioni al fondo per il trattamento economico accessorio e disposizioni per un utilizzo flessibile delle relative risorse finanziarie; 3) ampliamento, a decorrere da dicembre 1997, dei limiti percentuali dei contingenti di personale per l'attribuzione del livello economico differenziato.

Nel complesso gli incrementi economici sono stati contenuti e, data la modesta entità, non si ritiene che le risorse destinate al salario accessorio incentivante siano servite di per sé a migliorare l'organizzazione del lavoro ed incrementare la produttività collettiva o individuale.

Anche il contratto collettivo dei dirigenti del comparto, sottoscritto ad aprile 1996, ha riguardato il primo biennio economico e gli aumenti con decorrenza scaglionata a gennaio e dicembre 1995 hanno rispettato le disponibilità finanziarie. La retribuzione individuale di anzianità è stata conservata solo se all'epoca già acquisita.

I cardini dell'accordo economico per i dirigenti nel successivo biennio 1996-1997, sottoscritto a febbraio 1997, sono stati: 1) aumenti stipendiali moderati con decorrenza gennaio 1996 e dicembre 1996; 2) una più ampia flessibilità nell'utilizzo dei fondi destinati alla retribuzione variabile (di posizione e di risultato); 3) l'introduzione di una assicurazione per la responsabilità civile, cioè per i danni causati dai dirigenti con atti o fatti collegati alla loro attività, che comporta oggi maggiori responsabilità.

Va comunque osservato che nel complesso gli enti locali si sono mossi con un certo ritardo nell'applicazione dei nuovi istituti retributivi previsti per i dirigenti, perché l'attività di graduazione delle posizioni e la conseguente definizione dei livelli retributivi di posizione e di risultato si va completando lentamente. E' stato poi rilevato che a causa delle scarse risorse disponibili - a meno di riduzione dell'organico - di norma le indennità di posizione sono sotto il tetto massimo contrattuale.

Per valutare correttamente l'effettiva crescita delle retribuzioni a seguito degli accordi collettivi, occorre tenere presente la divaricazione tra data di stipula del contratto, data di decorrenza degli aumenti (data di competenza) e data di erogazione in busta paga. Per il primo biennio economico i mesi di gennaio e dicembre 1995 rappresentavano le date di competenza, mentre quelle di erogazione sono state successive e derivanti dai tempi di applicazione del contratto nelle singole amministrazioni. Analogamente per i rinnovi relativi al secondo biennio. Perciò, al momento di effettiva applicazione, gli accordi hanno comportato l'erogazione in unica soluzione degli aumenti arretrati riferiti alle date di competenza anche precedenti alla stipula dei medesimi.

6.3 - Dotazioni organiche. Consistenza e variazioni del personale

Le dotazioni organiche del personale di ruolo (esclusi i segretari) hanno previsto complessivamente 624.765 posti, di cui 9.545 per i dirigenti e 615.220 per il personale dei livelli ivi compresi i funzionari di 7^a e 8^a qualifica.

Tabella 2

	Dotaz. organiche previste	Dirigenti in servizio al 31/12/1995	Vacanze	%	Dotaz. organiche livelli	Personale dei livelli in servizio al 31/12/95	Vacanze	%
Province	2.088	1.593	-495	-24	67.907	58.552	-9.355	-14
Comuni	6.762	4.904	-1.858	-27	532.803	473.640	-59.163	-11
Comunità montane	398	325	-73	-18	5.796	4.731	-1.065	-18
Camere di commercio	297	197	-100	-34	8.714	7.711	-1.003	-12
TOTALE GENERALE	9.545	7.019	-2.526	-26	615.220	544.634	-70.586	-11

Fonte: Elaborazione Corte dei conti ex art. 10 Ragioneria generale dello Stato

I dati concernenti la consistenza dei ruoli organici degli enti in esame ed il loro grado di copertura devono essere analizzati tenendo presenti le peculiarità della disciplina legislativa concernente gli enti dell'aggregato, rispetto a quella dettata per la generalità delle amministrazioni pubbliche.

