

8 Struttura, movimenti e spese del personale

8.1 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 Corte dei conti - RGS. Così facendo viene consentita una visione più completa dei fatti gestionali di maggior rilievo finanziario al fine di valutazioni generali di politica retributiva. Attualmente risulta pubblicato il conto annuale 1999.

A loro volta, le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno reso recentemente al Parlamento il referto sul costo del lavoro pubblico negli anni 1999-2000 (previsto dell'art. 65 del d.lgs. n. 29 del 1993), che comprende un capitolo sul comparto regioni-autonomie locali ove risulta una apposita indagine su province e comuni.

Il referto delle Sezioni Riunite organizza dati ed analisi della gestione del personale a livello "macro" mentre le singole articolazioni della Corte compiono indagini a livello più approfondito sulle amministrazioni soggette alle attività di controllo di competenza. Operando così su scala diversa, le Sezioni sono in grado di esprimere le proprie valutazioni con procedure, metodi di lavoro e tempi loro peculiari, evitando il rischio di contraddizioni con le posizioni espresse di volta in volta nei referti delle predette Sezioni Riunite.

La Sezione ha tratto i dati specifici concernenti gli enti locali territoriali (compresi nel coacervo del comparto Regioni-autonomie locali) direttamente dal sistema informativo Corte dei conti-Ragioneria Generale dello Stato. Per quanto riguarda i dati 2000, sono quelli presenti nel sistema a maggio 2002 e, forse, suscettibili di ulteriori verifiche.

Nel 1998, secondo la RGS, i dati 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; infine nel 2000 si riferiscono a 100 province, 8.104 comuni e 356 comunità montane.

La RGS, comunque, è in grado di analizzare l'intero aggregato degli enti locali territoriali, anche a seguito di operazioni di "forzatura" delle incongruenze riscontrate, di estrapolazioni 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.

Il presente capitolo è dedicato ai principali fenomeni di gestione del personale di province, comuni e comunità montane, gli enti cioè oggetto delle consuete analisi sulla gestione finanziaria da parte della Sezione.

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, la specifica trattazione riservata a questo personale è inserita nell'annuale referto delle Sezioni Riunite sul costo del lavoro pubblico.

Si precisa ora che l'indagine della Sezione espone anzitutto sinteticamente le principali linee di tendenza normative e di contrattazione collettiva intervenute nel triennio 1998-2000, 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 l'"universo" dei comuni ad una indagine sistematica per il triennio 1998-2000, applicando ai dati RGS una serie di 14 indicatori, scelti tra quelli più significativi utilizzati 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.

Riguardo ai semplici indicatori usati, si impone l'avvertenza di non sopravvalutare questo strumento di analisi. Si tratta, in sostanza, di rapporti che servono a misurare fenomeni gestori con il vantaggio di essere quantitativi, consentendo cioè la comparabilità dei fenomeni nel tempo. Ovviamente una serie organica e ragionata di indicatori consente una migliore comprensione delle realtà fenomeniche sotto esame. Ma, come osservato dalle Sezioni Riunite nel referto sul costo del lavoro 1999-2000, la forte assertività insita nella misura espressa in numeri, conduce a giudizi netti rispetto alle valutazioni discorsive. Ne deriva l'esigenza di maneggiare e di interpretare tali indicatori con prudenza.

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, pur con piccoli accorgimenti di cui si è dato conto di volta in volta in modo da realizzare comparazioni triennali o biennali, la Sezione ha allineato i dati sostanzialmente secondo gli schemi variati nel tempo, adottati dalla Ragioneria Generale negli anni 1998-2000.

In ogni caso, è stata così costituita una banca dati coerente per il biennio 1999-2000.

8.2 Disciplina e gestione del personale

Una rassegna istituzionale, necessariamente concisa, della normativa fondamentale vigente e del contenuto degli accordi collettivi nazionali in materia di personale dipendente degli enti dell'aggregato è già stata svolta nei precedenti referti, ai quali si rinvia. Per quanto di specifico interesse nella presente sede, basterà qui ricordare che nel 1997 sono intervenute le 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 questi provvedimenti e quelli successivi, tra l'altro, hanno posto rimedio con vantaggio per il 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 forniva agli enti locali gli strumenti necessari per l'attuazione delle funzioni aggiuntive da ricevere 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. A tal fine si faceva leva su una forte potestà regolamentare della giunta in materia di ordinamento generale degli uffici del comune e della provincia, la cui organizzazione andava modulata in guisa da garantire l'attuazione dei programmi.

Le direttive di largo respiro recate dalle predette leggi n.59 e 127 sono state successivamente precisate ed integrate da numerosi provvedimenti normativi, tra i quali alcuni

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 (con 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.

Si è trattato di una produzione estremamente articolata, a volte addirittura tumultuosa, che prosegue tuttora ed ha riguardato tutti gli aspetti della vita degli enti locali.

Con la legge 3 agosto 1999, n.265, per esempio, si è proceduto ad una prima revisione dell'ordinamento posto dalla legge n.142 del 1990, alla luce dell'esperienza maturata dalle amministrazioni. E' stata rafforzata nel complesso 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. Per l'effetto è stato abrogato l'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 che si è già verificata l'istituzione di figure dirigenziali in comuni dove fino ad allora era preclusa.

La norma decreta, in realtà, la piena libertà di dimensionare la forza lavoro e di reclutarla a seconda delle esigenze organizzative. 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 viene destinato a svolgere una serie di attività amministrative (articolate nelle singole realtà regionali) che inducono a considerarlo qualcosa di più di ciò che è stato finora. La provincia continua comunque a caratterizzarsi come ente autonomo con compiti diretti e di coordinamento sul territorio. Sussiste perfino il rischio che vada incontro ad una abbondanza di funzioni senza adeguate strutture e risorse.

