

La tavola analizza per tipologia di enti il rapporto tra i dirigenti ed il personale dei livelli. L'incidenza totale è stata dell'1,3%, ma a fronte di un rapporto del 2,8% nelle provincie e dell'1,1% nei comuni, spicca il rapporto del 7,4% nelle comunità montane. Si è già accennato, a proposito delle dotazioni organiche, che i dirigenti nelle comunità montane ricoprono anche le funzioni di segretario generale e che la bassa percentuale dei dirigenti nei comuni dipende dalla circostanza che negli enti di minori dimensioni le responsabilità di vertice spettano al personale del livello più elevato (8^a e 7^a qualifica).

Anno 1994 - Aggregato enti locali: incidenza delle donne dirigenti sul totale

AGGREGATO ENTI LOCALI	TOTALE DIRIGENTI	DIRIGENTI DONNE	% DONNE SUL TOTALE DEI DIRIGENTI
	a	b	b/a
PROVINCE	1.679	270	16,1
COMUNI	5.119	978	19,1
COMUNITA' MONTANE	333	48	14,4
CAMERE DI COMMERCIO	165	23	13,9
TOTALI AGGREGATO	7.296	1.319	18,1

Il 18% dei dirigenti nell'aggregato era costituito da donne. I comuni hanno mostrato la presenza più alta con il 19,1%. Al riguardo, si può osservare che il noto fenomeno della espansione quantitativa del personale femminile anche nell'aggregato enti locali non è ancora adeguatamente accompagnato dalla crescita del ruolo decisivo.

Per quanto riguarda il rapporto tra il restante personale ed il personale dei livelli nell'aggregato, si richiama la tavola già commentata nel precedente paragrafo sulle piante organiche.

Anno 1994 - Aggregato enti locali: movimento del personale

PERSONALE	01/01/94	CESSATI	ASSUNTI	USCITI	ENTRATI	31/12/94
DIRIGENTI	7.837	93	18	11	320	7.296
PERSONALE DEI LIVELLI	568.302	38.571	18.753	28.696	28.775	549.163
TOTALE	576.139	38.664	18.771	28.707	29.095	556.459
RESTANTE PERSONALE	48.85	4.328	3.41	1.47	628	48.743
TOTALE GENERALE	624.990	43.830	22.348	29.687	29.723	605.202

All'inizio del 1994, la consistenza totale del personale in servizio nell'aggregato era stata di 624.990 unità, mentre al 31 dicembre si era ridotta a 605.202 con una diminuzione di 19.788 elementi, pari al 3,17%. Il fenomeno è dovuto al maggior numero di cessati (43.830) rispetto agli assunti (22.348).

Sono risultati di apprezzabile rilievo anche i passaggi di livello, caratterizzati dall'attribuzione del livello economico differenziato (L.e.d.) e da ingressi nelle qualifiche superiori, ivi compresi quelli a seguito di concorso.⁸⁰

Nel 1994 le cessazioni hanno interessato il 7,01% della consistenza del personale all'inizio dell'anno, mentre le assunzioni il 3,57%.

In particolare, la flessione dei dirigenti è stata pari al 6,91%, quella degli appartenenti ai livelli pari al 3,37%, mentre il restante personale è rimasto praticamente stabile.

Il conto annuale della R.G.S., a sua volta, ha rilevato nell'analisi del comparto regioni-enti locali che durante il 1994 si è determinata una contrazione del 6,9% del personale di ruolo a fronte di un tasso di assunzione del 3,2%.

Tale scompenso è dunque un fenomeno generalizzato, che può trovare spiegazione nella politica di rigoroso contenimento della spesa per il personale e nel blocco più o meno parziale del turn-over, in attesa della riorganizzazione della pubblica amministrazione avviata concretamente nel 1993 col d. l. n. 29 e la legge n. 537.

b) Comuni 1995

Anno 1995 - Comuni. Consistenza del personale al 31 dicembre

PERSONALE	IN SERVIZIO	% SUL TOTALE DEL PERSONALE
DIRIGENTI	5.119	1,0
VIII	14.910	2,8
VII	38.321	7,2
VI	110.143	20,8
V	94.983	17,9
IV	89.019	16,8
III	123.569	23,3
II	7.559	1,4
I	1.074	0,2
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	479.578	90,4
DIRIGENTI + PERSONALE DEI LIVELLI	484.697	91,4
RESTANTE PERSONALE	45.769	8,6
TOTALE GENERALE	530.466	100

⁸⁰ Si precisa che, secondo la terminologia adottata dalla R.G.S., con le voci "usciti ed entrati" si intendono tutte le unità di personale che nell'anno per motivi vari hanno effettuato passaggi di livello.

La somma algebrica tra la consistenza iniziale, le cessazioni, le assunzioni, le uscite e le entrate nei livelli dovrebbe fornire il dato relativo al personale effettivamente in servizio al 31 dicembre 1994. In realtà la somma è 603.544, diversa per 1.658 unità dalla consistenza finale secondo i dati R.G.S. Tale discordanza si manifesta nei dati relativi al restante personale. Anche il saldo usciti /entrati che dovrebbe essere uguale a zero è invece positivo per 36 unità.

I dipendenti comunali in servizio alla fine del 1995 ammontano a 530.466 unità. Essi risultano così ripartiti: dirigenti 5.119, pari all'1% del totale; personale dei livelli 479.578, pari al 90,4%; restante personale 45.769, pari all'8,6%. In quest'ultima categoria è ricompreso anche il personale precario di istituzioni scolastiche gestite dai comuni a cui si applica il contratto del comparto scuola.

I più elevati addensamenti dei dipendenti di ruolo si rilevano tra il 6° ed il 3° livello, dove trovano collocazione complessivamente 417.714 unità, pari all'87,1% di tutto il personale dei livelli.

