

1995 il 23,5% del costo del personale, ne rappresenta il 25,3% nel 1996, mentre l'incidenza di ognuna delle altre voci del costo del personale appare in calo. Lo stesso costo del personale occupa, nell'ambito del costo del lavoro, una quota in leggera flessione: 98,5% nel 1995 e 98,4 nel 1996.

Una particolare attenzione è stata rivolta all'aggregato dirigenti, i quali nel comparto Sanità assumono la distinta caratteristica di medici e di non-medici. E' stato predisposto uno specifico indice della spesa media per retribuzione lorda dei dirigenti³⁵ in virtù del quale si ottiene per il 1995 (in migliaia) un valore di 81.922 e per il 1996 di 83.596; nel settore ASL esso è rispettivamente 81.909 e 83.670. L'analogo indice, calcolato per il personale inquadrato nei livelli, è di 34.407 (1995) e 36.528 (1996).

Ponendo i due precedenti indici in rapporto fra loro verifichiamo che il valore del 1995 è di 2,4 e quello del 1996 è di 2,3. I valori, pur se piuttosto elevati a causa della incidenza della retribuzione del personale medico, mostrano una diminuzione della forbice, confermata, con valori identici, nell'esame dello specifico aggregato delle ASL.

L'incidenza della retribuzione lorda dei dirigenti nei confronti della complessiva spesa per retribuzioni lorde assume egualmente valori elevati: 36% nel 1995 e 35% nel 1996. La tendenza alla diminuzione di tale incidenza conferma quanto rilevato poco sopra; così come si conferma l'elevata misura di questa incidenza in quanto dovuta alla peculiarità della presenza dei dirigenti medici.

Un ultimo indice finanziario mira a "pesare" il costo che è stato mediamente sostenuto dalla collettività per ogni giorno lavorativo degli addetti al comparto³⁶. Il valore di tale indice è di 192,1 nel 1995 e di 203,8 nel 1996. Focalizzando l'attenzione sullo specifico aggregato ASL, i valori sono rispettivamente di 191,9 e 203,7.

La crescita da un anno all'altro, quantificata in un +6,1%, presenta un valore più basso rispetto alla crescita del costo unitario medio nello stesso periodo, il che può essere valutato positivamente nella misura in cui rappresenta mediamente un maggior numero di giornate lavorate a fronte di costi non altrettanto aumentati.

Nel settore delle ASL la crescita del costo medio della giornata di lavoro rimane pressoché la stessa (6,2%), per cui si conferma la medesima valutazione positiva.

5.4 - Valutazioni finali

In primo luogo, vanno ribadite le - consuete - negative considerazioni relative alla qualità e alla scarsa tempestività dei conti della Ragioneria generale dello Stato, dati sui quali dovrebbe essere basato il presente lavoro; valutazioni che questa Corte dei conti ha ripreso in più occasioni³⁷. L'esperienza del conto annuale, oramai quinquennale, avrebbe dovuto condurre ad un progressivo affinamento delle tecniche di rilevazione, ad una migliore qualità del lavoro e, sopra tutto, ad una maggiore tempestività. Ed invece, al momento in cui dovrebbe essere già disponibile il conto annuale 1997, ancora non è stato pubblicato per intero (manca, come detto, il secondo volume) il Conto relativo all'esercizio finanziario 1996.

³⁵ Tale indice è dato dal rapporto: spesa per retribuzione lorda dirigenti / personale medio dirigenti.

³⁶ Indice relativo al rapporto: costo lavoro / personale medio totale * giorni lavorativi.

³⁷ Cfr., ad esempio, il capitolo VII (il personale) del volume I° della *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato - esercizio finanziario 1997*, p. 430, nel quale vengono ugualmente lamentati gli inammissibili ritardi della RGS nella presentazione del conto annuale.

Nel merito, poi, permangono notevoli differenze rispetto alle altre fonti di parte pubblica, in primo luogo il Ministero della sanità.

Si citano, in proposito, la differenza di ben 25.000 unità nel numero dei dipendenti del SSN, con riferimento allo stesso periodo temporale, tra i dati del conto annuale e quelli del Ministero della sanità. Altre incoerenze sono state poi rilevate, nel conto annuale, relativamente alla incidenza delle componenti accessorie dello stipendio, con una consistente difformità fra i dati presentati dal conto annuale in sede di rapporto fra spesa totale per la retribuzione e spesa totale per competenze accessorie e i dati presentati dallo stesso conto annuale in sede di rapporto fra retribuzione ~~media~~ lorda e sue componenti fissa e accessoria; nonché ulteriore difformità fra detti dati e quelli ricavati da altre fonti. Infatti sia per il 1995 che per il 1996 il documento della RGS calcola un 28,1% di incidenza a livello di retribuzione media, a fronte di dati più bassi ricavabili dai dati forniti dall'ARAN. Lo scostamento dei dati conto annuale-ARAN è in buona parte da attribuire alla circostanza che il primo tiene conto anche degli accordi decentrati e delle competenze accessorie che ne derivano, mentre il secondo non le considera. Anche così tuttavia resta il dubbio di una non completa coincidenza terminologica degli oggetti misurati (*indennità e compensi accessori* nel primo caso; *salario accessorio* nel secondo) e comunque della scarsa utilità del dato calcolato sulla retribuzione media.

Va ripetuto che, per quanto riguarda il periodo di riferimento (anni 1996 e 1997) non è più sostenibile che si tratti di contingenze legate al passaggio dal vecchio al nuovo sistema, e quindi alla riduzione del numero degli enti, oppure alle modifiche del sistema di contabilità da adottare. Si deve invece presupporre che le incoerenze medesime siano dovute, di volta in volta, alle diverse metodologie e ai diversi criteri adottati.

