

la definizione delle posizioni organizzative, dei profili professionali, dei percorsi professionali orizzontali, di un sistema di valutazione permanente per i passaggi di livello retributivo all'interno della categoria nonché di apposite procedure selettive per i passaggi di categoria.

Si tratta certamente di adempimenti molto impegnativi. Basti pensare al nodo rappresentato dalla definizione delle mansioni equivalenti nelle quattro categorie ed all'esigenza che i contratti individuali esprimano chiaramente l'oggetto della prestazione, evitando di riproporre con nuova veste il contenuto delle ex qualifiche funzionali. A sua volta l'approntamento di un efficace sistema valutativo, che allo stato non sembra reperibile all'interno del comparto, non sarà facile. Tuttavia, in assenza di esso l'intero contratto rischierà un'applicazione distorta.

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

Gli enti possono prevedere la copertura dei posti vacanti dei profili professionali delle categorie B e D, riservando la partecipazione alle relative selezioni al personale degli altri profili professionali delle medesime categorie. Ciò è giustificato dall'accorpamento nella categoria B delle ex qualifiche 4^a e 5^a e nella D delle ex qualifiche 7^a e 8^a.

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

Il comma 3 dell'art. 4 offre ampie possibilità agli enti di bandire procedure selettive, per coprire posti vacanti, aperte al proprio personale prescindendo dal titolo di studio richiesto agli esterni. Il rischio è che il tessuto culturale degli enti locali, dove la presenza di laureati è poco significativa (circa il 6% del totale dei dipendenti), si impoverisca ulteriormente, in un momento in cui occorre invece trapiantare nuove professionalità per migliorare l'organizzazione. È necessario quindi che l'istituto non venga utilizzato per massicce promozioni dietro spinte sindacali ed acquiescenze di amministratori alla ricerca di facile consenso.

Al dipendente che passi di categoria o acquisisca per selezione uno dei profili nell'ambito delle categorie B e D è attribuito il trattamento economico tabellare iniziale previsto per la nuova posizione.

All'interno di ciascuna categoria è prevista la progressione economica mediante un certo numero di incrementi retributivi, partendo dalla posizione iniziale e nel limite delle risorse disponibili dell'apposito fondo previsto dall'accordo. L'acquisizione di posizioni economiche successive è regolata da un sistema di criteri di valutazione via via più selettivi man mano che si sale nella scala retributiva. Gli elementi di valutazione sono i risultati ottenuti, le prestazioni rese con più elevato arricchimento professionale (anche in conseguenza d'interventi formativi), l'impegno e la qualità della prestazione individuale (artt. 5 e 13).

Le posizioni aventi notevole rilievo organizzativo (con assunzione diretta di elevata responsabilità di prodotto e di risultato), a cui si è accennato sopra, sono previste dall'ente secondo tre specifiche tipologie (artt. 8, 9 e 10). Dette posizioni possono essere coperte con incarico a termine non superiore a cinque anni previa determinazione di criteri generali. L'incarico, da affidare a dipendenti classificati nella categoria D, può essere rinnovato e revocato prima della scadenza.

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

4.3 Gli organici

Il totale dei posti di lavoro a tempo indeterminato (o, se si preferisce, di ruolo) previsti dal regolamento del personale costituisce la dotazione organica complessiva dell'ente. I posti, sia a tempo pieno che parziale, già distribuiti nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali, sono ora ripartiti nelle varie categorie del nuovo ordinamento del personale e, nell'ambito di queste, in ciascun profilo ridefinito. Sono quindi escluse le posizioni di lavoro temporaneo, coperte con contratti a termine e presenti in un determinato momento.

Nel sistema normativo previgente l'organico "storico" degli enti locali era caratterizzato da una sostanziale rigidità, causa di vari inconvenienti tra cui il ricorso ad assunzioni precarie non sempre calibrate su effettive esigenze di funzionamento ovvero, per converso, la lentezza con cui i medesimi enti erano in grado di adeguarsi alle proprie esigenze organizzative.

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

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

Quanto ai comuni in dissesto o strutturalmente deficitari, ai fini della rilevazione dei carichi di lavoro, il Dipartimento della funzione pubblica doveva verificare la metodologia da essi proposta (art. 3, comma 5, legge n. 537 del 1993). Orbene, alla fine del 1996, il Dipartimento aveva valutato le 77 metodologie inviate all'esame, concludendo per 64 con esito positivo e per 1 con esito negativo, mentre 5 restavano sospese, 3 erano approvate con silenzio-assenso e 4 con assenso condizionato.⁵⁸

Nel 1997 l'UNCCEM (Unione nazionale comuni enti montani) comunicava a questa Sezione che le comunità montane superiori a 15.000 abitanti (le inferiori erano esentate) avevano ridefinito gli organici in base alla verifica dei carichi di lavoro. La dotazione di ogni comunità prevede un posto per il dirigente che ricopre l'incarico di segretario.

In argomento tornava la legge 23 dicembre 1996 n. 662 (il collegato alla finanziaria 1997), nell'assunto che a livello nazionale stentava la ridefinizione degli organici ricavata dall'analisi dei carichi di lavoro. Il legislatore imponeva, pertanto, in via generale alle amministrazioni inadempienti la rideterminazione provvisoria delle stesse in misura pari ai posti coperti o impegnati mediante procedura concorsuale alla data del 31 agosto 1996, con la condizione ultimativa di provvedere entro il 30 aprile 1997 alla verifica dei predetti carichi (art.1, commi 52 e 53). Dalla rideterminazione provvisoria erano esclusi gli enti locali sani e quelli con bilancio strutturalmente riequilibrato (art.1, commi 46 e 52).

