

interessa, per esempio, evidenziare le norme fondamentali in tema di ordinamento degli uffici e del personale, che ampliano gli spazi di autonomia per le assunzioni.

L'evoluzione normativa e contrattuale in tema di rapporto di lavoro e di gestione del personale è stata negli ultimi anni particolarmente forte e, per alcuni aspetti, rivoluzionaria. I punti maggiormente innovativi sembrano essere:

1.- La modifica del sistema delle fonti, con l'attuazione di un importante processo di delegificazione. Oggi gli spazi di fonte normativa generale sono ricondotti a pochi aspetti di natura organizzativa quali le linee fondamentali per l'organizzazione degli uffici ed i modi di conferimento degli incarichi di direzione. Tutto il resto dell'attività organizzativa e di governo del personale, nel quadro di riferimento pubblicistico, è ricondotto nell'area dei poteri di diritto comune del datore di lavoro. Ne consegue la semplificazione delle decisioni in tema di personale privilegiando i criteri di efficienza ed efficacia gestionale.

2.- L'introduzione del principio della distinzione dei ruoli e delle competenze, con la separazione dei poteri tra organi politici e dirigenti.

3.- La modifica dei criteri di assunzione, selezione ed accesso del personale, in modo tale che si è chiarita la differenza tra assunzioni di personale già operante nell'ente, che costituisce una progressione interna regolata da aspetti contrattuali, ed assunzioni di personale esterno, che costituisce una forma di accesso per il quale occorre operare una selezione pubblica e dunque ricade nelle norme di diritto amministrativo. In proposito è utile richiamare quanto già osservato nel paragrafo introduttivo dell'analisi di comparto circa la necessità di contemperare l'applicazione degli istituti contrattuali coi principi che governano gli equilibri strutturali dei bilanci degli enti.

Il nuovo quadro giuridico ha permesso lo sviluppo di contratti collettivi nazionali di lavoro piuttosto innovativi rispetto al passato, tendenti a rendere le regole di gestione del personale pubblico congruenti con quelle del settore privato e, in generale, volte a rendere più flessibile il rapporto di lavoro nelle amministrazioni in funzione di servizi più efficienti.

Le principali caratteristiche del nuovo ordinamento professionale del personale non dirigente del comparto regioni-autonomie locali e degli aspetti normativi del contratto collettivo 1998-2001 sono state lumeggiate nel precedente referto sul costo del lavoro pubblico.

Il 23 dicembre 1999, dopo la positiva "certificazione" dei costi sottesi all'ipotesi di accordo da parte delle Sezioni Riunite della Corte, è stato stipulato il contratto collettivo riguardante l'area della dirigenza del comparto per il quadriennio normativo 1998-2001 ed il biennio economico 1998-1999. A prescindere dagli aspetti del trattamento economico, si presenta un "accordo quadro" leggero, entro cui collocare elasticamente il negoziato con ciascun dirigente per la definizione del contratto individuale, che deve contenere gli elementi giuridici e remunerativi relativi alla posizione ed agli obiettivi specifici da raggiungere. In sostanza non è applicabile sul punto alcuna norma speciale di diritto pubblico.

Tra le novità si segnalano l'istituto della risoluzione consensuale del rapporto e l'articolazione delle relazioni sindacali secondo lo schema ormai noto di contrattazione nazionale, decentrata integrativa a livello aziendale e territoriale, concertazione, informazione e consultazione.

Ai fini della contrattazione decentrata vengono individuate importanti materie negoziali, come la verifica delle condizioni per aumentare il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato nonché i criteri per la distribuzione delle relative risorse.

Nel complesso sembra di poter dire che sono state ricercate soluzioni negoziali abbastanza idonee a conciliare l'autonomia delle scelte organizzative degli enti con la tutela della dirigenza pubblica.

In sostanza le ultime tornate contrattuali hanno introdotto molteplici novità: l'attuale sistema di classificazione si pone in primo luogo obiettivi di flessibilità; poiché nel settore pubblico i costi del personale hanno anche una valenza di variabile macro-economica, lo sviluppo dei poteri della contrattazione integrativa aziendale dovrebbe servire a contemperare il rispetto dell'autonomia degli enti con l'esigenza di controllo della spesa complessiva del personale pubblico; il dirigente svolge la sua attività in forma autonoma derivante dalle responsabilità di gestione, risponde dei risultati ottenuti, è soggetto alla valutazione delle prestazioni rese e può essere revocato in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi; i contratti nazionali dettano disposizioni per lo sviluppo delle attività formative, riconoscendo che queste rappresentano una leva strategica per l'evoluzione professionale; la modifica dei sistemi retributivi basati sul merito ha imposto l'introduzione di nuovi strumenti di gestione del personale quali i sistemi permanenti di valutazione, la valutazione delle posizioni di "quadro" e le analisi dei fabbisogni formativi congruenti con l'evoluzione organizzativa; l'introduzione di sistemi di selezione pubblica ed interna snelli, rivolti principalmente alla ricerca della professionalità adatta rispetto al posto da occupare.

Va detto che in genere le amministrazioni faticano ad accettare i sistemi di valutazione. Tradizionalmente infatti la gestione del personale è stata basata sul paternalismo piuttosto che sulla razionalità e ciò ha portato a bassi livelli di fiducia da parte del lavoratore nei confronti delle scelte compiute dalla dirigenza, sovente timorosa di dover gestire situazioni conflittuali senza avere strumenti adeguati.

In tale contesto la contrattazione integrativa decentrata fortemente potenziata dagli accordi nazionali di comparto del 31 marzo e 1° aprile 1999, a quanto risulta, incontra tuttora notevoli difficoltà, in particolare presso gli enti di ridotte dimensioni, che stentano ad affrontare tematiche nuove e a gestire il personale in un quadro giuridico inusuale (per esempio: differenziazione della retribuzione anche a parità di mansioni; valutazione delle prestazioni lavorative di poche unità di personale, in assenza di soluzioni organizzative alternative e con scarse risorse finanziarie disponibili).

