

In valore assoluto il trend delle spese in questione è risultato in crescita, ma è ben lungi dall'avvicinarsi all'obiettivo dell'uno per cento della massa salariale³⁵, talché è auspicabile che in futuro le risorse per la formazione e la riqualificazione del personale vengano ulteriormente ed adeguatamente aumentate.

Nelle tabelle 25 e 26 allegate sono stati messi a raffronto, per ognuna delle 15 Regioni a statuto ordinario, gli indicatori elaborati dalla Corte secondo il sistema indicato al precedente paragrafo 4.2.: i dati presi a base per tale prospetto riguardano esclusivamente il 1997 in quanto, per gli altri anni, non si possiedono (o sono incompleti) i relativi elementi di riferimento. A meri fini indicativi e solamente per le voci prese in considerazione nelle precedenti analisi, si segnalano i seguenti scostamenti significativi rispetto al dato medio dell'aggregato:

- la copertura dell'organico 1997 evidenzia una percentuale pari all'82,61 %, contro quella dell'86,5 % realizzata nel 1996. I tassi nel 1997 variano tra il 90,3 % del Piemonte ed il 64,3 % del Molise. In alcuni casi si registrano, rispetto alla copertura organica dell'anno precedente, forti decrementi tra i quali meritano segnalazione quelli della Liguria (da 92,3 a 82,1) e della Puglia (da 98,5 a 85,5);

- il tasso di assenza pro-capite è pari a 24 giorni. Sotto la media si pongono le Marche (12) e la Basilicata (13,5); decisamente superiore appare il dato della Campania (41,9);

- la retribuzione accessoria incide su quella lorda dei dirigenti per appena 0,7 punti percentuali, indici più elevati segnano l'Emilia Romagna e l'Umbria. La retribuzione lorda media della categoria in questione ammonta 97,567 milioni: la Calabria e la Lombardia erogano i compensi più elevati (rispettivamente 139 e 116 milioni), la Liguria quelli più bassi (87,5 milioni);

- l'incidenza della parte accessoria sull'intera retribuzione del personale dei livelli registra mediamente un valore prossimo al 10 % che si dimezza quasi in Calabria (5,5). La retribuzione lorda media del personale in esame si attesta, in maniera quasi uniforme presso tutte le Regioni, sui 38 milioni;

- tra i vari enti analizzati non emergono scostamenti rilevanti per quanto riguarda i valori espressi sia dall'indicatore del costo unitario medio giornaliero, pari a £ 244.000, sia da quello del costo medio di una giornata lavorata (£ 322.000): solamente la comparazione di quest'ultimo pone in evidenza, per motivi opposti, il dato delle Marche (£ 266.000) e quello della Campania (£ 400.000);

- il costo del lavoro unitario dell'intero aggregato si attesta a 63,423 milioni e segnala differenze esclusivamente nell'ambito di una forcella del 4 % (il minor costo lo registrano il Piemonte ed il Veneto - rispettivamente 60,929 e 60,636-, quello maggiore il Molise con 67.880).

4.4 Gli enti sub-regionali

Come già accennato nel paragrafo introduttivo del presente capitolo, il comparto in esame comprende gli enti pubblici non economici che svolgono attività strumentale nell'ambito della sfera delle competenze delle regioni a statuto ordinario.

Si tratta di un insieme di enti non omogeneo, con diversa consistenza numerica, riconducibili alle seguenti cinque categorie: istituti autonomi case popolari, aziende per il turismo, enti di sviluppo agricolo, parchi naturali ed enti per lo studio universitario.

³⁵ L'incidenza della spesa per la formazione dei dipendenti regionali sulla massa salariale (competenze fisse ed accessorie) è stata, infatti, pari allo 0,48 % nel 1996, allo 0,51 % nel 1997 ed allo 0,37 % nel 1998.

L'indagine è stata condotta sulle rilevazioni contenute nel conto annuale per l'anno 1997, utilizzando, come unica fonte di conoscenza, le rappresentazioni sintetiche riportate nei prospetti elaborati dalla Ragioneria generale dello Stato.

Confrontando i dati con quelli del precedente conto annuale emergono alcune discrepanze riferite alla situazione del personale al 31 dicembre 1996, derivanti, presumibilmente, da aggiornamenti e miglioramenti apportati dalla Ragioneria generale dopo la pubblicazione degli stessi elaborati.

A prescindere dalle menzionate incongruenze, sempre sotto il profilo qualitativo, è necessario precisare che l'analisi sul costo del lavoro di questo specifico settore resta sensibilmente condizionata, come già accennato nel paragrafo introduttivo del presente capitolo, dal sistema di rilevazione degli enti interessati, il cui numero, nei diversi esercizi finanziari, riporta variazioni di diversa consistenza.

In assenza di un parametro di valutazione omogeneo e stabile nel tempo, pertanto, l'indagine sul costo del lavoro e sulla consistenza del personale degli enti pubblici non economici dipendenti dalle Regioni ordinarie assume un carattere puramente indicativo e, soprattutto, non consente di effettuare significativi raffronti con le rilevazioni degli anni precedenti.

In particolare, 408 enti hanno partecipato alla stesura del conto annuale per l'anno 1997, mentre quelli che hanno adempiuto all'obbligo sancito dall'art. 65, comma 2, del D. Lgs. N° 29/1993, per l'esercizio 1996 sono stati complessivamente 397.

Va ribadita, comunque, la necessità di migliorare il sistema di controllo della congruenza dei dati esposti dalla Ragioneria nel conto annuale, in modo tale da assicurare una maggiore affidabilità nella successiva fase della valutazione dei fenomeni finanziari connessi con l'utilizzo delle risorse umane in un settore di non trascurabile importanza.

4.4.1 Consistenza del personale

La consistenza numerica del personale in servizio al 31 dicembre 1997 risulta pari a 13.038 unità, con una sensibile flessione percentuale (-11,3) sulle rilevazioni alla chiusura del precedente 1996 (14.696).

Questo dato sembra particolarmente significativo, in relazione al numero più consistente, rispetto al precedente 1996, di enti che hanno partecipato alle elaborazioni del conto annuale 1997.

Le tabelle relative alla situazione del personale in servizio registrano una contrazione nel numero dei dipendenti in maniera generalizzata nei confronti degli enti compresi in questo settore, con la sola eccezione dei Parchi naturali (608 unità al 31 dicembre 1997 contro le 584 della stessa data del 1996).