In particolare, sembrano costituire utili parametri di valutazione l'art. 22, commi 11 e 12, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, che rendono inapplicabile, nei confronti degli enti territoriali che non versino nelle situazioni strutturalmente deficitarie ai sensi dell'art. 45 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504 e delle camere di commercio che non versino in condizione di squilibrio finanziario e che abbiano rideterminato la propria dotazione organica, il blocco delle assunzioni fino al 30 giugno 1995 e la successiva loro limitazione al 5% delle cessazioni con procedure di mobilità ed un ulteriore 10% con nuovi concorsi. La descritta disciplina si applica fino al 31 dicembre 1998, ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.

Al fine di valutare la variazione delle dotazioni organiche intervenute negli anni 1995 - 1996 ulteriori parametri di riferimento si rinviengono nella disciplina concernente la rilevazione dei carichi di lavoro.

La generalità delle amministrazioni doveva definire i carichi di lavoro entro il 30 giugno 1995 e riproporli ogni 2 anni (art. 22, comma 15, l. 724/94). La congruità della metodologia è attestata dagli organi delle stesse amministrazioni (art. 22, cit., comma 18). Gli oneri finanziari derivanti dalla definizione delle piante organiche ai sensi dell'art. 22, comma 16, legge n. 724/94, non possono superare gli oneri per la spesa di personale conseguenti alla provvisoria rideterminazione delle dotazioni organiche di cui all'art. 3, comma 6, legge n. 537/93 (posti effettivamente coperti e per i quali sia già bandito il concorso al 31 agosto 1993), salvo l'incremento di oneri derivante dai contratti collettivi (art. 1, comma 9, l. n. 549/95).

Successivamente, l'art. 1, commi 52 e 53, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, ha disposto, sempre per la generalità delle amministrazioni, che le dotazioni organiche di quelle che non hanno provveduto alla verifica dei carichi di lavoro sono rideterminate nella misura dei posti coperti al 31 agosto 1996. Le dotazioni organiche rideterminate provvisoriamente costituiscono il parametro di riferimento per l'applicazione dell'art. 1, comma 9, della legge n. 549/95 (limite agli oneri di personale per le future determinazioni degli organici) e sono ridotte nella misura del 15% se non vengono verificati i carichi di lavoro entro il 30 aprile 1997.

Anche queste misure non si applicano alle amministrazioni di cui al comma 46 del citato art. 1 legge n. 662/96 (regioni, enti locali non strutturalmente deficitari e quelli per i quali sia intervenuta l'approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato nonché camere di commercio in condizioni di equilibrio finanziario).

La citata disciplina legislativa, per quanto non introduca precisi obblighi e sanzioni per gli enti in esame, appare contenere il principio che le assunzioni di personale non possono prescindere da un'attenta analisi degli effettivi fabbisogni, con i modi ed i tempi che i singoli enti riterranno idonei, tenuto conto delle concrete disponibilità di bilancio al fine di mantenere l'equilibrio finanziario dell'ente (art. 1, comma 1, lett. b, e art. 9 d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29).

Dalla tabella 3 allegata concernente l'indice di squilibrio si evince che dal 1995 al 1996 si è verificato un lieve incremento delle dotazioni organiche sia dei dirigenti (con la sola eccezione di quelli provinciali, rimasti invariati) che del personale dei livelli (con la sola eccezione delle comunità montane). Le dotazioni organiche delle camere di commercio sono aumentate di circa il 5%. Il personale di ruolo in servizio è complessivamente diminuito di quasi 7.000 unità, pari a poco più dell'1% del personale considerato. In controtendenza si sono posti i dati concernenti le comunità montane e le camere di commercio, il cui personale di ruolo è aumentato di circa il 3 ed il 7% (al quale corrisponde una variazione assoluta di circa 650 unità). Il rapporto tra personale di ruolo in servizio e dotazioni organiche indica una percentuale di copertura di quasi il 90%, pressoché invariata nel biennio 1995-1996.

I dati esposti acquistano una particolare significatività del modo di gestire sia le dotazioni organiche che le differenti tipologie dei rapporti di lavoro solo se vengono confrontati con quelli ricavabili dall'indice del personale di ruolo, che mostra l'incidenza del restante personale, come definito dalla Ragioneria Generale, rispetto al totale di quello in servizio negli anni 1995-1996.