La situazione delle trattative e degli accordi decentrati è, complessivamente, migliore nelle province che nei comuni. Le comunità montane, i vari consorzi, le unioni di comuni ovvero i comuni più piccoli possono optare per l'attivazione della contrattazione a livello territoriale, che però finora non vede estesa applicazione, essendo difficile mettere insieme enti e soggetti con finalità alle volte diverse e con forte senso dell'autonomia, laddove il primo passo consisterebbe proprio in un'intesa tra sindacati e ANCI o UNCEM a livello di gruppi di enti.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti nell'adunanza dell'11 settembre 2000 hanno "certificato" positivamente, sia pure con raccomandazioni e riserve a cui si farà cenno in seguito, l'ipotesi di accordo successivo (le c.d. code contrattuali) che completa

il contratto collettivo nazionale del comparto per il quadriennio normativo 1998-2001 e per il biennio economico 1998-1999, firmato dalle parti il 14 settembre.

L'introduzione degli istituti di flessibilizzazione dei rapporti di lavoro rappresenta certamente l'aspetto più importante. Gli enti locali potranno cioè giovare del lavoro temporaneo (o interinale), dei contratti di formazione - lavoro e del telelavoro sperimentale, oltre che di assunzioni a termine e di rapporti a tempo parziale. Il tutto per consentire ad essi di gestire con elasticità le risorse umane e conseguire risparmi, in quanto il lavoro flessibile è anche visto in funzione del superamento del ricorso alle collaborazioni continuative o alle consulenze nell'espletamento di funzioni istituzionali.

Si tenga anche presente che gli enti locali sono chiamati ad assicurare il contenimento dei bilanci secondo gli indirizzi generali di politica economica in sede nazionale e comunitaria: L'art. 28 della legge n. 448 del 1998 istituisce un Patto di stabilità interno come contributo delle autonomie locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottati dall'Italia in adesione ai criteri di stabilità e crescita tra i Paesi dell'Unione europea. Ora, sembra di poter affermare che il sistema disegnato dalla legge n. 448, per conseguire un risultato rapido, finisca per poggiare sul miglioramento della parte corrente dei bilanci su cui grava come voce principale proprio la spesa del personale.

E' evidente che le autonomie locali sono oggi sovraccaricate di innovazioni e devono sforzarsi per trovare al loro interno vie di sviluppo organizzativo per risolvere problemi immediati derivanti anche dalla complessità delle nuove norme e delle regole contrattuali.

Questo percorso organizzativo implica un sapere finora ben poco diffuso negli enti locali. Tuttavia la possibilità reale di innovazione passa attraverso l'individuazione da parte degli organi responsabili di precise scelte in tema di organizzazione, dimensionamento del personale e retribuzioni differenziate con la relativa capacità di fare accettare tali modelli alla parte sindacale operante nell'ente. In realtà vi è il rischio concreto che vengano sovente perseguite forme di conservazione dei moduli tradizionali (appena travestiti) per paura di non sapere gestire il cambiamento a causa di carenze culturali e mancanza di strumenti gestionali adeguati.

In conclusione sembra proprio che gli enti locali si trovino oggi nel bel mezzo di una rivoluzione delle regole, delle logiche e della pratica di gestione del personale.

7.4.1 Assetto, consistenza e variazioni del personale

In generale la struttura del personale degli enti locali negli anni 1997 e 1998 è stata in larga parte ancora frutto dell'applicazione estensiva dell'ordinamento del pubblico impiego risalente agli anni 80, nato per migliorare la qualità dell'amministrazione ed eliminare le sperequazioni del trattamento economico, sostituendo alle carriere tradizionali il sistema delle qualifiche funzionali e dei profili professionali. A lungo andare, però, i risultati sono stati l'appiattimento e la demotivazione del personale, nonché la sua risistemazione in qualifiche superiori, sguarnendo sovente quelle di provenienza. Così, per esempio, nell'ambito degli enti locali sono scomparse prima e seconda qualifica e negli altri livelli si sono verificati

scollamenti tra ruolo formale e mansioni effettive degli addetti. I principi ispiratori del nuovo ordinamento del personale del comparto sono stati pensati anche per porre rimedio a tali situazioni.

Il concetto di organico si riferisce ai posti coperti o da coprire con rapporti di lavoro a tempo indeterminato, sia a tempo pieno che a tempo parziale ed esclude quindi le posizioni di lavoro temporaneo occupate con contratti a termine, pubblici o privatistici che siano.

La facoltà, fortemente rafforzata negli ultimi anni, di ricorrere a forme flessibili di assunzione e di impiego influisce sulla composizione della forza lavoro utilizzata, rendendo elastico il tradizionale concetto di dotazione organica. Pertanto i recenti interventi di rango legislativo introducono il concetto di fabbisogno di personale, da dimensionare alle reali e mutevoli esigenze di funzionamento di ciascun organismo amministrativo.

Gli enti locali sono tenuti in base alla legge n. 449 del 1997 ad adeguare i propri ordinamenti al principio della programmazione del personale in vista della riduzione delle relative spese. Questo non significa ridurre necessariamente gli organici, potendosi raggiungere l'obiettivo con soluzioni organizzative che, nel complesso, riducono i costi del personale (tempo parziale, orari flessibili, rapporti a tempo determinato, ecc.). In realtà, tuttavia, la Corte ha rilevato nella parte introduttiva del capitolo che nel periodo in esame, pur nella sostanziale stabilità del numero dei dipendenti, non si è verificata diminuzione della spesa del personale.

In tema di struttura del personale gli enti locali devono fare i conti anche coi vincoli imposti dal patto di stabilità interno. L'art. 28 della legge n. 448 del 1998 (vedi anche l'art. 30 della legge n. 488 del 1999) indicano alcune misure anche nel settore del personale, dove i risultati sarebbero più rapidi e di facile programmazione: riduzione della spesa attraverso limitazione delle assunzioni temporanee e del ricorso a consulenze esterne, soppressione di organi non indispensabili, gestione privata dei servizi pubblici locali.

Un nuovo impulso all'instaurazione di rapporti di lavoro a tempo parziale si deve alla legge n. 662 del 1996, integrata sul punto dalla successiva n. 127 del 1997.