Nell'effettuare valutazioni sulla consistenza del personale dei comuni, si deve tenere presente in linea generale che il numero dei dipendenti è correlato ai servizi che il singolo ente ha ritenuto di dover attivare ed al tipo di gestione adottato. Infatti, solo nel caso di servizi gestiti direttamente, il personale addetto risulterà in carico al comune. Da indagini effettuate in sede di referto sulla finanza locale, è emerso che nel centro-nord d'Italia è diffuso l'affidamento della gestione di servizi a strutture esterne al comune, mentre nelle aree meridionale ed insulare è stata riscontrata una prevalenza delle forme di gestione diretta. In tali territori, risulta anche una minore attivazione di servizi.⁸¹

Anno 1995 - Comuni. Variazioni della consistenza del personale

PERSONALE	1/1/95	31/12/95	VARIAZIONE	
			b-a	b/a
DIRIGENTI	5.122	5.119	-3	-0,1
VIII	14.776	14.910	134	0,9
VII	37.075	38.321	1.246	3,4
VI	108.550	110.143	1.593	1,5
V	92.040	94.983	2.943	3,2
IV	90.562	89.019	-1.543	-1,7
III	126.505	123.569	-2.936	-2,3
II	7.695	7.559	-136	-1,8
I	1.119	1.074	-45	-4,0
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	478.322	479.578	1.256	0,3
RESTANTE PERSONALE	42.247	45.769	3.522	8,3
TOTALE GENERALE	520.569	525.347	4.778	0,9

All'inizio del 1995, il totale del personale dipendente è stato di 525.691 unità. Rispetto a tale dato, la consistenza rilevata l'ultimo giorno dell'anno (530.466) evidenzia un incremento complessivo di 4.775 unità, pari a 0,9% della consistenza iniziale.

L'esame della tavola rivela una sostanziale stazionarietà nel numero dei dirigenti e del personale delle qualifiche funzionali nel complesso, sia pure con oscillazioni positive e negative nei singoli livelli, mentre il restante personale, essendo passato da 42.247 a 45.769 unità, cresce dell'8,3%.

⁸¹ Corte dei conti. Il costo del lavoro pubblico nel 1993, pag. 190.

Anno 1995 - Comuni: movimento del personale

PERSONALE	01/01/95	CESSATI	ASSUNTI	USCITI	ENTRATI	31/12/95
DIRIGENTI	5.122	317	134	55	235	5.119
PERSONALE DEI LIVELLI	478.322	16.032	16.690	35.314	35.912	479.578
RESTANTE PERSONALE	42.247	18.120	22.425	1.482	699	45.769
TOTALE	525.691	34.469	39.249	36.851	36.846	530.466

La conferma della tendenza si riscontra nella tavola che precede, dove è rappresentato il movimento di tutto il personale nel corso dell'anno, ivi compresa la c.d. mobilità verticale, espressa dalle colonne "usciti" ed "entrati", che registrano il passaggio da un livello inferiore a quello superiore all'interno della medesima amministrazione. Questa dinamica dovrebbe essere per definizione complessivamente uguale a zero, ma in realtà, come si è già avuto modo di osservare, nei conti annuali trasmessi dagli enti talvolta tali numeri sono discordanti.

Data la considerevole presenza del restante personale nei comuni, si ritiene utile illustrare con la tavola seguente la consistenza di questi dipendenti, ripartiti a seconda delle caratteristiche del rapporto di lavoro, confrontando i singoli dati alla fine del 1994 e del 1995.

Raffronto 1994-95. Comuni. Consistenza e ripartizione del "restante personale"

PERSONALE	IN SERVIZIO AL 31.12.94	IN SERVIZIO AL 31.12.95	%
Personale a part-time	5.182	5.854	12,97
Pers. contrattista	1.340	1.356	1,19
Pers. non di ruolo	11.482	10.495	-8,60
Pers. temporaneo	24.243	28.064	15,76
TOTALE	42.247	45.769	8,34

Si precisa che la R.G.S. comprende nella dizione "personale non di ruolo" i dipendenti il cui rapporto di lavoro, seppure a tempo indeterminato, rientra nel concetto di precarietà, non coprendo posti nel ruolo organico. Il "personale temporaneo" indica poi i dipendenti assunti a tempo determinato e tra essi vanno inclusi i temporanei con rapporto di lavoro a tempo parziale.

La variazione complessiva in aumento dell'8,34% deriva principalmente dal personale temporaneo, passato da 24.243 a 28.064 unità (+15,76%). Gli incrementi numerici sono molto contenuti per i dipendenti a part-time e per i contrattisti, mentre il personale non di ruolo è diminuito di circa 1.000 unità, pari a -8,60%.

3.7.4 Assunzioni e cessazioni del personale

Le assunzioni nella P.A. sono state per anni soggette a drastiche limitazioni che hanno riguardato anche gli enti locali. La legge ha imposto limiti numerici via via più stretti (a parte altre condizioni), temperati peraltro da deroghe e speciali autorizzazioni. In generale,

la possibilità di coprire posti vacanti in organico è stata legata ad una percentuale del numero delle cessazioni avvenute in un certo periodo, che è andata gradualmente riducendosi. La ricorrente insistenza sul blocco dell'ingresso di personale stabile ha lasciato agli enti l'unico sfogo di assumere a tempo determinato, peraltro a continua rotazione con conseguente spreco di risorse per addestramento a fondo perduto.

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

Tuttavia, sia pure in modo farraginoso, dalla stessa legge n.537 e da altri testi normativi successivi è emersa una diversa considerazione degli enti locali che si trovino in equilibrio finanziario, per i quali il regime vincolistico appare attenuato, sempre ovviamente nei limiti delle disponibilità finanziarie. Per esempio, il d.l. n.574 del 1994, sostituendo il comma 11 dell'art.3 della legge n. 537, consentiva agli enti sani inferiori a 10.000 abitanti le assunzioni di personale per i posti messi a concorso entro il 31 agosto 1993 e la copertura entro il limite del 50% di quelli resi vacanti dopo quella data.

A sua volta, l'art.22 comma 11 della legge 23 dicembre 1994 n.724 escludeva gli enti non strutturalmente deficitari dal divieto generalizzato di assumere personale.