Relativamente alle valutazioni di competenza di questa Corte dei conti, sono da segnalare i dati relativi alle cessazioni dal servizio. Nella precedente Relazione si era dato conto di un andamento delle cessazioni dal servizio in continua crescita nel 1994 e nel 1995; nel corso del 1996, invece, il numero totale dei dipendenti cessati dal servizio è sceso notevolmente, attestandosi su valori pressoché dimezzati rispetto all'anno precedente. Tale fenomeno sembra confermare l'ipotesi secondo la quale l'aumento improvviso del numero delle cessazioni dal servizio negli anni 1994-95 era legato all'inasprimento delle norme in materia previdenziale. Il saldo tra cessazioni ed assunzioni, nel complesso, è stato negativo per l'intero comparto, con una diminuzione di oltre 13.500 unità nel corso dell'anno di riferimento. La più ampia forbice fra assunti e cessati si è riscontrata tra i medici e tra i dirigenti del ruolo amministrativo.

Con riferimento ai profili attinenti al costo del lavoro nel comparto, il fenomeno più interessante è stato rappresentato dall'incidenza delle competenze accessorie dello stipendio. L'andamento di tali voci retributive nel periodo considerato conferma la tendenza alla continua crescita, già in passato evidenziata, e che comporta ovviamente la correlativa diminuzione di incidenza della quota fissa. Tale fenomeno, da un lato è valutabile con preoccupazione sotto il profilo finanziario, per la sua minore prevedibilità, ma per altri versi potrebbe avere risvolti positivi in termini organizzativi. In ogni caso, resta irrisolta la questione se tali competenze accessorie siano nel concreto collegate adeguatamente a risultati, a produttività o a posizioni particolari di responsabilità e disagio.

Un altro indice significativo attiene alla spesa sostenuta per la formazione del personale nell'ambito del comparto.

In valore assoluto, la spesa per la formazione è apparsa contenuta, essendo passata da £ 78,153 miliardi nel 1995 a £ 85,287 miliardi nel 1996 (valore percentuale di 0,20 per il comparto nel suo complesso).

Con riferimento al 1996, si ricordava nella passata edizione che la *Relazione sul fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1997*³⁸ evidenziava un aumento della spesa per il personale, rispetto all'anno precedente, di 2.520 miliardi, con un incremento del 6,4%, attribuendo tale maggiore spesa al pagamento delle competenze relative ai rinnovi contrattuali, avvenuta a partire dal secondo semestre del 1995; la medesima Relazione ha previsto, per il 1997, un'ulteriore crescita del fabbisogno relativo alle spese per il personale (+8%), imputandola prevalentemente a maggiori oneri contributivi a favore dell'INPDAP.

Più in generale, nel periodo di vigenza dei nuovi CCNL (1995-1997) si è avuto un aumento complessivo della spesa per il personale del 19% circa (+1,33% nel 1995; +7,04% nel 1996 e +10,04% nel 1997), a fronte di un aumento del costo della vita dell'11% nello stesso periodo.

Pertanto, nel settore del SSN l'aumento delle retribuzioni ha superato di circa otto punti percentuali il parallelo aumento dell'inflazione effettiva; e ciò, anche a non voler considerare il 1994, primo anno di vigenza dei contratti³⁹. Va poi evidenziato che tale aumento retributivo, per il comparto sanità, è di molto superiore a quello generale riferito all'intero settore pubblico, che è circa la metà (aumento delle retribuzioni del 15% nel medesimo periodo 1995-97⁴⁰). Tale scostamento tra le due percentuali di aumento - le quali, invece, avrebbero dovuto almeno tendenzialmente coincidere, secondo alle prescrizioni dei successivi DPEF - indica, chiaramente, un mancato raggiungimento, da parte pubblica, dell'obiettivo di contenimento del costo del lavoro pubblico nel settore considerato. Le ragioni di detto scostamento risiedono, come di consueto⁴¹, in deroghe per nuove assunzioni, concesse a livello locale, ricorso ingiustificato al lavoro straordinario; irregolarità negli inquadramenti del personale, con slittamento verso livelli retributivi più alti di molte figure professionali; crescita incontrollata degli oneri accessori.

Per altri versi, il superamento delle previsioni di spesa va addebitato alle difficoltà nel procedimento di quantificazione preventiva del fabbisogno finanziario (previsioni formulate, anno per anno, sulla base di dati non definitivi relativi al precedente esercizio e calcolate in relazione ad un tasso programmato di inflazione che poi viene regolarmente superato da quello reale⁴²), con assenza di idonei strumenti di indirizzo e controllo, tanto da parte dello Stato verso le regioni quanto da queste verso le ASL.

La spesa per il personale si conferma, pertanto, come l'aggregato più resistente alla compressione dei costi complessivi; essa, anzi, continua a crescere in incidenza percentuale ed in assoluto, nonostante la stessa progressiva riduzione della quantità di personale.

Appare allora indispensabile, per il futuro, iniziare a rivedere i diversi aspetti del trattamento economico del personale medico e sanitario, soprattutto per ciò che riguarda la parte variabile della retribuzione.

³⁸ Presentata dal Ministro del tesoro il 2 aprile 1997, ai sensi dell'art. 30 della l. 5.8.1978, n. 468 e succ. mod.; cfr. p. 67 e segg..

³⁹ Se, invece, si volesse tenere conto anche del 1994, l'aumento delle retribuzioni sarebbe in totale (1994-1997) del 19,11%, a fronte di un aumento dell'inflazione effettiva del 14,9%; quindi, anche in questo caso permane comunque uno scarto notevole tra le due percentuali di aumento.