Più recentemente la citata legge n. 449 ha dettato ulteriori disposizioni in materia per incentivare la trasformazione del rapporto a tempo pieno in quello a tempo parziale, restando rimessa alla contrattazione collettiva la salvaguardia delle esigenze organizzative dei piccoli comuni.

E' ovvio, infine, che la dotazione organica dei posti a tempo parziale può essere il frutto di autonome decisioni organizzative dell'ente, indipendenti dai meccanismi di trasformazione dei rapporti di lavoro da tempo pieno a tempo parziale su richiesta dei dipendenti, anche se ad ogni passaggio all'orario ridotto corrisponde la contrazione in organico di un posto a tempo pieno e l'introduzione di uno a tempo parziale.

Nello scenario di rinnovamento degli enti locali, dove si è inteso valorizzare l'autonomia ed il decentramento delle decisioni, i dirigenti rivestono un ruolo determinante, 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 ed al contratto collettivo attraverso la revisione statutaria e regolamentare.

Dalla normativa più recente esce ulteriormente rafforzata la figura del dirigente, a cui viene attribuita ogni effettiva competenza in materia di responsabilità gestionale, tra cui l'organizzazione concreta degli uffici e l'intera gestione dei rapporti di lavoro con i poteri del datore di lavoro privato e quindi attraverso atti di natura civilistica.

Tra le procedure per il reclutamento dei dirigenti la più interessante ed innovativa appare quella attraverso il contratto a tempo determinato, di diritto pubblico o privato. In tali casi, in base alla legge n. 127, occorre distinguere tra i contratti per la copertura di posti vacanti da quelli stipulati al di fuori della dotazione organica. Risulta che attualmente un buon numero dei comuni medio grandi abbia in servizio dirigenti a tempo determinato ed il fenomeno è destinato a crescere.

Altra forma di reclutamento dei dirigenti si svolge tramite il ricorso alla mobilità, anche tra organismi appartenenti a differenti comparti.

E' del tutto nuova la previsione della figura del direttore generale, introdotta dall'art. 6 della legge n.127. In precedenza statuti o regolamenti degli enti locali non avevano la possibilità di differenziare la dirigenza in più livelli o qualifiche, ma ciò non aveva impedito la stipulazione di contratti di diritto privato con soggetti, a cui affidare incarichi di coordinamento dell'attività dei dirigenti (c.d. city-manager). Ora il sindaco ed il presidente della provincia, previa deliberazione della giunta, possono nominare un direttore generale fuori organico e con contratto a tempo determinato. Nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti è consentita la nomina del dirigente generale, previa convenzione tra enti le cui popolazioni raggiungano insieme i 15.000 abitanti.

Negli enti di piccole dimensioni, dove l'organico non prevede la qualifica dirigenziale, la copertura dell'area di autonomia gestionale può essere risolta nell'ambito delle soluzioni offerte dalla legge n. 127, perché le relative funzioni possono essere svolte dai responsabili degli uffici indipendentemente dal loro livello di inquadramento.

L'assunzione del personale a tempo indeterminato viene regolata dalle disposizioni dei "collegati" alle leggi finanziarie 1998 e 1999. Con il provvedimento n. 449 del 1997 il legislatore, sul piano generale, ha abbandonato l'indirizzo del blocco delle assunzioni, individuando lo strumento di controllo della spesa per il personale nella programmazione del suo fabbisogno e puntando ad una riduzione complessiva degli addetti. Analogo è il tenore delle disposizioni della legge n. 448 del 1998.

La disciplina generale che regola le procedure di assunzione nella pubblica amministrazione è stata ridefinita dal d.lgs. n. 80 del 1998, dove si prevedono prove selettive, volte all'accertamento della professionalità richiesta con garanzia dell'accesso dall'esterno. Per quanto riguarda specificamente gli enti locali l'art. 23 del predetto decreto legislativo conferma l'autonomo potere regolamentare per la disciplina, nel rispetto dei principi, delle modalità di assunzione, dei requisiti di accesso e delle procedure concorsuali.

Il principio del concorso tradizionale risulta apparentemente affievolito, poiché la normativa attuale fa un riferimento più generico alle procedure selettive, termine che apre prospettive per soluzioni al di là della prassi consolidata. Inoltre gli accordi collettivi di comparto del 1999 offrono ampie possibilità di procedure selettive aperte al personale interno, prescindendo dal titolo di studio richiesto agli esterni. Il rischio è che il tessuto culturale degli enti locali, caratterizzato da pochi laureati, si impoverisca

ulteriormente in un momento in cui occorre trapiantare nuove professionalità per migliorare l'organizzazione.

In tema di assunzioni va richiamata l'attenzione su un'esperienza innovativa in corso dal 1994 e volta ad immettere in servizio presso gli enti locali un numero limitato di "quadri" (sesta, settima ed ottava qualifica) specializzati. L'iniziativa, destinata originariamente agli enti locali del sud, risulta attualmente estesa anche al resto del Paese. Il meccanismo è basato sulla selezione e poi sulla formazione dei candidati tramite il corso-concorso. Si tratta del progetto Riqualficazione delle pubbliche amministrazioni meridionali (RIPAM), affidato al FORMEZ e finanziato in gran parte dal Fondo sociale europeo. L'impegno complessivo per le sei edizioni del progetto ammonta a 57 miliardi, trenta dei quali, appunto, arrivati dalla Commissione europea.

Risultano 1632 borse di studio, 1164 posti a concorso ed 856 assegnati (se ne prevedono altri 300 entro la fine di quest'anno). Hanno aderito all'iniziativa 132 enti (tra questi anche il comune e la provincia di Napoli e la provincia di Roma).

Il rapporto di lavoro a tempo determinato è sempre stato una questione spinosa nel settore pubblico. La legislazione ha perseguito nel corso degli anni obiettivi diversi, dall'alleggerimento della pressione della disoccupazione, all'attenuazione dei rigori del blocco delle assunzioni, all'opportunità di far fronte ad eccezionali punte di lavoro (scadenze elettorali, censimento della popolazione, importanti manifestazioni ricorrenti, afflusso turistico, e così via).

