

totale della spesa corrente. Da tale rapporto si è potuto constatare che, a livello nazionale, l'indice di incidenza della spesa per trasferimenti, nel 1999, è stato del 10,13%, superiore di appena 7 centesimi di punto a quello registrato dagli stessi comuni nell'anno precedente quando si era attestato al 9,43% degli impegni della spesa corrente.

Anche per questo indice le scelte degli amministratori locali si sono manifestate diverse da regione a regione. Infatti i comuni appartenenti ad alcune regioni hanno fatto registrare indici di incidenza superiori alla media (16,60% in Liguria, 15,40% in Veneto, 12,55% in Sicilia, 12,54% in Lombardia, 11,47% in Puglia), mentre in altre regioni i comuni hanno realizzato indici a volte notevolmente inferiori alla media nazionale (1,32% in Trentino-Alto Adige, 4,13% in Basilicata).

- Indicatore della spesa per interessi passivi e oneri finanziari

E' stato ricavato dal rapporto tra gli impegni dell'intervento 6 del titolo I della spesa con il totale della spesa corrente. Ne è derivato che nel 1999 l'incidenza della spesa a livello nazionale per tale settore di intervento è stata di appena il 6,82%, inferiore di 1 punto e 24 centesimi all'incidenza di spesa registrata per gli stessi enti nell'anno precedente.

La diminuzione di risorse destinate al settore è in gran parte derivata dal calo degli interessi passivi in conseguenza della diminuzione dell'inflazione.

Anche in questo settore di spesa la percentuale di risorse assorbite, sul totale delle risorse di parte corrente, risulta variare aggregando i dati fra i comuni delle diverse regioni. Così è risultato che i comuni appartenenti ad alcune regioni hanno conseguito indici di incidenza sensibilmente superiori alla media nazionale (14,14% Trentino-Alto Adige, 10,15% Lazio), mentre hanno fatto registrare indici notevolmente inferiori alla media i comuni appartenenti ad altre regioni (2,21% Valle d'Aosta, 3,39% Sicilia, 3,71% Sardegna).

- Indicatore della spesa per l'acquisto di beni di consumo e materie prime

Questo indicatore è stato ottenuto effettuando il rapporto tra gli impegni dell'intervento 2 del titolo I della spesa e gli impegni totali della spesa corrente.

Da tale rapporto è scaturito che l'indice di incidenza della spesa 1999 per l'acquisto di beni di consumo e di materie prime sul totale della spesa corrente è stato del 6,37%, mantenendosi poco al disotto del livello dell'anno precedente quando era stato del 6,84%.

Anche se l'indice di incidenza è rimasto pressochè invariato, come è stato precedentemente rilevato, la effettiva quantità di risorse destinate dagli enti locali a questo settore di spesa è diminuita del 5,03% rispetto al 1998.

Anche per questo settore l'indice di incidenza risulta variare da regione a regione con una forbice di scostamenti dalla citata media nazionale, che va dal 14,08% dei comuni delle Marche al 3,24% dei comuni appartenenti al Lazio.

Per l'incidenza della spesa in ordine agli altri settori si rinvia al precedente prospetto sulla composizione percentuale degli impegni per interventi, nonché ai prospetti di incidenza della spesa corrente per interventi pubblicati nel volume degli allegati.

5.5 Comunità montane

5.5.1 Spese correnti complessive

Seguendo la stessa metodologia espositiva adottata per le altre due precedenti categorie di enti, si espongono i dati della spesa corrente delle comunità montane, facendo presente che gli enti esaminati sono stati 232 (corrispondenti ai conti consuntivi pervenuti in tempo utile) pari al 65,35% del totale (355 comunità montane).

Spesa corrente – Dati complessivi

(importi in milioni di lire)

	1998	1999	Variazione %
Impegni c/competenza	653.586	704.543	7,80
Impegni c/residui	283.958	333.218	17,35
Pagamenti c/competenza	435.447	465.129	6,82
Pagamenti c/residui	153.732	168.695	9,73
Pagamenti totali	589.179	633.824	7,58
Residui della competenza	218.139	239.413	9,75
Residui dei residui	130.226	164.523	26,33
Residui totali	348.365	404.936	15,95

Dai dati sopra esposti si può rilevare che, a differenza dei comuni, le comunità montane hanno fatto registrare una più marcata crescita della spesa corrente in termini di impegni, che percentualmente è sostanzialmente pari a quella raggiunta dalle amministrazioni provinciali. Gli impegni di parte corrente delle comunità montane esaminate sono state pari, nel 1999, a 704 miliardi di lire a fronte dei 653 miliardi di lire registrati dagli stessi enti nell'anno precedente, con una percentuale di aumento del 7,80%. Anche in termini di pagamenti totali è stata registrata un crescita del 7,58%, essendo passati i pagamenti totali (in conto competenza e in conto residui) dai 589 miliardi di lire del 1998 ai 633 miliardi di lire del 1999.

Dall'aggregazione dei dati per regioni si è potuto rilevare che le comunità montane delle regioni che hanno registrato gli aumenti degli impegni di spesa più consistenti sono state quelle appartenenti alle regioni Calabria (77,60%) e Valle d'Aosta (53,65%), mentre in Toscana gli impegni di spesa corrente delle comunità montane sono diminuite del 19,20%.

I residui totali al 31/12/1999 sono cresciuti del 15,95%, essendosi attestati a 404 miliardi di lire contro i 348 miliardi di lire del 1998.

Modesto è stato altresì il tasso di smaltimento dei residui pregressi essendo stati quest'ultimi riscossi al 50,62% con la loro conseguente lievitazione alla fine del 1999 nella percentuale del 26,33%.

Anche il tasso di realizzazione degli impegni è risultato molto basso essendosi attestato al 66,01%.

I bassi tassi di smaltimento dei residui e di realizzazione degli impegni hanno comportato la sopraccitata lievitazione della massa dei residui passivi alla fine dell'esercizio.

