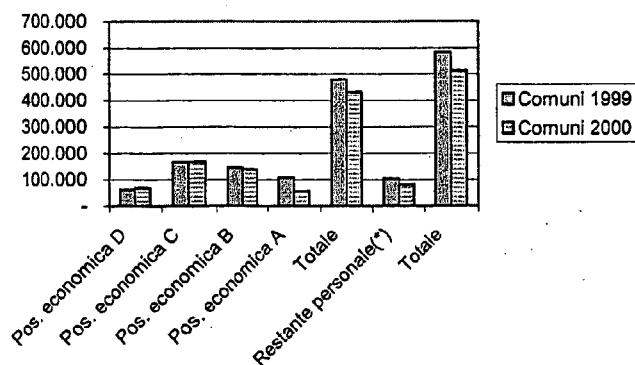
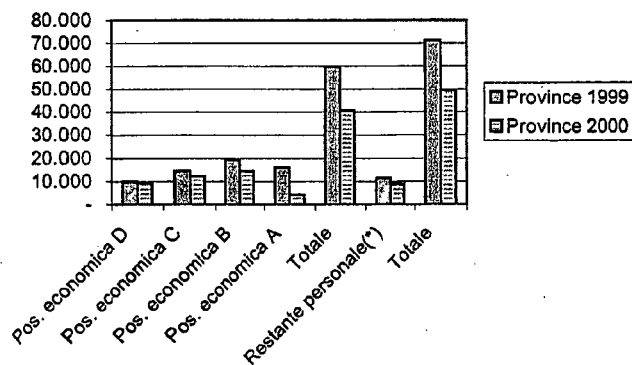


*IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000***Grafico 17****Grafico 18****7.3.8.2 La composizione quantitativa del personale non dirigenziale**

Alcuni dati sulla composizione quantitativa del personale, disaggregati per fasce, sono già stati forniti nella precedente sezione (tabella 16). Tuttavia la misurazione della consistenza numerica può essere utilizzata anche per ottenere il tasso di svecchiamento della burocrazia dei comuni e delle province e per misurare il livello del *turn-over*, atteso che, con riferimento agli enti presi in considerazione, non ha operato alcun blocco della facoltà di nuove assunzioni, purché rientranti della programmazione triennale e nel rispetto dei vincoli di bilancio imposti dalle previsioni sulla contabilità.

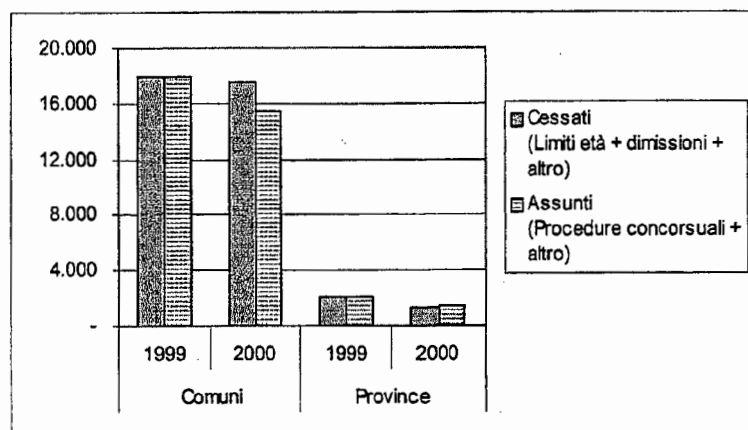
## CAPITOLO 7 — IL PERSONALE DELLE REGIONI ED ENTI LOCALI

La tabella che segue e l'annessa rappresentazione grafica mostrano i dati relativi al numero assoluto dei nuovi assunti rispetto ai cessati (al netto della mobilità da/verso altri comparti di contrattazione) dal servizio nel biennio di riferimento, ripartiti per comuni e province. Il *trend* di svecchiamento è dato dal congiungimento grafico dei picchi delle singole colonne.

Tabella 19

	Comuni		Province	
	1999	2000	1999	2000
Cessati (Limiti età + dimissioni + altro)	17.901	17.577	2.139	1.235
Assunti (Procedure concorsuali + altro)	17.953	15.409	2.129	1.433
<b>Saldo</b>	<b>+52</b>	<b>-2.168</b>	<b>-10</b>	<b>+198</b>

Grafico 20



In valori assoluti il tasso di svecchiamento è significativamente basso, il che è sintomo di una bassa propensione al prepensionamento, ma anche di un ridotto numero di nuove assunzioni, almeno a tempo indeterminato.

Sul totale dei comuni nell'anno 1999 i soggetti assunti in servizio per procedure concorsuali e altre cause sono stati 17.953 e nell'anno seguente 15.409, pari, rispettivamente, al 2,6% ed al 3,0% del totale del personale in servizio al 31 dicembre.

---

*IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000*

---

Sul totale delle province nell'anno 1999 i soggetti assunti in servizio per procedure concorsuali e altre cause sono stati 2.129 e nell'anno seguente 1.433, pari, rispettivamente, al 2,9% ed al 2,8% del totale del personale in servizio al 31 dicembre.