E' evidente tuttavia che oggi ci sia una generale rivalutazione del rapporto di lavoro a termine, sottraendolo dal limbo della eccezionalità per considerarlo una normale opzione organizzativa, coerente con la fisiologia aziendale, anche se alcune forme di impegno lavorativo temporaneo, variamente definite e disciplinate, tendono a porre le premesse per il successivo impiego a tempo indeterminato.

Anche le procedure di reclutamento di questo personale possono essere disciplinate dagli enti con ampi margini discrezionali. Gli sviluppi contrattuali collettivi, su base nazionale e soprattutto quelli integrativi decentrati in tema di forme flessibili di impiego, suggeriscono l'opportunità che gli enti procedano con norme regolamentari a maglia larga, compatibili con le novità prospettate.

L'ultimo tassello in fatto di flessibilità della struttura e della gestione del personale è costituito dall'ingresso di nuove forme di utilizzazione del personale disciplinate dal diritto civile, la cui applicazione concreta è rimessa in gran parte alla specifica disciplina contrattuale collettiva (art. 22 d.lgs. n. 80 del 1998). Il riferimento è ovviamente ai contratti di formazione e lavoro, al lavoro interinale ed a quello a distanza (telelavoro).

Resta da dire, nel complesso, che buona parte del management pubblico stenta all'idea di utilizzare forme di lavoro atipico e le guarda con distacco. Anche i sindacati del settore pubblico, sia pure con diverse sfumature, sembrano dover superare alcune esitazioni nei confronti della flessibilità. Comunque, anche prima della regolamentazione in sede di accordi nazionali, si sono manifestate applicazioni spontanee e sperimentali degli istituti da parte delle amministrazioni più motivate ed intraprendenti.

Negli anni in esame gli enti locali, in particolare i comuni, hanno adoperato molte decine di migliaia di addetti in applicazione dell'istituto dei lavori socialmente utili (LSU).

L'attuale orientamento legislativo va nel senso di una graduale sostituzione del sistema dei lavori socialmente utili con altre forme di politiche attive del lavoro, di incentivi all'occupazione ed ammortizzatori sociali. L'obiettivo è quello di favorire la fuoriuscita degli addetti dal sistema mediante incentivi all'assunzione da parte di soggetti privati, poiché non vi sono reali prospettive per una assunzione di massa negli enti pubblici e la disciplina della materia è stata riordinata dal d.lgs. n. 468 del 1997.

Com'è noto, l'analisi della dinamica del personale si svolge attraverso l'esame di quattro fenomeni gestionali che modificano la struttura dei dipendenti nella loro distribuzione nelle categorie e nelle qualifiche, a prescindere per il momento dai problemi posti dal 1999 in poi in conseguenza della nuova classificazione degli addetti in quattro grandi aree: cessazioni dal servizio e assunzioni in servizio per varie cause tipizzate dalla RGS; mobilità esterna ed interna, anch'esse variamente disciplinate.

A questo punto occorre accennare alla mobilità esterna del personale, tenuto conto che anche tramite questo istituto si realizzano cessazioni, assunzioni e trasferimenti. Poiché è noto che uno dei fattori di inefficienza dell'apparato pubblico è rappresentato dalla distribuzione non oculata del personale, lo sforzo di razionalizzazione deve passare anche attraverso il ricorso alle varie procedure che regolano l'istituto della mobilità. Attualmente, per esempio, col passaggio previsto alle regioni ed agli enti locali di numerosi compiti per effetto del decentramento di cui alla legge n. 59 del 1997, nonché in conseguenza delle iniziative per la privatizzazione di servizi pubblici, è da attendersi che il fenomeno della mobilità assuma una notevole portata.

L'aspetto innovativo più evidente della nuova disciplina relativa alla mobilità dei dipendenti pubblici (d.lgs. n. 80 del 1998 e d.lgs. n. 387 del 1998) è l'abbandono della procedura centralizzata di gestione, che viene collocata nell'ambito delle funzioni conferite a regioni e province in materia di mercato del lavoro.

I contratti collettivi nazionali possono poi stabilire criteri e procedure per il passaggio diretto ad altre amministrazioni in ambito provinciale od allargato.

Nel concetto di mobilità interna sono comprese sia l'ipotesi di un mutamento del posto di lavoro nell'ambito delle unità organizzative dell'ente, sia quella di un mutamento del profilo professionale del dipendente. In questo secondo caso è più corretto parlare di mobilità professionale ed il nuovo ordinamento del personale del comparto prospetta una più ampia estensione di tale possibilità. Si tratta di punti particolarmente interessanti, perché la riallocazione del lavoratore nell'ambito dell'ufficio o dell'amministrazione è strettamente connessa alla della flessibilità, alla formazione per aggiornamento ed in definitiva alla variabilità del salario.

Passando, ora all'esame dei dati concernenti il personale delle amministrazioni dell'aggregato, si è ritenuto utile anzitutto rilevare nella tabella sottostante la consistenza dei dipendenti in servizio al 31 dicembre.

Tabella B

1997						
ENTI	Segretari	Dirigenti	Personale dei livelli	Restante personale	Totale	L.S.U.
PROVINCE	87	1.484	58.491	2.390	62.452	8.632
COMUNI	6.024	4.850	481.138	27.945	519.957	64.112
COMUNITA' MONTANE	14	324	5.517	1.595	7.450	1.270
CAMERE DI COMMERCIO	84	191	8.014	499	8.788	49
TOTALE GENERALE	6.209	6.849	553.160	32.429	598.647	74.063
1998						
ENTI	Segretari	Dirigenti	Personale dei livelli	Restante personale	Totale	L.S.U.
PROVINCE	85	1.498	58.683	2.411	62.677	10.086
COMUNI	5.473	4.987	481.857	24.829	517.146	74.176
COMUNITA' MONTANE	17	323	5.790	1.479	7.609	2.231
CAMERE DI COMMERCIO	93	199	8.011	541	8.844	43
TOTALE GENERALE	5.668	7.007	554.341	29.260	596.276	86.536

Complessivamente il personale, nelle sue componenti, è rimasto quasi invariato nel biennio.