Le variazioni più sensibili si registrano proprio rispetto alla consistenza numerica del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Tabella 6

Situazione del personale

I.A.C.P.	Unità al 31/12/96	Unità al 31/12/97	Variazione %
Personale a tempo determinato	6.819	5.526	-19,0%
Personale a tempo indeterminato	153	102	-23,3%
Personale contrattista	43	1	-97,7%
TOTALE	6.995	5.629	-19,5%

AZIENDE / ENTI PER IL TURISMO	Unità al 31/12/96	Unità al 31/12/97	Variazione %
Personale a tempo determinato	1.595	1.470	-7,8%
Personale a tempo indeterminato	343	361	5,2%
Personale contrattista	0	0	0,0%
TOTALE	1.938	1.831	-5,5%

ENTI DI SVILUPPO AGRICOLO	Unità al 31/12/96	Unità al 31/12/97	Variazione %
Personale a tempo determinato	2.698	2.561	-5,1%
Personale a tempo indeterminato	48	51	6,3%
Personale contrattista	0	4	-
TOTALE	2.746	2.616	-4,7%

PARCHI NATURALI	Unità al 31/12/96	Unità al 31/12/97	Variazione %
Personale a tempo determinato	584	608	4,1%
Personale a tempo indeterminato	35	34	-2,9%
Personale contrattista	0	0	0,0%
TOTALE	619	642	3,7%

AZIENDE / ENTI PER LO STUDIO UNIVERSITARIO	Unità al 31/12/96	Unità al 31/12/97	Variazione %
Personale a tempo determinato	2.286	2.216	-3,1%
Personale a tempo indeterminato	112	103	-8,0%
Personale contrattista	0	1	-
TOTALE	2.398	2.320	-3,3%

ENTI SUB-REGIONALI - SITUAZIONE DEL PERSONALE RIEPILOGO	Unità al 31/12/96	Unità al 31/12/97	Variazione %
Personale a tempo determinato	13.982	12.381	-11,5%
Personale a tempo indeterminato	671	651	-3,0%
Personale contrattista	43	6	-86,0%
TOTALE	14.696	13.038	-11,3%

4.4.2 Costo del personale

I dati tratti dal conto annuale dell'anno 1997 e riportati nella tabella che segue, indicano che gli enti pubblici non economici dipendenti dalle amministrazioni regionali, hanno sostenuto costi per il personale per un ammontare complessivo pari a 866.338.700 miliardi di lire.

Il rapporto con i costi relativi al biennio 1996-1997 ha un valore meramente descrittivo, considerato che i soggetti esaminati nel conto annuale 1997 non coincidono con quelli del precedente anno e che le ultime rilevazioni disponibili interessano un numero di enti (408) sensibilmente maggiore di quello dell'anno 1996 (397).

Dall'analisi disaggregata di ciascuna tipologia può ragionevolmente desumersi che le variazioni riportate sono, in qualche modo, collegate alla diversa consistenza registrata al 31 dicembre 1997 nel numero di soggetti partecipanti alle rilevazioni della Ragioneria generale.

Tabella 7

ENTI SUB REGIONALI COSTO DEL PERSONALE	1996		1997		Variazione %
	partecipanti	costo	partecipanti	costo	
I. A. C. P.	100	424.584.763	98	402.039.157	-5%
Aziende/Enti turismo	203	107.895.000	207	116.317.963	8%
Enti sviluppo agricolo	9	223.609.339	9	191.891.608	-14%
Parchi naturali	52	26.032.305	60	32.473.448	25%
Aziende/Enti per lo studio	33	110.657.000	34	123.616.524	12%
TOTALE	397	892.578.407	408	866.338.700	-3%

4.5 Il personale degli enti locali

I dati concernenti l'aggregato degli enti locali sono stati tratti direttamente dal sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato, in quanto la pubblicazione del Conto Annuale 1997 espone i soli dati complessivi del comparto. La molteplice varietà degli enti appartenenti al comparto rende comunque utile un'analisi di dettaglio per tipologia di ente, distinti in province, comuni, comunità montane e camere di commercio.

La tabella 8 mostra il numero degli enti dell'aggregato tenuti all'invio del conto per l'esercizio 1997, nonché la conseguente situazione in termini di adempienze ed inadempienze, di conti congruenti, incongruenti ed incompleti.

Tabella 8

ANNO 1997 - Enti locali: enti tenuti all'invio; adempienze e inadempienze

enti	enti tenuti invio	enti inad.	% b/a	enti ademp.	% d/a	enti con conto congr.	% f/d	enti con conto incongr.	% h/d	enti con conto incomp.	% l/d
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	l	m
province	100	0	0,0	100	100,0	80	80,0	20	20,0	0	0
comuni	8.102	0	0,0	8.102	100,0	7.142	88,2	960	11,8	0	0
comunità montane	350	0	0,0	350	100,0	306	87,4	42	12,0	1	0
camere di commercio	104	1	1,0	103	99,0	79	76,7	23	22,3	0	0
aggregato enti locali	8.552	0	0,3	8.552	100,0	7.528	88,0	1.022	12,0	1	0

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

Per i lettori che hanno familiarità con i precedenti referti della Corte è evidente il progressivo miglioramento della capacità delle amministrazioni di compilare adeguatamente il conto annuale. Comunque, a seguito di operazioni tecniche di "forzatura" delle incongruenze, di estrapolazione e stime dei dati mancanti, la Ragioneria generale è in grado da alcuni anni di fornire i dati per l'intero aggregato in esame.

Non fanno parte delle amministrazioni provinciali le province autonome di Trento e Bolzano che, per la loro particolare configurazione nell'ordinamento costituzionale, ai fini del referto sono assimilate alle regioni.

Quanto alle comunità montane, si rammenta che tale categoria di enti manca in Sicilia, dove i compiti istituzionali loro propri sono affidati alle province regionali. Si fa presente ancora una volta che i dati relativi alle comunità montane devono essere valutati anche alla luce della situazione fluida che caratterizza da anni questi enti, il cui riordino (artt. 28, 29 e 61 della l. n. 142 del 1990, modificata dalla l. 3 agosto 1999, n. 265) procede con grande lentezza. L'Unione nazionale comunità enti montani (UNCEM) ha infatti confermato che tuttora soltanto 12 regioni hanno emesso i provvedimenti normativi di competenza.

La categoria dei segretari di province, comuni e camere di commercio ha formato oggetto di separata indagine, come negli anni precedenti, a causa delle peculiarità dei propri ordinamenti.

Considerata la specificità dell'aggregato enti locali, appare necessario esporre una breve rassegna istituzionale della legislazione generale che reca la disciplina del rapporto di lavoro del personale dipendente. Per quanto di specifico interesse nella presente sede, si ricorda anzitutto la legge 8 giugno 1990 n. 142 (ordinamento delle autonomie locali), il decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 (razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego) ed il decreto legislativo 25 febbraio 1995 n. 77 (ordinamento finanziario e contabile degli enti locali).

Nel corso del 1997 sono poi intervenute le fondamentali leggi 15 marzo 1997 n. 59 (delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti a regioni ed enti locali per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa) e 15 maggio 1997 n. 127 (misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo).

In via generale si può dire che la normativa prodotta negli anni 1997 e 1998, tra l'altro, ha posto rimedio, con vantaggio del sistema degli enti locali, al difetto della riforma progettata col d.lgs. n. 29, che aveva inteso riordinare il pubblico impiego secondo un modello strutturale alquanto uniforme (parametrato sugli organi statali centrali), da applicare a realtà variegate e munite di gradi differenziati d'autonomia.

La legge n. 127, al fine di fornire agli enti locali gli strumenti necessari per l'attuazione delle funzioni che riceveranno in applicazione della legge n. 59, ha dettato una disciplina innovativa anche per la riorganizzazione del personale e della struttura di detti enti secondo criteri volti all'efficienza ed ai risultati.

Il sistema delineato dalla legge n. 127 fa leva su una forte potestà regolamentare, da esercitarsi da parte della giunta, concernente l'ordinamento generale degli uffici del comune e della provincia, la cui organizzazione va modulata in guisa da garantire l'attuazione dei programmi.