Successivamente l'art. 6 comma 14 della legge n.127 del 1997 ha confermato anche per gli enti in condizione di equilibrio l'obbligo della ridefinizione degli organici, previa rilevazione dei carichi di lavoro, pur escludendo per questi ultimi l'applicazione delle sanzioni previste per gli inadempienti dalla legge n. 662. Agli enti con popolazione fino ai 15.000 abitanti non è

⁵⁸ Dipartimento della funzione pubblica. Relazione sullo stato della pubblica amministrazione 1996-1997, vol. I, pagg. 32-33.

richiesta la verifica dei carichi di lavoro. Poiché anche le comunità montane si avvalgono dell'agevolazione, circa 100 sono risultate esonerate da tale obbligo.⁵⁹

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

I nuovi organici degli enti in equilibrio finanziario possono prevedere ulteriori posti di livello dirigenziale (art.17, comma 47, legge n.127), l'effettiva copertura dei quali implica l'incremento del fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato.

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

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

Il riferimento è all'art. 39, comma 1 della legge 27 dicembre 1997 n. 449 (il collegato alla finanziaria 1998) ed all'art. 5 del d.lgs. n. 80 del 1998, strettamente connessi tra loro. La prima norma afferma il principio e l'obbligo per tutte le amministrazioni della programmazione triennale del fabbisogno di personale (organismi ad elevato grado di autonomia, come gli enti locali, possono seguire criteri propri, sempre tenendo presente la finalità di riduzione delle spese di personale); la seconda vincola le medesime alla normale prassi aziendale del monitoraggio periodico (quanto meno triennale) della funzionalità della struttura organizzativa e della consistenza qualitativa e quantitativa degli organici per verificarne l'adeguatezza e programmarne la gestione. Le due operazioni, parti integranti degli strumenti di programmazione pluriennale, rispondono all'esigenza di una corretta ed economica gestione delle risorse, tanto più necessaria per gli enti locali in vista dei massicci conferimenti di nuove funzioni determinate col d.lgs. n. 112 del 1998.

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

Gli organismi pubblici che non provvedono alla periodica ridefinizione degli uffici e degli organici non potranno assumere nuovo personale, compreso quello delle categorie protette (art.5 d.lgs. n. 80).

Resta da osservare, comunque, che la verifica dei carichi di lavoro, non più obbligatoria, costituisce di per sé uno strumento utile per collegare correttamente il fabbisogno di personale al volume ed alla intensità delle attività svolte secondo i parametri di produttività prescelti.

a) Aggregato 1996

Gli organici del personale di ruolo (esclusi i segretari di province e comuni) hanno previsto complessivamente 615.754 posti, di cui 9.248 per dirigenti e 606.506 per il personale dei livelli.

⁵⁹ Guida normativa ANCI 1998, vol. I, pag. 693.

Anno 1996. Enti locali: dotazioni organiche e vacanze

ENTI	dotazioni organiche dirigenti	dirigenti in servizio al 31/12/1996	vacanze	%	dotazioni organiche personale dei livelli	personale dei livelli in servizio al 31/12/1996	vacanze	%
Province	2.088	1.593	-495	-24	67.907	58.552	-9.355	-14
Comuni	6.762	4.904	-1.858	-27	532.803	473.640	-59.163	-11
Comunità Montane	398	325	-73	-18	5.796	4.731	-1.065	-18
Totale Generale	9.248	6.822	-2.426	-26	606.506	536.923	-69.583	-11

Confrontando l'organico dei dirigenti e quello dei livelli, l'incidenza più elevata del primo rispetto al secondo è risultata nelle comunità montane (quasi il 7%), dove però anche le funzioni di segretario generale sono svolte dai dirigenti. L'incidenza nelle province è stata circa del 3% e quella più bassa nei comuni dell'1,3%. Quest'ultimo dato dipende dalla ben nota circostanza che nella gran parte dei comuni, privi di posti dirigenziali, le responsabilità gestionali ed amministrative sono affidate normalmente a dipendenti delle qualifiche funzionali inferiori.

I dati concernenti la consistenza degli organici ed il loro grado di copertura devono essere valutati alla luce delle difficoltà incontrate anche nel 1996 dai piccoli enti a misurarsi col meccanismo della rilevazione dei carichi di lavoro. Pertanto, secondo la Sezione, non è facile attribuire un significato valido in via generale ai dati numerici esposti, che sono espressione di realtà non omogenee e considerano unitariamente organici revisionati ed organici "storici".

In conclusione, sembra ragionevole sostenere che le carenze di personale di ruolo rilevate non sempre siano effettive, se riferite a reali esigenze operative.

Infatti, come per il passato, gli enti locali hanno fatto largo ricorso al restante personale che, alla fine del 1996, ha costituito il 10,6% rispetto al totale del personale, mentre l'incidenza è salita al n. 29,5% nelle comunità montane (v. tavola 3 successiva).⁶⁰

A partire dal 1997, poi, ciascun ente può gestire sia le dotazioni organiche che le varie tipologie dei rapporti di lavoro.

b) Comuni 1997

L'organico dei dipendenti di ruolo, sempre esclusi i segretari, è costituito da 539.565 posti, di cui 6.361 per i dirigenti (pari a circa l'1%) e 534.214 per il personale dei livelli (pari a circa il 99%).

⁶⁰ Anche in base ad alcune elaborazioni di dati il referto su "Il costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997", pagg. 200 e 201 perviene ad analoghe conclusioni.

Anno 1997 - comuni. Dotazioni organiche, personale in servizio al 31/12/1997, vacanze

PERSONALE	organico	31/12/1997	vacanze	
	a	b	(b-a)	(b/a)
DIRIGENTI	6.361	4.850	-1.511	-23,75%
VIII liv.	20.892	15.520	-5.372	-25,71%
VII liv.	48.380	40.134	-8.246	-17,04%
VI liv.	124.059	117.495	-6.564	-5,29%
V liv.	111.641	97.584	-14.057	-12,59%
IV liv.	97.390	86.611	-10.779	-11,07%
III liv.	122.534	115.291	-7.243	-5,91%
II liv.	7.890	7.293	-597	-7,57%
I liv.	1.428	1.210	-218	-15,27%
totale personale dei livelli	534.214	481.138	-53.076	-9,94%
totale personale di ruolo	539.565	485.988	-53.577	-9,93%

Tutte le qualifiche sono interessate al fenomeno di vacanza del personale rispetto agli organici considerati, ma si tenga presente che i dati del primo e secondo livello sono attualmente poco significativi, atteso che nel nuovo ordinamento del personale degli enti locali i dipendenti di primo, secondo e terzo livello confluiscono nella categoria A.