I constatati ritardi nella realizzazione delle spese sono indice di disfunzioni che si auspica vengano eliminate, in quanto la citata rilevante entità dei residui non può trovare adeguata giustificazione in un settore, quale quello della spesa corrente, in cui il formarsi dei residui dovrebbe assumere carattere sporadico e quantitativamente e temporalmente limitato.

5.5.2 Spese correnti per interventi

Nel sottostante prospetto si pongono in evidenza gli impegni di competenza per singoli settori d'intervento raffrontando il dato 1998 con quello del 1999 ed indicando la relativa percentuale di variazione per constatarne l'andamento temporale.

Impegni di competenza per interventi

(importi in milioni di lire)

Interventi	1998¹⁰⁹	1999¹¹⁰	Variazione %
Personale	217.499	241.517	11,04
Acquisto beni consumo e materie prime	43.050	41.455	-3,71
Prestazione di servizi	204.411	239.221	17,03
Utilizzo beni di terzi	2.289	3.719	62,46
Trasferimenti	152.095	141.864	-6,73
Interessi passivi e oneri finanziari	14.413	15.343	6,45
Imposte e tasse	15.082	18.450	22,33
Oneri straordinari	4.528	2.526	-44,21
Ammortamenti di esercizio	152	413	170,39
Fondo svalutazione crediti	0	0	0,00
Fondo di riserva	0	0	0,00
Totale impegni competenza	653.586	704.543	7,80

Nel prospetto che segue si evidenzia l'incidenza percentuale della spesa per ogni settore di intervento sul totale degli impegni di competenza. Al riguardo vengono forniti i dati sia relativi all'esercizio 1998, sia quelli relativi all'esercizio 1999.

Composizione percentuale degli impegni per interventi

Interventi	1998	1999
Personale	33,28%	34,28%
Acquisto beni consumo e materie prime	6,59%	5,88%
Prestazione di servizi	31,28%	33,95%
Utilizzo beni di terzi	0,35%	0,53%
Trasferimenti	23,27%	20,14%
Interessi passivi e oneri finanziari	2,21%	2,18%
Imposte e tasse	2,31%	2,62%
Oneri straordinari	0,69%	0,36%
Ammortamenti di esercizio	0,02%	0,06%
Fondo svalutazione crediti	0,00%	0,00%
Fondo di riserva	0,00%	0,00%
Totale impegni competenza	100,00%	100,00%

A differenza dei comuni nei quali è stato rilevato che la massa più cospicua delle risorse di parte corrente è stata destinata alle spese per prestazione di servizi, nelle comunità montane

¹⁰⁹ Gli importi sono stati arrotondati al milione.

¹¹⁰ Vedi nota precedente.

(come nelle amministrazioni provinciali) le spese per il personale hanno invece assorbito, fra i vari settori d'intervento, la parte più alta delle risorse. Per le comunità montane esaminate gli impegni di competenza per il personale sono stati pari a 241 miliardi di lire, con un incremento dell'11,04% rispetto al 1998 quando si erano attestati a 217 miliardi di lire.

Nella composizione percentuale degli impegni di spesa, l'intervento per il personale ha assorbito il 34,28% degli impegni totali di spesa di parte corrente, con un incremento rispetto all'anno precedente di 1 punto percentuale (nel 1998 la percentuale era stata del 33,28%).

Aggregando i dati per ambiti regionali è risultato che i maggiori incrementi di spesa per il personale si sono verificati nelle comunità montane della Valle d'Aosta (87,17%) e della Calabria (74,69%), mentre le comunità montane della regione Umbria hanno fatto registrare una diminuzione delle somme impegnate nel 1999 pari al 30,06%.

Per quantità di risorse impegnate seguono al settore per il personale quelli per prestazione di servizi e per trasferimenti.

Per la prestazione di servizi sono stati effettuati impegni per 239.221 milioni di lire, con un incremento del 17,03% rispetto al 1998, mentre per gli interventi nel settore trasferimenti sono state impegnate somme per 141 miliardi di lire con una diminuzione del 6,73% rispetto alle somme impegnate nel 1998, che erano state pari a 152 miliardi di lire.

Per gli impegni di minore consistenza effettuati in relazione agli altri interventi si rinvia ai precedenti prospetti ed a quelli pubblicati nel volume degli allegati, nei quali i dati più particolareggiati sono altresì aggregati per ambiti regionali.

5.6 Brevi considerazioni conclusive

Obiettivo costante delle leggi finanziarie degli ultimi anni è stato quello del contenimento della spesa corrente. Anche il collegato alla legge finanziaria per il 1999 (legge 23/12/1998, n. 448) con l'art.28, introducendo il patto di stabilità interno, prevedeva esplicitamente, come già noto, fra i meccanismi per ottenere la riduzione del disavanzo, il contenimento del tasso di crescita della spesa corrente, coinvolgendo gli enti locali nel risanamento della finanza pubblica.

I dati di consuntivo 1999, precedentemente esposti, hanno evidenziato che il complesso delle tre categorie di enti locali esaminati ha registrato una crescita della spesa corrente del 2,91% in termini di impegni di competenza e del 7,88% in termini di cassa (pagamenti totali).

Se il dato della crescita in termini di impegni si pone a raffronto con quello del precedente esercizio 1998, quando la lievitazione degli impegni correnti era stata del 4,15%, la diminuzione del tasso di crescita conseguita nel 1999 potrebbe non suscitare preoccupazione anche per la circostanza che, nello stesso esercizio considerato, gli accertamenti di parte corrente dei medesimi enti sono aumentati del 4,58%, conferendo più disponibilità di spesa.

Anche il più elevato ritmo di crescita del dato di cassa (variazione del 7,88% dei pagamenti totali) potrebbe trovare giustificazione nell'ancora più alto ritmo di crescita delle riscossioni totali dello stesso periodo (variazione del 18,83% delle riscossioni totali). Si ritiene tuttavia che i dati non consentano di affermare che l'auspicato contenimento della spesa corrente complessivamente sia stato realizzato dalle autonomie locali.