Le direttive generali recate dalle leggi n. 59 e 127 sono state successivamente precisate ed integrate da numerosi provvedimenti d'attuazione, alcuni dei quali di particolare interesse per gli enti locali: d.lgs. 4 novembre 1997 n. 396 in materia di contrattazione collettiva (art. 11, commi 4 e 6, l. n. 59); d.lgs. 31 marzo 1998 n. 80, che detta disposizioni per l'organizzazione ed i rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche (art. 11, comma 4, l. n. 59); d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112 sul conferimento di funzioni e compiti statali a regioni ed enti locali (in attuazione del capo I, l. n. 59).

Gli enti locali sono poi tenuti al rispetto delle prescrizioni del decreto legislativo 29 ottobre 1998 n. 387 (integrazioni e correzioni al d.lgs. n. 29 e al d.lgs. n. 80) che, per rendere flessibile la spesa del personale pubblico in relazione alle disponibilità finanziarie, l'hanno inserita all'interno della programmazione di bilancio (annuale e pluriennale) con obbligo di individuare una distinta copertura della spesa (art. 14).

In coerenza con tale linea, ed in un contesto più vasto, oggi anche gli enti territoriali sono chiamati ad assicurare il contenimento dei bilanci secondo gli indirizzi generali di politica economica nazionale e comunitaria. L'art. 28 della legge 23 dicembre 1998 n. 448 (il collegato alla finanziaria 1999) prevede un patto di stabilità interno come momento della partecipazione di essi alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottati dall'Italia in adesione al patto di stabilità e crescita tra i Paesi dell'Unione europea. Ora, sembra di poter affermare che il sistema disegnato dall'art. 28 per conseguire gli obiettivi indicati finisca per poggiare sul miglioramento della parte corrente del bilancio degli enti, su cui grava come voce principale la spesa del personale.

Appare, infine, necessario un breve cenno alle profonde innovazioni recate dalla disciplina contrattuale per gli anni 1998 — 2001, i cui effetti economici saranno esaminati nelle future relazioni annuali, al fine di esporre l'evoluzione del quadro normativo necessaria ad una corretta valutazione dei fatti di gestione evidenziati nel proseguo della presente trattazione.

Dopo lunga gestazione è stato varato il nuovo ordinamento professionale del personale non dirigente del comparto regioni - autonomie locali, messo a punto dall'accordo tra le parti dell'8 luglio 1998 e compiutamente disciplinato, quanto al finanziamento, alle modalità di utilizzo dei fondi ed al sistema di relazioni sindacali, dal contratto collettivo nazionale 1998-2001 stipulato il 31 marzo 1999.

Il nuovo ordinamento persegue l'obiettivo di temperare la valorizzazione dell'autonomia organizzativa (flessibilità, miglioramento della funzionalità degli uffici, accrescimento dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa) con le esigenze di sviluppo della professionalità e della qualità delle prestazioni lavorative individuali entro i limiti di risorse definite contrattualmente.

Il sistema è articolato in quattro grandi categorie: A, B, C e D. Nella categoria A confluiscono le previgenti prime tre qualifiche funzionali; nella B la quarta e la quinta; nella C la quinta qualifica (area di vigilanza) e la sesta; nella D la settima e l'ottava. Per il personale della categoria D è prevista un'area delle posizioni organizzative (per funzioni di particolare rilevanza), a cui è riservata un'apposita disciplina, configurando così una sorta di area - quadri. Tutte le mansioni proprie di ciascuna categoria sono esigibili, in quanto professionalmente equivalenti (art. 3).

Le categorie sono individuate nell'accordo dalle rispettive declaratorie, che descrivono l'insieme dei requisiti professionali (competenze, conoscenze e capacità) necessari per lo svolgimento delle pertinenti mansioni.

Il passaggio dei dipendenti alla categoria superiore avviene nei limiti dei posti vacanti e disponibili dell'organico, che non siano stati destinati all'accesso dall'esterno nell'ambito della programmazione del personale, utilizzando le risorse finanziarie dell'ente (art. 4).

Resta confermata la possibilità, per gli enti non strutturalmente deficitari, di coprire i posti vacanti dei profili caratterizzati da una professionalità acquisibile esclusivamente all'interno, riservandoli interamente ai propri dipendenti, a prescindere dal titolo di studio ordinariamente previsto per l'accesso dall'esterno.

Il comma 3 dell'art. 4 offre ampie possibilità agli enti di bandire procedure selettive, per coprire posti vacanti, aperte al proprio personale prescindendo dal titolo di studio richiesto agli esterni. Il rischio è che il tessuto culturale degli enti locali, dove la presenza di laureati è poco significativa (circa il 6% del totale dei dipendenti), si impoverisca ulteriormente, in un momento in cui occorre invece trapiantare nuove professionalità per migliorare l'organizzazione.

All'interno di ciascuna categoria è prevista la progressione economica mediante incrementi retributivi, partendo dalla posizione iniziale e nel limite delle risorse disponibili dell'apposito fondo previsto dall'accordo. L'acquisizione di posizioni economiche successive è regolata da un sistema di criteri di valutazione progressivamente più selettivi, man mano che si sale nella scala retributiva.

Le posizioni aventi notevole rilievo organizzativo (con assunzione diretta di elevata responsabilità di prodotto e di risultato), a cui si è accennato sopra, sono previste dagli enti secondo tre specifiche tipologie (artt. 8, 9 e 10).

E' rilevante l'attenzione dedicata al personale apicale dei comuni privi di qualifica dirigenziale (art. 11), per il quale è indicato un percorso agevolato di riclassificazione, tenuto conto del mutamento qualitativo delle funzioni ad esso attribuito. Agli enti è infatti data facoltà di attribuire la responsabilità di uffici e servizi a personale idoneo interno, indipendentemente dal livello di inquadramento (art. 2, comma 13, l. n. 191 del 1998).

La disciplina delle forme di accesso al pubblico impiego acquista grande importanza nella prospettiva della riforma delle amministrazioni, orientata verso criteri di efficienza e di ottimale utilizzo delle risorse umane.

I principi che presiedono alle assunzioni sono stati ridefiniti dal d.lgs. n. 80 del 1998 (art. 22). Viene stabilito che l'accesso presso le pubbliche amministrazioni può avvenire: tramite procedure selettive, mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento per le qualifiche e profili per i quali è richiesto il requisito della scuola dell'obbligo nonché mediante chiamata numerica degli iscritti nelle apposite liste di collocamento degli appartenenti alle categorie protette per i quali è prevista l'assunzione obbligatoria.

Per quanto riguarda in particolare le disposizioni per il 1997, la legge n. 662 del 1996 (il collegato alla finanziaria 1997) esonerava gli enti locali sani e quelli dissestati con bilancio stabilmente riequilibrato dal regime di blocco delle assunzioni sancito per quell'anno (art. 1, commi 45, 46 e 48).

A sua volta l'art. 6, comma 12, della legge n. 127 del 1997 ha attribuito 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.

I medesimi enti possono avvalersi delle altre opportunità offerte dall'art. 6 della legge n. 127 (nomina del direttore generale ed assunzione di dirigenti a tempo determinato secondo le modalità stabilite dallo statuto e dai regolamenti).

Le procedure di reclutamento della dirigenza sono attualmente tre. La prima è quella concorsuale. La selezione tramite corso - concorso appare particolarmente rigida ed attenta.

Più interessante ed innovativa appare la nuova procedura di reclutamento del personale dirigenziale attraverso il ricorso del contratto a tempo determinato, di diritto pubblico o di diritto privato, fermi restando i requisiti richiesti dalla legge, dallo statuto o dal regolamento.