4.4 Assetto e riclassificazione del personale

Le risorse umane costituiscono un fattore strategico della complessa riorganizzazione degli apparati pubblici in corso. Tra i criteri ispiratori della riforma vi sono la razionalizzazione ed il contenimento del costo del personale nonché il raggiungimento di migliori livelli di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. D'altro canto il successo del percorso intrapreso è legato al grado di consapevolezza ed adesione del personale (in particolare dei dirigenti), a cui si chiede l'assimilazione dei principi di una nuova cultura dell'amministrazione coi conseguenti mutamenti di comportamento. Questi sono processi di adattamento destinati a durare anni.

La struttura complessiva del personale degli enti locali è tuttora in larga parte frutto dell'applicazione estensiva dell'ordinamento del pubblico impiego risalente agli anni '80 (legge n. 312 del 1980 e legge-quadro n. 93 del 1983), 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.

Al contrario, la soppressione in linea di principio della progressione verticale con previsione solo di quella economica (per classi stipendiali e scatti periodici) determinarono la scomparsa dei meccanismi di accelerazione-rallentamento delle carriere connessi al merito-demerito. Il risultato è stato l'appiattimento e la demotivazione del personale, causa ed effetto insieme di miglioramenti economici generalizzati attraverso la rincorsa di concorsi interni, riallineamenti e ricompattamenti in qualifiche superiori, sguarnendo sovente quelle di provenienza. Nell'ambito degli enti locali è noto per esempio che prima e seconda qualifica sono di fatto scomparse e che negli altri livelli non dirigenziali si verificano frequenti scollamenti tra ruoli formali e ruoli reali degli operatori. L'ordinamento del personale ancora vigente nel 1997 era insomma obsoleto ed inadeguato, in quanto le modalità di inquadramento non rispondevano più alle esigenze di governo dello stesso, di equità del trattamento economico e di riconoscimento delle capacità individuali. I principi ispiratori della nuova classificazione del personale del comparto regioni-autonomie locali sono stati pensati anche per porre rimedio a tali situazioni.

È emblematica dello stato di malessere tra il personale degli enti locali la vicenda della sanatoria degli inquadramenti illegittimi o più esattamente difformi dalla normativa prevista dai contratti collettivi di cui al d.P.R. n. 347 del 1983. La questione riguarda tuttora molte migliaia di dipendenti delle qualifiche funzionali, ma non incide sensibilmente tra il personale delle comunità montane, il cui ordinamento stabile è relativamente recente. Il termine originariamente fissato al 18 agosto 1997 per realizzare la procedura disciplinata dall'art. 6, comma 17 della legge n. 127 è slittato al 30 settembre 1998 (art. 2, comma 19, legge n. 191 del 1998). La nuova disposizione si limita a riaprire i termini della sanatoria, ma non pare risolvere i numerosi dubbi insorti in sede di applicazione di una normativa imprecisa, nonostante gli utili chiarimenti forniti dal Ministero dell'Interno con la circolare n. 1 del 15 luglio 1997. Ci si è chiesti, per esempio, se il nuovo termine sia ordinatorio, con la conseguenza di poter effettuare o meno gli inquadramenti in sanatoria anche dopo tale termine. Rimane il fatto che sono chiamati a verificare gli inquadramenti irregolari numerosi enti, le cui strutture incontrano difficoltà per compiere un riscontro delicato e complesso. La sanatoria, del resto, opera su un terreno minato, dovendosi evitare di incidere con inutili aggravii di oneri su situazioni di stato consolidate e spesso inoppugnabili dopo lunghi anni. Potrebbe infine risultare inutile conformare gli inquadramenti ad un modello di classificazione del personale che viene oggi definitivamente abbandonato in base al nuovo contratto collettivo nazionale stipulato il 31 marzo di quest'anno.

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

L'art. 1 della legge n. 59 fa espresso riferimento alle comunità montane ponendole sullo stesso piano di province e comuni, mentre la successiva legge n. 127 non le menziona. Tuttavia le disposizioni di cui all'art. 6 di quest'ultimo testo in punto di personale sono ritenute applicabili ad esse, salvo quanto diversamente previsto dalla vigente normativa. Si osservi, per esempio, che non può essere nominato il direttore generale, perché il comma 10 dell'art. 6 riguarda solo province e comuni e perché il dirigente con incarico di segretario delle comunità svolge anche funzioni di programmazione, coordinamento e gestione dei servizi erogati agli utenti ed al territorio.

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

4.4.1 La dirigenza

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

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

È ora utile delineare per sommi capi l'evoluzione più recente del quadro normativo concernente i dirigenti nel sistema delle autonomie locali.

L'art. 51 della legge n. 142 del 1990 aveva posto i nuovi principi in materia: poteri conferiti e connesse responsabilità si riferivano all'effettiva realizzazione degli obiettivi dell'ente, alla correttezza amministrativa ed alla efficienza della gestione. Il d.lgs. n. 29 del 1993 introduceva a sua volta l'unicità del livello dirigenziale, senza escludere la possibilità da parte dello statuto o regolamento dell'ente di diversificare le funzioni tra dirigenti su cui quantificare le indennità di posizione disciplinate dal contratto collettivo. Così l'istituzione della qualifica unica ha contribuito a favorire l'autonomia organizzativa degli enti con un migliore adattamento al principio della dinamicità di uffici e di organici (art. 30 d.lgs. n. 29). D'altra parte il contratto collettivo di tale personale tuttora vigente presuppone obbligatoriamente, al momento della previsione dell'indennità di posizione, l'articolazione delle posizioni dirigenziali, calibrate da ciascun ente sulla base del proprio ordinamento interno nonché distinte per specifici ambiti di autonoma responsabilità.