Secondo la predetta legge n. 265 (art. 7) le comunità montane si caratterizzano come enti sempre più finalizzati a riaggregare i piccoli comuni per ricomporre in una dimensione adeguata allo sviluppo moderno il frammentario territorio di montagna. Infatti, oltre ad essere preposti specificamente alla valorizzazione delle zone montane ed all'esercizio di funzioni proprie e delegate, sono anche unioni di comuni. E' 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, che peraltro omettono la previsione in via generale di una normativa transitoria per governare senza traumi il passaggio.

L'anno 2000 è stato caratterizzato da una produzione normativa di assoluto rilievo per le autonomie locali. E' intervenuto così 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.

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

Tenuto conto che oltre 800 comuni risultano avere una popolazione inferiore a 500 abitanti, è importante sottolineare il rilievo che la legge n.265 ed il testo unico attribuiscono all'esercizio associato di funzioni tramite le unioni di piccoli enti. Il processo di decentramento in atto e l'aumento di compiti in capo agli enti locali richiedono forme stabili di cooperazione tra i piccoli comuni, che devono unificare gli sforzi per gestire funzioni e servizi in una dimensione istituzionale più adeguata, comprensiva ovviamente anche delle risorse umane. 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 e finanziarie dei medesimi.

Si segnala anche la legge 23 dicembre, n.388 del 2000 (legge finanziaria 2001), che ribadendo il principio secondo cui gli oneri finanziari della contrattazione collettiva relativa al comparto grava sui soli bilanci degli enti interessati, ha posto alcuni vincoli rigidi per il rispetto dei parametri del patto di stabilità da parte delle autonomie locali.

Passando all'anno 2001, il d.lgs. 30 marzo 2001, n.165 (norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) ha provveduto al coordinamento del disorganico coacervo di previsioni del d.lgs. n.29 del 1993, modificato nel tempo da numerosissimi altre disposizioni.

Pur non avendo avuto un impatto diretto ed immediato sulla gestione del personale oggetto del presente referto, sarà ovviamente negli anni prossimi rilevante l'importanza della recente legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3 di modifica il titolo V della parte II della Costituzione secondo una logica "federalistica".

Il nuovo art. 114 della Costituzione stabilisce infatti che la Repubblica è ora costituita nell'ordine da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato e che gli enti locali sono dotati di propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla medesima Carta, istituzionalizzando così differenti gradi di autonomia, peraltro tendenzialmente già consolidati nel comparto.

Il nuovo impianto, recato dalla normativa costituzionale e statale, impone alcune brevissime considerazioni direttamente connesse con i temi della spesa per il personale negli enti dell'aggregato, di seguito riportate.

a) Assegnazione a comuni, province e città metropolitane della potestà regolamentare in merito alla disciplina dell'organizzazione e allo svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 117 Cost.).

Si riafferma solennemente così una potestà di rango inferiore già prevista dall'art. 89 del T.U.E.L., in guisa che tutti gli aspetti di gestione del personale sono risolti autonomamente con i soli limiti delle capacità di bilancio e delle esigenze di esercizio delle funzioni, servizi e compiti attribuiti agli enti. Restano salve le norme restrittive concernenti gli enti dissestati e strutturalmente deficitari.

b) Attribuzione preponderante delle funzioni amministrative ai comuni.

Questo elemento contribuisce in modo significativo alla ridefinizione degli equilibri all'interno del comparto regioni-enti locali, perché in base all'art. 118 della Costituzione sono esercitate dai comuni le funzioni amministrative tranne quelle che, per assicurarne l'esercizio unitario, non siano affidate a livelli superiori di governo. Necessariamente, quindi, occorrerà adeguare prontamente l'organizzazione complessiva di uffici e servizi, riqualificare la dirigenza ed il personale per fronteggiare le maggiori richieste dei cittadini, utilizzando nel modo più proficuo gli incentivi contrattualmente previsti. Di conseguenza si potrebbero riconsiderare i carichi di lavoro del personale regionale e provinciale, innescando un processo di mobilità da questi enti verso i comuni. Infine tali fenomeni imporranno un serio problema di reperimento di risorse finanziarie indispensabili per consentire i maggiori servizi trasferiti in sede locale, reperimento da realizzare anche con provvedimenti delle regioni in occasione del passaggio ai comuni di propri compiti.

c) Autonomia finanziaria dei comuni e delle province.

L'attuazione della riforma in senso decentrato della Repubblica passa attraverso l'effettiva definizione dell'autonomia finanziaria degli enti interessati, tenuto conto che la progressiva riduzione dei trasferimenti statali a comuni e province è inarrestabile e si accompagna ai vincoli di contenimento della spesa corrente imposti alle autonomie dal Patto di stabilità interna e dalle regole di evoluzione della spesa fissate in sede di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3; art. 119, comma 2 della Costituzione).

Pertanto si impone la necessità di contenere, in linea col tasso di inflazione programmato, gli incrementi stipendiali riferiti alla parte fissa della retribuzione del personale e di collegare

quelli concessi a titolo di retribuzione accessoria ad effettivi aumenti di produttività e miglioramento dei servizi.

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. Gli spazi di fonte normativa legislativa 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. L'attività di gestione del personale è sostanzialmente 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 da realizzare attraverso una selezione pubblica.
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 vanno moltiplicando le iniziative a tal fine.