Sul totale dei comuni nell'anno 1999 i soggetti cessati dal lavoro per limiti di età e dimissioni sono stati 17.901 e nell'anno seguente 17.577, pari, rispettivamente, al 13,0% ed al 13,4% del totale del personale in servizio al 31 dicembre.

Sul totale delle province nell'anno 1999 i soggetti cessati dal lavoro per limiti di età e dimissioni sono stati 2.139 e nell'anno seguente solo 1.235, pari, rispettivamente, al 2,9% ed al 2,4% del totale del personale in servizio al 31 dicembre.

Lo scarto tra assunti e cessati è per i comuni pari a +52 per il 1999 e -2.168 per il 2000, mentre per le province è pari a -10 per il 1999 e +198 nel 2000; il dato è dunque di stabilità nei contingenti numerici di personale, nonostante l'implemento ragguardevole delle funzioni in capo ai comuni ed alle province dopo l'entrata in vigore delle disposizioni di cui al d. lgs. n. 112/1998.

*7.3.9 L'andamento della spesa per il personale non dirigenziale dell'aggregato Comuni e Province*

L'andamento della spesa relativa all'area non dirigenziale di comuni e province si rivela particolarmente significativo sotto il profilo quantitativo atteso che la relativa spesa impegna gran parte delle risorse degli enti.

Su un totale di spesa per il personale dei comuni di oltre L. 19.515 mld. nell'anno 1999 e di oltre L. 18.431 mld. nell'anno 2000, rispettivamente ben L. 17.904 mld. (pari al 91,7%) e L.16.885 mld. (pari al 91,6%) erano utilizzate per le retribuzioni (lorde) dei dipendenti delle quattro fasce.

Le tabelle ed i grafici successivi mostrano l'incidenza della spesa del personale non dirigente sul totale della spesa per il personale.

## CAPITOLO 7 — IL PERSONALE DELLE REGIONI ED ENTI LOCALI

Tabella 21

## Spesa per retribuzioni lorde

Comuni			Province		
Aree A-D	Personale non dirigente (*)	Totale personale	Aree A-D	Personale non dirigente (*)	Totale personale
1999	17.904.881	18.965.669	19.515.731	2.205.301	2.372.731
2000	16.885.834	17.814.810	18.431.458	1.538.485	1.724.086

(\*) Oltre al personale delle aree A-D è compreso il personale contrattista ed equiparato, collaboratori e personale a tempo determinato, personale con contratto di formazione e lavoro, personale con contratto di fornitura di lavoro temporaneo, personale addetto ai lavori socialmente utili.

Grafico 22

## Comuni

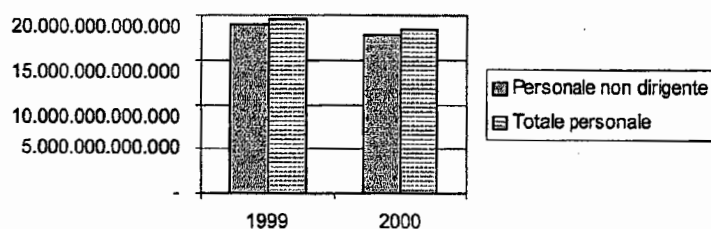
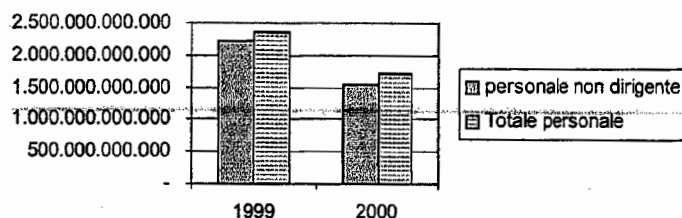


Grafico 23

## Province



Utile si rivela la analisi disaggregata per singola fascia dell'andamento della retribuzione media in relazione a ciascun tipo di ente, secondo le seguenti tabelle e gli allegati diagrammi. Bisogna infatti considerare che la retribuzione media del totale dei dipendenti ascritti all'area non dirigenziale del comparto è scarsamente

---

*IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000*

---

significativa e non è utile al fine di delineare l'andamento delle carriere nel biennio di riferimento.

Come già è stato riportato per la dirigenza si è ritenuto utile indicare le modalità di composizione della retribuzione del personale non dirigenziale. Questa risulta disciplinata dall'art. 28 del CCNL del 1995 e risulta così articolata:

*“Struttura della retribuzione*

*1. La struttura della retribuzione del personale delle amministrazioni di cui all'art. 1 si compone delle seguenti voci:*

*A) trattamento fondamentale:*

- 1) stipendio tabellare;*
- 2) retribuzione individuale di anzianità, ove acquisita;*
- 3) indennità integrativa speciale;*
- 4) livello economico differenziato;*

*B) trattamento accessorio:*

- 1) compensi per il lavoro straordinario di cui all'art. 31, comma 2, lettera a)<sup>22</sup>;*
- 2) compensi per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi di cui all'art. 31, comma 2, lettera e)<sup>23</sup> e all'art. 33<sup>24</sup>;*
- 3) premi per la qualità delle prestazioni individuali di cui all'art. 31, comma 2*

---

<sup>22</sup> a) Fondo per il compenso del lavoro straordinario: Il fondo è costituito nel suo ammontare dalla somma calcolata con riferimento all'anno 1993 ai sensi dell'art. 6, comma 2, lettera b) del D.P.R. n. 333 del 1990 (40/h) ridotta dal 1° gennaio 1995, per effetto del contenimento del lavoro straordinario, di una percentuale pari al 15 per cento.