Ai sensi poi dell'art. 27 bis del medesimo d.lgs. n. 29 le norme relative alla dirigenza (capo 2° del titolo 2°) non sono immediatamente cogenti per gli enti locali, ma rappresentano un insieme di principi che l'ordinamento di ciascun ente in sede statutaria e regolamentare applica, tenuto conto delle proprie peculiarità.

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

Il d.lgs. n. 80 del 1998 ha sostanzialmente confermato il ruolo del dirigente pubblico, spostando in capo ad esso l'adozione di tutti gli atti gestionali nonché degli atti e provvedimenti amministrativi (art. 45, comma 1).

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

L'art. 6, comma 10, della legge n. 127 consente nelle province e nei comuni superiori ai 15.000 abitanti la nomina di un direttore generale al di fuori dell'organico con contratto a tempo determinato e secondo criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi. Nei comuni con popolazione inferiore si può procedere alla nomina, previa convenzione tra enti che insieme superano i 15.000 abitanti. L'istituzione della figura sarà comunque accompagnata dalla creazione di un adeguato ufficio di supporto. Poiché le amministrazioni (soprattutto di dimensioni medio-grandi) faranno ricorso volentieri a questa figura dirigenziale, si pone in concreto il problema della professionalità necessaria per ricoprire l'incarico. L'introduzione del direttore generale, per quanto positiva, non può tuttavia rappresentare la soluzione delle molte difficoltà dell'amministrazione locale, se non altro a causa dei limiti normativi ed oggettivi che questi soggetti incontreranno nella loro attività.

A distanza di circa due anni dall'emanazione della legge n. 127, in merito all'introduzione della figura del direttore generale risulterebbe che, su un campione di 80 comuni prescelti, la prevalenza delle nomine è andata per il 50% ad elementi provenienti dal settore privato, per il 20% ad elementi del settore pubblico e per il restante 30% a segretari generali con la doppia veste.

Negli enti di piccole dimensioni, dove l'organico non prevede la qualifica dirigenziale, il problema di assicurare la copertura dell'area di autonomia gestionale (frutto della separazione tra direzione politica e direzione tecnico-gestionale) può essere risolto nell'ambito delle

soluzioni offerte dalla legge n. 127. Il punto è di grande importanza e tocca, per esempio, la capacità di funzionamento dei comuni inferiori a 15.000 abitanti, che a dispetto della loro ridotta dimensione demografica rappresentano la maggior parte del territorio nazionale ed amministrano oltre 20 milioni di cittadini.

Per effetto dell'art.6, comma 3 della legge n. 127, nei comuni privi della dirigenza, le relative funzioni sono svolte dai responsabili degli uffici o dei servizi indipendentemente dal loro livello di inquadramento. Recentemente l'art.2, comma 13 della legge 16 giugno 1998 n. 191 ha riformulato il comma in questione, sgombrando il campo dai dubbi circa il livello minimo di inquadramento di tali soggetti. La norma dispone infatti che le responsabilità possono essere attribuite, con motivato provvedimento del sindaco, indipendentemente dalla qualifica dei prescelti in deroga ad ogni diversa disposizione. L'attuale disciplina costituisce così compiuta traduzione legislativa dei canoni interpretativi elaborati in numerose decisioni del giudice amministrativo dopo l'avvento della legge n. 142. L'efficace applicazione della norma presuppone però un assetto organizzativo che si configuri in modo adeguato. Si tratta dunque di scegliere dipendenti che siano in grado di assicurare il corretto esercizio delle competenze direzionali, essendo in possesso di idonea competenza professionale sulla base di parametri oggettivi e predeterminati.

Ove non sia possibile individuare all'interno i soggetti convenienti, l'amministrazione può disporre delle altre soluzioni offerte dalla legge n. 127: l'assunzione di uno o più dirigenti con contratto a tempo determinato (art. 6, comma 4), l'assunzione del direttore generale, eventualmente in convenzione tra comuni inferiori a 15.000 abitanti (art. 6, comma 10), l'affidamento di responsabilità gestionali al segretario (art.17, comma 68, lett. c). Sussiste infine anche la possibilità di cui all'art. 24 della legge n. 142 di stipulare convenzioni tra enti locali per svolgere coordinatamente determinate funzioni e servizi.

Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi può prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco o del presidente della giunta e degli assessori per l'esercizio delle funzioni d'indirizzo e controllo loro attribuite dalla legge (art.6, comma 8, legge n. 127). Per il funzionamento di questi uffici gli enti si avvalgono di personale interno ovvero di collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, purché l'ente non versi in situazione strutturalmente deficitaria. Ferma restando l'applicazione a questi contratti a termine delle specifiche norme previste dal contratto collettivo nazionale del comparto, l'art. 2, comma 16, della legge n. 191 del 1998 consente che il trattamento economico accessorio venga sostituito da un unico emolumento comprensivo di quelli per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale.

L'art. 25 del d.lgs. n. 80 è ritornato in modo più equilibrato sulla materia dello svolgimento di mansioni superiori nel pubblico impiego. Quando fu emanato il d.lgs. n. 29 era prevalso il timore che una norma di riconoscimento delle mansioni superiori, non circondata da vincoli molto stretti, avrebbe dato vita a forme di slittamento verso l'alto degli inquadramenti, secondo l'esperienza non dimenticata del cosiddetto ricompattamento. Invece la formulazione attuale è più vicina all'impianto civilistico, riconoscendo il trattamento economico corrispondente alle mansioni superiori svolte per un periodo allungato fino a 12 mesi. Resta comunque la regolamentazione secondo cui al lavoratore non è riconosciuto l'inquadramento nella qualifica superiore e le mansioni superiori possono essere legittimamente affidate solo in ipotesi tassativamente previste (vacanza di posto d'organico e sostituzione di lavoratore assente con diritto di conservazione del posto). Va comunque rilevato, in via generale, che il sistema di progressione all'interno della nuova classificazione del personale e l'autonomia negoziale decentrata dovrebbero contribuire a ridimensionare il fenomeno di rigido mansionismo, sviluppatosi nel corso degli anni nell'ambito del vecchio ordinamento professionale.