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 nei due precedenti referti della Sezione. Gli aggiornati sviluppi degli accordi per la parte del trattamento economico saranno analizzati nel successivo paragrafo dedicato ai problemi delle spese del personale.

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, parimenti esaminati *infra* esso si presenta come un "accordo quadro" leggero, entro cui collocare elasticamente il negoziato dell'ente con ciascun dirigente per la definizione del contratto individuale, nel cui ambito non è applicabile alcuna norma speciale di diritto pubblico.

L'ultima tornata contrattuale del comparto (anni 1998-2001) ha introdotto soprattutto per il personale non dirigente molteplici novità a livello di organizzazione delle carriere e del lavoro.

L'attuale sistema di classificazione in quattro aree (A,B,C e D), si pone in primo luogo obiettivi di flessibilità. Poiché nel settore pubblico i costi del personale rappresentano una variabile macroeconomica, il potenziamento dell'area riservata alla contrattazione integrativa aziendale, è volto a rispettare l'autonomia degli enti, in un quadro di compatibilità degli oneri ivi previsti coi vincoli posti dagli accordi nazionali, dai documenti di programmazione e dalle disponibilità di bilancio.

Fanno capo alla contrattazione decentrata importanti materie negoziali come la gestione delle risorse del fondo di amministrazione.

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 volti a compensare il merito individuale (sia pure senza risorse finanziarie per ora adeguate) ha imposto l'utilizzo di 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 poi di nuovi sistemi di selezione pubblica ed interna è volta a favorire metodi rapidi e finalizzati alla ricerca di professionalità effettivamente adeguate al posto da occupare.

Va ribadito che molte amministrazioni locali faticano ad accettare i sistemi di valutazione. Per troppo tempo infatti la gestione del personale non è stata basata su sani principi di razionalità e ciò ha portato a bassi livelli di fiducia da parte del lavoratore nei confronti delle scelte compiute dalla dirigenza, sovente timorosa a gestire conflittualità senza avere strumenti adeguati.

Stando così le cose, la contrattazione integrativa decentrata, fortemente potenziata dagli accordi nazionali di comparto e destinata a definire in concreto la politica del personale, a quanto risulta, si è risolta talvolta in accordi di mediocre profilo, in particolare presso i piccoli enti 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).

Le comunità montane, le unioni di comuni ovvero i comuni più piccoli potevano optare per l'attivazione della contrattazione a livello territoriale, che però non ha visto finora 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 ha completato il contratto collettivo per il quadriennio normativo 1998-2001 e per il biennio economico 1998-1999. Gli enti locali così possono 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 la gestione elastica delle 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 poi ad assicurare il contenimento delle spese secondo gli indirizzi generali di politica economica in sede nazionale e comunitaria. Nel 1999 e nel 2000 le modalità di applicazione del Patto di stabilità interno agli enti locali sono state rimodulate, ma sembra di poter comunque affermare che il sistema disegnato, per conseguire un risultato rapido, finisce facilmente per poggiare sul miglioramento del saldo della parte corrente dei bilanci anche tramite la manovra della spesa del personale.

E' evidente in conclusione che le autonomie locali sono oggi sovraccaricate di innovazioni di vasta portata e devono sforzarsi di trovare al loro interno vie di sviluppo organizzativo per risolvere problemi immediati derivanti anche dalla complessità delle nuove regole costituzionali e contrattuali. 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 operativi tradizionali (appena travestiti), per timore di non sapere gestire il cambiamento a causa di difficoltà varie come la mancanza di strumenti gestionali adeguati.

8.3 Tendenze evolutive in tema di assetto del personale

Negli anni in esame la struttura del personale degli enti locali risulta in 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. Come è noto, però, i risultati di lungo periodo si sono risolti nell'appiattimento e nella demotivazione del personale, nonché nella sua risistemazione in qualifiche superiori, sguarnendo sovente quelle di provenienza. Così, per esempio, nell'ambito degli enti locali erano praticamente scomparse prima e seconda qualifica, mentre negli altri livelli si verificavano scollamenti tra posizione giuridica e mansioni effettive degli addetti. Il nuovo ordinamento del personale del comparto è stato pensato anche per porre rimedio alla situazione di rigidità strutturale delle carriere.

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, nell'arco di tempo considerato, sono dotati 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 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.).

Anche il contesto normativo, configurato in particolare dalle leggi finanziarie 1998-2000, mira al contenimento delle spese di personale in una con l'obiettivo di ottimizzare le risorse e migliorare la qualità dei servizi compatibilmente con le possibilità di bilancio.

Si tenga comunque presente che la direttiva di massima di ulteriori riduzioni di personale potrebbe confliggere seriamente col processo di attribuzione agli enti locali di nuove funzioni.

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.

E' chiaro che, al cospetto di tale quadro normativo di riferimento, le maggiori difficoltà operative si verificano solitamente presso gli enti più piccoli, che devono fare i conti con popolazione scarsa, risorse limitate e pochissimi dipendenti per assicurare ai cittadini un livello accettabile di servizi. In proposito si è già accennato al fatto che l'associazione di più organismi territoriali per la gestione in comune di funzioni e servizi risolve solo in parte problemi strutturali così profondi, che troverebbero migliore soluzione — si ritiene — applicando l'istituto della fusione.

E' appena il caso di rammentare che l'instaurazione di rapporti di lavoro a tempo parziale è stata favorita dal legislatore in vario modo negli ultimi anni, sia pure con disposizioni spesso ondivaghe.

La legge finanziaria per il 2000 (art. 20) consente il part-time anche ai dirigenti, purché non titolari di ufficio. Il d.lgs. n.100 del 2001 ribadisce a sua volta l'importanza della contrattazione collettiva nazionale ed integrativa in materia di disciplina particolareggiata dei problemi posti dal part-time.