Tale fondo è finalizzato a compensare le prestazioni di lavoro straordinario che si rendessero necessarie per fronteggiare particolari situazioni di lavoro.

<sup>23</sup> e) Fondo per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi: Il fondo è costituito nel suo ammontare da quanto residua dalla somma complessiva di cui al comma 1 detratta la somma utilizzata per la costituzione dei fondi di cui alle lettere a), b), c) e d) del presente comma.

Tale fondo è finalizzato alla erogazione di compensi legati alla produttività collettiva e al miglioramento dei servizi nei termini e con le modalità stabiliti dall'art. 33.

<sup>24</sup> Articolo 33

Fondo per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi.

1. Il fondo di cui all'art. 31, comma 2, lett. e), è destinato a promuovere il miglioramento organizzativo dell'attività gestionale o progettuale delle strutture dell'Ente per la realizzazione di progetti-obiettivo, di piani di lavoro e di altre iniziative predisposte dai dirigenti e finalizzate al conseguimento di più elevati livelli di efficienza e di efficacia dei servizi istituzionali con particolare riferimento a quelli rivolti all'utenza anche attraverso l'ampliamento dei periodi di apertura degli uffici al pubblico e la conseguente articolazione e flessibilizzazione degli orari.

2. Una quota rilevante, non inferiore al quaranta per cento del fondo, deve essere utilizzata per progetti finalizzati che coinvolgano solo una percentuale limitata del personale.

## CAPITOLO 7 — IL PERSONALE DELLE REGIONI ED ENTI LOCALI

lettera d)<sup>25</sup> e all'art. 34<sup>26</sup>;

A ciò si aggiungono una serie di indennità speciali a valere su vari fondi del CCNL stesso, alcune delle quali effetto di precedenti tornate contrattuali (indennità correlate a remunerazione di compiti che comportano oneri, rischi, o disagi particolarmente rilevanti, nonché alla reperibilità collegata alla particolare natura dei servizi che richiedono interventi di urgenza; per compensare particolari posizioni di lavoro e responsabilità; indennità di area direttiva; indennità per il personale che operi in particolari posizioni, tutte disciplinate dal medesimo CCNL 1995).

La struttura così delineata è stata più volte modificata e da ultimo, con il CCNL 2001, si è proceduto all'accorpamento di singole voci che figuravano nella struttura del trattamento fondamentale ed accessorio, ma la ripartizione continua ad essere operante ai fini dell'analisi dei dati estrapolati dal conto annuale.

Qui di seguito sono stati riportati i dati relativi agli aggregati della retribuzione, con particolare riferimento alla retribuzione accessoria, complessivamente considerata.

<sup>25</sup> d) Fondo per la qualità della prestazione individuale: Il fondo è costituito da una somma pari ai risparmi derivanti dal contenimento del lavoro straordinario fino ad un massimo dello 0.5% del monte salari annuo calcolato con riferimento al 1993, esclusa la quota relativa ai dirigenti; fermo restando tale limite massimo, per l'anno 1996, il fondo predetto è integrato da una somma pari allo 0.2 per cento dello stesso monte salari.

Tale fondo è finalizzato alla valorizzazione delle capacità dei dipendenti e del loro contributo alla efficienza delle amministrazioni, mediante la corresponsione dei premi di qualità della prestazione individuale di cui all'art. 34.

<sup>26</sup> Articolo 34

**Fondo per la qualità della prestazione individuale.**

1. Allo scopo di valorizzare la capacità dei dipendenti ed il loro contributo alla maggiore efficienza delle amministrazioni e alla qualità del servizio pubblico, dal 1° dicembre 1995, ciascuna amministrazione corrisponde i premi di qualità della prestazione individuale utilizzando il fondo di cui all'art. 31, comma 2, lett. d).

2. Il premio è attribuito a una percentuale massima del 15% del personale in servizio in ciascuna qualifica nei limiti del fondo indicato nel comma 1. L'importo di detti premi è determinato secondo i valori della tabella allegato B.