Per quanto riguarda i segretari di province, comuni e camere di commercio, si fa rinvio all'apposita trattazione dedicata a questa categoria di personale. Viceversa i dati dei segretari delle comunità montane riportati debbono essere comunque considerati espressione di situazioni anomale e del tutto residue, perché normalmente spetta ai dirigenti in organico agli enti svolgere anche le funzioni di segretario generale.

La dirigenza nei comuni è relativamente scarsa, perché come è noto in moltissimi piccoli enti le responsabilità gestionali sono affidate a personale di qualifica inferiore.

L'Unioncamere, dietro richiesta della Corte, ha comunicato di recente che secondo le proprie rilevazioni la consistenza del personale camerale è stata nel 1999 di 8.608 unità, di cui il 3% dirigenti, poco più del 20% direttivi ed il 76% circa da ripartire tra le altre qualifiche. E' stato poi precisato che l'art. 12 della legge 11 maggio 1999 n. 140 ha previsto la possibilità di inquadramento nella qualifica dirigenziale di un certo numero di dipendenti camerale dell'ex 8° livello ed il beneficio potrebbe riguardare potenzialmente 70-100 soggetti.

Per il 1997 la R.G.S. ha rilevato nel comparto 326 dirigenti a tempo determinato e 482 per il 1998 (tavola 10.0.3 del conto annuale). In base ai dati analitici tratti dal sistema informativo, questa categoria di personale risulta aumentata negli enti dell'aggregato, in particolare nei comuni (da 35 a 56 unità nelle province; da 190 a 295 nei comuni e da 9 a 17 nelle comunità montane), in conseguenza evidentemente della flessibilità nella gestione delle risorse umane, voluta dal legislatore anche per la dirigenza.

Il restante personale, in lieve calo, rappresenta comunque circa il 5% del totale dei dipendenti e l'elevata incidenza nelle comunità montane si spiega con il fatto che le

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

regioni autorizzano gli enti ad assumere dipendenti a tempo determinato (c.d. stagionali con contratto di diritto privato) per le tradizionali attività vivaistiche e di forestazione.

Gli addetti ai lavori socialmente utili, particolarmente numerosi nei comuni, sono correttamente considerati a parte, perché utilizzati senza rapporto di lavoro e senza oneri finanziari a carico degli enti. Trattandosi di personale disomogeneo per provenienza e preparazione non è agevole valutare in via generale se e quale sia il suo apporto positivo alla funzionalità degli enti.

Tabella C

Enti	1997							
	Dotazioni organiche Dirigenti	Dirigenti in servizio al 31/12/1997	Vacanze	%	Dotazioni org. Personale t. indetermin.	Personale t. ind. in servizio al 31/12/1997 (dir. + liv.)	Vacanze	%
PROVINCE	2.083	1.484	-599	-29	73.074	60.149	-12.925	-18
COMUNI	6.361	4.850	-1.511	-24	540.575	485.988	-54.587	-10
COMUNITA' MONTANE	381	324	-57	-15	6.906	5.841	-1.065	-15
CCIA	281	191	-90	-32	8.772	8.205	-567	-6
TOTALE GENERALE	9.106	6.849	-2.257	-25	629.327	560.183	-69.144	-11
Enti	1998							
	Dotazioni organiche Dirigenti	Dirigenti in servizio al 31/12/1998	Vacanze	%	Dotazioni org. Personale t. indetermin.	Personale t. ind. in servizio al 31/12/1998 (dir.+ liv.)	Vacanze	%
PROVINCE	1.813	1.498	-315	-17	66.205	60.181	-6.024	-9
COMUNI	6.229	4.987	-1.242	-20	530.159	486.844	-43.315	-8
COMUNITA' MONTANE	381	323	-58	-15	7.062	7.592	530	8
CCIA	269	199	-70	-26	7.745	8.210	465	6
TOTALE GENERALE	8.692	7.007	-1.685	-19	611.171	562.827	-48.344	-8

In conseguenza degli interventi normativi e dei processi di riorganizzazione interna degli enti, le dotazioni organiche del personale a tempo indeterminato sono nel complesso diminuite (dirigenti e livelli senza i segretari), ma contemporaneamente è migliorato il grado di copertura dei posti, sintomo che il fabbisogno di risorse umane risulta gradualmente espresso con cifre più vicine alle reali necessità che in passato.

Tabella D

1997				1998			
Enti	Pers. femm.	Totale personale	% donne	Enti	Pers. femm.	Totale personale	% donne
PROVINCE	24.282	62.365	38,9	PROVINCE	24.630	62.592	39,4
COMUNI	244.071	513.933	47,5	COMUNI	244.525	511.673	47,8
COMUNITA' MONTANE	3.268	7.436	43,9	COMUNITA' MONTANE	3.365	7.592	44,3
CCIA	4.954	8.704	56,9	CCIA	5.040	8.751	57,6
TOTALE	276.575	592.438	46,7	TOTALE	277.560	590.608	47,0

La tabella ora riportata esamina il tasso di femminilizzazione dei dipendenti ed indica nel complesso un lento aumento del fenomeno, d'altra parte ben conosciuto da anni, anche se la massa del personale (esclusi i segretari di province, comuni ed enti camerali) è lievemente diminuita. Le varie indagini in materia segnalano che la dirigenza femminile incide ancora poco.

L'Unioncamere ha comunicato alla Corte che nel 1999 presso il sistema camerale il personale femminile è stato prevalente (5.024 donne contro 3.584 uomini) anche se solo l'1% di esse appartiene a qualifiche dirigenziali.

