

eliminare le sperequazioni del trattamento economico, sostituendo alle carriere tradizionali il sistema delle qualifiche professionali.

Al contrario, la soppressione in linea di massima della progressione verticale e la 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. Ciò ha comportato appiattimento e 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 1^a e 2^a qualifica sono di fatto scomparse e che negli altri livelli non dirigenziali si verificano sovente 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 di trattamento economico e di riconoscimento delle singole professionalità.

I recenti principi ispiratori della riforma dell'ordinamento professionale degli enti locali, a cui si farà cenno in seguito, sono stati pensati anche per porre rimedio a tali situazioni.

Vanno poi considerati gli effetti del blocco più o meno totale del turn-over a cui sono state assoggettate nel corso del tempo anche le amministrazioni locali sane e che è praticamente scomparso per esse solo in anni recenti, restando solo il limite ovvio della gestione oculata delle risorse finanziarie disponibili.

I comuni sono ripartiti in classi demografiche e finora il passaggio ad una classe superiore non ha implicato l'automatica istituzione di profili professionali superiori. In realtà, quindi, i compiti di responsabilità dirigenziale nei piccoli enti venivano e vengono tuttora affidati al personale appartenente alle qualifiche apicali presenti. 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 essi tendono a risolvere i problemi organizzativi con poche unità di personale, ricorrendo con frequenza alla gestione associata dei servizi come avviene nelle comunità montane, che in vaste aree del Paese costituiscono già un punto di riferimento essenziale dei piccoli comuni.

L'assetto degli uffici e del personale delle comunità montane è stato definito con la legge n. 440 del 1987, al termine di un processo lungo e non lineare volto a rendere completa l'assimilazione di tale personale a quello degli enti locali territoriali, nell'ambito del medesimo comparto di contrattazione collettiva (art. 4 D.P.R. n. 68 del 1986). Infatti l'art. 51 della legge n. 142 del 1990 si applica anche ai dipendenti delle comunità montane, destinatari della maggior parte delle disposizioni sul personale recate oggi dalla legge n. 127 del 1997.

Le comunità sono autorizzate da anni a dotarsi di uffici tecnico-urbanistici ed amministrativi per i servizi generali. Alla luce 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 corrispondente paragrafo del referto dello scorso anno la Sezione aveva

lumeggiato brevemente il percorso della riforma del personale degli enti locali fino al termine del 1996, avviato con le leggi n. 142 del 1990 e n. 421 del 1992, scandito poi dal susseguirsi di una produzione normativa dove obiettivi di alto profilo si sono talvolta 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 invariata, di due fondamentali provvedimenti, la legge 15 marzo 1997 n. 59 (delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle 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, alcuni dei quali ancora da emanare.

Al processo di riordino dell'amministrazione centrale, di semplificazione e di delegificazione si è affiancato il completamento della privatizzazione del pubblico impiego e la revisione del quadro normativo della contrattazione collettiva per i comparti pubblici. Così, la legge n. 59 ha riaperto la delega al Governo della legge n. 421 del 1992, sulla base della quale era stato emanato il D.lgs. n. 29 del 1993, indicando all'Esecutivo i nuovi principi da seguire (art. 11, commi 4, 5 e 6).

Va subito ricordato che il principio della privatizzazione è già passato al vaglio della Corte Costituzionale. Infatti il D.lgs. n. 29 aveva assoggettato alla privatizzazione e contrattualizzazione il personale dirigente, ma non i dirigenti generali, il cui rapporto di lavoro continuava ed essere disciplinato da leggi e regolamenti. Il Giudice delle leggi, con la 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 importanti e delicate di quelle attribuite ai colleghi di primo livello. Con successiva sentenza n. 309 del 1997 il medesimo Giudice ha confermato la piena legittimità 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 recente 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. Al di là del fatto normativo acquisito, poiché la privatizzazione è una questione di mentalità, esperienza professionale e cultura istituzionale, il processo di traduzione del principio nella vita pubblica durerà necessariamente un periodo abbastanza lungo.

Il fondamentale principio di distinzione che regola i rapporti tra gli organi di governo delle amministrazioni e le strutture burocratiche è stato ulteriormente rafforzato dall'art. 45, comma 1 del D.lgs. n.80. Viene infatti riferita direttamente ai dirigenti la competenza nell'adozione di atti di gestione e provvedimenti amministrativi che in precedenza spettavano agli organi di governo. Tale competenza esclusiva, ai sensi dell'art. 3, comma 3, può essere derogata soltanto da specifiche disposizioni di legge. La norma assume grande rilievo anche nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale, con la conseguenza che in nessun caso atti di gestione possono essere assunti dagli organi di governo. La competenza spetta dunque ai responsabili di uffici e servizi i quali, a causa

delle maggiori responsabilità, dovranno ricevere un significativo riconoscimento anche nell'ambito della contrattazione collettiva.

La normativa del 1997 ha poi posto rimedio al difetto della riforma progettata con il D.lgs. n. 29, che intendeva riordinare il pubblico impiego secondo un modello strutturale piuttosto uniforme da applicare a realtà amministrative del tutto diverse e dotate di diversi gradi di autonomia. Oggi viene così rafforzato il processo di autonomia organizzativa degli enti locali, sviluppando i principi contenuti negli artt. 4 e 5 della legge n. 142 e superando le perplessità di violazione dell'art. 128 della Costituzione che pure sono state variamente affacciate negli ultimi anni.

Al fine di fornire agli enti locali gli strumenti necessari per l'adempimento delle funzioni che ad essi perverranno in applicazione graduale della legge n. 59, è intervenuta la legge n.127, dettando per essi con l'art.6 una disciplina innovativa su alcune fondamentali direttrici, tra cui l'ordinamento degli uffici e servizi, la riorganizzazione del personale, le funzioni e l'assunzione dei dirigenti, la nomina del direttore generale.

Il sistema delineato dalla legge n. 127 è incentrato su una forte potestà regolamentare degli enti locali, esercitata a cura della giunta e concernente l'ordinamento degli uffici della provincia e del comune, ivi compresa la possibilità di costituire strutture alle dirette dipendenze dell'organo politico di vertice per l'espletamento di funzioni di indirizzo e controllo, a cui possono essere preposti non solo dipendenti dell'ente ma anche collaboratori esterni con contratto a tempo determinato. Spetterà così al presidente della provincia ed al sindaco scegliere personale fiduciario da affiancare alla struttura burocratica stabile.