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

La recente legge n.662 del 1996 (collegata alla Finanziaria 1997) stabilisce chiaramente, all'art.1 comma 46, l'esonero degli enti locali sani e di quelli disestati, per i quali sia intervenuta l'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato, dal regime di blocco delle assunzioni, previsto per il 1997 dal medesimo testo di legge per la generalità delle amministrazioni. Sono fissate due fasi. Fino alla rideterminazione delle dotazioni organiche, gli enti potranno effettuare assunzioni per coprire tutti i posti messi a concorso alla data del 31 agosto 1993 e quelli resisi vacanti in data successiva, ma entro il limite del 50%. Dopo la rideterminazione delle dotazioni organiche, gli stessi enti potranno assumere fino alla concorrenza di tutti i posti vacanti. Gli enti disestati che abbiano ottenuto l'approvazione della nuova pianta, del piano di risanamento e del bilancio equilibrato, in presenza di posti vacanti potranno a loro volta, chiedere al Dipartimento della funzione pubblica assegnazioni di personale secondo le procedure di mobilità.

La legge n.127 del 1997 all'art.6 comma 12 ha infine ripristinato concorsi riservati interamente al personale degli enti sani, in relazione a particolari profili professionali, caratterizzati da capacità acquisite esclusivamente all'interno dell'ente stesso.

I criteri generali per la selezione del personale sono fissati dall'art.8 del d.l.vo n.29 ma la potestà statutaria e regolamentare riconosciuta agli enti locali dalla legge n.142 del 1990 permette ad essi di modulare in concreto certi aspetti della disciplina dell'accesso all'impiego. Il successivo art.36 del d.l.vo n.29 stabilisce le seguenti modalità di assunzione:

- a) concorso pubblico, corso-concorso o selezione mediante svolgimento di prove intese all'accertamento della professionalità richiesta;
- b) avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento per le qualifiche ed i profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo;
- c) chiamata numerica degli iscritti nelle apposite liste di collocamento per l'assunzione di appartenenti alle categorie protette.

Il personale a tempo parziale viene reclutato con le medesime modalità e procedure.

Il regolamento di cui al DPR n.487 del 1994 ha disciplinato i requisiti per le assunzioni, le modalità e le fasi concorsuali, giungendo a penetranti dettagli di tipo operativo. Il provvedimento ha avuto il pregio di puntualizzare ed uniformare la materia per esigenze di garanzia e trasparenza, però ha introdotto non pochi elementi di rigidità con conseguente riduzione degli spazi di autonomia degli enti locali. Per queste ragioni, essi hanno rivendicato una disciplina nazionale semplice e costituita da un numero limitato di indirizzi generali di carattere programmatico. L'istanza sembra essere stata accolta dal legislatore, ora che l'art.6 comma 9 della legge n.127 del 1997 affida alla potestà regolamentare degli enti la disciplina della materia, nel rispetto dei principi fissati dall'art.36 del d.l.vo n.29.

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

Il d.l.vo n. 29 non disciplina l'accesso alla dirigenza per gli enti locali. Il D.P.C.M. n. 439 del 1994, a sua volta, riguarda l'accesso alla dirigenza nello Stato e negli enti pubblici non economici, ma può essere considerato anche per gli enti locali un primo esempio di regolamentazione della materia, ovviamente derogabile da essi sulla base di circostanze peculiari e nel quadro dell'autonomia che li caratterizza. La via d'accesso privilegiata, ai sensi di questo regolamento, resta il pubblico concorso per esami, a cui sarà destinato il 70% dei posti disponibili, mentre il residuo 30% dovrà essere coperto tramite il corso-concorso, che in linea di principio sembra più idoneo a coniugare il momento della selezione con quello della formazione professionale di base.

Molto più interessante ed innovativa si presenta invece la nuova procedura di reclutamento per dirigenti attraverso il contratto a tempo determinato di diritto pubblico o, eccezionalmente, di diritto privato.

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

Certo, sul terreno dei fatti probabilmente non risulta facile trovare i soggetti "giusti" e gli amministratori possono ricorrere ai concorsi o affidarsi a società di consulenza. Per ovviare a queste difficoltà, presso la banca dati dell'ANCI è stato allestito un apposito servizio per il reperimento di personale altamente specializzato, a cui si rivolgono molti comuni.

La legge n. 127 del 1997 ha ora stabilito con l'art. 6 comma 4 che il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, negli enti in cui è prevista la dirigenza, stabilirà limiti, criteri e modalità con cui stipulare, al di fuori delle dotazioni organiche, contratti a tempo determinato per i dirigenti e le alte specializzazioni.

Le procedure di reclutamento del personale degli enti locali con rapporto a tempo determinato rientrano tra le materie soggette alla disciplina pubblicistica. Il nuovo contratto collettivo fa infatti un semplice rinvio su questo punto ai principi stabiliti dall'art. 36 del d.l.vo n.29. Il principio fondamentale è quello di operare comunque una selezione, che può essere disciplinata dagli enti con propri provvedimenti regolamentari. Anche per questo personale, è obbligatorio ricorrere al reclutamento tramite gli uffici circoscrizionali per l'impiego, quando l'assunzione si riferisce a profili professionali che richiedono il requisito della scuola dell'obbligo.

La consolidata tendenza normativa diretta all'inserimento in ruolo del personale precario è proseguita anche in anni recenti, perché per esempio l'art. 1 comma 14 della legge n.549 del 1995, già citato, ha autorizzato gli enti sani ad indire concorsi per titoli per la trasformazione dei rapporti di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato.

L'assunzione tramite gli uffici circoscrizionali per l'impiego è stata riordinata col D.P.R. n.487 del 1994. L'uso di tale sistema è indefettibile per la copertura dei posti di ruolo per i quali è richiesto il titolo di studio della scuola dell'obbligo e perciò per i posti fino alla 4^a qualifica funzionale.

