

quanto di interesse in questa sede, le principali norme che completano finora l'ordinamento istituzionale delle autonomie sono contenute nei seguenti provvedimenti:

- 1) d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, più volte modificato, sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali;
- 2) legge 15 marzo 1997, n. 59, di delega al Governo per la riforma della pubblica amministrazione con conferimento di funzioni e compiti a regioni ed enti locali;
- 3) legge 15 maggio 1997, n. 127, con misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa;
- 4) d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 e d.lgs. in pari data n. 112, rispettivamente per l'organizzazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche e per il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle autonomie locali;
- 5) legge 16 giugno 1998, n. 191, con modifiche alle leggi n. 59 e n. 127 nonché norme in materia di formazione del personale e di lavoro a distanza;
- 6) legge 3 agosto 1999, n. 265, recante disposizioni in materia di autonomia e di ordinamento degli enti locali anche con modifiche alla legge n. 142.

Al termine di questo decennio di riforma delle autonomie locali, il quadro delle integrazioni e revisioni apportate è divenuto certamente complesso e di difficile interpretazione, cosicché si presenta una situazione "in salita" soprattutto per i comuni, che devono tradurre in attività e servizi per le popolazioni i provvedimenti legislativi.

In particolare, con la recente legge n. 265 del 1999 si è proceduto ad una prima revisione dell'ordinamento alla luce dell'esperienza maturata dalle amministrazioni locali e di una più accentuata aspirazione autonomistica. Per esempio la legge affronta l'argomento dei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, sottolineando l'esercizio associato di quelle funzioni che per complessità, impegno finanziario o per gli interessi tutelati travalichino la circoscrizione del singolo ente. La strada delle associazioni intercomunali a fini organizzativi è rimessa alla libera determinazione degli enti eliminando i vincoli preesistenti.

In tal senso viene riscritta la disciplina dell' "unione", sopprimendo la finalizzazione alla fusione. Alle unioni di comuni si applicano i principi in quanto compatibili previsti per l'ordinamento dei comuni, nella speranza che l'istituto abbia una applicazione più ampia.

Analogamente positiva è la qualificazione delle comunità montane definite unioni di comuni. Altro tema di rilievo affrontato nel capo primo riguarda le funzioni proprie della provincia, a proposito delle quali si è ritenuto necessario conferire al Governo una apposita delega per supplire all'inerzia della legislazione regionale nella maggior parte dei casi. Le disposizioni poi che riguardano le aree metropolitane e le relative forme organizzative sostituiscono l'intero capo sesto della legge n. 142.

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

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

Resta da dire in argomento che oggi lo strumento legislativo più atteso dal mondo delle autonomie locali è il nuovo testo unico che, su delega della legge n. 265, andrà a sostituire quello del 1934 e riordinerà la miriade di disposizioni, trovando nel contempo soluzioni interpretative alle questioni maggiormente controverse, alla luce per esempio della giurisprudenza consolidata della Cassazione. In tale sede sarà considerata la disciplina degli uffici e del personale (compresi i segretari provinciali e comunali) nonché del sistema finanziario e contabile.

Si tenga anche presente che gli enti locali sono tenuti al rispetto delle prescrizioni del d.lgs. n. 387 del 1998 che, per rendere flessibile la spesa del personale pubblico in relazione alle disponibilità finanziarie, l'hanno inserita all'interno della programmazione annuale e pluriennale di bilancio, con obbligo di individuare una distinta copertura della spesa (art. 14). Coerentemente ed in un contesto più vasto, gli stessi enti sono chiamati a assicurare il contenimento dei bilanci secondo gli indirizzi generali di politica economica in sede nazionale e comunitaria. L'art. 28 della legge n. 448 del 1998 prevede un Patto di stabilità interno come contributo di essi alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottati dall'Italia in adesione al patto di stabilità e crescita tra i Paesi dell'Unione europea. Ora, sembra di poter affermare che il sistema disegnato dalla legge n. 448 per conseguire il risultato finisca per poggiare sul miglioramento della parte corrente dei bilanci, su cui grava come voce principale la spesa del personale.

Certamente, nel contesto dell'adeguamento organizzativo secondo i principi della riforma, il fattore umano ha il ruolo di grande protagonista del rinnovamento culturale della pubblica amministrazione. Quello che forse tarda ancora a crescere è l'adesione psicologica e comportamentale di molti soggetti che operano a tutti i livelli nel settore pubblico, pur non mancando alcune giustificazioni alle resistenze ed ai ritardi: la sequenza di una copiosa produzione legislativa non sempre coordinata; le vischiosità nella realizzazione del decentramento, specie in punto di trasferimento delle risorse necessarie; l'indispensabile gradualità di assorbimento delle innovazioni e la disponibilità di fondi da investire nella riorganizzazione.

L'autonomia degli enti locali si realizza e diviene metodo di esercizio delle funzioni attraverso la costruzione di ciascun ordinamento, costituito dallo statuto e dai regolamenti.

Allo statuto è affidata la funzione di ordinare in modo nuovo il comune e tale operazione è propedeutica all'allestimento di ordinamenti operativi tramite i regolamenti. Attualmente il predetto statuto dovrà essere rielaborato per adeguarlo al testo dell'art. 1 della legge di revisione (l. n. 265 del 1999) e per renderlo corrispondente al ruolo ed alle funzioni previste dalle leggi n. 59 e n. 127. Tra le altre disposizioni innovative è sufficiente qui rammentare per esempio l'art. 2 comma 4 della legge n. 265 dove si dice che comuni e province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa ed amministrativa nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento di finanza pubblica.

Per quanto riguarda la Provincia, l'ente svolge in modo differente o comunque articolato a seconda delle realtà regionali una serie di attività amministrative che inducono a considerarlo qualcosa di più di ciò che è stato finora, in virtù della rivisitazione della legge n. 142 operata con la predetta legge n. 265 del 1999. In tale contesto la Provincia continua comunque a caratterizzarsi sia come ente autonomo, sia come circoscrizione di decentramento statale e regionale. C'è anzi il rischio che vada incontro ad una abbondanza di funzioni senza adeguate strutture e risorse.

Alle comunità montane la citata legge n. 265 dedica l'art. 7, che riscrive completamente la disciplina della legge n. 142 e detta ai commi 2 e 3 le norme transitorie per consentire il graduale passaggio dalla vecchia alla nuova normativa.

La prima novità è che le comunità, oltre ad essere enti preposti specificamente alla valorizzazione delle zone montane e all'esercizio di funzioni proprie e delegate, sono anche unioni di comuni. Inoltre basta un atto amministrativo del presidente della giunta regionale per

l'istituzione di una comunità montana e, tornando al passato, è nuovamente possibile costituirle anche tra comuni appartenenti a province diverse.

Con l'abrogazione dell'art. 4 della legge n. 1102 del 1971 vengono eliminate le ingerenze regionali esercitate nella formulazione degli statuti, cosicché le comunità montane sono ora libere di definirne i contenuti entro ampi spazi. Resta però da dire che l'applicazione della nuova normativa non potrà che essere graduale.

Si è già accennato nei precedenti referti che l'omologazione del personale delle comunità montane a quello degli altri enti locali è avvenuta attraverso un lungo cammino concluso solo di recente. Non si applicano alle comunità le norme speciali dettate esclusivamente per i comuni e le province, per esempio quelle riguardanti il segretario, il cui "status" è completamente diverso da quello dei segretari generali degli enti in esame. Questi ultimi sono infatti dirigenti apicali alle dirette dipendenze dell'ente a cui è affidata la direzione complessiva dell'attività gestionale e in tale veste esercitano funzioni di raccordo tra gli organi politici e la struttura tecnica.