In via generale il mondo delle autonomie locali ha usato finora moderatamente l'istituto del tempo parziale, anche per non 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 definizione non è automatica, ma risulta dal processo di adeguamento dell'ordinamento di ciascun ente al quadro normativo di riferimento, alle regole del contratto collettivo ed alle proprie esigenze "personalizzate" di funzionamento.

A fronte dei notevoli poteri gestionali per l'attuazione degli obiettivi fissati dagli organi di governo degli enti, il legislatore degli anni '90 e gli accordi collettivi hanno posto a carico dei dirigenti particolari responsabilità, considerandoli garanti per così dire di un accrescimento dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi. Per esempio, nel biennio 2000-2001, i dirigenti hanno

svolto 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.

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 (art. 110 TUEL). In tali casi, 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.

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' recente 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.

Si aggiunga che il testo unico degli enti locali, consente agli enti in esame di dotarsi di personale per lo svolgimento di funzioni di natura tipicamente dirigenziale con l'attribuzione di incarichi all'esterno, fuori organico e sulla base di rapporti di tipo convenzionale ai limiti della consulenza (artt.90, 110, comma 1, comma 2, ultimo comma).

A prescindere da quanto precede, i piccoli enti, dove l'organico non prevedeva la qualifica dirigenziale, hanno potuto risolvere il problema della copertura dell'area delle responsabilità gestionali nell'ambito delle soluzioni offerte dalla legge n.127, secondo cui le relative funzioni sono attribuibili ai titolari degli uffici indipendentemente dal livello di inquadramento. E' anche consentito che, in deroga ai principi generali, responsabilità di gestione siano affidate nei piccoli comuni agli assessori.

La normativa generale che regola le procedure di assunzione nella pubblica amministrazione è stata ridefinita negli ultimi anni nel senso di prevedere "prove selettive" volte all'accertamento della professionalità richiesta con garanzia dell'accesso dall'esterno. Si tratta di principi che riguardano anche gli enti locali e già l'art. 23 del d.lgs. n. 80 del 1998 confermava l'autonomo potere di questi per regolamentare, nel rispetto dei principi, le modalità di assunzione, i requisiti di accesso e le 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 dunque affievolito, dato l'attuale riferimento 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 far fronte all'aumento di peso degli enti locali nel nuovo quadro istituzionale.

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 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 nel settore pubblico 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 ribadiva 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 nel periodo 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 risulta comunque avere stimolato 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.

Anche nell'anno 1999 gli enti locali, in particolare i comuni, hanno adoperato molte decine di migliaia di addetti in applicazione dell'istituto dei lavori socialmente utili (LSU). Va peraltro rammentato che l'attuale orientamento legislativo si propone di sostituire gradualmente il sistema dei lavori socialmente utili con altre forme di politiche attive del lavoro, di incentivi all'occupazione ed ammortizzatori sociali.

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 alle regioni ed agli enti locali di numerosi compiti per effetto del decentramento di cui alla legge n.59 del 1997, del nuovo assetto costituzionale nonché in conseguenza delle iniziative per la privatizzazione di servizi pubblici, è da attendersi che il fenomeno della mobilità assuma una notevole portata.

La tormentata vicenda del trasferimento alle dipendenze dello Stato del personale che gli enti locali fornivano alle istituzioni scolastiche statali (c.d. personale Amministrativo Tecnico Ausiliare) 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.

8.4 Dati di struttura e consistenza del personale

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 aree (A,B,C,D), che non ha ancora dispiegato compiutamente i suoi effetti. La Sezione, pertanto, ha estratto ed elaborato i corrispondenti dati utili del triennio 1998-2000 secondo la nuova metodologia di rilevazione della RGS, allineandoli -ove necessario con alcuni accorgimenti di cui sarà dato conto- in modo da poterli confrontare. Alle volte, poi, si è ritenuto più significativo limitare la comparazione al biennio 1999-2000.

Si rammenta, inoltre, che anche i dati del personale riflettono la differenziazione di caratteristiche sussistente tra province, comuni e comunità montane per quanto riguarda gli aspetti organizzativi, funzionali, istituzionali, contabile e patrimoniale. E' poi appena il caso di ricordare la differenziazione tra i comuni per quanto concerne le dimensioni demografiche.

Il prospetto seguente espone l'entità di tutto il personale in servizio nel triennio. Solo in questa sede sono stati rilevati i segretari di province e comuni, disciplinati oggi secondo un particolare status giuridico ed economico e che, pertanto, sotto vari profili esulano dal contesto della presente trattazione. I medesimi risultano analizzati, come di consueto, nel referto delle Sezioni Riunite sul costo del lavoro pubblico, anni 1999-2000.