4.4.2 Specifiche tipologie del rapporto di lavoro

Non si può negare che i rapporti di lavoro a termine siano tuttora una questione spinosa. A prescindere dai problemi sorti nel settore privato, in quello pubblico la legislazione ha perseguito di volta in volta obiettivi diversi, dall'alleggerimento della pressione della disoccupazione usando i contratti a termine come ammortizzatori sociali, alla attenuazione del blocco del turn-over, alla opportunità di spingere a soluzione difficoltà operative mediante progetti finalizzati, a far fronte ad eccezionali punte di lavoro (scadenze elettorali, censimento della popolazione, ecc.).

Sussistono tuttavia evidenti segnali di una generale rivalutazione del contratto di lavoro a termine, sottraendolo dal limbo della eccezionalità per recuperarlo ad una corretta dimensione di opzione organizzativa, del tutto coerente con la fisiologia aziendale. D'altro canto è innegabile che tuttora alcune forme di impegno lavorativo temporaneo, variamente disciplinate, restino finalizzate alla lotta contro la disoccupazione e tendano, perciò, a creare le premesse per favorire il successivo impiego a tempo indeterminato dei lavoratori o ad aprire comunque prospettive più stabili di lavoro (contratti di formazione-lavoro, lavori socialmente utili, lavoro interinale, ecc.).

Anche gli enti locali potranno avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione ed impiego del personale già previste dal codice civile e dalle leggi sul lavoro subordinato nell'impresa. Così stabilisce l'art. 22, comma 7 del d.lgs. n. 80 del 1998 che ha riscritto l'art. 39 del d.lgs. n. 29. La disciplina della materia è, però, demandata alla contrattazione collettiva nazionale. Naturalmente il problema più evidente è ora quello di rendere compatibile l'applicazione degli strumenti di gestione del datore privato di lavoro con gli irrinunciabili principi generali di trasparenza, imparzialità, garanzia di pari opportunità che presiedono all'attività della pubblica amministrazione e ne costituiscono il principale tratto differenziale rispetto alle attività private d'impresa.

Fino alla recentissima stipula dell'accordo collettivo nazionale per il quadriennio 1998-2001, la disciplina contrattuale del rapporto di lavoro a termine negli enti locali restava quella stabilita dall'accordo precedente scaduto il 31 dicembre 1997. Secondo tale regolamentazione era possibile ricorrere a rapporti di lavoro a termine, a tempo pieno o parziale, nelle seguenti ipotesi:

- a) in sostituzione di personale assente (quando l'assenza superi i 45 giorni consecutivi), per tutta la durata del periodo di conservazione del posto, compresi i casi di distacco sindacale;
- b) in sostituzione di personale assente per gravidanza e puerperio nei casi di astensione obbligatoria o facoltativa dal lavoro;
- c) per assunzione stagionale, nell'ambito delle disposizioni vigenti, per punte particolari di attività; per attività connesse allo svolgimento dei progetti finalizzati, quando non sia possibile farvi fronte con il personale in servizio;
- d) per coprire temporaneamente posti vacanti purché siano iniziate le procedure di reclutamento del personale nuovo.

L'art. 23 del d.lgs. n. 80 stabilisce poi che i comuni interessati periodicamente da eventi che richiedano l'adeguamento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi erogati (mutamenti demografici stagionali, manifestazioni ricorrenti, ecc.) possano disciplinare con regolamento le assunzioni a tempo determinato prevedendo particolari modalità di selezione secondo criteri di rapidità e trasparenza in base ai principi fissati dall'art. 36, commi 7 ed 8, del d.lgs. n. 29.

Il rapporto di lavoro a termine si risolve automaticamente, senza diritto al preavviso, alla scadenza indicata nel contratto individuale o, prima di tale data, con il rientro in servizio del lavoratore sostituito. La proroga della durata del contratto è consentita eccezionalmente per una sola volta e per un tempo non superiore alla durata del contratto iniziale.

Negli ultimi anni la forma di lavoro atipico che ha maggiormente incontrato il favore del legislatore è certamente quella a tempo parziale, considerata come strumento di

flessibilizzazione organizzativa e come uno dei percorsi obbligati per raggiungere la riduzione della spesa pubblica.

L'introduzione del lavoro a tempo parziale, già prevista per gli enti locali dagli accordi collettivi del 1983 e 1987, è stata generalizzata per tutta la pubblica amministrazione dalla legge 29 dicembre 1988 n. 554 e dal successivo D.P.C.M. 17 marzo 1989, n. 117. Un nuovo impulso alla instaurazione di tali rapporti di lavoro si deve alla legge n. 662 del 1996 (il collegato alla finanziaria 1997). Da ultimo l'art. 39, commi 25-27, della legge n. 449 del 1997 (il collegato alla finanziaria 1998) detta ulteriori disposizioni tese ad incentivare la trasformazione del rapporto a tempo pieno in quello a tempo parziale ma, ferma restando l'esclusione dell'applicazione delle norme sul part-time nei confronti degli enti con meno di 5 dipendenti, il comma 25 del predetto art. 39 rimette alla contrattazione collettiva la salvaguardia delle esigenze organizzative dei comuni di minore dimensione demografica.

Si tratta di disposizioni che salvaguardano le esigenze di funzionamento degli enti locali con le quali mal si conciliavano gli automatismi dettati dalla legge n. 662 e dalla successiva n. 449, anche se rimane il principio di favorire la maggiore diffusione dei rapporti di lavoro a tempo parziale.

Il legislatore si è posto due obiettivi: ridurre la spesa e far emergere situazioni sommerse di doppio lavoro incompatibili con lo status di pubblico dipendente.