3. I dirigenti attribuiscono i premi entro il 30 giugno e 30 novembre di ciascun anno e provvedono all'erogazione dei premi nei mesi di luglio e dicembre, sulla base dei seguenti criteri, anche disgiunti:

a) precisione e qualità delle prestazioni svolte;

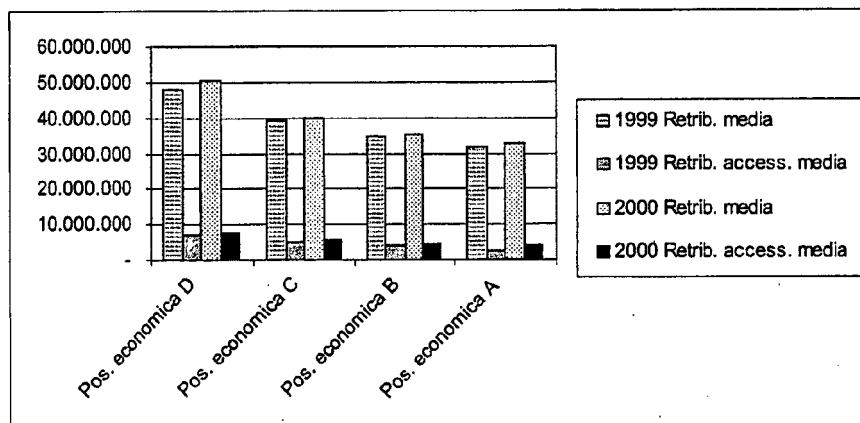
b) capacità di adattamento operativo al contesto di intervento, alle esigenze di flessibilità e alla gestione di cambiamenti organizzativi;

c) orientamento all'utenza e alla collaborazione all'interno del proprio ufficio e tra diversi uffici;

d) capacità organizzativa e di proporre soluzioni innovative e di contribuire alla realizzazione di miglioramenti organizzativi e gestionali.

*IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000***Tabella 24***Retribuzione media  
Comuni*

	1999			2000		
	Retribuzione media	Retribuzione accessoria media	%	Retribuzione media	Retribuzione accessoria media	%
Pos. economica D	47.889.066	6.850.445	14,3	50.372.827	7.464.999	14,8
Pos. economica C	39.287.964	5.293.067	13,5	39.844.941	5.542.511	13,9
Pos. economica B	34.884.979	3.984.733	11,4	35.491.194	4.305.449	12,1
Pos. economica A	31.727.541	2.689.465	8,5	32.791.040	3.907.603	11,9
<b>Totale</b>	<b>37.301.959</b>	<b>4.493.182</b>	<b>12,0</b>	<b>39.080.659</b>	<b>5.212.708</b>	<b>13,3</b>

**Grafico 25****Tabella 26***Spesa per retribuzioni  
Comuni*

	1999			2000		
	Retribuzione fissa	Retribuzione accessoria	%	Retribuzione fissa	Retribuzione accessoria	%
Pos. economica D	2.503.427.724.000	417.889.109.000	16,7	2.836.708.008.000	493.523.538.000	17,4
Pos. economica C	5.548.298.643.000	863.880.091.000	15,6	5.734.711.658.000	926.602.072.000	16,2
Pos. economica B	4.461.619.554.000	575.347.013.000	12,9	4.342.168.000.000	599.472.103.000	13,8
Pos. economica A	3.234.815.065.000	299.603.950.000	9,3	1.719.958.108.000	232.690.949.000	13,5
<b>TOTALE</b>	<b>15.748.160.986.000</b>	<b>2.156.720.163.000</b>	<b>13,7</b>	<b>14.633.545.774.000</b>	<b>2.252.288.662.000</b>	<b>15,4</b>

## CAPITOLO 7 — IL PERSONALE DELLE REGIONI ED ENTI LOCALI

Grafico 27

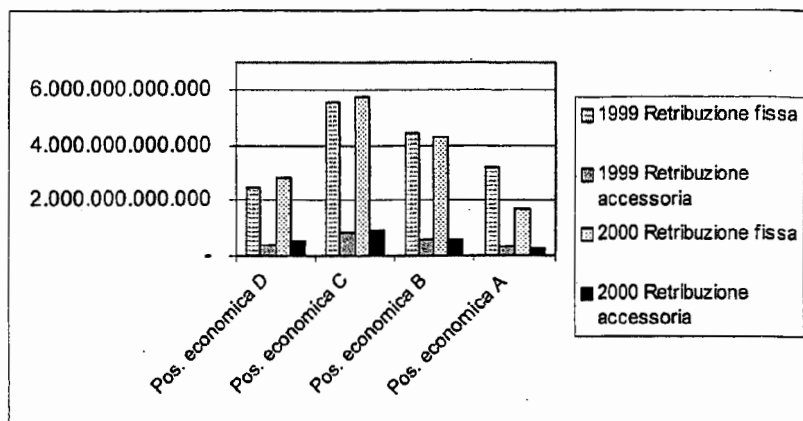
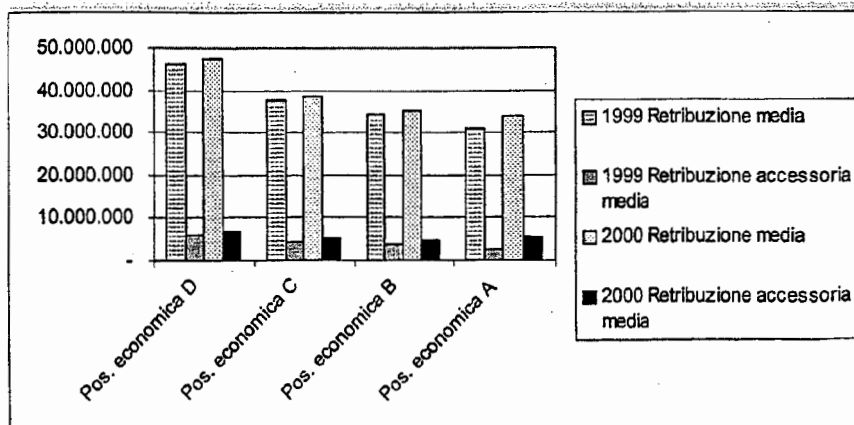