Quanto alle comunità montane, l'art.1 della legge n. 59 fa espresso riferimento ad esse ponendole sullo stesso piano di province e comuni, mentre la successiva legge n. 127 non le nomina. Tuttavia le disposizioni in punto di personale recate dall'art. 6 di quest'ultimo provvedimento sembrano applicabili anche alle comunità, salvo quanto diversamente previsto dalla legge. Si osservi, per esempio, che non può essere nominato il direttore generale presso le comunità montane, perché il comma 10 dell'art.6 riguarda solo province e comuni e perché il segretario generale delle comunità, inquadrato quasi sempre nella qualifica dirigenziale unica degli enti, svolge anche funzioni di programmazione, coordinamento e gestione dei servizi erogati al territorio ed alle persone.

La medesima legge n. 127 (art.17, commi 67-86) individua una disciplina del tutto innovativa della figura dei segretari provinciali e comunali, che dovrebbe consentire agli enti locali di svolgere la propria attività organizzativa e funzionale in un quadro privo di condizionamenti statali.

Il nuovo ordinamento, appena entrato in vigore, non è ancora operativo, per cui è sicuramente prematuro anticipare giudizi o fare previsioni circa gli effetti che potrà avere sulla vita degli enti locali.

In realtà, per comprendere la nuova posizione del segretario, è indispensabile considerare anche l'art. 6 della legge n.127, che disciplina nei particolari le funzioni dei dirigenti ed introduce negli enti locali la figura del direttore generale.

Il predetto art.17 si limita a fissare alcuni punti salienti in materia di segretari, rimettendo ad un regolamento la restante disciplina. Per quanto qui interessa, si possono enucleare i seguenti punti contenuti nella legge n.127:

1) Il segretario non è più dipendente statale, ma dirigente o funzionario pubblico.

- 2) Egli dipende da una apposita Agenzia con personalità giuridica pubblica, che può essere fatta rientrare grosso modo tra le autorità indipendenti proliferate negli ultimi tempi nel nostro ordinamento. L'Agenzia cura anche la formazione professionale della categoria.
- 3) Il segretario deve essere iscritto nell'apposito albo nazionale, articolato in sezioni regionali ed il suo rapporto di lavoro è disciplinato dai contratti collettivi.
- 4) La nomina del segretario è effettuata dal sindaco o dal presidente della provincia, tra gli iscritti all'albo, per la durata del rispettivo mandato.
- 5) Il segretario, comunque privo di incarico, è posto in disponibilità per due anni al massimo; decorso tale periodo viene posto d'ufficio in mobilità per il trasferimento ad altre pubbliche amministrazioni.
- 6) Dove non esiste il direttore generale, il segretario sovrintende alle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività. Se invece il vertice politico dell'ente procede alla nomina del direttore generale, devono nel contempo essere disciplinati i rapporti tra esso ed il segretario nel rispetto dei loro distinti ed autonomi ruoli.

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

L'art.6, commi 2-7, della legge n.127 detta ora una nuova, compiuta disciplina della dirigenza degli enti locali, definendo chiaramente funzioni e poteri dei responsabili dei servizi. Viene così portato a logica conclusione il processo di "aziendalizzazione" di tale personale cominciato con la legge n.142 del 1990 ed integrato via via dalla legge n.81 del 1993, dai decreti legislativi n.29 del 1993 e n.77 del 1995, dal vigente contratto collettivo di categoria.

Quanto alla privatizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti, non può comunque essere dimenticato che la loro dipendenza dall'amministrazione non è interamente identificabile con quella del dirigente privato dall'imprenditore, rapporto di natura strettamente fiduciaria, poiché l'azione dei soggetti pubblici risponde in primo luogo ad esigenze che non trovano corrispondenza nel settore privato, essendo dirette alla tutela di valori fondamentali quali l'imparzialità, la trasparenza ed il principio di legalità.

È ora utile delineare sinteticamente l'evoluzione del quadro normativo dello status dirigenziale nel sistema delle autonomie locali.

L'art.51 della legge n.142 del 1990 aveva dettato i principi in materia. I poteri conferiti e le connesse responsabilità si riferivano all'effettiva realizzazione degli obiettivi dell'ente, alla correttezza amministrativa ed alla efficienza della gestione. Proprio in relazione a tali finalità la predetta legge prevede la possibilità di copertura dei posti di responsabile degli uffici e servizi di livello dirigenziale mediante il ricorso a contratti a tempo determinato di diritto pubblico o, eccezionalmente, di diritto privato.

La situazione è stata parzialmente innovata dal D.lgs. n.29 e successive modificazioni. Ai sensi dell'art.13, comma 1, tutte le norme relative alla dirigenza non erano immediatamente cogenti per gli enti locali, ma costituivano un insieme di principi a cui l'ordinamento degli enti stessi doveva adeguarsi. Il risultato è stato comunque un rafforzamento delle competenze dei dirigenti, tanto che in dottrina si è parlato di essi come "datori di lavoro" degli altri dipendenti pubblici.

Altra novità introdotta dal D.lgs. n.29 è stata l'unicità del livello dirigenziale, che non escludeva però la possibilità da parte dello statuto o regolamento dell'ente di diversificare le funzioni tra dirigenti (previa istituzione delle aree funzionali di cui all'art.51 l. n.142), su cui vanno quantificate le indennità di posizione disciplinate dal contratto collettivo. Pertanto l'istituzione della qualifica dirigenziale unica non si è rivelata in contrasto con l'autonomia organizzativa degli enti, anzi può favorire un maggiore adattamento di essa al principio della dinamicità degli uffici e degli organici (art.30 D.lgs. n.29). A sua volta il contratto collettivo nazionale dei dirigenti degli enti locali presuppone obbligatoriamente, al momento della previsione dell'indennità di posizione, l'articolazione delle posizioni dirigenziali, calibrate da ciascun ente sulla base del proprio ordinamento interno nonché distinte per specifici ambiti di autonomia e responsabilità.

In tale quadro normativo si è inserita la legge n.127 del 1997 (c.d. Bassanini 2), che all'art.6, comma 2 specifica ulteriormente le competenze dirigenziali, senza presentare peraltro elementi di rottura rispetto alla precedente legislazione.