Se infatti si nota un'azione di contenimento sul versante della competenza, per converso emerge un'accelerazione dei pagamenti in conto residui, che spinge la crescita della cassa totale a livelli molto elevati e certamente non in linea con gli obiettivi di riduzione. Si tratta di effetto che consegue alle manovre condotte sul versante della cassa che hanno una efficacia temporanea e, se non accompagnate da una corrispondente azione sul fronte degli impegni, sono destinate nel tempo ad avere esiti incerti.

La ripresa dei flussi di cassa in entrata, che si è avvertita decisamente nel 1999, si è riverberata sui pagamenti in conto residui ed ha prodotto un flusso complessivo in uscita fuori dal target.

Inoltre un segnale non incoraggiante deriva dal fatto che nel 1999 per numerosi enti l'equilibrio economico finanziario presenta dati di segno negativo, come può rilevarsi nell'apposito successivo paragrafo relativo ai risultati finali.

E' da rilevare infine che le restrizioni legislative tese a raffreddare i flussi di cassa al fine del contenimento del fabbisogno delle pubbliche amministrazioni (Tesoreria unica) hanno condotto, come era prevedibile, alla lievitazione dei residui passivi e quindi ad una mole di obbligazioni che non hanno potuto trovare disponibilità di cassa per la loro estinzione. Si è creata pertanto una massa enorme di residui passivi, che al 31/12/1999 ha raggiunto la percentuale di oltre il 44%, in rapporto agli impegni di competenza, che non trova alcuna fisiologica giustificazione in un comparto, quale quello della spesa corrente, in cui la realizzazione dei pagamenti dovrebbe concludersi rapidamente.

6 Analisi sul personale

6.1 Metodo dell'indagine

A partire dal conto annuale 1997 relativo alle spese del personale delle amministrazioni pubbliche la Ragioneria Generale dello Stato presenta solo i dati complessivi di ciascun comparto di contrattazione collettiva, mentre i dati analitici per tipologie di amministrazioni o di enti sono disponibili nel sistema informativo RGS. Così facendo viene consentita una visione più completa dei fatti gestionali di maggior rilievo finanziario al fine di valutazioni generali di politica retributiva.

Quindi i dati specifici concernenti gli enti locali territoriali (compresi nel coacervo del comparto Regioni-autonomie locali) sono stati tratti direttamente dal sistema informativo Cortei dei conti - Ragioneria Generale dello Stato: nel 1998 i dati stessi si riferiscono a 100 province, 8.103 comuni e 346 comunità montane; nel 1999 si riferiscono a 100 province, 8.100 comuni e 350 comunità montane.

In sostanza la RGS è in grado di analizzare l'intero aggregato degli enti locali territoriali, anche a seguito di operazioni di "forzatura" delle incongruenze riscontrate e di stime dei dati mancanti nei conti presentati da ciascun ente.

Si rammenta che i dati di fonte RGS sono costruiti in base a criteri e schemi diversi da quelli tratti dai conti consuntivi presentati a questa Sezione dagli enti e, in particolare, la rilevazione delle spese per il personale è effettuata in base agli emolumenti effettivamente erogati nell'esercizio esaminato. Per esigenze di uniformità la Sezione ha utilizzato nella presente trattazione la terminologia della RGS, come d'altra parte negli anni scorsi.

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

Quanto alle comunità montane, tale categoria di enti manca in Sicilia, dove i compiti istituzionali loro propri sono affidati alle province regionali. Si fa presente ancora una volta che i dati relativi alle comunità montane devono essere valutati anche alla luce della situazione fluida che caratterizza da anni questi enti, il cui riordino subordinato all'emanazione di leggi regionali (art. 61 l. n. 142 del 1990) è andato avanti con grande lentezza. Basti in proposito porre mente al fatto che nel 2000 soltanto 14 regioni avevano emesso i provvedimenti normativi di competenza. Attualmente comunque tale riforma è superata da quella nuova, perché per impulso della legge n. 265 del 1999 e del T.U. n. 267 del 2000 gli statuti delle comunità dovranno rimodularsi per il rilancio della cooperazione tra i comuni minori.

Data la particolare posizione di status rivestita dai segretari provinciali e comunali, oggetto di una recente e radicale riforma, la trattazione riservata a questo personale è inserita nell'annuale referto delle Sezioni Riunite sul costo del lavoro pubblico.

La presente trattazione espone anzitutto sinteticamente le principali linee di tendenza normative e di contrattazione collettiva intervenute nel triennio 1997-1999, per passare poi alla rappresentazione quantitativa di alcuni fenomeni generali concernenti struttura, movimenti e spese del personale degli enti locali, elaborando e valutando i dati di fonte RGS.

La Sezione ha poi sottoposto, per la prima volta, l'"universo" delle province (100 enti) ad alcune indagini sistematiche. E' stata così applicata ai dati RGS una batteria di 14 indicatori, scelti tra quelli più significativi già adoperati dalle Sezioni Riunite nel referto sul costo del lavoro pubblico o dalla Sezione stessa, in modo da ricavare un quadro chiaro della situazione del personale. Un ulteriore approfondimento analitico sul 1999 a proposito di alcune voci che compongono il costo del personale e del lavoro è stato condotto tramite 5 indicatori finanziari.

Adoperando un'altra fonte di dati a disposizione della Sezione, precisamente quelli utili tratti dai conti consuntivi (coi relativi allegati) per l'esercizio 1999, è stata evidenziata per ogni provincia la distribuzione delle spese del personale all'interno delle 9 funzioni che raccolgono schematicamente le attività degli enti nonché in rapporto alla gestione del bilancio.