Si applica invece alle comunità montane l'art. 13 della legge n. 265, che affida la gestione delle risorse umane nelle mani dei governi locali, cosicché è possibile dimensionare quantitativamente e qualitativamente le loro tecnostrutture in relazione alle attività da svolgere nel rispetto dei soli vincoli di bilancio. Anche per gli enti in esame è infatti abolita la barriera rappresentata dalla classificazione di essi, finalizzata a stabilire la qualifica massima attribuibile ai dipendenti. Le comunità, in sostanza, possono assumere nuove figure dirigenziali a cui affidare la responsabilità di attività importanti, senza il vincolo di dotarsi esclusivamente del segretario generale e del direttore dell'ufficio tecnico urbanistico.

Secondo il nuovo disegno legislativo le comunità si caratterizzano per essere sempre più enti finalizzati a riaggregare i piccoli comuni per ricomporre in una dimensione adeguata allo sviluppo moderno il frammentario territorio di montagna.

Le profonde innovazioni giuridiche ed economiche recate dalla disciplina contrattuale collettiva per gli anni 1998-2001 saranno esaminate più compiutamente nei prossimi referti della Corte dei conti, in quanto il personale è stato inserito nella griglia della nuova classificazione in quattro categorie a far tempo dal 31 marzo 1999. Anche dal punto di vista del trattamento economico nel biennio 1998-1999, si osserva che gli aumenti sono stati attribuiti di fatto solo nel 1999.

Le principali caratteristiche normative ed economiche degli accordi collettivi del personale non dirigente del comparto stipulati il 31 marzo ed il 1° aprile 1999 sono state esaminate lo scorso anno nel referto di questa Sezione (vol. 1°, parte I, pagg. 78 e 79; 101-103) e nella relazione delle Sezioni Riunite della Corte al Parlamento sul costo del lavoro pubblico nel 1997 e 1998 (Cap. IV, pagg. 174 e 175; pagg. 182 e 183).

Sull'argomento si ritiene tuttavia utile rammentare che il contratto collettivo del 1999 rinvia a successive negoziazioni la disciplina di alcuni importanti istituti tra cui le forme contrattuali flessibili di assunzione ed impiego del personale (formazione e lavoro, lavoro interinale, telelavoro, contratto a tempo determinato) ed il conferimento di mansioni della categoria superiore.

Comunque l'applicazione del contratto collettivo presuppone una serie non facile (soprattutto per gli enti minori) di attività organizzative da realizzare: inquadramento del personale nella nuova classificazione; stipulazione dei contratti individuali di lavoro; attivazione del sistema di relazioni sindacali, in particolare della contrattazione decentrata; definizione della disciplina per attivare la progressione economica orizzontale e quella per gli avanzamenti di carriera; individuazione delle posizioni organizzative e loro valutazione; creazione del sistema permanente di valutazione del personale.

In sostanza il biennio 1999-2000 è caratterizzato dall'attività di applicazione del nuovo ordinamento professionale. In particolare, i dirigenti sono impegnati a risolvere i problemi connessi alla progressione economica all'interno delle categorie ed alla individuazione e

gestione dei dipendenti incaricati delle posizioni organizzative (art. 9 del nuovo ordinamento del personale del comparto).

Gli esiti contrattuali del 31 marzo e 1° aprile 1999 valorizzano la qualità del lavoro individuale ed aprono nuovi spazi di gestione delle risorse umane. In parallelo viene assegnato alla contrattazione decentrata il ruolo determinante per definire le linee di politica gestionale. Resta escluso tuttavia che possano essere stipulati contratti integrativi contenenti clausole in contrasto coi vincoli sanciti dal contratto collettivo nazionale o che comportino oneri non previsti nei bilanci annuali e pluriennali a pena di nullità delle clausole difformi.

Il contratto integrativo regolerà quindi l'ambito e l'indirizzo della politica retributiva e del sistema incentivante della produttività nei limiti delle risorse finanziarie del "fondo per lo sviluppo delle risorse umane e per la produttività" presso ogni ente. La maggior parte delle materie affidate all'accordo integrativo si riferisce alla ripartizione ed utilizzazione delle risorse finanziarie, ma non mancano altre materie di rilievo, come i programmi di formazione professionale ed i criteri generali per la fissazione dell'orario di lavoro.

Le comunità montane, i vari consorzi, le unioni di comuni ovvero più comuni di minori dimensioni demografiche possono optare per l'attivazione di una contrattazione integrativa a livello territoriale.

La situazione delle trattative e degli accordi decentrati è, generalmente, migliore nelle province che nei comuni.

Sul terreno dei fatti risulta, anche da notizie che appaiono sulla stampa specializzata, che molti enti locali incontrano difficoltà nello sviluppo del processo negoziale decentrato e i contratti integrativi già sottoscritti evidenziano alcune tipologie di errori, raggruppabili sinteticamente come segue:

- trattazione di materie già disciplinate dal contratto nazionale, confermandone inutilmente i contenuti od integrandoli con clausole aggiuntive e aggravio di oneri;
- trattazione di materie non ricomprese espressamente tra quelle destinate agli accordi decentrati, ma demandate alla concertazione;
- trattazione di materie consentite, ma con regole difformi dai vincoli posti dall'accordo nazionale o con oneri finanziari superiori.

Per quanto riguarda in particolare i piccoli comuni, si nota che la parte sindacale stenta sovente a presentare la "piattaforma" di sua competenza oppure la base negoziale è costituita dalle intese già raggiunte negli enti più grandi, rinunciando così ad una contrattazione ritagliata sulle effettive esigenze proprie. Una adeguata soluzione sarebbe invero offerta dall'istituto degli accordi integrativi a livello territoriale, che però non ha visto finora applicazione pratica, essendo obiettivamente difficile mettere insieme enti e soggetti con finalità talvolta diversi e con forte senso dell'autonomia, laddove il primo passo consisterebbe proprio in un protocollo d'intesa tra sindacati e ANCI o UNCEM a livello di gruppi di comuni.

In conclusione, si tratta di vicende che evidenziano una impreparazione di fondo dei piccoli enti ad affrontare tematiche completamente nuove ed a gestire il personale in un contesto giuridico inusuale (per esempio: differenziazione della retribuzione anche a parità di mansioni; valutazione delle prestazioni lavorative di poche unità di personale, in assenza di soluzioni organizzative alternative e con insufficienti risorse finanziarie disponibili).

Il 23 dicembre 1999, dopo la positiva "certificazione" dei costi sottesi all'ipotesi di accordo da parte delle Sezioni Riunite della Corte, è stato stipulato il contratto collettivo nazionale riguardante l'area della dirigenza del comparto regioni-autonomie locali per il quadriennio normativo 1998-2001 ed il biennio economico 1998-1999. Esso si applica ai dirigenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e farà da battistrada agli altri contratti della dirigenza pubblica.

A prescindere dagli aspetti del trattamento economico successivamente analizzati, si presenta un accordo-quadro leggero, entro cui collocare elasticamente il negoziato con ciascun dirigente per la definizione del contratto individuale di lavoro, che dovrà contenere

obbligatoriamente gli elementi giuridici e remunerativi relativi alla posizione ed agli obiettivi specifici da raggiungere. Ciò significa che il rapporto di lavoro di questa categoria è in fase di completa privatizzazione, perché non è applicabile alcuna norma speciale di diritto pubblico.

Tra le novità si segnala l'istituto della risoluzione consensuale del rapporto, già presente nel settore privato (art. 17). Le relazioni sindacali seguono lo schema ormai noto, articolato in contrattazione nazionale, decentrata integrativa a livello aziendale e territoriale (per gli enti con meno di 5 dirigenti), concertazione, informazione e consultazione (art. 3).

Ai fini della contrattazione decentrata (art. 4), vengono individuate materie negoziali importanti, quali la verifica delle condizioni per aumentare il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato nonché i criteri generali per la distribuzione delle risorse destinate ai detti compensi. Nell'ambito della concertazione (art. 8) si potranno affrontare i criteri relativi alla graduazione delle posizioni, alla retribuzione di risultato, alla valutazione dei dirigenti (art. 14).