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

Dal tempo parziale sono esclusi i dirigenti pubblici, in quanto non inquadrati in alcuna qualifica funzionale e liberi di organizzare autonomamente il proprio tempo di lavoro in relazione agli obiettivi da raggiungere, come sostiene anche il Dipartimento della funzione pubblica (circolare 19 febbraio 1997 n.3). Resta ferma la disposizione dell'art.22 della legge n. 724 del 1994, accolta dal contratto collettivo oggi sostituito da quello del 31 marzo 1999, secondo cui i contingenti da riservare al tempo parziale non possono superare il 25% della dotazione organica di personale a tempo pieno di ciascuna qualifica funzionale.

L'aspetto chiave della recente normativa è quello che associa al rapporto a tempo parziale la possibilità di svolgere altre attività lavorative. D'altra parte, è noto che la dotazione organica dei posti a tempo parziale è attualmente il frutto di autonome decisioni organizzative dell'ente, del tutto indipendenti dai meccanismi di trasformazione dei rapporti da tempo pieno a tempo parziale, anche se ovviamente ad ogni passaggio ad orario ridotto corrisponde la diminuzione nell'organico di un posto a tempo pieno e l'introduzione di un posto a tempo parziale.

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

Nel complesso attraverso quest'istituto gli enti hanno a disposizione uno strumento in più per conferire flessibilità al proprio ordinamento. L'occasione è offerta dall'autonomia regolamentare a loro riconosciuta, purché i provvedimenti a cura della giunta in tema di tempo parziale siano assunti unitamente alla revisione della dotazione organica, in modo da trovare un'occasione unica per l'esame e la razionalizzazione della struttura organizzativa. È comunque ancora presto per valutare se il part-time avrà in tempi brevi la diffusione sperata dal Parlamento

e dal Governo, tenuto conto che anche negli enti locali la propensione per esso è stata finora soprattutto tra le donne con riferimento a motivi di vita familiare.

Come sopra accennato, l'ultimo tassello in fatto di flessibilità della struttura e della gestione del personale è dato dall'ingresso di nuove forme contrattuali di utilizzazione del personale disciplinate dal diritto civile, che fa comprendere chiaramente il senso dell'estensione al settore pubblico delle regole privatistiche. Per applicare queste forme di impiego atipico si attende in linea di massima la specifica disciplina contrattuale collettiva.

I contratti di formazione e lavoro sono a tempo determinato, la prestazione lavorativa si intreccia con esperienze formative e si caratterizzano per la capacità di offrire tempestiva risposta alle esigenze operative del momento. Vanno regolati, come nel settore privato, con meccanismi snelli ed economicamente vantaggiosi.

Il lavoro interinale, avversato dai sindacati nel settore privato come possibile veicolo per introdurre surrettiziamente forme di sfruttamento della mano d'opera in affitto, è utilizzabile nel settore pubblico grazie alla legge n. 196 del 1997 (art. 1, comma 2) ed al d.lgs. n. 80 del 1998 (art. 22, comma 7). Il ricorso a lavoratori "prestati" da un'impresa fornitrice di mano d'opera (senza l'instaurazione di un rapporto di impiego pubblico) consentirà anche agli enti pubblici un veloce adattamento a nuove ed improvvise necessità di personale, evitando procedure di selezione ed onerosi costi gestionali.

Il contratto di "telelavoro" o lavoro a distanza ha per oggetto una prestazione resa dal dipendente a domicilio tramite apparecchiature informatiche o telematiche collegate con l'impresa o l'amministrazione pubblica. La sua effettiva applicazione è legata alla soluzione di problemi giuridici e psicologici di cui si discute. In realtà il telelavoro dovrebbe rappresentare solo una modalità alternativa, temporanea e non esclusiva, di erogazione della prestazione.

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

La materia è stata riordinata con il d.lgs. 1° dicembre 1997 n. 468, in attuazione della delega conferita dall'art. 22 della legge 24 giugno 1997 n. 196, ma le regioni possono dettare proprie norme. La disciplina ed i meccanismi di utilizzazione degli addetti sono piuttosto complessi.

Si definiscono lavori socialmente utili le attività che hanno per oggetto la realizzazione di opere o la fornitura di servizi di utilità collettiva, mediante l'impiego di particolari categorie di soggetti.

Gli obiettivi, ripartiti dalla legge tra il Ministero del lavoro e le regioni secondo le rispettive competenze, consistono nell'utilizzare i lavori socialmente utili come strumento di politica attiva del lavoro, di qualificazione professionale e di creazione di nuovi posti di lavoro e di nuova imprenditorialità, anche sotto forma di lavoro autonomo o cooperativo.

In dettaglio, l'art. 1 del d.lgs. n. 468, distingue:

- a) lavori di pubblica utilità, mirati alla creazione di nuova occupazione e rigorosamente disciplinati allo scopo; durano 12 mesi prorogabili, al massimo, per due periodi di sei mesi;
- b) lavori socialmente utili mirati alla qualificazione di particolari progetti formativi volti alla crescita professionale in settori innovativi;
- c) lavori socialmente utili per la realizzazione di obiettivi straordinari, che durano sei mesi prorogabili, al massimo, per altri sei mesi;
- d) prestazioni di attività socialmente utili da parte di iscritti nelle liste di mobilità ovvero in cassa integrazione straordinaria a zero ore, percettori del relativo trattamento previdenziale.

Tutte le iniziative, tranne l'ultima, sono oggetto di specifici progetti di cui possono essere promotori gli enti locali, insieme ad altri soggetti.

I lavoratori da impiegare nelle varie attività sono:

- a) persone in cerca di prima occupazione o disoccupati iscritti da più di due anni nelle liste di collocamento;
- b) iscritti alle liste di mobilità con o senza indennità;
- c) cassintegrati a zero ore;
- d) gruppi di lavoratori individuati dalla commissione regionale per l'impiego o da accordi sindacali;
- e) detenuti ammessi al lavoro esterno.

L'impiego nei lavori socialmente utili non determina l'instaurazione di un rapporto di lavoro. Gli addetti che percepiscono trattamenti previdenziali osservano un orario settimanale ridotto secondo determinati criteri.

Coloro che non percepiscono trattamenti previdenziali ricevono un assegno mensile dall'INPS pari a lire 800.000 e sono tenuti ad una prestazione settimanale di 20 ore e per non più di otto ore giornaliere.