1998						
ENTI	Segretari	Dirigenti	Personale dei livelli	Restante personale	Totale	L.S.U.
Province	85	1.498	58.683	2.411	62.677	10.086
Comuni	5.473	4.987	481.857	24.829	517.146	74.176
C. Montane		323	5.790	1.479	7.592	2.231
Totale generale	5.558	6.808	546.330	28.719	587.415	86.493

1999							
ENTI	Segretari	Dir. generali	Dirigenti a t. indet.	Personale dei livelli	Restante personale	Totale	L.S.U.
Province	88	16	1.507	59.702	2.454	63.767	8.960
Comuni	5.328	121	4.951	479.209	26.011	515.620	77.952
C. Montane		2	318	5.777	1.594	7.691	2.037
Totale generale	5.416	139	6.776	544.688	30.059	587.078	88.949

2000							
ENTI	Segretari	Dir. generali	Dirigenti a t. indet.	Personale dei livelli	Restante personale	Totale	L.S.U.
Province	92	24	1.480	40.624	1.745	43.965	7.067
Comuni	5.269	162	4.771	429.699	26.005	465.906	55.504
C. Montane	16	1	296	5.917	1.594	7.824	1.696
Totale generale	5.377	187	6.547	476.240	29.344	517.695	64.267

Per la migliore comprensione dei dati si fa presente che la voce "dirigenti" nel 1998 li comprende tutti senza distinzione; il totale del personale dei livelli del 1999 e 2000 include i dipendenti dell'area D; i pochi appartenenti ai vecchi livelli 1, 2 e 3, ricompattati a far tempo dal 1998 al livello 3, nel 1999 sono stati tutti inseriti nell'area A.

La composizione del restante personale, così come rilevata dalla RGS negli anni 1998-2000, sarà specificata infra a commento di un apposito prospetto.

Si aggiunge che i lavoratori "socialmente utili" (LSU) sono rilevati dalla Sezione al di fuori del totale dei dipendenti in servizio, perché pur essendo particolarmente numerosi nei comuni rappresentano un modesto onere finanziario a carico degli stessi. Inoltre, trattandosi di soggetti disomogenei per provenienza, preparazione culturale e professionale nonché per temporaneità della prestazione lavorativa, è difficile valutare se e quale sia il loro contributo alla concreta funzionalità degli enti. Si osservi in proposito, come già segnalato, che il legislatore è orientato attualmente per la conclusione dell'esperienza dei lavori socialmente utili, favorendo l'occupazione dei soggetti interessati in vario modo. I dati evidenziano infatti che la punta di utilizzazione di questo personale si è verificata nel 1999.

I dati esposti si commentano da soli ed indicano che i dipendenti dell'aggregato, nelle loro componenti a tempo indeterminato e di restante personale, si sono contratti leggermente quanto alla dirigenza, in modo più rilevante in termini di personale dei livelli, mentre il restante personale si è mantenuto relativamente stabile.

Nell'ambito di ciascuna categoria di enti le oscillazioni inevitabili risultano variamente modulate. La diminuzione nell'anno 2000 del personale dei livelli comunali deriva certamente anche dal passaggio del personale A.T.A. alle dipendenze dello Stato

I raffronti esposti sono certamente molto significativi, anche se residui problemi di allineamento dei dati verranno esaminati tra poco per quanto riguarda in particolare alcune nuove figure di dirigenti tipiche del comparto regioni-autonomie locali e la composizione del restante personale, rilevato dalla RGS con piccole variazioni metodologiche nel corso del triennio.

Occorre ora evidenziare il livello della presenza di unità di personale ritenute necessarie in relazione al fabbisogno stabilito dai provvedimenti di organizzazione di ciascun ente.

Il prospetto seguente indica la situazione degli organici e delle corrispondenti vacanze del personale a tempo indeterminato in servizio nel triennio.

1998									
ENTI	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			
C. Montane	381	323	-15	6.681	7.269	8			
Totale generale	8.423	6.808	-19	595.003	547.809	-9			

1999									
ENTI	Dotazioni org. Dirigenti	Dir. gen.+ dirigenti a t. ind. 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	110	59.702	0,2
Comuni	5.816	4.951	-15	503.604	479.209	-5	549	479.758	0,1
C. Montane	366	318	-13	6.311	5.777	-8	12	5.789	0,2
Totale generale	7.897	6.792	-14	569.579	544.578	-4	671	545.249	0,1

2000									
ENTI	Dotazioni org. Dirigenti	Dir. gen.+ dirigenti a t. ind. in servizio al 31/12/2000	%	Dotazioni org. personale livelli	Personale livelli in servizio al 31/12/2000	%	Pers. dei livelli di area D	totale Pers. livelli	% del Pers. area D sul tot. pers. liv. in servizio
Province	1.431	1.504	5	39.835	40.624	2	9.500	40.624	23,4
Comuni	5.481	4.933	-10	441.132	429.699	-3	68.175	429.699	15,9
C. Montane	322	302	-6	5.490	5.917	8	190	5.917	3,2
Totale generale	7.234	6.739	-7	486.457	476.240	-2	77.865	476.240	16,3

Si fa presente che i dirigenti rilevati nel 1998 sono quelli a tempo indeterminato, compresi i direttori generali; per il 1999 e 2000 sono stati esclusi per ragioni di comparabilità i dirigenti fuori dotazione organica ed i soggetti con alta specializzazione professionale. Il totale del personale dei livelli in servizio nel 1999 comprende anche i soggetti di area D4 e D5 (ex 9° livello inesistente in precedenza), peraltro rilevati distintamente, in modo da permettere il confronto con gli analoghi dati del 2000.

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.

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.

Il progressivo completamento della copertura delle dotazioni organiche relative al personale dirigenziale è significativo anche sotto il profilo dello stato di attuazione della riforma del pubblico impiego con la separazione tra potere di indirizzo politico (Giunta) e potere amministrativo di gestione (dirigenza). Ciò anche tenendo conto che nei comuni piccolissimi, ove cioè manca nella dotazione la figura dirigenziale, è tuttora possibile affidare ad un assessore compiti e responsabilità di gestione diretta.