Confrontando le dotazioni organiche con il complesso del personale in servizio, (tabella 4 allegata), sia esso di ruolo o non di ruolo, a tempo determinato, a tempo parziale, ecc., si evidenzia, in primo luogo, che l'effettivo grado di copertura delle piante organiche è del 98% nell'anno 1995 e del 99% nel 1996. Poiché il personale di ruolo, nel biennio, è diminuito di quasi 7.000 unità, mentre il personale complessivamente in servizio è aumentato di circa 6.400 unità, il "restante" personale è aumentato complessivamente, di circa 13.000 unità, mantenendo una pressoché totale copertura del fabbisogno, con una modifica qualitativa del rapporto di lavoro nelle forme diverse da quella tradizionale del servizio di ruolo a tempo pieno.

A riprova di quanto osservato, si evidenzia che l'incidenza del "restante" personale, rispetto al totale, è passata dal 9% del 1995 all'11% del 1996. L'incremento del restante personale è stato così rilevante da consentire una complessiva invarianza della copertura complessiva degli organici (+ 1%, per il complessivo 99% nel 1996), nonostante la crescita delle dotazioni organiche verificatasi tra l'anno 1995 ed il 1996 di oltre 3.000 unità.

Di particolare rilevanza, in termini percentuali, appare la gestione del personale delle comunità montane, che, nonostante una diminuzione delle dotazioni organiche del 3%, hanno visto crescere il personale di ruolo di un ulteriore 3%, con un incremento dell'indice di squilibrio dell'anno 1996, rispetto a quello del 1995, del 4%. Particolarmente elevato si è dimostrato, per le comunità montane, l'incidenza del restante personale rispetto al totale (34 % nel 1995 e 29% nel 1996) e l'incidenza del personale in servizio, sempre superiore, nel biennio considerato, di quello previsto nelle dotazioni organiche (116%).

La tabella 5 allegata mostra la consistenza complessiva del personale di ruolo e non in servizio presso le quattro tipologie di enti esaminati, la sua distribuzione ripartita nelle categorie di segretari e di province, comuni e camere di commercio), dirigenti, personale dei

livelli e restante personale, nonché le rispettive percentuali di variazione nel periodo 1995-1996.

I dati complessivi relativi ai segretari sono stabili (da 6.200 a 6.221 unità). A causa dei problemi di "status" che caratterizzano tali dipendenti pubblici e dei dati forniti alla Corte dai Ministeri dell'Interno e dell'Industria, la loro situazione viene illustrata in un apposito paragrafo al termine del capitolo.

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 dover attivare ed al tipo di gestione adottata. Infatti solo nel caso di servizi gestiti direttamente il personale risulterà in carico al comune. Si rinvia in proposito ad una prima indagine effettuata nel corrispondente capitolo del referto sul costo del lavoro pubblico negli anni 1994-1996 da cui era risultato che i maggiori addensamenti di servizi a gestione indiretta sono effettivamente localizzati nelle regioni settentrionali e centrali, anche se una variegata diffusione è presente su tutto il territorio nazionale.

Il personale dirigente considerato nella rilevazione del conto annuale è esclusivamente quello di ruolo. La Corte dei conti ritiene necessario che le future rilevazioni del conto annuale evidenzino le modalità di gestione dei dirigenti assunti con contratti a tempo determinato, in attuazione degli artt. 51 e 51 bis della legge 8 giugno 1990, n. 142, come modificati dall'art. 6 della legge 15 maggio 1997, n. 127.

In precedenza, l'art. 1, comma 10, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 aveva imposto, per la generalità delle amministrazioni fino al 30 giugno 1997, il divieto di individuare nuovi uffici di livello dirigenziale, rispetto a quelli esistenti alla data del 1° agosto 1995. Dal divieto erano state escluse regioni, province e comuni. Gli enti locali potevano, inoltre, conferire incarichi di dirigenti di livello generale al di fuori delle vigenti piante organiche nell'ambito delle risorse di cui al comma 9 (art. 1, comma 10, l. n. 549/95).

L'evoluzione normativa che ha interessato tale personale già dal 1996 avrebbe potuto quindi comportare una espansione del numero dei dirigenti in servizio. Al contrario, analizzando i risultati sia dell'indice di squilibrio, che evidenzia nel 1995 una copertura degli organici dei dirigenti del 78% diminuita nel 1996 al 74%, per effetto sia di un lieve incremento delle piante organiche che di una diminuzione dei dirigenti in servizio, sia dell'indice di dirigenza (tabella 6 allegata) ovvero del rapporto tra il totale del personale ed i dirigenti in servizio, salito da 83 del 1995 a 87 nel 1996, si deve riconoscere che tale incremento non si è verificato e che, anzi, il numero dei dirigenti in servizio è diminuito, nel biennio, di 255 unità (-4%).