In tali casi occorre distinguere tra i contratti per la copertura dei posti vacanti di livello dirigenziale da quelli stipulati al di fuori dell'organico.

Nel primo caso di contratto di diritto pubblico il dirigente avrà tutti i doveri ed i diritti, retribuzione compresa, previsti dalle norme e dal contratto collettivo vigente.

Nel caso di contratto di diritto privato occorrerà preventivamente determinare diritti e doveri del dirigente, ivi compresa la retribuzione che potrebbe essere difforme rispetto a quella degli altri. E' proprio questa la ragione della particolare cautela del legislatore circa il ricorso al contratto a tempo determinato di diritto privato.

Per quanto riguarda, invece, l'assunzione a tempo determinato di dirigenti al di fuori dell'organico, la materia è attualmente disciplinata dall'art. 51, comma 5 bis, della legge n. 142, introdotto dalla più volte ricordata legge n. 127. I relativi contratti sono stipulati in misura complessivamente non superiore al 5% della dotazione organica della dirigenza e dell'area

direttiva; non possono avere durata superiore al mandato elettivo del sindaco o del presidente della provincia. Gli emolumenti sono definiti in stretta correlazione con il bilancio dell'ente e non sono imputati al costo contrattuale e del personale.

Un'importante occasione per la "sistemazione" di personale precario venne offerta dalla legge 28 dicembre 1995 n. 549 (art. 1, comma 14), dove si faceva riferimento al solo personale degli enti locali in equilibrio finanziario assunto a tempo determinato mediante prove selettive, a favore del quale sono previsti concorsi riservati da bandire entro il 31 dicembre 1998 (art. 39, comma 23, l. n. 449 del 1997).

Infine, la legge n. 449 del 1997 (il collegato alla finanziaria 1998), introduce in via generale una disciplina innovativa del regime delle assunzioni presso le pubbliche amministrazioni. Infatti, l'art. 39, comma 1, coerentemente con gli impegni assunti nel documento di programmazione economico finanziario per il triennio 1998-2000, impone risparmi nella spesa per il personale attraverso lo strumento della programmazione triennale del fabbisogno di risorse umane. La ricostruzione sistematica delle numerose disposizioni dell'art. 39 porta a concludere che gli enti locali, in particolare, hanno facoltà di determinare autonomamente i criteri per cogliere l'obiettivo senza la predeterminazione di riduzioni del personale in servizio, ma ricorrendo a processi di razionalizzazione e riorganizzazione amministrativa (art. 39, comma 19). Sembra quindi chiara la volontà legislativa di non porre alcun limite alla possibilità degli enti di assumere personale secondo il regime delineato dalla legge n. 127 e con l'adeguamento dei rispettivi ordinamenti.

In tema di assunzioni va richiamata l'attenzione su un'esperienza innovativa negli enti locali in via di realizzazione dal 1994 e volta ad immettere in servizio un numero limitato di "quadri" (VI, VII ed VIII qualifica) 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 (Riqualficazione delle pubbliche amministrazioni meridionali), è affidata al FORMEZ e finanziata in gran parte dal Fondo sociale europeo. Risulta l'espletamento di tre concorsi ai quali hanno aderito 131 comuni ed una provincia.

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

E' noto che uno dei fattori di inefficienza dell'apparato pubblico è rappresentato dalla distribuzione non oculata del personale. Pertanto, lo sforzo di razionalizzazione del suo utilizzo deve passare anche per la via del ricorso privilegiato all'istituto della mobilità.

I comuni non strutturalmente deficitari sono stati esonerati dal regime di collocamento in disponibilità del personale in caso di esubero (art. 6, comma 16, l. n. 127). Per gli enti in dissesto l'art. 6, comma 15, della predetta legge ha confermato che la mobilità si svolge in ambito locale, provinciale o regionale.

I contratti collettivi nazionali possono stabilire criteri generali e procedure volti a consentire il passaggio diretto ad altre amministrazioni nell'ambito della provincia o in ambito diverso.

L'art. 19 del d.lgs. n. 80 regola il transito di personale per effetto del trasferimento di attività da pubbliche amministrazioni ad altri soggetti pubblici o privati. L'ipotesi è estremamente attuale in coincidenza col trasferimento alle regioni ed agli enti locali di numerose funzioni e compiti per effetto del decentramento amministrativo avviato con il d.lgs. n. 112 del 1998 ed anche in ragione dell'intensificarsi di iniziative per la privatizzazione dei servizi pubblici. Al momento, comunque, si rileva un certo ritardo del Governo nell'emanazione dei provvedimenti di passaggio di risorse finanziarie, umane e strumentali per l'esercizio delle funzioni conferite.

Come già accennato l'analisi della dinamica del personale si svolge attraverso l'esame di quattro fenomeni gestionali, che modificano la struttura del personale nella sua distribuzione nelle categorie e nei livelli - qualifiche:

- cessazioni da servizio: collocamento a riposo per limiti di età, dimissioni o altre cause;
- assunzioni in servizio: per procedure concorsuali, per chiamata diretta (livelli inferiori al VI), per assunzioni obbligatorie delle categorie protette;
- mobilità esterna: passaggi da una amministrazione all'altra essenzialmente a seguito dello scioglimento di enti o su richiesta del dipendente, raramente per esuberi conseguenti a ridefinizione degli organici;
- mobilità interna (o verticale): passaggi da un livello inferiore a quello superiore per concorsi interni, slittamenti definiti dai contratti, accorpamenti di livelli in base agli accordi decentrati, riconoscimento di mansioni superiori.

4.5.1 Consistenza e variazione del personale

Con l'obiettivo di razionalizzare l'utilizzazione del personale pubblico il legislatore, come noto, è intervenuto più volte, dal 1993, nella disciplina degli organici, imponendo alle amministrazioni la periodica rideterminazione delle dotazioni organiche per valutarne la consistenza qualitativa e quantitativa in rapporto ai servizi resi, al mutare degli stessi ed alla conseguente emergenza di carenze od esuberi. L'operazione, previa verifica dei carichi di lavoro, presupponeva una certa eccedenza di posti, mal distribuiti sul territorio, da ricollocare o da tagliare per risparmiare sul costo del personale.

Nel corso del 1996 molti enti, in particolare quelli piccoli, non avevano ancora effettuato le operazioni richieste a causa del complicato meccanismo di rilevazione e del susseguirsi di norme volte a disciplinare diversamente la materia per enti sani o dissestati, di piccole dimensioni o no. Il mondo delle autonomie locali lamentava anche che si era in presenza di un meccanismo poco rispettoso delle autonomie medesime, prefiggendosi l'obiettivo di regolare dal centro consistenza e distribuzione del personale.

Nel 1997 l'UNCEM (Unione nazionale comuni enti montani) comunicava alla Corte che le comunità montane superiori a 15.000 abitanti (le inferiori erano esentate) avevano ridefinito gli organici in base alla verifica dei carichi di lavoro. In ogni ente è previsto un posto per il dirigente che ricopre l'incarico di segretario.

Nello stesso anno il Ministero dell'Industria rendeva noto che anche le camere di commercio avevano concluso l'operazione.