Al contrario, elemento di forte novità è la previsione della figura del direttore generale di cui all'art.6, comma 10 della medesima legge. Questa ha voluto anche mettere ordine nei compiti da attribuire al direttore generale, definendolo come elemento di raccordo tra le funzioni gestionali di competenza dirigenziale e quelle di fissazione degli obiettivi di spettanza degli organi politici, con la precisazione che, peraltro, tra il direttore generale e gli altri dirigenti potrà esistere una relazione di direzione e coordinamento, ma mai un rapporto gerarchico in senso stretto.

L'art.15 del D.lgs. n.29, vincolando l'istituzione della distinta figura del dirigente generale alla sussistenza di specifiche disposizioni statali, escludeva la differenziazione della dirigenza in più livelli da parte dell'autonomia locale, tenuto conto anche che il rapporto di lavoro dei dirigenti generali statali era allora sottratto alla privatizzazione (art.2, comma 4 D.lgs. n.29). Tuttavia un certo numero di enti locali ha successivamente stipulato contratti di diritto privato con soggetti a cui affidare incarichi di coordinamento dell'attività dei dirigenti (c. d. city manager) in base agli istituti previsti dalle leggi n.142 (art.51) e n. 724 del 1995 (art.1, comma 10) anticipando in un certo senso la preannunciata privatizzazione del rapporto di lavoro anche per i dirigenti generali.

L'art.6, comma 10, della legge n.127 consente ora al presidente della provincia ed al sindaco di comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, previa deliberazione di giunta, di nominare un direttore generale al di fuori della dotazione organica con contratto a tempo determinato e secondo criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi. Per i comuni con popolazione inferiore è consentito procedere alla nomina del direttore generale, previa convenzione tra enti le cui popolazioni raggiungono insieme i 15.000 abitanti.

Il direttore generale, previa deliberazione di giunta, è revocato dal presidente della provincia o dal sindaco e la durata dell'incarico non può eccedere quella del mandato di questi ultimi. La sua nomina dovrà comunque essere accompagnata dalla creazione di un adeguato ufficio di supporto in seno alla struttura.

Poiché le amministrazioni locali (soprattutto quelle di dimensioni medio-grandi), presumibilmente, faranno ricorso volentieri a questa figura dirigenziale, si porrà in concreto il problema della professionalità necessaria per ricoprire tale incarico. Si tenga comunque presente che l'introduzione del dirigente generale, per quanto positiva, non potrà

rappresentare la soluzione di gran parte dei mali dell'amministrazione locale, a causa se non altro dei limiti oggettivi che queste figure incontreranno nella loro attività.

Nei comuni privi di personale con qualifica dirigenziale le relative funzioni venivano svolte dal personale di grado più elevato presente, dal segretario o dagli assessori (art.19, comma 2, D.lgs. n.77 del 1995).

Nel vigore della legge n.142 la questione aveva formato oggetto di discussione e le risposte di giurisprudenza e dottrina non erano pacifiche. In proposito il Ministero dell'Interno, già con la circolare n. 6 del 23 giugno 1993, affermava che tali funzioni erano correttamente affidate al personale apicale presente, purché di qualifica non inferiore alla 6^a. L'art.5 del D.P.R. n.268 del 1987, a sua volta, aveva consentito nei comuni inferiori a 3.000 abitanti l'istituzione di posti di settima qualifica funzionale per i responsabili delle aree amministrativa, contabile e tecnica. Ma se così è, si deve ormai ritenere inapplicabile l'art.45 del contratto collettivo nazionale del comparto, che in pratica ha limitato la possibilità di conferire tali funzioni al personale inquadrato almeno nella 7^a qualifica, cioè munito di laurea. Quanto infine ai comuni di piccolissime dimensioni che versino in situazione di carenza di personale, essi possono fare riferimento all'art.24 della legge n.142 per stipulare tra loro apposite convenzioni in vista dello svolgimento coordinato di determinate funzioni ovvero servizi.

Risulta comunque sempre applicabile la norma con significato di clausola di salvaguardia per il buon funzionamento degli enti prevista dall'art.17, comma 68 della legge n.127, che pone in capo al segretario comunale l'esercizio di ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto, dai regolamenti o conferita dal sindaco.

Oggi è intervenuto direttamente l'art.6, comma 3 della legge n.127 a disciplinare la fattispecie, nel senso che l'identificazione dei responsabili prescinde dalla loro qualifica funzionale. Sono queste disposizioni finalmente chiare, dopo le precedenti perplessità in giurisprudenza e dottrina, venute incontro alla grande maggioranza dei comuni, costituita proprio da enti privi di dirigenti in organico, i quali potranno così gestire in modo flessibile il modello organizzativo di cui dotarsi.

Con l'emanazione della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (il collegato alla finanziaria 1998) sono diventate operanti diverse disposizioni concernenti il rapporto di lavoro pubblico. Le più importanti hanno segnato la fine del precedente sistema fondato sul vincolo o addirittura sul blocco annuale delle assunzioni, che in pratica non era mai stato efficace a causa delle consistenti deroghe concesse. Nella nuova regolamentazione (art.39, comma 1) viene introdotto il principio generale secondo cui il fabbisogno di personale sarà programmato con validità triennale in un'ottica di responsabile e corretta gestione delle risorse umane. In proposito regioni, province ed enti locali, come d'altronde altri organismi dotati di spiccata autonomia, sono tenuti solo ad adeguare i propri ordinamenti ai principi dell'art.39, comma 1, senza seguire la procedura centralizzata dettata per le amministrazioni statali.

Il rapporto di lavoro a termine è stato ed è tuttora una questione spinosa nel settore pubblico. Infatti in quello privato legislazione e giurisprudenza hanno teso a garantire il lavoratore (parte debole) da abusi, considerando eccezionale l'apposizione di un termine al rapporto di lavoro stesso, mentre nel pubblico impiego con questo istituto sono stati perseguiti di volta in volta obiettivi diversi: alleggerimento della pressione della disoccupazione a titolo di ammortizzatore sociale; attenuazione del rigore del blocco delle

assunzioni; strumento per spingere a soluzione problemi operativi mediante progetti finalizzati ovvero per affrontare eccezionali punte di lavoro (scadenze elettorali, censimento della popolazione, evenienza stagionali, ecc.). Nel contempo i vincoli e le cautele con cui le norme hanno circondato il lavoro a tempo determinato non hanno impedito la formazione di ampie sacche di precariato, a cui si è poi provveduto con generose sanatorie.