Prendendo infine spunto dall'analisi iniziata l'anno scorso con i comuni di 9^a, 10^a ed 11^a classe sulle varie tipologie delle assenze giustificate, il presente referto ha sviluppato e precisato l'indagine considerando, negli anni 1997-1999 e per un campione di comuni con 1000-2000 dipendenti, l'incidenza dei periodi di interdizione dal lavoro disposti dall'Ispettorato competente a tutela delle lavoratrici madri (art. 5 legge n. 1204 del 1971) anche in termini di oneri finanziari a carico degli enti.

La Sezione, naturalmente, è consapevole della valenza relativa del singolo indicatore che tende ad evidenziare solo alcuni aspetti del fenomeno indagato, anche se considerati insieme gli indicatori consentono di migliorare la conoscenza di un fenomeno nel tempo pur senza permettere valutazioni in termini di efficienza ed efficacia.

Quanto alla metodologia seguita per rendere i dati a disposizione il più possibile omogenei e quindi confrontabili, va osservato che i fenomeni gestionali esaminati sono soggetti nel tempo a variazioni di disciplina legislativa nonché a modifica degli strumenti di analisi. Si rammenta, ad esempio, che nella rilevazione dei dati concernenti l'anno 1999 da parte della RGS la struttura del personale è stata aggiornata sulla base del nuovo sistema di classificazione recato dal C.C.N.L. del 31 marzo 1999 e degli istituti innovativi del C.C.N.L. del 1° aprile 1999. Per questa ragione, come sarà precisato sotto, la Sezione ha allineato i dati della Ragioneria sostanzialmente secondo lo schema da essa adottato per il 1997, pur rilevando a parte alcune nuove categorie di personale introdotte nel 1999 per mostrarne l'incidenza limitata sulla consistenza totale del personale in servizio. Viene così rinviata all'anno prossimo la costituzione di una base omogenea di dati per i confronti tra l'esercizio 2000 ed il 1999.

La corretta individuazione e quantificazione dei fenomeni di gestione del personale appare quindi necessaria fin da ora per valutare nei prossimi referti gli effetti prodotti dall'applicazione dei contratti collettivi nazionali e decentrati del quadriennio 1998-2001.

6.2 Disciplina e gestione del personale

Una rassegna istituzionale, necessariamente concisa, della produzione normativa vigente e del contenuto degli attuali accordi collettivi nazionali in materia di personale dipendente dagli enti dell'aggregato è già stata svolta nei precedenti referti, ai quali si rinvia. Per quanto di specifico interesse nella presente sede, si ricorda che nel corso del 1997 sono intervenute le fondamentali leggi n. 59 (delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti a regioni ed enti locali per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa) e n. 127 (misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo).

In via generale la normativa degli anni 1997 e successivi, tra l'altro, ha posto rimedio con vantaggio del sistema degli enti locali al difetto della riforma progettata col d.lgs. n. 29 del 1993, che aveva inteso riordinare il pubblico impiego secondo un modello strutturale alquanto uniforme (parametrato sugli organi statali centrali), da applicare a realtà variegata e munite di gradi differenziati d'autonomia.

La legge n. 127 ha fornito agli enti locali gli strumenti necessari per l'attuazione delle funzioni che riceveranno in applicazione della legge n. 59, dettando una disciplina innovativa anche per la riorganizzazione della struttura di tali enti e del relativo personale secondo criteri volti all'efficienza ed ai risultati concreti dell'azione amministrativa. Si fa così leva su una forte potestà regolamentare della giunta in materia di ordinamento generale degli uffici del comune e della provincia, la cui organizzazione va modulata in guisa da garantire l'attuazione dei programmi.

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

Va poi menzionata la legge 16 giugno 1998, n. 191, con modifiche alle leggi n. 59 e n. 127 nonché norme in materia di formazione del personale e di lavoro a distanza.

Con la legge 3 agosto 1999, n. 265 si è proceduto ad una prima revisione dell'ordinamento posto dalla legge n. 142 del 1990, alla luce dell'esperienza maturata dalle amministrazioni locali. La legge tende nel complesso a rafforzare l'autonomia statutaria, normativa ed organizzativa degli enti locali, aprendo prospettive di valorizzazione delle forme di partecipazione e di decentramento nonché di sviluppo delle associazioni tra enti. Al riguardo giova richiamare l'art. 13 che integra l'art. 51 della legge n. 142 e sanziona il principio, largamente già affermato, secondo cui gli enti locali territoriali godono di completa autonomia nella determinazione delle dotazioni organiche nonché nell'organizzazione e gestione del personale, con gli unici limiti della capacità di bilancio e di quelli derivanti dai contratti collettivi di lavoro. L'effetto immediato è l'abrogazione dell'art. 2 del d.P.R. n. 347 del 1983 che fissava limiti massimi alle posizioni apicali del personale in rapporto alle dimensioni demografiche dell'ente, con la conseguenza prevedibile dell'istituzione di figure dirigenziali nei comuni dove era finora preclusa.

La norma decreta, in realtà, la piena libertà di dimensionare la forza lavoro e di reclutarla a seconda delle esigenze organizzative, cancellando probabilmente anche i limiti numerici posti dalla legge n. 127 alle assunzioni a termine di dirigenti. Ciò implica, ovviamente, un'accorta politica di assunzioni in una prospettiva di medio e lungo termine, che scegliendo per esempio il potenziamento dell'organico tenga d'occhio le effettive possibilità dei bilanci futuri.

Per quanto riguarda la provincia, l'ente svolge in modo differente o comunque articolato a seconda delle realtà regionali una serie di attività amministrative che inducono a considerarlo qualcosa di più di ciò che è stato finora, in virtù della rivisitazione della legge n. 142 operata con la predetta legge n. 265. In tale contesto la provincia continua comunque a caratterizzarsi sia come ente autonomo, sia come circoscrizione di decentramento statale e regionale con compiti di coordinamento sul territorio. C'è anzi il rischio che vada incontro ad una abbondanza di funzioni senza adeguate strutture e risorse.