Sull'argomento tornava la legge 23 dicembre 1996 n. 662 (il collegato alla finanziaria 1997), nell'assunto che comunque a livello nazionale stentava la ridefinizione degli organici ricavata dall'analisi dei carichi di lavoro. Il legislatore imponeva, pertanto, in via generale alle amministrazioni inadempienti la rideterminazione provvisoria delle stesse in misura pari ai posti coperti o impegnati mediante procedura concorsuale alla data del 31 agosto 1996, con la condizione ultimativa di provvedere entro il 30 aprile 1997 alla verifica dei predetti carichi (art. 1, commi 52 e 53). Dalla rideterminazione provvisoria erano esclusi gli enti locali sani e quelli con bilancio strutturalmente riequilibrato.

Più rilevante è l'innovazione del combinato disposto dell'art. 6, comma 9 e dell'art. 5, commi 4 e 6, della legge n. 127, secondo cui la determinazione e le variazioni dell'organico sono passate alla competenza della giunta degli enti. Spetta ad essa l'adozione del regolamento sull'ordinamento di uffici e servizi, comprensivo anche della disciplina degli organici.

In sostanza il legislatore ha dato ingresso nell'ordinamento al principio, propugnato da tempo dagli enti locali, di autonoma regolamentazione della consistenza e distribuzione del personale.

Più recenti disposizioni di legge hanno recato importanti innovazioni razionalizzando il quadro normativo specifico.

Il riferimento è all'art. 39, comma 1, della legge 27 dicembre 1997 n. 449 (il collegato alla finanziaria 1998) ed all'art. 5 del d.lgs. n. 80 del 1998, strettamente connessi tra loro. La

prima norma afferma l'obbligo per tutte le amministrazioni della programmazione triennale del fabbisogno di personale (organismi ad elevato grado di autonomia, come gli enti locali, possono seguire criteri propri, sempre tenendo presente la finalità di riduzione delle spese di personale); la seconda vincola le medesime alla normale prassi aziendale del monitoraggio periodico (quanto meno triennale) della funzionalità della struttura organizzativa e della consistenza qualitativa e quantitativa degli organici per verificarne l'adeguatezza e programmare la gestione. Le due operazioni, parti integranti degli strumenti di programmazione pluriennale, rispondono all'esigenza di una corretta ed economica gestione delle risorse, tanto più necessaria per gli enti locali in vista dei massicci conferimenti di nuove funzioni determinate col d.lgs. n. 112 del 1998.

Gli enti locali sono tenuti (art. 39, comma 19, l. n. 449) alla riduzione programmata delle spese per il personale. Ciò non significa necessariamente riduzione della consistenza, potendosi raggiungere l'obiettivo facendo leva su soluzioni organizzative che riducono nel complesso i costi del personale (tempo parziale, diminuzione del lavoro straordinario, orari flessibili, rapporti a tempo determinato, ecc.).

I principi ispiratori del nuovo ordinamento professionale del personale del comparto sono stati pensati anche per porre rimedio a situazioni di rigidità ed irrazionalità del sistema di gestione del personale principalmente disciplinato, fino al 1997, dalla l. n. 312/1980.

L'assetto degli uffici e del personale delle comunità montane è stato definito con la legge n. 440 del 1987, al termine di un processo lungo e non lineare volto a dotare gli enti di una struttura stabile ed a completare l'assimilazione dei dipendenti a quelli degli enti locali territoriali, nell'ambito del medesimo comparto di contrattazione collettiva. Infatti l'art. 51 della legge n. 142 del 1990 si applica anche ai dipendenti delle comunità montane, destinatari della maggior parte delle disposizioni sul personale recate poi dalla legge n. 127.

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 menziona. Tuttavia le disposizioni di cui all'art. 6 di quest'ultimo testo in punto di personale sono ritenute applicabili ad esse, salvo quanto diversamente previsto dalla vigente normativa. Si osservi, per esempio, che non può essere nominato il direttore generale, perché il comma 10 dell'art. 6 riguarda solo province e comuni e perché il dirigente con incarico di segretario delle comunità svolge anche funzioni di programmazione, coordinamento e gestione dei servizi erogati agli utenti ed al territorio.

Gli enti montani sono autorizzati a dotarsi da molti anni di uffici tecnico - urbanistici ed amministrativi per i servizi generali. Tenuto conto dell'accresciuta autonomia degli enti locali, si possono così prefigurare anche per le comunità montane notevoli trasformazioni degli apparati burocratici e gestionali attraverso specifiche determinazioni statutarie e regolamentari, con conseguente accentuazione del ruolo dei dirigenti.

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

L'art. 51 della legge n. 142 del 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 del 1993 introduceva a sua volta l'unicità del livello dirigenziale.

La legge n. 127 del 1997, 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, dove viene definito come elemento di raccordo tra le funzioni gestionali di competenza dirigenziale e quelle di fissazione degli obiettivi di spettanza degli organi politici,

con la precisazione 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 del 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 nelle province e nei comuni superiori ai 15.000 abitanti la nomina di un direttore generale al di fuori dell'organico con contratto a tempo determinato e secondo criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi. Nei comuni con popolazione inferiore si può procedere alla nomina, previa convenzione tra enti che insieme superino i 15.000 abitanti.

Negli enti di piccole dimensioni, dove l'organico non prevede la qualifica dirigenziale, il problema di assicurare l'area di autonomia gestionale (frutto della separazione tra direzione politica e direzione tecnico - gestionale) può essere risolto nell'ambito delle soluzioni offerte dalla legge n. 127. Il punto è di grande importanza e tocca, per esempio, la capacità di funzionamento dei comuni inferiori a 15.000 abitanti, che a dispetto della loro ridotta dimensione demografica rappresentano gran parte del territorio nazionale ed amministrano oltre 20 milioni di cittadini.

Per effetto dell'art. 6, comma 3, della legge n. 127, nei comuni privi della dirigenza, le relative funzioni sono svolte dai responsabili degli uffici o dei servizi indipendentemente dal loro livello di inquadramento. Recentemente l'art. 2, comma 13, della legge 16 giugno 1998 n. 191 ha sgombrato il campo dai dubbi circa il livello minimo di inquadramento di tali soggetti, disponendo che le responsabilità possono essere attribuite indipendentemente dalla qualifica dei prescelti in deroga ad ogni diversa disposizione.

Bisogna, infine, spendere qualche parola sull'istituto dei lavori socialmente utili perché, come si vedrà successivamente, in base ai dati R.G.S. i comuni hanno utilizzato nel 1996 a tale titolo 30.343 addetti e nel 1997 ben 64.112.

Si definiscono lavori socialmente utili le attività che hanno per oggetto la realizzazione di opere o la fornitura di servizi di utilità collettiva, mediante l'impiego di particolari categorie di soggetti. Gli obiettivi consistono nell'utilizzare i lavori socialmente utili come strumento di politica attiva del lavoro, di qualificazione professionale e di creazione di nuovi posti di lavoro e di nuova imprenditorialità, anche sotto forma di lavoro autonomo o cooperativo.

La disciplina ed i meccanismi di utilizzazione degli addetti si presentano piuttosto complessi. L'impiego nei lavori socialmente utili non determina l'instaurazione di un rapporto di lavoro. Gli addetti che percepiscono trattamenti previdenziali osservano un orario settimanale ridotto secondo determinati criteri.

Le regioni e le province nonché i soggetti promotori possono destinare proprie risorse finanziarie per il pagamento dell'assegno spettante ai lavoratori non percettori di trattamento previdenziale.