Prescindendo nella presente sede da vecchie fonti normative, tra i provvedimenti più importanti emanati negli ultimi dieci anni e riguardanti gli enti locali va citata la legge n.554 del 1988, che all'art.7, comma 6 aveva definito il campo di applicazione dei progetti finalizzati (per realizzare nuovi servizi e migliorare quelli esistenti), i possibili profili professionali interessati ed i rapporti di lavoro a termine instaurabili. Il D.lgs. n.29 e la legge n.537 del 1993 fissavano successivamente in via generale la durata massima di tre mesi a tali rapporti di lavoro. L'art.1, commi 45 e 46 della legge n.662 del 1996 (il collegato alla legge finanziaria 1997) ha vietato a sua volta le assunzioni, anche a termine, per tutto il 1997 da parte delle amministrazioni, con l'eccezione degli enti locali in equilibrio finanziario e di quelli in dissesto, per i quali sia intervenuta l'approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.

Infine il lavoro a termine è stato disciplinato dalle norme del contratto collettivo nazionale del comparto relativo al periodo 1994-1997 tuttora vigente (sottoscritto nel luglio 1995, integrato e modificato dall'accordo del maggio 1996) secondo un'ottica restrittiva, limitandone la previsione a precise fattispecie ed entro un determinato limite temporale. Da ultimo è intervenuto in materia l'art.6, comma 9 della legge n. 127, secondo cui i comuni interessati periodicamente da eventi che richiedano l'adeguamento dei livelli quantitativi e qualitativi dei servizi erogati (mutamenti demografici stagionali, manifestazioni ricorrenti, ecc.) possono disciplinare per regolamento le assunzioni a tempo determinato in base ai principi già fissati dall'art.36 del D.lgs. n.29.

L'eventuale passaggio in ruolo del personale assunto per esigenze stagionali è tuttora disciplinato dall'art. 25 del D.P.R. n.494 del 1987, a condizione che si liberino posti nei profili corrispondenti alle posizioni di lavoro stagionali o che questi si trasformino in posti di ruolo.

Un'importante occasione per la "sistemazione" di personale precario è stata offerta dall'art. 1, comma 14, della legge n.549 del 28 dicembre 1995. La norma fa riferimento al personale degli enti locali in equilibrio finanziario, assunto a tempo determinato per i progetti finalizzati, a favore del quale sono previsti concorsi riservati per soli titoli, da bandire entro il 31 dicembre 1997 (art.6, comma 18 l. n.127).

L'introduzione del rapporto di lavoro a tempo parziale, già previsto per gli enti locali dagli accordi collettivi del 1983 e 1987, è stata generalizzata per tutte le amministrazioni pubbliche dalla legge n.554 del 1988 e dal successivo decreto di attuazione del Presidente del Consiglio dei Ministri n.117 del 1989. La disciplina è stata poi sostanzialmente richiamata dall'art. 36 del D.lgs. n.29. Un nuovo impulso all'instaurazione di questo rapporto ha cercato di darlo la legge n.662 del 1996 (art.1, commi 56-65).

Il lavoro a tempo parziale è oggi così reso applicabile a tutti i profili delle amministrazioni degli enti locali, compreso il personale della polizia municipale. Sono esclusi i dirigenti, a causa della particolare configurazione giuridica della loro qualifica,

caratterizzata da poteri e responsabilità di gestione che impediscono riduzione o frazionamento della prestazione lavorativa. L'istituto del tempo parziale non si applica infine ai comuni finanziariamente sani la cui pianta organica sia inferiore a 5 unità di personale (art.1, comma 65 l. n. 662 del 1996). Si tratta di una provvida disposizione apprezzata nell'ambiente delle autonomie locali come un tangibile segno di attenzione per le peculiarità organizzative e funzionali degli enti di minori dimensioni demografiche, che altrimenti avrebbero corso il rischio di una paralisi operativa.

La normativa del part-time in sostanza si è posta due obiettivi: ridurre la spesa del personale e far emergere situazioni sommerse di doppio lavoro incompatibili con lo status di pubblico dipendente. Si è però venuta a determinare l'intromissione per così dire di norme statali in una materia già disciplinata dal contratto collettivo in vigore, con conseguenti problemi di coordinamento considerata la rapida evoluzione dell'istituto.

Anche la recente legge 27 dicembre 1997, n. 449 (il collegato alla finanziaria 1998) è tornata ad occuparsi della materia con ulteriori disposizioni (art.39, commi 18, 25 e segg.), al fine di incoraggiare al massimo la diffusione del tempo parziale. Vengono così previste, tra l'altro, la riserva del 10% delle assunzioni per questo tipo di rapporto di lavoro ed una direttiva di favore in vista della futura contrattazione collettiva per incentivi economici non strettamente legati alla durata dell'orario di lavoro.

Per quanto riguarda in particolare gli enti locali, viene precisato all'art.39, comma 27 che la disciplina dell'istituto contenuta nell'art.1, commi 58 e 59 della legge n. 662 trova applicazione solo se non diversamente stabilito da ciascun ente con proprio atto normativo, per esempio quanto ai termini ed alle modalità di trasformazione del rapporto da tempo pieno a parziale, di utilizzo dei risparmi di spesa.

È attesa comunque una fase negoziale tra le parti per affrontare alcune questioni ancora aperte (gestione dei risparmi conseguiti con l'ampliamento del part-time, modalità di svolgimento del rapporto, congruità dei contingenti, ecc.).

Nel complesso balza agli occhi che attualmente la disciplina del part-time non appare più pensata in modo rigido ed uniforme per tutte le amministrazioni. Attraverso questo istituto gli enti hanno a disposizione uno strumento in più per conferire flessibilità al proprio ordinamento. L'occasione è offerta dall'autonomia regolamentare riconosciuta ad essi nella disciplina della materia, purché la redazione del regolamento sul lavoro a tempo parziale, a cura della giunta, sia effettuata unitamente alla revisione della dotazione organica, in modo da creare un momento unico per l'esame e la razionalizzazione della struttura organizzativa.