Fino al 31 dicembre 1999 le risorse del Fondo per l'occupazione destinate ai lavori socialmente utili sono ripartite dal Ministero del lavoro tra le regioni secondo l'incidenza della disoccupazione e la media delle risorse assegnate negli anni 1996 e 1997. Dal 1° gennaio 2000 la ripartizione avverrà d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni in relazione al numero delle persone in cerca di prima occupazione e dei disoccupati mediamente rilevato.

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

4.5 Consistenza e variazioni del personale

a) Aggregato 1996

La tavola riportata sotto mostra che tutto il personale in servizio presso l'aggregato preso in esame, costituito da 8.549 enti, è risultato di 608.187 unità.

I comuni, con 535.973 dipendenti, hanno quasi raggiunto i 9/10 del totale.

Il personale dirigente considerato nella rilevazione del conto annuale della R.G.S. è stato esclusivamente quello di ruolo.

Anno 1996. Enti locali: consistenza del personale

ENTĪ	dirigenti	personale di ruolo	restante personale	TOTALE
Province	1.593	58.552	4.900	65.045
Comuni	4.904	473.640	57.429	535.973
Comunita' Montane	325	4.731	2.113	7.169
Totale Generale	6.822	536.923	64.442	608.187

La tavola successiva analizza, per ciascuna tipologia di enti, la consistenza e la distribuzione dei dipendenti nei singoli livelli.

Anno 1996. Enti locali. Distribuzione del personale dei livelli.

QUALIFICA FUNZ.	PROVINCE		COMUNI		COMUNITA' MONTANE	
	Personale in serv.	% sul totale del personale	Personale in serv.	% sul totale del personale	Personale in serv.	% sul totale del personale
VIII liv.	3.827	6,54	14.703	3,10	397	8,39
VII liv.	4.491	7,67	39.026	8,24	767	16,21
VI liv.	11.050	18,87	111.520	23,55	1.400	29,59
V liv.	8.309	14,19	95.548	20,17	735	15,54
IV liv.	11.832	20,21	86.833	18,33	851	17,99
III liv.	17.853	30,49	117.894	24,89	523	11,05
II liv.	785	1,34	7.114	1,50	53	1,12
I liv.	405	0,69	1.002	0,21	5	0,11
Totale personale dei livelli	58.552	100,00	473.640	100,00	4.731	100,00

Risulta chiaro che gran parte della funzionalità degli enti è assicurata dal personale delle qualifiche più affollate, quelle medio-basse.

Nell'effettuare valutazioni sulla consistenza del personale dei comuni si deve tenere presente in linea di massima che il numero dei dipendenti è correlato ai servizi che il singolo ente ha ritenuto di dover attivare ed al tipo di gestione adottata. Infatti, solo nel caso di gestione diretta il personale risulterà in carico al comune. Da una prima indagine riportata nel corrispondente capitolo del referto della Corte dei conti sul costo del lavoro pubblico negli anni 1994-1996 (pagg. 317-318) era risultato che i maggiori addensamenti di servizi a gestione indiretta sono localizzati nelle regioni settentrionali e centrali, anche se una variegata diffusione è presente su tutto il territorio nazionale. In caso di passaggio di uno o più servizi a tali forme gestionali, è normale che i dipendenti di ruolo in precedenza addetti vengano assorbiti dai nuovi organismi ovvero continuino a lavorare per l'ente e siano ricollocati razionalmente in altri settori di attività del comune per migliorarne efficienza ed efficacia.

La tavola 1 allegata illustra le variazioni assolute e percentuali di personale intervenute nel biennio 1995-1996, in totale e per categorie di dipendenti.

Il personale è complessivamente aumentato di 4.509 unità (+1%), ma ciò è dovuto soprattutto a quello restante (+ 12.336 unità, pari a + 24%), perché a loro volta i dirigenti sono diminuiti di 326 unità (- 5%) e gli appartenenti ai livelli di 7.501. I dirigenti sono diminuiti nelle tre tipologie di enti; il personale dei livelli è diminuito nelle province e nei comuni, dove viceversa è aumentato il restante personale.

La tavola seguente specifica il rapporto tra i dirigenti ed il personale dei livelli che, nella media generale è stato dell'1,27%.

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

ENTI	dirigenti	personale dei livelli	%
	a	b	(a/b)
Province	1.593	58.552	2,72
Comuni	4.904	473.640	1,04
Comunita' Montane	325	4.731	6,87
Totale Generale	6.822	536.923	1,27

Si è già rammentato che i dirigenti delle comunità montane ricoprono anche l'incarico di segretario dell'ente e che nei numerosissimi piccoli comuni le responsabilità gestionali ed amministrative sono affidate a personale non appartenente alla dirigenza.

Poiché il restante personale rappresenta con 64.442 unità il 10,6% del totale dei dipendenti dell'aggregato (608.187 unità), si ritiene utile analizzare nella seguente tavola la sua incidenza rispetto al personale dei livelli nei tre tipi di enti. In linea di principio suscita peraltro perplessità l'inclusione ad opera della R.G.S. nell'anno in esame del personale a tempo parziale, che normalmente è di ruolo, nella categoria del restante personale.

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

ENTI	personale dei livelli	restante personale	%
	a	b	(b/a)
Province	58.552	4.900	8,37
Comuni	473.640	57.429	12,13
Comunità Montane	4.731	2.113	44,66
Totale Generale	536.923	64.442	12,00

L'incidenza giunge ad oltre il 44% nelle comunità montane e si spiega per il fatto che le regioni autorizzano gli enti ad assumere personale a tempo determinato (c.d. stagionali a contratto di diritto privato) per le attività vivaistiche e di forestazione. Le donne risultano numerose, come si vede dalla successiva tavola 2 allegata.

Tale prospetto evidenzia l'incidenza del personale femminile rispetto al totale dei dipendenti in servizio presso le tre tipologie di enti, distinguendo tra dirigenti, personale dei livelli e restante personale.