I dati concernenti gli organici degli enti locali in esame ed il loro grado di copertura devono essere analizzati alla luce dell'apposita disciplina legislativa degli anni più recenti, a cui si è fatto sintetico riferimento. Si osservi, per esempio, che già l'art. 22, commi 11 e 12, della legge 23 dicembre 1994 n. 724, aveva reso inapplicabile agli enti locali in condizioni di equilibrio finanziario e che avessero rideterminato gli organici il blocco totale o parziale delle assunzioni. In sostanza anche prima degli interventi in materia della legge n. 127 del 1997, si trattava a ben guardare di norme (vedi anche art. 1 commi 46, 52 e 53, l. n. 662/1996) che, per quanto non prevedessero precisi obblighi e sanzioni a carico degli enti, apparivano ispirate al principio secondo cui le assunzioni non potevano prescindere da un'attenta analisi del

fabbisogno effettivo, tenuto conto delle concrete disponibilità di bilancio al fine di mantenere l'equilibrio finanziario dell'ente.

Passando, quindi, all'esame dei dati concernenti il personale delle amministrazioni dell'aggregato, si precisa che la consistenza del personale è stata rilevata computando sia il personale in servizio al 31 dicembre che la forza lavoro media annuale, calcolata in base al numero di mensilità di stipendio liquidate nell'anno. Si rammenta anche che la R.G.S. nel 1997 ha inserito i dirigenti assunti con contratto a tempo determinato tra il restante personale. Nel conto annuale sono stati rilevati 326 dirigenti di questa categoria nel comparto regioni - autonomie locali (tavola 10.0.3). In base ai dati analitici tratti dal sistema informativo 234 unità prestano servizio presso gli enti locali in esame: 35 nelle province, 190 nei comuni e 9 nelle comunità montane.

Il personale a tempo indeterminato in servizio al 31 dicembre 1997 è rimasto pressoché invariato, rispetto a quello del 1996. Il dato è conseguenza della diminuzione del personale dei comuni, il più numeroso, in quanto gli altri enti dell'aggregato hanno, al contrario, aumentato il personale tempo indeterminato in servizio (del 7 % le comunità montane e dell'1 % le camere dei commercio). Nelle province il personale a tempo indeterminato è diminuito del 1 %. Si nota, inoltre, che il forte decremento del restante personale in servizio al 31 dicembre 1997, rispetto a quello del 1996, appare determinato dalla diversa collocazione, nel conto annuale, del personale LSU, computato, nel 1996, tra il restante personale, ed escluso nel 1997³⁶.

Considerando il personale LSU, il personale degli enti locali in servizio al 31 dicembre 1997 è aumentato dell'8 %, rispetto alla stessa data del 1996.

La forza lavoro media, nel 1997, risulta superiore al personale in servizio al 31 dicembre, fenomeno che si riscontra per la generalità degli enti del comparto³⁷.

La differente consistenza del personale in servizio al 31 dicembre 1997, rispetto a quello in servizio al 31 dicembre 1996, è coerente con l'esito delle analisi concernenti le cessazioni e le assunzioni in servizio verificatesi nel corso del 1997. Infatti, l'indice di sostituzione del personale è stato inferiore all'unità (0,78, contro lo 0,72 dell'intero comparto) ed anche il saldo della mobilità del personale è negativo (le uscite per mobilità hanno superato le entrate: indice 0,93; per l'intero comparto: 0,88). Il tasso di ricambio generale è stato, quindi, negativo per oltre l'1 %. Al contrario, le comunità montane e le camere di commercio hanno realizzato un indice di sostituzione del personale dell'1,6 e dell'1,18, ed un saldo di mobilità inferiore all'unità (0,83 e 0,97), con un tasso di ricambio totale, riferito al totale della forza lavoro media, rispettivamente del 2% e dell'1 % circa.

La lettura sistematica dei dati dimostra che le comunità montane e le camere di commercio hanno inteso incrementare il personale con nuove assunzioni, che hanno compensato ampiamente sia le cessazioni dal servizio sia la diminuzione derivante dalla mobilità, realizzando un ringiovanimento del personale in servizio. Infatti, l'incidenza del personale con anzianità tra 0 e 5 anni degli enti in esame è aumentata, dal 1996 al 1997, di 1 e 3 punti percentuali (tabella 13).

³⁶ Come è stato osservato nel paragrafo introduttivo, i confronti sulla consistenza del personale dal 1996 al 1997 devono essere valutati con prudenza, in quanto è cambiato il criterio di classificazione nella rilevazione del personale. In particolare, il restante personale, nel 1996, comprendeva anche quello a tempo parziale, computato, nel 1997, tra il personale dei livelli a tempo indeterminato. Poiché nel 1996 il personale a tempo parziale incideva per l'1,5 % del totale generale, e per circa il 14 % sul restante personale, il reale incremento del restante personale potrebbe risultare più elevato. Il confronto del personale contrattista e a tempo determinato comporta una diminuzione del primo del 18 % e del secondo del 7 %, nella misura complessiva di quasi il 7 %. Da notare, comunque, il forte incremento percentuale del personale a tempo determinato in servizio presso le comunità montane (+ 11 %) e le camere di commercio (+ 30%).

³⁷ Cfr. paragrafo 4.1.2 in questo stesso capitolo.

La stabilità del personale a tempo indeterminato in servizio al 31 dicembre 1997, rispetto al 1996, non ha comportato significativi scostamenti del grado di copertura degli organici, quantificati nel 75 % circa per i dirigenti e nella misura dell'89 % circa per il personale dei livelli (nel 1996 le percentuali erano del 74 % e dell'89 %), con una copertura complessiva dell'organico pari all'89 % circa (indicatore 2: copertura dell'organico).

La natura stabile del rapporto di lavoro nel 1997 è aumentata rispetto al 1996 (indicatore 3 bis: personale a tempo indeterminato: 91 % nel 1996 e 94 % nel 1997), nonostante la legislazione preveda una sempre maggiore omogeneizzazione della disciplina del rapporto di impiego al rapporto di lavoro privato ed un maggior utilizzo di istituti di flessibilità dell'impiego³⁸.

Il rapporto a tempo parziale può riguardare ora tutti i profili professionali delle pubbliche amministrazioni, compreso il personale della polizia municipale e provinciale, con l'esclusione soltanto dei militari e dei vigili del fuoco.

Il favore del legislatore per il part time non è rivolto solo alla trasformazione dei rapporti di lavoro in atto, ma anche alla costituzione di rapporti che nascono a part time e che richiederanno per la selezione del personale l'osservanza delle procedure previste per le assunzioni a tempo pieno. La legge n. 449 del 1997 impone, in via generale, alle amministrazioni di riservare al part time il 10% delle nuove assunzioni (art. 39, comma 18). Sembra però di poter dire che, in base ad una ricostruzione sistematica delle disposizioni dell'art. 39 predetto, tale limitazione non si applichi agli enti locali, restando per essi l'obiettivo di ridurre le spese per il personale nell'ambito delle misure da assumere per la programmazione triennale del fabbisogno di risorse umane.

Nel complesso, 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 a loro riconosciuta, purché i provvedimenti a cura della giunta in tema di tempo parziale siano assunti unitamente alla revisione della dotazione organica, in modo da trovare un'occasione unica per l'esame e la razionalizzazione della struttura organizzativa.