A fronte dell'incidenza del 2,7% nelle province e dell'1% nei comuni, spicca il rapporto pari quasi al 7% nelle comunità montane. A proposito degli organici è stato già osservato che i dirigenti in questi enti ricoprono anche le funzioni di segretario, mentre la bassa percentuale di tale categoria di personale nei comuni dipende dal fatto che la maggior parte di essi è priva di figure dirigenziali e le relative responsabilità sono normalmente affidate a dipendenti delle qualifiche inferiori.

Tabella 7

Anno 1996. Enti locali: rapporto tra dirigenti e personale dei livelli

ENTI	DIRIGENTI a	PERSONALE DEI LIVELLI b	% (a/b)
Province	1.593	58.552	2,72
Comuni	4.904	473.640	1,04
Comunità montane	325	4.731	6,87
Camere di commercio	197	7.711	2,55
TOTALE GENERALE	7.019	544.634	1,29

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

Nella *tabella 8* allegata concernente l'indice di femminilizzazione, viene evidenziata l'incidenza del personale femminile rispetto al totale del personale in servizio, distinguendo tra personale dirigente, personale di ruolo dei livelli e restante personale (non di ruolo, tempo determinato, a tempo parziale, ecc...).

La presenza di personale femminile nelle amministrazioni considerate, nel biennio 1995-1996, è in lieve crescita (di circa 1%) e si attesta nel 1996 oltre il 45% del totale. La crescita dell'1% si manifesta in modo omogeneo per il personale di ruolo, pur essendo ancora molto rilevante la differente incidenza nell'ambito della dirigenza (20% nel 1996) rispetto al personale dei livelli (oltre 44% nel 1996), mentre l'incidenza tra il restante personale è in diminuzione (dal 59% del 1995 al 57% del 1996). In totale, risultano occupate, nel 1996, oltre 9.000 unità in più rispetto al 1995.

Data la rilevante presenza di restante personale nei comuni, è utile illustrare con la *tabella 9* sottostante le variazioni di consistenza nel 1995 e 1996 di questi dipendenti, ripartiti secondo la classificazione usata dalla RGS. In linea di principio suscita peraltro perplessità l'inclusione nella categoria del personale a tempo parziale, che normalmente è di ruolo.

Tabella 9

Comuni. Consistenza e ripartizione del restante personale. Raffronto 1995-1996

PERSONALE	IN SERVIZIO AL 31.12.1995	IN SERVIZIO AL 31.12.1996	%
Personale part-time	5.871	7.312	25
Personale contrattista	1.410	1.298	-8
Personale non di ruolo	10.450	9.898	-5
Personale temporaneo	28.419	38.921	37
TOTALE	46.150	57.429	24

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

La notevole espansione complessiva del restante personale deriva da quello temporaneo, passato da 28.419 a 38.921 unità (+37%) e da quello a tempo parziale cresciuto da 5.871 a 7.312 unità (+25%).

Segue ora la *tabella 10* allegata, dove è rappresentato per ciascuna categoria di enti il movimento del personale di ruolo, ripartito in dirigenti, funzionari ed impiegati. I presenti dati di fonte RGS non coincidono con i corrispondenti dati della medesima fonte esposti con la precedente *tabella 5*.

Le cessazioni complessive dal servizio (oltre 31.000) sono risultate prevalenti rispetto alle assunzioni (oltre 23.000) e di conseguenza si è contratta la consistenza totale del personale di ruolo alla fine del 1996 (da 546.000 a 538.000 unità circa). La situazione è diversificata in ciascuna categoria di enti e di dipendenti.

Si sono verificati in numero notevole anche i passaggi di livello, caratterizzati dall'attribuzione del livello economico differenziato (l.e.d.) e da ingressi nelle qualifiche superiori. Si tratta della mobilità verticale all'interno della medesima amministrazione, indicata dalle colonne "entrati" e "usciti". Questa dinamica dovrebbe essere per definizione complessivamente uguale a zero, ma in realtà nei conti annuali trasmessi dagli enti talvolta i numeri delle due colonne sono discordanti. E' vero, però, che tali anomalie si sono molto ridotte rispetto alle prime rilevazioni relative agli anni 1992 e 1993.