⁴⁰ Cfr. Corte dei conti, *Decisione e relazione 1997* cit., vol. I°, cap. VIII, cit., p. 436.

⁴¹ Cfr. nota precedente.

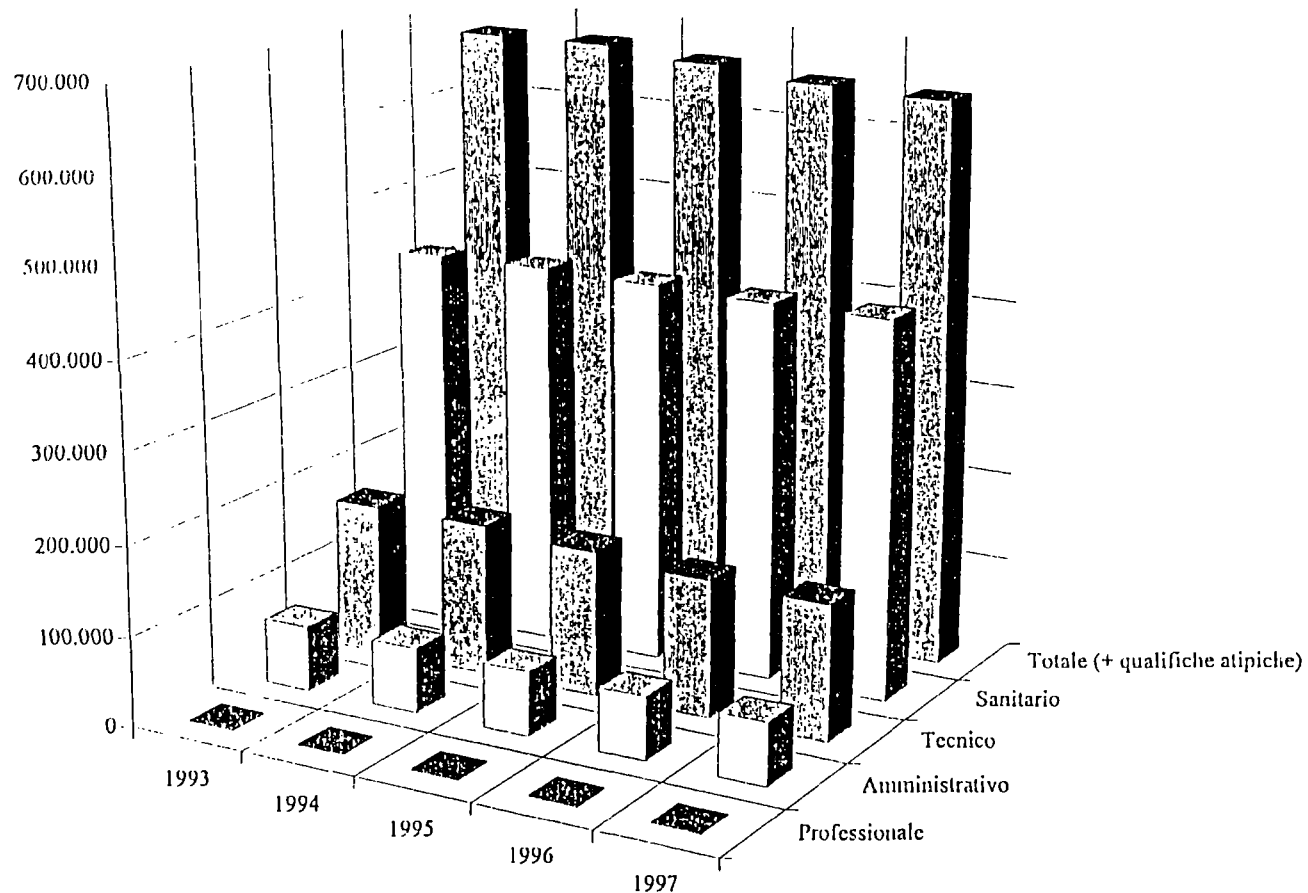
⁴² Lo stesso Piano sanitario nazionale, come già evidenziato, ha fissato la quota capitaria per gli anni in riferimento in importi chiaramente irrealistici da rispettare poi in concreto, essendo infatti inferiori alle stesse somme spese nell'anno precedente.

A tale ultimo proposito, la l. 30.11.1998, n. 419, prima ricordata, prevede anche la possibilità che le leggi delegate da emanare successivamente definiscano rapporti di lavoro a termine, allo scopo di incentivare la concorrenza e contenere alcuni costi (art. 2, 1° comma, lettere r - s).