È presto per dire se il part-time da ora in poi avrà la diffusione sperata dal Parlamento e dal Governo, tenuto conto che anche tra il personale degli enti locali, al pari di quello di altri comparti, solo le donne hanno mostrato finora propensione per esso con riferimento a motivi di vita familiare.

Il protocollo d'intesa, firmato a marzo di quest'anno tra l'ARAN ed i principali sindacati del settore sulla nuova classificazione del personale delle regioni ed autonomie locali, rappresenta il primo passo verso la completa riforma dell'ordinamento di questi dipendenti, attualmente regolato a grandi linee ancora dal D.P.R. n. 347 del 1983 in base a qualifiche funzionali, profili professionali ed aree di attività.

Il nuovo sistema, si ritiene, sarà più rispondente ai nuovi modelli organizzativi intesi a valorizzare la professionalità del personale ed a qualificare prestazioni e servizi

erogati. All'interno delle categorie riordinate si prevedono percorsi formativi mediante l'accertamento dell'acquisizione di più elevate capacità professionali, evitando così sprechi delle risorse umane per favorire anzi il recupero delle motivazioni del personale attraverso il riconoscimento della qualità delle prestazioni lavorative individuali.

Il nuovo ordinamento professionale, che sarà inserito nel prossimo contratto collettivo nazionale, contempla l'accorpamento delle attuali otto qualifiche funzionali in quattro categorie: la A comprenderà le qualifiche fino alla 3ª; la B la 4ª e la 5ª; la C la qualifica 6ª e la D le qualifiche 7ª e 8ª. Ogni categoria abbraccerà due classi di profili professionali, di base e specializzati. Nell'ambito della categoria D dovrà essere individuata un'area "quadri", nel senso che alle funzioni direttive verrà riconosciuto un meccanismo retributivo di posizione e di risultato simile a quello della dirigenza.

Un secondo elemento essenziale del sistema sarà l'individuazione di percorsi selettivi per il passaggio da una categoria a quella superiore, anche in deroga dal possesso dei relativi titoli di studio a fronte di un comprovato curriculum professionale, secondo le norme del prossimo contratto. È questo un punto importante perché slega le promozioni dal titolo di studio.

Resta da accennare con poche parole ai recenti decreti legislativi 31 marzo 1998 n.80 e n.112, i più importanti tra quelli emanati in attuazione della legge n. 59.

Il provvedimento n.80, su delega di cui all'art. 11, comma 4 della predetta legge, dispone in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro. Dà anzitutto specifici impulsi per il completamento del processo di privatizzazione del pubblico impiego. Per esempio, le amministrazioni, compresi gli enti locali, dovranno istituire l'ufficio per la gestione del contenzioso del lavoro. Esigenza questa resa indilazionabile dalla devoluzione, con poche eccezioni, al giudice ordinario delle controversie relative ai rapporti di lavoro insorte dopo il 30 giugno 1998.

Il decreto poi, pur focalizzato com'è sull'amministrazione centrale, assume carattere di norma generale e modifica in modo significativo il d.l.vo n. 29, facendo così sentire i propri effetti su tutto il settore pubblico compresi gli enti locali. Con riferimento ad essi sono ribadite sovente norme che nella sostanza erano già entrate nel loro patrimonio ordinamentale con precedenti interventi legislativi. Per quanto di interesse in questo paragrafo, per esempio, risultano confermati l'elevato grado di autonomia degli enti sancito dalla legge n. 127 nonché il principio che sono atti interni di organizzazione le decisioni in punto di struttura e titolarità degli uffici, dotazioni organiche, procedure concorsuali, modalità di assunzione; sono aumentati i poteri di organizzazione affidati ai dirigenti; sono specificati i compiti delle due fasce dirigenziali (dirigenti e dirigenti generali) del ruolo unico; viene intensificato il ricorso alle forme di impiego flessibile (tempo parziale, lavoro interinale, tempo determinato, formazione lavoro).

Il provvedimento n.112, emanato in attuazione del capo della legge n.59, a sua volta, disciplina in dettaglio le competenze residue dello Stato e prevede il conferimento di tutte le altre alle regioni ed agli enti locali.

Il passaggio epocale per la struttura pubblica del Paese sarà accompagnato entro il 2000 dal necessario ed adeguato trasferimento di beni, risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative, mentre il riassetto graduale della pubblica amministrazione è previsto entro il 1999. In verità, allo stato, si tratta di principi enunciati, privi ancora di direttive operative e sanzioni, in particolare per quanto riguarda gli aspetti finanziari che

avranno necessariamente rilevanti ripercussioni sulla contabilità pubblica. La corretta soluzione di questi problemi rappresenterà una cartina di tornasole dell'efficacia del processo di decentramento. Il passaggio peserà poi molto sulla definizione degli organici di personale da adeguare ai compiti nuovi.

a) Aggregato 1995

La tavola riportata sotto mostra che tutto il personale in servizio presso l'aggregato in esame, costituito da 8.536 enti, è risultato al termine dell'anno di 602.543 unità. I comuni da soli, con 530.466 unità, hanno superato gli 8/10 del totale.

Anno 1995 – Aggregato enti locali consistenza del personale in totale		
AGGREGATO ENTI LOCALI	N. ENTI	TOTALE PERSONALE
PROVINCE	92	64.692
COMUNI	8.101	530.466
COMUNITÀ MONTANE	343	7.385
AGGREGATO ENTI LOCALI	8.536	602.543

La consistenza complessiva, si è già detto, è così ripartita: dirigenti 7.090, pari all'1,17% del personale in servizio; dipendenti dei livelli 543.799, pari al 90,2%; restante personale 51.654, pari all'8,57%.

Anno 1995 – Aggregato enti locali rapporto tra dirigenti e personale dei livelli			
AGGREGATO ENTI LOCALI	DIRIGENTI	PERSONALE DEI LIVELLI	%
	a	b	b/a
PROVINCE	1.645	59.637	2,8
COMUNI	5.119	479.578	1,1
COMUNITÀ MONTANE	326	4.584	7,1
AGGREGATO ENTI LOCALI	7.090	543.799	1,3

La tavola illustra il rapporto tra i dirigenti ed il personale dei livelli, che in totale è stato dell'1,3%. A fronte dell'incidenza del 2,8% nelle province e dell'1,1% nei comuni, spicca il rapporto del 7,1% nelle comunità montane. È stato osservato a proposito delle dotazioni organiche che i dirigenti in questi enti ricoprono anche le funzioni di segretario generale, mentre la bassa percentuale di tale categoria di personale nei comuni dipende dalla circostanza che nei numerosissimi enti privi di figure dirigenziali le responsabilità amministrative di vertice spettano normalmente al personale della qualifica più elevata presente.