Secondo il nuovo disegno legislativo (art. 7 l. n. 265) le comunità montane si caratterizzano come categoria di enti sempre più finalizzata a riaggregare i piccoli comuni per ricomporre in una dimensione adeguata allo sviluppo moderno il frammentario territorio di montagna. Infatti, oltre ad essere enti preposti specificamente alla valorizzazione delle zone montane ed all'esercizio di funzioni proprie e delegate, sono anche unioni di comuni. Per attuare la nuova disciplina sarà compito delle regioni l'emanazione di tutta una serie di complessi atti propedeutici imposti dalla legge n. 265 e dal decreto legislativo n. 267 del 2000, senza peraltro la previsione in via generale di una normativa transitoria per governare senza traumi il passaggio.

E' intervenuto da ultimo lo strumento legislativo più atteso dal mondo delle autonomie locali, cioè il testo unico che, su delega della legge n. 265, ha sostituito quello del 1934 ed è recato dal d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 appena citato.

Si tratta di un atto fondamentale che rafforza il ruolo degli enti e segna il punto di arrivo di un percorso decennale di riforma. Il provvedimento non si limita alla raccolta dei testi normativi già esistenti, ma ha operato modifiche significative rispetto alla disciplina precedente, anche in virtù dell'incidenza di sentenze della Corte costituzionale e degli orientamenti giurisprudenziali consolidati e acquisiti nella prassi amministrativa. Nella presente sede interessa, per esempio, evidenziare le norme fondamentali in tema di ordinamento degli uffici e del personale, che ampliano gli spazi di autonomia per le assunzioni.

Non si può trascurare l'importanza che la legge n. 265 ed il testo unico attribuiscono all'esercizio associato di funzioni tramite le unioni di comuni. Il processo di decentramento in atto richiede forme stabili di cooperazione tra i piccoli comuni, che devono unificare gli sforzi per gestire funzioni, servizi e compiti in una dimensione istituzionale più adeguata, che comprende ovviamente anche le risorse umane. A tal fine la legge n. 388 del 2000 (finanziaria 2001) aumenta gli appositi stanziamenti diretti a favorire le associazioni tra i piccoli enti locali,

che per la verità finora non hanno fatto uso sufficiente di tale istituto già previsto dalla legge n. 142. A prescindere dai problemi giuridici e di altra natura derivanti dalla compresenza di una unione di comuni nell'ambito di un territorio dove opera già una comunità montana, resta il fatto che probabilmente solo la fusione tra piccoli enti potrebbe finalmente risolvere le difficoltà organizzative dei comuni di minuscola dimensione.

Pur non avendo un impatto diretto ed immediato sulla gestione del personale, sarà nel corso del tempo notevole l'importanza della recentissima legge costituzionale (votata dal Senato l'8 marzo 2001) che modifica il titolo V della parte II della Costituzione secondo una logica federalistica. Si stabilisce infatti che la Repubblica è ora costituita nell'ordine da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato.

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

- 1 La modifica del sistema delle fonti, con l'attuazione di un importante processo di delegificazione. Oggi gli spazi di fonte normativa generale sono ricondotti a pochi aspetti di natura organizzativa quali le linee fondamentali per il funzionamento degli uffici ed i modi di conferimento degli incarichi di direzione. Per il resto l'attività di gestione del personale è ricondotta nell'area dei poteri di diritto comune del datore di lavoro. Ne consegue la semplificazione delle decisioni, privilegiando i criteri di efficienza ed efficacia.
- 2 L'introduzione del principio della distinzione dei ruoli e delle competenze, con la separazione dei poteri tra organi politici e dirigenti. La legge finanziaria per il 2001, tenendo conto delle note difficoltà organizzative in cui si dibattono i piccoli enti, consente peraltro che nei comuni con meno di 3.000 abitanti i compiti di gestione siano svolti anche da componenti della giunta.
- 3 La modifica dei criteri di selezione ed ingresso in servizio, in modo tale che si è chiarita la differenza tra assunzioni di personale già operante nell'ente, che costituisce una progressione interna regolata contrattualmente, ed assunzioni di personale esterno, che costituisce una forma di accesso per il quale occorre operare una selezione pubblica e dunque ricade nelle norme di diritto amministrativo.
- 4 Il ruolo strategico della formazione del personale trova unanime riconoscimento e, sospinti dalla necessità di migliorare la propria macchina organizzativa e di tenere il passo con l'innovazione, gli enti locali moltiplicano come si vedrà di seguito le iniziative a tal fine.

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

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

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

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

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

Le ultime tornate contrattuali, considerate congiuntamente, hanno introdotto nel comparto molteplici novità di seguito sintetizzate.

L'attuale sistema di classificazione si pone in primo luogo obiettivi di flessibilità. Poiché nel settore pubblico i costi del personale rappresentano anche una variabile macro-economica, lo sviluppo dei poteri della contrattazione integrativa aziendale deve servire a rispettare l'autonomia degli enti in un quadro di compatibilità degli oneri ivi previsti con i vincoli posti dai contratti nazionali e dalle disponibilità di bilancio. Il dirigente svolge la sua attività in forma autonoma derivante dalle responsabilità di gestione, risponde dei risultati ottenuti, è soggetto alla valutazione delle prestazioni rese e può essere revocato in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi. I contratti nazionali e decentrati dettano disposizioni per lo sviluppo delle attività formative, riconoscendo che queste rappresentano una leva strategica per l'evoluzione professionale. La modifica dei sistemi retributivi rivolti ora a compensare il merito ha imposto l'introduzione di nuovi strumenti di gestione del personale, quali i sistemi permanenti di valutazione, la valutazione delle posizioni di "quadro" e le analisi dei fabbisogni formativi connessi con l'evoluzione organizzativa. L'introduzione di sistemi di selezione pubblica ed interna devono essere snelli e finalizzati principalmente alla ricerca della professionalità adatta rispetto al posto da occupare.