Poiché poco è concesso in termini di incrementi stipendiali automatici, l'interesse dell'accordo si concentra nella costruzione delle risorse presso gli enti per sostenere gli oneri della parte salariale variabile. Tra i vari interventi per l'aumento dell'apposito fondo i più stimolanti appaiono quello collegato alla riorganizzazione dell'ente da cui possa derivare una riduzione dei posti dirigenziali e quello basato in prospettiva sul miglioramento di efficienza del personale dirigente, che prende in considerazione risparmi sui capitoli di spese ordinarie o maggiori introiti per fornitura di servizi e prestazioni all'esterno, secondo la disciplina dell'art. 43 della legge n. 449 del 1997.

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

All'aumento di responsabilità dei dirigenti l'ordinamento abbina un maggiore controllo del loro operato, tramite l'apposito nucleo di valutazione che verifica realizzazione degli obiettivi, corretta ed economica gestione delle risorse, imparzialità e buon andamento dell'azione pubblica (art. 1 d.lgs. n. 286 del 1999).

In generale la struttura del personale degli enti locali negli anni 1997 e 1998 è stata in larga parte ancora frutto dell'applicazione estensiva dell'ordinamento del pubblico impiego risalente agli anni '80, nato per migliorare la qualità dell'amministrazione ed eliminare le sperequazioni del trattamento economico, sostituendo alle carriere tradizionali il sistema delle qualifiche funzionali e dei profili professionali. A lungo andare, però, ne è risultato l'appiattimento e la demotivazione del personale, nonché la sua risistemazione in qualifiche superiori, sguarnendo sovente quelle di provenienza. Nell'ambito degli enti locali, per esempio, prima e seconda qualifica sono di fatto scomparse e negli altri livelli non dirigenziali si sono verificati frequenti scollamenti tra ruolo formale e ruolo reale degli operatori.

I principi ispiratori della nuova classificazione del personale del comparto sono stati pensati anche per porre rimedio a tali situazioni. Sotto questo aspetto è emblematica la vicenda della sanatoria degli inquadramenti difformi dalla normativa prevista dai contratti collettivi di cui al d.P.R. n. 347 del 1983. La questione riguarda tuttora molte migliaia di dipendenti delle qualifiche funzionali, ma non incide sensibilmente tra il personale delle comunità montane, il cui ordinamento stabile è relativamente recente. Il referto della Sezione negli anni scorsi ha fatto sinteticamente il punto della situazione normativa e degli sviluppi concreti, avvertendo peraltro che la sanatoria opera su un terreno obiettivamente difficile, dovendosi evitare di incidere con inutili aggravii di spese su situazioni consolidate e spesso inoppugnabili per il decorso del tempo. Potrebbe infine risultare inutile oggi rivedere gli inquadramenti in base ad un modello di classificazione del personale definitivamente abbandonato dal nuovo contratto collettivo nazionale del 1999.

Il Patto di stabilità interno impone agli enti locali nel loro complesso di ridurre per l'anno 2000 il disavanzo almeno dello 0,1% del PIL, con obbligo di recupero nel contempo dell'eventuale mancato raggiungimento dell'analogo obiettivo fissato per il 1999. In proposito

l'art. 30, comma 8 della legge n. 488 del 1999 (finanziaria 2000) indica alcune misure anche nel settore del personale, dove i risultati sarebbero più rapidi e di facile programmazione: riduzione della spesa per i dipendenti, limitazione delle assunzioni temporanee e del ricorso a consulenze esterne, soppressione degli organi non indispensabili, gestione privata dei servizi pubblici locali.

In punto di gestione del personale e nella medesima ottica, la predetta legge n. 488, modificando la precedente disciplina, ha ribadito la priorità del ricorso ad assunzioni con contratto di lavoro a tempo parziale o tramite altre tipologie flessibili, fissando per il part-time una percentuale non inferiore al 50%. Tale vincolo operativo costituisce — si ritiene — norma di indirizzo anche per gli enti locali e va riferito non alla singola categoria di dipendenti, ma al piano annuale di assunzioni complessivamente inteso. In base poi all'art. 20 potranno accedere al tempo parziale anche i dirigenti, senza però responsabilità di strutture operative e dunque solo in posizioni di "staff".

Attualmente resta da dire che la lunga e controversa questione delle mansioni superiori è giunta probabilmente a conclusione con la recente sentenza n.12 del 23 febbraio 2000 del Consiglio di Stato in adunanza plenaria, in cui sono passati in rassegna i vari interventi legislativi in materia ed in particolare l'art. 57 del d.lgs. n. 29 nonché l'art. 25 del d.lgs. n. 80 del 1998. In primo luogo si afferma che l'esercizio delle mansioni superiori non dà mai diritto al reinquadramento giuridico in una qualifica più elevata. Il Consiglio di Stato riconosce invece il diritto al trattamento economico relativo alla qualifica immediatamente superiore con carattere di generalità a decorrere dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 387 del 1998, senza peraltro alcuna efficacia su situazioni pregresse, trattandosi di un diritto con evidente carattere innovativo.

#### **Assetto, consistenza e variazioni del personale**

Il presente paragrafo prende in considerazione in particolare la situazione negli anni 1997 e 1998, oggetto del referto.

Il totale dei posti di lavoro a tempo indeterminato previsti dal regolamento del personale costituisce la dotazione organica complessiva dell'ente. Il numero dei posti è attualmente ripartito nelle singole categorie del nuovo ordinamento e, nell'ambito di queste, in ciascun profilo professionale.

L'organico si riferisce ai posti coperti o da coprire con rapporti di lavoro a tempo indeterminato, sia a tempo pieno che a tempo parziale, ed esclude quindi le posizioni di lavoro temporaneo, coperte con contratti a termine, presenti in un determinato momento.

La facoltà di ricorrere a forme flessibili di assunzione e di impiego del personale influisce sulla composizione della forza-lavoro utilizzata, rendendo più elastico il tradizionale concetto di dotazione organica.

Ai sensi della legge n. 127 del 1997 la determinazione e le variazioni degli organici sono di competenza della giunta.

Si rammenta che, con l'obiettivo di razionalizzare l'impiego del personale pubblico, il legislatore era intervenuto più volte negli ultimi anni imponendo alle amministrazioni la periodica verifica degli organici per valutarne la consistenza qualitativa e quantitativa in rapporto ai servizi resi ed al mutare di essi per determinare in conseguenza carenze ed esuberi.

Le più recenti disposizioni di legge in materia hanno elevato il tasso di razionalità del quadro normativo.

Il riferimento è all'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (collegato alla Finanziaria 1998) ed all'art. 5 del d.lgs. 31 marzo 1998 n. 80, entrambi strettamente connessi funzionalmente. La prima norma afferma il principio e l'obbligo per le amministrazioni pubbliche della programmazione triennale del fabbisogno di personale; la seconda attribuisce efficacia di legge alla prassi aziendale del periodico monitoraggio della funzionalità della struttura organizzativa e della consistenza qualitativa e quantitativa degli organici per verificarne l'adeguatezza e programmarne la gestione. Le due operazioni, riconducibili a sostanziale unità, corrispondono ad una corretta gestione delle risorse, tanto più necessaria per

gli enti locali in vista dei robusti conferimenti di nuove funzioni operati con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e sono parte integrante degli strumenti di programmazione pluriennale. In altre parole la dotazione organica va modellata sulla base delle esigenze che si prevede di affrontare nel triennio.

Gli enti locali sono tenuti (art. 39, comma 19, l.n. 449 del 1997) ad adeguare i propri ordinamenti ai principi della programmazione del personale in vista della riduzione delle relative spese. Questo non significa necessariamente ridurre gli organici, potendosi raggiungere l'obiettivo con soluzioni organizzative che, nel complesso, riducono i costi del personale (tempo parziale, orari flessibili, rapporti a tempo determinato, ecc.). Amministrazioni ed enti che non provvedono ad attuare la disciplina della periodica ridefinizione degli uffici e degli organici non possono assumere nuovo personale, compreso quello delle categorie protette (art. 5 d.lgs. n. 80).