L'assunzione obbligatoria da parte degli enti, senza concorso, di soggetti appartenenti a determinate categorie protette, in una percentuale prestabilita e mediante gli uffici circoscrizionali dell'impiego, è disciplinata anch'essa col predetto DPR n. 487.

Dal 1994 è in corso di realizzazione una esperienza innovativa per le assunzioni negli enti locali mediante l'immissione di quadri limitati nel numero ma altamente qualificati.⁸² Si tratta di un meccanismo di reclutamento del personale basato sulla selezione e poi sulla formazione dei candidati, tramite il corso-concorso, mettendo a disposizione delle amministrazioni quadri anche tecnici, utilizzabili al meglio fin dall'inizio del servizio.

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

L'iniziativa ha un costo finanziario complessivo di L.31.766.865.000 ed è cofinanziata al 75% dal Fondo sociale europeo, che per la prima volta in Italia partecipa ad attività formative dirette alle pubbliche amministrazioni. Il reclutamento del personale è a costo zero per gli enti che operano nelle regioni meridionali, i cui territori ricadono nel programma.

Nella prima fase del progetto, rivolto alle aree delle province di Frosinone, Chieti, Campobasso, Benevento, Cosenza, Catanzaro, Reggio Calabria, Potenza e Nuoro, 59 comuni hanno messo a concorso 113 posti di 6^a, 7^a e 8^a qualifica funzionale, previa assegnazione di 161 borse di studio. Ultimate le attività didattiche e la selezione finale, la G.U. ha pubblicato nel giugno 1996 la graduatoria di merito e dal successivo mese di settembre i vincitori sono entrati in servizio.

⁸² Relazione sullo stato della P.A. 1995-1996, vol.I^o, pag. 168 e segg.

Sulla G.U. del 21 novembre 1995, è stato pubblicato un nuovo bando di concorso per 178 posti nelle predette qualifiche, messi in palio da 54 comuni di 7 regioni centromeridionali (Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sardegna), previa assegnazione di 261 borse di studio. La procedura relativa sta per concludersi.

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

Superata la fase sperimentale, il progetto costituisce ormai un modo verificato e moderno di accesso all'impiego locale, idoneo ad immettere, soprattutto negli enti del mezzogiorno, giovani capaci di fornire elevati contributi professionali.

Ora, alcune considerazioni in tema di mobilità.

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

Le meno recenti disposizioni in materia derivanti da accordi sindacali e circoscritte ai singoli comparti si sono intrecciate con quelle statali, di portata ed incidenza ben maggiori (art. 35 d.l.vo n.29 e art. 3 legge n.537). In particolare, quest'ultima legge ha disciplinato la situazione del personale in esubero, prevedendone la disponibilità in attesa di una diversa sistemazione o, al limite, il collocamento a riposo. Si deve però dire subito che le disposizioni di cui ai commi 47-52 non si applicano agli enti locali sani. Lo stesso vale per quelli dichiarati in dissesto e che abbiano approvato l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato (art.1 comma 6 legge n.549 del 1995).

Finora, in sostanza, a parte i casi di mobilità volontaria, si è verificata l'attivazione della sola mobilità d'ufficio per i dipendenti in eccesso dei comuni dissestati da riassorbire nell'ambito della provincia e della regione di appartenenza dell'ente interessato (art. 6 comma 15 legge n.127 del 1997). A tal fine, nel corso del 1995 il Dipartimento della funzione pubblica ha emesso 79 decreti per 399 unità trasferite.⁸³

La mobilità volontaria può essere attuata anche mediante accordi decentrati tra le amministrazioni e le rappresentanze sindacali alla stregua dell'art. 35 comma 8 del d.l.vo n.29. L'art.24 del CCNL dirigenti e l'art. 27 bis dell'accordo integrativo del comparto sottoscritto il 6 luglio 1995 hanno gettato le basi di tali procedure, volte a prevenire la dichiarazione di eccedenza e successivamente i trasferimenti d'ufficio. La mobilità volontaria può essere applicata anche al personale in esubero degli enti dissestati, ai quali altrimenti resta riservata l'apposita disciplina dell'art. 3 comma 14 della legge n.537 e dell'art. 10 del regolamento approvato con decreto del Ministro per la funzione pubblica n. 112 del 1995.

a) Aggregato 1994.

La tavola 3 in allegato analizza le cause di cessazione dal servizio, disaggregando i dati per le tre categorie di dipendenti (dirigenti, personale dei livelli, restante personale).

⁸³ Relazione sullo stato della P.A. 1994-1995, I° volume, pag. 173 e segg.

La dizione della R.G.S. "passaggi ad altre amministrazioni" indica i dipendenti che hanno lasciato l'amministrazione di appartenenza a seguito di processi attivati dalla mobilità o da istituti simili e non a seguito di comando o posizione di fuori ruolo.

Le cessazioni complessive intervenute durante il 1994 sono risultate 43.698, pari a circa il 7% della consistenza del personale all'inizio dell'anno (624.990 unità). Le principali cause sono costituite dalle dimissioni (19.730 unità, pari al 45,2%) e da "altre cause" (13.511 unità, pari al 30,9%).

E' degno di nota che il collocamento a riposo per limiti di età è avvenuto solo per 6.893 dipendenti, pari al 15,8% delle cessazioni totali, e che il passaggio ad altre amministrazioni ha interessato 3.564 soggetti (8,2%).

Le dimissioni sono state prevalenti sia tra i dirigenti (45,2%), sia tra gli appartenenti ai livelli (48,8%), mentre le cessazioni per altre cause hanno raggiunto l'80% tra il restante personale.

E' chiaro che le situazioni si presentano diversificate in ciascuna categoria di enti e per le varie figure di personale. Basterà qui far presente che le dimissioni, ovunque causa prevalente di cessazione, sono state il 62,6% nelle province, il 42,6% nei comuni ed il 39,5% nelle comunità montane.

In conclusione, si può ragionevolmente ritenere che nel 1994, tramite l'utilizzo diffuso delle dimissioni, molti dipendenti abbiano inteso tutelare al meglio la posizione pensionistica e previdenziale già acquisita, alla luce della normativa all'epoca vigente.