Si è fatto cenno, nel paragrafo introduttivo del capitolo, che una delle novità della rilevazione dei dati del conto annuale 1997 consiste nella specifica rilevazione del personale con contratto a tempo determinato, non più computato tra il restante personale, ma tra quello a tempo indeterminato dei livelli, con specificazione della percentuale di prestazione oraria (part time fino al 50 % ovvero oltre il 50 %). Il maggior dettaglio di informazione ha reso possibile analizzare il fenomeno con puntualità, al fine di verificare il grado di attuazione della disciplina che ha inteso favorire l'applicazione dell'istituto³⁹. Nel 1996 l'unico dato disponibile era il numero totale del personale con rapporto di lavoro a tempo parziale in servizio al 31 dicembre, senza ulteriori distinzioni. Pertanto, anche i dati differenziali concernenti il part time, che derivano dal confronto tra gli anni 1996 e 1997, devono essere valutati con estrema cautela e gli andamenti essere verificati nella prossima relazione, in presenza dei dati definitivi concernenti l'anno 1998.

Il personale a part time incide, nel 1997, per circa il 2,5 % sul personale dei livelli a tempo indeterminato, in coerenza con quanto emerso per il totale del comparto (2,42 %). Molto diffuso risulta il ricorso al part time nelle comunità montane (oltre 12 %) e nelle camere di

³⁸ L'art. 36, comma 7, del d.lgs. n. 29/1993, come sostituito dall'art. 22 del d.lgs. n. 80/1998, dispone espressamente l'adozione delle forme flessibili di impiego disciplinate per i rapporti di lavoro privato, attribuendo alla competenza della contrattazione collettiva il compito di disciplinare i contratti a tempo indeterminato, i contratti di formazione e lavoro e di prestazioni di lavoro temporaneo. L'art. 24, comma 2, lett. a) del CCNL 1° aprile 1999, pubblicato nella G.U., Suppl. Ord., 24 aprile 1999, n. 81, ha rinviato il negoziato concernente la disciplina delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale.

³⁹ Art. 1, comma 58, l. n. 662/1996 ed art. 39 l. 449/1997, citati.

commercio (oltre 5 %), che sono gli enti con il più elevato tasso di ricambio (superiore all'unità). La modalità di tempo parziale più diffusa è quella fino al 50 % (adottata da quasi il 62 % del personale a tempo determinato). In controtendenza si pongono, come sempre, le comunità montane e le camere di commercio, i cui dipendenti a part time prediligono riduzioni orarie superiori al 50 % (rispettivamente, il 55 % ed il 60 % del personale adotta tale formula oraria).

L'istituto del part time ha pertanto realizzato una riduzione della forza lavoro media pari a 5.371 unità, rispetto all'identico numero di personale in servizio, se fosse stato tutto a tempo pieno. Poiché il tasso di copertura dell'organico è stato calcolato in rapporto al personale in servizio al 31 dicembre 1997, in cui ciascun dipendente viene computato quale una unità, indipendentemente dal regime orario adottato, si è calcolata l'incidenza del ricorso al part time sull'effettivo grado di copertura degli organici, rapportando il personale in servizio, dedotta la riduzione verificatasi con il part time, alle dotazioni organiche.

Nel 1997, se la copertura degli organici, riferita al personale in servizio al 31 dicembre, era assicurata nella misura dell'89 % (indicatore 2: copertura dell'organico), tenendo conto della riduzione del personale per effetto del part time, la copertura dell'organico diminuisce all'88 % (indicatore 18: squilibrio organico implicito). Pertanto, l'incidenza del personale a tempo parziale superiore al 2,5 % influisce sul tasso di copertura degli organici nella misura dell'1 %. La mancanza di dati relativi agli anni 1996 e 1998 rende impossibile verificare se il rapporto rimane immutato nel tempo e l'evoluzione complessiva del fenomeno⁴⁰.

4.5.2 Costo del personale e del lavoro

I principali aspetti normativi ed economici dei contratti collettivi validi per il quadriennio 1994 - 1997 sono stati brevemente descritti nei corrispondenti paragrafi delle relazioni precedenti.

Va comunque osservato che nel complesso gli enti locali si sono mossi con ritardo nell'applicazione dei nuovi istituti retributivi per i dirigenti, perché la corresponsione delle indennità di posizione e di risultato è subordinata alle condizioni che gli enti siano in equilibrio finanziario, abbiano ridefinito la propria organizzazione e le funzioni dirigenziali, rideterminato gli organici ed attivato il servizio di controllo interno oppure il nucleo di valutazione.

Per valutare correttamente l'effettiva crescita delle retribuzioni a seguito degli accordi collettivi occorre tenere presente la divaricazione tra data di stipulazione del contratto nazionale, data di decorrenza degli aumenti (data di competenza) e data di erogazione in busta paga.

Lo scorso 31 marzo 1999, dopo la positiva "certificazione" dei costi sottesi alle relative ipotesi di accordo da parte della Corte dei conti (art. 4 d.lgs. n. 396 del 1997), sono stati sottoscritti il contratto collettivo nazionale del personale non dirigente del comparto regioni - autonomie locali per gli anni 1998 - 2001 (valido per il biennio economico 1998-1999) ed il contestuale accordo per il nuovo ordinamento del personale.

Dal punto di vista normativo risulta evidente che entrambi i testi valorizzano al massimo l'autonomia degli enti ed ampliano l'importanza della contrattazione integrativa decentrata, riscrivendo il capitolo delle relazioni sindacali. Di fatto si tratta quindi di decidere tra le parti la politica retributiva dell'ente. In questo modo la parte variabile della retribuzione assume dimensione più ampia rispetto a quella tabellare fissa che mediamente a regime aumenta di circa 80.000 lire.

⁴⁰ Dai dati concernenti l'intero comparto, risulta che nel 1998 l'incidenza del personale a tempo parziale sul grado di copertura degli organici sia diminuita. Infatti, la copertura dell'organico, tenuto conto del part time, è inferiore di circa l'1 % rispetto a quella calcolata in rapporto al personale in servizio al 31 dicembre, quindi l'incidenza è identica a quella verificatasi nel 1997, ma il personale part time nel 1998 è salito a quasi il 3,5 % di quello dei livelli a tempo indeterminato, contro il 2,5 % circa del 1997.

L'architettura della retribuzione nel nuovo contratto collettivo è notevolmente diversa da quella del precedente, anche per effetto del nuovo ordinamento professionale. Scompaiono il livello economico differenziato e varie componenti del trattamento economico, perché voci assorbite nei meccanismi di progressione economica orizzontale a carattere selettivo. Si consolida poi la tendenza che lega quote sempre maggiori di salario al livello di responsabilità e ai risultati conseguiti individualmente.

All'interno dell'ente possono essere individuate particolari posizioni organizzative caratterizzate da specifiche responsabilità in relazione a determinati obiettivi. A tali posizioni, ricoperte dal personale di categoria D, viene collegata un'indennità variabile tra 10 e 25 milioni annui lordi per 13 mensilità. La retribuzione di risultato varia invece da un minimo del 10% ad un massimo del 25% di quella di posizione. Le due indennità assorbono ogni altro emolumento del personale pro - tempore incaricato (art. 10 accordo per il nuovo ordinamento del personale).

Nei comuni privi di dirigenti le posizioni organizzative ora dette possono essere affidate anche a dipendenti delle categorie C o B e per essi la retribuzione di posizione è variabile da 6 a 15 milioni annui per 13 mensilità.

In punto di quantificazione dei costi derivanti dall'applicazione dei due contratti, la Corte ha formulato varie osservazioni e considerazioni, tra cui le principali che si riportano ora.