Un nuovo impulso all'instaurazione di rapporti di lavoro a tempo parziale si deve alla legge 23 dicembre 1996, n. 662 (collegato alla Finanziaria 1997), integrata sul punto dalla successiva legge n. 127 del 1997.

Più recentemente l'art. 39 commi 25-27 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, detta ulteriori disposizioni in materia indirizzate ad incentivare la trasformazione del rapporto a tempo pieno in quello a tempo parziale ma, ferma restando l'esclusione dall'applicazione delle norme nei confronti degli enti con meno di 5 dipendenti, resta rimessa alla contrattazione collettiva la salvaguardia delle esigenze organizzative dei piccoli comuni. Ai sensi poi dell'art. 31 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (collegato alla Finanziaria 1999), la contrattazione collettiva può individuare particolari modalità applicative, prevedere una riduzione delle percentuali previste per la generalità dei casi ed escludere determinate figure professionali ritenute necessarie per la funzionalità dei servizi.

Si tratta dunque di disposizioni che salvaguardano le esigenze organizzative degli enti locali, anche se permane il vincolo di favorire la maggiore diffusione del lavoro a tempo parziale.

Si ritiene che la disciplina vigente negli anni 1997 e 1998 abbia escluso i dirigenti pubblici dal part-time, in quanto liberi di organizzare autonomamente il tempo del proprio lavoro in relazione agli obiettivi da raggiungere.

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

Il favore del legislatore è rivolto anche alla costituzione di rapporti che nascono a tempo parziale e richiederanno per la selezione del personale l'osservanza delle procedure previste per le assunzioni a tempo pieno.

Nel complesso, attraverso questo istituto gli enti hanno a disposizione uno strumento in più per conferire flessibilità al proprio ordinamento e ridurre le spese per il personale nell'ambito delle misure da assumere per la programmazione.

Nonostante la forte spinta a livello legislativo il rapporto di lavoro a tempo parziale non ha incontrato finora molto favore nel mondo delle autonomie locali, sia tra il personale che a livello di enti, giacché questi ultimi evitano di privarsi dell'apporto pieno dei soggetti più qualificati nonchè di lasciare parzialmente scoperti i punti nevralgici della propria struttura.

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

I principi in materia di dirigenza nel sistema delle autonomie locali risultano fissati con l'art. 51 della legge n. 142 del 1990. Sono poi seguite le innovazioni del d.lgs. n. 29 del 1993, della legge n. 127 del 1997 e quelle introdotte dai d.lgs. n. 80 e n. 387, entrambi del 1998.

Ulteriormente rafforzata esce la figura del dirigente, a cui viene attribuita ogni effettiva competenza in materia di responsabilità gestionali: organizzazione concreta degli uffici; intera gestione dei rapporti di lavoro con i poteri del privato datore di lavoro e quindi attraverso atti di natura privatistica; emanazione di atti e provvedimenti amministrativi, compresi quelli che impegnano l'amministrazione verso l'esterno.

Attualmente le procedure per il reclutamento dei dirigenti sono tre. In merito alla selezione concorsuale, le concrete modalità dovranno essere demandate alla normativa interna dell'ente secondo quanto prevede il d.lgs. n. 80. La selezione tramite corso-concorso, che appare particolarmente rigida ed attenta, riguarda un limitato numero di accessi.

Più interessante ed innovativa appare invece la procedura di reclutamento attraverso il contratto a tempo determinato, di diritto pubblico o privato. In tali casi, in base alla legge n. 127, occorre distinguere tra i contratti per la copertura di posti vacanti da quelli stipulati al di fuori della dotazione organica.

Nel caso di contratto privatistico occorre determinare preventivamente diritti e doveri del dirigente neoassunto, ivi compresa la retribuzione che potrà essere differente rispetto al restante personale. Tale procedura di assunzione può essere adottata solo eccezionalmente.

Per quanto riguarda, invece, l'assunzione a tempo determinato di dirigenti al di fuori della pianta organica, la materia è disciplinata dalla legge n. 127. Non può essere superata la misura del 5% del totale dell'organico della dirigenza e dell'area direttiva; i contratti non possono avere durata superiore al mandato elettivo del sindaco o del presidente della provincia. Il trattamento economico e l'eventuale indennità "ad personam" sono fissati in stretta correlazione con il bilancio dell'ente e non vanno imputati al costo del contratto collettivo e del personale. Risulta che la maggior parte dei comuni medio-grandi ha in servizio dirigenti a tempo determinato.

Altra forma di reclutamento dei dirigenti è il ricorso alla mobilità tra enti, anche appartenenti a differenti comparti.

E' del tutto nuova la previsione della figura del direttore generale, introdotta dall'art. 6, comma 10 della legge n. 127. In precedenza gli statuti o regolamenti degli enti locali non avevano la possibilità di differenziare la dirigenza in più livelli o qualifiche, ma ciò non aveva impedito la stipulazione di contratti di diritto privato con figure dirigenziali, a cui affidare incarichi di coordinamento dell'attività dei dirigenti (c.d. city-manager).

Ora il sindaco ed il presidente della provincia, previa deliberazione della giunta, possono nominare un direttore generale al di fuori dell'organico e con contratto a tempo determinato. La durata dell'incarico non può eccedere quella del mandato del sindaco o del presidente della provincia.

Nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti è consentito procedere alla nomina del direttore generale previa convenzione tra comuni, le cui popolazioni raggiungano insieme i 15.000 abitanti.

Nella scelta della figura del direttore generale appare senz'altro preminente la componente fiduciaria sulla base di un'ampia discrezionalità da parte del sindaco o del presidente.

Quanto alle sue competenze, il direttore generale si presenta come vero e proprio elemento di raccordo tra i compiti dirigenziali tipici e quelli di fissazione degli obiettivi propri degli organi politici.

Negli enti di piccole dimensioni, dove l'organico non prevede la qualifica dirigenziale, il problema di assicurare la copertura dell'area di autonomia gestionale (frutto della separazione tra direzione politica e direzione tecnico-gestionale) può essere risolto nell'ambito delle soluzioni offerte dalla legge n. 127. Il punto è di grande importanza e tocca la capacità di funzionamento dei comuni inferiori a 15.000 abitanti, che a dispetto della loro ridotta dimensione demografica rappresentano gran parte del territorio nazionale ed amministrano oltre 20 milioni di cittadini. Per effetto dell'art. 6, comma 3 della predetta legge n. 127, nei comuni privi della dirigenza le relative funzioni possono essere svolte dai responsabili degli uffici o

servizi indipendentemente dal loro livello di inquadramento. La successiva legge 16 giugno 1998, n. 191 all'art. 2, comma 13, ha sgombrato il campo dai dubbi persistenti circa il livello minimo di inquadramento di tali soggetti, disponendo che le responsabilità possono essere attribuite indipendentemente dalla qualifica dei prescelti in deroga ad ogni diversa disposizione.

L'assunzione del personale a tempo indeterminato viene regolata dalle disposizioni dei "collegati" alle leggi finanziarie 1998 e 1999.

Con la legge n. 449 del 1997 il legislatore, sul piano generale, ha abbandonato l'indirizzo del blocco assunzionale, variamente temperato, individuando lo strumento del controllo della spesa tramite la programmazione del fabbisogno di personale e puntando ad una riduzione complessiva dello stesso.

Anche agli enti locali è fatto obbligo di adeguare i propri ordinamenti a tali principi.

L'art. 22, comma 1 della legge n. 448 del 1998 prescrive che una percentuale non inferiore al 25% delle nuove assunzioni comunque effettuate avvenga con contratto di lavoro a tempo parziale o con contratto di formazione-lavoro. Sembra però che tali vincoli non si applichino agli enti locali, neppure riguardo alla tipologia dei rapporti di lavoro instaurabili, in considerazione della loro autonomia e delle loro caratteristiche peculiari, restando fissato unicamente l'obiettivo della riduzione delle spese per il personale, che si colloca in quello più generale del Patto di stabilità interno (l. n. 448 del 1998).