Tabella E

1997			
ENTI	Totale personale (a)	Dirigenti (b)	a/b
PROVINCE	62.365	1.484	42
COMUNI	513.933	4.850	106
COMUNITA' MONTANE	7.436	324	23
CAMERE DI COMMERCIO	8.704	191	46
TOTALE GENERALE	659.652	6.849	96
1998			
ENTI	Totale personale (a)	Dirigenti (b)	a/b
PROVINCE	62.592	1.498	42
COMUNI	511.673	4.987	103
COMUNITA' MONTANE	7.592	323	24
CAMERE DI COMMERCIO	8.751	199	44
TOTALE GENERALE	590.608	7.007	84

In tema di struttura del personale l'indicatore 8 consente di verificare che il carico della dirigenza è leggermente diminuito nel biennio, tenuto anche conto della diminuzione complessiva del personale e della sua composizione (dirigenti, livelli e restante personale).

Allo scopo di fornire un quadro più dinamico della struttura e consistenza del personale, è stata anche calcolata la media dei dipendenti in servizio (ripartiti tra dirigenti, livelli e restante personale) in base al numero di mensilità di stipendio liquidate nell'anno (indicatori 3, 4, 5 e 6 di cui alla tabella 1 in allegato). Le risultanze, si vedrà, sono state applicate poi ad altre elaborazioni, restando confermata anche per questa via la diminuzione del personale dei livelli e di quello restante.

Occorre in proposito precisare che, nel corso della raccolta degli elementi specifici per la costruzione di questi indicatori, la Corte ha verificato l'assoluta inattendibilità dei dati RGS (per il complesso dei comuni) relativi al numero delle mensilità di stipendio liquidate nel 1998 al 7° livello ed al restante personale. L'errore si annida nei conti completi ed incongruenti dei comuni (il 17% del totale). A seguito della segnalazione della Corte, la RGS si è riservata di revisionare questi dati del sistema informativo. Nel

frattempo, ai fini del referto, è stato necessario utilizzare i corrispondenti dati dei comuni con conto completo e congruente, che assicurano un sufficiente margine di validità dell'analisi.

Tabella F

1997			
ENTI	Dipendenti medi a tempo indeter.(a)-rest.pers	Dipendenti medi nell'anno (b) tutti	a/b
PROVINCE	60.142	62.838	96%
COMUNI	487.969	523.733	93%
COMUNITA' MONTANE	5.656	7.529	75%
CAMERE DI COMMERCIO	8.085	8.729	93%
TOTALE GENERALE	561.852	602.829	93%
1998			
ENTI	Dipendenti medi a tempo indeter.(a)-rest.pers	Dipendenti medi nell'anno (b) tutti	a/b
PROVINCE	60.399	63.045	96%
COMUNI	479.646	507.750	94%
COMUNITA' MONTANE	5.873	7.656	77%
CAMERE DI COMMERCIO	8.187	8.811	93%
TOTALE GENERALE	554.105	587.262	94%

La stabilità del personale a tempo indeterminato rispetto al totale dei dipendenti, calcolata in base agli indicatori precedenti, mostra percentuali relativamente costanti nel biennio. La normativa recente prevede una sempre maggiore omogeneizzazione del rapporto di lavoro pubblico con quello privato e favorisce l'utilizzo di forme flessibili d'impiego (art. 22 d.lgs. n. 80 del 1998 e art. 24 ccnl del 1° aprile 1999), ma l'incidenza dei nuovi istituti sull'impianto complessivo del personale non è ancora visibile nel periodo in esame e si ritiene che potrà raggiungere valori di una certa consistenza solo tra alcuni anni.

Il lavoro a tempo parziale, è noto, può riguardare nel periodo considerato tutti i profili professionali delle pubbliche amministrazioni, compreso il personale della polizia municipale e provinciale, escludendo i dirigenti sia pure con perplessità giurisprudenziali ed in dottrina. Il favore del legislatore è rivolto anche alla costituzione di rapporti di lavoro che nascono già a tempo parziale, in modo che gli enti dispongano così di un ulteriore strumento di flessibilità nella gestione del personale e revisione degli organici.

Il grado di attuazione della disciplina che ha inteso promuovere la diffusione dell'istituto è ora puntualmente analizzato nella tabella 2 in allegato usando gli indicatori 12, 13 e 14.

Il personale dei livelli a tempo parziale è in lieve aumento nel biennio rispetto al totale dei dipendenti di quella categoria in servizio (anch'essi lievemente aumentati), nel senso che nel 1997 ha inciso per circa il 2,5% e nel 1998 per poco più del 3%. L'istituto

trova applicazione soprattutto nelle comunità montane (13% in ciascun anno) e nelle camere di commercio (6% nel 1998). In tale contesto, sia nel 1997 che nel 1998 è più frequente il ricorso complessivo al tempo parziale fino al 50%, adottato da circa il 62% del personale interessato nel 1997 e dal 57% del medesimo nel 1998.

In controtendenza si pongono le camere di commercio, i cui dipendenti a tempo parziale hanno preferito nel biennio riduzioni dell'orario superiori al 50%.

In realtà, come evidenziato dall'indicatore 14, tramite l'applicazione del tempo parziale si è realizzata una riduzione del personale medio dei livelli pari a 5.371 unità nel 1997 e 6.745 nel 1998 rispetto al numero complessivo di tali dipendenti in servizio, qualora essi fossero stati tutti a tempo pieno.

I dati del periodo considerato sulla sostanziale stabilità del numero totale dei dipendenti e sulla stabilità del personale a tempo indeterminato sono coerenti con quelli concernenti il rapporto di sostituzione di tutto il personale cessato dal servizio.

Tabella G

1997			
ENTI	cessati nell'anno	assunti nell'anno	assunti/cessati
PROVINCE	4.150	2.706	0,65
COMUNI	32.367	25.310	0,78
COMUNITA' MONTANE	316	443	1,40
CAMERE DI COMMERCIO	554	537	0,97
TOTALE GENERALE	37.387	28.996	0,78
1998			
ENTI	cessati nell'anno	assunti nell'anno	assunti/cessati
PROVINCE	1.950	2.138	1,10
COMUNI	18.476	19.447	1,05
COMUNITA' MONTANE	320	628	1,96
CAMERE DI COMMERCIO	295	306	1,04
TOTALE GENERALE	21.041	22.519	1,07

L'indicatore 9, inferiore all'unità nel 1997, è compensato nel 1998 dal valore positivo corrispondente, anche se il fenomeno complessivo delle cessazioni ed assunzioni si è contratto nel periodo, confermando una situazione di staticità nei movimenti del personale.