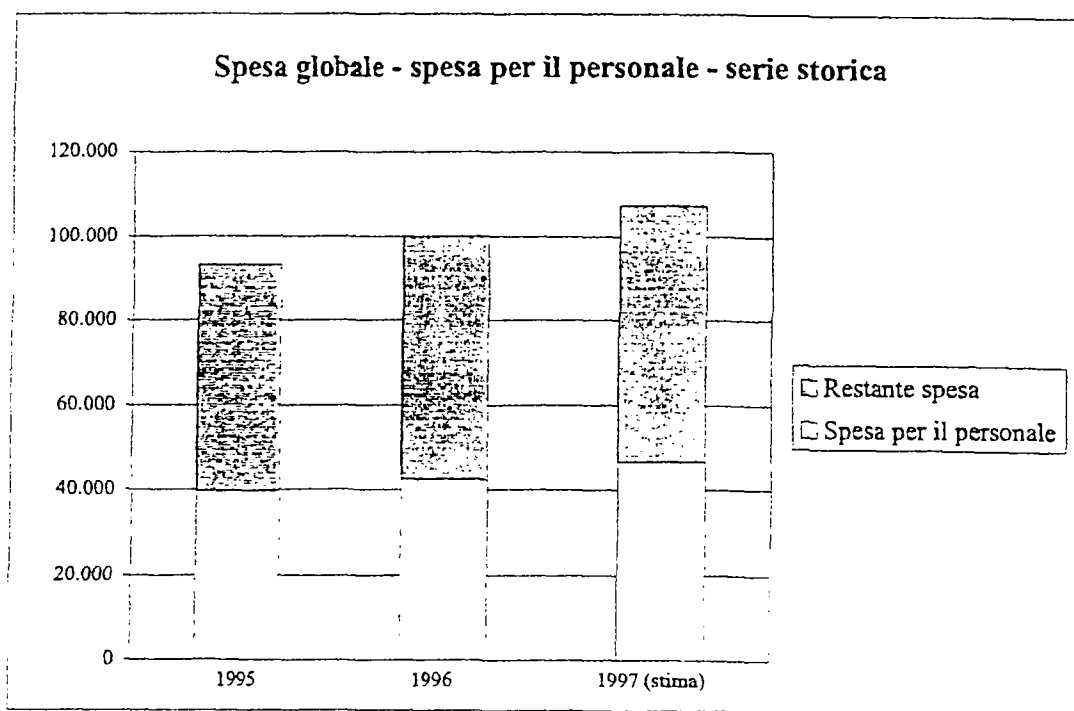
Nell'immediato, *de iure condito*, occorre proseguire nel monitoraggio della qualità dei servizi erogati dalle aziende e, più in generale, dell'operatività del nuovo meccanismo di finanziamento *a prestazione* del sistema sanitario, con l'individuazione di forme di effettiva responsabilizzazione e di penalizzazione dei soggetti che erogano la spesa, favorendo una loro maggiore attenzione all'adozione di appositi sistemi di incentivazione al contenimento della spesa da parte dei singoli operatori.

Per quel che riguarda la politica salariale, può ripetersi quanto già espresso nelle precedenti Relazioni da questa Corte dei conti, circa la necessità di sottoporre a efficace verifica i criteri di corresponsione delle voci accessorie allo stipendio, la cui difficile gestione - come su evidenziato - continua a costituire uno degli ostacoli ad una migliore programmazione della spesa da parte governativa.

Personale nei ruoli - Serie storica



	1995	1996	1997 (stima)
Spesa per il personale	39.575	42.362	46.616
Restante spesa	53.710	57.709	60.792
Totale	93.285	100.071	107.408

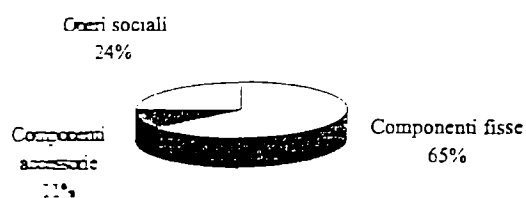


Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della Sanità

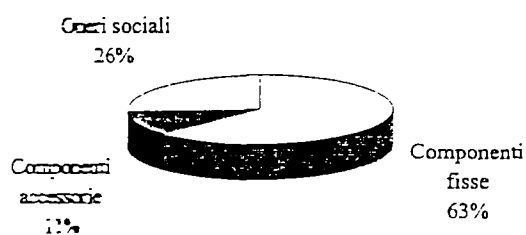
(Importi in milioni di lire)

Voci di spesa	1995	1996	1997 (stima)
Componenti fisse	25.401.805	26.656.083	28.896.602
Componenti accessorie	4.399.100	4.792.284	5.282.321
Oneri sociali	9.563.021	10.790.164	13.733.213

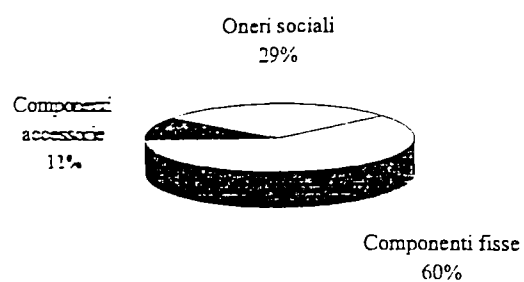
Costo del personale 1995 - Voci di spesa



Costo personale 1996 - Voci di spesa



Costo personale 1997 - Voci di spesa



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministeri della Sanità

PAGINA BIANCA

Capitolo VI

IL PERSONALE DEGLI ENTI LOCALI

6.1 - Premessa: caratteristiche dell'aggregato

L'aggregato enti locali risulta composto dalle amministrazioni provinciali, dai comuni, dalle comunità montane e dalle camere di commercio. Si tratta di un insieme non omogeneo perchè, pur appartenendo tutti gli enti al medesimo comparto della contrattazione collettiva del personale delle regioni ed autonomie locali, ciascuna categoria presenta numerose caratteristiche peculiari. Solo quelle significative ai fini della stesura del presente referto saranno via via illustrate nel corso del capitolo. E' comunque ovvio che l'universo dei comuni è di gran lunga prevalente per presenza sul territorio nazionale, per numero di enti, importanza delle funzioni e dei servizi resi in sede locale, quantità di dipendenti e volume della spesa connessa.

L'esposizione dei dati è basata, secondo quanto disposto dall'art.65 del d.lgs. n. 29 del 3 febbraio 1993, sulle risultanze del conto annuale che le amministrazioni sono tenute a presentare alla Corte dei conti per il tramite della Ragioneria Generale dello Stato (RGS).

Per l'esercizio 1996 sono stati disponibili i dati del sistema informatico RGS-Corte dei conti nonché le tavole e le apposite schede informative su supporto cartaceo fornite dalla medesima Ragioneria, che figureranno nel secondo volume, non ancora pubblicato, del conto annuale 1996 sul personale delle amministrazioni del settore pubblico. Allo stato non si conosce il contenuto delle note introduttive ed esplicative al volume stesso.