Anno 1995 — Aggregato: incidenza delle donne sul totale del personale di ruolo
(dirigenti + personale dei livelli)

AGGREGATO ENTI LOCALI	DONNE	TOTALE DEL PERSONALE DI RUOLO (dirigenti e livelli)	% donne
PROVINCE	22.040	61.282	36,0
COMUNI	213.301	484.697	44,0
COMUNITA MONTANE	1.932	4.910	39,3

I dipendenti di ruolo nell'aggregato sono stati 550.889, di cui 237.273 donne, pari al 43,1% del totale. La media della presenza femminile è risultata il 44% nei comuni, quasi il 40% negli enti montani e il 36% nelle amministrazioni provinciali.

Anno 1995 — Aggregato enti locali: incidenza
delle donne dirigenti sul totale dei dirigenti

AGGREGATO ENTI LOCALI	TOTALE DIRIGENTI	DIRIGENTI DONNE	% donne
PROVINCE	1.645	278	16,9
COMUNI	5.119	1.023	20,0
COMUNITA' MONTANE	326	56	17,2
AGGREGATO ENTI LOCALI	7.090	1.357	19,1

Le donne hanno rappresentato il 19,1% dei dirigenti nell'aggregato, con la presenza più elevata nei comuni (20%).

Complessivamente si tratta quindi di una presenza ampia ed in graduale crescita, a cui peraltro si può continuare ad applicare le valutazioni espresse nel referto della Corte dei conti sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1994 - 1996 (pag. 319), dove si è rilevata una tendenza costante: l'incidenza delle donne diminuisce col crescere del livello della categoria di personale. È questo un fenomeno correlato certamente a cause molteplici e profonde, cosicché un mutamento di tendenza potrebbe probabilmente verificarsi solo nell'arco di un periodo di medio termine.

In punto di incidenza del restante personale rispetto ai dipendenti dei livelli nell'aggregato, si richiama la tavola esposta nel precedente paragrafo sugli organici.

Anno 1995 — Aggregato enti locali: movimento del personale

PERSONALE	31/12/94	CESSATI	ASSUNTI	USCITI	ENTRATI	31/12/95
DIRIGENTI	7.122	468	212	83	307	7.090
PERSONALE DEI LIVELLI	541.738	18.635	20.075	38.939	39.560	543.799
TOTALE	548.860	19.103	20.287	39.022	39.867	550.889
RESTANTE PERSONALE	47.948	2.210	2.720	1.641	792	51.654
TOTALE GENERALE	596.808	21.313	23.007	40.663	40.659	602.543

Alla fine del 1994, la consistenza totale del personale in servizio nell'aggregato ammontava a 596.808 unità, mentre alla fine del 1995 è passata a 602.543 elementi con un aumento di 5.735 dipendenti, pari a quasi l'1%.

Il maggior numero di assunti rispetto ai cessati spiega solo in parte tale aumento, facendo sorgere perplessità circa la qualità dei dati specifici comunicati da un certo numero di enti alla R.G.S.

Sono risultati in numero notevole anche i passaggi di livello, caratterizzati dall'attribuzione del livello economico differenziato (L.e.d.) e da ingressi nelle qualifiche superiori. Si tratta della mobilità verticale all'interno della medesima amministrazione, indicata dalle colonne "entrati" e "usciti". Questa dinamica dovrebbe essere per definizione complessivamente uguale a zero, ma in realtà nei conti annuali trasmessi dagli enti talvolta i numeri delle due colonne sono discordanti. È vero, comunque, che tali anomalie si sono molto ridotte rispetto alle prime rilevazioni relative agli anni 1992 e 1993. Nel 1995 le cessazioni hanno interessato circa il 3,6% della consistenza del personale alla fine dell'anno precedente, mentre le assunzioni circa il 3,8%. La flessione dei dirigenti è stata insignificante, il personale dei livelli è aumentato solo dello 0,38% ed il restante personale del 26,1%.

Per una visione più ampia dei dati esposti e per comodità di lettura vengono ora sintetizzate alcune delle osservazioni formulate dalla Ragioneria generale nella propria analisi del comparto regioni-enti locali, di cui fanno parte province, comuni e comunità montane¹⁹⁴.

Secondo la R.G.S. il movimento del personale di ruolo del comparto è risultato inconsistente (+ 0,2 %), determinato da un incremento del personale femminile dello 0,7%, mentre quello maschile è diminuito dello 0,5%.

La dirigenza si è contratta dell'1,5%. La presenza femminile è stata più elevata nei comuni (44,4% del totale del personale), mentre nelle regioni e nelle province è risultata pari rispettivamente al 41,7% ed al 36%.

Il ricorso al personale non di ruolo, contrattista e soprattutto temporaneo è aumentato ed ha rappresentato l'8,4% del totale del personale. Il tempo parziale in aumento (+16,2%) è risultato più consistente (1,3% del personale di ruolo) di quello degli altri comparti.

In conclusione, si ritiene di poter dire che i dati di comparto sono abbastanza coerenti con quelli rilevati per lo specifico aggregato oggetto del presente referto.

b) Comuni 1996

I dipendenti comunali complessivamente in servizio alla fine dell'anno ammontano a 535.973 unità.

¹⁹⁴ Conto annuale 1995, Vol. 2°, pagg. 209-212.

Anno 1996 – Comuni. Consistenza del personale
al 31 dicembre

PERSONALE	IN SERVIZIO	% SUL TOTALE DEL PERSONALE
DIRIGENTI	4.904	1
VIII	14.703	3
VII	39.026	7
VI	111.520	21
V	95.548	18
IV	86.833	16
III	117.894	22
II	7.114	1
I	1.002	0
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	473.640	88
DIRIGENTI + PERSONALE DEI LIVELLI	478.544	89
RESTANTE PERSONALE	57.429	11
TOTALE GENERALE	535.973	100

Essi risultano così ripartiti: dirigenti 4.904 pari all'1% del totale; personale dei livelli 473.640 (88%); restante personale 57.429 (11%). In quest'ultima categoria, secondo la classificazione della R.G.S., è ricompreso anche il personale precario di istituzioni scolastiche gestite dai comuni a cui si applica il contratto collettivo del comparto scuola.