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

In tale situazione la contrattazione integrativa decentrata fortemente potenziata dagli accordi nazionali di comparto e destinata a definire in concreto la politica del personale, a quanto risulta, ha incontrato notevoli difficoltà in particolare presso gli enti di ridotte dimensioni, che stentano a gestire le risorse umane in un quadro giuridico inusuale (per esempio: differenziazione della retribuzione anche a parità di mansioni; valutazione delle prestazioni lavorative di poche unità di personale, in assenza di soluzioni organizzative alternative e con scarse risorse finanziarie disponibili; definizione di appositi piani formativi).

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

A settembre del 2000 è entrato in vigore l'accordo successivo nazionale del comparto (le c.d. code contrattuali) che completa il contratto collettivo per il quadriennio normativo 1998-2001 e per il biennio economico 1998-1999.

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

Gli enti locali sono chiamati ad assicurare il contenimento delle spese secondo gli indirizzi generali di politica economica in sede nazionale e comunitaria. A parte i vincoli specifici imposti alle spese di personale dalla legislazione interna da alcuni anni, l'art. 28 della legge n. 448 del 1998 (il collegato alla finanziaria 1999) istituisce un Patto di stabilità come

contributo delle autonomie locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottati dall'Italia in adesione ai criteri di stabilità e crescita tra i Paesi dell'Unione europea. Nel 1999 e nel 2000, come già illustrato nel presente referto, le modalità di applicazione del Patto stesso sono state rimodulate, ma sembra di poter comunque affermare che il sistema disegnato, per conseguire un risultato rapido, finisca facilmente per poggiare sul miglioramento della parte corrente dei bilanci proprio tramite la manovra della spesa del personale.

Il complesso degli enti locali è alle prese anche con crescenti sforzi organizzativi e finanziari per sviluppare sistematici processi formativi del personale, come si vedrà in seguito.

Si rammenta, infine, che lentamente si avvia a definizione il complesso quadro di riferimento per l'attuazione del cosiddetto federalismo amministrativo a costituzione invariata, che implica il passaggio di funzioni, risorse finanziarie e strumentali nonché di un piccolo esercito di dipendenti statali alle regioni ed agli enti locali.

E' evidente dunque che le autonomie locali sono oggi sovraccaricate di innovazioni e devono sforzarsi di trovare al loro interno vie di sviluppo organizzativo per risolvere problemi immediati derivanti anche dalla complessità delle nuove norme e delle regole contrattuali. In verità la possibilità reale di innovazione passa attraverso l'individuazione da parte degli organi responsabili di precise scelte in tema di organizzazione, dimensionamento del personale e retribuzioni differenziate con la relativa capacità di fare accettare tali modelli alla parte sindacale operante nell'ente. Nei fatti vi è il rischio concreto che vengano sovente perseguite forme di conservazione dei moduli tradizionali (appena travestiti) per paura di non sapere gestire il cambiamento a causa di carenze culturali e mancanza di strumenti gestionali adeguati.

6.3 Assetto, consistenza e variazioni del personale

Negli anni in esame la struttura del personale degli enti locali risulta in buona parte ancora frutto dell'applicazione estensiva dell'ordinamento del pubblico impiego risalente agli anni '80, nato per migliorare la qualità dell'amministrazione ed eliminare le sperequazioni del trattamento economico, sostituendo alle carriere tradizionali il sistema delle qualifiche funzionali e dei profili professionali. A lungo andare, però, i risultati sono stati l'appiattimento e la demotivazione del personale, nonché la sua risistemazione in qualifiche superiori, sguarnendo sovente quelle di provenienza. Così, per esempio, nell'ambito degli enti locali sono scomparse prima e seconda qualifica e negli altri livelli si sono verificati scollamenti tra ruolo formale e mansioni effettive degli addetti. Il nuovo ordinamento del personale del comparto è stato pensato anche per porre rimedio a tali situazioni.

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

La facoltà, fortemente rafforzata negli ultimi anni, di ricorrere a forme flessibili di assunzione e di impiego influisce sulla composizione della forza lavoro utilizzata, rendendo elastico il tradizionale concetto di dotazione organica. Pertanto i recenti interventi legislativi introducono la nozione di fabbisogno di personale, da dimensionare rispetto alle reali e mutevoli esigenze di funzionamento di ciascun organismo amministrativo. In particolare gli enti locali territoriali godono attualmente di completa autonomia nella gestione delle risorse umane, coi soli limiti delle capacità di bilancio e degli obblighi posti dai contratti collettivi di lavoro.

Gli enti locali sono tenuti in base all'art. 39 della legge n. 449 del 1997 (il collegato alla finanziaria 1998) ad adeguare i propri ordinamenti al principio della programmazione del personale in vista della riduzione delle relative spese. Questo non significa ridurre necessariamente il numero dei dipendenti, potendosi raggiungere l'obiettivo con soluzioni organizzative che, nel complesso, abbassano i costi del personale (assunzioni oculte, tempo parziale, orari flessibili, rapporti a tempo determinato, privatizzazione dei servizi, ecc.). Nella stessa ottica di rispetto dell'autonomia garantita dall'ordinamento costituiscono norme di principio e non disposizioni cogenti per gli enti locali quelle di cui all'art. 51 della legge n. 388 del 2000 (finanziaria 2001), che prevedono un ulteriore obiettivo di riduzione del personale

pubblico, e potrebbero di per sé contrastare col processo di attribuzione agli enti di nuove funzioni decentrate sul territorio.

In tema di struttura del personale gli enti locali devono fare i conti anche coi vincoli imposti dal Patto di stabilità interno. L'art. 28 della legge n. 448 del 1998, l'art. 30 della legge n. 488 del 1999 (la finanziaria 2000) e l'art. 51 della già citata legge finanziaria per il 2001 indicano alcune misure di riduzione della spesa corrente, per esempio quelle caratterizzate da programmazione relativamente facile e risultati rapidi attraverso la "manovra" del personale.