Per valutare la dinamica del personale esiste un indicatore più preciso rispetto alla consistenza dei dipendenti risultanti alla fine di ogni esercizio, ed è rappresentato dal numero dei dipendenti medi. La tavola 1 allegata espone, per ciascuna tipologia di enti, la forza lavoro media del personale a tempo indeterminato (direttori generali, dirigenti, dipendenti dei livelli) e del restante personale nel triennio, come risultante del numero delle mensilità erogate/12. I dati sono espressi in termini di uomo-anno (251 giorni lavorativi), compensando i movimenti di personale avvenuti nell'anno stesso. Risultano così le risorse umane su cui possono contare le strutture degli enti giorno per giorno. L'indicatore, importante di per sé, è stato utilizzato nell'elaborazione delle successive tavole 5, 6, 7 e 11.

Tornando ai dirigenti, la Sezione ha poi predisposto un prospetto per descrivere più analiticamente la loro situazione nel biennio 1999-2000, tenendo conto anche dei soggetti a tempo determinato, fuori organico e delle altre figure assunte per la loro particolare specializzazione professionale. Queste ultime categorie tendono a crescere e rappresentano una apprezzabile percentuale della dirigenza totale di province e comuni.

Si richiama in proposito quanto già accennato sopra, cioè che rispetto alla dirigenza considerata in altri comparti della contrattazione collettiva, l'aggregato enti locali è caratterizzato proprio dalla compresenza di ulteriori figure professionali che svolgono di fatto compiti con responsabilità tipicamente dirigenziali, pur essendo sovente fuori organico ed assunte con contratti di diritto pubblico o privato. Il recente TUEL prevede queste figure, variamente articolate, agli articoli 90, 108 e 110. Dato l'ampio margine di discrezionalità delle amministrazioni locali nell'utilizzo di tali figure nuove, la consistenza numerica dei soggetti incaricati comunque di compiti "apicali" in base a rapporti di lavoro personalizzati è considerevole.

1999						
ENTI	Dir. generali	Dirigenti a tempo indeterminato	Dirigenti a tempo determinato	Dirigenti fuori dotazioni organiche	Altre specializzazioni fuori dot. org.	Totale Dirigenti in servizio
Province	16	1.507	86	13	19	1.641
Comuni	121	4.830	471	126	158	5.706
Comunita' Montane	2	316	9	1	5	333
Totale generale	139	6.653	566	140	182	7.680

2000						
ENTI	Dir. generali	Dirigenti a tempo indeterminato	Dirigenti a tempo determinato	Dirigenti fuori dotazioni organiche	Altre specializzazioni fuori dot. org.	Totale Dirigenti in servizio
Province	24	1.480	98	31	57	1.690
Comuni	162	4.771	569	185	203	5.890
C. Montane	6	296	7	2	6	317
Totale generale	192	6.547	674	218	266	7.897

Si osserva il fenomeno di una certa contrazione di dirigenti "tradizionali" a tempo indeterminato, a favore delle figure nuove appena considerate, che spesso però sono di difficile rilevazione proprio per le loro caratteristiche, situate talvolta ai limiti degli incarichi di consulenza.

L'andamento delle cifre potrebbe essere indice di un discreto ricambio negli incarichi dirigenziali (auspicato all'art. 19 del d.lgs n. 165 del 2001), ma occorre contemporaneamente tenere presente l'aggiornamento del principio del pubblico concorso di cui all'art. 97 della Costituzione nonché l'elusione del programma triennale delle assunzioni e dei vincoli posti dalla normativa e dalla contrattazione collettiva alle spese del personale.

Il prospetto successivo indica l'incidenza assoluta e percentuale dei dirigenti a tempo indeterminato rispetto al personale dei livelli (compresi nel 1999 e nel 2000 gli appartenenti all'area D, ex 9^a qualifica). La Sezione è consapevole che i dati, soprattutto per i comuni, sono espressioni di una realtà molto composita, perché presso i numerosi enti di ridotte dimensioni funzioni dirigenziali sono svolte da impiegati dei livelli o dagli assessori.

ENTI	1998			1999			2000		
	Dirigenti	pers. liv.	%	Dir. gen.+ dir. a t. ind.	pers. liv.	%	Dir. Gen.+ dir. a t. ind.	pers. liv.	%
	a	b	(b/a)	c	d	(d/c)	e	f	(f/e)
Province	1.498	58.683	2,55	1.523	59.702	2,55	1.504	40.624	3,70
Comuni	4.987	481.857	1,03	4.951	479.758	1,03	4.933	429.699	1,15
C. Montane	323	5.790	5,58	318	5.789	5,49	302	5.917	5,10
Totale generale	6.808	546.330	1,25	6.792	545.249	1,25	6.739	476.240	1,42

La percentuale dei dirigenti in esame si è mantenuta relativamente stabile nel triennio.

Si rammenta che i dirigenti a tempo indeterminato ricoprono anche l'incarico di segretario generale delle comunità montane.

Tradizionalmente il restante personale rappresenta una quota apprezzabile dei dipendenti degli enti locali, in particolare di quelli dei livelli.

ENTI	1998				1999				2000			
	Pers. liv.	Rest. pers.	Collab. a t. det.	%	Pers. liv.	Rest. pers.	Collab. a t. det.	%	Pers. liv.	Rest. pers.	Collab. a t. det.	%
	a	b	di cui di b	(b/a)	c	d	di cui di d	d/c	e	f	di cui di f	f/e
Province	58.683	2.411	44	4,11	59.702	2.505	107	4,20	40.624	1.745	82	4,30
Comuni	481.857	24.829	289	5,15	479.758	27.479	1.042	5,73	429.699	26.005	897	6,05
C. Montane	5.790	1.479	4	25,54	5.789	2.035	25	35,15	5.917	2.035	54	34,39
Totale gen.l	546.330	28.719	337	5,26	545.249	32.019	1.174	5,87	476.240	29.785	1.033	6,25

I collaboratori a tempo determinato sono soggetti che svolgono attività di elevata qualificazione, rilevati dalla RGS tra il restante personale ma compensati con emolumenti di livello dirigenziale.