Il fenomeno delle assunzioni è analizzato nella tavola 4 allegata, disaggregando i dati secondo lo schema precedente.

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

Le assunzioni complessive sono risultate 22.445, pari al 3,6% della consistenza del personale all'inizio dell'anno.

L'esame delle modalità di costituzione del rapporto di servizio evidenzia che l'accesso tramite procedure concorsuali, che nella p.a. rappresenta tuttora la via normale, ha riguardato 13.673 unità, pari al 60,9% del totale delle assunzioni. Al secondo posto, si pongono le varie modalità inserite sotto la voce altre cause (5.792 unità, pari al 25,8%). Restano infine le assunzioni tramite procedimenti attivati dalla mobilità o da istituti simili, che hanno coinvolto 2.980 unità, pari al 13,3%.

Le assunzioni per concorso sono state prevalenti tra i dirigenti (64,5%) e tra i dipendenti dei livelli (66,6%), mentre quelle per altre cause sono salite al 65,7% tra il restante personale.

Anche qui le situazioni sono diversificate nell'ambito di ciascuna tipologia di enti e della singola categoria di personale. Le assunzioni per concorso sono state la maggior parte nelle province (55,9%) e nei comuni (61,8%), ma non nelle comunità montane (40,4%), dove il 46,6% dei nuovi rapporti di lavoro è stato costituito in altro modo.

Le variazioni assolute e percentuali tra il numero delle cessazioni ed il numero delle assunzioni, distinte per categorie di enti e di personale, sono illustrate ora dalla tavola 5 allegata.

La differenza percentuale negativa per l'intero aggregato è stata di 21.253 unità, pari al 48,64%. Variazioni in diminuzione sono poi generalizzate, tranne che per il personale dei livelli delle comunità montane, dove 29 dipendenti in più corrispondono alla percentuale di incremento del 10,78%.

b) Comuni 1995

I dati sintetici forniti dalla R.G.S. non consentono di analizzare i fenomeni delle assunzioni e cessazioni dal servizio nell'anno in riferimento.

3.7.5 Nuova contrattazione collettiva

Il titolo 3° del d.l.vo n.29 del 1993 è dedicato alla contrattazione collettiva (nazionale e decentrata) ed alle norme che regolano il passaggio graduale al nuovo sistema. Si procede per accordo tra le parti su tutte le materie relative al rapporto di lavoro, con esclusione solo di quelle riservate specificamente agli atti normativi e amministrativi secondo il disposto dell'art. 2 comma 1 lettera c) della legge n.421 del 1992. L'intento del legislatore delegato è stato quello di ricondurre ad una visione globale la strategia di contrattazione nel quadro delle compatibilità offerte dalla finanza pubblica (art.50 comma 1), in modo da porre sotto rigido controllo la spesa per il personale, evitare effetti di trascinamento ed adoperare lo strumento degli accordi come una delle leve per lo svecchiamento del pubblico impiego e della struttura amministrativa.

Il legislatore delegato ha in sostanza posto le basi per un definitivo assetto delle fonti disciplinatrici del rapporto di lavoro pubblico, anche con l'affermazione della sua contrattualizzazione secondo le norme del diritto civile.

I contratti collettivi sono stipulati per comparti della p.a. comprendenti settori omogenei ed affini. Tali aggregazioni rispondono ad esigenze di politica retributiva (art. 45 comma 2). Del comparto regioni e autonomie locali fa parte - per quanto qui interessa - il personale dipendente da province, comuni, comunità montane (compresi consorzi, associazioni e comprensori tra gli enti). In ciascun comparto, è prevista un'area di contrattazione separata per il personale dirigente.

Gli accordi hanno validità quadriennale per la parte normativa (1° gennaio 1994-31 dicembre 1997) e validità biennale per quella economica (1° gennaio 1994-31 dicembre 1995). Gli incrementi retributivi, a regime, sono stati previsti nella misura del 6%, quale limite di compatibilità finanziaria generale.

Il 10 aprile 1996 è stato sottoscritto il nuovo contratto collettivo nazionale dei dirigenti del comparto.

Tra gli elementi di maggiore novità, vi è l'introduzione della qualifica dirigenziale unica, salvo conservazione del trattamento economico in godimento, se più elevato rispetto a quello attribuito alla nuova qualifica, la quale però non presuppone necessariamente una correlativa unicità di posizione. Ciò favorirà l'autonomia organizzativa degli enti locali, consentendo una gestione flessibile dell'attribuzione degli incarichi e quindi dei percorsi di sviluppo professionale e di carriera, secondo il principio della dinamicità degli uffici fissato dal d.l.vo n.29.

Il contratto si è posto l'obiettivo di avviare la trasformazione della struttura della retribuzione pubblica, avendo come riferimento tendenziale quella dei dirigenti privati in base al principio del trattamento economico variabile alla stregua delle funzioni attribuite nonché dei risultati raggiunti, e non del mero raggiungimento dell'anzianità di servizio. Le due ultime retribuzioni di posizione e di risultato, del tutto innovative, sono finanziate mediante la costituzione di appositi fondi alimentati dalle risorse destinate all'indennità di funzione di cui all'art. 38 del D.P.R. n. 333 del 1990 (con cui era stato recepito il contratto precedente) e poi da ulteriori incrementi specificati minutamente.

Pertanto, oggi la struttura retributiva dei dirigenti del comparto consta delle seguenti voci (art.33):

stipendio tabellare, indennità integrativa speciale, retribuzione di anzianità già acquisita, retribuzione di posizione, retribuzione di risultato, con rinuncia a qualsiasi forma di automatismo nella progressione economica.

I cardini dell'accordo per il secondo biennio economico (sottoscritto il 19 dicembre 1996) sono una più ampia flessibilità nell'utilizzo dei fondi destinati alle voci della retribuzione variabile e l'introduzione di un'assicurazione per la responsabilità civile, cioè per i danni causati dai dirigenti con atti e fatti collegati alla loro attività, che implica oggi nuove e maggiori responsabilità.