Le comunità montane, è bene precisare, sono state di fatto esentate dall'osservanza del Patto di stabilità con circolare del Ministero del Tesoro n. 11 del 12 marzo 1999.

A fronte di tale situazione generale, è chiaro che le maggiori difficoltà operative si verificano presso gli enti più piccoli, che devono fare i conti con popolazione scarsa, risorse limitate e pochissimi dipendenti per assicurare ai cittadini un accettabile livello di servizi.

L'instaurazione di rapporti di lavoro a tempo parziale è stata favorita sia dalla legge n. 662 del 1996 sia dalla successiva n. 127 del 1997. Sono intervenute poi sul punto le citate leggi n. 449 del 1997 e 448 del 1998 con ulteriori disposizioni per incentivare la trasformazione del rapporto a tempo pieno in quello a tempo parziale, restando rimessa alla contrattazione collettiva la salvaguardia delle esigenze organizzative dei piccoli comuni.

La legge finanziaria per il 2000 (art. 20) consente il part-time anche ai dirigenti, purché non titolari di ufficio.

Il d.lgs n. 61 del 2000 ha disciplinato nuovamente l'istituto del lavoro a tempo parziale, ma con lo sguardo rivolto alla normativa comunitaria e prevalentemente al settore privato, cosicché le sue norme mal si adattavano alle esigenze degli enti locali. Quello stesso provvedimento all'art. 10 ha infatti puntualizzato che molte disposizioni non sono applicabili alle pubbliche amministrazioni. Il recente d.lgs. n. 100 del 2001 ribadisce infine la grande importanza della contrattazione collettiva nazionale ed aziendale in materia di disciplina particolareggiata dei problemi posti dal part-time.

In via generale il mondo delle autonomie locali ha fatto uso moderato del part-time, per evitare di privarsi dell'apporto pieno dei dipendenti più qualificati magari proprio nei settori nevralgici.

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

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

La previsione della qualifica dirigenziale unica (art. 15 d.lgs. n. 29 con le successive modifiche ed integrazioni) trae origine dalla unitarietà concettuale della figura dirigenziale, pur nella diversità delle singole posizioni di lavoro.

A fronte dei notevoli poteri gestionali per l'attuazione degli obiettivi fissati dagli organi di governo degli enti, il legislatore degli anni '90 ha posto a carico dei dirigenti particolari responsabilità, considerandoli garanti per così dire di un accrescimento dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi.

Il biennio 2000-2001 impone ai dirigenti il complesso compito di applicare al personale il nuovo ordinamento professionale previsto dal CCNL del 31 marzo 1999, nonché gli istituti derivanti dalla contrattazione decentrata nell'ambito degli indirizzi generali di contenimento delle spese relative.

Va notato che le comunità montane, in forza dell'art. 89, comma 5 del T.U. n. 267, possono ora dimensionare le proprie strutture tecniche in relazione all'attività da svolgere dotandosi delle figure dirigenziali occorrenti nel rispetto dei soli vincoli di bilancio.

Tra le procedure per il reclutamento dei dirigenti la più interessante ed innovativa appare quella attraverso il contratto a tempo determinato, di diritto pubblico o privato. In tali casi, in base alla legge n. 127, occorre distinguere tra i contratti per la copertura di posti vacanti da quelli stipulati al di fuori della dotazione organica. In quest'ultimo caso il trattamento economico è correlato alle possibilità di bilancio dell'ente e non è imputato al costo contrattuale del personale.

Attualmente, come si vedrà meglio, i comuni medio-grandi hanno in servizio dirigenti a tempo determinato ed il fenomeno è destinato a crescere.

Il reclutamento dei dirigenti avviene anche tramite il ricorso alla mobilità tra organismi appartenenti allo stesso o a differenti comparti, sempre salvi gli accordi sindacali specifici.

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

Negli anni in esame, gli enti di piccole dimensioni, dove l'organico non prevedeva la qualifica dirigenziale, hanno risolto il problema della copertura dell'area delle responsabilità dell'autonomia gestionale nell'ambito delle soluzioni offerte dalla legge n. 127, secondo cui le relative funzioni possono essere svolte dai titolari degli uffici indipendentemente dal livello di inquadramento. Oggi, comunque, nei limiti del bilancio è consentito l'utilizzo di dirigenti (art. 13 l. n. 265 del 1999).

Da alcuni anni il legislatore, sul piano generale, ha abbandonato l'indirizzo del blocco delle assunzioni anche per il personale a tempo indeterminato, individuando lo strumento di controllo della spesa per i dipendenti nella programmazione del fabbisogno e puntando ad una riduzione complessiva degli addetti (leggi n. 449 del 1997 e n. 448 del 1998). In particolare gli enti locali non sono soggetti ad alcuna disciplina autorizzatoria delle assunzioni anno per anno.

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

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

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

E' evidente tuttavia che oggi ci sia una generale rivalutazione del rapporto di lavoro a termine, sottraendolo dal limbo della eccezionalità per considerarlo una normale opzione

organizzativa coerente con la fisiologia aziendale, anche se alcune forme di impegno lavorativo temporaneo, variamente definite e disciplinate, tendono a porre le premesse per il successivo impiego a tempo indeterminato.

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

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

La legge n. 488 del 1999 ha ribadito anche per gli enti locali la priorità del ricorso ad assunzioni con contratto di lavoro a tempo parziale o disciplinato secondo altre forme flessibili.