6.4 - Cessazioni ed assunzioni. Indici di anzianità e di assenza del personale

Si premette che i dati RGS su cessati ed assunti esposti nella precedente *tabella 10* in sede di analisi del movimento del personale non coincidono con quelli presentati ora, tratti dagli appositi prospetti predisposti dalla medesima Ragioneria per illustrare specificamente il fenomeno delle cessazioni ed assunzioni.

La *tabella 11* allegata analizza le cause di cessazione dal servizio, disaggregando i dati secondo la tipologia degli enti e, nell'ambito di ciascuna, per le tre categorie di dirigenti, personale dei livelli e restante personale.

La dizione della RGS "passaggi ad altre amministrazioni" indica i dipendenti che hanno lasciato l'ente di appartenenza a seguito di procedimenti attivati dalla mobilità o da istituti simili e non a seguito di comando o posizione fuori ruolo. Nelle cessazioni per "altre cause" sono inclusi i casi di morte e dispensa dal servizio.

Le cessazioni complessive intervenute nell'anno sono risultate 34.935, pari a quasi il 6% della consistenza del personale (esclusi i segretari) al 31 dicembre 1995 (611.652 unità).

Le dimissioni hanno interessato 15.657 unità, pari al 45%; le altre cause 8.126 unità, pari al 23%. Il collocamento a riposo per limiti di età è avvenuto per 6.244 dipendenti (18%) ed il passaggio ad altre amministrazioni ha interessato 4.908 soggetti (14%).

Le dimissioni hanno rappresentato causa prevalente di cessazione per i dirigenti e per il personale dei livelli in tutte le tipologie di enti esaminati, sia pure secondo proporzioni diversificate.

Per quanto riguarda il restante personale sono risultati maggioritari il passaggio ad altre amministrazioni nelle province (109 unità), le dimissioni nei comuni (434 unità) e le altre cause nelle comunità montane (574 unità).

Come è noto, da alcuni anni Parlamento e Governo cercano a più riprese di elevare l'età minima necessaria ad ottenere la pensione, sia nel settore pubblico che privato, tramite interventi correttivi e crescenti penalizzazioni. Tuttavia, come si vede, i provvedimenti emanati allo scopo di arginare il fenomeno dei pensionamenti anticipati non hanno prodotto ancora interamente i loro effetti.

Il fenomeno delle assunzioni è esaminato nella *tabella 12* allegata, disaggregando i dati secondo lo schema precedente.

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

Le assunzioni complessive sono risultate 27.683, pari al 4,5% della consistenza del personale alla fine dell'anno precedente.

Tra le modalità di costituzione del rapporto di servizio nell'aggregato, le procedure concorsuali, che nella pubblica amministrazione rappresentano tuttora la via di accesso normale, hanno riguardato 19.723 unità, pari al 71% del totale delle assunzioni. Al secondo posto si collocano gli ingressi tramite procedimenti attivati dalla mobilità (4.241 unità, pari al 15%) ed infine le modalità raggruppate sotto la voce altre cause (3.719 unità, pari al 13%).

Le assunzioni per concorso sono state prevalenti nelle quattro categorie di enti dell'aggregato: 17.276 (73%) nei comuni e 801 (92%) nelle camere di commercio.

Le assunzioni in base a concorso sono prevalse per i dirigenti dei comuni (122 unità, pari al 54%), delle comunità montane e delle camere di commercio. Idem per il personale dei livelli di province, comuni (15.921 unità, pari al 77%), comunità montane e camere di commercio (792 unità, pari al 93%).

La differenza positiva totale a favore delle cessazioni è stata di 7.252 unità, pari al 21% delle cessazioni medesime. Poiché, come si è visto, le dimissioni volontarie hanno interessato il 45% dei dipendenti usciti, si può ragionevolmente ritenere che il fenomeno di abbandono anticipato del servizio sia stato influenzato dall'intervento della riforma Dini del sistema pensionistico obbligatorio e complementare (l. n. 335/1995).

In particolare, a fronte di 644 dirigenti comunali cessati (di cui 324, pari al 50% per dimissioni) ne sono subentrati 226 in tutto.