La disciplina generale che presiede all'assunzione nelle amministrazioni pubbliche è stata ridefinita dal d.lgs. n. 80 del 1998, dove si prevedono procedure selettive, volte all'accertamento della professionalità richiesta con garanzia di accesso dall'esterno; avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento per qualifiche e profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo; chiamata numerica degli iscritti nelle apposite liste di collocamento degli appartenenti alle categorie protette per i quali c'è l'assunzione obbligatoria.

Le procedure di reclutamento devono conformarsi ad alcuni principi di garanzia fissati dalla legge con carattere generale e valevoli per qualunque tipo di rapporto di lavoro pubblico. Per quanto riguarda specificamente gli enti locali l'art. 23 del d.lgs. n. 80 conferma l'autonomo potere regolamentare per la disciplina, nel rispetto dei principi, delle modalità di assunzione, dei requisiti di accesso e delle procedure concorsuali.

Il principio del concorso, come strada obbligata per l'accesso, risulta apparentemente affievolito, poiché il legislatore fa attualmente più generico riferimento alle procedure selettive, termine che apre prospettive per soluzioni al di fuori della prassi consolidata.

Alla luce del quadro normativo di riferimento e del nuovo contratto collettivo del 1999, tenuto conto della facoltà di riservare l'accesso a posti in organico al personale interno, è opportuno che gli enti locali si dotino di regole d'organizzazione all'insegna della più ampia flessibilità anche per il reclutamento del personale. Infatti la gestione delle risorse umane risulta sempre più influenzata dalla dinamica di numerosi fattori in uno scenario in rapida trasformazione.

Il d.lgs. n. 469 del 1997 ha conferito alle regioni ed agli enti locali funzioni in materia di collocamento e di politiche attive del lavoro. Il ricorso ai centri per l'impiego è obbligatorio per la copertura dei posti di ruolo delle categorie A e B, per i quali è richiesto il titolo di studio della scuola dell'obbligo.

La legge n. 68 del 1999 ha riformato profondamente il sistema relativo alle assunzioni obbligatorie di appartenenti alle categorie protette.

In tema di assunzioni va richiamata l'attenzione su un'esperienza innovativa in via di realizzazione dal 1994 e volta ad immettere in servizio presso gli enti locali un numero limitato di "quadri" (sesta, settima ed ottava qualifica) specializzati. Il meccanismo di reclutamento è basato sulla selezione e poi sulla formazione dei candidati tramite il corso-concorso. L'iniziativa, promossa dal progetto RIPAM (Riqualificazione delle pubbliche amministrazioni meridionali), è affidata al FORMEZ e finanziata in gran parte dal Fondo sociale europeo.

Risulta l'espletamento di tre concorsi ai quali hanno aderito 131 comuni ed una provincia, con 800 candidati ammessi e 500 posti da coprire<sup>68</sup>

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

E' evidente tuttavia che oggi ci sia una generale rivalutazione del rapporto di lavoro a termine, sottraendolo dal limbo della eccezionalità per considerarlo una corretta e normale opzione organizzativa, coerente con la fisiologia aziendale.

Alcune forme di impegno lavorativo temporaneo, variamente definite e disciplinate, sono certamente finalizzate a favorire l'occupazione e tendono a porre le premesse per il successivo impiego a tempo indeterminato dei lavoratori o ad aprire comunque prospettive più stabili (contratti di formazione-lavoro, lavoro interinale, ecc.).

La normativa ancora vigente negli anni in esame prevede che le amministrazioni locali possano ricorrere al lavoro a termine, a tempo pieno o parziale, in sostituzione di personale assente, per assunzioni stagionali, per coprire temporaneamente, al massimo per sei mesi, posti vacanti purché siano iniziate le procedure di reclutamento per la normale copertura di essi.

I comuni interessati periodicamente da eventi che richiedano l'adeguamento quantitativo e qualitativo dei servizi erogati (mutamenti demografici stagionali, manifestazioni ricorrenti, ecc.) possono disciplinare nel regolamento degli uffici e servizi le assunzioni a tempo determinato secondo particolari modalità di selezione e con criteri di rapidità e trasparenza.

L'eventuale passaggio in ruolo del personale così assunto è tuttora disciplinato dai dd.P.R. n. 268 e 494, entrambi del 1997.

Anche le procedure di reclutamento del personale a tempo determinato possono essere disciplinate dagli enti con ampi margini discrezionali, essendo tenuti solo al rispetto dei principi stabiliti dall'art. 36 del d.lgs. n. 29. Gli sviluppi contrattuali collettivi relativi all'introduzione di forme flessibili d'impiego suggeriscono l'opportunità che gli enti locali procedano in base a norme regolamentari compatibili con le novità prospettate.

L'ultimo tassello in fatto di flessibilità della struttura e della gestione del personale è costituito dall'ingresso di nuove forme contrattuali di utilizzazione degli impiegati disciplinate dal diritto civile, che fanno comprendere chiaramente l'ampiezza del ricorso del settore pubblico a regole privatistiche. Per applicare queste forme di impiego atipico è richiesta in linea di massima una specifica disciplina contrattuale collettiva (art. 22 d.lgs. n. 80 del 1998).

Il contratto di formazione e lavoro consiste in un rapporto a tempo determinato mirato all'acquisizione di professionalità intermedie ed elevate o ad agevolare l'inserimento professionale mediante un'esperienza di livello adeguato. Esso è caratterizzato da un progetto formativo proposto dal datore di lavoro ed approvato in sede regionale nonché da attività di formazione, che si alternano a quelle lavorative.

Il lavoro interinale risulta disciplinato dai primi articoli della legge 24 giugno 1997, n. 196. Esso consentirà all'ente di avvalersi di prestazioni svolte da soggetti messi temporaneamente a disposizione da un'impresa fornitrice autorizzata. Si configura quindi come un contratto di fornitura di servizi tra impresa ed ente pubblico.

Il lavoro a distanza (telelavoro) viene eseguito al di fuori della sede dell'ente con il prevalente supporto di tecnologie dell'informazione e della comunicazione, che consentano il collegamento con l'amministrazione a cui è dovuta la prestazione. Il telelavoro può effettuarsi nel domicilio del dipendente a condizione che l'ambiente sia idoneo e conforme a tutte le norme di prevenzione e sicurezza. Le apparecchiature ed i programmi informatici sono installati e collaudati a cura e spese del datore di lavoro.

<sup>68</sup> Guida normativa ANCI 1999, vol. I, pag.408.

In linea generale, ancora nell'anno in corso, si osserva in questa materia che buona parte del management pubblico stenta all'idea di utilizzare forme di lavoro atipico e le guarda con distacco. Anche i sindacati del settore pubblico, sia pure con diverse sfumature, sembrano dover superare alcune esitazioni nei confronti della flessibilità. In assenza, infine, di tempestiva regolamentazione in sede di accordi nazionali, si manifestano applicazioni spontanee da parte delle amministrazioni più motivate o intraprendenti.

Bisogna, infine, spendere qualche parola sull'istituto dei lavori socialmente utili, perché gli enti locali -in particolare i comuni- hanno adoperato a tale titolo nel 1997 e nel 1998 molte decine di migliaia di addetti.

L'attuale orientamento del legislatore va nel senso di una graduale sostituzione del sistema dei lavori socialmente utili con altre forme di politiche attive del lavoro, d'incentivi all'occupazione ed ammortizzatori sociali (delega di cui all'art. 45 comma della l. n. 144 del 1999). L'obiettivo è di dare una alternativa al sistema dei LSU favorendone la fuoriuscita mediante incentivi all'assunzione da parte di soggetti privati, poiché non vi sono reali prospettive per una assunzione di massa negli enti pubblici.