Tabella 28

Retribuzione media  
Province

	1999			2000		
	Retribuzione media	Retribuzione accessoria media	%	Retribuzione media	Retribuzione accessoria media	%
Pos. economica D	46.020.560	6.100.167	13,3	47.660.366	6.795.996	14,3
Pos. economica C	37.578.953	4.161.360	11,1	38.645.218	5.062.754	13,1
Pos. economica B	34.197.092	3.604.324	10,5	35.359.092	4.487.026	12,7
Pos. economica A	31.060.064	2.715.106	8,7	33.791.278	5.324.006	15,8
<b>Totale</b>	<b>35.937.683</b>	<b>3.868.028</b>	<b>10,8</b>	<b>39.004.906</b>	<b>5.297.420</b>	<b>13,6</b>

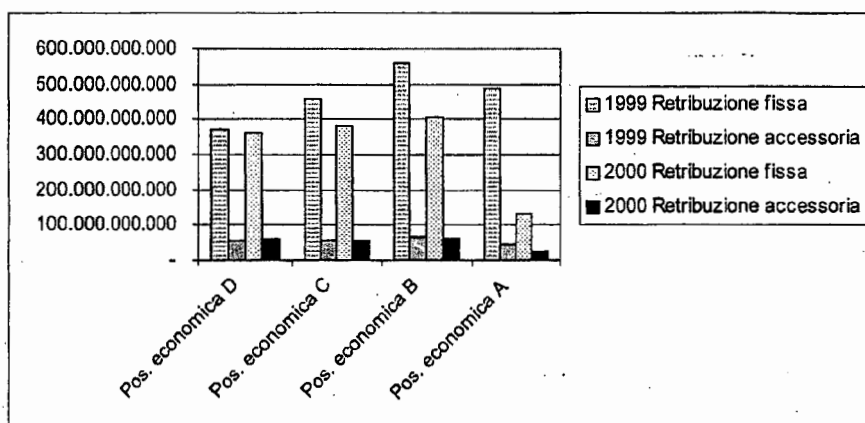
Grafico 29





*IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000***Tabella 30***Spesa per retribuzioni  
Province*

	1999			2000		
	Retribuzione fissa	Retribuzione accessoria	%	Retribuzione fissa	Retribuzione accessoria	%
Pos. economica D	368.930.965.000	56.375.712.000	15,3	359.483.866.000	59.784.374.000	16
Pos. economica C	459.525.320.000	57.222.868.000	12,5	382.188.030.000	57.617.093.000	15
Pos. economica B	558.736.109.000	65.828.181.000	11,8	405.170.148.000	58.888.475.000	14
Pos. economica A	487.923.025.000	46.737.154.000	9,6	132.137.959.000	24.712.705.000	18
<b>Totale</b>	<b>1.875.115.419.000</b>	<b>226.163.915.000</b>	<b>12,1</b>	<b>1.278.980.003.000</b>	<b>201.002.647.000</b>	<b>15</b>

**Grafico 31**

Come può notarsi l'incidenza sul totale della retribuzione media pro-capite della retribuzione accessoria non è significativa e tanto mostra il parziale fallimento dell'obiettivo generale di premiare la componente di risultato, legata ai meriti individuali del dipendente ed alla produttività dei team all'interno di ciascun ente.

Si è già sopra ricordato che il DPEF 2002-2006 ribadisce la volontà di sostenere le riforme delle amministrazioni mediante una politica di differenziazione salariale all'interno del personale pubblico improntata alla premialità dei risultati amministrativi sia del singolo, sia dei team.

In relazione a tale intento anche il CCNL dell'area non dirigenziale del comparto, così come quello della dirigenza, continuano a rimarcare la centralità della parte variabile della retribuzione.

---

*CAPITOLO 7 — IL PERSONALE DELLE REGIONI ED ENTI LOCALI*

---

Più specificamente la struttura retributiva del personale non dirigenziale di comuni e province continua ad essere definita, nei suoi due aggregati principali, dall'art. 28 del CCNL del 1995 (Prov. P.C.M. 6 aprile 1995).

La retribuzione accessoria in particolare viene collegata da tutti i CCNL seguiti a quello del 1995 alla incentivazione della produttività del personale ed è stata progressivamente rivalutata quale meccanismo di incentivazione al miglioramento complessivo dei servizi offerti dall'amministrazione e, più in generale, all'implemento della produttività, alla riduzione degli arretrati di lavoro ed allo smaltimento degli stessi, ai percorsi di qualificazione professionale e culturale del personale.