Il confronto dei dati telematici e cartacei di fonte RGS ha evidenziato anche quest'anno una serie di discrepanze numeriche relative ai vari fenomeni di consistenza e spese del personale, derivanti dal fatto che la Ragioneria continua per un certo tempo ad integrare e migliorare i dati, ma non sempre riesce ad aggiornare tempestivamente la banca informatica. In questa sede, pertanto, sono stati scelti ed elaborati i dati più recenti, cioè quelli su supporto cartaceo.

Il referto si è avvalso anche di elementi di conoscenza in possesso della Sezione enti locali della Corte nonché di altre fonti integrative istituzionali sotto forma di dati e notizie provenienti dai Ministeri dell'Interno e dell'Industria e dal Dipartimento della funzione pubblica.

Al cospetto dell'ampio e variegato universo degli enti oggetto d'indagine, dei molteplici aspetti della tematica del costo del lavoro e della necessità di armonizzare estensione e contenuto del capitolo entro il quadro generale del referto, i dati disponibili sono stati organizzati in modo da offrire sinteticamente l'andamento dei fenomeni secondo le variazioni intervenute nel periodo considerato.

Le tabelle elaborate vanno lette tenendo presenti le principali tendenze normative, giurisprudenziali e risultanti dalla contrattazione collettiva, nonché i limiti con cui le novità sono state recepite ed applicate nella realtà della vita degli enti. Ciò al fine di consentire una

valutazione della situazione del personale nella prospettiva del rapido e profondo cambiamento dei modelli organizzativi degli enti, voluto da Parlamento, Governo e forze sociali.

I profili ordinamentali in questione sono illustrati nel successivo sottoparagrafo.

In punto d'incidenza sul costo del personale, si rammenta, in generale, che i dipendenti dell'aggregato sono strutturati soprattutto su qualifiche funzionali e livelli stipendiali medi (quinto, sesto e settimo).

I dati anagrafici e finanziari relativi al primo e secondo livello non sono significativi, poichè scarsissimi sono i dipendenti presenti, destinati ad essere inquadrati al terzo livello con la riforma dell'ordinamento professionale degli enti locali.

Maggiori dettagli ed analisi in ordine alla composizione del personale degli enti dell'aggregato saranno esposti successivamente, unitamente ad una sintetica esposizione della normativa che costituisce parametro di valutazione dei fenomeni di gestione riscontrati.

La tabella 1 mostra il numero degli enti dell'aggregato distinti per tipologia, tenuti all'invio del conto nel 1996, nonché la conseguente situazione in termini di adempienze ed inadempienze, di conti congruenti, incongruenti ed incompleti.

Tabella 1

ANNO 1996 - Enti locali: enti tenuti all'invio; inadempienze e adempienze

ENTI LOCALI	Enti				Conti						
	Tenuti all'invio	Inademp. b/a	Ademp. c	% c/a	Congruenti	% d/c	Incongr.	% e/c	Incompl.	% f/c	
	a	b	c		d		e		f		
Province	99	1	1,0	98	99,0	79	80,6	19	19,4	0	0
Comuni	8.102	6	0,1	8.096	99,9	6.918	85,4	1.182	14,6	2	0
Comunità montane	348	1	0,3	347	99,7	307	88,5	41	11,8	0	0
Camere di commercio	102	0	0,3	102	100,0	76	74,5	26	25,5	0	0
Aggregato EE.LL.	8.651	8	0,3	8.643	99,9	7.380	85,4	1.268	14,7	2	0

E' evidente il miglioramento della situazione rispetto agli anni passati, nel senso che i casi di inadempienza si sono ridotti a 8, i conti congruenti sono oltre l'85% del totale e quelli incompleti sono risultati solo 2. Comunque, a seguito di operazioni tecniche (descritte nella parte introduttiva del secondo volume del conto annuale 1995) di forzatura della incongruenze, di estrapolazioni e stime dei casi mancanti, la Ragioneria Generale è stata in grado di fornire in sostanza i dati per l'intero aggregato, costituito da 8.651 enti. Per varie altre anomalie riscontrate dalla RGS si rinvia alle apposite schede informative del conto annuale redatte per ogni categoria di enti.

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. Comunque, a seguito delle otto nuove istituzioni, le province ordinarie sul territorio nazionale sono ormai 100.

In base ai dati RGS i comuni tenuti all'invio del conto sono stati 8.102 nel 1996. Nel censimento nazionale del 1991 erano stati rilevati 8.100 comuni.

Quanto alle comunità montane, si rammenta che 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, ad avviso della Corte, i dati relativi alle comunità montane devono essere

valutati con cautela, alla luce della situazione particolarmente fluida che caratterizza da anni questi enti, il cui riordino (art. 28, 29 e 61 della l. n. 142/1990) procede con estrema lentezza. L'Unione nazionale comunità enti montani (UNCME) ha infatti confermato recentemente alla Corte che dopo otto anni dall'emanazione della legge di riforma soltanto 11 regioni hanno emesso gli indispensabili provvedimenti normativi di competenza.

L'istituzione delle otto nuove province ha implicato l'aumento delle camere di commercio da 94 a 102. Nella provincia di Aosta non esiste l'ente camerale, le cui funzioni sono svolte dalla regione autonoma.

La categoria dei segretari è stata oggetto di separata indagine per le particolarità degli ordinamenti e trattamenti retributivi dei segretari di province e comuni e dei segretari generali delle camere di commercio. Dove possibile, i dati RGS sono stati confrontati con quelli forniti dai Ministeri dell'Interno e dell'Industria al fine di stabilire l'attendibilità delle notizie trasmesse direttamente dagli enti. Le tabelle elaborate sui dati RGS relative alla consistenza, per esigenze di semplificazione, non hanno tenuto conto dei livelli in cui le carriere dei segretari (in particolare quelli comunali) sono articolate.