I più elevati addensamenti del personale di ruolo si rilevano, come negli anni precedenti, tra il 6° ed il 3° livello, dove trovano collocazione 411.795 unità complessive, pari all'86,94% di tutto il personale dei livelli.

Anno 1996 – Comuni. Variazione della consistenza del personale

PERSONALE	31/12/1995	31/12/1996	VARIAZIONE	
	a	b	(b-a)	(b/a)
DIRIGENTI	5.125	4.904	-221	-4,31%
VIII liv.	14.909	14.703	-206	-1,38%
VII liv.	38.318	39.026	708	1,85%
VI liv.	110.188	111.520	1.332	1,21%
V liv.	95.009	95.548	539	0,57%
IV liv.	89.010	86.833	-2.177	-2,45%
III liv.	123.483	117.894	-5.589	-4,53%
II liv.	7.558	7.114	-444	-5,87%
I liv.	1.076	1.002	-74	-6,88%
TOTALE PERSONALE DEI LIVELLI	479.551	473.640	-5.911	-1,23%
RESTANTE PERSONALE	46.150	57.429	11.279	24,44%
TOTALE GENERALE	530.826	535.973	5.147	0,97%

Alla fine del 1995 il totale del personale dipendente è stato di 530.826 unità. Rispetto a tale dato, la consistenza rilevata il 31 dicembre 1996 ha evidenziato un incremento complessivo di 5.147 unità, poco inferiore all'1% della consistenza precedente.

L'esame della tavola mostra una diminuzione del numero dei dirigenti (-4,31%) e del personale complessivo dei livelli (-1,23%). Oscillazioni positive e negative hanno

caratterizzato la situazione dei singoli livelli, mentre il restante personale è cresciuto di quasi il 25%, essendo passato da 46.150 a 57.429 unità.

Data la rilevante presenza del restante personale nei comuni, è utile illustrare con la tavola seguente la consistenza di questi dipendenti, ripartiti secondo la classificazione della R.G.S. in varie categorie, confrontando i singoli dati alla fine del 1995 e del 1996.

Raffronto 1995-1996: Comuni. Consistenza e ripartizione del restante personale

PERSONALE	IN SERVIZIO AL 31/12/1995	IN SERVIZIO AL 31/12/1996	%
PERSONALE PART-TIME	5.871	7.312	25
PERSONALE CONTRATTISTA	1.410	1.298	-8
PERSONALE NON DI RUOLO	10.450	9.898	-5
PERSONALE TEMPORANEO	28.419	38.921	37
TOTALE	46.150	57.429	24

La notevole espansione di questi dipendenti deriva dal personale temporaneo passato da 28.419 a 38.921 unità (+37%) e dal personale a tempo parziale cresciuto da 5.871 a 7.312 unità (+25%).

Segue ora una tavola dove è rappresentato il movimento di tutto il personale nel corso dell'anno, compresa la mobilità verticale di cui si è già detto esaminando i dati dell'aggregato per l'anno 1995.

Anno 1996 – Comuni: movimento del personale

PERSONALE	31/12/95	CESSATI	ASSUNTI	USCITI	ENTRATI	31/12/96
DIRIGENTI	5.125	647	227	3.883	4.082	4.904
PERSONALE DEI LIVELLI	479.551	26.528	20.744	29.905	29.778	473.640
RESTANTE PERSONALE	46.150	1.810	2.653	1.044	978	57.429
TOTALE	530.826	28.985	23.624	34.832	34.838	535.973

3.7.4 Assunzioni, cessazioni e mobilità del personale

Come è noto, le assunzioni nella pubblica amministrazione, compresi gli enti locali, erano state per anni soggette a drastiche limitazioni da parte della legge, temperate peraltro da deroghe. L'insistenza sul vincolo all'ingresso di personale stabile lasciava così agli enti locali la valvola di sfogo delle assunzioni a titolo precario ed a tempo determinato, comunque senza continuità e quindi con spreco di risorse per un addestramento a fondo perduto.

A partire dal 1994 l'orientamento di principio del legislatore mutava, nel senso che la possibilità di assunzioni veniva subordinata alla verifica delle reali necessità delle singole amministrazioni, previa cioè rilevazione dei carichi di lavoro e conseguente rideterminazione delle dotazioni organiche. Tali erano le disposizioni emanate nel 1993 dal D.lgs. n. 29 e dalla legge n. 537.

Nel corrispondente paragrafo dello scorso referto la Sezione evidenziava però che, sia pure in modo farraginoso, la stessa legge n. 537 ed altri testi normativi successivi avevano dimostrato una favorevole considerazione per gli enti locali in condizioni di

equilibrio finanziario, attenuando il regime vincolistico, sempre ovviamente nei limiti delle risorse disponibili.

Si giungeva così alla legge n. 662 del 1996 collegata alla finanziaria 1997, che coerentemente con questa linea ha esonerato gli enti sani e quelli dissestati con bilancio stabilmente riequilibrato dal regime di blocco delle assunzioni (anche a tempo determinato), con salvezza solo di quelle nelle categorie protette, sancito per il 1997 a carico della generalità delle amministrazioni (art. 1, commi 45, 46 e 48). Le assunzioni a termine per progetti finalizzati (regolati col D.P.R. n. 303 del 1994) sono tra quelle consentite. Comunque anche gli enti così favoriti, prima di effettuare nuove assunzioni, sono tenuti ad esperire le procedure di mobilità, secondo i modi a cui si accennerà tra poco. I medesimi, inoltre, possono avvalersi delle opportunità offerte dall'art. 6 della legge n. 127 (nomina del direttore generale, assunzioni a termine ivi previste, concorsi interni), in modo però che la percentuale di spesa per il personale sul totale della spesa corrente si riduca o quanto meno resti invariata (art. 1, comma 7, l. n. 549 del 1995).

Viceversa, gli enti strutturalmente deficitari negli anni 1998 e 1999 potranno provvedere alla copertura di posti disponibili per cessazioni dal servizio mediante il ricorso alla mobilità e, nel limite del 10%, attraverso nuove assunzioni (art. 1, comma 49, l. n. 449 del 1997).