Per quanto riguarda il sistema camerale, l'Unioncamere ha comunicato alla Corte che nel 1999 sono stati assunti 321 dipendenti, fra cui 27 dirigenti, 34 funzionari e 260 appartenenti ai livelli inferiori.

Se poi la valutazione viene effettuata aggiungendo l'utile elemento dei dipendenti medi nell'anno, si constata ancora più agevolmente che il tasso del turn-over diventa appena positivo nel 1998.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella H

1997				
ENTI	cessati nell'anno (a)	assunti nell'anno (b)	dipendenti medi nell'anno ©	indicatore (b-a)/c
PROVINCE	4.150	2.706	62.838	-2,30%
COMUNI	32.367	25.310	523.733	-1,35%
COMUNITA' MONTANE	316	443	7.529	1,69%
CAMERE DI COMMERCIO	554	537	8.729	-0,19%
TOTALE GENERALE	37.387	28.996	602.829	-1,39%
1998				
ENTI	cessati nell'anno (a)	assunti nell'anno (b)	dipendenti medi nell'anno ©	indicatore (b-a)/c
PROVINCE	1.950	2.138	63.045	0,30%
COMUNI	18.476	19.447	507.750	0,19%
COMUNITA' MONTANE	320	628	7.656	4,02%
CAMERE DI COMMERCIO	295	306	8.811	0,12%
TOTALE GENERALE	21.041	22.519	587.262	0,25%

Spicca il rapporto positivo del 4% nel 1998 per le comunità montane. In proposito si ritiene che esso derivi da cause contingenti e segnatamente da ingressi a seguito di procedure di mobilità (v. indicatore 11 successivo).

Il quadro si completa e si conferma, integrando l'analisi coi dati che segnalano uno specifico tasso complessivo di turn-over vicino allo zero in conseguenza della mobilità esterna ed in presenza di un calo dei dipendenti medi nel 1998.

Tabella I

1997				
ENTI	Ingressi da altri comparti (a)	Passaggi ad altri comparti (b)	Dipendenti medi nell'anno ©	Indicatore 100*(a-b)/c
PROVINCE	570	379	62.838	0,30%
COMUNI	3.826	4.321	523.733	-0,09%
COMUNITA' MONTANE	95	114	7.529	-0,25%
CAMERE DI COMMERCIO	35	40	8.729	-0,06%
TOTALE GENERALE	4.526	4.854	602.829	-0,05%
1998				
ENTI	Ingressi da altri comparti (a)	Passaggi ad altri comparti (b)	Dipendenti medi nell'anno ©	Indicatore 100*(a-b)/c
PROVINCE	568	294	63.045	0,43%
COMUNI	3.377	4.118	507.750	-0,15%
COMUNITA' MONTANE	309	155	7.656	2,01%
CAMERE DI COMMERCIO	70	56	8.811	0,16%
TOTALE GENERALE	4.324	4.623	587.262	-0,05%

7.4.2 Contrattazione collettiva. Costo del personale e costo del lavoro.

La contrattazione centralizzata ed affidata all'ARAN ha certamente contribuito fin dall'inizio a tenere sotto controllo l'inflazione ed a permettere l'entrata dell'Italia nel sistema della moneta europea.

In linea generale, per valutare correttamente l'effettiva crescita delle retribuzioni a seguito dei benefici degli accordi collettivi, occorre tenere presente la divaricazione tra data di stipulazione del contratto nazionale, data di decorrenza degli aumenti e data di erogazione in busta paga, che implica effetti di trascinamento degli oneri finanziari da un esercizio all'altro.

Le clausole economiche del contratto collettivo nazionale del personale non dirigente del comparto regioni-autonomie locali valido per il biennio 1998-1999 sono state esaminate nel precedente referto sul costo del lavoro pubblico.

Si osservi comunque in proposito che l'ARAN ha calcolato in misura dello 0,4% l'incremento medio ponderato della retribuzione individuale con decorrenza novembre 1998.

Durante il primo inquadramento nel nuovo ordinamento il personale viene collocato nella griglia predeterminata di posizioni giuridiche ed economiche sostanzialmente senza oneri aggiuntivi. Ancora oggi, però, è difficile valutare con ragionevole attendibilità se, con l'entrata a regime del sistema, i relativi costi potranno restare compiutamente sotto controllo. Ciò vale sia per il trattamento connesso alla progressione verticale di carriera, sia per la progressione economica orizzontale devoluta alla contrattazione decentrata.

L'istituto più innovativo del contratto è proprio quello di quest'ultima progressione all'interno della stessa categoria di appartenenza, mentre in precedenza l'unica possibilità di miglioramento economico era l'attribuzione del livello differenziato ovvero l'inquadramento in qualifica superiore, spesso con criteri difforni dalle previsioni legislative. Il rischio ora è che i contratti integrativi reintroducano surrettiziamente meccanismi automatici di progressione, assimilabili ai criteri del livello differenziato e quindi dell'anzianità di servizio pura e semplice. Resta poi il problema dell'effettivo finanziamento del "fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività" costituito presso ogni ente e della ripartizione delle sue risorse, giacché con esso si dovrà provvedere anche agli impegni continuativi derivanti dalla predetta progressione economica orizzontale.

Dietro richiesta della Corte, l'Unioncamere con nota 27 novembre scorso ha fornito il sottostante quadro sinottico in merito alla evoluzione della contrattazione decentrata integrativa presso gli enti camerali, esclusi quelli delle regioni Trentino Alto Adige e Sicilia, che hanno riferimenti contrattuali diversi.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Camere interessate	Camere che hanno sottoscritto contratti decentrati integrativi	Principali materie previste dal ccnl 1 4.1999 - riguardo alle quali sono stati sottoscritti contratti decentrati integrativi e relativo numero
91	51	Incentivazione produttività e miglioramento servizi 44 Progressione economica orizzontale (criteri) 10 Servizi essenziali in caso di sciopero 7 Orario di lavoro 3 Posizioni organizzative (criteri) 3

Nel biennio 1997-1998 molti enti locali si sono mossi con qualche ritardo nell'applicazione degli istituti retributivi per i dirigenti di cui alla tornata contrattuale 1994-1998, perché la corresponsione delle indennità di posizione e di risultato era subordinata a varie condizioni tra cui la ridefinizione dell'organizzazione e delle funzioni dirigenziali, la rideterminazione dell'organico e l'attivazione del servizio di controllo interno.