Durante il primo inquadramento il personale viene collocato nella griglia predeterminata di posizioni giuridiche ed economiche sostanzialmente senza oneri ulteriori. Oggi come oggi è però difficile prevedere con ragionevole attendibilità se, una volta che il sistema sarà entrato a regime, i relativi costi potranno restare compiutamente sotto controllo.

L'aumento delle componenti fisse della retribuzione risulta interamente considerato dall'ARAN. Invece per la retribuzione accessoria, affidata alla contrattazione decentrata di difficile controllo sul piano generale, si prevede solo la distribuzione al personale degli accantonamenti di cui all'art. 15 del contratto, poiché in realtà le altre fonti di finanziamento dell'apposito fondo sono difficilmente determinabili a priori, legate come sono al verificarsi di ipotesi particolari all'interno di ciascun ente.

L'art. 2 della legge n. 450 del 1997 (la finanziaria per il 1998) ha individuato le risorse complessivamente destinate ai rinnovi contrattuali del biennio economico 1998-1999 per i comparti non statali (poi ripartite dall'ARAN), non poste a carico del bilancio dello Stato. Anche i costi del comparto regioni - autonomie locali gravano quindi sul bilancio dei singoli enti che fanno fronte alle maggiori spese, eventualmente, attraverso il ricorso ad entrate proprie, se titolari di capacità impositiva ed in coerenza coi parametri e vincoli fissati dai vari strumenti di programmazione nazionale. Pertanto, in adesione a tale normativa, la legge finanziaria per il 1999 (l. n. 449 del 1998) non indica più la quantificazione dei limiti di spesa per i rinnovi contrattuali dei comparti non statali (quello in esame comprende, come noto, circa 9.000 enti). Il problema della compatibilità finanziaria, intesa come copertura, si riversa così in sostanza sull'utilizzo responsabile degli strumenti di gestione del bilancio a disposizione di regioni ed enti locali per fare fronte ai miglioramenti retributivi. Molti organismi potrebbero, per esempio, finanziare gli aumenti stipendiali con minori spese permanenti o con incrementi di entrate proprie correnti.

In punto di riscontro della compatibilità macroeconomica, intesa come coerenza con gli obiettivi generali di finanza pubblica, la Corte dei conti ha raccomandato all'ARAN di effettuare stime analitiche dei costi basate non solo sul tasso d'inflazione programmata e sull'indice di variazione media della spesa del personale, ma anche alla stregua di altri parametri indicati nel D.P.E.F. e nelle leggi finanziarie (es. l'indebitamento netto della pubblica amministrazione rispetto al PIL; il tasso di incremento del PIL; il rapporto spese correnti - PIL; il rapporto redditi da lavoro dipendente nel settore pubblico- PIL).

L'impatto della concreta attuazione dei descritti accordi collettivi verrà esaminato nelle successive relazioni al Parlamento.

Passando, ora all'esame dei dati concernenti il costo del lavoro sostenuto nel periodo di riferimento dell'indagine, anni 1997 – 1998, si premette che la spesa per retribuzione lorda dei dirigenti e del personale dei livelli (escluso il restante personale) è analizzata calcolando la spesa media lorda per retribuzioni di ciascuna categoria di personale ed i loro reciproci rapporti e confrontando l'incidenza della retribuzione accessoria sul totale della retribuzione corrisposta, distinguendo il personale dirigente da quello dei livelli, che appartengono ad autonome aree di contrattazione collettiva.

La retribuzione dei dirigenti incide per oltre il 3 % sulla retribuzione complessiva del personale (indicatore 14: spesa dirigenti). Il dato è circa la metà di quello dell'intero comparto (quasi 5 %). Molto basso è il risultato per i comuni (circa 2,5 %) rispetto a quello di province e comunità montane (oltre il 6 %). Il rapporto tra retribuzione lorda dei dirigenti e retribuzione lorda dei livelli è di circa 2,5⁴¹.

L'incidenza della spesa per retribuzione accessoria sulla retribuzione complessiva è del 3 % circa per i dirigenti e dell'11,5 % per il personale dei livelli, con la sola eccezione per le Comunità montane, in cui l'incidenza della retribuzione accessoria del personale dei livelli è di solo il 5 %. Rispetto al totale del comparto, l'incidenza della retribuzione accessoria dei dirigenti dell'aggregato è superiore di un terzo, mentre quella del personale dei livelli è leggermente superiore (+ 1 %).

L'analisi delle amministrazioni dell'aggregato per gli anni 1997 – 1998 è stato svolto in relazione ai Comuni capoluoghi di provincia, quali insieme significativo delle amministrazioni del comparto.

In particolare, al fine di verificare la coerenza degli andamenti esposti nel paragrafo 4.1.2, sono stati calcolati gli indicatori 11 (spesa media per retribuzione lorda dirigenti), 12 (spesa media per retribuzione lorda livelli), 13 (forbice dirigenti livelli), 14 (incidenza spesa dirigenti), 24 (costo unitario medio giornaliero) e 10 (formazione), per i comuni in esame, degli anni 1997 e 1998.

A differenza di quanto ricavabile dai dati complessivi del 1998, la spesa per retribuzione lorda di dirigenti dell'insieme considerato aumenta, dal 1997 al 1998, del 4,5 % (anziché 9 %) e quella del personale dei livelli dell'1,08 % (anziché del 21 %). Se, in sede di analisi definitiva dei dati 1998 concernenti l'intero comparto, dovesse risultare confermata la tendenza evolutiva dell'insieme significativo, si verificherebbe una sostanziale realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica indicati nel D.P.E.F. 1999 – 2001 (incremento dei pagamenti per il personale in servizio intorno al 2 % nel periodo 1997 – 1998, tasso di inflazione 1,8 %, incremento PIL 1,3 %). Aumenti più significativi registra il costo unitario medio (+ 2,66 %).

Rimangono confermati i dati concernenti l'incidenza delle spese per i dirigenti (indicatore 14) rispetto al totale delle spese per retribuzione, attorno al 4 %, e la forbice fra la retribuzione media dei dirigenti e quella dei livelli, intorno al 3 % in lento aumento.

Infine, l'incidenza delle spese di formazione sull'intero costo del lavoro appare molto inferiore a quello risultante dai dati provvisori generali (0,21 % contro oltre l'1 %).

In proposito va ricordato che nel febbraio 1998 si è svolta la prima conferenza nazionale sulla formazione nel settore pubblico. Il Governo ha annunciato un piano straordinario, finanziato con fondi dell'Unione Europea e attraverso l'utilizzo combinato di altre risorse disponibili, con l'obiettivo di destinare entro il 2001 alla formazione l'1% della massa salariale.

⁴¹ Al fine di verificare la coerenza logica del sistema di indicatori utilizzato sono stati posti a confronto il rapporto tra forza lavoro media dei dirigenti e forza lavoro media del personale dei livelli, pari all'1,26 %, con quello tra la retribuzione lorda dei dirigenti e quella lorda dei livelli, pari al 3,42 %. Il rapporto tra l'incidenza della retribuzione dei dirigenti su quella dei livelli e l'incidenza della forza lavoro media dei dirigenti su quella dei livelli (pari a 2,57) è identico al rapporto tra la retribuzione media dei dirigenti e quella dei livelli, pari a 2,57 (indicatore 13; poiché anche nella retribuzione media viene considerato l'elemento forza lavoro media, i risultati dovevano essere identici).