Il fenomeno di questi abbandoni merita una accurata riflessione da condurre alla luce di vari fattori anche psicologici, perché analogo andamento di prevalenza delle cessazioni tra i dirigenti dei comuni si era verificato nel precedente biennio. Per esempio, è verosimile che soggetti meno motivati abbiano optato per l'uscita dal servizio, non desiderando affrontare nuove responsabilità di tipo manageriale. Secondo la Corte tale deflusso potrebbe essere considerato l'avvio di quel graduale processo di ringiovanimento anche della dirigenza degli enti locali, voluto dalle recenti leggi di riforma del pubblico impiego. Si osservi, in proposito, che le rilevazioni della RGS in punto di anzianità sono costruite sull'intero periodo di durata del servizio senza distinguere gli anni di permanenza nelle qualifiche dirigenziali, così che non sono utili di per sé per questa verifica.

L'analisi delle anzianità di servizio del personale, (tabella 13 allegata), effettuata mediante l'indice di addensamento delle stesse, evidenzia una sostanziale stabilità negli anni 1995-1996. Il 92% circa del personale ha un'anzianità di servizio compresa tra 0 e 25 anni. Le fasce numericamente più consistenti sono ricomprese tra gli 11 ed i 20 anni di servizio.

Il restante personale, che comprende, oltre quello a tempo parziale, anche quello a tempo determinato, possiede una anzianità minore di quello di ruolo. La fascia prevalente è quella tra 0 e 5 anni (circa il 43 %) e ben il 91 % del restante personale ha meno di 20 anni di anzianità.

L'indice di assenza nell'aggregato è analizzato dalla tabella 14 allegata.

6.5 - Retribuzione media lorda pro-capite del personale di ruolo

La retribuzione media annua lorda pro-capite va considerata come elemento di connessione tra la composizione della consistenza del personale e la composizione della spesa. Si tratta di un dato particolarmente significativo, in quanto tiene conto sia delle retribuzione tabellare e dei compensi accessori sia della distribuzione del personale nella struttura delle qualifiche e dell'anzianità di servizio. Inoltre le analisi di compatibilità economica, cioè la verifica della rispondenza tra dinamica delle retribuzioni al personale pubblico e grandezze macroeconomiche considerate nei documenti di programmazione e negli accordi sulla politica

dei redditi (in particolare l'inflazione) debbono adoperare proprio la nozione di retribuzione media pro-capite.

La RGS ha calcolato tale retribuzione escludendo gli arretrati ed i recuperi per assenze, ritardi e scioperi. Inoltre la spesa sostenuta per ogni singola voce retributiva è stata rapportata alla nozione di uomo-anno. La tredicesima mensilità è stata trattata come un elemento specifico, costituito dalle somme pagate a questo titolo per le singole voci.

Per semplificazione la Corte ha ricompreso i valori del livello economico differenziato (l.e.d.) attribuito dalla prima alla settima qualifica in quelli esposti.

Anno 1996 - Retribuzione media annua pro-capite del personale di ruolo

Tabella 15

PERSONALE	PROVINCE	COMUNI	C. MONTANE	C.C.I.A.A.
Dirigenti	77.974	76.883	73.624	86.569
VIII liv.	45.222	46.750	44.287	53.426
VII liv.	38.019	39.069	37.726	46.234
VI liv.	33.610	34.850	32.656	35.441
V liv.	32.819	33.972	31.523	36.022
IV liv.	29.499	29.995	28.910	34.395
III liv.	27.576	27.849	27.225	31.770
II liv.	26.098	26.800	25.781	29.067
I liv.	23.587	24.474	0	27.410
RETRIBUZIONE				
MEDIA	37.156	37.849	33.526	42.259

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

La spesa unitaria media annua è stata, inoltre, calcolata dividendo il costo del lavoro indicato dalla Ragioneria Generale (tavole 10.2.13 e corrispondenti) per il numero del personale in servizio nell'anno di riferimento (tavola 10.2.1 e corrispondenti). In questo modo si è ottenuta una media che tiene conto non solo delle retribuzioni in senso stretto, ma anche degli oneri contributivi a carico delle amministrazioni e degli ulteriori benefici goduti dal personale (spese di vestiario, spese per il benessere, ecc...).

La comparazione della spesa unitaria media annua del personale in servizio presenta un andamento irregolare, con forti oscillazioni tra l'anno 1995 e l'anno 1996 (tabella 16 allegata).