Il recente contratto collettivo di lavoro del personale con qualifica dirigenziale del comparto (stipulato il 23 dicembre 1999) si applica anch'esso per la parte economica al biennio 1998-1999. In sede di "certificazione" dell'attendibilità dei costi derivanti dall'accordo in questione, le Sezioni Riunite della Corte hanno formulato varie raccomandazioni ed osservazioni, tese nel complesso a rendere più attendibili le stime finanziarie ed economiche formulate dall'ARAN e dalle parti sociali.

Va subito osservato che comunque l'accordo concede poco in termini di incrementi automatici, intesi al recupero del tasso di inflazione programmato nel biennio.

Il baricentro è piuttosto rappresentato dalla costruzione delle risorse presso gli enti per sostenere l'erogazione degli emolumenti di posizione e di risultato. Il primo potrà variare da 17 ad 82 milioni lordi all'anno ed una quota non inferiore al 15% del fondo della dirigenza di ciascun ente sarà destinato alla retribuzione di risultato. Nel complesso, a regime, il trattamento lordo d'ingresso dei nuovi dirigenti sarà simile ai minimi retributivi della categoria nel settore privato.

In particolare, gli aumenti retributivi della componente tabellare, pari a 72.000 lire dal 1° novembre 1998 ed a 62.000 lire dal 1° luglio 1999, costituiscono insieme, secondo la Corte dei conti, un incremento percentuale per il biennio del 2,49% rispetto alla retribuzione media annua in godimento prima della stipula dell'accordo. Si tratta di un tasso che appare sostanzialmente in linea con la variazione dell'inflazione programmata per il periodo di riferimento, indicata nel Dpef 1998-2000 nella misura dell'1,8% per il 1998, dell'1,5% per ciascuno degli anni 1999 e 2000.

Passando ora a considerazioni di ordine più generale, occorre precisare anche nella presente sede che la politica dei redditi assume il contratto collettivo nazionale quale principale veicolo per il controllo della crescita della massa retributiva, intesa come insieme delle risorse finanziarie destinate alla retribuzione fissa (stipendio, indennità integrativa speciale ed altre indennità a carattere fisso e continuativo) ed alla retribuzione accessoria (straordinario, premi di produttività individuale e collettiva, altre indennità). In base dunque al predetto Dpef si stima che nel triennio 1998-2000 la spesa

per le retribuzioni dei pubblici dipendenti abbia un incremento medio annuo tendenziale pari al 2%.

Secondo l'indice delle retribuzioni contrattuali, pubblicato mensilmente dall'ISTAT e rielaborato dall'ARAN, che espone la dinamica delle retribuzioni pubbliche per il 1998, è segnalata una variazione media dell'1% rispetto al 1997 senza arretrati, senza cioè gli incrementi contrattuali maturati nel 1998 ma erogati nel 1999, che avrebbero quindi inciso per l'1%.

La retribuzione media annua pro-capite va considerata, è noto, come elemento di connessione tra la struttura della consistenza del personale e la composizione della spesa per esso. Si tratta di un dato particolarmente significativo, in quanto tiene conto sia della retribuzione tabellare e dei compensi accessori sia della distribuzione del personale nelle qualifiche sia, infine, dell'anzianità di servizio. Le analisi di compatibilità economica, cioè le verifiche della dinamica delle retribuzioni al personale pubblico rispetto alle grandezze macro economiche (in particolare il tasso d'inflazione previsto) considerate nei documenti di programmazione, negli accordi sulla politica dei redditi e nelle leggi finanziarie, adoperano appunto la nozione di retribuzione media pro-capite.

Passando ora all'esame dell'andamento del costo del personale e del lavoro nel periodo di riferimento, si premette che la spesa per la retribuzione lorda dei dirigenti e dei livelli rappresenta la base su cui è stata calcolata la retribuzione media unitaria per tali categorie (appartenenti a due autonome aree di contrattazione collettiva), confrontando poi l'incidenza degli elementi accessori rispetto alla retribuzione totale corrisposta. Nella spesa sono comprese le voci retributive fondamentali e quelle accessorie con carattere di continuità, escludendo gli arretrati ed i recuperi. Le somme corrisposte a titolo di arretrati sono state analizzate separatamente con la successiva tabella 6 allegata.

Su richiesta della Corte l'Unioncamere ha comunicato il 27 novembre scorso che non risultano negli anni in riferimento provvedimenti di natura giurisdizionale che abbiano comportato benefici economici a carattere generale per il personale camerale.

Nella tabella 3 in allegato l'indicatore 18 mostra per i dirigenti un aumento della spesa complessiva di poco più del 2% e della retribuzione media dell'1,9%.

In entrambi gli anni la retribuzione media dei dirigenti camerali è la più elevata (92,764 milioni e 95,400 milioni), quella dei dirigenti degli enti montani è la più bassa (quasi 76 milioni e 80 milioni).

L'incidenza della spesa per emolumenti accessori sulla retribuzione totale della dirigenza è aumentata alla fine del 1998 dal 3 al 7% nel complesso, con un andamento abbastanza coerente per ciascuna tipologia di enti (indicatore 21). Ciò significa che gli enti dell'aggregato hanno applicato gradualmente gli specifici emolumenti economici di posizione e di risultato previsti per la dirigenza già dall'accordo collettivo 1994-1998.

L'indicatore 20 della tabella sottostante esamina il rapporto tra la retribuzione dei dirigenti e quella del personale dei livelli, che resta stabile nel complesso e nell'ambito delle singole categorie di enti.