In tema di consistenza si segnala che il saldo tra entrati nei livelli superiori ed usciti dai livelli inferiori, anziché essere uguale a zero in considerazione della mobilità verticale all'interno della stessa amministrazione, presenta dati positivi o negativi, incidendo sia pure limitatamente sulla qualità delle cifre esposte. Alla stregua delle schede informative della RGS tale situazione si è verificata nel 1996 per 1 provincia, 16 comuni ed 1 camera di commercio.

I dati su cessazioni ed assunzioni inseriti nelle tabelle che danno contezza del movimento del personale non coincidono con gli analoghi dati esposti nelle apposite tabelle con cui la RGS analizza detto fenomeno delle cessazioni ed assunzioni.

Attesa la recente introduzione della qualifica dirigenziale unica, i dirigenti di primo e secondo livello sono stati considerati unitariamente.

In assenza di parametri predeterminati, non è possibile, allo stato, valutare correttamente attendibilità e significato delle voci specifiche che compongono il costo del lavoro secondo la definizione della RGS.

L'ultima segnalazione riguarda le relazioni di accompagnamento ai conti annuali previste dall'art. 65.2 del d.lgs. n. 29/1993. In proposito il referto della Corte nel 1993 aveva osservato che, in mancanza di schemi metodologici uniformi per le diverse tipologie di enti, non era stato possibile costruire attraverso procedure informatiche pochi e semplici indicatori di efficienza sulla base delle relazioni stesse, la cui utilità consisteva puramente nell'esposizione discorsiva dei propri numerosi problemi di funzionamento.

Per ovviare a tali inconvenienti la Ragioneria, con circolare 18 aprile 1996 n. 33, ha provveduto ad inviare ai comuni appositi modelli di rilevazione gestionale, in modo che anche questi enti sono stati messi in condizione di redigere la relazione al conto 1996 secondo schemi informatizzabili, in sintonia con quelli introdotti in precedenza per i ministeri e per le aziende sanitarie locali.

La Sezione enti locali della Corte ha ricevuto 6.036 conti 1996 dei comuni, di cui 1.318 corredati dalla relazione informatizzabile, 2.398 corredati dalla relazione libera, 2.320 privi di qualsiasi relazione.

6.2 - Profili ordinamentali

La rassegna seguente, mantenuta entro i limiti assegnati al capitolo, viene svolta sinteticamente e senza pretese di esaustività.

Si tralascia, inoltre, la descrizione della disciplina utilizzata quale criterio di valutazione dei fenomeni di gestione del personale analizzati nel corso del capitolo utilizzando alcuni semplici indicatori.

6.2.1 - Dotazioni organiche

Il totale dei posti di lavoro a tempo indeterminato (o, se si preferisce, di ruolo) previsti dal regolamento del personale costituisce la dotazione organica complessiva di un ente pubblico. I posti, sia a tempo pieno che parziale, sono poi ripartiti nelle singole qualifiche funzionali e, nell'ambito di queste, in ciascun profilo professionale. Sono quindi escluse le posizioni di lavoro temporaneo, coperte con contratti a termine, presenti in un determinato momento.

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

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

Lo scorso anno è stato riferito sugli sviluppi della situazione negli anni 1994 e 1995, evidenziando che molti enti, in particolare quelli piccoli, non avevano ancora effettuato le operazioni richieste a causa del meccanismo di rilevazione complicato e del susseguirsi di norme volte a disciplinare diversamente la materia per enti sani o disestati, di piccole dimensioni o no.

Prescindendo dalle difficoltà tecniche, il mondo delle autonomie locali lamentava che in sostanza si era in presenza di un meccanismo poco rispettoso delle autonomie medesime, prefiggendosi l'obiettivo di regolare centralisticamente consistenza e distribuzione del personale.

L'insoddisfacente tasso di adempimento da parte degli enti locali risultava da un censimento effettuato dal Ministero dell'Interno nel 1995, relativo a province, comuni e comunità montane¹.

In termini numerici l'universo oggetto dell'indagine, riferita al 1° gennaio 1995, era costituito da 8.184 enti, di cui 7.764 comuni, 92 province e 328 comunità montane, esclusi quelli nelle province autonome di Trento e Bolzano a cui non era applicabile la normativa nazionale sugli adempimenti in materia di dotazioni organiche. Alla data del 31 luglio 1995 avevano risposto 6.949 comuni (89,46%), 86 province (93,43%) e 266 comunità montane (81,09%).

Come si rileva dal seguente prospetto, la determinazione provvisoria delle dotazioni organiche al 31 agosto 1993 (art. 3.6, l. n. 537/1993), con relativa cancellazione dei posti

¹ Ministero dell'Interno. Censimento del personale degli enti locali. Anno 1995. Piante organiche, pp. 13-16.

vacanti non impegnati in una procedura di reclutamento, era stata effettuata dalla quasi totalità degli enti (percentuali oscillanti dal 90 al 99%). Invece la rideterminazione delle piante organiche, che per gli enti superiori a 10.000 abitanti (fino al 7 giugno 1995, in base al d.l. 7 aprile 1995, n. 106) o 15.000 (dal 10 giugno 1995, in base al d.l. 1° giugno 1995, n. 224) andava deliberata dopo la rilevazione dei carichi di lavoro, presentava percentuali diverse a seconda del tipo di enti.