L'incidenza nelle comunità montane del restante personale 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. Nelle prime trovano occupazione molte donne.

Per esaminare ora più da vicino struttura e distribuzione del restante personale, la Sezione ha elaborato il seguente prospetto con le specifiche figure di tale categoria, così come rilevate dalla RGS nel periodo 1999-2000.

I medesimi dati rilevati dalla Ragioneria e riportati in successive tabelle del conto annuale sono talvolta leggermente diversi se riferiti al 31 dicembre di un certo anno rispetto al 1° gennaio dell'anno successivo.

Restante personale	PROVINCE			COMUNI			C. MONTANE			TOTALE GENERALE		
	1999	2000	var. ass.	1999	2000	var. ass.	1999	2000	var. ass.	1999	2000	var. ass.
pers. contratt. equiparato	109	121	12	1.080	1.043	-37	422	417	-5	1.611	1.581	-30
Collaboratore a t. det.	107	82	-25	1042	897	1	25	54	29	1.174	1.033	-141
pers. a t. deter.	2.289	1.530	-759	25.083	23.422	1	1.588	1.473	-115	28.960	26.425	-2.535
pers. contr. formaz.-lavoro	0	0	0	163	249	2	0	0	0	163	249	86
pers. contr. fornit. lav. temp.	0	12	12	111	394	4	0	2	2	111	408	297
Totale	2.505	1.745	-760	27.479	26.005	1	2.035	1.946	-89	32.019	29.696	-2.323
L.S.U.	8.849	7.067	-1.782	104.451	55.504	1	4.067	3.642	-425	117.367	66.213	-51.15

Occorre precisare che nel 1999 i dipendenti con contratti di lavoro interinale e di formazione lavoro non erano specificamente rilevati dalla RGS, mentre lo sono stati nel 2000 e, per quanto riguarda i comuni, essi figurano tuttavia in servizio al 31 dicembre 1999.

Gli andamenti sono espressi in numeri assoluti, perché le variazioni percentuali risulterebbero irrilevanti. Si fa poi presente che solo per il personale contrattista o equiparato sono previsti posti in organico: risultano alla RGS nelle province 26 posti nel 1999 ed 1 nel 2000; nei comuni 793 nel 1999 e 765 nel 2000; nelle comunità montane 168 nel 1999 e 176 nel 2000.

In conclusione, l'esame complessivo dei dati rivela una sostanziale stabilità nella ripartizione ed incidenza tra dirigenti, personale dei livelli e restante personale. La percentuale dei dipendenti a tempo indeterminato rispetto al totale è molto elevata e ciò depone ancora per il preponderante carattere di stabilità del rapporto di lavoro degli occupati presso le amministrazioni locali.

Per completare l'esame delle principali caratteristiche del personale dell'aggregato, sono stati raccolti alcuni dati ulteriori relativi al 1999-2000.

Il sottostante prospetto analizza i titoli di studio posseduti dai direttori generali, dirigenti a tempo indeterminato e funzionari apicali, cioè di area D.

1999										
TIPO ENTE	Personale in servizio al 31/12		fino alla scuola dell'obbligo (b)	% (b/a)	licenza m. superiore (c)	% (c/a)	laurea (d)	% (d/a)	corsi post-laurea (e)	% (e/a)
Province	Dir. Gen.+ dir. a t. indet. in servizio (a)	1.523	2	0%	139	9%	1.362	89%	20	1%
	Area D	9.852	124	1%	5.120	52%	4.501	46%	14	0%
Comuni	Dir. Gen.+ dir. a t. indet. in servizio (a)	4.951	26	1%	495	10%	4.278	86%	129	3%
	Area D	62.226	3.661	6%	33.337	54%	24.965	40%	214	0%
C. Montane	Dir. Gen.+ dir. a t. indet. in servizio (a)	318	1	0%	42	13%	271	85%	4	1%
	Area D	1.437	25	2%	910	63%	495	34%	7	0%
Totale		80.307	3.814	5%	39.133	49%	35.377	44%	381	0%

2000										
TIPO ENTE	Personale in servizio al 31/12		fino alla scuola dell'obbligo (b)	% (b/a)	licenza m. superiore (c)	% (c/a)	laurea (d)	% (d/a)	corsi post-laurea (e)	% (e/a)
Province	Dir. Gen.+ dir. a t. indet. in servizio (a)	1.504	0	0%	132	9%	1.347	90%	25	2%
	Area D	9.500	219	2%	4.648	49%	4.606	48%	30	0%
Comuni	Dir. Gen.+ dir. a t. indet. in servizio (a)	4.933	19	0%	468	9%	4.302	87%	121	2%
	Area D	68.175	4.838	7%	36.886	54%	26.118	38%	253	0%
C. Montane	Dir. Gen.+ dir. a t. indet. in servizio (a)	297	0	0%	34	11%	264	89%	3	1%
	Area D	190	147	77%	1.490	784%	91	48%	0	0%
Totale		84.599	5.076	6%	42.168	50%	36.637	43%	432	1%

Destano anzitutto perplessità i dati RGS del biennio riferiti all'elevato numero di dipendenti con qualifica dirigenziale in possesso soltanto di diploma di scuola dell'obbligo.