Tuttavia, come emerge dai soprastanti dati, la retribuzione accessoria ha continuato a pesare percentualmente in modo non significativo sul totale degli emolumenti corrisposti al personale.

A ciò si aggiunga che una effettiva diversificazione tra le singole unità di personale non v'è mai stata mentre la retribuzione accessoria dovrebbe invece premiare le singole professionalità, incentivando una sana competizione tra il personale collegata ai risultati, anziché essere ripartita uniformemente così come le risorse presenti nell'ambito dei vari fondi di cui alla contrattazione nazionale per qualifiche e per uffici, senza distinzioni di sorta.

Sul punto è necessario ricordare che eventuali fenomeni di appiattimento retributivo non sono (purtroppo) misurabili in questa sede, né, allo stato, è stato possibile acquisire dati al riguardo, ma certamente inciderebbero, se presenti, in maniera particolarmente sfavorevole sulla effettività delle riforme amministrative in essere.

Il processo di miglioramento dell'amministrazione che passa attraverso un recupero di efficienza e produttività, di miglioramento dei servizi e dei "prodotti" amministrativi, trova fondamento anche sulla applicazione di criteri aziendalistici e privatistici per i quali gli incrementi stipendiali sono collegati al miglioramento dei risultati ottenuti dal dipendente e dal dirigente.

Anzi nel caso della dirigenza il legislatore ha ritenuto, con il principio della temporaneità dell'incarico, di irrobustire ulteriormente i suddetti principi,

---

*IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000*

---

stabilendo che la conferma nell'incarico, cui è collegata una quota di salario, passa (*rectius*: dovrebbe passare) attraverso la verifica dei risultati.

Abbandonare il meccanismo della premialità, peraltro comune a tutti i comparti ed i settori del pubblico impiego, in favore di un eventuale indiscriminato aumento “a pioggia” della parte fissa della retribuzione, avulso da ogni valutazione di merito e fondato solo sulla vetusta e superata logica dell'anzianità di servizio, parrebbe incongruo ed anacronistico.

*7.3.10 Il costo del lavoro nei comuni e nelle province negli anni 1999 e 2000*

Alcune considerazioni debbono essere formulate con riferimento all'andamento complessivo dei costi per il personale nel biennio di riferimento.

Allo scopo si è ritenuto opportuno utilizzare, in luogo dei dati di cassa risultanti dal conto annuale della RGS (costo del personale, costo del lavoro, spesa per retribuzione lorda ecc.), i dati della contabilità economica nazionale dell'Istat<sup>27</sup>. Ciò sia al fine di valutare il *trend* complessivo di una quota importante delle uscite correnti degli enti dell'aggregato, sia per misurare il costo effettivo delle “unità di tempo lavorato” nelle amministrazioni pubbliche locali.

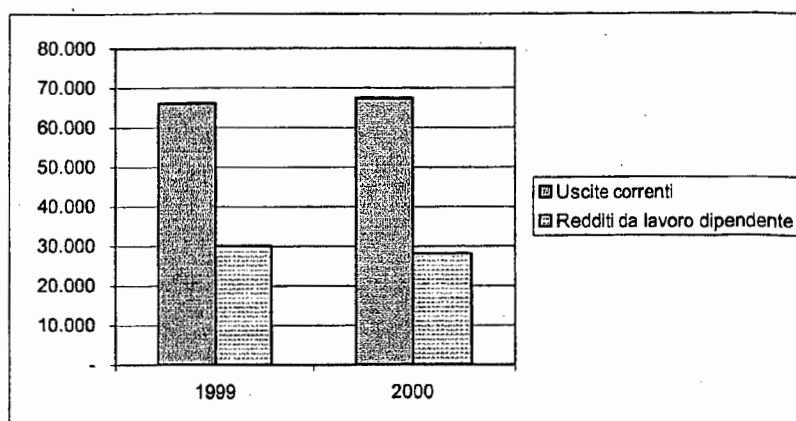
Un primo raffronto di assoluta utilità è quello tra uscite correnti complessive degli enti e redditi da lavoro dipendente, svolto nel sottostante grafico.

---

<sup>27</sup> Il raffronto viene operato tra l'aggregato “totale uscite correnti” e l'aggregato “redditi da lavoro dipendente” del conto economico degli enti territoriali al netto del conto delle amministrazioni regionali. L'aggregato così risultante comprende: amministrazioni provinciali, città metropolitane, amministrazioni comunali, unioni di comuni. Cfr. *Conti nazionali – approfondimenti, Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche, Serie SEC95 – anni 1990-2000*, Istat, 19 settembre 2001.

## CAPITOLO 7 — IL PERSONALE DELLE REGIONI ED ENTI LOCALI

Grafico 32



Fonte: ISTAT

Risalta immediatamente che le uscite per redditi da lavoro dipendente, che includono le retribuzioni lorde e i contributi sociali a carico del datore di lavoro, incidono sul volume delle uscite correnti per un rapporto pari al 45,4% nell'anno 1999 ed al 41,8% nell'anno 2000.