Percentuali di risposte positive

	Comuni	Province	C. montane
Dotazione organica al 31.8.1993	96%	99%	99,60%
Determinazione pianta organica dopo verifica carichi di lavoro	39%	50%	29%
Dichiarazione di dissesto	5%	1%	0%
Dichiarazione di deficit	11%	5%	25%

Quanto ai comuni in dissesto o strutturalmente deficitari, ai fini della rilevazione dei carichi di lavoro, il Dipartimento della funzione pubblica doveva verificare la metodologia da essi proposta (art.3.5, l. n. 537/1993). Orbene, alla fine del 1996, il Dipartimento aveva valutato le 77 metodologie inviate all'esame, concludendo per 64 con esito positivo e per 1 con esito negativo, mentre 5 restavano sospese, 3 erano approvate con silenzio-assenso e 4 con assenso-condizionato².

Nel 1997 l'UNCEM comunicava alla Sezione enti locali che le comunità montane superiori a 15.000 abitanti (le inferiori erano esentate) avevano ridefinito le dotazioni organiche. Il Ministero dell'Industria, a sua volta, rendeva noto nel 1997 che anche le camere di commercio avevano concluso l'operazione e al momento le unità di personale previste erano complessivamente 8.104, suddivise nel modo seguente:

Dirigenti:	248
VIII livello:	522
VII livello:	1.250
VI livello:	1.820
V livello:	3.029
IV livello:	639
III livello:	565
II livello:	13
I livello:	18

Al riguardo il medesimo Ministero faceva presente che l'entrata in vigore del Registro delle imprese (art. 8, l. n. 580/1993) e l'applicazione del principio di ripartizione della competenza tra organi politici e dirigenziali avevano comportato riflessi sulle piante del personale, con riferimento in particolare ai dirigenti ed a uno spostamento verso livelli di maggiore qualificazione delle piante stesse.

In argomento tornava la legge n. 662 del 1996 collegata alla finanziaria 1997. Nell'assunto che il settore pubblico stentava a concludere la ridefinizione degli organici

² Dipartimento della funzione pubblica. Relazione sullo stato della pubblica amministrazione 1996-1997, vol. I, pp. 32-33.

ricavata dall'analisi dei carichi di lavoro, il legislatore imponeva in via generale alle amministrazioni inadempienti la rideterminazione provvisoria delle stesse in misura pari ai posti coperti o impegnati mediante procedura concorsuale alla data del 31 agosto 1996, con la condizione ultimativa di provvedere entro il 30 aprile 1997 alla verifica dei predetti carichi, pena la riduzione del 15% dei posti salvo quelli riservati alle categorie privilegiate (art. 1, commi 52 e 53). Dalla rideterminazione provvisoria erano esclusi gli enti locali sani e quelli con bilancio strutturalmente equilibrato (art. 1, commi 46 e 52).

Successivamente l'art. 614 della legge n. 127/1997 ha prescritto agli enti in condizione di equilibrio la ridefinizione degli organici, con la sola differenza che ai comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti non è richiesta la previa verifica dei carichi di lavoro. Poiché anche le comunità montane si avvalgono dell'agevolazione, un centinaio di queste è risultato esonerato dall'obbligo della rilevazione dei carichi di lavoro³.

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

Le nuove dotazioni degli enti in equilibrio finanziario potranno prevedere ulteriori posti di livello dirigenziale (art. 17, comma 47 della l. n. 127), l'effettiva copertura dei quali implicherà l'incremento del fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato.

Può ben dirsi quindi che gradualmente il legislatore ha posto al centro della disciplina dell'istituto in esame il seguente principio: il governo delle dotazioni organiche mediante periodico monitoraggio della loro congruità qualitativa e quantitativa rispetto all'evoluzione dei servizi prodotti è una esigenza che attiene alle logiche della programmazione del personale e si coniuga con obiettivi di economicità, collocandosi tra le normali funzioni di gestione.

In tal senso va coerentemente la legge 27 dicembre 1997 n. 449 collegata alla finanziaria 1998, quando all'art. 39, comma 1, introduce per tutte le amministrazioni la programmazione triennale del fabbisogno di personale, consentendo a regioni, province, comuni ed altri organismi ad elevato grado di autonomia di seguire criteri e parametri fissati in proprio, sempre tenendo presente la finalità di una riduzione delle spese di personale (art. 39, comma 19).

Il recente decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 80 sul riordino del pubblico impiego avvia in sostanza la prima fase del federalismo amministrativo a Costituzione invariata in attuazione della legge n. 59, limitandosi in punto di fabbisogno di personale (art. 5) a confermare il dettato della legge n. 449.

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

6.2.2 - Struttura e riforma del personale

La struttura complessiva del personale degli enti locali è tuttora in larga parte frutto dell'applicazione estensiva dell'ordinamento del pubblico impiego risalente agli anni '80 (l. n. 312/1980 e legge quadro n. 93/1983), nato per migliorare la qualità dell'amministrazione ed eliminare le sperequazioni del trattamento economico, sostituendo alle carriere tradizionali il sistema delle qualifiche e dei profili professionali.

³ Guida normativa ANCI 1998, vol. I, pag. 693.