La presenza delle donne risulta essere nel 1996 appena superiore al 45% del totale. È stata osservata negli ultimi anni una lieve e costante crescita femminile tra il personale di ruolo, pur essendo ancora molto inferiore l'incidenza nell'ambito della dirigenza (20%) rispetto a quella nel personale dei livelli (44%). La tavola indica poi che le donne hanno costituito il 57% del restante personale.

b) Comuni 1997

La tavola sottostante mostra la ripartizione dei dipendenti comunali nella qualifica dirigenziale, nei singoli livelli e nel restante personale. Quest'ultima categoria è di notevole rilevanza giungendo quasi al 16% del totale.

Anno 1997 - comuni. Consistenza del personale

PERSONALE	in servizio	% sul totale del personale
DIRIGENTI	4.850	0,84
VIII	15.520	2,68
VII	40.134	6,94
VI	117.495	20,33
V	97.584	16,88
IV	86.611	14,98
III	115.291	19,94
II	7.293	1,26
I	1.210	0,21
totale personale dei livelli	481.138	83,24
dirigenti + personale dei livelli	485.988	84,07
restante personale	92.057	15,93
totale generale	578.045	100,00

Anche nel 1997 il personale di ruolo dei comuni risulta strutturato prevalentemente tra il 6° ed il 3° livello, dove trovano collocazione 416.981 unità complessive pari al poco meno dell'87% di tutto il personale dei livelli.

Adoperando i conti annuali 1997 delle spese del personale trasmessi dai comuni delle classi 11^a, 10^a e 9^a, la Sezione ha raggruppato nella tavola 3 allegata i dati relativi ai dipendenti di ruolo a tempo parziale con orario ridotto fino al 50%, ripartiti tra uomini e donne, evidenziando ente per ente la loro incidenza rispetto al totale del personale di ruolo.

I dati si riferiscono ai sei comuni dell'11^a classe, a quattro comuni della 10^a e 23 della 9^a classe.

L'incidenza di questo personale è mediamente più elevata nella 9^a classe: spiccano Bergamo con poco meno del 9%, Reggio Emilia col 7,56% e Brescia col 6,55%; a Pescara, Latina e Foggia non risulta applicato il tempo parziale.

L'incidenza più elevata nella 10^a classe è a Firenze con l'1,3% e nell'11^a classe a Milano col 2,2%.

Anno 1996-1997. Comuni. Variazione della consistenza del personale

PERSONALE	31/12/96	31/12/97	VARIAZIONE	
	a	b	(b-a)	(b/a)
DIRIGENTI	4.904	4.850	-54	-1,10%
VIII liv.	14.703	15.520	817	5,56%
VII liv.	39.026	40.134	1.108	2,84%
VI liv.	111.520	117.495	5.975	5,36%
V liv.	95.548	97.584	2.036	2,13%
IV liv.	86.833	86.611	-222	-0,26%
III liv.	117.894	115.291	-2.603	-2,21%
II liv.	7.114	7.293	179	2,52%
I liv.	1.002	1.210	208	20,76%
totale personale dei livelli	473.640	481.138	7.498	1,58%
restante personale	57.429	92.057	34.628	60,30%
totale (pers. dei livelli + rest. personale)	535.973	573.195	37.222	6,94%

Alla fine del biennio considerato il personale dei livelli e quello restante è aumentato di 37.222 unità, pari a quasi il 7% ed il fenomeno è dovuto in gran parte all'aumento cospicuo del

restante personale (oltre il 60%). I dirigenti sono diminuiti di poco ed i singoli livelli si caratterizzano per moderate oscillazioni positive o negative.

L'ampiezza del restante personale nella struttura dei dipendenti comunali suggerisce di esporre con la tavola seguente la sua ripartizione secondo la nuova classificazione introdotta dalla R.G.S. col conto annuale 1997, confrontando le variazioni intervenute nel biennio.

Anni 19961997. Comuni: consistenza e ripartizione del restante personale

PERSONALE	in servizio al 31/12/96	in servizio al 31/12/97	%
personale contrattista	1.354	1.020	-25
personale a tempo det.	29.404	26.925	-8
personale l.s.u.	30.343	64.113	111
TOTALE	61.101	92.058	51

Balza subito all'attenzione l'elevato numero degli addetti ai lavori socialmente utili. L'impiego di tale personale avviene in applicazione di una speciale normativa abbastanza complessa, cui si è accennato in precedenza.

Viene ora rappresentato il movimento di tutto il personale nel corso del 1997, compresa la mobilità verticale all'interno della medesima amministrazione, indicata dalle colonne "entrati" nei livelli ed "usciti", il cui saldo dovrebbe essere per definizione uguale a zero.

Anno 1997 - Comuni. Movimento del personale

PERSONALE	31/12/96	cessati	assunti	usciti	entrati	31/12/97
dirigenti	4.892	609	264	10	313	4.850
personale dei livelli	487.423	31.290	24.906	34.645	34.344	481.138
restante personale	61.101	30.841	61.797	0	0	92.057
TOTALE	553.416	62.740	86.967	34.655	34.657	578.045

L'elevato movimento tra il restante personale è certamente dovuto in gran parte agli addetti ai lavori socialmente utili.

4.6 Assunzioni, cessazioni dal servizio e mobilità del personale

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

I principi che presiedono alle assunzioni sono stati ridefiniti dal d.lgs. n. 80 del 1998 (art.22). Viene stabilito che l'accesso presso le pubbliche amministrazioni può avvenire:

- tramite procedure selettive, volte all'accertamento della professionalità richiesta, garantendo in misura adeguata l'ingresso dall'esterno;
- mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento per le qualifiche ed i profili per i quali è richiesto il requisito della scuola dell'obbligo, con salvezza di eventuali ulteriori requisiti per specifiche professionalità;
- mediante chiamata numerica degli iscritti nelle apposite liste di collocamento degli appartenenti alle categorie protette per i quali è prevista l'assunzione obbligatoria.

Alcuni principi generali delle procedure di reclutamento valgono per qualunque tipo di rapporto di lavoro da instaurare.