La disciplina della materia, comunque, è stata riordinata dal d.lgs. 1° dicembre 1997 n. 468. Si definiscono lavori socialmente utili le attività che hanno per oggetto la realizzazione di opere o la fornitura di servizi di utilità collettiva, mediante l'impiego di particolari categorie di soggetti. L'impiego in LSU non determina l'instaurazione di un rapporto di lavoro e non comporta la sospensione dalle liste di collocamento e di mobilità. I lavoratori che non percepiscono trattamento previdenziale ricevono un assegno mensile erogato dall'INPS di 800 mila lire, elevato a 850 mila dal 1° gennaio 1999.

A questo punto occorre accennare alla mobilità esterna del personale, tenuto conto che anche tramite questo istituto si realizzano cessazioni, assunzioni e trasferimenti. Poiché è noto che uno dei fattori di inefficienza dell'apparato pubblico è rappresentato dalla distribuzione non oculata del personale, lo sforzo di razionalizzazione deve passare anche per la via del ricorso all'istituto della mobilità.

I comuni non strutturalmente deficitari sono esonerati dal regime di collocamento in disponibilità del personale in esubero (art. 6, comma 16, l. n. 127). Per gli enti in dissesto resta confermato che la mobilità si svolge in ambito locale.

La disciplina relativa alla mobilità dei dipendenti pubblici risulta radicalmente cambiata dal d.lgs. n. 80 del 1998 e dal successivo d.lgs. 29 ottobre 1998, n. 387. L'aspetto innovativo più vistoso è l'abbandono delle procedure centralistiche di rilevazione degli esuberi e di gestione della mobilità. Infatti la gestione dell'esubero è collocata nell'ambito delle funzioni conferite alle regioni ed alle province in materia di mercato del lavoro (d.lgs. n. 469 del 1997).

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

Allo scopo di ricollocare il personale in disponibilità è prevista anche la sua riqualificazione professionale ed a maggior garanzia di tale sistemazione le nuove assunzioni da parte degli enti, nel quadro della programmazione, sono subordinate alla impossibilità di assorbimento del predetto personale in disponibilità (artt. 3 e 4 d.lgs. n. 469).

Le economie di spesa derivanti dal collocamento in disponibilità del personale degli enti locali restano a disposizione degli stessi e possono essere utilizzate per la formazione e riqualificazione dei dipendenti.

Il trasferimento a domanda da un ente all'altro del medesimo comparto di contrattazione è previsto dall'art. 18 del d.lgs. n. 80. Il passaggio tra amministrazioni di comparti diversi, invece, va disciplinato mediante accordo tra le amministrazioni interessate.

La mobilità per effetto del trasferimento di attività è ampiamente attuale in coincidenza col passaggio alle regioni ed agli enti locali di numerosi compiti per effetto del decentramento amministrativo di cui alla legge n. 59 del 1997 nonché in conseguenza delle iniziative per la

privatizzazione di numerosi servizi pubblici. Il contratto collettivo nazionale del 1° aprile 1999 comprende la materia tra quelle soggette alla concertazione.

Nel concetto di mobilità interna sono comprese sia le ipotesi di un mutamento del posto di lavoro nell'ambito delle unità organizzative dell'ente, sia quella di un mutamento del profilo professionale del dipendente. In questo secondo caso è più corretto parlare di mobilità professionale ed il nuovo ordinamento del comparto prospetta una più ampia estensione di tale possibilità.

#### Organici, consistenza e variazioni del personale. Esame dei dati

Il prospetto seguente indica la situazione degli organici e delle vacanze presso gli enti dell'aggregato nel biennio.

| Enti              | 1997                          |                                     |         |     |                                       |                                             |         |     |
|-------------------|-------------------------------|-------------------------------------|---------|-----|---------------------------------------|---------------------------------------------|---------|-----|
|                   | Dotazioni organiche dirigenti | Dirigenti in servizio al 31/12/1997 | Vacanze | %   | Dotazioni organiche personale livelli | Personale livelli in servizio al 31/12/1997 | Vacanze | %   |
| PROVINCE          | 2.083                         | 1.484                               | -599    | -29 | 70.991                                | 58.491                                      | -12.500 | -18 |
| COMUNI            | 6.361                         | 4.850                               | -1.511  | -24 | 534.214                               | 481.138                                     | -53.076 | -10 |
| COMUNITA' MONTANE | 381                           | 324                                 | -57     | -15 | 6.525                                 | 5.517                                       | -1.008  | -15 |
| TOTALE GENERALE   | 8.825                         | 6.658                               | -2.167  | -25 | 611.730                               | 545.146                                     | -66.584 | -11 |

  

| Enti              | 1998                          |                                     |         |     |                                       |                                             |         |     |
|-------------------|-------------------------------|-------------------------------------|---------|-----|---------------------------------------|---------------------------------------------|---------|-----|
|                   | Dotazioni organiche dirigenti | Dirigenti in servizio al 31/12/1997 | Vacanze | %   | Dotazioni organiche personale livelli | Personale livelli in servizio al 31/12/1997 | Vacanze | %   |
| PROVINCE          | 1.813                         | 1.498                               | -315    | -17 | 64.392                                | 58.683                                      | -5.709  | -9  |
| COMUNI            | 6.229                         | 4.987                               | -1.242  | -20 | 523.930                               | 481.857                                     | -42.073 | -8  |
| COMUNITA' MONTANE | 381                           | 323                                 | -58     | -15 | 6.681                                 | 5.790                                       | -891    | -13 |
| TOTALE GENERALE   | 8.423                         | 6.808                               | -1.615  | -19 | 595.003                               | 546.330                                     | -48.673 | -8  |

Il fenomeno della vacanza ha interessato in varia misura tutto il personale di ruolo e, comunque, maggiormente la dirigenza. Occorre considerare che il biennio in esame è di passaggio, nel senso che gli enti hanno appena cominciato ad applicare i principi normativi di autonoma regolamentazione della consistenza e distribuzione del personale. I dati esposti, quindi, rispecchiano ancora in gran parte la logica di rigidità delle dotazioni organiche tradizionali. Sembra inoltre di poter dire, come negli anni precedenti, che le carenze di dipendenti di ruolo rilevate non sempre siano effettive con riferimento a reali esigenze operative e che siano state coperte utilizzando in parte il restante personale ed in parte gli addetti ai lavori socialmente utili, soprattutto nei comuni.

L'indicatore 1 (copertura dell'organico) risulta dal personale di ruolo/la dotazione organica x 100.

Le tavole 2 e 3 allegate evidenziano, per i dirigenti e per il personale dei livelli, i comuni del campione prescelto con percentuale di copertura dell'organico inferiore all'70% nel biennio e, rispettivamente, quelli che presentano la più alta e la più bassa copertura all'interno della classe demografica di appartenenza. La copertura su scala nazionale nei comuni è stata nel 1997 il 76% per i dirigenti e il 90% per il personale dei livelli; nel 1998 l'80% per i dirigenti e quasi il 92% per i dipendenti dei livelli (tavola 1).

Il prospetto sottostante espone l'entità di tutto il personale in servizio presso gli enti dell'aggregato nel biennio con le variazioni assolute e percentuali. I comuni con 513.933 unità nel 1997 e 511.673 nel 1998 hanno quasi raggiunto i 9/10 del totale.