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

E' emblematica dello stato di malessere presente tra il personale degli enti locali la vicenda della sanatoria degli inquadramenti illegittimi o più esattamente difformi dalla normativa prevista dai contratti collettivi di cui al d.P.R. n. 347/1983. La questione riguarda tuttora molte migliaia di dipendenti ed il termine originariamente fissato al 18 agosto 1997 per realizzare la procedura disciplinata dall'art. 6, comma 17, della legge n. 127/1997 è slittato al 30 settembre 1998 (art. 2, comma 19, l. n. 191/1998, la c.d. "Bassanini -ter"). La nuova disposizione si limita a riaprire i termini della sanatoria, ma non risolve i numerosi dubbi "figli" di una normativa imprecisa insorti in sede di applicazione, nonostante alcuni utili chiarimenti forniti dal Ministero dell'Interno con la circolare n. 1 del 15 luglio 1997. Ci si chiede, per esempio, se il nuovo termine del 30 settembre 1998 sia ordinatorio, con la conseguenza di potere effettuare o meno gli inquadramenti in sanatoria (cioè gli annullamenti e le contestuali aperture di concorsi per i posti resi vacanti con gli annullamenti stessi) anche dopo tale termine. Rimane il fatto che sono chiamati a verificare gli inquadramenti irregolari numerosi enti, le cui strutture non sono state in grado finora di compiere puntualmente un riscontro delicato e complesso. La sanatoria, del resto, opera su un terreno minato, dovendo evitare di incidere con inutili aggravii di oneri su situazioni di stato consolidate e praticamente inoppugnabili dopo lunghi anni. Infine, potrebbe essere oggi del tutto inutile conformare gli inquadramenti ad un modello di ordinamento che sta per essere definitivamente abbandonato dopo l'accordo siglato tra ARAN e sindacati, che introduce un sistema flessibile.

E' importante evidenziare che i compiti di responsabilità dirigenziale nei piccoli enti venivano e vengono affidati al personale appartenente a qualifiche inferiori. Il punto è di grande importanza e tocca, per esempio, la capacità di funzionamento dei comuni inferiori a 15.000 abitanti, che a dispetto della loro ridotta dimensione demografica rappresentano la maggior parte del territorio nazionale ed amministrano oltre 20 milioni di cittadini. Attualmente molti di essi tendono a risolvere i problemi organizzativi con poche unità di personale, ricorrendo ad assunzioni temporanee ovvero alla gestione associata dei servizi come avviene nelle comunità montane, che in molte aree del Paese costituiscono un punto di riferimento importante dei piccoli comuni.

L'assetto degli uffici e del personale delle comunità montane è stato definito con la legge n. 440/1987, al termine di un processo lungo e non lineare volto a completare l'assimilazione dei dipendenti a quelli degli enti locali territoriali, nell'ambito del medesimo comparto di contrattazione collettiva. Infatti l'art. 51 della legge n. 142/1990 si applica anche ai dipendenti delle comunità montane, destinatari della maggior parte delle disposizioni sul personale recate poi dalla legge n. 127/1997.

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

Nel referto dello scorso anno la Corte aveva lumeggiato brevemente il percorso della riforma del personale degli enti locali, avviato con le leggi n. 142/1990 e 421/1992 e scandito poi dal susseguirsi di una produzione normativa dove obiettivi di alto profilo si sono sovrapposti più o meno felicemente ad aggiustamenti dettati da ragioni contingenti e di risparmio di spesa. D'altro canto tutta la riforma delle strutture pubbliche in corso è indissolubilmente legata al risanamento dei conti pubblici, che postula di per sé interventi e risultati di breve periodo concomitanti con l'esigenza basilare di dotare il Paese di una amministrazione al passo con i tempi.

Attualmente l'azione per la riforma conosce una forte accelerazione normativa dietro impulso a Costituzione invaria di due fondamentali provvedimenti, la legge 15 marzo 1997 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 la legge 15 maggio 1997 n. 127 (misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo) coi conseguenti decreti delegati del Governo.

Il processo di riordino dell'amministrazione centrale è accompagnato dal completamento della privatizzazione del pubblico impiego e dalla revisione del quadro normativo della contrattazione collettiva per i comparti pubblici, così come impostati dal d.lgs. n. 29/1993. Il principio della privatizzazione è già passato al vaglio della Corte Costituzionale. Il d.lgs. n. 29 aveva assoggettato a privatizzazione e contrattualizzazione il personale dirigente, ma non i dirigenti generali, il cui rapporto di lavoro continuava ad essere disciplinato per legge. La Corte, con sentenza n. 313 del 1996, ha ritenuto ragionevole la distinzione di "status" interna a questa categoria di personale, sostenendo che le funzioni dei dirigenti generali sono ben più importati e delicate di quelle attribuite ai colleghi di livello inferiore. Con successiva sentenza n. 309 del 1997 il medesimo Giudice ha confermato la piena legittimità del principio della privatizzazione, richiamando tra l'altro le leggi n. 59 e n. 127.

Ora, su delega dell'art. 11 comma 4 della legge n. 59, il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, a cui si farà più volte riferimento, ha sancito la privatizzazione del rapporto di lavoro anche per i dirigenti di vertice. Poiché in sostanza la privatizzazione è una questione di mentalità, esperienza professionale e cultura istituzionale nuova, il processo della sua concretizzazione nella vita pubblica durerà necessariamente un periodo abbastanza lungo.

Il fondamentale principio di distinzione che regola i rapporti tra gli organi politici delle amministrazioni e le strutture burocratiche è stato rafforzato dall'art. 45, comma 1 del d.lgs. n. 80. I dirigenti, infatti, hanno competenza esclusiva nell'adozione di atti di gestione e provvedimenti amministrativi che in precedenza spettavano agli organi di governo. La norma assume grande rilievo anche nei comuni privi di qualifiche dirigenziali, perchè la competenza spetta comunque ai responsabili di uffici e servizi, per i quali a causa delle accresciute funzioni si pone il problema di un adeguato riconoscimento economico da contrattare in sede di accordi collettivi.

La normativa del 1997-1998 ha poi posto rimedio al difetto della riforma progettata con il d.lgs. n. 29 del 1993, che intendeva riordinare il pubblico impiego secondo un modello strutturale piuttosto uniforme da applicare a realtà amministrative diverse e dotate di svariati gradi di autonomia.