In primo luogo, appare evidente la differenza tra le diverse tipologie di enti. Si passa nel 1995 dagli oltre 63 milioni delle camere di commercio ai 42 milioni delle comunità montane. Confrontando il 1995 con il 1996 si nota che il costo unitario medio è in lieve flessione, per il complesso degli enti in esame. Tuttavia, analizzando ciascun tipo di ente, permangono forti scarti nella retribuzione media (da 58 milioni delle camere di commercio a 43 milioni dei comuni), con una forte riduzione di quella dei dipendenti delle province e delle stesse camere di commercio (rispettivamente, -14% e -9%), un lieve incremento dei comuni (+2% circa) ed un forte incremento delle comunità montane (oltre 11%).

Le differenze descritte potrebbero essere la conseguenza della diversa struttura del personale in servizio in ciascun tipo di ente e dell'evoluzione, sopra evidenziata, della relativa composizione. Le camere di commercio hanno un indice di dirigenza abbastanza elevato (nel 1995 e 1996 42 dipendenti ogni dirigente) ed una scarsa incidenza del "restante" personale rispetto al totale (7%). Al contrario, le comunità montane sembrano sommare ad un elevato costo di personale, derivante da un indice di dirigenza molto elevato (un dirigente ogni 22 dipendenti nel 1995, sceso a 21 nel 1996, ottenuto con la diminuzione del totale del personale,

non con quella dei dirigenti in servizio), una forte riduzione dell'incidenza del personale non di ruolo ed a tempo pieno (34% nel 1995 e 29 % nel 1996), con un minore costo unitario. Proprio la diminuzione dell'incidenza del restante personale sembra essere all'origine del forte aumento del costo unitario medio, salito, dal 1995 al 1996, di oltre l'11%.

Per le province la diminuzione della spesa unitaria media riscontrata tra il 1995 ed il 1996 (-14%) potrebbe essere originata, almeno in parte, da un miglioramento dell'indice di dirigenza (1 dirigente ogni 38 dipendenti nel 1995, ed ogni 40 nel 1996) e dal contemporaneo incremento dell'incidenza del restante personale, rispetto al totale passato dal 5% del 1995 all'8% del 1996.

In generale, l'incremento in assoluto del personale dipendente, avvenuto con l'assunzione di 13.400 unità di "restante" personale, con contemporanea diminuzione di quasi 6.400 unità di personale di ruolo, ha sicuramente influito sulla spesa media annua del personale, riducendola.

Le *tabelle* 17, 18, 19 e 20 allegate, riferite ciascuna ad una tipologia di enti, espongono gli elementi fondamentali ed accessori che compongono la retribuzione media pro-capite dei dirigenti e dei singoli livelli, indicando anche l'incidenza di ciascuna voce rispetto alla retribuzione complessiva. I dati elaborati dalla Corte relativi alle comunità montane (*tabella* 19) sono influenzati dal fatto che nella corrispondente tavola analitica della RGS non risultano presenti dirigenti di secondo livello ed impiegati di primo livello differenziato.

Si fa rinvio direttamente alla lettura delle *tabelle*, richiamando solo alcuni dati relativi agli emolumenti dei dipendenti comunali. E' risultato che la retribuzione dei dirigenti è costituita per il 70% da competenze fisse (54 milioni circa) e per il 30% da quelle accessorie (23 milioni circa). Nei livelli, invece, il trattamento fisso (29,5 milioni) rappresenta mediamente l'89% e quello accessorio (oltre 3,5 milioni) l'11%.

Si rammenta, come fatto presente a proposito degli oneri derivanti dall'applicazione dell'accordo collettivo di comparto, che le risorse finanziarie destinate ad incentivare la produttività, anche individuale, del personale dei livelli di tutti gli enti dell'aggregato sono state veramente modeste.

La retribuzione dei dirigenti merita, infine, qualche specifica riflessione. La spesa per retribuzione lorda dei dirigenti, ottenuta sottraendo al totale delle retribuzioni (indicato nella tavola 10.2.10 e corrispondenti del conto annuale) le spese per arretrati degli anni precedenti e sommando il totale della retribuzione accessoria (tavola 10.2.12 e corrispondenti), è stata analizzata sia ponendone in rilievo l'incidenza rispetto alle spese per retribuzione del personale dei livelli, sia verificando l'andamento delle spese di retribuzione nel biennio (*tabella* 21 allegata).