Il processo di privatizzazione del rapporto di lavoro dirigenziale è stato recentemente completato dall'art.11 comma 4 lett.a) della legge n. 59 del 1997 con l'estensione anche ai dirigenti generali.

Il nuovo contratto collettivo nazionale del personale non dirigente del comparto è stato sottoscritto il 6 aprile 1995. Si applica a tutti i dipendenti inquadrati dalla 1^a alla 8^a qualifica funzionale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato (di ruolo) ed a tempo determinato, nelle varianti a tempo pieno ed a tempo parziale. La validità biennale della parte economica è scaduta il 31 dicembre 1995 ed il nuovo accordo specifico è stato firmato il 16 maggio 1996.

Il contratto, stipulato in un momento difficile del Paese che ha imposto e impone forti vincoli della spesa, è contrassegnato da incrementi economici a regime decisamente contenuti entro i ristretti limiti delle compatibilità finanziarie già dette. Pertanto, l'entità delle risorse destinate al salario accessorio incentivante non favorisce ancora un forte impatto dei relativi istituti sull'organizzazione del lavoro.

Quanto ai contenuti, un elemento caratteristico è la flessibilità delle strutture retributive sotto vari aspetti, per esempio l'erogazione di compensi incentivanti, anche a livello individuale, legati a concreti risultati migliorativi di produttività. Per converso, sono aboliti gli automatismi di aumento delle retribuzioni per anzianità. In seguito alla stipula del nuovo CCNL, la struttura retributiva del personale del comparto consta delle voci qui di seguito elencate.

A) Elementi fondamentali:

stipendio tabellare, retribuzione individuale di anzianità già acquisita, indennità integrativa speciale, livello economico differenziato già acquisito, assegni per nucleo familiare, 13^a mensilità.

B) Elementi accessori:

compensi per lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi; premi individuali per la qualità delle prestazioni; indennità per lavori disagiati e/o pericolosi, di reperibilità, di turno, ecc.; indennità fisse; compensi per particolari posizioni di lavoro e responsabilità.

A questo punto, sembra opportuno completare il quadro, accennando al tema della riforma dell'ordinamento professionale del personale degli enti locali (inquadramenti, profili, progressione economica), che in sede di trattative per il primo accordo di comparto era stata rinviata ad un momento successivo, in attesa di adeguate verifiche sul campo.

L'apposito confronto negoziale tra le parti si svolge attualmente sulla base di una proposta caratterizzata da 3 qualifiche professionali (A, B, C), 6 classi di profili professionali e 15 parametri retributivi. Secondo lo schema, ad ogni dipendente verranno attribuiti una

qualifica, un profilo ed un parametro retributivo. La classificazione del personale ai diversi livelli retributivi non sarà in relazione al tipo di mansioni, ma al livello di competenze con cui un soggetto svolgerà il suo lavoro.

A parità di mansioni, saranno quindi possibili retribuzioni diverse. All'interno di ogni qualifica professionale sussistono due distinte tipologie di profili (profili di base e profili evoluti): spetterà agli enti individuare gli specifici profili professionali che si inseriscono nelle due categorie.

L'assunzione di nuovo personale potrà avvenire in ciascuna delle due classi di profili, istituite per ogni qualifica, al parametro retributivo iniziale della classe di profili nella quale è inserito il posto messo a concorso. La progressione economica nell'ambito della stessa classe di profili avverrà nel primo passaggio (dal parametro iniziale al secondo) tramite verifica dei requisiti e dell'accrescimento delle potenzialità professionali. Nel secondo passaggio di parametro, gli enti dovranno prevedere una selezione anche mediante percorso formativo ed una valutazione delle prestazioni. Nell'ultimo passaggio di parametro, il criterio sarà principalmente la valutazione delle prestazioni.

3.7.6 Elementi della retribuzione

Si richiamano in forma sintetica i principali istituti retributivi degli ultimi anni.

A) In base all'art.38 del D.P.R. n. 333 del 1990, ai dirigenti era stata attribuita un'indennità di funzione, graduata in relazione a vari parametri e commisurata allo stipendio iniziale secondo coefficienti variabili da 0,1 a 1, con esclusione di questo personale dagli istituti incentivanti.

B) L'indennità integrativa speciale (I.I.S.), istituita con la legge n. 324 del 1959 e più volte modificata, ha avuto lo scopo di aggiungere alla remunerazione complessiva un quid che tenesse conto dell'indice del costo della vita. Il meccanismo di incremento, come disciplinato dall'art. 16 del D.P.R. n. 13 del 1986, era stato sospeso dal Governo già nel 1992. La decisione, parallela a quella assunta dalla Confindustria nel settore privato, traeva giustificazione dall'apertura di un confronto globale con le parti sociali sul costo del lavoro. La nuova contrattazione biennale delle retribuzioni ha sostituito l'eliminazione degli automatismi di adeguamento al costo della vita.

C) E' noto che gli inquadramenti ed i passaggi di qualifica effettuati nel corso del tempo avevano determinato incoerenze notevoli tra l'anzianità di servizio reale ed il corrispondente valore economico, a causa dell'automatica maturazione periodica di scatti e classi stipendiali. Il D.P.R. n. 347 del 1983 con l'art. 41 intese perciò ricostruire il valore economico dell'anzianità su basi omogenee, con un'operazione di riequilibrio che è stata espressione normativa di un sistema di progressione economica per anzianità legata a coefficienti percentuali di incremento retributivo. Si tratta della cosiddetta retribuzione individuale di anzianità (R.I.A.).

D) L'art. 35 dell'accordo collettivo per gli anni 1988-1990 introdusse la novità di un livello economico differenziato (L.E.D.) nell'ambito delle qualifiche funzionari dalla 1^a alla 7^a, acquisibile mediante selezione per titoli da una certa percentuale di personale, variabile a seconda delle qualifiche. Per espressa previsione dell'art.37 del nuovo CCNL, la disciplina del L.E.D. resterà vigente fino alla revisione dell'ordinamento professionale degli enti locali.