Poiché dopo la costituzionalizzazione dell'autonomia finanziaria e patrimoniale degli enti dell'aggregato le risorse per il personale dovrebbero essere reperite in misura sempre maggiore mediante fonti proprie e non più attraverso i consueti stanziamenti nell'ambito del bilancio dello Stato, a partire dal corrente esercizio finanziario diviene fondamentale, ai fini di verificare l'effettivo impatto sul bilancio statale della riforma, misurare e ragguagliare l'ammontare dei trasferimenti.

Peraltro il fenomeno della alta incidenza percentuale della spesa per stipendi e retribuzioni del personale rispetto al volume totale delle uscite denotano una destinazione preponderante delle risorse pubbliche a disposizione di comuni e province alla remunerazione del personale e non invece, come ci si sarebbe aspettato, all'aumento dell'offerta di servizi ai cittadini. Il fenomeno, raffrontato ai comuni di piccole e piccolissime dimensioni, che costituiscono la maggior parte degli enti del comparto, assume proporzioni preoccupanti laddove sussiste un autentico rischio che le maggiori spese per sostenere i costi dei nuovi contratti collettivi finiscano con l'esaurire o quasi le risorse pubbliche a disposizione degli

*IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000*

enti, con la conseguenza di portare ad un peggioramento complessivo nel livello dei servizi e delle prestazioni amministrative.

Di seguito si tenta invece di effettuare il computo del valore e del costo della unità di tempo lavorato. Per unità di tempo lavorato si intende il costo totale sia di ogni ora di lavoro svolta da un dipendente pubblico, sia quello di una giornata lavorativa media. Tuttavia il dato più significativo è quello riferito all'unità di tempo oraria, in quanto consente un raffronto rispetto al settore del lavoro privato e consentirà, in futuro ed in presenza di diversi aggregati, di misurare il rapporto produttività/ore lavorate a fini di raffronto.

Le tabelle ed i grafici che seguono indicano, separatamente per comuni e province, il numero di giornate lavorate in ciascun anno ed il costo del personale, mentre il relativo rapporto fornisce il costo medio della giornata lavorata, atteso che i dati relativi al numero delle ore effettivamente lavorate non sono a disposizione

Tabella 33

<i>Comuni</i>			
	<b>Giornate lavorate</b>	<b>Costo del personale</b>	<b>Costo medio giornata lavorata</b>
<i>1999</i>	111.927.339	25.179.425.282.000	224.962
<i>2000</i>	102.665.990	25.028.557.991.000	243.786

Tabella 34

<i>Province</i>			
	<b>Giornate lavorate</b>	<b>Costo del personale</b>	<b>Costo medio giornata lavorata</b>
<i>1999</i>	13.393.841	3.251.145.672.000	242.734
<i>2000</i>	8.916.150	2.433.479.103.000	272.929

---

*CAPITOLO 7 — IL PERSONALE DELLE REGIONI ED ENTI LOCALI*

---

**7.4 I Segretari****7.4.1 Considerazioni generali**

La posizione di *status* rivestita dai segretari di province, comuni e camere di commercio suggerisce l'opportunità di una separata trattazione del costo del lavoro per questa categoria di personale.

Il nuovo sistema di contrattazione collettiva per i segretari può ritenersi, peraltro, solo di recente a regime, a seguito dei raggiunti accordi nel maggio 2001 per il quadriennio normativo 1998-2001 ed i bienni economici 1998-1999 e 2000-2001<sup>28</sup>.

I contratti siglati a maggio si applicano a tutti i segretari comunali e provinciali iscritti all'albo di cui all'art. 98 del Testo unico degli enti locali (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) e all'art. 9 del d.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465 e costituiscono il risultato della prima tornata contrattuale concernente i segretari comunali e provinciali, dopo la riforma recata dalla legge 15 maggio 1997, n. 127 e dal successivo regolamento approvato con il citato d.P.R. n. 465 del 1997.

Nel contesto disegnato dalla riforma, il rapporto di lavoro dei segretari comunali e provinciali esce definitivamente dal comparto ministeriale: il segretario non è più funzionario dello Stato, ma semplicemente dipendente pubblico seppur con caratteristiche particolari. Tale peculiarità è data, innanzitutto, dalla scissione tra rapporto di lavoro e rapporto di servizio: i segretari comunali e i segretari provinciali sono infatti organicamente dipendenti dall'Agenzia che gestisce l'albo, con la quale è appunto costituito il rapporto di lavoro, mentre sono funzionalmente dipendenti dai soggetti che ne utilizzano le prestazioni (di regola comuni e province, ma anche altre pubbliche amministrazioni e la stessa Agenzia), con i quali è costituito il rapporto di servizio.

Per effetto della riforma, la figura del segretario, incisa dalla ridefinizione delle sue funzioni tradizionali (v. l'art. 17, comma 67, della legge n. 127 del 1997 ed ora l'art. 97 del Testo unico degli enti locali), esce profondamente modificata nello *status*, attraverso la configurazione della stessa quale autonoma tipologia professionale (v. l'art. 11, comma 8, del d.P.R. n. 465 del 1997), distinta dalla dirigenza e riconducibile invece alla fattispecie prevista dall'art. 40, comma 2, del

---

<sup>28</sup> Si tratta del contratto per il quadriennio normativo 1998-2001 e il biennio economico 1998-1999 e del contratto per il biennio economico 2000-2001, entrambi stipulati in data 16 maggio 2001.