In primo luogo, si osserva che l'incidenza della retribuzione dei dirigenti, rispetto a quella del personale dei livelli, è costante nel biennio considerato, ma non omogenea nell'ambito delle diverse tipologie di enti dell'aggregato. Si passa dall'incidenza del 2% per i comuni fino a quella del 13% delle comunità montane.

Tali variazioni sembrano essere in correlazione diretta con l'indice di dirigenza: negli enti che possiedono il minor numero di dipendenti per dirigente corrisponde la maggiore incidenza della spesa per retribuzione dei dirigenti, rispetto a quella per il personale dei livelli. Ad esempio, le comunità montane, che hanno circa 20 dipendenti per dirigente, contro gli oltre 100 dei comuni, hanno un'incidenza delle retribuzioni dei dirigenti del 13%, contro il 2% dei comuni.

Confrontando le *tabelle* degli indicatori 4 e 15 (*tabelle* 6 e 21) si evince, inoltre, che l'incidenza della retribuzione dei dirigenti rispetto a quella del personale dei livelli è circa il doppio dell'incidenza del numero dei dirigenti rispetto al numero del personale dei livelli. Da

questo dato si desume che la retribuzione media individuale dei dirigenti è oltre il doppio della retribuzione individuale media del personale dei livelli. La differente incidenza costituisce un meccanismo moltiplicatore nelle politiche di gestione del personale, nel senso che ogni miglioramento dell'indice di dirigenza (indicatore 4) avrà un effetto sul costo del personale in misura doppia e, viceversa, ogni peggioramento dell'indice di dirigenza avrà un effetto negativo, riferito ai costi di personale, raddoppiato.

Si nota, infine, che nel corso del biennio 1995 - 1996 le retribuzioni lorde sono cresciute di quasi il 2 % per i dirigenti e di quasi il 5 % per il personale dei livelli. Molto al di sopra della media si pone la dinamica delle retribuzioni del personale delle camere di commercio, cresciute del 17% per i dirigenti e del 10% per il personale dei livelli.

6.6 - Composizione del costo del personale e del lavoro. Formazione del personale

6.6.1 - Costo del personale e del lavoro

Si premette che in sede di referto della Corte dei conti sul costo del lavoro pubblico nel 1993 (pgg. 161 e 162) erano stati sottoposti a verifica di attendibilità i dati del costo del personale di province e comuni (superiori ad 8000 abitanti) esposti dalla RGS nel proprio conto annuale, mettendoli a confronto con quelli ricavati dal titolo I cat. 1, della spesa dei conti consuntivi 1993 presentati alla Sezione enti locali.

Erano risultati molto diffusi elevati indici di scostamento in eccesso o difetto dei dati RGS rispetto a quelli a disposizione della predetta Sezione. Sorgevano così ragionevoli dubbi sull'attendibilità dei dati RGS, essendo questi rilevati tramite schede-questionario compilate dai singoli enti.

A distanza di tempo è stato ritenuto opportuno ripetere l'esperimento su un limitato campione rappresentato dai comuni delle classi 9^a, 10^a ed 11^a, confrontando gli analoghi dati 1996 della RGS con quelli della Sezione enti locali.

SCOSTAMENTI			N. ENTI	% SUL TOTALE
Inf	0,01 e	1,00%	13	28,26
Inf	1,01 e	3,00%	16	34,78
Inf	3,01 e	5,00%	8	17,39
Inf	5,01 e	10,00%	2	4,35
Inf	10,01 e	20,00%	4	8,7
Oltre il	20,01 %		1	2,17
Dati coincidenti			2	4,35
TOTALE ENTI ESAMINATI			46	100

Dall'esito dell'indagine è agevole constatare che, nell'ambito del ristretto campione prescelto, la situazione è molto migliorata nel frattempo, in quanto gli scostamenti dei dati superiori al 10% hanno riguardato solo 5 comuni su 46.

La tabella 22 allegata mostra per il 1996 la composizione percentuale del costo del personale e del costo del lavoro per ciascuna categoria di enti, evidenziando l'incidenza delle voci di spesa per le retribuzioni lorde (competenze fisse ed accessorie) e di quelle aggiuntive che, secondo la classificazione della RGS, formano rispettivamente il costo del personale e del lavoro.