L'incidenza dei diplomi postlaurea è molto modesta. In ogni caso i dati esposti dovrebbero essere oggetto di attenta valutazione da parte dei responsabili, per programmare una politica di reclutamento ed aggiornamento del personale idonea a fronteggiare l'assolvimento dei nuovi compiti degli enti locali.

La tavola 2 allegata indaga l'incidenza percentuale dell'anzianità di servizio, ripartita per fasce decennali, del personale a tempo indeterminato e di quello contrattista od equiparato. Solo queste categorie del restante personale risultano rilevate dalla RGS.

L'anzianità di servizio assume particolare rilievo per i riflessi finanziari sugli emolumenti e sul sistema pensionistico nonché per una meditata politica di nuovi ingressi di personale. La stratificazione per livelli di anzianità è anche un utile elemento per la politica di formazione e per le strategie di cambiamento soprattutto riguardo alla dirigenza.

8.4.1 Dati di cessazione ed assunzione del personale.

Si tratta di valutare in sostanza il ricambio del personale a tempo indeterminato, in quanto quello restante presenta per sua natura carattere fluido ed andamenti incostanti.

La tavola 3 allegata esamina sinteticamente l'andamento del fenomeno delle cessazioni dal servizio nel triennio, calcolato in percentuale, disaggregando i dati secondo la tipologia degli enti e, nell'ambito di ciascuna, per le categorie di direttori generali, dirigenti a tempo indeterminato e personale dei livelli (compresa l'area D nel 1999-2000).

Si constata per il complesso dell'aggregato che la percentuale delle uscite dal servizio è andata crescendo dal 3,6% nel 1998, al 6,3% nel 1999 fino al 18% del 2000, con un indice di variazione nel triennio superiore al 14%. I dati riflettono anche la diminuzione del personale totale che da 581.000 dipendenti nel 1998 sono scesi a poco più di 512.000 nel 2000. Ovviamente la situazione è articolata se si esaminano partitamente gli andamenti di ciascuna categoria di dipendenti in ogni tipologia di ente. Il dato RGS di 40.624 dipendenti dei livelli in servizio nelle province per il 2000 resta al momento privo di spiegazione per la Sezione.

Nelle comunità montane si presenta più stabile l'incidenza delle cessazioni in ciascun anno considerato.

L'osservazione delle tabelle analitiche prodotte dalla RGS e qui non riportate evidenzia che nel periodo la causa preponderante delle cessazioni è dovuta alle dimissioni, rispetto al collocamento a riposo per limiti di età, al passaggio ad altre amministrazioni e alle altre ragioni residuali.

L'andamento delle assunzioni è esaminato nella tavola 4 allegata, elaborando i dati disponibili secondo lo schema precedente.

Si osserva per l'aggregato nel complesso che l'incidenza delle assunzioni è leggermente aumentata nel triennio. Gli andamenti parziali per categorie di ente e di personale sono ovviamente diversificati. Le comunità montane si discostano per una tendenza in diminuzione nello stesso periodo.

L'esame delle tabelle analitiche di fonte RGS non riportate qui rivela che, come prevedibile, tra le modalità di costituzione del rapporto di lavoro continuano per lo più a prevalere le procedure di selezione concorsuale rispetto alla provenienza da altre amministrazioni ed alle altre cause.

L'osservazione congiunta dei fenomeni di cessazione ed assunzione ora descritti mostra che nel 1998 le assunzioni totali hanno superato di 1.467 unità le uscite dal servizio; queste ultime sono prevalse rispetto alle assunzioni di 11.990 unità nel 1999 ed addirittura di 68.379 nel 2000.

In conclusione, nonostante l'aumento di funzioni in capo agli enti locali per via della lenta attuazione del d.lgs. n.112 del 1998, è rimasto negativo il ricambio del personale.

8.5 Contrattazione collettiva - Retribuzioni, costo del personale e del lavoro

Si rammenta che la politica dei redditi assume il contratto collettivo di lavoro quale importante strumento di controllo della crescita della massa retributiva, da intendersi come insieme delle risorse destinate alla retribuzione fissa (stipendio, indennità integrativa speciale, altre indennità fisse e continuative) ed alla retribuzione accessoria (straordinario, premi di produttività individuale e collettiva, altre indennità).

Il Dpef per gli anni 1998-2000 operava una sintetica ricostruzione degli andamenti registrati negli anni precedenti, rilevando che le retribuzioni lorde per unità di lavoro dipendente erano cresciute abbastanza in linea con il tasso di inflazione programmato nel quadriennio 1992-1995.

Le disponibilità necessarie ai rinnovi contrattuali 1998-2001 erano stabilite, dalla legge finanziaria 1998, nella misura idonea ad assicurare nel 1998 una crescita complessiva delle retribuzioni pari al tasso di inflazione programmato (1,8%). Per l'anno seguente era quantificata la corresponsione di un ulteriore incremento pari al tasso d'inflazione programmato (1,5%).

La successiva legge finanziaria 2000 ha previsto incrementi di spesa per il 2000 e per il 2001 rispettivamente dell'1,2% e dell'1,1%, riconoscendo però un ulteriore 0,4% anche per fornire una sufficiente dotazione finanziaria alla contrattazione integrativa, in particolare per quanto attiene l'applicazione del nuovo ordinamento professionale.

Va poi rammentato che il finanziamento dei contratti collettivi relativi al personale dei comparti non statali, tra cui il comparto regioni-autonomie locali, dal 1999 grava interamente sul bilancio degli enti. Il corrispondente onere deve formare oggetto di un'apposita autorizzazione di spesa "con distinta indicazione dei mezzi di copertura". La legge 23 dicembre