Resta comunque da dire che negli anni in esame parte del "management" pubblico ha stentato ad accogliere l'idea di utilizzare forme di lavoro atipico e le guarda con distacco. Anche i sindacati del settore, sia pure con diverse sfumature, sembrano dover superare alcune esitazioni nei confronti della flessibilità. Quest'ultima osservazione riguarda in particolare il lavoro interinale (detto anche lavoro in affitto), anche se prima della regolamentazione con accordo nazionale si sono manifestate applicazioni sperimentali dell'istituto da parte delle amministrazioni locali più motivate ed intraprendenti.

L'accordo quadro stipulato ad agosto del 2000 per disciplinare il lavoro interinale nel pubblico impiego sta stimolando il ricorso a tale istituto da parte di province, comuni ed aziende di servizi pubblici, perché tramite il nuovo strumento contrattuale viene rapidamente sostituito personale assente, sono coperti posti vacanti e si fronteggiano adeguatamente punte di attività intensa.

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

L'attuale orientamento legislativo va nel senso di una graduale sostituzione del sistema dei lavori socialmente utili con altre forme di politiche attive del lavoro, di incentivi all'occupazione ed ammortizzatori sociali. L'obiettivo è quello di favorire la fuoriuscita degli addetti dal sistema mediante incentivi all'assunzione da parte di soggetti privati, poiché non vi sono reali prospettive per una assunzione di massa negli enti pubblici e la disciplina della materia è stata riordinata dai d.lgs. n. 468 del 1997 e n. 81 del 2000.

Com'è noto, l'analisi della dinamica del personale si svolge attraverso l'osservazione di quattro fenomeni gestionali che modificano la struttura dei dipendenti nella loro distribuzione tra le categorie ed i profili (a parte gli specifici problemi sorti nel 1999 in conseguenza della nuova classificazione degli addetti in quattro grandi aree): cessazioni dal servizio e assunzioni per varie cause tipizzate dalla RGS; mobilità esterna ed interna, anch'esse variamente disciplinate.

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

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

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

La tormentata vicenda del trasferimento alle dipendenze dello Stato del personale che gli enti locali fornivano alle istituzioni scolastiche statali (c.d. personale ATA) è ormai all'epilogo grazie all'intervento della legge 3 maggio 1999 n. 124.

Per gli enti in dissesto l'art. 6, comma 15 della legge n. 127 del 1997 ha confermato la mobilità in ambito locale.

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

6.3.1 Dati di struttura e consistenza del personale

Il prospetto seguente indica la situazione degli organici e delle corrispondenti vacanze del personale in servizio presso gli enti nel triennio in esame.

Si premette in via generale che la Sezione, come già accennato, ha allineato i dati di struttura e movimento del personale secondo la metodologia adottata dalla RGS nel conto annuale 1997 (personale a tempo indeterminato e restante personale), in modo da poterli confrontare nel periodo 1997-1999. Infatti per il 1999 la Ragioneria Generale ha rilevato distintamente le qualifiche dirigenziali a tempo determinato e quelle al di fuori della dotazione organica introdotte dall'art. 6 della legge n. 127 del 1997, precedentemente inserite tra il restante personale. Idem per quanto riguarda i dipendenti delle aree D4 e D5 (ex 9° livello), che risultano indicati a parte nel prospetto ed incidono comunque in modo trascurabile sul totale del personale dei livelli.

Il 1999 va considerato un importante anno di transizione per la struttura del personale degli enti locali a causa dell'entrata in vigore della nuova classificazione in quattro categorie, che dispiegherà compiutamente i suoi effetti nei prossimi anni. La Sezione si riserva pertanto nel prossimo referto di ordinare ed elaborare i corrispondenti dati utili del biennio 1999-2000 secondo la nuova metodologia di rilevazione.

Enti	1997					
	Dotazioni org. Dirigenti	Dirigenti in servizio al 31/12/1997	%	Dotazioni org. personale livelli	Personale livelli in servizio al 31/12/1997	%
PROVINCE	2.083	1.484	-29	70.991	58.491	-18
COMUNI	6.361	4.850	-24	534.214	481.138	-10
COMUNITA' MONTANE	381	324	-15	6.525	5.517	-15
TOTALE GENERALE	8.825	6.658	-25	611.730	545.146	-11

Enti	1998					
	Dotazioni org. Dirigenti	Dirigenti in servizio al 31/12/1998	%	Dotazioni org. personale livelli	Personale livelli in servizio al 31/12/1998	%
PROVINCE	1.813	1.498	-17	64.392	58.683	-10
COMUNI	6.229	4.987	-20	523.930	481.857	-9
COMUNITA' MONTANE	381	323	-15	6.681	7.269	8
TOTALE GENERALE	8.423	6.808	-19	595.003	547.809	-9

Enti	1999								
	Dotazioni org. Dirigenti	Dirig. Gen. + Dirigenti in servizio al 31/12/1999	%	Dotazioni org. personale livelli	Personale livelli in servizio al 31/12/1999	%	Pers. dei livelli di area D4 e D5	Totale pers. livelli	% del pers. D4 e D5 sul tot. pers. liv. in servizio
PROVINCE	1.715	1.523	-11	59.664	59.592	-0,12	110	59.702	0,2
COMUNI	5.816	4.951	-15	503.604	479.209	-4,84	549	479.758	0,1
COMUNITA' MONTANE	366	318	-13	6.311	5.777	-8,46	12	5.789	0,2
TOTALE GENERALE	7.897	6.792	-14	569.579	544.578	-4,39	671	545.249	0,1

E' evidente a prima vista che complessivamente nel triennio l'andamento delle dotazioni organiche è in diminuzione e di conseguenza si abbassa l'incidenza delle vacanze di personale. Anche il numero dei dipendenti a tempo indeterminato in servizio non aumenta e quindi aumenta il grado di copertura degli organici.

Siamo probabilmente in presenza dei primi effetti dell'autonoma determinazione da parte degli enti del fabbisogno di risorse umane, della loro distribuzione e delle assunzioni secondo criteri e consistenze numeriche più vicini alle reali necessità nel quadro di una oculata gestione delle spese di parte corrente.