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000

d.lgs. n. 165 del 2001 (già art. 45, comma 3, del d.lgs. n. 29 del 1993, come modificato dall'art. 1 del d.lgs. 4 novembre 1997, n. 396), secondo cui "per le figure professionali che comportano iscrizione ad albi ... sono stabilite discipline distinte nell'ambito dei contratti collettivi di comparto". In attuazione di tale disposto, l'art. 11, comma 1, lett. c), del contratto collettivo nazionale quadro per la definizione dei comparti di contrattazione sottoscritto il 2 giugno 1998 ha previsto la collocazione contrattuale dei segretari comunali e provinciali nell'ambito del comparto Regioni-Autonomie locali.

Il modello dichiarato nel quale si muovono i recenti contratti è, pertanto, quello dell'accordo applicativo, in armonia a quanto previsto dallo stesso art. 11, comma 8, del d.P.R. n. 465 del 1997 (regolamento in questa parte novellato nei contenuti e novato nella fonte dall'art. 23 del d.lgs. 29 ottobre 1998, n. 387), secondo cui, ai sensi dell'art. 17, comma 74, della legge n. 127 del 1997, è demandata alla contrattazione collettiva, sulla base delle direttive impartite dal Governo all'ARAN, sentite l'ANCI e l'UPI e nei limiti delle compatibilità economiche predeterminate, la fissazione del numero delle fasce professionali e la loro eventuale articolazione interna, la disciplina dei requisiti per l'appartenenza a ciascuna fascia e la regolamentazione del relativo trattamento giuridico ed economico.

Il modello attuato, che supera il precedente sistema che vedeva la carriera dei segretari divisa in due tronconi (dirigenziale e direttiva), va tuttavia oltre il disegno normativo. I contratti siglati a maggio costituiscono, infatti, espressione di veri e propri autonomi contratti collettivi, dal momento che disciplinano, oltre al ~~trattamento economico e alle materie espressamente indicate dal d.P.R. n. 465 del~~ 1997, anche il rapporto di lavoro (dalla fase dell'avvio fino alle cause ed alle modalità di estinzione dello stesso) e le relazioni sindacali.

I contratti, in tal senso, in parte sviluppando alcune linee di indirizzo fissate nelle stesse direttive governative, che pur distinguevano l'autonoma figura professionale dei segretari comunali e provinciali dalla autonoma area contrattuale della dirigenza, non si limitano a porre una disciplina distinta dei segretari rispetto al personale di equivalente livello professionale del comparto Regioni-Autonomie

---

*CAPITOLO 7 — IL PERSONALE DELLE REGIONI ED ENTI LOCALI*

---

locali, ma tendono semplicemente ad allinearsi ai contenuti del contratto della dirigenza.

La disciplina degli istituti normativi ed economici prevista dai contratti tende cioè progressivamente ad equiparare l'autonoma figura professionale dei segretari comunali e provinciali a quella dirigenziale. La struttura della retribuzione comprende, infatti, voci tipiche della retribuzione dei dirigenti, quali la retribuzione di posizione e la retribuzione di risultato, senza distinguere tra le diverse fasce professionali se non ai fini della fissazione del *quantum*.

Come la Corte ha avuto modo di evidenziare nel rapporto di certificazione allegato alla deliberazione n. 29 del 22 maggio 2001, la maggiore dinamica retributiva della nuova figura professionale dei segretari rispetto a quella media del personale contrattualizzato deriva esplicitamente, sulla base di quanto rappresentato dall'ARAN nella relazione tecnica, dalla volontà dell'Autorità di governo "di dare adeguato riconoscimento economico ai più onerosi compiti ed elevata responsabilità cui è chiamato il personale in questione, in attuazione della riforma della categoria", recata dalla legge 15 maggio 1997, n. 127 e dal successivo regolamento approvato con il d.P.R. n. 465 del 1997.

Proprio per effetto del ritardo con cui sono stati raggiunti gli accordi per il quadriennio normativo 1998-2001 ed i bienni economici 1998-1999 e 2000-2001, è prevedibile, tuttavia, sin d'ora, che la dinamica retributiva della categoria presenterà un *trend* di crescita sensibilmente più elevato a decorrere dal 2002, posto che il contratto per il secondo biennio economico 2000-2001 sviluppa di per sé una dinamica retributiva marcatamente inflativa con rilevanti effetti di trascinamento sul 2002, in conseguenza della rideterminazione del trattamento tabellare e della retribuzione di posizione disposta nel 2001 per i segretari appartenenti alle ex qualifiche funzionali VIII e IX.

Le considerazioni che seguono scontano, pertanto, rispetto alle dinamiche retributive del resto del pubblico impiego, la scarsa comparabilità e la relativa significatività dei dati, giacché i dati storici di spesa, disponibili ai fini del presente referto sino alla data del 31 dicembre 2000, riflettono essenzialmente i movimenti di organico.