La diminuzione complessiva di 1.877 unità è prevalentemente dovuta alla contrazione dell'11% del restante personale impiegato nei comuni.

| ENTI              | 1997      |                       |                    |         | 1998      |                       |                    |         |
|-------------------|-----------|-----------------------|--------------------|---------|-----------|-----------------------|--------------------|---------|
|                   | Dirigenti | Personale dei livelli | Restante personale | Totale  | Dirigenti | Personale dei livelli | Restante personale | Totale  |
| PROVINCE          | 1.484     | 58.491                | 2.390              | 62.365  | 1.498     | 58.683                | 2.411              | 62.592  |
| COMUNI            | 4.850     | 481.138               | 27.945             | 513.933 | 4.987     | 481.857               | 24.829             | 511.673 |
| COMUNITA' MONTANE | 324       | 5.517                 | 1.595              | 7.436   | 323       | 5.790                 | 1.479              | 7.592   |
| TOTALE GENERALE   | 6.658     | 545.146               | 31.930             | 583.734 | 6.808     | 546.330               | 28.719             | 581.857 |

| ENTI              | Variaz. Ass. 1998-1997 |                       |                    | Variaz. % 1998-1997 |                       |                    |
|-------------------|------------------------|-----------------------|--------------------|---------------------|-----------------------|--------------------|
|                   | Dirigenti              | Personale dei livelli | Restante personale | Dirigenti           | Personale dei livelli | Restante personale |
| PROVINCE          | 14                     | 192                   | 21                 | 0,9%                | 0,3%                  | 0,9%               |
| COMUNI            | 137                    | 719                   | -3.116             | 2,8%                | 0,1%                  | -11,2%             |
| COMUNITA' MONTANE | -1                     | 273                   | -116               | -0,3%               | 4,9%                  | -7,3%              |
| TOTALE GENERALE   | 150                    | 1.184                 | -3.211             | 2,3%                | 0,2%                  | -10,1%             |

Il prospetto seguente specifica l'incidenza dei dirigenti rispetto al personale dei livelli, che nella media generale si è mantenuta stabile nel biennio.

| ENTI              | Dirigenti 1997<br>(a) | Personale dei livelli<br>(b) | Incidenza %<br>(a/b) | Dirigenti 1998<br>(c) | Personale dei livelli<br>(d) | Incidenza %<br>(c/d) | Variaz. % 1998-1997<br>(c/d)-(a/b) |
|-------------------|-----------------------|------------------------------|----------------------|-----------------------|------------------------------|----------------------|------------------------------------|
| PROVINCE          | 1.484                 | 58.491                       | 2,54                 | 1.498                 | 58.683                       | 2,55                 | 0,02                               |
| COMUNI            | 4.850                 | 481.138                      | 1,01                 | 4.987                 | 481.857                      | 1,03                 | 0,03                               |
| COMUNITA' MONTANE | 324                   | 5.517                        | 5,87                 | 323                   | 5.790                        | 5,58                 | -0,29                              |
| TOTALE GENERALE   | 6.658                 | 545.146                      | 1,22                 | 6.808                 | 546.330                      | 1,25                 | 0,02                               |

Si rammenta, come ogni anno, che i dirigenti delle comunità montane ricoprono anche l'incarico di segretario generale dell'ente e che nei numerosissimi piccoli comuni le responsabilità gestionali ed amministrative sono affidate a personale non appartenente alla dirigenza.

Poiché il restante personale ha rappresentato nel biennio oltre il 5% del totale dei dipendenti degli enti, è utile analizzare con prospetto apposito la sua incidenza rispetto al personale dei livelli.

| ENTI              | Personale dei livelli 1997<br>(a) | Restante personale 1997<br>(b) | Incidenza %<br>(a/b) | Personale dei livelli 1998<br>(c) | Restante personale 1998<br>(d) | Incidenza %<br>(d/c) | Variaz. % 1998-1997<br>(d/c)-(b/a) |
|-------------------|-----------------------------------|--------------------------------|----------------------|-----------------------------------|--------------------------------|----------------------|------------------------------------|
| PROVINCE          | 58.491                            | 2.390                          | 4,09                 | 58.683                            | 2.411                          | 4,11                 | 0,02                               |
| COMUNI            | 481.138                           | 27.945                         | 5,81                 | 481.857                           | 24.829                         | 5,15                 | -0,66                              |
| COMUNITA' MONTANE | 5.517                             | 1.595                          | 28,91                | 5.790                             | 1.479                          | 25,54                | -3,37                              |
| TOTALE GENERALE   | 545.146                           | 31.930                         | 5,86                 | 546.330                           | 28.719                         | 5,26                 | -0,60                              |

L'andamento complessivo del restante personale è in diminuzione. L'elevata incidenza nelle comunità si spiega per il fatto che le regioni autorizzano gli enti ad assumere personale a tempo determinato (c.d. stagionali a contratto di diritto privato) per le attività vivaistiche e di forestazione.

Poiché nel 1999 è entrato in vigore il nuovo ordinamento del personale del comparto raggruppato in quattro categorie, si ritiene necessaria una ricognizione analitica della consistenza dei dipendenti utilizzando ancora la classificazione per qualifiche e livelli, ora abolita ma vigente nel periodo considerato. La corretta individuazione dei fatti di gestione del personale nel biennio 1997-1998 appare indispensabile per valutare nei prossimi referti gli effetti graduali prodotti dall'applicazione della nuova disciplina.

Le tavole 4, 5 e 6 in allegato espongono, per ciascuna tipologia di enti, la distribuzione dei dipendenti nel biennio, ripartiti tra dirigenti, appartenenti ai singoli livelli e restante personale. Le tavole esprimono anche l'incidenza percentuale del personale, livello per livello, e le variazioni intervenute nel periodo.

Rinviando direttamente alla lettura dei dati, risulta a prima vista che gran parte della funzionalità degli enti è assicurata dai dipendenti delle qualifiche medio-basse, quelle più affollate. Nei comuni, per esempio, oltre l'80% di tutto il personale resta compreso tra il sesto ed il terzo livello. Resta inoltre confermato, in via generale, il fenomeno della forte riduzione del personale di primo e secondo livello degli enti locali. Questo nel corso del 1998 è confluito nel terzo livello, che a sua volta dal 31 marzo 1999, con l'entrata in vigore del nuovo ordinamento, è stato inquadrato nella categoria A.

L'indicatore 2 (forza lavoro media) risulta dal numero delle mensilità liquidate a tutto il personale/12. Il dato rappresenta la consistenza dei dipendenti in termini di uomo-anno (251 giorni lavorativi): prende in considerazione le effettive mensilità liquidate, compensando in tal modo i movimenti di personale avvenuti nell'anno ed è stato utilizzato nella costruzione dei successivi indicatori 6, 7, 8, 9, 10 e 11.

I dati del campione (tavola 7 allegata) sono confrontabili con i corrispondenti valori nazionali dei comuni (tavola 1). Va tuttavia osservato subito che i dati nazionali della forza lavoro dei dipendenti dei livelli e del restante personale nel 1998 appaiono, senza spiegazione, troppo elevati rispetto a quelli dell'anno precedente. D'altro canto la Sezione si è limitata in questo caso ad elaborare i dati di base offerti dal sistema informativo Corte dei conti-RGS.

L'indicatore 3 (stabilità d'impiego) risulta dalla formula: personale di ruolo/restante personale (contrattista, a tempo determinato). Esso esprime il rapporto tra la struttura "stabile" e quella "variabile" dei dipendenti, evidenziando la distribuzione delle unità a tempo indeterminato a fronte di 1 unità con contratto diverso. La tavola 8 allegata esprime anche le variazioni percentuali intervenute nel biennio presso i comuni del campione. I valori nazionali di riferimento sono stati il 6% nel 1997 ed il 5% nel 1998 (tavola 1).

L'indicatore 4 (carico della dirigenza) risulta dalla formula: totale del personale/numero dei dirigenti e determina quanti dipendenti sono gestiti dal singolo dirigente.

Sul rapporto in questione influiscono numerose variabili, come le dimensioni delle amministrazioni (un ente piccolo può avere in proporzione un indicatore maggiore di uno più grande), l'organizzazione (l'indicatore è correlato al numero delle articolazioni interne di livello dirigenziale), la natura delle funzioni e così via.