E) Il ricorso a prestazioni di lavoro straordinario è stato considerato in un'ottica sempre più restrittiva dalla normativa contrattuale che si è succeduta nel tempo (art.10

D.P.R. n.268 del 1987; art. 50 D.P.R. n. 330 già citato), ma poiché il d. l.vo n. 29 nulla ha disposto al riguardo, le regole già applicate sono rimaste in vigore fino alla stipula dei nuovi accordi collettivi.

F) Con legge dello Stato, i contratti collettivi pubblici furono bloccati fino al 31 dicembre 1993, fatta salva la corresponsione di 20.000 lire mensili forfettarie, uguali per tutti per 13 mensilità, a decorrere dal 1° gennaio 1993.

In attesa dei nuovi accordi collettivi, nel 1994 è restata valida la disciplina del vecchio accordo di comparto, fatta salva la corresponsione delle predette 20.000 a titolo di indennità di vacanza contrattuale riassorbita nei successivi benefici contrattuali. Idem per il c.d. elemento distinto della retribuzione, introdotto dal protocollo d'intesa 20 aprile 1994. Non hanno trovato più applicazione le norme che comunque implicavano incrementi retributivi in conseguenza di automatismi stipendiali. Gli emolumenti di qualsiasi genere, comprensivi di una quota dell'indennità integrativa speciale o comunque rivalutabili in relazione alla variazione del costo della vita, sono stati corrisposti nella stessa misura del 1992.

G) L'art. 34 del CCNL dei dirigenti del comparto ha previsto incrementi mensili lordi dello stipendio tabellare per gli ex due livelli dirigenziali a decorrere dal gennaio 1995, nella misura di L. 173.000 (1° livello) e 207.000 (2° livello), con riassorbimento dell'indennità di vacanza contrattuale corrisposta; incrementi poi rideterminati a decorrere dal dicembre 1995, secondo valori comprensivi degli incrementi già attribuiti da gennaio. Gli aumenti per l'ex prima e seconda qualifica dirigenziale sono fissati a regime, rispettivamente, in L. 213.000 e in L. 256.000 lorde mensili. Lo stipendio tabellare annuo per 12 mensilità della nuova qualifica unica dirigenziale è invece fissato a decorrere dal dicembre 1995 in L. 32.977.000 lorde.

H) Il CCNL del personale non dirigente del comparto, per il biennio economico 1994/1995, ha rivalutato nella misura del 6% lo stipendio tabellare nonché le voci del salario accessorio destinate al finanziamento dei nuovi istituti incentivanti e delle indennità correlate a specifiche funzioni.

Da gennaio a novembre 1995, la retribuzione base è stata aumentata con somme mensili lorde variabili da 66.000 a 109.000 lire, previo assorbimento dell'indennità di vacanza contrattuale. Dal dicembre 1995, la stessa è stata incrementata ulteriormente con somme variabili da 94.000 a 156.000 lire, comprensive degli importi già attribuiti a gennaio (art. 29).

E' stato previsto un fondo per la qualità delle prestazioni individuali, per l'attribuzione di premi semestrali a non più del 15% del personale in servizio in ciascuna qualifica, con importi variabili da 400 a 700 mila lire lorde (art. 34). Nell'anno 1995, l'erogazione del premio è stata disposta solo per il 2° semestre, e quindi non figura tra le spese retributive fatte dagli enti nell'esercizio.

3. 7. 7 Retribuzione media pro-capite del personale di ruolo.

a) Aggregato 1994

La retribuzione media annua lorda pro-capite va considerata come elemento di connessione tra la composizione della consistenza del personale e la composizione della spesa. Si tratta cioè di un dato particolarmente significativo, in quanto tiene conto non solo della retribuzione tabellare e dei compensi accessori (indennità, incentivi alla produzione e compenso per lavoro straordinario), ma anche della distribuzione del personale nella struttu-

ra delle qualifiche/livelli e dell'anzianità di servizio. A loro volta, questi due fattori sono variabili dipendenti da altri fenomeni. La struttura dei livelli, infatti, è influenzata dal tipo di professionalità richiesta al personale (la retribuzione media di un apparato specialistico è più elevata di quella di un apparato generico), dalla mobilità verticale di esso, da una specifica velocizzazione della carriera derivante da politiche poco rigorose del personale, da un alto rapporto dirigenti/totale del personale, ecc. Quanto all'anzianità di servizio, che nel pubblico impiego svolge tuttora un ruolo essenziale nella dinamica della retribuzione, essa è in funzione del tasso di ricambio (un elevata influenza di neo-assunti abbassa l'anzianità e quindi la retribuzione media) e dell'età del collocamento a riposo (a parità di condizioni è più alta la retribuzione di una categoria di dipendenti che va in pensione a 70 anni, anziché a 65).⁸⁴

Si precisa che la spesa media annua lorda pro-capite è comprensiva delle competenze fisse ed accessorie, esclusi gli arretrati ed i recuperi per le assenze, i ritardi e gli scioperi.

Anno 1994 - Aggregato enti locali: retribuzione media pro-capite
(in migliaia di lire)

QUALIFICHE	PROVINCE	COMUNI	COMUNITA' MONTANE	CAMERE DI COMMERCIO
Totall Dirigenti	72.560	72.069	68.163	73.970
Ottavo Livello	41.417	42.412	38.873	49.398
Settimo Livello	35.120	35.350	33.407	42.553
Sesto Livello	30.889	31.703	29.302	35.034
Quinto Livello	30.452	31.013	28.427	33.307
Quarto Livello	27.372	27.201	25.488	31.494
Terzo Livello	25.525	25.234	24.826	29.404
Secondo Livello	24.041	23.892	22.528	24.809
Primo Livello	22.440	21.708	19.944	23.447
Totale Personale Dei Livelli	28.843	29.328	29.527	34.642

La tavola mostra che il rapporto tra le retribuzioni medie del livello dirigenziale unificato e del più basso livello del personale di ruolo è stato pari al 3,4 nelle comunità montane, al 3,3 nei comuni ed al 3,2 nelle province.