Per quanto riguarda le assunzioni stagionali nei comuni (art. 23, comma 2, d.l.vo D.lgs. n. 80 del 1998) è precluso il diritto di conversione del rapporto lavorativo da tempo determinato a quello indeterminato. Gli enti locali possono comunque utilizzare le forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro d'impresa. È rinviata ai contratti collettivi nazionali la definizione di tali forme di rapporto di lavoro (art. 22, comma 7, D.LGS. n. 80).

L'art. 6, comma 21, della legge n. 127 ha poi confermato quanto in precedenza stabilito dalla decretazione d'urgenza, cioè che per gli enti locali le graduatorie dei concorsi espletati restano valide ed efficaci per tre anni dalla loro pubblicazione in deroga all'art. 3, comma 22, della legge n. 537 del 1993.

A sua volta l'art. 6, comma 12, della medesima legge n. 127 attribuisce agli enti sani la facoltà d'indire concorsi interamente riservati al proprio personale, in relazione a particolari profili caratterizzati da professionalità acquisite esclusivamente all'interno di una determinata struttura. In effetti, anche se è ipotizzabile un certo rischio di ritorno ad operazioni scarsamente trasparenti ove non sia delimitato con rigore il campo di applicazione della norma, la regola generale dell'accesso con pubblico concorso meritava un temperamento, allo scopo di rivalutare singole esperienze maturate in uno specifico ambiente di lavoro e di incoraggiare le prospettive di sviluppo di carriera, in sintonia d'altronde col nuovo disegno dell'ordinamento professionale dei dipendenti locali.

L'assunzione tramite gli uffici circoscrizionali per il pubblico impiego, riordinata soprattutto rispetto ai momenti procedurali dal D.P.R. n. 487 del 1994, resta obbligatoria per la copertura dei posti di ruolo fino alla quarta qualifica, dove è richiesto il titolo di studio della scuola dell'obbligo. Il campo di applicazione si estende alle assunzioni a tempo determinato, sia a tempo pieno che parziale, per le posizioni di lavoro assimilabili a quelle di ruolo.

Le pubbliche amministrazioni, compresi gli enti locali, che occupano almeno 36 dipendenti sono soggette all'obbligo di assumere in ruolo persone appartenenti a determinate categorie protette entro i limiti e con le modalità previste dalla normativa

vigente, contenuta nella legge fondamentale 2 aprile 1968 n. 482, nella successiva legge 5 febbraio 1992 n. 104 e nel D.P.R. n. 246 del 1997 (regolamento in materia di assunzioni obbligatorie nel settore pubblico).

L'art. 97 della Carta costituzionale fissa il principio che per accedere ai pubblici uffici è necessario il concorso pubblico. Oggi l'art. 36 del D.lgs. n. 29, come novellato dal l'art. 22 del D.lgs. n. 30 del 1998, dispone che il reclutamento nella pubblica amministrazione avviene con contratto individuale di lavoro tramite procedure selettive volte all'accertamento della professionalità richiesta che garantiscano adeguatamente l'accesso dall'esterno. Scompare quindi la dizione "concorso pubblico" e con essa la rigida "unicità" della disciplina concorsuale, frutto di una formale esigenza di parità di trattamento. Sono così finalmente poste le premesse affinché il "concorso" divenga una reale opportunità di accesso al mondo del lavoro ed una effettiva modalità di acquisizione da parte degli enti di buone professionalità disponibili sul mercato.

L'art. 41 del D.lgs. n. 29 demandava poi ad un successivo regolamento la definizione dei requisiti di accesso ai posti dei vari profili professionali e delle modalità di selezione. L'impianto normativo in materia è stato costruito dal D.P.R. 9 maggio 1994 n. 487 con una puntuale regolamentazione ispirata ad esigenze di garanzia e trasparenza, ma priva di significativi spazi di autonomia per gli enti locali e di difficile applicazione da parte dei piccoli comuni.

Rilevante è, pertanto, oggi la spinta autonomistica impressa dalla legge n. 127 del 1997 anche in questa materia con la modifica all'art. 41 del D.lgs. n. 29, secondo cui il regolamento sull'ordinamento sugli uffici e servizi degli enti potrà adattare alle specifiche esigenze modalità di assunzione all'impiego, requisiti di accesso e modalità concorsuali nel rispetto dei principi recati dai commi 1 e 2 dell'art. 36 del medesimo D.lgs. n.29. Di conseguenza la disciplina generale del D.P.R.n.487 resta punto di riferimento per gli enti locali fino alla nuova, autonoma regolamentazione.

Si è già visto che la legge n. 127 consente agli enti locali di dotarsi a certe condizioni della figura del direttore generale e che per effetto dell'art. 51 della legge n. 142 e del comma 5 bis aggiunto dalla predetta legge n. 127 gli enti locali in equilibrio finanziario possono assumere dirigenti a tempo determinato nei limiti e secondo le modalità stabilite dallo statuto e dai regolamenti. Attualmente le procedure di reclutamento dei dirigenti di ruolo sono due: il concorso pubblico ed il corso-concorso. I requisiti di accesso alla qualifica restano disciplinati dall'art. 43 del D.P.R. n. 268 del 1987 e successive integrazioni. Le concrete modalità di assunzione, come già detto, sono demandate ora alla regolamentazione interna degli enti (art. 6, comma 9 l.n. 127).

Più interessante ed innovativa appare la nuova procedura di reclutamento del personale dirigente attraverso contratto a tempo determinato di diritto pubblico o privato. In tal caso, a seguito della riforma dell'art. 51 della legge n. 142 effettuata dalla legge n. 127, occorre distinguere tra contratti posti in essere per la copertura di posti vacanti di livello dirigenziale da quelli stipulati al di fuori delle dotazioni organiche.

Per quanto riguarda le assunzioni al di fuori della pianta organica la materia è ora regolata dal nuovo art. 51 della legge n. 142. Tali contratti sono stipulati in misura complessivamente non superiore al 5% del totale della dotazione organica dei dirigenti e dell'area direttiva. Negli enti locali privi di figure dirigenziali è possibile stipulare tali contratti per dirigenti o funzionari di area direttiva solo in assenza di professionalità