Il seguente prospetto sintetico raccoglie i comuni del campione che, nel biennio, hanno avuto un carico della dirigenza superiore a 70 unità di personale, mentre il corrispondente indicatore su scala nazionale reca per il 1997 il valore di 107 unità e per il 1998 di 104 (tavola 1).

| ENTI            | 1997 | 1998 |
|-----------------|------|------|
| TORRE DEL GRECO | 142  | 163  |
| LECCE           | 92   | 82   |
| TARANTO         | 113  | 125  |
| REGGIO CALABRIA | 229  | 285  |
| SIRACUSA        | 118  | 104  |
| TORINO          | 97   | 94   |
| MILANO          | 78   | 123  |
| GENOVA          | 77   | 72   |
| ROMA            | 88   | 110  |
| NAPOLI          | 74   | 198  |

L'indicatore 5 del tempo parziale è calcolato con la formula:  $100 \times (\text{personale in part-time fino al 50\%} + \text{personale in part-time oltre il 50\%}) / \text{personale di ruolo dei livelli}$ . Esso fornisce la percentuale di diffusione del rapporto di lavoro in regime di tempo parziale.

La tavola 9 allegata raccoglie i dati nel biennio per ciascun comune del campione. I corrispondenti valori nazionali riportati nella tavola 1 sono 2,4% nel 1997 e 3,2% nel 1998.

Il referto per l'anno 1997 riportava il risultato di un'indagine sulla diffusione del tempo parziale presso i comuni delle classi 11<sup>a</sup>, 10<sup>a</sup> e 9<sup>a</sup> (pag.93). I dati erano tratti direttamente dai relativi conti delle spese del personale. Ora, adoperando i conti trasmessi alla Sezione dai comuni dell'8<sup>a</sup> classe (50 enti), sono stati raccolti per il 1998 i dati riferiti ai dipendenti di ruolo a tempo parziale con orario ridotto fino al 50% ed oltre, evidenziando per ciascun ente la loro incidenza rispetto al totale del personale (tavola 10 allegata).

In 9 enti, prevalentemente localizzati nel mezzogiorno, non è risultato utilizzo del tempo parziale. In altri 9 comuni la maggioranza del personale interessato ha optato per la riduzione dell'orario oltre il 50%. Dieci comuni, maggiormente del centro-sud, hanno comunicato la presenza di dipendenti a part-time intorno all'1-2%, mentre presso altri dodici l'incidenza è stata superiore, giungendo alla punta del 20% circa a Como.

In conclusione, anche nei ristretti limiti dei campioni empirici esaminati, resta confermata la scarsa propensione media dei comuni e del loro personale nei confronti del rapporto di lavoro a tempo parziale.

L'indicatore 6 (assenza pro-capite) è calcolato con la formula:  $100 \times \text{totale giorni di assenza/forza lavoro media} \times 251 \text{ giorni lavorativi}$ . Non sono inclusi i giorni di ferie tra le assenze. L'indicatore non rappresenta il grado di assenteismo ma la misura del tempo sottratto al lavoro pro-capite. La tavola 11 allegata raccoglie i comuni del campione che nel biennio hanno avuto un tasso di assenza fino al 7% ovvero dall'11% in su. I valori nazionali di riferimento riportati nella tavola 1 sono stati l'8% nel 1997 ed il 6% nel 1998.

#### Cause di cessazione dal servizio ed assunzioni. Esame dei dati

La tavola 12 allegata analizza le cause di cessazione dal servizio, disaggregando i dati secondo la tipologia degli enti e, nell'ambito di ciascuna, per le tre categorie di dirigenti, personale dei livelli e restante personale. La dizione della RGS "passaggi ad altre amministrazioni" indica i dipendenti che hanno lasciato l'ente di appartenenza a seguito di procedimenti attivati dalla mobilità o da istituti similari. Nelle cessazioni per "altre cause" sono inclusi i casi di morte e dispensa dal servizio.

Le cessazioni complessive del 1997 ammontano a 36.833 unità, pari ad oltre il 6% della consistenza del personale (583.734) e quelle del 1998 a 20.746, pari al 3,5% della consistenza (581.857).

Le dimissioni complessive hanno costituito oltre il 48% delle cessazioni nel 1997 ed oltre il 35% nel 1998; l'incidenza totale delle altre cause è sempre più bassa.

Le dimissioni hanno rappresentato la causa prevalente nel biennio tra il personale delle province e dei comuni, ma nelle comunità montane solo nel 1997, perché in questi enti nel 1998 il passaggio ad altre amministrazioni ha riguardato più del 48% degli usciti dal servizio.

Come è noto, da alcuni anni Parlamento e Governo hanno stabilito di elevare l'età minima necessaria per ottenere la pensione, sia nel settore pubblico che privato, tramite interventi legislativi correttivi e crescenti penalizzazioni. Tuttavia i provvedimenti emanati allo scopo di arginare il fenomeno dei pensionamenti anticipati nel settore pubblico non sembrano aver prodotto interamente i loro effetti anche se nel 1998, in base ai dati esposti, risulta negli enti locali un ridimensionamento del numero dei cessati per dimissioni.

Il fenomeno delle assunzioni è esaminato nella tavola 13 allegata, disaggregando i dati secondo lo schema precedente.

La RGS ha incluso le assunzioni per chiamata numerica degli appartenenti alle categorie protette sotto la dizione "altre cause".

Le assunzioni complessive nel 1997 sono risultate 28.459, pari a quasi il 5% della consistenza del personale e 22.213 nel 1998, pari al 3,8%.

Tra le modalità di costituzione del rapporto di lavoro nell'aggregato, le procedure di selezione concorsuale sono risultate in grande prevalenza, avendo riguardato nel 1997 il 75% del totale e nel 1998 il 71%. Tale predominanza si è manifestata il primo anno, variamente modulata, nelle tre categorie di enti e nel 1998 per province e comuni, ma non per le comunità montane, dove col 49% sono prevalse leggermente le provenienze da altre amministrazioni.

Nel 1997 si è verificata la differenza positiva a favore delle cessazioni dal servizio di 8.374 unità (36.833 - 28.459), mentre nel 1998 le assunzioni con 1.467 unità hanno superato leggermente le uscite dal servizio (22.213 - 20.746).

Confrontando le due tavole si osserva poi che nel biennio il tasso di cessazione dei dirigenti è stato superiore a quello delle assunzioni (1997: 827 unità a fronte di 337; 1998: 504 unità a fronte di 274).

Questo fenomeno, dovuto soprattutto nel 1997 in prevalenza all'abbandono anticipato del servizio, merita attenta considerazione, tenendo presenti vari fattori anche psicologici perché, per esempio, al cospetto di nuove responsabilità di tipo manageriale un certo numero di dirigenti potrebbe aver preferito il pensionamento. Il deflusso quindi, in linea di ipotesi, sarebbe inquadrabile in quel lento processo di ringiovanimento e miglioramento qualitativo della dirigenza, voluto dalle recenti leggi di riforma del pubblico impiego. Resta comunque il fatto che in assenza di una apposita indagine su vasta scala tra gli enti locali non è facile giungere ad una conclusione chiara sulla base dei limitati sondaggi compiuti finora dalla Sezione e su cui si riferirà tra poco.

L'indicatore 7 (tasso di ricambio del personale) risulta dalla formula:  $100 \times (\text{assunti} - \text{cessati}) / \text{forza lavoro media}$ . Esso quantifica, in percentuale, il grado di sostituzione delle cessazioni con unità di personale provenienti da nuove assunzioni, ovvero dal saldo positivo della mobilità esterna o interna; può evidenziare sintomi di anomalie in relazione ad obiettivi programmatici generali in materia di assunzioni.

Campo di variabilità dell'indicatore:

- per valori negativi: ricambio nullo, fabbisogno di personale in crescita, erosione del livello di copertura dell'organico;
- per valori uguali o prossimi allo zero: ricambio nullo, fabbisogno di personale invariato, livello di copertura stazionario;
- per valori positivi: ricambio apprezzabile, fabbisogno di personale in calo, aumento del livello di copertura dell'organico.

La situazione dei singoli comuni del campione (tavola 14 allegata) può essere confrontata con l'indicatore nazionale che nel 1997 è risultato pari a -1 e nel 1998 pari a 0 (tavola 1).