Considerando poi le retribuzioni medie per categoria di personale, il rapporto tra la retribuzione dei dirigenti e quella del personale dei livelli è di 2,5 nelle province, 2,4 nei comuni, 2,3 nelle comunità montane.

Da un raffronto orizzontale, risulta che la retribuzione media del personale dei livelli nelle tre categorie di enti territoriali è piuttosto omogenea. Sempre a proposito del personale dei livelli, si segnala la differenza retributiva esistente tra i dipendenti dell'8° livello in servizio nelle comunità montane (38,873 milioni) rispetto ai pari qualifica nelle province (41,417 milioni) e nei comuni (42,412 milioni). In termini percentuali, la predetta retri-

⁸⁴ Corte dei conti. Il costo del lavoro pubblico nel 1993, pagg. 24 e 27.

buzione del personale dei comuni è superiore dell'8,3% rispetto a quella corrisposta dalle comunità montane.

b) Comuni 1995

La tavola 6 allegata espone per i dirigenti e per i singoli livelli le voci componenti della retribuzione media pro-capite.

La retribuzione media dei dirigenti ammonta a 74,762 milioni, contro i 30,994 milioni del personale dei livelli. La retribuzione del primo livello impiegatizio (23,431 milioni) è circa il 31% di quella dei dirigenti.

Quanto alla composizione, la retribuzione media dei dirigenti è costituita per il 67,8% da competenze fisse (50,667 milioni) e per il 32,2% da quelle accessorie (24,095 milioni). Nei livelli, invece, le voci fisse rappresentano mediamente l'88,4% (27,401 milioni) e quelle accessorie l'11,6% (3,593 milioni). La percentuale delle competenze fisse rispetto al totale della retribuzione media si riduce per le qualifiche più elevate, in gran parte per effetto dell'indennità di funzione corrisposta alla dirigenza. Si deve poi rammentare che, come già fatto presente a proposito degli oneri derivanti dal nuovo contratto collettivo del comparto, le risorse finanziarie destinate ad incentivare la produttività del personale dei livelli sono modeste.

Si espone ora l'incidenza della media delle voci di spesa del personale di ruolo sulla retribuzione complessiva.

Anno 1995 - Comuni: incidenza della media delle voci di spesa del personale di ruolo sulla retribuzione complessiva
(in migliaia di lire)

VOCI	IMPORTO	INCIDENZA % SUL TOTALE DELLA RETRIBUZIONE
STIPENDIO	12.115	38,5
I.I.S.	12.218	38,8
R.I.A.	1.147	3,6
TREDICESIMA MENSILITA'	2.165	6,9
COMPETENZE FISSE	27.645	87,9
INDENNITA' VARIE	785	2,5
STRAORDINARIO	1.322	4,2
ALTRE INDENNITA' E COMPENSI ACCESSORI	1.701	5,4
COMPETENZE ACCESSORIE	3.808	12,1
RETRIBUZIONE COMPLESSIVA	31.453	100

Le voci più significative sono, ovviamente, lo stipendio (38,5%) e l'indennità integrativa speciale (38,8%), mentre le competenze accessorie, complessivamente considerate, incidono solo per il 12,1%.

La successiva analisi raffronta le retribuzioni medie pro-capite erogate nel 1994 e nel 1995 ai dirigenti ed a ciascun livello del personale impiegatizio.

Raffronti 94-95 - Comuni: retribuzione media pro-capite

(in migliaia di lire)

QUALIFICHE	1994	1995	VARIAZIONE
Dirigenti	72.069	74.762	3,74
Ottavo Livello	42.412	44.539	5,02
Settimo Livello	35.350	37.229	5,32
Sesto Livello	31.703	33.347	5,18
Quinto Livello	31.013	32.753	5,61
Quarto Livello	27.201	28.763	5,74
Terzo Livello	25.234	26.661	5,65
Secondo Livello	23.892	25.582	7,07
Primo Livello	21.708	23.431	7,94
Totale Personale Del Livelli	29.328	30.994	5,68

La variazione in aumento risulta del 3,74% per la dirigenza e del 5,68% per i predetti livelli considerati insieme. Gli incrementi hanno oscillato tra il 5,74% del 4° livello ed il 5,02% dell'8°, cioè entro una banda ristretta, prescindendo dal 7,94% del 1° livello e dal 7,07% del 2°.

3.7.8 Costo del personale e del lavoro. Formazione del personale*a) Aggregato 1994*

La tavola 7 allegata mostra la composizione percentuale del costo totale del personale (=100) per ciascuna categoria di enti, evidenziando l'incidenza delle voci di spesa per le retribuzioni lorde (competenze fisse ed accessorie) e quella delle voci aggiuntive specifiche che, secondo la classificazione della R.G.S., formano il predetto costo del personale.

Le somme rimborsate si riferiscono ai dipendenti in posizione di comando e di fuori ruolo.

L'esame delle risultanze rivela a prima vista che i dati percentuali delle spese erogate dalle comunità montane per retribuzioni lorde e contributi si discostano molto da quelli analoghi degli altri enti, senza che la Sezione sia riuscita a trovare una spiegazione valida. Allo stato, è pertanto ragionevole ritenere che si tratti di dati spuri, per i quali sono necessari approfondimenti analitici.

Per il resto, è agevole osservare che l'incidenza della spesa retribuiva nelle altre categorie di enti ha oscillato tra il 74,36% delle province ed il 75,83% dei comuni.

Risulta poi che i predetti contributi previdenziali ed assistenziali sono stati la voce di gran lunga preponderante del costo del personale e sono variati tra il 23,34% delle province ed il 24,11% dei comuni. L'elevato onere si spiega perché gli enti del settore pubblico effettuavano reali versamenti periodici al sistema previdenziale anche prima dell'intervento della nota legge n.335 del 1995 di riforma del settore, che ha esteso tale obbligo agli organismi statali, ma solo a partire da gennaio 1996.